

Le déplacement en zones côtières : entre anticipation et gestion des risques naturels : perspectives juridiques

Charlotte Huteau

▶ **To cite this version:**

Charlotte Huteau. Le déplacement en zones côtières : entre anticipation et gestion des risques naturels : perspectives juridiques. Droit. Université de La Rochelle, 2016. Français. NNT : 2016LAROD002 . tel-01661390

HAL Id: tel-01661390
https://theses.hal.science/tel-01661390

Submitted on 11 Dec 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ DE LA ROCHELLE

FACULTÉ DE DROIT

ÉCOLE DOCTORALE PIERRE COUVRAT – ED 088

LE DÉPLACEMENT EN ZONES CÔTIÈRES : ENTRE ANTICIPATION ET GESTION DES RISQUES NATURELS.

PERSPECTIVES JURIDIQUES

Thèse pour le doctorat en droit,
présentée et soutenue publiquement le 1er juillet 2016
par

Madame Charlotte HUTEAU

DIRIGÉE PAR :

Agnès MICHELOT

Maître de conférences HDR

Université de La Rochelle

SUFFRAGANTS :

Michel PRIEUR

Professeur émérite

Université de Limoges

Francis HAUMONT

Professeur émérite

Université Catholique de Louvain, Belgique

Jose JUSTE-RUIZ

Catedrático de Derecho Internacional (Emérito)

Université de Valence, Espagne

Christel COURNIL

Maître de conférences HDR

Université de Paris 13, Sorbonne, Paris, Cité

UNIVERSITÉ DE LA ROCHELLE

FACULTÉ DE DROIT

ÉCOLE DOCTORALE PIERRE COUVRAT – ED 088

LE DÉPLACEMENT EN ZONES CÔTIÈRES : ENTRE ANTICIPATION ET GESTION DES RISQUES NATURELS.

PERSPECTIVES JURIDIQUES

Thèse pour le doctorat en droit,
présentée et soutenue publiquement le 1er juillet 2016
par

Madame Charlotte HUTEAU

DIRIGÉE PAR :

Agnès MICHELOT

Maître de conférences HDR

Université de La Rochelle

SUFFRAGANTS :

Michel PRIEUR

Professeur émérite

Université de Limoges

Francis HAUMONT

Professeur émérite

Université Catholique de Louvain, Belgique

Jose JUSTE-RUIZ

Catedrático de Derecho Internacional (Emérito)

Université de Valence, Espagne

Christel COURNIL

Maître de conférences HDR

Université de Paris 13, Sorbonne, Paris, Cité

LE DÉPLACEMENT EN ZONES CÔTIÈRES :

ENTRE ANTICIPATION ET GESTION DES RISQUES NATURELS.

PERSPECTIVES JURIDIQUES

L'université de La Rochelle n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

À Colette.

Je tiens à remercier ma directrice de thèse, Agnès Michelot, pour son soutien et sa présence constante, tant scientifiquement qu'humainement. Je la remercie tout particulièrement de m'avoir permis de prendre part à des activités scientifiques variées en lien avec ce sujet.

Je la remercie également de m'avoir suggéré la demande de financement auprès de l'ADEME et de la Région Poitou-Charentes. Je remercie ces deux organismes pour leur soutien financier et le suivi scientifique de M. Benoist Mary, mon référent scientifique à l'ADEME.

J'adresse par ailleurs mes remerciements à la faculté de droit de La Rochelle et l'École doctorale Pierre Couvrat pour leur encadrement, leur soutien, et pour m'avoir permis d'assurer des travaux dirigés pendant plusieurs années.

Une pensée également à mes collègues doctorants, présents pour partager les bons moments et les passages de doutes.

Sur un plan personnel, je remercie profondément ma famille pour m'avoir encouragé dans cette aventure et pour m'avoir toujours soutenu.

Enfin, merci à mon conjoint pour sa présence, son réconfort, alors que lui aussi connaissait les épreuves et les joies de l'écriture de sa propre thèse.

ABRÉVIATIONS

AFDI :	Annuaire français de droit international
AGNU :	Assemblée générale des Nations Unies
AJDA :	Annuaire juridique de droit administratif
ALUR (loi) :	Accès au logement et à un urbanisme rénové
AOSIS :	Association of small island states
ASEAN :	Association of South East Asian nations
CAA :	Cour administrative d'appel
CatNat :	Catastrophe naturelle (assurance)
C.Cass:	Cour de cassation
CCEC :	Centre for coastal environment conservation
C. civ :	Code civil
CCNUCC/UNFCC :	Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique
CDI :	Commission du droit international
CE :	Conseil d'État
C. env. :	Code de l'environnement
CESDH :	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CGCT :	Code de gestion des collectivités territoriales
CG3P :	Code général de la propriété des personnes publique
Chron. :	Chronique
CIADH :	Cour interaméricaine des droits de l'homme
CICR :	Comité international de la Croix-Rouge
CIJ :	Cour international de justice
CMB :	Convention de Montego Bay

CNUCED :	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CPJI :	Cour permanente de justice internationale
Coll. :	Collection
Concl. :	Conclusions
COP :	Conference of the parties
C. urb. :	Code de l'urbanisme
D. :	Revue Dalloz
DICRIM :	Document d'information communal sur les risques majeurs
DMA :	Disaster management Act
DREAL :	Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DUDH :	Déclaration universelle des droits de l'homme
DUP :	Déclaration d'utilité publique
EACH-FOR :	Environmental change and forced migration scenarios (projet)
ECHO :	European community humanitarian office
Ed. :	Edition
EPA :	Environmental protection agency
EPCI :	Établissement public de coopération intercommunale
EPRN :	Expropriation pour risque naturel
FAO :	Food and agriculture organisation
FEMA :	Federal emergency management Act
FTCA :	Flood tort claim act
GAJA :	Grands arrêts de la jurisprudence administrative
GEMAPI :	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
GES :	Gaz à effet de serre
GIEC :	Groupement international d'experts climatiques
GIZC :	Gestion intégrée des zones côtières

GRIDAUH :	Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat
GFDRR :	Global facility for disaster reduction and recovery
GLTN :	Global land tenure network
IASC :	Inter-Agency standing comittee
IDDRI :	Institut du développement durable et des relations internationales
UICN :	Union internationale pour la conservation de la nature
JCP :	La semaine juridique
MAPTAM (loi) :	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
NAPA/PANA :	National Adaptation Plan for Action
NFIP :	National floods insurance program
NOAA :	National oceanic and atmospheric administration
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques
OHCHR :	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
OIM :	Organisation international pour les migrations
OLP :	Organisation de libération de la Palestine
OMS :	Organisation mondiale de la santé
ONG :	Organisation non gouvernementale
ONU :	Organisation des nations unies
ORSEC :	Organisation des secours
OUA :	Organisation de l'unité africaine
PAPI :	Plan d'action de prévention des inondations
PCS :	Plan communal de sauvegarde
PDI/IDP :	Personnes déplacées internes
PEI :	Petit État insulaire
PIB :	Produit intérieur brut

PIDCP :	Pacte international des droits civils et politiques
PIDESC :	Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels
PLU :	Plan local d'urbanisme
PNUD :	Programme des nations unies pour le développement
PNUE/UNEP :	Programme des nations unies pour l'environnement
POS :	Plan d'occupation des sols
PPRN :	Plan de prévention des risques naturels
PPRI :	Plan de prévention des risques inondations
PUF :	Presses universitaires de France
PUR :	Presses universitaires de Rennes
RDA :	Revue de droit administratif
RDI :	Revue de droit immobilier
RDT Civ :	Revue trimestrielle de droit civil
Req. :	Requête
RFDA :	Revue française de droit administratif
RUDH :	Revue universelle des droits de l'homme
SAARC :	South Asian Association for Regional Cooperation
SCOT :	Schéma de cohérence territoriale
SDN :	Société des Nations
SFDE :	Société française pour le droit de l'environnement
SFDI :	Société française de droit international
TA :	Tribunal administratif
UE :	Union européenne
UICN/IUCN :	Union internationale pour la conservation de la nature
UK :	United Kingdom
UNESCO :	United Nations educational, scientific and cultural organization
UNHCR :	United nations hight comissioner for refugees

UNICEF :	United Nations International Children's Emergency Fund
USAID :	United states administration for international development

Toutes les traductions anglais/français sont effectuées par nos soins.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PARTIE 1 : DU DÉPLACÉ AU DÉPLACEMENT : UNE AUTRE VISION DU DÉPLACEMENT À TRAVERS L'EXPOSITION AUX RISQUES LITTORAUX

TITRE 1 : REPENSER LE DÉPLACEMENT AU-DELÀ DE LA SEULE DÉFINITION DU DÉPLACÉ

CHAPITRE 1 : UNE PROTECTION JURIDIQUE DES POPULATIONS INSUFFISANTE FACE À DES DÉPLACEMENTS INDUITS PAR DES ATTEINTES AUX DROITS DE L'HOMME RÉSULTANT DE DÉGRADATION ENVIRONNEMENTALES

CHAPITRE 2 : RECHERCHE D'UNE RESPONSABILITÉ POUR LES DOMMAGES ENVIRONNEMENTAUX CAUSANT DES DÉPLACEMENTS : UNE APPROCHE RÉACTIVE ET DÉCONNECTÉE DES CONDITIONS DE DÉPLACEMENT

TITRE 2 : DES DÉPLACEMENTS ISSUS DE LA MALADAPTATION

CHAPITRE 1 : LE RISQUE, AU CENTRE DE LA MALADAPTATION GÉNÉRATRICE DE DÉPLACEMENT

CHAPITRE 2 : LA PRISE EN COMPTE DE LA VULNÉRABILITÉ POUR SORTIR DE LA MALADAPTATION

PARTIE 2 : GESTION DU DÉPLACEMENT ET DE SES CONSEQUENCES SUR TERRITOIRES : DU DEPLACEMENT SUBI AU DEPLACEMENT PLANIFIÉ

TITRE 1 : POUR UNE VISION INTÉGRÉE DU DÉPLACEMENT DANS LES STRATÉGIES DE GESTION DES RISQUES

CHAPITRE 1 : POUR LE RECOURS AU DÉPLACEMENT PARMI LES MÉTHODES DE RÉDUCTION DES VULNÉRABILITÉS

CHAPITRE 2 : UN DÉPLACEMENT INCITÉ : LA QUESTION DES ENJEUX MATÉRIELS

TITRE 2 : POUR UNE AUTRE AMBITION DU DÉPLACEMENT EN FAVEUR DU DÉPLACÉ ET DE LA COMMUNAUTÉ

CHAPITRE 1 : RETOUR AU DÉPLACÉ : DES DROITS PRÉSERVÉS ET UNE INSTALLATION OPTIMISÉE

CHAPITRE 2 : LE DÉPLACEMENT : D'AUTRES PERSPECTIVES POUR LES TERRITOIRES QUITTÉS

CONCLUSION

INTRODUCTION

Contexte

La Terre est « notre maison commune[1]. » Pourtant, le nombre de personnes quittant leur lieu d'habitation car l'environnement est devenu inhospitalier voire dangereux ne cesse de s'accroitre. Cette fin du XXe siècle et ce début du XXIe sont les témoins d'un accroissement exponentiel des déplacements liés de près ou de loin à l'environnement et au climat[2].

Ce climat est au centre des préoccupations actuelles. L'ère industrielle a marqué le début d'émissions massives de gaz, notamment le CO2 qui, s'accumulant dans l'atmosphère, produisent l' « effet de serre » emprisonnant les rayons du soleil, et provoquant ainsi une hausse de la chaleur. L'augmentation de l'effet de serre n'induit cependant pas exclusivement une hausse de la température. L'emprisonnement des rayons du soleil va surtout modifier le climat, intensifiant les extrêmes : chaud, froid, tempêtes, etc[3]. C'est ainsi que l'article 1§2 de la CCNUCC définit le changement climatique comme « des changements de climat qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables[4]. » Le terme est alors employé au singulier pour parler du phénomène en général, et au pluriel pour évoquer les différentes manifestations de ce processus.

Le GIEC[5] mis en place en 1990 par les Nations Unies pour guider les recherches sur le sujet et augmenter la connaissance scientifique, est composé de près de 5000 scientifiques issus de tous les continents, divisés en plusieurs groupes. Il produit régulièrement des rapports sur l'état des connaissances scientifiques sur le changement climatique (groupe 1), et sur ses effets sur la vulnérabilité et la nécessité d'adaptation (groupe 2), pour finalement proposer des solutions (groupe 3), à l'intention des dirigeants.

A partir de ces travaux, des scénarios ont peu à peu été établis, déterminant les conséquences des changements en fonction de l'intensité de l'augmentation de la température mondiale et des mesures adoptées. Les experts et la communauté internationale s'accordent pour considérer qu'une augmentation de la température de 2°C provoquerait des conséquences irrémédiables. Les scénarios les plus pessimistes prévoient une augmentation pouvant aller jusqu'à 4 à 5 degrés si rien n'est fait. Des solutions ont donc été réfléchies, autour de deux axes : la mitigation, et l'adaptation. C'est sur la mitigation, définie comme étant la réduction des émissions de GES, que l'accent doit être mis. L'objectif est en effet avant tout d'éviter ou de ralentir cette augmentation de la température et les effets qui l'accompagnent. Ce n'est que lorsque les

[1] Saint Père François, « Lettre encyclique *Laudato si'* sur la sauvegarde de la maison commune », 191 p.
[2] Bien que cette réalité ne soit pas nouvelle. *Cf* Chantal CANS (dir. Sci.), Ines DINIZ, Jean-Marie PONTIER, Thierry TOURET, *Traité de droit des risques naturels*, Coll. Référence juridique, Ed. Le moniteur, 2014, pp 24 s.
[3] *Cf.* Rapports du GIEC. Les premiers datent de 1990, date de création de groupement scientifique mondial. Le cinquième et dernier rapport émanant du groupe de travail I sur les éléments scientifique a été publié en 2013. Tous les travaux sont disponibles à l'adresse : https://www.ipcc.ch/home_languages_main_french.shtml.
[4] AGNU, « Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », New York, 9 mai 1992, entrée en vigueur 21 mars 1994. Adoptée lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro.
[5] IPCC en anglais.

changements sont présents ou ne peuvent être évités qu'une réflexion doit être menée sur les moyens de « faire avec », de s'adapter.

Les conséquences de ces changements climatiques sont ainsi multiples et progressives[6]. Dans les zones où la température augmente, la sécheresse s'installe et met en péril les ressources en eau et les cultures. Dans les zones montagneuses, les sommets commencent à fondre, risquant de provoquer des inondations beaucoup plus violentes. Les modifications du climat vont également favoriser la formation de phénomènes extrêmes tels que les ouragans et les typhons, leur puissance et leur fréquence augmentant significativement. Enfin le réchauffement de l'atmosphère provoque un réchauffement et une dilatation des eaux de la planète, qui couplée à la fonte de la banquise, fait monter leur niveau dangereusement[7]. Certaines estimations prédisent une augmentation à certains endroits de plusieurs mètres.

Plus particulièrement concernant les espaces littoraux le GIEC établit le constat suivant : « le taux moyen d'élévation du niveau de la mer avec le temps au cours du XXIe siècle sera très probablement supérieur au taux observé de 1971 à 2010[8]. » Les experts relèvent qu'« Il est très probable qu'on observera une augmentation significative de l'occurrence de niveaux extrêmes de la mer d'ici la fin du XXIe siècle, une augmentation étant probable au début du XXIe siècle[9]».De plus, « Selon les projections pour le XXIe siècle, il est probable que sur le plan mondial, la fréquence des cyclones tropicaux va se réduire ou rester la même pour l'essentiel, parallèlement à une augmentation probable de la vitesse maximale des vents et de l'intensité des pluies imputables aux cyclones tropicaux, en moyenne mondiale[10] ».

Quatre éléments ont une influence sur le littoral : « l'influence continentale » correspondant à « la nature et la structure géologique du littoral », « l'influence marine » (niveau d'eau, action de la marée et des vagues), « l'influence atmosphérique » c'est-à-dire « le vent, la pluie et la température », et « les activités humaines [11]».

---

[6] *Cf* GIEC, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp 953 s. ; et GIEC, « Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects », *in* GIEC, *Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 1132 pp ; et GIEC, « Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. » *Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate,* Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 688 pp.

[7] Un chapitre du rapport du GIEC est spécifiquement consacré à l'impact sur le niveau de la mer GIEC « Sea Level Change », *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

[8] *Ibid.* p 99.

[9] *Ibid.* p 101.

[10] *Ibid.* p 107.

[11] Nicole LENÔTRE, « Pour une gestion dynamique du littoral », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 4/2009, n° 56, pp. 80-88.

Les tempêtes sont classées « en fonction de leur origine et de leur intensité »[12]. Si la zone tempérée est concernée par des tempêtes d'ouest hivernales, la zone intertropicale est affectée par des cyclones également appelés ouragans et typhons, qui se forment dans la partie orientale des océans pendant la période estivale et se déplace d'est en ouest[13] ». Ces phénomènes entrainent des vents violents (dégâts), pluies, submersion et érosion.

Quant à l'érosion côtière, elle est liée au fait que « Les littoraux (sableux et vaseux) évoluent en permanence, sous la double influence de la terre et de la mer. Ils sont tributaires des apports sédimentaires des bassins versant, que les fleuves amènent jusqu'à la côte. Ainsi, une forte crue aura pour conséquence des apports massifs de sédiments à la côte, alors qu'une tempête en mer provoquera son érosion[14]».

Il existe aussi un autre type d'érosion sur les côtes rocheuses. Nicole Lenôtre la décrit de la manière suivante : « La houle vient frapper le pied de la falaise, entraînant une action de sape ; cette action est attestée par une érosion plus forte de la falaise à son pied, entraînant un surplomb de la partie haute. (…) Les falaises s'érodent également par le haut, sous l'action de facteurs météorologiques tels que les précipitations et la température[15]».

Enfin, les submersions marines : « se produisent lors de tempêtes, à cause de phénomènes de surcote, c'est-à-dire d'élévation exceptionnelle du niveau de la mer pendant quelques heures, qui s'explique par une baisse de la pression atmosphérique, par des vents forts et des houles de forte amplitude »[16]. Cela entraine des débordements, des franchissements par paquet de mer, ou des ruptures d'un cordon dunaire ou d'un ouvrage de défense.

Ces changements menacent directement les humains dans leur vie et dans leur santé[17], et mettent en péril également certains écosystèmes, dégradant voire détruisant les habitats de la faune et les terrains propices pour certaines flores, favorisant le développement d'espèces nuisibles, ou au contraire menaçant l'existence d'autres ne pouvant vivre que si des conditions bien spécifiques sont réunies (par exemple les coraux).

Néanmoins, bien que les connaissances s'accumulent et sont de plus en plus précises, beaucoup d'incertitudes demeurent. Notamment, « on ne sait toujours pas bien comment les mécanismes de variabilité naturelle (moussons, ENSO, NAO, blocages…) s'articulent avec le changement climatique : il s'agit d'un chantier considérable, avec une

[12] Virginie DUVAT, Alexandre MAGNAN, *Ces îles qui pourraient disparaître*, Coll. Essais, Paris, Le Pommier, 2012, p 20.
[13] *Ibid.*
[14] Nicole LENÔTRE, *op. cit.* § 4.
[15] *Ibid.* § 5-6.
[16] *Ibid.* § 8.
[17] GIEC, « Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects », *Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 709-754. Nous y reviendrons également dans le corps de nos développements.

très forte composante théorique, qui demande beaucoup d'efforts dédiés[18] ». C'est la raison pour laquelle de nombreux modèles et scénarios sont élaborés, et utilisés. Il importe notamment de tenir compte des incertitudes quant à la réaction de l'Homme face à cette situation, et de la Nature elle-même.

Mais le changement climatique n'est pas la seule menace qui pèse sur l'environnement. L'industrialisation a apporté son lot de pollutions, et de transformation des économies et modes de vie, bouleversant et dégradant les milieux de vie, dans une course au développement et à l'urbanisation.

Ainsi, et ce surtout au cours du XXe siècle, l'occupation des territoires, leur exploitation, ou encore la pollution modifient les systèmes écologiques et climatiques, intensifiant certains phénomènes, « en éliminant certains composants des écosystèmes qui agissent comme tampon choc, atténuant les forces géophysiques mises en jeu dans de tels cataclysmes[19]». L'érosion des côtes, par exemple, est un phénomène à l'origine naturel, mais qui est accéléré par l'action de l'homme modifiant la morphologie des plages, essentiellement du fait de la littoralisation[20]. D'autre part, l'usage de certaines technologies impacte aussi la nature. La construction de barrage modifie le cycle de l'eau et les écosystèmes, et constitue une menace d'inondation si cet ouvrage vient à rompre.

En outre, et l'on ne peut le négliger, la Nature peut en elle-même représenter un danger pour l'Homme, sans intervention particulière de ce dernier : séismes, irruption volcaniques, crues… Les bouleversements naturels sont inhérents à l'histoire de la Terre : ainsi que nous le rappellent Chantal Cans et *alii* « La planète bleue a en effet connu des bouleversements tels que le fond des mers s'est retrouvé au sommet des montagnes, et que des terres émergées se sont retrouvées sous la mer[21]». Ces phénomènes naturels ont toujours existé et ne sont pas tous maitrisables par l'Homme. Un contrôle de l'implantation des individus et communautés, accompagné de certaines mesures de prévention peuvent réduire l'exposition à ces aléas.

Aussi, pour les besoins de notre étude, nous emploierons deux termes, conjointement ou distinctement : les adjectifs « climatique » et « environnemental », le deuxième englobant un plus vaste panel de réalités. Si les efforts actuels dans certaines politiques ou législations se concentrent sur le changement climatique, il nous semble trop radical et contreproductif de ne considérer que cette dimension, alors qu'il s'agit de phénomènes qui se surajoutent aux difficultés environnementales déjà présentes. En d'autres termes les évènements climatiques sont des évènements environnementaux, mais tous les évènements environnementaux ne sont pas d'origine climatique.

---

[18] Hervé LE TREUT, « Changements climatiques futurs : de l'alerte globale aux changements locaux », *in* Eric CHAUMILLON, Emmanuel GARNIER, Thierry SAUZEAU, *Les littoraux à l'heure du changement climatique*, Paris, Rivages des Xantons, Les indes savantes, Paris, p 19.
[19] François RAMADE, *Des catastrophes naturelles ?*, Paris, DUNOD, 2006, p 36.
[20] André DAUPHINÉ, *Risques et catastrophes, observer, spatialiser, comprendre, gérer*, Paris, Armand Colin, 2003, p 73.
[21] Chantal CANS (dir.) et *alii*, *op. cit.* p 15.

Le droit, notamment au niveau international, s'est alors saisi de cette question pour tenter d'apporter des réponses et des solutions à ce qui est devenu l'un des enjeux majeurs du XXIe siècle.

Naissance et évolution du droit du climat

L'action de l'Homme est intimement liée au climat et à ses conséquences sur l'environnement plus généralement, de sorte que « Si l'effet de serre joue un rôle majeur dans l'action de l'homme sur son environnement, c'est parce qu'il a un rôle démultiplicateur exceptionnel[22]».

C'est parce que les changements climatiques menacent de mener l'Humanité à un point de rupture que la communauté internationale s'est mobilisée, avec notamment la création du GIEC et la multiplication d'études et de propositions visant à apporter des solutions à cette crise. Cette problématique a été mise à l'agenda international dès les années 1970, l'un des premier temps fort étant la Conférence des Nations Unies sur l'environnement organisée à Stockholm en 1972. Ensuite, c'est le rapport Brundtland rendu public en 1987[23] qui a contribué à mettre en lumière les dégradations et les risques encourus. 1992 sera marqué par le Sommet de la Terre, lors duquel a été signée la Convention-Cadre des Nations Unies sur le changement climatique. Le texte est entré en vigueur après ratification en 1994, mais son application effective exige que des textes complémentaires soient adoptés. Le protocole de Kyoto signé en 1997 et entré en vigueur en 2005[24] a pu être perçu un temps comme une avancée, ce texte visant à préciser des objectifs de réduction de GES contenus dans la Convention. De nombreuses difficultés ont été rencontrées, et alors que son expiration avait lieu en 2012, ce n'est qu'avec l'Accord de Paris adopté le 12 décembre 2015 à l'issue de la COP 21 et ouvert à la signature le 22 avril 2016 que la lutte contre le changement climatique a été réactivée. Cet accord conclu entre 195 pays entérine de nouveaux objectifs et obligations pour l'ensemble des États parties, réaffirme un certain nombre d'objectifs, et en fixe d'autres. Est notamment affirmée la nécessité de limiter le réchauffement à 2 degrés[25], ainsi que la mise à disposition d'un fonds d'aide financière de 100 milliards de dollars, principalement à destination des pays en développement et vulnérables, afin de financer la transition énergétique et l'adaptation. La plupart des éléments contenus dans l'accord doivent être mis en place sur plusieurs années, chaque État devant réajuster ses objectifs et contributions tous les cinq ans à partir de 2020. A ce jour, la prochaine étape demeure la ratification du texte par les États signataires. Aussi, bien qu'il s'agisse d'une avancée significative, un certain nombre de points (notamment concernant la

[22] Hervé LE TREUT, *op. cit.* p 13.
[23] Gro Harlem BRUNDTLAND, *Notre avenir à* tous, Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU, avril 1987.
[24] ONU « Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques », 11 déc. 1997.
[25] Conférence des Parties, 21e session, Convention-cadre sur les changements climatiques, « Adoption d'un protocole, d'un autre instrument juridique ou d'un texte convenu d'un commun accord ayant force juridique, élaboré au titre de la Convention et applicable à toutes les Parties », Paris, 11 décembre 2015. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1.

responsabilité des pays développés et le rôle des pays émergents) doivent être réglés et cet accord doit encore être suivi d'actes.

La priorité demeure la mitigation (réduction des émissions de GES) mais l'adaptation face aux changements qui pour certains ont déjà lieu constitue également un volet essentiel.

Lorsque ces mesures n'ont pas été prises ou ne sont pas suffisamment efficaces pour réduire ces changements ou protéger les populations, et lorsque survient un évènement extrême ou que le territoire devient inhabitable, les personnes migrent[26]. Elles migrent parfois pour un temps, en fonction des saisons, ou définitivement. Elles migrent dans le visage voisin, dans une région plus éloignée, ou dans les cas plus extrêmes quittent le pays.

Tous les phénomènes climatiques ou environnementaux peuvent ainsi potentiellement susciter des migrations. Ce sont ensuite les modalités et les suites données à ce déplacement qui peuvent varier de manière significative[27].

En outre, à la crainte qu'un évènement climatique ne vienne mettre en péril leur existence s'ajoutent les difficultés éprouvées par ces populations pour subsister économiquement, alors qu'une part importante des activités dans nombre de pays est liée à la terre. Nous touchons ici à la frontière souvent ambiguë entre migration environnementale et migration économique. L'on retrouve d'ailleurs le plus souvent une corrélation entre inégalités environnementales et inégalités socio-économiques.

Or, la migration est très rarement indolore, qu'il s'agisse du motif de départ, des conditions dans lesquelles se déroule ce déplacement, de la perte de repères et de la difficulté à en acquérir de nouveaux. C'est la raison pour laquelle il est essentiel d'étudier ce phénomène, dont la dimension environnementale présente des particularités afin d'aider au mieux les populations en fonction de la situation et de leurs besoins. Il ne s'agira alors pas seulement de s'intéresser à la situation des personnes une fois que la migration a eu lieu, mais de se pencher sur les causes et les modalités de cette décision afin justement de tenter de réduire l'impact négatif sur les individus, sur les communautés, voire sur les États.

C'est en 1985 que le terme d' « *environmental refugee* » a été utilisé pour la première fois, dans un rapport d'Essam El-Hinnawi pour le PNUE[28]. Ces personnes y sont définies comme étant « des réfugiés forcés de quitter leur lieu de vie temporairement ou de façon permanente à cause d'une rupture de l'équilibre environnemental (d'origine naturelle ou humaine) qui a mis en péril leur existence ou qui a sérieusement affecté leurs

[26] Nous employons à dessein le terme « migrant » dans ces propos, terme neutre désignant le mouvement de population d'un point A à un point B. Nos propos ultérieurs auront pour objectifs d'apporter des précisions et d'établir des distinctions entre les termes employés dans la littérature scientifique. Cela nous permettra également de justifier l'arbitrage effectué dans le titre de cette thèse traitant du déplacement, et l'utilisation d'autres termes dans le corps de nos développements.
[27] *Cf infra*, pp. 43 s.
[28] Essam EL-HINNAWI, *Environmental refugees*, PNUE, 1985, Nairobi, 41 p.

conditions de vie ». Depuis, d'autres définitions ont été proposées, discutées, contestées, plusieurs terminologies pouvant être employées[29].

Quant aux chiffres, s'il est parfois difficile de les déterminer avec précision[30], notamment s'agissant de dégradation lente, le nombre de déplacements induits par des évènements intenses et rapides est déjà très préoccupant. En effet, d'après certains d'organismes internationaux, « En 2013, au moins trois fois plus de personnes ont été déplacées par des catastrophes que par des conflits. Environ 22 millions de personnes ont été déplacées dans au moins 119 pays, principalement à cause d'évènements météorologiques soudains[31] ».

Derrière cette problématique, est en jeu la capacité de réduire suffisamment les impacts humains sur le climat, et surtout la question de l'adaptation. Elle suscite notamment des interrogations sur le point de savoir si la migration constitue le dernier recours après l'échec d'autres méthodes, ou s'il s'agit d'une stratégie d'adaptation à part entière. C'est sur ce questionnement que nous orienterons notre réflexion, à partir notamment des modalités dans lesquelles se déroulent les migrations.

Intérêt particulier des zones côtières[32]

Devant la dimension mondiale, totale, de ce phénomène, pourquoi restreindre notre étude aux zones littorales et insulaires ? Le choix se justifie par des raisons pratiques et des arguments objectifs. Avant tout, traiter de tous les types d'atteintes et de tous les déplacements induits constituerait un champ trop vaste, dépassant le cadre d'un tel travail, et ne permettant pas une étude approfondie des règles juridiques. Notre propos est de dégager des éléments de réponse à partir de cas concrets.

Le choix de s'intéresser plus particulièrement aux littoraux se justifie également par la proportion de personnes potentiellement concernées, puisque les deux tiers de la population mondiale habitent sur le littoral, et que les plus importantes mégalopoles sont également situées près des côtes. Cette occupation intense se traduit par une fragilisation de certains espaces, aggravant encore la situation pour les habitants.

Déjà dans les années 1990, Roland Paskoff s'alarmait de la situation dans un ouvrage intitulé « Côtes en danger[33] », craintes confirmées par les travaux du GIEC notamment. Parmi les terrains d'étude sur lesquels nous reviendrons ci-après, l'on mentionnera la mise en danger par l'implantation humaine des mangroves, pourtant essentielles à

[29] *Cf infra*, pp. 46 s et 62 s.

[30] *Cf* Oli BROWN, « Le jeu des chiffres », *Revue migrations forcées*, Les changements climatiques et les déplacements, Oxford, Centre d'études des réfugiés, n°31, octobre 2008, p 8.

[31] « In 2013, almost three times as many people were newly displaced by disasters than by conflict. Some 22 million people were displaced in at least 119 countries, mostly by rapid-onset weather-related disasters. » Jane MCADAM, Marc LIMON, *Human rights, climate change and cross-border displacement : the of international human rights community in contributing to effective and just solutions*, Universal rights group, Switzerland, August 2015, p 3.

[32] « On entend généralement par zones côtières, les zones d'interface ou de transition entre la terre et la mer. Pour les besoins de la gestion, on utilise pour les définir diverses limites côté mer et côté terre, pouvant être assez étroites et précises ou plus larges et plus nébuleuses. », Philippe DUARTE SANTOS, « Vulnérabilité, impacts et adaptation des zones côtières au changement global », *in* André MONACO et Patrick PROUZET (dir.), *Risques côtiers et adaptation des sociétés*, Coll. mer et océan, UK, ISTE ed., 2014, p 161.

[33] Roland PASKOFF, *Côtes en danger*, Paris, L'Harmattan, 1992, 250 p.

certains écosystèmes littoraux[34]. De même, les marais du Mississippi disparaissent petit à petit, de manière inquiétante[35], payant « un lourd tribut à l'urbanisation, à l'industrialisation, au développement des infrastructures routières, toutes grandes consommatrices d'espace »[36].

Quant aux espaces coralliens, composés d'organismes vivants très fragiles (exigeant notamment des conditions de température bien spécifiques), ils constituent des récifs, forment des barrières, voire des atolls pour certains habitables. Pourtant, ces « île-oasis dans un désert océanique[37] » « montrent une grande fragilité vis-à-vis des pressions qu'exercent sur eux des activités humaines diverses, lourdes de dangers, car elles menacent en beaucoup d'endroits l'existence même de ces formes littorales très originales[38]». A cela s'ajoutent les problèmes de surpêche, de tourisme, d'urbanisation excessive des atolls, etc.

Intitulant l'un de ses chapitre « Le littoral d'empoigne », Roland Paskoff déplore ainsi qu' « Un peu partout à travers le monde, surtout dans les latitudes tempérées mais également sous les tropiques, aussi bien dans les pays industrialisés que dans ceux en voie de développement, les littoraux sont soumis à d'intenses pressions et font l'objet d'enjeux antagonistes d'équipement qui les agressent, mettent en péril leurs équilibres naturels et dégradent les richesses de tous ordres qu'ils recèlent[39]».

En outre, les phénomènes environnementaux auxquels sont soumis les espaces littoraux et insulaires posent des questions inédites dans la mesure où la disparition physique de certains territoires, voire de certains États est redoutée.

Parmi ces pays, ceux particulièrement vulnérables à l'élévation du niveau de la mer sont surtout des îles coralliennes, situées à une altitude très basse. Les archipels situées dans le Pacifique, principalement la Polynésie et la Micronésie, avec entre autres la Polynésie Française, Tuvalu, Kiribati, États fédérés de Micronésie, etc son souvent citées. Mais l'océan Indien comporte également des iles coralliennes potentiellement en danger, au premier rang desquelles les Maldives[40]. Concernant leur mode de fonctionnement, certaines de ces archipels sont indépendantes. C'est le cas des Maldives, de Kiribati, Tuvalu et Nauru. Les autres sont en libre association avec leur ancienne colonie (États-Unis, Nouvelle-Zélande). Nous nous centrerons sur la première catégorie (leur potentielle disparition étant d'autant plus critique), mais évoquerons aussi la deuxième pour étayer certains propos.

La plupart sont soumises à une très forte pression démographique, alors qu'elles font l'objet d'un peuplement très ancien, pour certains depuis 40 000 ans[41]. Un tournant a eu lieu avec l'arrivée des occidentaux, bouleversant les modes de fonctionnements

[34] *Ibid.* p 129 s.
[35] *Ibid.* p 136.
[36] *Ibid.*
[37] *Ibid.* p 174.
[38] *Ibid.* p 181.
[39] *Ibid.* p 205.
[40] *Cf* Virginie DUVAT, Alexandre MAGNAN, *Ces îles qui pourraient disparaitre, op. cit.* p 10.
[41] *Ibid.* p 43.

économiques, culturels, et impliquant une relation de domination notamment concernant l'exploitation des ressources[42].

Ces États constituent l'un de nos terrains d'étude, pour les raisons invoquées ci-dessus, ainsi que pour leurs cultures et leurs systèmes politiques et juridiques différents. Se distinguent en effet les pays possédant un système de *Common Law*, et ceux issus de la *Civil law*. Alors que le premier repose essentiellement sur la jurisprudence et l'édiction de règles de droit au fur et à mesure des litiges, le second repose sur une démarche législative, codifiée. Cela correspond au système français, et à certains États insulaires ayant été sous influence française. Quant aux USA, au Bangladesh (anciennes colonies britanniques), et aux autres petits États insulaires indépendants ou encore partiellement rattachés aux États-Unis ou à la Nouvelle Zélande, ils possèdent un droit de *Common Law*. Qualifiée de droit coutumier, la *Common Law* n'est cependant pas le seul système reposant sur la coutume. Typiquement, le Bangladesh ou les Petits États insulaires possédaient une forme de droit coutumier avant l'influence occidentale. Cela aura un rôle non négligeable sur les manières d'adapter les règles de droit aux réalités environnementales, notamment en termes de règlementation foncière et urbanistique.

Nous étudierons également la France, marquée plus particulièrement par la tempête Xynthia en février 2010. La submersion provoquée a engendré la mort de 29 personnes, et a poussé les autorités et prendre des mesures afin d'interdire les constructions, et donc le retour de nombreux habitants dans les zones « d'extrême danger ». Cette tempête a été, pour reprendre les mots de Virginie Duvat et Alexandre Magnan, « un évènement extrême par la submersion qu'elle a générée, mais aucunement un évènement inédit, et par conséquent imprévisible, car les submersions de tempête ont une « permanence historique [43] ». Elle a donc permis d'amorcer une réflexion, menée par tous les acteurs concernés, sur les raisons pour lesquelles cette tempête a été si dramatique, et plus largement sur les conséquences et la manière de gérer l'érosion des côtes et le risque d'augmentation des tempêtes en fréquence et en intensité. Outre qu'il s'agisse de notre droit de formation, c'est un terrain d'étude selon nous d'autant plus pertinent qu'il s'agit d'un pays développé, disposant de moyens financiers et technologiques conséquents, ainsi que d'un important arsenal législatif.

Un autre pays développé semble tout aussi pertinent à inclure dans ce panel car présentant d'autres caractéristiques : les USA. Première puissance économique mondiale, elle a pourtant connu des crises, notamment l'ouragan Katrina qui il y a dix ans frappait la Nouvelle Orléans. Les lacunes de la protection, ainsi que les inégalités sociales y ont été pointées du doigt. La fragilité est d'autant plus grande que le pays possède deux immenses façades littorales, émaillées d'importantes mégalopoles, et soumises à d'importants risques d'érosion. Le cas de la Nouvelle Orléans est particulièrement intéressant puisqu'ici encore, il ne s'agissait pas d'un évènement nouveau : construite en 1718, dans une grande zone humide, à la confluence du lac Pontchartrain, du lac Borgne, et du fleuve Mississippi, la ville est en effet régulièrement

[42] *Ibid.* p 57.
[43] Virginie DUVAT, Alexandre MAGNAN, *Des catastrophe… « naturelles » ?,* Coll. Essais et documents, Paris, Ed. Le pommier, 2014, p 70.

soumise aux ouragans. Katrina a cependant été extrêmement marquant, à divers égards, qualifié par Virginie Duvat et Alexandre Magnan de « cauchemar américain[44] ».

L'inondation de près de 80% de la ville a donné lieu à « Des images de chaos – le mot n'est pas trop fort – ont été diffusées par les médias 24h/24h tout au long de cette semaine noire : des scènes de pillage dans les rues, l'usage de la violence par les forces de l'ordre, des victimes entassées dans des centres gigantesques mais totalement inadaptés à la situation, et une administration fédérale défaillante[45]». Cette catastrophe était pourtant prévisible, plusieurs études l'indiquant[46]. Des questionnements avaient notamment eu lieu lorsque d'intenses cyclones (Andrew 1992, Ivan 2004) étaient passés aux abords de la Nouvelle-Orléans. Que serait-il arrivé s'ils avaient frappé la ville ? La réponse a été donnée par Katrina…

L'on ajoutera également à ces préoccupations celle du territoire de l'Alaska, en proie à la fonte des glaces, menace pour l'habitat et le mode de vie des populations autochtones. Certains points seront intéressants à mettre en perspectives avec les problématiques des petits pays insulaires.

Mais les bouleversements environnementaux risquent de toucher de manière plus grave les pays en développement, soumis à une très forte vulnérabilité. C'est la raison pour laquelle il nous fallait également inclure dans ce panel certains de ces pays, dont la problématique des espaces littoraux est particulièrement présente. Aux petits États insulaires du Pacifique s'ajoute ainsi le Bangladesh, à la composition géographique quelque peu différente par rapport aux pays précités.

Avec sa configuration deltaïque (144 000 m^2), le Bangladesh est apparu comme un pays pertinent à étudier. Il est d'ailleurs régulièrement cité dans les rapports et études sur les changements climatiques et les déplacements de populations. Caractérisé notamment par une très grande pauvreté, ce pays est en effet classé parmi les plus vulnérables, puisque « On estime que 97% de sa surface et 98% de sa population sont exposés à au moins deux types de risques majeurs, parmi lesquels dominent les inondations, les cyclones, les tsunamis et les tremblements de terre. Près de deux tiers du pays sont situés à moins de 5 mètres d'altitude[47]».

Les conditions de vie déjà difficiles risquent de se dégrader encore considérablement avec une intensification des crues et une salinisation des sols, dans un contexte d'extrême pression démographique. Il s'agit de véritables défis pour un pays possédant une assise juridique et politique moins affermie.

Ce panel nous permet ainsi d'étudier des pays à la configuration géographique différente – tous ayant en commun un lien avec la mer – avec des niveaux de développement différents, des systèmes juridiques et un rapport au droit différents, et surtout confrontés à des types de migration différents. Nous rechercherons ainsi les similitudes

[44] *Ibid.* p 101.
[45] *Ibid.*
[46] *Ibid.* p 103-104.
[47] *Ibid.* p 38.

et différences entre ces situations, et les moyens d'apporter une réponse juridique, en puisant notamment dans les ressources des autres pays.

En revanche, bien que constituant des évènements majeurs de ces dernières années, nous excluons les pays touchés par des tsunamis (Indonésie, Japon), dans la mesure où il s'agit d'évènements spécifiques, d'origine avant tout géophysique (séisme), pour lesquels les moyens de prévention et de protection apparaissent plus limités et différents de ceux mobilisables pour les autres types d'aléas littoraux. Nous nous permettrons cependant, comme avec d'autres pays ou d'autres aléas, d'exploiter ponctuellement certains éléments de leur situation (notamment sur la gestion de crise, la reconstruction), de leur législation ou de leurs concepts afin d'étayer nos propos relatifs aux zones étudiées.

Nous venons d'évoquer l'intérêt de se pencher sur des pays expérimentant différents types de migrations. Il convient d'ors et déjà d'apporter certaines précisions sémantiques. Le terme de migration signifie un mouvement d'un point A à un point B.

Il a néanmoins pris une connotation différente ces dernières décennies, renvoyant plus particulièrement aux mouvements transfrontaliers. C'est alors que récemment le terme de « déplacés » a fait irruption dans la littérature. Il peut désigner tout à la fois ou alternativement un mouvement interne (au sein d'un même pays), initié voire imposé par les autorités ou une forte contrainte extérieure.

Dans l'intitulé de notre travail, le terme de déplacement a ainsi été préféré à celui de migration dans la mesure où dans une grande majorité des situations, les mouvements induits par des changements environnementaux se déroulent en interne. En outre, ce terme semble mieux rendre compte du caractère plus ou moins contraint que peut revêtir ce départ, sans pour autant nous enfermer dans la catégorie à bien des égards trop étroite et inexacte de « réfugié ».

En revanche, contrairement à beaucoup d'études[48] et de propositions émises sur cette thématique, nous effectuons un double changement de paradigme en nous focalisant non plus sur les déplacés mais sur le déplacement, et en ne nous axant plus sur les dégradations environnementales, mais sur les risques naturels. Autrement dit, nous déplaçons le curseur chronologique bien plus en amont, avant que le déplacement ne soit survenu, voire avant même que l'élément provocateur ne survienne.

Dans la mesure où de ces nouvelles orientations découle une nouvelle approche du déplacement, une analyse plus approfondie des termes adoptés et des travaux centrés sur les déplacés sera réalisée dans le corps même des développements, contribuant à la démonstration de la nécessité et de la pertinence de cette approche renouvelée. Les divergences doctrinales peuvent en effet être très profondes puisque la pertinence de l'existence même de la catégorie spécifique de déplacements liés à l'environnement a été débattue. Son étendue est également sujette à divers positionnements. C'est d'ailleurs

[48] Notamment la thèse de référence sur le sujet : Véronique MAGNINY, *Les réfugiés de l'environnement hypothèse juridique à propos d'une menace écologique*, Paris I, 1999, 1290 p.

l'une des raisons pour laquelle nous ne souhaitons pas centrer nos propos sur cette approche, déjà mainte fois débattue et critiquée.

Ainsi, certains, tels Véronique Lassailly-Jacob se basant sur le motif de départ, distinguent les persécutions et violences, de la dégradation et destruction de l'environnement, des politiques d'aménagement du territoire, et de l'intervention d'ordre politique et stratégique. Il est aussi possible de différencier immigration légale et illégale, ou encore migration temporaire ou définitive. Mais d'autres, comme Jane McAdam, se questionnent sur la pertinence d'établir une distinction, parfois artificielle, entre les migrants, alors que ce qui importe, ce sont les besoins de ces personnes. En effet, pourquoi dissocier le sort de quelqu'un frappé par une inondation détruisant ses récoltes, de quelqu'un qui a fait faillite et doit rechercher un travail ailleurs ? La question se pose d'autant plus que, comme nous l'avons évoqué, contexte environnemental et économique sont bien souvent étroitement liés. Cette ambiguïté est le terrain d'une opposition entre « sceptiques », et « alarmistes », les premiers mettant l'accent sur la complexité des phénomènes migratoires et la nécessité de les appréhender de manière globale (cette tendance se retrouve généralement chez les spécialistes des réfugiés et des migrations), tandis que les seconds insistent sur l'impact important des changements climatiques et de l'environnement sur les dynamiques migratoires présentes et futures (ce sont davantage les environnementalistes qui adoptent ce raisonnement).

Il est bien évident que tous les types de migrations méritent une attention particulière car ils génèrent dans la majorité des cas une vulnérabilité potentiellement dangereuse, notamment en présence d'un enjeu économique. Mais cela n'empêche pas que comprendre les origines d'une migration, même si une partie de la classification sera inévitablement artificielle, permettra de mieux cerner les besoins, et de mieux y répondre, voire de pouvoir les anticiper et donc de gérer les potentiels flux migratoires. Ceci est encore plus important lorsque l'élément qui a poussé à la migration est réversible, et que ce déplacement peut être temporaire si les mesures adéquates sont prises. Par ailleurs, d'un point de vue plus pragmatique, si un travail de fond est indispensable au sujet de l'ensemble des phénomènes migratoires, les États ont besoin de critères et de « compartimenter » leurs obligations, tant pour des raisons politiques que pratiques. Leur politique d'accueil dépend en effet du contexte politique, démographique, et économique, auxquels s'ajoutent les obligations de plus en plus importantes en termes de protection des libertés fondamentales, quelle que soit la nationalité des personnes se trouvant sur leur territoire.

Dans l'impossibilité de ne retenir qu'un seul facteur pour définir un type de déplacement, nous devons donc rechercher une autre manière d'aborder ces facteurs migratoires afin de distinguer les types de migrations, et d'y adapter la protection. Ainsi, il est nécessaire de revenir à des questionnements plus basiques et concrets sur la raison de ces déplacements. Quel est l'élément perturbateur de l'équilibre actuel qui va entrainer le déplacement ? Précisons qu'il peut tout aussi bien s'agir d'un élément ponctuel ou plus diffus. Face à la combinaison de facteurs, il conviendrait de rechercher le facteur initial, ou prioritaire. C'est cette logique que nous proposons d'appliquer à la

question environnementale, afin précisément de déterminer ce que regroupe ce type de migration. La définition de base qui en résultera permettra d'envisager une protection adaptée, n'empêchant cependant pas d'établir des subdivisions pour davantage correspondre aux réalités, notamment pour les populations littorales. L'existence et la définition des déplacés environnementaux seraient alors synonymes de protection et d'octroi de droits, dont les modalités de garanties seront déterminées en fonction de ces réalités.

Néanmoins, et c'est ici le cœur de ce travail, notre démarche ne s'inscrit pas dans la seule recherche d'un statut juridique (ces personnes étant à ce jour placée dans un vide juridique) et de normes mobilisables dans leur situation. Il s'agit bien sûr d'un point important, qu'il nous faudra aborder, mais notre propos est de réfléchir à l'intérêt qu'il y aurait à envisager plutôt le déplacement à partir du moment où un problème environnemental, un risque a été détecté, jusqu'à l'installation dans le nouveau lieu. L'objectif serait de sortir de la démarche d'urgence, proactive, dans laquelle encore beaucoup d'acteurs sont focalisés. Il nous semble qu'en adoptant cette axe, de plus nombreux leviers pourront être mobilisés pour diminuer les difficultés suscitées par ces dégradations et les migrations qui en découlent.

Enjeux du sujet

Le risque se définit comme étant un « évènement dommageable dont la survenance est incertaine, quant à sa réalisation ou à la date de cette réalisation[49] ». Dans son dernier rapport, le groupe 2 du GIEC assume et explique la nouvelle évolution au profit de la notion de risque « La démarche nouvelle adoptée dans le présent rapport, à savoir l'accent placé sur le risque, sert à étayer la prise de décisions dans le contexte du changement climatique et complète d'autres éléments du rapport[50]».

Ce qui caractérise le plus profondément la notion de risque, c'est donc la présence d'une incertitude. Incertitude quant à l'ampleur du risque, incertitude quant à sa réalisation. Le terme peut se traduit en anglais par le mot « *hazard* ». Il s'agit d'un évènement probable, incertain, qui aura des conséquences généralement négatives s'il se réalise. Une nuance peut tout de même être apportée, puisque plusieurs mots anglais peuvent être utilisés, apportant un degré de précision supplémentaire. Ainsi, pour Valérie November*, le hazard* est une incertitude qui a des conséquences sur les personnes ou les biens, alors que le risque n'en a pas, en tout cas à l'instant présent[51]. Quant au « *disaster* », il s'agit bel est bien de la réalisation du risque, c'est-à-dire la survenue d'un désastre, d'une catastrophe.

Concernant le vocabulaire employé à ce sujet, ainsi que le rappellent Dauphiné et Provitolo, « les termes risques, aléa, fluctuation, hasard, endommagement potentiel, doivent servir à définir l'aspect potentiel de la science des risques tandis que les termes

[49] Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, 10e ed., Coll. Quadrige dico poche, Paris, PUF, 2014, p 930.
[50] GIEC, « Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects », *op. cit.* p 37.
[51] Valérie NOVEMBER, *Les territoires du risque : le risque comme objet de réflexion géographique*, Bern,Peter Lang, 2002, p 158.

accidents, catastrophe, crise, désastre, cataclysme, fléau, calamité, sinistre, seront au contraire retenus pour décrire une réalité, un phénomène qui s'est véritablement produit[52]».

Il est difficile d'établir précisément d'où provient le mot risque, mais cette idée est présente en filigrane de la pensée de nombreux auteurs, au fil des siècles[53]. Lors de son apparition dans la langue française, aux alentours du XVIe siècle, le terme était associé au mot fortune, c'est-à-dire au hasard. Il pouvait donc s'agir d'une potentialité bénéfique. Mais au fil du temps, le terme « fortune » adoptant une connotation positive, le risque a été au contraire associé à un évènement négatif, à un potentiel dommage.[54] Néanmoins, l'idée de gain n'est pas totalement supprimée dans le sens où une prise de risque, c'est-à-dire une exposition à une potentialité négative peut être un moyen d'obtenir quelque chose de positif, si nous échappons à ce mal.

Il se définit actuellement comme la réunion d'un aléa et d'une vulnérabilité. L'aléa peut se définir comme la « probabilité d'un évènement qui peut affecter le système étudié naturel ou technologique [55]». Cette probabilité n'est pas pour autant aisée à établir dans la mesure où ce calcul suppose de se baser sur une série d'évènements alors que certains risques surviennent justement rarement (ex : nucléaire), ou que parmi une liste d'évènements d'intensité moyenne, existent ponctuellement des catastrophes plus importantes[56]. Il s'agit donc de se baser à la fois sur les données objectives, réelles à disposition, mais également d'imaginer, d'anticiper les caractéristiques des évènements futurs.

L'aléa naturel correspond à un « phénomène physique potentiellement dommageable[57] ». Il est défini par le GIEC comme étant l'« Éventualité d'un phénomène ou d'une tendance physique, naturelle ou anthropique, ou d'une incidence physique, susceptible d'entraîner des pertes en vies humaines, des blessures ou autres effets sur la santé, ainsi que des dégâts et des pertes matériels touchant les biens, les infrastructures, les moyens de subsistance, la fourniture des services, les écosystèmes et les ressources environnementales[58]».

Les géographes distinguent trois types d'aléas naturels : hydroclimatiques (tempêtes) morphodynamiques (ex : glissement de terrain) et géodynamiques internes (séismes)[59]. Ainsi, l'intensification des évènements météorologiques extrêmes va amplifier le phénomène d'érosion qui lui-même va constituer un risque accru de submersion.

---

[52] André DAUPHINÉ, Damienne PROVITOLO, « Risques et catastrophes, observer, spatialiser, comprendre, gérer »,2e ed., Paris, Armand Colin, 2013, p 18.
[53] Pour un aperçu, voir notamment Valérie NOVEMBER, *op. cit.* p 120.
[54] *Ibid.* p 120. L'auteur précise que l'Académie Française a validé cette évolution.
[55] André DAGORNE, René DARS, *Les risques naturels. La cindynique*, Coll. Que sais-je ?, Paris, PUF, 2001, pp 13-14.
[56] *Ibid.* p 18.
[57] Ils peuvent ensuite être subdivisés en « sous-aléas » ou en « effets induits ou associés », Freddy VINET, *Le risque inondation. Diagnostic et gestion*, Coll. Sciences du risque et du danger, Paris, Ed. Tec & Doc, 2010, p 20.
[58] GIEC, « Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects », *op. cit.* p 39.
[59] Freddy VINET, *op. cit.* p 24.

Chaque aléa est lui-même composé de quatre éléments : « la magnitude (composante énergétique ou puissance), la probabilité d'occurrence (composante temporelle), l'aire d'impact (composante spatiale), et la durée d'action[60]. Des méthodes permettent d'évaluer du mieux possible chacun de ces paramètres afin d'avoir l'idée la plus précise de la situation.

L'adjectif « naturel » renvoie à l'origine du phénomène en question qui, en principe, se serait tout de même réalisé sans la présence ou l'intervention de l'Homme, par opposition à d'autres types d'aléas « créés par l'Homme ». Ainsi, les activités volcaniques sont totalement indépendantes de l'Homme, et font partie du fonctionnement de la Terre. Or, il est constaté que l'Homme n'est pas totalement extérieur à tous ces phénomènes. Sans véritablement les créer, « la présence et les comportements humains influent à des degrés divers sur les processus physiques (…)[61]».Ainsi, en dehors du facteur vulnérabilité qui est indubitablement lié à l'activité humaine, l'aléa subit aussi l'influence de l'Homme, contrairement à la théorie naturo-centrée qui prévalait dans les années soixante[62].

Quant à la vulnérabilité, elle peut être définie comme le « niveau de fragilité face à des aléas naturels », dépendant « du degré d'exposition de la société, de ses caractéristiques propres et de sa capacité à faire face à un évènement[63]». Néanmoins, au sein des chercheurs, la définition peut varier. Ce terme peut en effet désigner « tout à la fois le *dommage* et la *propension à subir le dommage*[64] ». Le GIEC quant à lui la définit comme « le degré par lequel un système risque de subir ou d'être affecté négativement par les effets néfastes des changements climatiques, y compris la variabilité climatique et les phénomènes extrêmes. La vulnérabilité dépend du caractère, de l'ampleur et du rythme des changements climatiques auxquels un système est exposé, ainsi que sa sensibilité et de sa capacité d'adaptation[65]». Au fil du temps et des études successives, la définition s'est complexifiée, partant d'une approche essentiellement physique, matérielle, vers une approche plus globale de la vulnérabilité, impliquant notamment la dimension sociale du territoire concerné. Aussi, avec l'importance croissante de la vulnérabilité dans l'analyse du risque, ce dernier « ne dépend plus uniquement d'un facteur externe : il est également lié aux qualités *internes* de l'élément exposé[66]». C'est ainsi que pour les sociologues, c'est principalement le manque d'adaptation d'une société, son manque de capacité à faire face à la survenance d'un aléa qui constitue sa vulnérabilité[67].

---

[60] *Ibid.* p 26
[61] Robert D'ERCOLE, Patrick PIGEON, « L'expertise internationale des risques dits naturels », *Annales de Géographie*, 1999, vol. 108, n°608, p 340.
[62]Ecole de Chicago (Burton et Kate 1964), *Cf.* Freddy VINET, *op. cit.* p 16.
[63] Virginie DUVAT, Alexandre MAGNAN, *Des catastrophes…naturelles ?*, *op. cit.* p 13.
[64] Magali REGHEZZA, « La vulnérabilité : un concept problématique », *in* Frédéric LEONE, Freddy VINET (dir.), *La vulnérabilité des sociétés et des territoires face aux menaces naturelles. Analyses géographiques*, Coll. géorisques n°1, Montpellier 3, Publications de l'Université Paul Valéry, 2006, p 35.
[65] GIEC, « Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects », *op. cit.*
[66] Magali REGHEZZA, *op. cit.* p 37.
[67] *Ibid.* p 37.

L'analyse de cette vulnérabilité n'est cependant pas aisée, les experts du GIEC soulignant que « L'acquisition de connaissances sur la vulnérabilité, l'exposition et la capacité de réaction des systèmes humains et naturels interconnectés à l'avenir se révèle particulièrement difficile étant donné le nombre de facteurs sociaux, économiques et culturels qui peuvent intervenir et qui n'ont pas été complètement pris en compte jusqu'à ce jour. Ces facteurs comprennent les richesses et leur répartition au sein des sociétés, la démographie, les migrations, l'accès à la technologie et à l'information, la structure de l'emploi, la qualité des réponses adaptatives, les valeurs sociétales, les structures de gouvernance et les institutions chargées de résoudre les conflits[68] ».

Au-delà de la problématique des risques liés au changement climatique, le risque est très présent dans les sociétés actuelles. Est ainsi constatée une complexification des risques ces dernières années reposant sur une imbrication de différentes menaces. Si les risques naturels occupent une place prépondérante dans la famille des risques, ils ont été rejoints, surtout au XXe siècle, par les risques technologiques. Ces catastrophes sont d'origine humaine à deux endroits : la technologie ou la méthode d'exploitation de ressources naturelles est créée par l'homme, et la cause de défaillance de cette technologie est généralement également d'origine humaine, d'autant plus que certaines techniques ne sont pas totalement maitrisées. Quant aux conséquences de ces incidents, outre les éventuelles pertes humaines directes, l'environnement peut également être affecté, notamment par des polluants chimiques, ce qui pourra à terme avoir des répercussions sur les êtres humains. Certaines pollutions lentes, également issues de technologies humaines sont aussi très pernicieuses et sont dommageables sur le long terme[69]. Parmi cette catégorie de risque technologique, figure bien sûr le risque nucléaire, atypique à plusieurs égards[70]. Nous nous plaçons ici dans la catégorie des risques qui ne se réalisent que très rarement, voire jamais, mais qui s'ils surviennent effectivement, ont une capacité de dommage extrême.

La catastrophe de Fukushima est particulièrement révélatrice de l'imbrication de ces risques. Un séisme, aléa naturel par excellence, provoque un tsunami qui vient endommager une structure entièrement conçue par l'homme : une centrale nucléaire. A la réalisation d'un risque naturel vient alors s'ajouter la réalisation d'un risque technologique de grande gravité. Si le phénomène naturel initial ne peut être contrôlé, la question de l'implantation d'activités humaines, qui plus est dangereuses, suscite la réflexion. On parle de « système de production du risque [qui] peut être lu comme un

[68] GIEC, « Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects », *op. cit.*

[69] Ainsi, les conséquences de l'industrialisation et du développement des automobiles se constatent à présent avec l'augmentation du niveau de dioxyde de carbone dans l'air, qui impactera la santé des populations dans le futur. Le risque de pollution, risque technologique, ne trouve alors pas son origine dans un évènement unique, mais dans la diffusion continue, délibérée ou non, de ces polluants dans l'environnement.

[70] Cette technique de production d'énergie est certes maitrisée dans le sens où les ingénieurs savent comment isoler les éléments radioactifs de la population, mais des questions se posent encore quant à l'avenir des déchets radioactifs actuellement stockés. Qu'il s'agisse de l'uranium actuellement utilisé ou des déchets, la moindre défaillance peut avoir des conséquences dramatiques pour les populations, et aucun véritable moyen n'existe pour contrer cette pollution lorsqu'elle survient.

ensemble de facteurs interdépendants expliquant l'occurrence potentielle de dommages[71] ».

Les risques naturels sont quant à eux le reflet de la conception de la nature par l'Homme et de la rupture entre ces deux entités. Composant de l'environnement terrestre, l'Homme s'en dégage en considérant la Nature comme un bien à sa disposition, exploitable et influençable. Il ne fait plus partie de l'environnement, mais est, « maitre et possesseur de la Nature » tel que l'exprimait déjà Descartes[72]. A défaut de véritablement la maitriser, il en devient au contraire la victime directe. La catastrophe est alors « perçue comme une anomalie et un désordre dans une Nature régentée par l'homme[73]» alors qu'il s'agit justement du fonctionnement de l'environnement. Puisque l'homme est capable d'exploiter l'environnement et maitrise de plus en plus de techniques, il est inconcevable pour lui de ne pas pouvoir éviter une catastrophe et donc maitriser un risque.

S'opère alors une progressive confusion entre risques d'origine naturelle et risques d'origine anthropique, pour former une catégorie plus générale que l'on pourrait qualifier de risque environnemental. Il apparait ainsi que « la catastrophe a ceci de naturel qu'elle est déclenchée par des aléas qui n'ont pas été créés par l'homme (par exemple, une tempête ou un tremblement de terre), et que parallèlement, elle a cela d'anthropique qu'elle se nourrit des déséquilibres sociaux, économiques, territoriaux et environnementaux liés, eux, à des processus graduels de mal-développement[74] ». Il existerait finalement donc très peu d'aléas que l'on pourrait qualifier de totalement naturels, et donc, très peu de risques purement naturels, au point que l'on peut considérer que « Si le nombre et les impacts des catastrophes naturelles ont régulièrement augmenté depuis le début du XXe siècle, c'est donc d'abord parce que les sociétés contemporaines sont davantage productrices de risques que celles qui les ont précédées[75] ». François Ramade propose quant à lui une classification des causes de catastrophes composée « (…) - du plus « naturel » vers le plus « artificiel » - les catastrophes géophysiques, climatiques, anthropiques (conséquences de la surexploitation par l'homme du couvert végétal ou des terres cultivées), démographiques, enfin technologiques[76] ».

Par soucis de clarté, et tout en gardant à l'esprit les nuances à apporter à une telle qualification, nous conserverons dans nos propos les expressions « risque naturel » et

[71] Dominique BOURG, Jean-Louis ERMINE, « Les risques technologiques : un essai de typologie », *in Quaderni*, Le risque : les choix technopolitiques, n°48, Automne 2002, pp. 67-77.
[72] Philippe SÉGUR, « La catastrophe et le risque naturels : essai de qualification juridique », *RDP* n°6, nov-dec 1997, note 4, p 1694.
[73] *Ibid.* p 1694.
[74] Virginie DUVAT, Alexandre MAGNAN, *Des catastrophes… « naturelles » ?*, *op. cit.* p 11.
[75] *Ibid.* p 5. Cette vision n'est cependant pas partagée par tout le monde. Ainsi, pour Philippe Ségur, cette distinction entre catastrophe naturelle et anthropique n'est pas véritablement pertinente pour d'autres raisons. Selon lui, elle nie le caractère naturel de l'Homme et son interférence avec ce milieu. Les catastrophes naturelles seraient alors « tous les faits catastrophiques dont la cause *immédiate* est naturelle, même si la cause primaire est humaine. ». Philippe SÉGUR *op. cit.* p 1700.
[76] François RAMADE, *op. cit.* p 5.

« catastrophe naturelle » pour mentionner les évènements auxquels sont soumises les zones côtières.

Pour Ulrich Beck, dont l'ouvrage majeur « La société du risque » constitue une référence sur le sujet, le risque, quel qu'il soit, est lié à la modernité[77]. Outre l'apparition de nouveaux risques, liés aux nouvelles technologies, c'est surtout le mode de fonctionnement des sociétés modernes qui caractérise cette omniprésence du risque. Freddy Vinet constate ainsi que, « (…) la demande sécuritaire s'est accrue dans les sociétés occidentales du fait de leur fonctionnement socio-économique et des contraintes sociales qui les sous-tendent [78]». La société s'est tellement complexifiée, les enjeux, notamment économiques, sont devenus tellement importants et fragiles, que tout devient une menace potentielle. A cela s'ajoute, et c'est là une véritable différence avec les pays en développement, le confort gagné au fil des années dans les domaines les plus fondamentaux[79]. La sécurité du logement, alimentaire, et sanitaire implique que les préoccupations des individus changent, et surtout que ces derniers souhaitent à tout prix conserver cette sécurité, alors que le moindre grain de sable peut enrayer tout le système. Enfin, la mondialisation n'a fait qu'accroitre le champ de perception du risque, passant d'une échelle locale à une échelle beaucoup plus grande[80]. David Melloni évoque de « (…) grandes peurs collectives qui prennent corps – aujourd'hui – autour des effets de la science et des techniques, mais aussi des évènements géopolitiques et du terrorisme, des violences urbaines, des crises financières, ou plus simplement de la santé ou des catastrophes d'origine naturelle[81]». En outre, les médias intensifient la peur en se focalisant sur un évènement catastrophique qui remet le risque au premier plan. Ainsi, à la suite du séisme qui a provoqué la catastrophe de Fukushima au Japon, les Etats et la société civile se sont interrogés sur le risque nucléaire en zone sismique, et plus généralement sur les incertitudes liées au nucléaire. C'est finalement la survenance d'évènements qui ravive le risque, alors même que les incidents en question ont souvent lieu à l'autre extrémité de la planète. Pour André Dauphiné, cela va même plus loin, « les médias ne se contentent pas de modifier notre représentation des risques, ils participent à leur construction sociale, à leur représentation mentale[82] ».

Or, cette vision aboutit finalement à une définition du risque beaucoup plus large. Ainsi, dans la logique actuelle, « toute incursion potentielle d'un nouvel élément, d'une externalité, d'un changement est considérée comme un risque. » Autrement dit, « tout ce qui peut contrarier l'activité humaine [83]» est défini comme un risque. Valentine Erne-Heintz, s'interrogeant sur les limites dans la prise en compte et la gestion du risque souligne le constat de Pascal Bruckner qui parlait en 2011 de « dérive cataclysmique » qui « gangrène notre société occidentale car elle se structure autour d'une angoisse du

[77] Ulrich BECK, *La société du risque*, Coll. Alto, Paris, Ed. Aubier, 2001, 521 p.
[78] Freddy VINET, *op. cit.* p 11.
[79] *Ibid.* p 11. « La préoccupation du risque est l'apanage des sociétés riches, où les besoins fondamentaux des sociétés et des individus sont satisfaits (nourriture, santé). ».
[80] « Dans la société mondialisée et médiatisée analysée par Ulrich Beck (1986, 2001), tout risque est le risque de tous. » Freddy VINET, *op. cit.* p 12.
[81] David MELLONI, « Qu'est-ce qu'un risque collectif ? », *RISEO Risques, études et observations*, 2010/1, p 8.
[82] André DAUPHINÉ, *op. cit.* p 28.
[83] Freddy VINET, *op. cit.* p 12-13

progrès. », renforçant l'inquiétude de l'homme et son « besoin sécuritaire [84]» Or, « Ce besoin social qui s'affirme de plus en plus ne saurait être totalement satisfait car une précaution totale est aussi illusoire qu'une société sans risque[85]».

Problématique

Face aux risques, plusieurs comportements sont alors possibles. Il existe différents moyens de mettre en place une prévention, et se soustraire au risque constitue également l'une des options possible. Il s'agit de réfléchir aux moyens de réduire la vulnérabilité à laquelle sont soumises les populations.

La question centrale qui se pose est alors celle de la place du déplacement vis-à-vis des autres types d'adaptation, en fonction de chaque situation. Est-ce la seule solution qui s'impose, à court ou long terme ou d'autres mesures sont-elles envisageables ?

Pour cela, il conviendra de questionner la manière d'exploiter la notion de risques naturels pour davantage anticiper et organiser le déplacement. Pour que cette anticipation soit synonyme de plus grand respect des personnes, en compromettant le moins possible leurs conditions de vie et en limitant les traumatismes, il nous faudra analyser les besoins de ces populations, les éléments qui doivent impérativement être présents pour gérer au mieux la situation.

L'enjeu sera de s'interroger sur les avantages que présenterait une telle approche par rapport à une démarche surtout réactive à la suite d'une crise aigüe. Il s'agit de démontrer en quoi cette approche offre davantage d'opportunités pour traiter les problématiques littorales dans leur ensemble, en incluant largement le questionnement sur l'aménagement du territoire et la protection de certains espaces. Surtout, même dans l'appréhension et les modalités du déplacement, il sera question de rechercher en quoi une gestion par les risques naturels permet d'assurer une meilleure prise en charge.

Il sera ensuite nécessaire de s'interroger sur les outils disponibles ou à mettre en œuvre afin d'assurer l'existence effective de conditions convenables de déplacement et de vie, dans le respect des droits individuels et collectifs. Dans certains pays, l'arsenal juridique est déjà important, il faudra alors discuter de sa pertinence et des éventuelles améliorations à apporter. Pour d'autres, c'est un droit et une politique en construction qu'il importera d'orienter dans le sens de la prévention des risques et de l'organisation des déplacements. Ces instruments devront également être compatibles avec la culture juridique de ces pays –le recours à l'étude des pays choisis trouvera ici toute sa pertinence. Ils devront en outre, et c'est ici l'un des plus importants défis, être acceptés, ou au moins compris par les populations, afin que celles-ci soient associées au processus, et que le traumatisme du déplacement soit réduit. L'enjeu, nous le répétons, est de faire en sorte que ce déplacement ne soit pas subi.

Franchissant un échelon supplémentaire, notre questionnement ira jusqu'à s'interroger sur les possibilités, les moyens d'« optimiser » ce déplacement en intégrant le

[84] Valentine ERNE-HEINTZ, « Penser le risque résiduel : l'improbable catastrophe », *RISEO* 2012/3 p 16-17.
[85] *Ibid.* p 34.

traitement des territoires quittés, par le biais d'un statut juridique bénéfique pour les anciens habitants, ou en assurant une reconversion, etc. L'enjeu serait que ces territoires ne soient pas une perte totale, mais puissent dans certains cas bénéficier aux communautés déplacées. Il importera néanmoins d'être vigilant pour ne pas que ces potentialités d'exploitation ne justifient l'obligation de nouveaux déplacements non nécessaires.

Méthode

Pour mener à bien cette étude, il sera utile au préalable de procéder à une analyse et une compréhension approfondies des concepts clés relatifs aux bouleversements environnementaux et à leurs conséquences sur les déplacements de populations. C'est cette analyse des situations, des territoires en question, en se fondant tant sur des écrits généraux que sur des études de cas plus ciblées, qui nous permettra d'enrichir notre réflexion sur la pertinence des règles juridiques existantes et sur les moyens de les améliorer. Plusieurs travaux menés ces dernières années dans le domaine constituent une base de travail pour se concentrer ensuite sur les réponses juridiques à apporter. L'étude de la doctrine, ainsi que des législations de chaque pays permettra d'effectuer un état des lieux de chaque situation, afin d'induire des lignes directrices, des principes, dans l'objectif de conforter la pertinence de cette démarche par rapport à une approche axée sur la réaction à une crise. Même si des spécificités doivent être conservées et prises en compte, l'objectif est avant tout de démonter le bien-fondé d'un renouvellement de la démarche par un processus de gestion et de prise en charge plus complet et donc plus pertinent. De nombreux rapports rédigés par les Etats, les organisations internationales, les associations de la société civile concernés par ces situations nous seront également particulièrement utiles, notamment pour confronter les règles en présence avec la réalité, et étudier les préconisations effectuées.

Il s'agira dans un premier temps d'exploiter la littérature internationale (essentiellement doctrine et rapports) traitant des migrations environnementales de manière générale, ainsi que des problématiques environnementales et migratoires dans un sens plus large.

Il sera ensuite nécessaire d'exploiter les connaissances relatives à la situation économique et socio-culturelle d'un pays. Il ne s'agira en aucun cas d'une étude exhaustive et approfondie, mais de signifier l'importance de ces paramètres et la complexité de la situation des populations exposées aux risques côtiers.

L'étude des législations internes nous permettra d'affiner notre raisonnement pour déceler les points positifs et négatifs dans les textes existants, et proposer les améliorations nécessaires. Dans l'optique de prendre en considération l'ensemble du processus de déplacements, qui se déroulera pour la majorité des cas en interne, les domaines de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme seront particulièrement étudiés. Sur ce point, les disparités de développement et de perception de ces enjeux par les différents États ne nous permettrons pas de mener une étude aussi approfondie pour chaque cas, la législation dans le domaine étant parfois quasi-inexistante ou peu accessible. Cela n'apparait cependant pas pour autant un obstacle insurmontable.

L'étude approfondie quand elle est possible produira une analyse débouchant sur des propositions pour les autres pays. D'autre part, les modes de gestion « alternatifs », traditionnels, pourront susciter des idées dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'intérêt des individus et des communautés dans des sociétés où il existe déjà une base législative importante.

Surtout, notre objectif principal n'est pas d'établir un catalogue technique, mais de démontrer la plus grande diversité des outils juridiques mobilisables lorsque la problématique du déplacement est abordée par le biais des risques naturels, et de dégager les grandes lignes qui doivent structurer toute démarche.

Enfin, afin de mieux cerner les enjeux qu'implique une réflexion approfondie sur la place et les modalités de déplacement face aux bouleversements environnementaux, nous ne pouvons nous abstenir d'effectuer également une incursion dans les politiques publiques. Dans un double mouvement, les sphères juridiques et politiques se complètent en effet. D'une part, c'est à partir d'orientations politiques que seront adoptées des mesures juridiques pour atteindre les objectifs. Mais d'un autre côté, le droit et surtout sa mise en œuvre peuvent avoir une incidence non négligeable sur l'orientation et surtout l'application des politiques publiques. A titre d'exemple, la menace de sanction, d'engagement de la responsabilité, peuvent susciter des inflexions dans les politiques.

Notre ambition n'est cependant pas de trancher de manière définitive le débat et de prendre position pour une stratégie plutôt qu'une autre face aux risques littoraux. L'objectif de notre travail est de proposer, de reconsidérer le déplacement comme une option d'adaptation à part entière, viable, pertinente, à condition qu'il soit encadré juridiquement de la meilleure manière possible. L'analyse du droit existant nous permet de pointer les incohérences ou éléments intéressants vis-à-vis d'une stratégie orientée vers le déplacement, et les propositions d'adaptation du droit sont également orientées vers l'« optimisation » du déplacement vers une meilleure gestion et protection du littoral, si telle devait être l'orientation choisie.

Plan

Nous consacrerons ainsi une première partie à l'état des lieux de la situation physique et juridique des populations avant et pendant le déplacement, dans le but ensuite de repositionner la réflexion non plus autour du déplacé, mais en se basant sur le déplacement, selon une démarche anticipative (Partie 1). Il s'agit de démontrer comment la problématique des déplacés doit être envisagée non plus de manière réactive, subie, mais en intégrant le déplacement dans la stratégie d'adaptation aux aléas littoraux intensifiés par les changements climatiques et les activités humaines. Une analyse dont donc d'abord être effectuée sur la stratégie actuellement privilégiée, et surtout sur ses limites. Envisager la question sous l'angle du déplacement ne signifie pas délaisser la dimension humaine du déplacement, au contraire. C'est en comprenant les raisons du déplacement et ses modalités que les atteintes aux droits des individus pourront être réduites, soit en évitant le déplacement, soit en l'accompagnant, en l'anticipant et en l'organisant.

Cela nous permettra ensuite de nous mettre en quête de solution pour à la fois réduire le nombre de déplacement, et l'accompagner du mieux possible, afin que le déplacement prenne véritablement place parmi les stratégies d'adaptation viables (Partie 2). Au-delà des spécificités à conserver pour chaque situation, des principes communs, incontournables, seront mis en exergue.

En effet, au-delà d'être toujours tournée vers l'individu principal concerné, une telle approche permet également de prendre du recul et d'avoir une vision beaucoup plus globale, incluant l'intérêt général et l'aménagement du territoire dans sa dimension « protection de l'environnement », afin de repenser plus globalement le rapport de l'Homme au littoral.

PARTIE 1 : DU DÉPLACÉ AU DÉPLACEMENT : UNE AUTRE VISION DU DÉPLACEMENT À TRAVERS L'EXPOSITION AUX RISQUES LITTORAUX

La plupart des recherches et des propositions visant à traiter la problématique relative aux déplacés environnementaux sont axées sur la protection des individus déplacés, c'est-à-dire en réaction à une crise, dans une démarche similaire à celle qui a permis l'adoption de la Convention de Genève consacrant le statut des réfugiés politiques. Il s'agit de réagir une fois que la dégradation environnementale s'est produite, a engendré des conséquences négatives sur les populations, et que le déplacement a eu lieu. Or, le manque d'anticipation et de compréhension du phénomène dans son ensemble se traduit bien souvent par une situation tout aussi précaire, sinon pire qu'avant le déplacement, alors que ce dernier devrait plutôt constituer un moyen d'aspirer à une vie meilleure.

Cette première partie visera à démontrer en quoi une protection des individus pensée en termes de réaction à une crise est trop étroite pour être adaptée aux réalités, notamment concernant les populations vivant sur le littoral. Une fois établi que l'appréhension de la situation sous l'angle du risque permet de changer de perspective et de se placer sur le terrain de l'anticipation, il ne s'agira plus de gérer la situation du déplacé, mais de gérer l'ensemble des étapes du déplacement. Ce n'est alors pas la situation du déplacé qui doit être traitée en priorité, mais les conditions, le contexte de ce déplacement, afin que la situation nouvelle soit la moins préjudiciable possible, voire bénéfique pour le niveau de vie.

Ainsi, qu'il s'agisse d'accorder un statut respectueux de leur intégrité et de leurs droits, ou de réfléchir aux moyens de réparer les préjudices subis, la démarche procède d'une même dynamique réactive. Cela pose un certain nombre de problèmes, tant dans la mise en œuvre effective de ces dispositifs, que dans leur capacités à répondre à tous les besoins et enjeux suscités par ces situations (Titre 1).

Cela nécessite une prise en considération plus globale et en amont, en s'intéressant non plus uniquement aux atteintes aux droits des individus subies durant ou après le déplacement, mais en étudiant les atteintes aux droits causées par des phénomènes environnementaux, et qui poussent à se déplacer. C'est à partir de ces éléments qu'il sera possible de réfléchir sur la place du déplacement dans cette réponse apportée aux atteintes, ainsi que sur les modalités de celui-ci, emportant elles aussi des conséquences pour les individus.

Dans cette logique d'anticipation la gestion du risque devient alors le point central de la démarche, l'enjeu étant de considérer le respect des droits humains avant, pendant et après le déplacement au regard de la manière dont il se déroule et dont il est intégré dans une stratégie d'adaptation plus complète (Titre 2). Il ne s'agira plus seulement de se centrer sur les dommages déjà existants, tangibles, mais d'anticiper sur les dégradations futures (correspond à la logique des dégradations lentes), et sur la répétition de phénomènes déjà éprouvés (phénomènes extrêmes à répétition).

Titre 1 : Repenser le déplacement au-delà de la seule définition du déplacé

Comprendre les enjeux posés par le déplacement consécutif à un évènement environnemental implique de revenir dans un premier temps sur les caractéristiques de ces évènements et sur les facteurs qui influent sur les conditions dans lesquelles se déroule le déplacement. Le point central est avant tout l'être humain, soumis à des atteintes à ses droits tant individuels que collectifs. Or, alors qu'une telle approche nécessiterait *a priori* de se tourner vers des mécanismes juridiques de protection et de réparation afin d'apporter une aide aux populations touchées et de faire cesser les atteintes aux droits, il apparait que cette voie présente des limites à plusieurs égards dans le contexte environnemental. En effet, aux difficultés techniques et politiques liées à la complexité des phénomènes environnementaux et des processus migratoires s'ajoute l'étroitesse de cette vision où le manque de recul et d'anticipation entrave les possibilités d'agir en amont de la crise. Même lorsque ce sont des scénarios de gestion de crise qui sont anticipés, il s'agit toujours d'une perspective réactive.

C'est à travers un inventaire des difficultés auxquelles sont confrontées les populations du fait de phénomènes environnementaux touchant les littoraux que nous pourrons mieux appréhender leurs besoins et les moyens d'y faire face. Ces données factuelles seront mises en perspective avec les droits humains reconnus tant au plan international que local, dont le respect est compromis par la situation et constitue la justification d'un déplacement à la recherche de meilleures conditions de vie. Or, tandis que les réflexions s'orienteraient naturellement vers des moyens « classiques » de protection, notamment inspirées du droit général des migrations, pour assurer le respect de ces droits, l'étude de la situation semble révéler une voie sans issue, ou très étroite (chapitre 1).

La responsabilité du fait des dégradations environnementales, dont la mobilisation permettrait d'apporter une réparation aux préjudices subis présente les mêmes limites juridiques, politiques, et stratégiques (chapitre 2). Elle se place en effet toujours dans une dynamique réactive et se heurte aux nouveaux défis suscités par l'environnement, empreints de complexité et d'incertitude.

Il s'agit donc à travers ces développements de démontrer en quoi la connaissance des besoins des personnes avant et pendant le déplacement est importante, mais en quoi leur protection doit être conçue au-delà de la seule réponse à une crise.

S'intéresser au déplacement revient alors à s'intéresser à son impact sur les individus, sur la société, aux raisons qui les poussent à partir et aux moyens d'en limiter les effets négatifs.

Chapitre 1 : Une protection juridique des populations insuffisante face à des déplacements induits par des atteintes aux droits de l'homme résultant de dégradations environnementales

Avant d'entamer l'étude de la situation matérielle et juridique des déplacés actuels et futurs, il est essentiel d'insister sur les difficultés à réunir des données suffisantes et complètes. Dans le récent numéro de la Revue Migrations Forcées dédié à aux déplacés environnementaux, il est en effet rappelé que bien souvent « Les systèmes publics de suivi sont inadaptés, en particulier pour les personnes déplacées qui ne se réfugient pas dans les abris officiels. En outre, de nombreuses questions restent sans réponse concernant le nombre de fois où les personnes sont déplacées et dans quel lieu ces personnes se rendent lorsqu'elles quittent leur abri temporaire mais ne sont pas en mesure de rentrer chez elles[86] ». La préoccupation grandissante sur le sujet, et les manifestations de plus en plus spectaculaires de certains phénomènes génèrent néanmoins davantage de recherches[87] qui nous permettent d'étoffer notre raisonnement. Il ne s'agit pas d'effectuer une analyse géographique et économique complète et exhaustive de la situation de ces personnes, mais de nous focaliser sur les points importants pour analyser ensuite les textes juridiques actuels ou potentiels présentant un lien avec l'objet de notre étude. Ainsi, sera d'abord décrite la manière dont des évènements dégradant l'environnement des personnes portent atteinte à leurs droits dans de très divers domaines, engendrant un déplacement lui-même porteur de difficultés multiples (section 1). Cela nous permettra dans un second temps de réfléchir aux normes juridiques potentiellement susceptibles d'apporter une réponse en termes de protection des personnes (section 2). Ces réflexions sur le statut des déplacés environnementaux seront l'occasion de mettre en lumière les lacunes des normes actuelles et la faible potentialité de leur amélioration future, ainsi que les limites quant à leur pertinence pour une prise en charge plus en amont et plus globale de la situation.

Il existe une multitude de raisons de migrer, mais la plupart du temps des droits humains sont en jeu. C'est précisément ce que nous allons constater avec les migrations environnementales.

[86] Susan MARTIN, « Bilan sur les données disponibles », *Revue migrations forcées,* Désastres et déplacement dans un climat changeant*,* Oxford, Centre d'études des réfugiés, n°49, juin 2015, p 12.

[87] Soulignons le travail essentiel d'organismes tels que le Brooking-Bern ou le projet EACH-FOR, ainsi que l'initiative Nansen (sur laquelle nous reviendrons), consistant à réunir plusieurs pays, sur la base du volontariat, afin de réfléchir aux moyens d'améliorer le droit et la gestion des situations de déplacement à partir de la collecte de données et concertations locales.

Section 1 : Les déplacés environnementaux : une catégorie composée de personnes et de situations diverses, résistant aux cadres scientifiques classiques de définition et de classification

La principale difficulté inhérente à la définition des déplacés environnementaux, même lorsque l'on circonscrit l'étude aux zones côtières, réside dans la diversité des phénomènes susceptibles de dégrader le territoire en question, de la manière plus ou moins soudaine et intense avec laquelle ce bouleversement va se produire, et des conséquences variables sur les populations en fonction de leur situation initiale[88], qui vont finalement engendrer des modalités de déplacement différentes, qu'il faudra alors traiter également de manière différenciée.

La description – non exhaustive – des atteintes aux droits de l'homme, variables selon le type de phénomène environnemental à l'origine des difficultés, et qui suscitent le déplacement (§1) nous permettra de mieux comprendre ensuite les besoins en matière de protection, et particulièrement de cibler l'inadaptation de certains concepts sur lesquels est actuellement fondé le droit des migrations (§2). Une rigidité des termes et des définitions employés dans les textes est en effet constatée, ne permettant pas de prendre en compte les spécificités de chaque situation, de chaque déplacement. Cela nous conforte également dans l'idée qu'une approche réactive limite les potentialités d'apporter un soutien approprié aux populations, en niant la complexité de ces problématiques, et la potentielle richesse d'outils juridiques disponibles pour répondre aux besoins. Les zones côtières représentent pourtant des espaces particulièrement propices à cette diversité d'action, compte tenu notamment de la nature des phénomènes environnementaux en cause.

Procéder à l'analyse du moment où l'aléa frappe le territoire, puis de celui où le déplacement se déroule (les deux évènements pouvant être plus ou moins espacés dans le temps) permettra ainsi de démontrer l'intérêt de s'orienter vers l'anticipation afin de ne plus seulement palier à une situation critique, mais d'envisager une gestion comportant des choix dans les solutions à privilégier pour les personnes avant que le phénomène ne survienne ou atteigne son point de rupture, dont la seule issue serait un déplacement insuffisamment préparé et accompagné.

[88] Il ne s'agit pas ici de développer la notion de vulnérabilité, sur laquelle nous reviendrons bien plus longuement dans des développements ultérieurs.

§1- Une aide à repenser à l'aune des causes et des caractéristiques du déplacement

Les phénomènes portant atteinte aux espaces côtiers pouvant être de différentes natures, les éléments impactés dans la vie des populations diffèrent également, mais peuvent tous être rattachés à des droits protégés mais menacés par ces situations (A). Ce sont des éléments essentiels puisqu'ils vont avoir un rôle fondamental sur la manière dont va s'effectuer le déplacement (préparation, distance, etc.) et donc sur les conditions de vie de ces déplacés (B). C'est en comprenant cela que nous pourrons mener une analyse sur l'adéquation de ces constats avec les normes juridiques en vigueur ou proposées.

Le descriptif que nous proposons s'appuie entre autres sur les rapports officiels du comité des droits de l'homme, et sur les travaux de Jane McAdam et Marc Limon, dont l'une des dernières publications synthétise l'état des connaissances et offre une vision pertinente des implications du changement climatique sur les êtres humains et sur le respect de leurs droits à travers un tableau[89]. Le comité des droits de l'homme précise à propos du lien entre droits de l'homme et changements climatiques que ces derniers « ont des incidences manifestes sur l'exercice des droits de l'homme, mais il est moins évident de déterminer si, et dans quelle mesure, elles peuvent être qualifiées de violations des droits de l'homme d'un point de vue strictement juridique[90] ». Les développements ci-après ne portent pas uniquement sur ce changement climatique, mais considèrent plus largement les évènements environnementaux touchant les littoraux et la manière dont ils provoquent des atteintes tangibles aux lieux de vie, impactant par conséquent nombre de droits de l'homme. L'étendue et la nature de ces atteintes varieront précisément en fonction du type de phénomène environnemental en cause. En découlera l'exigence de proposer des solutions de prise en charge et protection variées, à différents stades du processus menant au déplacement.

A/ Les causes du déplacement : des atteintes aux droits de l'homme engendrées par des dégradations environnementales du lieu de vie

Bien que la préoccupation soit ancienne[91], le lien entre changement climatique et menace pour les droits de l'Homme a été particulièrement affirmé à partir de la Déclaration de Malé en Novembre 2007, à l'initiative du gouvernement des Maldives[92]. S'en est suivi une résolution du Conseil des droits de l'homme (7/23) en mars 2008, lors de sa 7e session. Jane McAdam et Marc Limon souligneront que « Pour la première fois

[89] Jane MCADAM, Marc LIMON, « Human rights, climate change and cross-border displacement: the of international human rights community in contributing to effective and just solutions », Universal rights group, Switzerland, August 2015, p 7. Tableau issu d'une publication de Marc LIMON. Annexe 2.

[90] AGNU, Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme*, A/HRC/10/61, 15 janvier 2009, Dixième session, p 25.

[91] Dès la création du GIEC dans les années 1990.

[92] Male'Declaration on the human dimension of global climate change, 14 nov 2007. http://www.ciel.org/Publications/Male_Declaration_Nov07.pdf.

dans une résolution des Nations Unies, il est mentionné expressément que le changement climatique pose «une menace immédiate et difficile à atteindre pour les populations et communautés à travers le monde, et a des implications sur la pleine jouissance des droits de l'homme et demande au bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme de préparer une étude sur la nature et l'étendue de ces implications[93] ». Aussi, dans ce rapport, le Conseil des droits de l'homme (2008) voit dans le principe 1 de la Déclaration de Stockholm, qui affirme le « droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. » « L'expression d'une reconnaissance générale de l'interdépendance et du caractère indissociable de droits de l'homme et de l'environnement[94] ». Le GIEC, dans son dernier rapport, consacre également de longs développements à l'impact des changements climatiques sur les droits de l'homme[95].

Par souci de clarté dans cette description, nous procéderons par catégories d'impacts[96]. Selon le type de phénomène environnemental, les dégradations toucheront différents aspects de la vie des personnes, et de ce fait différentes catégories de droits. Cependant il est important de garder à l'esprit que les personnes se retrouvent le plus souvent face à une imbrication, à des réactions en chaine où leur vie entière peut être touchée, qu'il s'agisse de leur sécurité (1), de leurs biens (2), voire de leur outil de travail (3). L'impact sur ces droits variera également en fonction du type de phénomène environnemental rencontré. Cette première étape est essentielle pour comprendre ensuite les modalités de déplacement et réfléchir aux types d'outils juridiques à utiliser afin que celui soit évité ou se déroule dans les meilleures conditions.

1- Les tempêtes extrêmes et submersions soudaines, menace pour la vie et sécurité des personnes

Parmi les causes de migration, la menace pour la vie et la sécurité des personnes est probablement l'un des facteurs les plus graves. C'est d'ailleurs le critère sur lequel sont fondées la plupart des règles humanitaires relatives aux déplacés[97]. Or certains évènements météorologiques et/ou marins provoquent d'énormes dégâts et de nombreuses victimes. C'est le cas des ouragans frappant essentiellement les littoraux, et

[93] « For the first time in an official UN resolution, this stated explicitly that climate change posed « an immediate and far-reaching threat to people and communities around the world and has implications for the full enjoyment of human rights », and asked the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) to prepare a study on the nature and extent of those implications. », Jane MCADAM, Marc LIMON, *ibid*, p 6.

[94] Cela donnera lieu à la promotion pour la reconnaissance du droit à un environnement sain, sur lequel nous reviendrons ultérieurement.

[95] Citons notamment les chapitres 7 (Food security and food production systems) p 485 s, 11 (Human health : impacts, adaptation, and co-benefits) p 709 s ; 12 (Human security) p 761 s ; et 13 (Livelihood and poverty) p 793 s, *in* GIEC, Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, « Climate Change 2014 Impacts, Adaptation, and Vulnerability », Cambridge university press, USA, 2014.

[96] André Dauphiné et Damienne Provitolo effectuent une distinction entre impact directe et indirecte. André DAUPHINÉ, Damienne PROVITOLO, *Risques et catastrophes, observer, spatialiser, comprendre, gérer*, 2e ed., Paris, Armand Colin, 2013, p 84 s.

[97] *Cf. infra*. p 266.

des submersions rapides. C'est notamment à partir de l'ampleur de ces évènements que l'on qualifie un évènement de catastrophe. Des moyens performants de gestion de la crise ainsi que des infrastructures individuelles et collectives adaptées (normes de construction, abris) permettent de réduire l'intensité de ces impacts mais sont encore loin de les supprimer totalement.

Ce droit à la vie, consacré par la DUDH, le PIDCP et tous les textes universels ou régionaux relatifs aux droits de l'homme[98] est un « droit suprême », pour lequel le comité des droits de l'homme ne tolère aucune dérogation[99]. Initialement, au sens strict, ce droit consiste en l'interdiction de porter atteinte directement et volontairement à la vie d'une personne. Mais progressivement, le respect de ce droit a imposé aux autorités d'assurer la sécurité des personnes dans n'importe quel contexte et aspect de leur vie quotidienne, de sorte que « La protection du droit à la vie, en général et dans le contexte des changements climatiques, est étroitement liée à des mesures garantissant l'exercice d'autres droits, notamment ceux en rapport avec l'alimentation, l'eau, la santé et le logement[100] ». L'on parle alors d'éléments vitaux pour les personnes, dont la protection sera encore renforcée par l'avènement des droits économiques et sociaux.

Ainsi, le droit à la santé[101], protégé par l'article 12 du PIDESC, est particulièrement menacé « du fait notamment de l'intensification de la malnutrition, de l'augmentation du nombre des maladies et des accidents dus à des phénomènes météorologiques extrêmes et de l'aggravation des conséquences des maladies diarrhéiques, cardiorespiratoires et infectieuses[102] ». Telle une réaction en chaine « Le mauvais état de santé et la malnutrition accentuent la vulnérabilité et diminuent la capacité des individus et des groupes à s'adapter aux changements climatiques[103] ».

De même, alors que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels définit le droit à l'eau[104] comme le droit à « un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun[105] », le risque d'eau souillée après un évènement extrême (submersion) ou du fait d'une salinisation accrue ne peut que susciter l'inquiétude. Les

---

[98] « Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne. » (article 3 DUDH), « Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie. » (article 6.1 PIDCP), « Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi » (article 2 CESDH).

[99] « Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme », *op. cit.* p 9.

[100] *Ibid.* p 10. *Cf.* également les développements de Simon CANEY, « Climate change, human rights and moral thresholds », *in* Stephen HUMPHREYS (ed.), *Human rights and climate change*, Cambridge University Press, 2009, p 75 s.

[101] L'organisation mondiale de la santé (OMS) a consacré un rapport à cette question de l'impact du changement climatique sur la santé. OMS, *Protecting health from climate change. Connecting science, policy and people*, Geneva, 2009, 36 p.

[102] *Ibid.* p 13.

[103] *Ibid.* p 13.

[104] Pour une analyse plus détaillée de ce point, *cf.* Vanessa RICHARD, « Quelle(s) approche(s) pour une meilleure garantie du droit humain international à l'eau ? », *in* Christel COURNIL, Catherine COLARD-FABREGOULE (coord.), *Changements environnementaux globaux et Droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruyant, 2012, pp 417-430.

[105] Comité des droits économiques sociaux et culturels, Observation générale n°15, « Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) », novembre 2002. E/C.12/2002/11.

inondations subies régulièrement par le Bangladesh produisent souvent ce type de complications[106]. De même, dans les petits États insulaires composés d'atolls, la menace pèse sur les lentilles saumâtres, principales sources d'eau potable sur ces territoires[107].

Face à un danger imminent, le principal, voire le seul moyen de ne pas risquer sa vie est alors d'évacuer la zone le plus rapidement possible. Aussi, les conditions d'évacuation et de prises en charge sont de la plus haute importance pour écarter toute autre menace sur la vie humaine. Or, ces exigences sont bien souvent loin d'être satisfaites, y compris dans des pays disposant de moyens non négligeables. C'est ainsi que la veille de la tempête Xynthia qui a frappé les côtes françaises en 2010, les quartiers n'ont pas été évacués car le risque de submersion n'avait pas été suffisamment considéré, et de nombreuses personnes sont décédées avant que les secours n'aient eu le temps d'intervenir[108]. Quant au Bangladesh, pays régulièrement soumis aux inondations, mais bénéficiant d'un système moins développé, l'évacuation peine à être coordonnée, et les conditions d'accueil sont également difficiles. L'on citera le dernier évènement marquant en date : l'ouragan Sidr en 2007, à partir duquel des améliorations au système de gestion de crise vont être apportées.

C'est en Europe, avec la Cour EDH qu'a été amorcée une réponse plus précise dans ce contexte particulier, à partir de l'article 2 de la Convention, en dégageant l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour protéger les personnes contre une catastrophe, dans l'arrêt Boudaïeva c. Russie du 22 mars 2008. En l'espèce, il s'agissait d'une coulée de boue meurtrière. Les familles des victimes reprochaient l'entretien insuffisant de la digue de retenue, ainsi que le manque d'évacuation et d'interdiction de retour alors que la zone n'était pas sécurisée[109]. Cette extension du droit à la vie se situe dans le prolongement de ce que la Cour a déjà pu consacrer en matière d'obligation positive des États de mettre en œuvre les moyens pour éviter qu'une personne ne soit victime d'une atteinte à a vie.

L'on comprend alors aisément en quoi le déplacement constitue une réaction essentielle lorsque le droit à la vie est menacé. Le respect de ce droit ne dépend alors pas seulement des caractéristiques de l'évènement (notamment l'intensité), mais également de la

---

[106] « Sans compter que les submersions liées à des cyclones, en plus de saliniser les sols et les cultures, vont rendre davantage saumâtre l'eau des étangs qui, composante essentielle de l'habitat traditionnel bangladais, sert à la toilette, à faire la cuisine, ou encore à élever quelques poissons. Une eau qui devient trop salée agresse le cuir chevelu et la peau, rend la nourriture indigeste et est source de problèmes de santé. », Virginie DUVAT, Alexandre MAGNAN, *Des catastrophes… naturelles ?*, *op. cit.* p 49.

[107] Virginie DUVAT et Alexandre MAGNAN nous expliquent que cette lentille (contenant 2 à 3 g de sel par litre) « flotte sur l'eau marine sous-jacente. » Elle « résulte de l'infiltration des précipitations dans les sables et débris coralliens qui forment l'île. Son volume et sa qualité sont proportionnels à la surface de l'île et aux précipitations qu'elle reçoit, ce qui signifie que seules les îles les plus grandes situées dans des régions abondamment arrosées possèdent une eau de bonne qualité. », *Ibid.* p 218.

[108] *Cf.* notamment François CALVET, Christian MANABLE (fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales), *Xynthia, 5 ans après : pour une véritable culture du risque dans les territoires*, Rapport d'information n°536, Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 juin 2015, p 36.

[109] CEDH, *Boudaieva c. Russie*, 22 mars 2006, *JCP* 2008, I, p 167, n°2, obs. F. SUDRE; *RDP* 2008, p 893. Notamment § 128 « Obligation positive pour les États de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de leur juridiction ». Dans son paragraphe 137 la Cour précise que « L'étendue des obligations positives imputables à l'Etat dans sa situation particulière dépend de l'origine de la menace et de la possibilité d'atténuation de tel ou tel risque. »

manière dont est gérée plus globalement la situation (moyens de protection et de gestion de crise).

Les conditions de vie dépendent aussi grandement du logement dont bénéficient les personnes, notamment sa sécurité et sa salubrité. Or, qu'il s'agisse d'un évènement soudain ou plus lent, ce logement risque d'être détruit ou profondément endommagé. Au-delà de la perte matérielle et de ses potentielles conséquences socio-économiques, ce sont les droits de propriété et/ou d'exploitation qui sont en jeu. Aucun pays n'est épargné puisque la tendance, même dans les pays développés, est à un accroissement des pertes matérielles et financières[110].

2- Dégradation de l'habitat et atteinte aux droits fonciers

Lorsqu'une submersion ou une tempête survient, les dommages sur les habitations du littoral ont des conséquences souvent dramatiques. Si la maison n'est pas totalement détruite, elle peut être fortement endommagée et inhabitable pendant un certain temps. Aussi, même si l'évacuation a pu permettre dans un premier temps de soustraire les personnes au danger physique, demeure le risque pour les habitations. Ces dommages emportent des conséquences sur les conditions de vie des personnes, sur leur sécurité (particulièrement en cas de retour sans réparation suffisante), et sur leurs finances ou celles des collectivités lorsque des systèmes de solidarité et de mutualisation des risques et donc d'indemnisation des dommages existent[111]. La question est particulièrement préoccupante lorsque les évènements (du type ouragan) surviennent de manière récurrente, puisque les réparations se succèdent et que les coûts de réparation s'accumulent. Or, compte tenu des prévisions, il apparait que ces phénomènes risquent de devenir plus fréquents et plus intenses, constituant une menace accrue sur les habitations. L'endommagement voire la destruction d'infrastructures collectives (routes, écoles, hôpitaux…) est également une problématique récurrente représentant une menace pour beaucoup d'autres droits fondamentaux.

La situation est également très délicate lorsque nous sommes confrontés à l'érosion, réduction lente du lieu de vie des personnes. Il s'agit la plupart du temps d'un phénomène irrémédiable qui se soldera par la disparition totale du terrain ainsi que de l'habitation qui s'y trouve.

Or, au regard du droit, bénéficier d'un lieu de vie décent est consacré au niveau international, notamment par l'article 11 du PIDESC[112]. Il fait partie de ces droits qui garantissent le respect de la dignité humaine, et constituent une jauge du niveau de développement.

Par ailleurs, au-delà du seul aspect matériel, l'on ne peut nier l'existence du traumatisme que constitue la perte d'un bien, en dépit des considérations financières. Si dans les

[110] André DAUPHINÉ, Damienne PROVITOLO, *op. cit.* p 101.
[111] *Cf. infra* p 245.
[112] « 1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. »

sociétés occidentales, cet attachement se traduit notamment par le droit de propriété (qui possèdent néanmoins une dimension surtout matérielle)[113], l'impact est encore plus profond pour les peuples autochtones pour qui le mode d'habitat est une caractéristique de leur mode de vie protégé, notamment dans les petits Etats insulaires.

Toujours sur un plan plutôt matériel mais susceptible d'engendrer de graves conséquences, les catastrophes naturelles ont un impact conséquent sur l'économie locale, régionale, voire nationale. Ici encore, ces difficultés se traduisent en termes d'atteintes portées à certains droits consacrés.

3- Dégradation de l'outil économique, une atteinte au droit à l'autonomie de subsistance et au droit au travail

Les littoraux ne sont pas uniquement occupés par des résidences. Les habitants tirent leurs moyens de subsistances de la mer ou des terres adjacentes, et implantent un nombre croissant d'activités. Leur lieu de vie est d'ailleurs bien souvent dépendant du lieu où ils tirent leurs ressources. Parmi elles, la pêche constitue une activité essentielle, voire vitale dans certains pays bénéficiant d'importants littoraux[114]. La Papouasie, Tuvalu ou Kiribati, par exemple, reposent beaucoup sur la pêche vivrière. Le Bangladesh comprend également une population importante de pêcheurs. En France, particulièrement sur la côte Atlantique, outre la pêche, l'activité conchylicole est importante économiquement.

Par ailleurs, le tourisme constitue aussi un élément fondamental pour l'économie de certains pays (Maldives, France), les zones côtières étant particulièrement attractives[115].

D'importantes mégalopoles, centres névralgiques économiques et d'ouvertures sur le monde grâce aux ports, sont également situées sur les littoraux (New York, Nouvelle Orléans, Singapour, Taiwan etc). Leur endommagement par un phénomène météo-marins peut alors avoir un impact économique considérable y compris pour des secteurs initialement non liés à la mer, mais du seul fait de la présence d'entreprises dans ces zones.

Or, bien qu'il soit parfois possible de découpler lieu d'activité et lieu de vie grâce à des infrastructures et des moyens de transports performants, cela est souvent plus difficile. Lorsque la dégradation survient, l'activité économique est touchée et synonyme de pertes financières, auxquelles s'ajoutera, dans le pire des cas, l'endommagement de l'habitat, plaçant la personne dans une situation où elle doit soit rester sur les lieux mais dans une situation très précaire, soit se réfugier ailleurs, compliquant le maintien ou la relance de son activité.

Au-delà de leur rôle dans un système économique plus complexe, ces activités constituent avant tout pour l'individu des moyens de subvenir à ses besoins et de

[113] Article 17 DUDH « 1. Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété. » .
[114] *Cf.* François CARRÉ, « Culture, élevage et pêche sur les littoraux », *in* André GAMBLIN (coord.), *Les littoraux. Espaces de vie*, Coll. Dossiers des images économiques du monde (DIEM), Dossier n°23, 1998, p 145 s.
[115] Emile FLAMENT, « Le tourisme littoral », *in* André GAMBLIN (coord.), *ibid.* p 179 s.

disposer du minimum vital, en exploitant les éléments nécessaires à son alimentation. Or, la destruction ou la salinisation de terrains exploités, ainsi que l'éloignement de ces lieux d'activités compromettent les droits à l'autonomie financière et à l'alimentation, consacrés notamment par le PIDESC. L'une des préoccupations majeures est en effet que « les phénomènes climatiques extrêmes compromettent de plus en plus les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire[116]».

Penser le déplacement implique donc non seulement de soustraire les personnes au danger, mais aussi de considérer les enjeux économiques impactés par les dégradations environnementales. C'est souvent cet élément qui va même jouer un rôle important dans les décisions des personnes, qu'il s'agisse de vouloir rester pour maintenir l'activité malgré tout, ou de partir du fait de revenus devenus insuffisants[117].

Toutes ces atteintes, bien souvent combinées, constituent autant de facteurs qui influent sur la capacité et la volonté des personnes de se maintenir sur place. Elles ont un impact non seulement sur le fait de partir, mais également sur les modalités de ce départ.

B/ Enjeux en termes de besoins et de protection des droits humains variables selon les modalités de déplacement

Les évènements environnementaux qui impactent la vie des populations à plusieurs égards constituent des éléments essentiels mais non exclusifs dans la décision de se déplacer. Outre la vulnérabilité, à laquelle nous consacrerons de plus amples développements[118], c'est un ensemble de facteurs qui entrent en ligne de compte (1) et qui influent également sur les modalités du déplacement (2). Selon que les personnes soient confrontées à un évènement soudain ou plus insidieux, et selon les ressources (financières, humaines et sociales) qu'elles possèdent, le déplacement présentera ainsi des caractéristiques et des difficultés différentes. Identifier ces éléments est important pour ensuite mener le travail souhaité sur les moyens d'anticiper et de prendre en charge ce déplacement de la façon la plus adaptée.

1- Variété des facteurs « push » et « pull », au-delà du seul facteur environnemental

Bien que nos réflexions portent sur une partie des déplacements environnementaux, eux-mêmes faisant partie d'un ensemble beaucoup plus vaste de migrations, il est important de commencer par des considérations générales sur le processus de déplacement interne ou international de populations. La compréhension de ces facteurs

---

[116] AGNU, Conseil des droits de l'homme, « Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme », *op. cit.* p 11.

[117] C'est ce constat qui a d'ailleurs donné naissance au débat sur la pertinence de distinguer entre migrants économiques et migrants climatiques. *Cf.* notamment Olivia DUN, François GEMENNE, « Définir les « migrations environnementales » », *Revue Migrations Forcées*, Les changements climatiques et les déplacements, Oxford, Centre d'études des réfugiés, Hors-série n°31, oct. 2008, 2008, p 10 ; Richard BLACK, « Environmental refugees : myth or reality ? », *New issues in refugee research*, UN High commissioner for refugees, Working paper n°34, Genève, mars 2001, 19 p.

[118] De manière schématique, cette vulnérabilité conditionne l'ampleur de l'impact de l'aléa (le phénomène en question) sur les enjeux précédemment décrits.

sera utile afin d'identifier les leviers sur lesquels agir soit pour éviter le déplacement, soit pour l'accompagner en tenant compte des besoins.

Dans la recherche des raisons qui motivent des individus à partir, Brian Keeley évoque un point fondamental : la quasi-totalité d'entre eux cherche à améliorer un ou plusieurs éléments de leur vie, mais il existe aussi énormément de personnes qui pourraient aspirer à de meilleures conditions de vie ailleurs, et qui ne migrent pas pour autant. L'auteur se pose ainsi la question « de savoir ce qui permet aux gens d'émigrer et ce qui les pousse à le faire [119]».

L'identification par les sociologues et économistes des facteurs « *push* » et des facteurs « *pull* », c'est-à-dire ceux qui poussent la personne à partir, et ceux qui l'attirent ailleurs, ont été d'une grande utilité pour mieux comprendre les phénomènes migratoires[120]. Si est constatée une dominante de l'un de ces deux types de facteur dans certaines migrations, dans la plupart les deux sont présents, dans des proportions différentes.

Il existe notamment la méthode coûts avantages où la migration est considérée comme « un investissement dont le migrant espère retirer des bénéfices suffisants pour compenser le coût de son déplacement[121]». Les moyens d'informations et de communication influent aussi considérablement, notamment entre immigrés et futurs migrants. Graeme. J Hugo a précisément relevé cette tendance dans les régions Asie et Pacifique, qui ont une forte culture migratoire[122]. Notons tout de même qu'il ne s'agit pas non plus d'une généralité, et qu'il existe de nombreux flux anarchiques, internes ou internationaux.

Les facteurs « *push* » regroupent ainsi essentiellement des éléments négatifs qui poussent le migrant à chercher mieux ailleurs : la sécurité physique, économique, environnementale… Ce sont notamment les éléments que nous venons d'énumérer, impactés par les dégradations environnementales.

---

[119] Brian KEELEY, *Les migrations internationales – Le visage humain de la mondialisation*, Les essentiels de l'OCDE, Paris, OCDE, 2009, p 40.

[120] Des géographes ont tenté, dès la fin du 19e siècle, d'établir des lois migratoires. Pour Ernst G. RAVENSTEIN, l'intensité de la migration dépend de la taille de la ville (capacité d'absorption) et de la distance.[120] Cependant il faut à présent prendre en compte la notion d'espace-temps que se trouve considérablement transformée en fonction des moyens de locomotion à disposition. Ernst G. RAVENSTEIN, « The laws of migration », *Journal of the Statistical Society*, 48, part. 2, juin 1885, pp 167-227, cité par Gérard-François DUMONT, *Les migrations internationales. Les nouvelles logiques migratoires*, Coll. Mobilité spatiale, Paris, SEDES, 1995, p 75 (note 1).

[121] *Ibid.* p 79. Il doit néanmoins être précisé que cette évaluation s'effectue sur la base des seules données dont dispose le futur migrant, et de son ressenti. Il existe peut-être d'autres possibilités que l'individu ignore, ou des paramètres qu'il ne prend pas en compte.

[122] « Unlike the conventional stereotype of migrants arriving wide-eyed in alien new destinations not knowing anyone, most « new » migrants move along trajectories well-trodden by earlier generations of family and friends with whom they have kept contact, and from whom they receive information, help and assistance to adjust them to the destination ». « Contrairement aux stéréotypes conventionnels de migrants arrivant naïvement dans une nouvelle destination étrangère sans connaitre personne, la plupart des « nouveaux » migrants se déplacent sur des trajectoires bien établies par les précédentes générations de la famille et les amis avec qui ils sont restés en contact, et de la part de qui ils ont reçu des informations, de l'aide et de l'assistance pour la nouvelle destination. », Graeme HUGO, « Climate change-induced mobility in Asia and the Pacific », *in* Jane MCADAM, (ed.), *Climate change and displacement in the Pacific: Multidisciplinary perspectives*, Oxford, Hart publishing, 2011, p 25.

Quant aux facteurs « *pull* », ils conditionneront davantage le lieu d'accueil, lorsque celui-ci est déterminé à l'avance, et les opportunités offertes[123]. Les personnes quittant une vie médiocre ne s'orienteront logiquement pas vers un lieu où leur situation sera pire. C'est en tout cas le raisonnement initial, la réalité faisant souvent apparaitre une plus grande précarité des migrants ou une absence totale de choix. Tout l'enjeu, s'agissant des déplacés environnementaux, sera de déterminer les moyens permettant d'accompagner, voire d'optimiser ce choix afin de ne pas retomber dans une situation précaire où l'urgence prime sur la construction d'une vie décente et en sécurité.

Outre cette distinction initiale, des catégories sous-jacentes existent aussi. En effet, avec les facteurs « *push* » et « *pull* », nous parlons de la manière dont ces facteurs jouent leur rôle, mais ils peuvent avoir différentes natures : politique, économique, sociale, culturelle, environnementale. A partir de ces deux dimensions, une multitude de combinaisons sont possibles et il est constaté que tous les éléments sont finalement liés ou imbriqués, et que c'est leur addition qui conduit à changer de lieu de vie. Cette multiplicité se vérifie dans l'emploi du terme « facteur » par les auteurs, puisqu'il peut se définir comme « chacun des éléments qui concourent à un résultat [124]». Christel Cournil quant à elle, parle de « causes interdépendantes », formant un « faisceau d'indices [125]».

Enfin, n'oublions pas qu'en termes de migrations internationales, les législations appliquées par les différents États ont une influence sur les facilités à migrer et à obtenir un statut. En effet, le contrôle des frontières, par exemple, peut être un frein à la fois pour sortir d'un État, et pour entrer dans un autre[126]. C'est justement souvent grâce à une classification particulière en fonction de la nature des facteurs de leur déplacement que les individus peuvent éviter de tomber dans une catégorie générale de migrant, et voir leur démarche facilitée, en tout cas par le lieu d'accueil[127].

Sur le plan environnemental, la perspective d'un environnement meilleur, moins dangereux, est essentielle, de même que la possibilité de retrouver une activité économique. La difficulté réside dans la capacité, notamment financière, de pouvoir se déplacer, ainsi que dans certains cas, dans la prise de conscience du risque.

A partir de ces bases, nous pouvons à présent nous pencher plus spécifiquement sur les caractéristiques du déplacement des personnes soumises à un évènement environnemental, en nous focalisant naturellement sur les espaces côtiers. Bien sûr, ces considérations ont une influence variable, selon le degré d'urgence de la situation. La

---

[123] « The push factors are those life situations that give one reason to be dissatisfied with one's present locale; the pull factors are those attributes of distant places that make them appear appealing. », « Les facteurs incitatifs correspondent aux situations de la vie qui donnent une raison d'être insatisfait ; les facteurs attractifs sont ceux attribués à des lieux distants, les rendant attirant » Guido DORIGO, Waldo TOBLER, « Publishing models and article dates explained », *Annals of the Association of American Geographers*, vol.73, Issue 1, 1983, p 1.

[124] Nouveau petit Littré, *Edition augmentée du Dictionnaire de la langue française d'Emile LITTRÉ*, abrégé par A. BEAUJEAN, Le livre de poche, Paris, Ed. Garnier, 2009, p 795.

[125] Christel COURNIL, « A la recherche d'une protection pour les « réfugiés environnementaux » : actions, obstacles, enjeux et protections », *Revue en ligne Asylon(s)*, n°6, nov 2008.

[126] Gérard-François DUMONT, *op. cit.* p 86 s.

[127] Nous retrouvons par exemple l'octroi de visa de travail, de conjoint de ressortissant, ou encore la protection accordée aux réfugiés politiques, que nous étudierons par la suite.

réalité est en effet bien différente et beaucoup plus complexe que les grandes théories ne le laissent supposer.

2- *Des phénomènes environnementaux différents engendrant des déplacements variables dans la distance et le temps*

Selon le type d'aléa auquel sont confrontés les individus, le départ ne se déroulera pas de la même manière[128]. Sont à distinguer le « déplacement-évacuation », qui se déroule devant le fait accompli, face à la survenu d'un évènement dangereux ; et le déplacement/relocalisation réfléchi, pensé pour se soustraire à la difficulté de manière plus durable et face à une menace moins pressante. Dans le premier cas, le déplacement n'est que très rarement envisagé comme pouvant être définitif. Il s'agit de se mettre à l'abri le temps que la menace cesse et que les dégâts soient réparés. C'est ce qui se passa lors de l'ouragan tels que Katrina aux États-Unis[129]. La catastrophe et le déplacement surviennent au moment où après le passage de l'ouragan, lorsqu'une intensité extrême ou une défaillance dans la protection a provoqué des dommages plus importants que prévus.

Quant au second cas, même s'il pourrait prêter plus facilement à une réflexion des individus sur un déplacement plus pérenne, cela n'est pas systématique. D'une part l'espoir du retour, sauf lorsque la terre a entièrement été détruite, subsiste. D'autre part, l'acceptation d'un départ est souvent difficile, les personnes attendant alors d'être placées devant le fait accompli.

La manière dont le déplacement a lieu va alors conditionner la situation des personnes, notamment le respect de leurs droits humains. Les difficultés humanitaires se retrouvent surtout après le déplacement évacuation (suite à une tempête, submersion rapide). Il s'agit typiquement des situations de catastrophes telles que nous les connaissons à travers les médias. Sur le plan personnel, le déplacement n'a pas été anticipé, et les individus n'ont pas eu le temps de préserver leurs biens et effets personnels. Le point d'accueil n'est également pas toujours suffisamment anticipé, sécurisé. Les populations parent au plus pressé dans l'urgence, avec l'aide plus ou moins solide d'organismes publics et d'ONG. Dans des conditions aussi précaires, le respect des droits de l'homme est mis à mal, et envisager l'avenir de manière plus pérenne devient secondaire. La conséquence directe, dans cette spirale négative, est que ces conditions, qui bien que très précaires pourraient être supportables pour un court lapse de temps, perdurent faute de moyens suffisants pour réhabiliter les zones sinistrées ou mettre en place une réinstallation plus pérenne. Il importe donc de réfléchir aux moyens de réduire ce temps de déplacement « temporaire » et par nature précaire, sans toutefois

[128] *Cf.* Annexe 1. Schéma extrait de Dina IONESCO, Daria MOKHNACHEVA, François GEMENNE, *Atlas des migrations environnementales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016.

[129] L'on notera que dans bien des cas, l'évacuation ne se fait pas systématiquement, les personnes disposant d'autres moyens de se protéger. Les décisions varient en fonction de l'intensité des évènements et des moyens à dispositions. Lorsque les maisons sont suffisamment solides, il est possible d'y trouver un refuge suffisant. Dans d'autres cas, la proximité de lieux d'évacuation incitera à demander à la population de s'y rendre.

précipiter un retour alors que le risque est encore présent ou que la reconstruction n'est pas achevée.

S'agissant justement du lieu où se réfugient ces personnes, à partir des données dont nous disposons, il s'avère que la majorité des déplacements dans le monde s'effectuent au sein d'un même pays et non entre deux pays. Selon les derniers chiffres publiés par IDMC/HCR, le nombre de déplacés internes, qu'elle qu'en soit la cause, est de 38 millions. 19,3 millions le sont à la suite d'une catastrophe naturelle[130]. C'est alors le droit interne qui est davantage sollicité, touchant des problématiques plutôt matérielles, sociales, ou culturelles, et non plus statutaires.

Deux cas de figure peuvent cependant entrainer une migration internationale : l'incapacité, notamment économique et sociale, à se rétablir ailleurs dans le pays ; et l'incapacité du territoire à contenir une même population sur une portion beaucoup plus réduite. Sur ce dernier point, c'est précisément la crainte à propos des petits États insulaires du Pacifique, et du Bangladesh, déjà soumis à une très forte densité démographique.

Il peut également à l'inverse s'agir d'une relocalisation très ciblée, au sein d'une même collectivité. Les problèmes rencontrés sont alors bien différents de ceux auxquels sont confrontés les autres déplacés contraints de partir plus loin. Cependant, le traumatisme de la perte de l'habitation peut être très important. De même, les pertes économiques peuvent entrainer des difficultés à reprendre une vie « normale », même avec une nouvelle maison.

Aussi, la migration peut s'effectuer en plusieurs étapes, soit par manque de moyens ou d'anticipation à long terme, soit du fait de la précarité dans la situation du déplacement, surtout lorsque celui-ci a d'abord été pensé comme temporaire. Un déplacement sur une courte distance peut ne pas se dérouler comme prévu, et inciter la personne à rechercher la sécurité et l'autonomie plus loin, notamment à l'étranger.

De ces premiers éléments, il ressort que les déplacements consécutifs à un évènement environnemental présentent des caractéristiques communes à toute migration, mais qu'il existe tout de même des spécificités qui doivent être prises en considération pour appliquer des mesures adaptées. Or, les concepts actuels qui sous-tendent la matière révèlent de plus en plus leurs limites. Un renouvellement de l'étude du déplacement à l'aune des particularités du contexte environnemental s'impose alors.

§2- Les difficultés éprouvées lors du déplacement environnemental : des particularités à intégrer dans l'étude globale des déplacements

Les caractéristiques du déplacement et les potentiels atteintes aux droits qui ont lieu au cours de celui-ci sont des éléments déterminants pour comprendre comment améliorer la prise en charge. Est souvent à déplorer l'existence de carences, de manquements résultant d'un déplacement subi, mal organisé (A). Néanmoins, il apparait

[130] *Cf. supra* p 5.

que si le résultat est le même (une forte précarité et vulnérabilité, voire une mise en danger), la particularité des impacts environnementaux et des processus de dégradation ne permettent pas d'utiliser les concepts classiquement utilisés pour fonder la protection des migrants (B).

A/ Des atteintes aux droits pendant le déplacement exigeant une protection accrue pour le déplacé

Dans la majorité des cas de déplacements consécutifs à des dégradations frappant le littoral, ce sont premièrement les conditions de vie quotidienne qui sont impactées (1), au point de porter atteintes aux droits les plus fondamentaux, alors même que le déplacement avait pour objectif de soustraire les populations à ces mêmes menaces. Mais l'impossible retour du fait de la disparition physique de tout ou partie du territoire, risque de porter atteinte à l'identité même des personnes à leurs droits civils, politiques et culturels pourtant consacrés eux aussi par des textes internationaux, et souvent insuffisamment protégés sur le lieu de déplacement (2).

1- Conditions humanitaires difficiles dans un contexte post-catastrophe, aggravées par la pression sur l'économie et les ressources

L'objectif premier du déplacement est de soustraire à une situation précaire, voire dangereuse, les populations. Mais afin que ce but soit atteint, les conditions de vie sur le lieu de déplacement ne sauraient être aussi difficiles, voire pires, qu'avant. Or, cela s'avère souvent malheureusement être le cas.

Dans le cas d'une évacuation consécutive à un évènement soudain, la précarité résulte en premier lieu des conditions d'hébergement. Dans le « meilleur des cas » des structures d'urgence ont été mises en place pour justement gérer ce type d'évènement. Mais lorsque la catastrophe n'a pas été suffisamment anticipée, ce sont alors des campements de fortune, certains coordonnés par l'État, des ONG ou l'ONU, qui vont être mis en place le plus rapidement possible, certains États disposant de très peu de moyens pour faire face.

Ainsi, les sinistrés de Katrina par exemple, ont dans un premier temps été confinés dans des lieux publics tels que le stade, avant que ne leur soit proposé pour certains des mobil-home dans l'attente d'une solution plus pérenne. Or, alors que ce type de structure peut convenir pour un hébergement de courte durée, la réalité démontre que les populations dans nombre de pays restent beaucoup plus longtemps dans cette situation, portant ainsi atteinte à leur droit à des conditions de vie décentes. Les projections dans l'avenir sont également beaucoup plus difficiles lorsque la priorité consiste à gérer, à « survivre » au quotidien[131].

[131] La revue Migrations forcées a consacré un numéro entier à cette problématique, dépassant le cadre environnemental : « Le déplacement prolongé », *Revue Migrations Forcées*, Oxford, Centre d'études sur les réfugiés, n°33, oct. 2009, 75 p.

Aussi, il est impératif de ne pas s'arrêter à la phase de soustraction à la difficulté, mais de développer et de mettre l'accent sur l'après déplacement, qu'il s'agisse d'une reconstruction ou d'une relocalisation[132].

Quant aux déplacements lorsque la dégradation est plus lente et la menace plus insidieuse, la situation des populations n'est guère plus encourageante. L'impact concerne essentiellement les biens et les ressources financières. Lorsque l'érosion menace l'existence-même de la maison, les personnes ne peuvent en principe bénéficier d'une éventuelle vente pour récupérer la valeur du bien. Ils doivent donc reconstruire leur patrimoine, ce qui les fait passer par une phase de précarité, dont il peut être difficile de se sortir si l'accompagnement n'existe pas ou est inapproprié.

L'attente du dernier moment pour s'installer ailleurs conduit également à rechercher un abri dans l'urgence, se plaçant alors dans une situation parfois pire que les évacuations, puisqu'il ne s'agit pas d'une crise ponctuelle pour laquelle les autorités peuvent mobiliser des moyens particuliers.

Quant à l'impact sur les outils économiques, le rapport de la commission des droits de l'homme souligne que « L'érosion des revenus, imputable en partie aux changements climatiques, est un facteur de répulsion majeur favorisant l'exode rural. De nombreux ruraux viendront s'installer dans des bidonvilles et des colonies de squatters en milieu urbain, où bien souvent ils n'auront d'autre choix que de se construire un logement en zone dangereuse[133]».

Le déplacement est alors dénué de toute portée positive, et constitue même un traumatisme supplémentaire, sans qu'aucun bénéfice (le premier d'entre eux étant la soustraction au risque) n'en soit tiré.

Alors que leur situation physique, matérielle est très souvent délicate, les déplacés environnementaux, particulièrement lorsqu'ils subissent une destruction de leur territoire, sont également soumis à une insécurité civile et identitaire préoccupante.

2- Statut civil et identitaire en danger face à la perte d'un territoire

La Charte des Nations Unies repose sur le droit à l'autodétermination des peuples. Il est également proclamé dans l'article 1er commun au PIDESC et au PIDCP. Texte fondateur pour les mouvements de décolonisation et d'indépendance, il n'a cependant pas été envisagé dans l'optique de protéger les populations de la possible disparition de l'ensemble du territoire étatique, menaçant leur existence juridique internationale[134]. Or, c'est pourtant ce à quoi sont exposés certains petits États insulaires.

---

[132] *Cf. infra*. p 294.

[133] AGNU, Conseil des droits de l'homme, « Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme », *op. cit*.

[134] Nous reviendrons sur la définition de l'Etat et les problématiques juridiques lors de nos développements sur l'exposé de solutions à ce sujet.

Le comité des droits de l'homme l'affirme : « L'inondation et la disparition de petits États insulaires auraient des conséquences pour le droit à l'autodétermination, ainsi que pour l'ensemble des droits individuels fondamentaux dont l'État est garant[135]».

La destruction de territoires ancestraux, très importants pour les individus et surtout la communauté, ainsi que l'impossibilité de poursuivre le même mode de vie qu'auparavant, voire de retourner un jour sur ces terres sont autant de traumatismes constitutifs d'atteintes aux droits. Il s'agit premièrement d'une atteinte au niveau individuel, familial, leur lieu de vie étant compromis, et surtout la famille pouvant se retrouver séparée par les évènements. Le PIDESC proclame à l'article 10§1 qu' « Une protection et une assistance aussi larges que possible doivent être accordées à la famille, qui est l'élément naturel et fondamental de la société (…)[136],» de même que l'article 8 de la CESDH[137].

Aussi, pour ces personnes, le déplacement est synonyme d'abandon non seulement de leur territoire, de leur lieu de vie, mais aussi de leur statut, voire de leur identité. Sur leur lieu de relocalisation, ils sont trop souvent considérés comme une minorité étrangère, ne pouvant (en tout cas dans un premier temps) prendre part pleinement à la vie politique et civique dans leur nouveau lieu. Ils ne disposent par ailleurs d'aucun moyen de poursuivre normalement leur vie politique vis-à-vis de leur ancienne nation, *a fortiori* lorsque l'existence même de cette dernière est en péril.

Même dans des déplacements locaux, internes, le risque existe également que les droits ne soient pas convenablement respectés. Les études menées à la suite de Katrina ont ainsi pointé du doigt les difficultés rencontrées par les déplacés pour obtenir les documents nécessaires à leur participation aux élections qui se sont déroulées à la Nouvelle Orléans[138], sans qu'ils puissent par ailleurs participer dans leur lieu d'accueil qui pourrait devenir leur lieu de vie pérenne.

En outre, subir des déplacements successifs, ou ne pas stabiliser suffisamment sa situation dans le nouveau lieu – notamment sur le plan administratif – compromet l'exercice des droits civiques et politiques, pourtant importants pour précisément orienter les politiques et décisions en d'environnement et d'aménagement du territoire[139].

Bien que ces atteintes semblent en beaucoup de points similaires à celles pouvant résulter d'autres types de migrations dites « forcées », il apparait que cette qualification ne correspond pas véritablement à la situation de ces déplacés environnementaux, ce

[135] AGNU, Conseil des droits de l'homme, « Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les liens entre les changements climatiques », *op. cit.*
[136] PIDESC, *op. cit*.
[137] « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. », Article 8§1 CESDH.
[138] Brian BROX, « Elections and voting in post-Katrina New Orleans », *Southern Studies: An Interdisciplinary Journal of the South*, Fall/Winter 2009, 16(2), pp 1-23.
[139] Cette dimension participative dans le droit de l'environnement a été consacrée au niveau international par la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998, entrée en vigueur en 2001.

qui ne sera pas sans conséquences sur les modalités de leur protection. Plus largement, elle s'avère de plus en plus en décalage avec les réalités migratoires.

B/ Des déplacements résistant à la catégorisation classique conditionnant la protection

Le concept de migration forcée[140] constitue l'une des notions pilier du droit des migrations, dans la mesure où la protection accordée est justifiée par cet adjectif signifiant que les individus ne maitrisent par leur déplacement, et sont soumis à un danger qui les pousse à trouver une protection ailleurs. La qualification de migration forcée est souvent la seule considérée comme justifiant un suivi, des mesures spéciales.

Or, s'agissant des déplacements environnementaux, le caractère lent (sur le long terme) ou non continu (cyclique, récurrent) ne permet pas toujours de véritablement parler de menace présente, intense et imminente (1). Le terme de contrainte environnementale (2), plus ou moins pressante, plus ou moins présente, rendant la migration plus ou moins forcée apparait plus approprié.

Surtout, le constat selon lequel la contrainte est présente avant que l'urgence ne se manifeste introduit l'idée d'une possible anticipation des phénomènes et des déplacements, appelant d'autres concepts et d'autres outils juridiques.

1- Limites de la notion de migration forcée : sortir de la démarche réactive

C'est autour de la notion de migration forcée que s'articule actuellement l'essentiel du droit protégeant les migrants. Les personnes sont considérées comme des victimes fuyant une situation qui leur est devenue insupportable, irrépressible. En d'autres termes, elles sont dans une situation où elles n'ont pas d'autre choix que de partir, voire sont déplacées par une autorité extérieure.

Selon cette logique, ces personnes doivent être protégées car elles subissent la situation, contrairement à d'autres migrants qui auraient fait le choix de se déplacer. Cette distinction serait donc justifiée « Non seulement parce que le droit international requière une telle précision, mais aussi parce que la nature du mouvement influence la capacité des personnes à réussir à s'installer sur leur lieu de destination, ce qui à terme détermine leurs besoins pour une assistance supplémentaire dans leurs plans futurs, tout comme dans leur éventuel projet de retour. »[141] L'exemple le plus évident est certainement celui de populations civiles fuyant des combats ou des persécutions. L'élément déclencheur met directement en danger la vie des personnes, qui doivent

[140] L'on citera notamment la Revue Migrations forcées. Ce paradigme puise son origine dans la construction du droit d'asile.

[141] « not only because international law requires such precision, but also because the nature of the movement influences a person's ability to successfully settle in the destination, which may in turn determine their need for additional assistance and their future plans, such as any desire to return. », The Nansen Initiative, « Human Mobility, Natural Disasters and Climate Change in the Pacific », Background paper, 21-24 May 2013, Rarotonga, Cook Islands, p 9.

donc se réfugier ailleurs. La protection correspond alors à la sécurité apportée à un individu pour son intégrité physique, ses besoins essentiels (notamment habitat), son identité.

Par ailleurs, le lien direct établi entre nécessité de protection et migration forcée renvoie à deux outils juridiques primordiaux. Tout d'abord le droit d'asile, dont les fondements dépassent le simple cadre juridique, a pour raison d'être la protection de personnes en danger. Actuellement, cette expression renvoie au contexte international, avec la Convention de Genève, mais à l'origine elle concernait surtout les obligations des institutions nationales, voire des individus, envers leurs semblables, principalement inspirée de la morale religieuse[142].

Concernant les migrations environnementales, même si la tendance serait de tenter de rattacher les migrations liées à un phénomène environnemental à une absence de choix, synonyme de migration forcée et donc de statut protecteur, une telle démarche ne fait que mettre en exergue les limites de ce concept. Une définition basée uniquement sur cette distinction ne pourrait rendre compte pleinement de la diversité des migrations environnementales, tant dans leurs causes que dans leurs modalités. Le comité des Droits de l'Homme le reconnait lui-même : « pour ce qui est des catastrophes à évolution lente et de la dégradation de l'environnement, il reste difficile de faire la distinction entre déplacements volontaires et déplacements forcés de population[143] ».

En réalité, c'est la démarche qu'il faut remettre en question : on cherche absolument à faire entrer dans un cadre (celui des migrations forcées), des processus migratoires où la force, même si elle en fait partie, n'est pas le seul élément déterminant. Selon cette logique, ne seront protégés que les individus qui entrent dans cette catégorie, pour le moins restreinte, voire ambiguë, en occultant toute une partie qui sans répondre totalement à la définition de migrant forcé nécessite une aide. Sans remettre totalement en question ce lien entre migration forcée et protection, il apparait donc nécessaire de considérer le besoin de protection plus largement. Nombre d'auteurs ont d'ailleurs dénoncé à de multiples reprises son caractère inapproprié, ou plus complexe qu'il n'y parait. Ainsi, Diane C. Bates parlera davantage d'un « *continuum* » allant des migrations forcées vers les migrations volontaires[144], sans que des barrières précises puissent être établies entre les potentielles catégories. Quant à Roger Zetter, il pose clairement la question : « Peut-on considérer que le changement climatique et ses impacts sur

[142] Véronique MAGNINY évoque un droit naturel, puisant ses origines dans l'antiquité, le mot « asylon » désignant « un endroit qui ne peut être violé ». Les institutions religieuses, ou les seigneurs étaient les principaux acteurs de cette protection, lors des épisodes de conflits ou de persécutions (famines, épidémies, conflits religieux entre protestants et catholiques…). Juridiquement, les réflexions sur le droit d'asile sont nées en même temps que le droit des gens, alors que les principaux auteurs construisaient leur théorie au sujet de l'extradition. Par la suite, un statut était accordé à certaines personnes, de manière collective, en fonction de leur nationalité d'origine, et de leur pays d'accueil. A cette époque, la nécessité de protection était présumée, et aucun motif de départ précis n'était exigé. Une vision plus restrictive va ensuite progressivement émerger, fixant des critères plus précis quant aux raisons justifiant la nécessité de protection suite au départ, pour finalement aboutir aux critères contenus dans la Convention de Genève. Véronique MAGNINY, *op. cit.* pp 58 s.

[143] AGNU, Conseil des droits de l'homme, « Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les liens entre les changements climatiques », *op. cit.* p 21.

[144] Diane C. BATES, « Environmental refugees? Classifying human migrations caused by environmental change », *Population et environnement*, vol. 23, 2002, p 468.

l'environnement forcent les migrations ?[145] » Il y répond ensuite en affirmant que « La distinction entre force et choix n'est pas claire et, en aucun cas la migration ne peut être déconnectée des circonstances complexes historiques et actuelles[146]».

Véronique Lassailly-Jacob effectue quant à elle une distinction entre les déplacements où la contrainte est directement exercée par une force extérieure (expropriation), et ceux où les individus prennent eux même la décision, face à une contrainte extérieure. Pour elle, il existe d'un côté les migrants forcés, qui disposent d'un libre-arbitre, même infime, pour déterminer le moment de départ et la destination ; et les déplacés qui « subissent un déplacement sous la pression d'une contrainte implacable sur laquelle ils n'ont aucune prise[147]».

Dans la plupart des déplacements environnementaux, c'est davantage un « faisceau d'indices[148] » qui pousse au départ, mais la contrainte est rarement totale. Toutefois, la migration n'est pas non plus la manifestation totale de la volonté des individus.

Face à cela, ce n'est pas tant la catégorie des migrations forcées qu'il faut agrandir artificiellement, mais celle des personnes à protéger, qu'elles aient été ou non forcées de quitter leur lieu de vie.

Nous proposons alors l'emploi du terme « contrainte environnementale » pour qualifier le facteur déterminant, principal – mais non unique – de la migration. Le mot « contrainte » connait effectivement plusieurs acceptions, tantôt renvoyant à une obligation irrépressible, tantôt à un élément nécessitant d'être pris en compte, de s'adapter.

2- *Contrainte environnementale : identification de l'élément déterminant parmi la pluralité de facteurs*

Il est important de trouver une terminologie qui permette à la fois de mettre en avant le critère environnemental dans la définition, mais aussi de rendre compte de l'étendue du spectre partant des migrations forcées, et s'arrêtant avant les migrations volontaires. Il s'agit ni plus ni moins de traduire la combinaison complexe entre les facteurs. C'est ainsi que nous proposons comme critère à la définition des déplacés environnementaux l'identification d'une contrainte environnementale. Cela devra permettre de proposer une diversité plus grande de moyens de prise en charge, et surtout de considérer la problématique sur une temporalité plus large, notamment avant que la situation ne devienne urgente.

---

[145] « Can climate change and its environmental impacts be considered to force migration ? », Roger ZETTER, « Protecting people displaced by Climate change : some conceptual challenges », *in* Jane MCADAM (ed), *Climate change and displacement in the Pacific : multidisciplinary perspectives,* Oxford, Hart publishing, 2010, p 141.

[146] « Distinguishing between force and choice is not clear-cut and, in any case, migration cannot be divorced from complex historic and contemporary circumstances (…) » *Ibid.*

[147] Véronique LASSAILLY-JACOB, « Une nouvelle catégorie de réfugiés en débat », *REDE 2006-4,* p 28. La nuance établie par l'auteur entre migrants et déplacés forcés ne nous semble pas la plus appropriée, pour deux raisons précédemment évoquées : le terme de déplacement n'induit pas nécessairement un degré supplémentaire de coercition, par rapport au terme de migration ; et l'emploi du terme forcé est par définition trop restrictif.

[148] Christel COURNIL, *op. cit*.

L'emploi du terme « contrainte » peut paraitre similaire à celui de « forcée », mais il existe des nuances significatives. La contrainte peut effectivement signifier une « violence exercée sur les actions », s'apparentant ainsi à l'emploi de la force, mais est aussi synonyme de « gêne », de « difficulté [149] », impliquant que l'on puisse dans certains cas non pas s'y soumettre, mais la contrer, la contourner. Il s'agit donc d'un élément négatif, ponctuel ou définitif, que l'individu doit gérer en trouvant une solution pour y remédier.

Cela permet de considérer une dimension temporelle élargie, et donc une plus grande variété de situation : la contrainte environnementale peut être une première étape vers une dégradation plus profonde qui se soldera par une migration véritablement forcée. L'intensité de cette contrainte est également variable, impliquant d'y apporter des solutions elles aussi plus larges et nuancées que pour un déplacement réellement forcé. Dans ce contexte, le risque, socle de notre raisonnement, pourra être assimilé à une contrainte[150].

Ainsi, les déplacés environnementaux seraient des personnes sur lesquelles s'exerce une contrainte environnementale aboutissant à une situation où la migration est un, sinon le seul, moyen de gérer ou d'échapper à cela. Cette contrainte environnementale aura eu une incidence sur le phénomène migratoire, sans pour autant en être la cause exclusive[151]. Il ne s'agirait plus de raisonner en termes de migration volontaire et involontaire mais d'identifier une violation ou une mise en danger des droits fondamentaux possédant un lien avec cette contrainte, et nécessitant une protection[152] .

L'Organisation internationale des migrations (OIM), dans la définition qu'elle a établie, se rapproche de cette tendance. Les migrants environnementaux seraient « les personnes ou groupes de personnes qui, pour des raisons impérieuses liées à un changement environnemental soudain ou progressif influant négativement sur leur vie ou leurs conditions de vie, sont contraintes de quitter leur foyer habituel ou le quittent de leur propre initiative, temporairement ou définitivement, et qui, de ce fait, se déplacent à l'intérieur de leur pays ou en sortent[153]». Sont bien évoqués les déplacements forcés, mais aussi choisis, suite à une contrainte environnementale, que celle-ci soit actuelle ou future, permanente ou temporaire, soudaine ou diffuse.

Devant la pluralité des situations dans lesquelles un élément environnemental peut causer le départ d'individus, au-delà du clivage entre migration forcée et volontaire,

[149] Le nouveau petit LITTRÉ, *op. cit.* p 420.
[150] *Cf. infra.* p 116.
[151] Comme le remarque Oliver DUN et François GEMENNE, la Convention de Genève sur le statut des réfugiés n'exige à aucun moment que la persécution soit le facteur unique du déplacement. Il faut simplement qu'un lien soit établi entre les deux. Olivia DUN, François GEMENNE, *op. cit.* p 10.
[152] Nous verrons dans nos développements ultérieurs que cette mise à mal des droits fondamentaux est assez aisément identifiable et se retrouve dans quantités de situations où le facteur environnemental intervient, surtout s'agissant des populations littorales.
[153] « persons or [a] group of persons who, for compelling reasons of sudden or progressive changes in the environment that adversely affect their lives of living conditions, are obliged to leave their habitual homes, or choose to do so, either temporarily or permanently, and who move either within their country or abroad », OIM, « Expert seminar : Migration and the Environment », International dialogue on Migration. n° 10, Genève, 2008, pp 22-23.

c’est l’idée de protection face à une contrainte qui constitue le point commun, central entre toutes ces personnes. Aussi, nous devons à présent nous intéresser aux outils juridiques à disposition pour assurer un statut protecteur aux individus concernés.

Or, les outils juridiques les plus solides dont nous disposons à ce jour se sont précisément forgés à partir de la notion de migration forcée, et se révèlent inadaptés non seulement aux nouvelles caractéristiques des migrations en général (notamment suite à des conflits), et plus particulièrement aux déplacements environnementaux. Il est alors important d’analyser ces textes pour mieux comprendre leurs lacunes afin de s’interroger sur la possibilité de les modifier ou sur la nécessité d’en créer de nouveaux, voire de repenser complètement la manière de traiter la problématique.

Section 2 : Inadaptation des outils juridiques classiques fondés sur la protection des déplacés forcés

Le premier réflexe lorsque l'on considère le déplacement est de réfléchir aux moyens d'assurer la protection des migrants. La Convention de Genève pour la protection des réfugiés, adoptée en 1951 apparait alors comme le principal texte relatif au sujet. Il s'agit du seul texte quasi-universel et contraignant accordant une protection aux personnes contraintes de migrer. Or, alors que nous avons déjà vu que la notion de migration forcée comporte des limites, la Convention, elle-même fondée sur cette approche présente un champ d'application de plus en plus restreint face aux nouvelles réalités, notamment environnementales (§1).

C'est la raison pour laquelle les réflexions menées sur la protection des déplacés environnementaux se sont très rapidement orientées vers l'élaboration de nouveaux textes, comportant de nouveaux critères et de nouvelles modalités de mise en œuvre (§2). Bien que ces nouvelles propositions présentent des éléments intéressants, elles rencontrent cependant des obstacles à leur adoption et mise en œuvre effective, et demeurent toujours axées sur la réaction face à une crise, le déplacement étant alors seulement subi et perçu comme un échec.

§1-Le dispositif de Genève, un système obsolète dans son champ d'application et dans son approche de la problématique migratoire

La Convention de Genève, très novatrice à l'époque de son adoption car systématisant des protections jusqu'alors éparses, ciblées sur une population, un conflit en particulier, a rapidement montré ses limites avec l'évolution des conflits. Initialement pensée pour accorder une protection aux victimes de persécutions telles que celles perpétrées pendant la seconde guerre mondiale, elle n'a pas inclut les conflits armés de manière générale, et notamment les guerres civiles, et ne concerne que les individus franchissant une frontière (A). Elle a de ce fait encore moins été pensée pour inclure les déplacés environnementaux, pour lesquels la notion de persécution est inappropriée. Des extensions, des aménagements, effectués par les États ont tout de même permis d'apporter certaines améliorations, encouragées par le développement de la protection des droits de l'homme, mais cela reste encore limité et ne permet pas de répondre aux besoins des victimes de dégradations environnementales (B).

A/Un texte marqué par le contexte de l'après-guerre

La convention de Genève a été adoptée le 28 juillet 1951, lors d'une conférence faisant suite à la résolution 429 en date du 14 décembre 1950, votée par l'Assemblée générale des Nations Unies, au sortir de la Seconde guerre mondiale. Elle définit le réfugié comme une personne « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du

fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner[154] ». Il s'agit d'une définition minimum, standard, qui peut être étendue par les États dans leur législation interne.

Or, cette convention est de plus en plus décriée comme n'étant plus adaptée aux réalités actuelles[155], du fait du contexte historique et politique dans lequel elle a été adoptée (1), et de la spécificité des critères établis, notamment l'emploi du terme persécution (2).

1- La convention de Genève, résultat d'une laborieuse maturation pour venir en aide aux victimes des conflits

La notion d'asile a toujours existé, depuis l'Antiquité, mais le développement d'un droit international de l'asile est né au début du XXe siècle et l'adoption de règles régissant la guerre et construisant un droit humanitaire, notamment avec la création de la Croix-Rouge[156]. C'est en 1921 qu'a été nommé le premier Haut-commissaire : Fridtjof Nansen, qui donnera son nom au « passeport Nansen[157] ». L'initiative portant sur les déplacements environnementaux dont nous reparlerons ultérieurement porte justement ce nom en hommage à ces travaux. Il faudra attendre une recommandation de l'Assemblée générale de la SDN en 1928 pour qu'un statut de réfugié soit envisagé, avec une compétence du HCR. Une nouvelle étape est franchie lorsqu'une Convention est adoptée le 4 juillet 1936 afin de protéger les réfugiés allemands, notamment juifs[158].

Sur le plan institutionnel, après la succession d'organismes censés prendre en charge le problème[159], l'Organisation internationale des réfugiés est créé après la Seconde Guerre mondiale, et a pour mission d'apporter une aide matérielle aux réfugiés de ce conflit, et de déterminer qui sont ces personnes. Il est pour la première fois fait état de « peur raisonnable de persécutions en raison de la race, religion, nationalité ou opinion

---

[154] Conférence des Nations Unies, « Convention relative au statut des réfugiés », Genève, 28 juill. 1951, entrée en vigueur le 22 avril 1954. Dans un premier temps, celle-ci concernait directement les victimes européennes de la Seconde Guerre Mondiale, pour des faits survenus avant le 1er janvier 1951. Par la suite, elle a été généralisée en 1967 par un protocole, sans limite d'espace et de temps, pour qu'actuellement 147 pays l'appliquent.

[155] *Cf.* entre autres Philippe SÉGUR, *La crise du droit d'asile*, Coll. politique d'aujourd'hui, Paris, PUF, 1998, 181 p.

[156] Henri DUNANT, « Un souvenir de Solferino », 1862, Disponible sur le site du CICR : http://www.cicr.org/fre/resources/documents/publication/p0361.htm. Le conflit entre Grèce et Turquie, ou encore la Révolution russe de 1917 ont engendré des vague de réfugiés, pris en charge dans l'urgence, sans véritable coordination.

[157] Le dispositif mis en place ne concernait que des minorités clairement définies : Russes, Arméniens, Assyriens, Chaldéens, Kurdes, etc. En revanche, le rôle de ce passeport était dans un premier temps très limité puisqu'il ne s'agissait que d'un document d'identité, n'accordant aucun droit spécifique, ou aucune protection particulière aux bénéficiaires.

[158] Il est pour la première fois précisé dans l'article 1 (2) que « Ne sont pas comprises dans cette définition les personnes qui quitteront l'Allemagne pour des raisons de convenance purement personnelle. »

[159] Office international Nansen, Haut-Commissariat, Administration des Nations Unies pour l'œuvre de secours et de relèvement, Comité intergouvernemental pour les réfugiés, Organisation internationale des réfugiés. *Cf.* Denis ALLAND, Catherine TEITGEN-COLLY, *Traité du droit d'asile*, Coll. droit fondamental, Paris, PUF, 2002, p 67 s.

politique[160]». La principale mission de cet organe était l'aide à la réinstallation des réfugiés[161]. Tous ces textes, bien que participant à la résolution du problème, sont marqués par un manque d'homogénéité. Denis Alland et Catherine Teitgen-Colly parlent de « morcellement des textes et des institutions[162] », lié à une logique empirique de gestion des flux migratoires, et à la tendance des États à ne pas souhaiter se prononcer sur une définition synthétique et à ne pas être obligés envers l'ensemble des déplacés. Cela constitue un premier point à remarquer pour comprendre ce qui se joue actuellement avec les déplacés environnementaux : une définition synthétique est également difficile à trouver compte tenu de la diversité des situations et de la réticence des États.

Avec la Convention de Genève, nous passons à une vision plus large dans le sens où elle ne spécifie pas la nationalité ou l'ethnie concernée. Mais cette universalité connait des limites à propos des motifs de persécutions. Les raisons pour lesquelles un individu peut être qualifié de réfugié découlent directement du contexte post-guerre, dans lequel les auteurs avaient pour principal objectif de résoudre la question du statut des exilés de la guerre. Existait néanmoins en toile de fond une volonté de condamner les atteintes aux droits fondamentaux et d'assurer une volonté politique[163]. Cette orientation initiale pèse sur la capacité d'évolution du système.

Par ailleurs, le processus d'adoption et le contenu du texte sont empreints du monopole étatique exercé sur les relations internationales, induisant des faiblesses dans le texte. Luc Legoux, comparant la Convention à la lune, parle ainsi de « face cachée, non-dit comme la raison d'État[164] ». C'est ainsi qu'aussi paradoxal que cela puisse paraitre, aucun droit d'asile n'est consacré. Il n'est prévu qu'un droit de demander l'asile et surtout un droit de non-refoulement contenu à l'article 33[165]. A cela s'ajoute « la liberté

[160] Pour un bilan de cet organisme, voir notamment Pierre JACOBSEN, « L'œuvre de l'Organisation Internationale pour les Réfugiés », *Population*, 1951, vol. 6, n°1, pp 27-40.

[161] Cependant, cela n'était pas suffisant pour faire face aux flux de plus en plus massifs de réfugiés venus de Pays de l'Est, alors que la Guerre Froide en était à ses prémices. A cette occasion, un autre problème fût soulevé : celui des apatrides. Cette expression renvoie à la fois aux apatrides *de jure* mais également *de facto*, c'est-à-dire à la majorité des réfugiés qui ne disposent à la suite de leur fuite d'aucun document d'identité. En 1946, le commissaire aux droits de l'homme exprimait cette préoccupation dans une résolution. Le Conseil Economique et Social se prononce à son tour en 1948. Une étude, « The study of statelessness » est alors publiée en 1949. *Cf.* Gilbert JAEGER, « On the history of the international protection of refugees », *RICR*, sept 2001, vol. 83, n°843, p 733.

[162] Denis ALLAND, Catherine TEITGEN-COLLY, *op. cit.* pp 57-58.

[163] En effet, nous nous situons non seulement au sortir de la Seconde Guerre mondiale, mais également aux prémices de la guerre froide. La protection des ethnies et la liberté politique sont alors les deux préoccupations majeures, tandis que les autres droits de l'homme (notamment économiques et sociaux) ne seront véritablement développés que plus tard. De plus, c'est également à cette période que naissent les premières initiatives en matière de protection internationale des droits de l'homme, avec notamment l'adoption de la DUDH en 1948, ou de la CEDH en 1951.

[164] Luc LEGOUX, « Nouvelle donne mondiale, nouvel asile », *in* Michel GUILLON, Luc LEGOUX, Emmanuel MA MUNG (ed.), *L'asile politique entre deux chaises. Droit de l'Homme et gestion des flux migratoires*, Espaces interculturels, Paris, L'Harmattan, 2003, p 16.

[165] §1 : « 1. Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. » Néanmoins, Vincent Chetail insiste sur ce point, cet article 33 est « une obligation d'abstention, interdisant le renvoi du réfugié sur les lieux de sa persécution, et non un devoir d'agir assurant à ce dernier un établissement stable et durable dans le pays de refuge. », Vincent CHÉTAIL, « Le principe de non-refoulement », *in* Vincent CHÉTAIL (sous la dir), *La*

laissée aux États d'interpréter à leur convenance la définition du réfugié, et surtout, de fixer les règles de la procédure de la délivrance du statut[166]». Autrement dit, chaque État peut, pour des raisons qui lui appartiennent, interpréter de la manière la plus restrictive possible la définition du réfugié.

Cet historique permet de mettre en lumière les difficultés rencontrées pour actualiser la définition des personnes déplacées nécessitant une prise en charge, notamment du fait d'une contrainte environnementale. Elle pose également question quant à la pertinence de réitérer la même démarche, le même laborieux processus, au risque de ne pas agir conformément à ce que la situation exige.

Ceci est renforcé par l'emploi de certains termes, initialement prévus pour correspondre au mieux aux situations concernées, mais devenus rapidement des moyens d'exclure d'autres personnes de la protection.

2- De la notion stricte de persécution à l'ouverture aux droits de l'homme : un élargissement insuffisant pour inclure la contrainte environnementale

L'emploi du terme « persécution[167] » est la principale et difficilement surmontable limite à une application extensive de la Convention de Genève aux déplacés environnementaux. Il renvoie effectivement aux évènements qui se sont déroulés pendant la Seconde guerre mondiale, mais correspond à une vision plus restrictive. En effet, la persécution suppose une volonté de poursuivre une personne et d'attenter à son intégrité pour une raison précise. Or, le HCR lui-même l'affirme : « Il n'y a pas de définition de « persécution » universellement acceptée, et les différentes tentatives de formuler une telle définition a rencontré peu de succès[168] ».

Il est néanmoins admis qu'afin d'obtenir le statut de réfugié, il faut une atteinte importante aux droits de l'Homme, mais il faut surtout que cette atteinte soit motivée par l'un des cinq motifs énoncés. Cela exige donc une intention de heurter, de discriminer de la part des autorités ou des entités privées[169]. La défaillance de l'État pour protéger ses ressortissants peut soit être volontaire, lorsque celui-ci est à l'origine ou complice des persécutions en refusant de les faire cesser, soit involontaire lorsque

---

Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après : bilan et perspectives, Publications de l'Institut international des droits de l'homme René Cassin, Bruxelles, Bruylant, 2001, p 5-6. Cette situation va être à l'origine d'un glissement de la protection vers le développement de protections « subsidiaires », moins protectrices, pour les personnes ne pouvant être renvoyées dans le pays mais ne correspondant pas non plus à la définition du réfugié.

[166] Luc LEGOUX, « Nouvelle donne mondiale, nouvel asile », *op. cit.* p 7.

[167] Selon le Larousse : Ensemble de mesures violentes tyranniques et arbitraires prises à l'égard d'une communauté religieuse, ethnique, etc…

[168] « There is no universally accepted definition of « persecution », and various attempts to formulate such a definition have met with little success. » UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determination Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of Refugees, Reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979, § 51. Ce guide, bien que n'ayant pas la même valeur juridique que la Convention, a acquis une importance non négligeable dans nombre d'Etat où le juge en tient compte pour statuer en matière d'asile.

[169] Jean-Yves CARLIER, *Qu'est-ce qu'un réfugié ? Etude d'une jurisprudence comparée*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 862 p.

l'État n'a pas la capacité effective de faire cesser ces agissements ou de protéger efficacement la population.

Pourtant, une interprétation plus large est envisageable, par le biais des droits de l'Homme. Bien qu'établissant de nombreuses limitations, les rédacteurs de la Convention de Genève souhaitaient en effet que celle-ci évolue dans une prise en compte toujours plus importante des droits de l'Homme, s'adaptant également au contexte. Notons ainsi que la DUDH est mentionnée dès le début du préambule de la Convention[170]. C'est également la position de Jean-Yves Carlier, refusant de succomber à la facilité d'une application basique et restrictive, et estimant que « La définition du réfugié inscrite à la Convention de Genève conserve toute son actualité si l'on accepte d'en faire une interprétation évolutive[171] ». De même, pour James Hathaway, l'évolution de la définition du réfugié par la Convention de Genève réside dans la consécration progressive de nombreux droits de l'homme, notamment économiques et sociaux. Si les persécutions considérées dans la définition renvoyaient initialement à des atteintes directes à l'intégrité physique, ou à des menaces, la violation d'autres droits consacrés à présent peut être assimilée à des persécutions. Ainsi, des discriminations économiques entrainant d'importantes atteintes au droit de se nourrir, de se loger, etc, pourraient être considérées comme justifiant le statut de réfugié, à condition qu'elles atteignent un certain seuil de gravité, et qu'elles soient motivées par l'une des cinq raisons énumérées[172].

Considérer la protection des réfugiés sous l'angle des droits de l'homme est donc l'approche la plus en adéquation avec l'esprit des rédacteurs de la Convention, et correspond potentiellement aux besoins des déplacés environnementaux énumérés précédemment. Elle comporte toutefois des limites. Certes, le dénominateur commun est toujours l'atteinte aux droits de l'Homme, mais l'exigence d'une persécution demeure. En outre, la marge de manœuvre que détiennent les États pour interpréter cette définition est plutôt utilisée actuellement pour l'appliquer le plus étroitement possible[173].

---

[170] « Considérant que la charte des Nations Unies et la déclaration universelle des droits de l'homme approuvée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale ont affirmé ce principe que les êtres humains, sans distinction, doivent jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. », Jean Yves CARLIER, « Et Genève sera…la définition du réfugié : bilan et perspectives », *in* Vincent CHETAIL (dir.), *Mondialisation, migration et droits de l'Homme : le droit international en question*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2007, p 76.

[171] *Ibid.* p 84.

[172] Mais c'est probablement à Jean-Yves CARLIER que l'on doit la construction la plus aboutie en terme de détermination du statut de réfugié, en proposant « une double contextualisation externe qui inscrit le droit des réfugiés dans le contexte des droits de l'homme, d'autre part une contextualisation interne qui permet de mettre en balance les trois éléments centraux de la définition du réfugié inscrits dans les mots « crainte avec raison de persécution » . Il propose une « théorie des trois échelles » qui distingue le risque (craintes), la persécution et les preuves. Autrement dit, une possibilité de modulation existe afin d'élargir autant que faire se peut les possibilités de reconnaitre le statut de réfugié, dans une logique de protection générale des droits de l'homme, éloignée des considérations politiques et idéologiques historiques. Chaque élément est d'abord examiné séparément dans trois échelles de niveau, puis s'en suivra une évaluation globale. Jean-Yves CARLIER, *op. cit.* p 79.

[173] « Instead, countries are construing the definition of refugee even more narrowly so that even fewer persons qualify for protection within their borders. », Kara K. MOBERG, « Extending refugee definitions to cover environmentally displaced persons displaces necessary protection », *Iowa Law Review*, 2009, p 1115. *Cf.* également l'évolution de la politique d'asile à travers le monde *in* Luc LEGOUX, *op. cit*.

Aussi, alors que des progrès, certes encore insuffisants, sont à noter, leur application aux déplacés environnementaux est loin d'être acquise, techniquement et politiquement.

B/Des extensions par ou autour de la Convention, limitées pour le contexte environnemental

Les potentialités d'interprétation de la Convention de Genève afin d'étendre le bénéfice à d'autres situations, notamment aux déplacés environnementaux, sont limitées à de rares cas (1). C'est alors vers les protections complémentaires, alternatives, qui ont vu le jour dans différents pays qu'il est possible de se tourner pour rechercher une possibilité de prendre en charge les individus durant leur déplacement. Bien que cela soit théoriquement possible, la réalité est néanmoins beaucoup moins évidente à appliquer (2).

1- Questionnement sur la possibilité d'appliquer le critère de persécution aux déplacés environnementaux

L'application de la définition de la Convention de Genève aux victimes de la dégradation de leur environnement a été suggérée dans certains cas, par exemple concernant les projets d'aménagement mettant en péril une communauté autochtone. Mais toute la difficulté réside dans le fait de savoir si le but de cette action est bel et bien de détruire le lieu de vie de ces personnes, en raison de leur appartenance à un groupe sociale, à une ethnie, ou si l'intérêt général – certes potentiellement contestable - guide les dirigeants. Pour le HCR, « Par «un certain groupe social», on entend normalement des personnes appartenant à un groupe ayant la même origine et le même mode de vie ou le même statut social[174] ». Ainsi, la mise en place d'un projet ayant un effet néfaste sur une communauté locale identifiée, la poussant à changer son mode de vie pourtant reconnu, pourrait être considérée comme une atteinte à un groupe social à condition qu'une identité propre de cette communauté soit établie.

Plus globalement, Kara Moberg constate que « L'argument selon lequel les gouvernements sont à l'origine de persécutions gagne en force dans les cas où les actions gouvernementales exacerbent véritablement les effets néfastes du changement climatique[175] », citant en exemples la désertification accentuée par les exigences gouvernementales agricoles au Sahel, ou la déforestation pour une culture toujours plus intensive de l'huile de palme en Colombie, au détriment des populations locales. Nous rejoignons alors la théorie de justice environnementale, développée par les anglo-saxons selon laquelle le choix d'exposer délibérément certaines populations déjà économiquement vulnérables, en particulier les afro-américains, à des pollutions,

[174] « Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees », Reissued Geneva, Dec. 2011, p 11.
[175] « The argument that governments are the source of persecution gains strength in cases where governmental actions actually exacerbate the harmful effects of climate change. » Kara K. MOBERG, *op. cit.* p 1115.

constitue une persécution[176].

En revanche, considérer les déplacés environnementaux dans leur ensemble comme un groupe social n'apparait pas viable. Seule une caractéristique plus particulière pourrait donner lieu à une telle qualification. Ainsi, utiliser des méthodes agissant sur l'environnement sans autre dessein que de porter atteinte à une population ciblée, en brûlant les terres, ou en répandant un produit toxique, peut sans nul doute constituer une persécution. Cela ne peut être comparé à une situation où l'enjeu principal est économique, que ce soit l'inaction de l'État pour effectuer des économies, ou au contraire la réalisation d'un projet apportant des éléments positifs mais nécessitant des sacrifices.

Quant aux catastrophes naturelles, il n'est évidemment pas possible d'imputer directement l'atteinte environnementale aux autorités, mais une discrimination peut naitre dans le cadre de l'aide apportée et de la protection contre les aléas. Si la situation environnementale est tellement grave qu'elle porte atteinte aux droits de l'homme les plus fondamentaux, et qu'elle met en péril la vie humaine, l'absence délibérée de protection pourrait justifier l'octroi du statut de réfugié[177]. Aussi, le HCR précise que sont en principe exclues de la protection les personnes victimes de famine ou de catastrophes naturelles, sauf si elles peuvent également se prévaloir de la crainte de persécution fondée sur l'un des cinq motifs énoncés[178]. Hormis quelques rares hypothèses, il est dans la plupart des cas difficile, voire impossible de déterminer le caractère discriminant de l'atteinte ou de l'absence de protection. Même si l'on peut envisager une lecture dynamique et extensive de la Convention de Genève, la définition du réfugié comporte un élément considérablement restreignant : la persécution.

Tel n'est cependant pas le cas de la « Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique », appliquant une définition du réfugié réellement plus large. En effet, cette convention reprend la définition de 1951, et y ajoute un paragraphe disposant que « Le terme « réfugié », s'applique également à toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de

[176] L'inaction des autorités, voire le choix d'orienter la pollution davantage sur ces zones peut être assimilable à une atteinte à un groupe social (les pauvres), voire à une discrimination en raison de la race[176]. L'emploi du terme discrimination est employé à dessein, afin de souligner la différence de degré qui sépare cette notion de celle de persécution. En effet, l'idée dans les deux cas est de nuire, mais il ne s'agit pas nécessairement d'un harcèlement, mais plutôt d'un choix par défaut : puisqu'ils sont pauvres et minorités, autant que ce soit eux qui pâtissent d'une situation écologique délicate… D'autant plus qu'ils n'ont certainement pas les moyens de se défendre lorsque l'Etat ou d'importantes compagnies les placent dans cette situation. Le sort des afro-américains lors de l'ouragan Katrina en est un exemple flagrant. Laura WESTRA, *Environmental justice and the rights of ecological refugees*, Londres, Earthscan, 2009.

[177] « Ce n'est que dans des circonstances particulières que la discrimination équivaudra à des persécutions. Il en sera ainsi lorsque les mesures discriminatoires auront des conséquences gravement préjudiciables pour la personne affectée, par exemple de sérieuses restrictions du droit d'exercer un métier, de pratiquer sa religion ou d'avoir accès aux établissements d'enseignement normalement ouverts à tous. » « Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees », *op. cit.* § 54.

[178] *Ibid.* § 49. « It rules out such persons as victims of famine or natural disaster, unless they also have well-founded fear of persecution for one of the reason stated. » « Il exclut les victimes de famine ou de catastrophe, sauf si ells sont aussi victimes de persecutions pour l'une des raisons énoncées. »

son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité[179] ». Le trouble à l'ordre public pourrait ainsi être retenu en cas de catastrophe, même si pour le moment une telle application n'a pu être constatée. Cette ouverture démontre le fort lien existant entre le contexte et le contenu d'une convention, celle de Kampala étant beaucoup plus récente que celle de Genève, incluant ainsi les nouvelles formes de déplacement.

Des tentatives d'inclusion du critère environnemental dans d'autres textes impulsés par les droits de l'homme sont tout de même à relever. Elles demeurent néanmoins à ce jour très limitées et ne sont toujours pas dans une logique anticipative, susceptibles d'être mobilisées au stade de la naissance de la contrainte.

2- La protection subsidiaire, une extension encore très limitée

Alors que la Convention de Genève connait ses limites, y compris dans l'interprétation qui peut en être fait, d'autres normes protectrices ont été mises en place, sans toutefois être homogènes entre les pays. Cette évolution est notamment due aux exigences de l'article 33 de la Convention relatif au non-refoulement et aux développements de la protection des droits de l'homme et du droit humanitaire ces dernières années. En effet, si bon nombre d'individus ne remplissent pas les critères de la définition classique du réfugié, cela ne signifie pas pour autant que leur renvoi dans leur pays d'origine ne représente pas un danger pour eux (pour des motifs non intégrés dans la définition de la Convention). Aussi, une protection subsidiaire a progressivement été mise en place, notamment en Europe[180], accordant un statut, mais demeurant plus précaire que celui de réfugié.

L'idée de palier aux nécessités en dehors du cadre de la Convention de Genève se retrouve dans les travaux du HCR. En effet, dans les Orientations relatives aux dispositions temporaires de protection ou de séjour (Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements - TPSA), il est préconisé « la mise en place de « dispositions permanentes » qui devraient faire l'objet d'accords multilatéraux ou régionaux et seraient susceptibles d'être activées en réponse à des situations ou à des événements particuliers dès leur survenue[181]».

Ces protections sont issues de lois nationales, et peuvent donc être différentes, mais certaines grandes lignes sont communes. Ainsi, selon Kay Hailbronner, « Le cœur des pratiques ou des législations sur la protection subsidiaire apparait être l'admission ou au moins le non refoulement de personnes risquant leur vie, leur sécurité ou leur liberté à la suite de violences aveugles nées de conflits armés ou résultant de violations

[179] Conseil des Ministres de l'OUA, « Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique », 10 septembre 1969, adoptée à la suite de la conférence d'Addis Abéba de 1967.
[180] Essentiellement par le biais de la CEDH et sa jurisprudence relative à l'article 3 interdisant la torture et les traitements inhumains et dégradants.
[181] Volker TÜRK, « Dispositions temporaires de protection visant à combler un vide du régime de protection » Désastres et déplacement dans un climat changeant, *Revue migrations forcées*, , Oxford, Centre d'études sur les réfugiés, n°41, mai 2015, p 40.

systématiques et généralisées des droits de l'homme[182]».

En outre, les flux massifs de population seraient en théorie gérés par la mise en place d'une protection temporaire valable un an, renouvelable deux fois, accordée sur décision du Conseil Européen. L'objectif est d'accorder un statut à ces personnes dans l'attente du traitement de leur dossier. Cependant, certains voient ce mécanisme comme une « voie de garage[183] » pour des personnes ne relevant pas de la Convention de Genève, mais ne pouvant pas décemment être renvoyées dans leur pays d'origine.

En tout état de cause, la réalité, avec la « crise des migrants » de l'été 2015 à laquelle ont été confrontés les pays de l'UE a mis en exergue les lacunes dans ce domaine et l'absence de consensus et de politique véritablement commune entre eux, ces dispositions n'ayant pas été mobilisées.

Il n'en demeure pas moins que certains États européens, individuellement, ont pris des dispositions, principalement pour les personnes subissant des traitements inhumains, des atteintes à leur dignité, à leur intégrité. En revanche, très peu ont adopté une protection visant expressément les déplacés environnementaux, sauf la Suède qui a étendu dans sa législation l'application de la Convention de Genève aux déplacements environnementaux. Les États-Unis disposent également de dispositions visant à mettre à l'abri des victimes de catastrophes naturelles. Peu d'exemples peuvent cependant être cités, et la limite principale se situe dans la seule prise en considération des catastrophes naturelles, excluant nombre de plus petits évènements ou d'atteintes plus diffuses.

Par ailleurs, les exemples récents de tentatives de demande de protection en tant que « déplacé environnemental » ou « réfugié climatique », démontrent le manque de volonté d'adopter une conception large. Ainsi, qu'il s'agisse de Kiribati ou de Tuvalu, le tribunal de Nouvelle-Zélande devant lequel ont été déposées ces demandes a estimé que la personne « Ne pouvait pas démontrer un risque suffisamment important pour la vie, au moment présent[184] » La décision rendue[185] est fondée sur des dispositions humanitaires générales, notamment l'interdiction de traitements inhumains et dégradants, le droit du pays ne contenant aucune disposition particulière sur le sujet. Le tribunal a considéré que l'atteinte n'était pas suffisamment importante, et surtout, que

[182] « The core of any national practice or legislation on subsidiary protection appears to be the admission or at least non-refoulement of persons facing a threat to their life, safety or freedom as a result of indiscriminate violence arising in situations of armed conflict, or as result of systematic of generalised violations of their human rights. » Kay HAILBRONNER, « Principles of international law regarding the concept of subsidiary protection », *in* Daphné BOUTEILLET-PAQUET, *La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union Européenne : un complément à la Convention de Genève?*, Coll. de la faculté de droit. Université libre de Bruxelles, Bruylant, p 4.

[183] François JULIEN-LAFERRIÈRE, « La compatibilité de la politique d'asile de l'Union Européenne avec la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés », *in* Vincent CHETAIL, Jean-François FLAUSS, *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après : bilan et perspectives*, Publication de l'institut international des droits de l'Homme, Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Bruxelles, Bruylant, 2001, p 274.

[184] « could not show that there was sufficient risk to the life at present time. », Jane MCADAM et Marc LIMON, *op. cit.* p 16. Voir notamment Jane MCADAM, « No « climate refugees » in New Zealand », 13 août 2014, site Brookings.

[185] New Zealand Court of appeals, Teitiota v Chief Executive Ministry of Business, Innovation and Employment, 173, 2014. Pour un résumé judiciaire de l'affaire, *cf.* Kelly BUCHANAN (Chief, Foreign, Comparative, International Law Divison I), « New Zealand: « Climate Change Refugee » Case Overview », juill. 2015, The Law Library of Congress, Global Legal Research Center, 10 p.

rien ne permettait d'imputer cette situation à l'État d'où sont originaires les requérants (il était impossible de considérer que l'État était responsable de ne pas protéger ses ressortissants).

Se trouve ainsi affirmée la principale limite de ces dispositifs actuels : « Cette exigence d' « imminence » signifie que les mécanismes de protection complémentaire ne seront pas vraiment utiles à ceux qui fuient les impacts futurs du changement climatique, notamment le risque de catastrophes plus fréquentes et plus violentes[186]».

Devant le peu de possibilités qu'offre le droit actuel, les spécialistes ne sont pas demeurés inactifs. Plusieurs propositions visant à adopter un nouveau texte - dont la concrétisation demeure malheureusement à ce jour encore loin d'être acquise - ont ainsi vu le jour, avec pour objectif de consacrer ce nouveau type de déplacés, et de leur accorder une protection claire.

§2-Une protection officielle des déplacés environnementaux, un vœu pieu ?

Ces dernières années ont donné lieu à une prolifération de propositions de protection des déplacés environnementaux (A), en parallèle aux travaux de lutte contre les changements climatiques. Plusieurs d'entre elles sont très complètes, et sont conçues comme des textes délivrés « clé en main » pour les dirigeants. Elles se présentent en effet en général comme des conventions que les États doivent ratifier et appliquer, sur le modèle de la Convention de Genève. Bien que présentant des différences, ces textes contiennent toutefois un certain nombre de points pertinents, tenant compte de la réalité de la situation de ces personnes. Cela reste néanmoins très axé sur une approche réactive, ne constituant ainsi qu'une part de solution. En outre, il existe des obstacles importants, inhérents au mode de production des normes internationales et de la réalité des préoccupations étatiques, qui nous poussent à estimer que ces projets de convention doivent être conçus comme un objectif à atteindre, mais ne peuvent être considérés comme la solution unique et complète à la problématique (B).

A/États des lieux des propositions : entre adaptation de textes existants et création d'un outil spécifique

Deux points sont essentiels dans l'élaboration d'un texte international au sujet des déplacés environnementaux. Premièrement, le périmètre de la protection est déterminant, tant les débats doctrinaux existent, et passe par la définition que l'on donnera de ces personnes (1). Ensuite, et c'est ici que l'on décèle les premières limites de cet outil, le texte doit prévoir une protection appropriée, *via* des obligations précises imposées aux États. Les dispositifs étudiés sont très détaillés (2), mais n'incluent cependant pas réellement de volet anticipatif.

[186] « This apparent « imminence » requirement means that complementary protection mechanisms will not be of much use to those seeking to escape the future impacts of climate change, including the risk of more frequent and severe disasters. » Jane MCADAM, Marc LIMON, *op. cit.* p 16.

Dans les développements qui suivent, notre analyse portera essentiellement sur trois projets, présentés comme des propositions de convention : celui de Docherty et Giannini, celui de Fabrice G. Renaud et *alii* celui de Hodgkinson et *alii*, celui de Limoges[187].

1- Délimitation de la définition des déplacés environnementaux

Il est premièrement à noter que dans la majorité des projets, bien que s'accordant sur une définition scientifique large, les auteurs restreignent l'application de la convention à une catégorie de déplacés environnementaux. Ainsi, Bonnie Docherty et Tyler Giannini[188], tout comme David Hodgkinson et *alii*[189], se focalisent sur les victimes du changement climatique, estimant que pour elles, il est plus aisé de reconnaitre et d'engager la responsabilité des États, en fonction de leur émission de gaz à effet de serre[190]. Adopter un tel raisonnement nous apparait toutefois délicat, voire hasardeux. Tout d'abord d'un point de vue scientifique, bien que l'influence de l'activité anthropique sur les changements climatiques soit acquise, d'autres facteurs entrent en ligne de compte[191], et il est à notre sens important de distinguer entre responsabilité pour le changement climatique et responsabilité pour le déplacement, de la même manière que nous avons distingué précédemment atteintes aux droits dues à la contrainte environnementale, et atteintes consécutives au déplacement.

Nul doute qu'il est essentiel que les États soient davantage responsabilisés quant à leurs activités polluantes, mais la question des déplacés environnementaux dépasse le seul cadre climatique. Le rôle de l'État d'origine dans la protection des populations et dans la prise en charge des déplacés est tout aussi déterminant et doit être un critère privilégié dans l'engagement de la responsabilité. Aussi, le cloisonnement entre les victimes du

---

[187] Christel COURNIL, dans l'un de ses récents articles, propose un état des lieux exhaustif des propositions relatives aux déplacés environnementaux, qu'il s'agisse de convention complète ou de mesures plus modestes, plus ciblées. Christel COURNIL, « Réfugiés climatiques, migrants environnementaux ou déplacés ? Emergence et faisabilité des protections en discussion sur les « réfugiés environnementaux » », *Revue tiers monde*, n°204, oct-dec 2010, pp 35-54.

[188] « The proposed new definition of climate change refugee requires the following six elements to be met for a refugee to be considered a victim of climate change: • Forced migration; • Temporary or permanent relocation; • Movement across national borders; • Disruption consistent with climate change; • Sudden or gradual environmental disruption; and • A « more likely than not » standard for human contribution to the disruption. », Bonnie DOCHERTY, Tyler GIANNINI, « Confronting a rising tide : a proposal for a convention on climate change refugees », *Harvard Environmental Law Review*, vol. 33, 2009, p 372.

[189] David HODGKINSON, Tess BURTON, Heather ANDERSON and Lucy YOUNG, « The hour when ships come in : a convention for persons displaced by climate change », http://www.ccdpconvention.com/documents/Hour_When_Ship_Comes_In.pdf.

[190] « While someday a treaty of protocol addressing all environmental refugees may be warranted on humanitarian grounds at this point one with a focused definition of climate change refugees better fits the humanitarian needs and the specific circumstances of climate change. » « Alors qu'un jour un protocole concernant les réfugiés environnementaux sera peut-être élaboré sur des bases humanitaires, à ce jour, un texte se focalisant sur la définition des réfugiés climatiques correspond mieux aux besoins humanitaires et aux circonstances spécifiques du changement climatique. » Bonnie DOCHERTY, Tyler GIANNINI, *op. cit.* p 367.

[191] « At present, science cannot determine if climate change caused a particular environmental event which makes a cases-by-case analysis currently unfeasable. », « Pour le moment, la science ne peut pas déterminer si le changement climatique cause un évènement environnemental particulier, ce qui rend une analyse au cas par cas actuellement impossible. » *Ibid.* p 370.

changement climatique et les autres déplacés environnementaux risque très vite de devenir artificiel, et de nuire à ces autres individus, méritant eux aussi une reconnaissance et une protection, d'autant plus qu'il est difficile, voire impossible de dissocier désastre d'origine anthropique et d'origine totalement naturelle. Bonnie Docherty et *alii* proposent d'y remédier avec le critère du « *more likely than not* ». Celui-ci consiste à se contenter de classer dans cette catégorie les évènements qui ont plus de 50 % de chance d'être dus à l'Homme, et de provoquer des déplacements de population. Ici encore, face à l'enjeu, nous pensons au contraire qu'il est important de reconnaitre l'ensemble des migrations liées à l'environnement, le précédent de la Convention de Genève nous alertant sur les dangers d'une définition restrictive, enfermée dans un texte difficile à modifier.

En effet, ne se focaliser que sur les victimes des changements climatiques – encore faut-il clairement les identifier – revient à exclure d'autres catégories telles que les victimes de catastrophes naturelles (ex : tremblement de terre, glissement de terrain, etc…). Celles-ci ne sont actuellement prises en charge que par le biais de l'aide humanitaire et des mesures relatives aux déplacés internes, mais ne bénéficient d'aucun statut reconnu au niveau international. Alors que des incertitudes perdurent sur la question de savoir si certains phénomènes sont liés au changement climatique, et si ce sont bien eux qui sont à l'origine du déplacement, comment peut-on logiquement exclure d'une convention internationale les victimes directes et incontestées de la nature ? Certes, la recherche d'une origine anthropique pourrait potentiellement faciliter l'engagement de la responsabilité de personnes physiques ou morales[192], mais encore une fois, la priorité doit être mise sur le rôle de l'État dans le processus de déplacement, sans pour autant occulter la responsabilité des autres États dans la situation écologique, mais en réservant cette hypothèse aux cas où le lien de causalité sera suffisamment établi. Autrement dit, les États doivent assumer leur part de responsabilité dans les changements climatiques et leur conséquences, mais la question des déplacés environnementaux implique également de prendre en considération les obligations des États en matière de protection et de gestion des populations.

Les auteurs du projet de Limoges[193] ont quant à eux adopté une vision plus large, définissant à l'article 2 les déplacés environnementaux comme victimes d'« un bouleversement brutal ou insidieux », sans évoquer explicitement le changement climatique[194].

Une autre distinction qu'il est important de trancher est celle entre migration interne et migration internationale[195]. Ainsi, Bonnie Docherty et Tyler Giannini[196], bien que

[192] *Cf. infra*. p 90.

[193]Michel PRIEUR , Jean-Pierre MARGUENAUD,Gérard MONÉDIAIRE, Julien BÉTAILLE, Bernard DROBENKO, Jean-Jacques GOUGUET, Jean-Marc LAVIEILLE, Séverine NADAUD, Damien ROETS, « Projet de Convention relative au statut international des déplacés environnementaux », *REDE* 2008, n° 4, p. 381

[194] Celui-ci est bien évidemment abordé, notamment dans le préambule de la déclaration. Il est le moteur du texte mais n'en constitue pas les limites.

[195] A noter qu'après avoir surmonté avec plus ou moins de succès les clivages classiques pour aboutir à une définition satisfaisante, les mêmes problématiques se retrouvent dans l'élaboration d'une convention. Au questionnement doctrinal succède celui sur l'efficacité d'une convention et l'opinion des États.

[196] Bonnie DOCHERTY, Tyler GIANNINI, *op. cit*.

s'accordant sur la situation délicate des déplacés internes, les excluent eux aussi du dispositif de la convention. Cela peut se justifier par la différence de mécanismes juridiques utilisés et les implications différentes pour les États sur leur territoire et entre eux. Alors que les déplacés internes ne concernent en principe que leur propre État, le sort des migrants internationaux intéresse les pays d'accueil et plus largement l'ensemble de la communauté internationale.

Au contraire, le projet de Limoges inclut l'ensemble des déplacés, qu'ils soient internes ou internationaux, en y associant les besoins qui correspondent. Nous pensons également que ce clivage n'est pas nécessaire. Nul doute que les réponses ne peuvent être les mêmes à ces deux types de situations, mais il est tout à fait envisageable de prévoir au sein de cette convention des obligations relatives aux déplacements internes, et d'autres concernant les déplacements internationaux, et de conserver un socle commun composé de la définition et des droits les plus basiques. La partie internationale comporterait alors des droits supplémentaires, et surtout énoncerait des moyens pour parvenir à la protection différentes de ceux envisagés pour les déplacés internes.

Cela nous amène à étudier le contenu de cette Convention, et ainsi le rôle qu'elle pourrait jouer.

2- *Proposition d'instaurer des organes d'application et de contrôle de la convention : vers une prise en charge plus globale*

La protection proposée par Bonnie Docherty et Tyler Giannini repose essentiellement sur une garantie d'assistance et sur le principe de responsabilité partagée[197]. Sur ce dernier point, ils distinguent entre l'État d'origine qui se doit de prévenir ou éviter les déplacements, et d'aider au retour des déplacés ; et l'État d'accueil tenu d'appliquer aux déplacés le standard minimum prévu pour les étrangers. De plus, les autres États doivent également apporter leur aide, notamment financière, en raison de leur implication dans le processus de changement climatique.

Le projet de Hodgkinson et *alii*[198], quant à lui, base son système d'aide financière sur les moyens des États, privilégiant ainsi les États en développement, premières victimes des conséquences des émissions de GES. Cela peut correspondre, au moins partiellement, au principe de responsabilité commune mais différenciée, principe phare en matière d'environnement et de lutte contre les changements climatiques, qui apparait incontournable tant les disparités entre les États sont grandes.

Quelles que soient les modalités précises de financement, les États développés seraient globalement amenés à davantage contribuer, tant du fait de leurs capacités que de leur rôle joué dans la situation. Précisons sur ce point qu'il s'agit ici du financement de l'aide apportée, et pas nécessairement de l'accueil en lui-même. Ce dernier doit s'effectuer en

[197] *Ibid.*
[198] David HODGKINSON, Tess BURTON, Heather ANDERSON and Lucy YOUNG, *op. cit.*

priorité en interne, les États étant responsables de leurs ressortissants. La protection internationale peut quant à elle être supportée par les autres États, sur la base des critères énoncés ci-dessus. Il est cependant très délicat, voire impossible de pondérer, de mesurer précisément la part du facteur environnemental dans le processus de déplacement, alors que le contexte économique et social, par exemple, est tout aussi important.

En revanche, Fabrice G. Renaud et *alii*[199] optent pour une formule d'attribution « en masse » du statut de déplacé, à la suite de la demande d'assistance d'un État touché par le changement climatique. Ils incluent les déplacés internes dans leur dispositif, en prévoyant l'obligation pour les États de prendre en charge leur déplacés, et de coopérer avec un autre État si celui-ci en fait la demande. Quant aux micro-États insulaires, ils insistent sur la consécration de principes essentiels et spécifiques à leur situation. S'agissant tout d'abord du principe d'auto-détermination, ils estiment que celui-ci doit se manifester par la possibilité pour les habitants de pouvoir décider où et quand ils souhaitent migrer, sans dépendre d'un éventuel plan élaboré pour eux par d'autres entités. Quant au principe de proximité, celui-ci est également proclamé dans la proposition de convention du collectif de Limoges, et repose sur l'idée d'éviter une trop importante rupture culturelle, et de choisir des pays d'accueil proches géographiquement et culturellement du pays d'origine. Se dessine ici la nécessité et la volonté de mettre davantage l'accent sur la préparation et le déroulement du déplacement, et non uniquement sur le respect des droits sur le lieu du déplacement.

Dans le prolongement de ce principe, est également prévue la sauvegarde de la culture intangible, autrement dit la garantie que la culture pourra être perpétuée, par différents moyens, mais en dehors du pays d'origine, bien que de nombreux éléments culturels, particulièrement dans le Pacifique, soient étroitement liés au territoire.

La consécration de dispositions spécifiques pour ces populations insulaires souligne certaines de leurs spécificités, particulièrement la situation inédite de perte de territoire : il ne s'agit pas seulement de trouver un nouveau lieu d'habitation pour ces personnes.

Enfin, le projet de Limoges rappelle les droits inhérents à tout individu, et prévoit également des droits plus adaptés à chaque situation. Ainsi, puisque le déplacement définitif implique de sortir le plus rapidement possible de la précarité, l'article 7 prévoit un droit au relogement, ainsi qu'un droit à la nationalité. Quant à l'une des caractéristique des déplacés environnementaux qu'est le déplacement massif, l'article 8 proclame le droit à l'unité familiale, mais également le respect des droits des minorités[200]. A ce titre, ce projet nous semble être le plus ambitieux et opérationnel, à condition que les autorités étatiques s'emparent véritablement de la question.

Afin d'assurer une efficacité optimale de la protection, l'ensemble des projets prévoient

[199] Fabrice G. RENAUD, Olivia DUN, Koko WARNER, Janos BOGARDI, « A Decision Framework for Environmentally Induced Migration. International Migration », *International Migration*, Special issue, 2011, n°49, pp 5–29.
[200] Michel PRIEUR et *alii*, *op. cit.*

une organisation, plus ou moins calquée sur des organismes déjà existant, et composée de différents organes.

Dans le projet de Limoges, cet organisme porte le nom d'agence mondiale pour les déplacés environnementaux. Globalement, trois domaines sont prévus : un pôle administratif, un pôle scientifique, et un pôle financier. Le projet de Limoges prévoit également, de manière plus explicite que les autres, une compétence juridictionnelle en matière d'octroi du statut de déplacé, allant ainsi plus loin que les prérogatives du HCR. Les contributions financières, obligatoires et/ou facultatives, seront alors reversées aux États d'origine ou d'accueil en fonction des besoins de chacun. Une concertation avec l'organe scientifique sera ainsi nécessaire afin de déterminer les victimes entrant dans les critères de cette aide, et les besoins des États en charge de ces personnes. Sur le plan scientifique, Docherty et Giannini font une proposition intéressante, quoique limitée, comme l'ensemble de leur proposition de convention, au changement climatique. Ils suggèrent en effet de ne pas établir de liste fermée des impacts du changement climatique susceptibles de provoquer des mouvements de population, mais de confier à un comité scientifique le soin de les définir régulièrement, en fonction des évolutions.

Au-delà de la spécialisation revendiquée de la proposition de convention, un tel mécanisme peut non seulement s'appliquer aux changements climatiques, mais également à tous les domaines environnementaux où des incertitudes existent. L'idée phare est de conserver une marge de manœuvre face aux incertitudes scientifiques inhérentes au domaine environnemental. Il n'est en effet pas à exclure que de nouvelles dégradations de l'environnement, liées ou non au changement climatique, émergent dans les années à venir, tout comme de nouvelles formes de conflits ou de persécutions ont vu le jour après l'adoption de la Convention de Genève. En d'autres mots, l'ouverture de cette nouvelle convention doit s'effectuer à la fois au niveau de la définition du déplacé, mais également et surtout au sujet des causes de bouleversement environnemental et donc de besoin migratoire. Il s'agit de retranscrire dans des mécanismes juridiques la conception doctrinale exposée précédemment, à savoir un dépassement des clivages classiques en termes de migration. L'octroi du statut de déplacé doit s'entendre au sens le plus large, et la qualification d' « environnemental » doit pouvoir prendre en considération les incertitudes du monde scientifique. La prise en compte de cette incertitude scientifique ouvre alors la voie vers une gestion de la problématique à partir de la notion de risque, la contrainte ne se manifestant alors pas toujours physiquement. Il s'agirait alors d'aller plus loin en réfléchissant aux modalités de déplacement avant que la dégradation ne porte trop atteinte aux droits des individus.

Par ailleurs, une autre proposition nous semble utile afin d'optimiser la gestion des déplacés environnementaux : la mise en place d'une agence de coordination, proposée par Docherty et Giannini, visant à faire le lien avec les autres organisations internationales ou ONG, ainsi que tous les autres acteurs potentiellement concernés. Renaud se base plutôt sur un accompagnement local, avec des « regional council » chargés de prendre en compte les spécificités géographiques des situations, ce qui semble être un bon compromis pour une meilleure adaptation de la protection aux réalités. De nouveau, l'on décèle à travers cette proposition l'idée de considérer le

déplacement dans sa globalité, tant concernant ses étapes successives que les acteurs concernés.

Cependant, malgré des propositions pour certaines très précises et abouties, l'adoption d'une convention n'apparait pas être la solution totalement appropriée et surtout réalisable, les États devant s'accorder sur des points précis dans le domaine très délicat des migrations. Elle aurait néanmoins le mérite de consacrer l'existence de ces déplacés et de constituer un cadre général.

B/Limites politiques et conceptuelles à l'adoption d'une convention tournée vers la protection des déplacés environnementaux

Bonnie Docherty et Tyler Giannini insistent sur ce point : « Parce qu'il y a des limites à ce que la loi peut accomplir, des efforts politiques sont tout aussi essentiels ». Et d'ajouter « L'instrument concernant les réfugiés climatiques devrait ainsi compléter plutôt que remplacer les autres efforts qui peuvent réduire le besoin pour les individus pour fuir leur nation et mitiger la situation[201] ». L'adoption d'une nouvelle convention, non liée à la Convention de Genève ou à la convention cadre de lutte contre les changements climatiques, permettrait effectivement d'innover et de proposer des outils plus en adéquation avec la réalité et d'inclure de nouveaux acteurs. La signature d'un texte par tous les organismes impliqués dans les migrations et les changements climatiques donnerait une dimension supérieure au texte, en ne se limitant pas à des débats interétatiques[202]. Il n'est cependant pas aisé de parvenir à l'adoption d'une convention volontairement large et « généraliste ».

Pourtant, cela n'empêcherait pas de prévoir des aménagements spécifiques à certains groupes. L'idée est avant tout de reconnaitre les besoins de l'ensemble des déplacés environnementaux, qui ne sont pour le moment définis que sur un plan doctrinal, mais ne font l'objet d'aucune consécration juridique. Cette étape implique que ces personnes puisse accéder à un statut protecteur, et que les États soient soumis à certaines obligations en vue de respecter les droits des déplacés environnementaux. Compte tenu de la diversité des situations, il conviendra ensuite de s'appuyer sur des outils plus spécifiques. Autrement dit, la convention reposerait sur des obligations de résultat visant à protéger les personnes définies par la convention comme étant des déplacés environnementaux. Les moyens pour y parvenir resteraient plus ouverts, notamment en effectuant un travail beaucoup plus en amont, et sur tous les aspects du déplacement, au-delà de l'urgence. Avec une telle conception, cela évite d'une part une segmentation inutile et contreproductive puisqu'elle risque de multiplier les textes et donc les négociations ; et d'autre part laisse la souplesse nécessaire à l'adoption de dispositifs en phase avec la réalité.

En revanche, il n'est pas exclu de prévoir des catégories au sein même de la convention,

[201] « Because there are limits to what the law can achieve other policy efforts are likely to be just as critical. », « The climate change refugee instrument should thus complement, rather than replace other efforts that can reduce the need for individuals to flee their nations and generally mitigate the situation. » *op. cit.* p 360.
[202] Bonnie DOCHERTY, Tyler GIANNINI, *op. cit.* pp 397-398.

l'essentiel étant de conserver une définition générale suffisamment large pour servir de cadre général. Renaud et *alii* établissent une distinction entre les migrants « qui pourraient partir », les migrants forcés « qui doivent partir pour éviter le pire » et les réfugiés environnementaux « qui ont fui le pire », regroupés sous l'appellation de « déplacés climatiques[203] ». Encore une fois, si nous déplorons la limite consistant à cantonner les déplacements au changement climatique, l'idée de prévoir des « sous-catégories » nous semble pertinente et pragmatique, d'autant plus qu'elle inclus un spectre plus large dans le temps, avant que le pire n'arrive.

C'est ce que proposent Fabrice G. Renaud et *alii*, estimant que « En développant des sous-catégories de migrants environnementaux, nous espérons être capable d'initier un système de classification pour ceux qui se déplacent dans les cas où il n'y a pas d'entité identifiable pour la migration ou le déplacement[204] ». Ainsi, les déplacés en zone côtière, victimes les plus visibles du changement climatique se verraient appliquer des mécanismes d'accompagnement spécifiques, notamment en lien avec une stratégie d'anticipation, dans le respect de principes et droits consacrés plus généralement. En raisonnant par analogie avec la protection des droits de l'homme, il existe des droits consacrés pour chacun, du seul fait de sa qualité d'être humain, et des droits plus spécifiques, tels que les droits de l'enfant, de la femme, des étrangers, etc… Il est d'ailleurs à noter que la majorité des projets mentionnent des dispositions spéciales concernant cette catégorie de déplacés, ou font état d'une situation particulière, qu'il s'agisse d'évoquer le sort des micro-États insulaires, ou des victimes de la montée du niveau de la mer.

Lors de la COP 21, bien que le thème ait été abordé aux premiers stades des pré-négociations, la question n'est finalement pas traitée dans l'accord final[205]. En octobre 2015, le Sénat français a adopté une résolution dans le sens d'une promotion des mesures de prévention et de protection des déplacés environnementaux[206]. Il ne s'agit cependant que d'une déclaration d'intention, de l'expression d'une volonté d'agir, sans que cela donne lieu à des obligations particulières en France, en Europe ou ailleurs pour le moment.

---

[203] « who may leave », « who have to leave to avoid the worst », « who flee the worst » « Climate change displaced persons », Fabrice G. RENAUD, Olivia DUN, Koko WARNER, Janos BOGARDI, « A Decision Framework for Environmentally Induced Migration, International migration », vol. 49, issue supplement, juin 2011.

[204] « By developing sub-categories of environmental migrants, we are hoping to be able to initiate a classification system for those who move in cases where there is no identifiable entity responsible for the migration or displacement. », *Ibid.* p 17.

[205] *Cf.* notamment Omer KARASAPAN, « Refugees: Displaced from the Paris climate change agreement? », http://www.brookings.edu/blogs/future-development/posts/2015/12/07-refugees-climate-change-cop21-karasapan.

[206] Sénat session ordinaire, « Résolution visant à la promotion de mesures de prévention et de protection des déplacés environnementaux », n°17, 21 oct. 2015.

De ces premiers éléments, il ressort que lorsqu'une réflexion est menée sur la protection pour les déplacés environnementaux des difficultés se présentent dès la recherche d'une définition consensuelle et correspondant à la réalité et à la complexité de ces mouvements de populations.

L'augmentation de ces types de déplacements, avec des modalités et des temporalités nouvelles, bouleverse, remet en cause les paradigmes sur lesquels s'est construite la protection des migrants au fil des années. Cela implique de ne pas se reposer sur les normes juridiques actuelles mais d'en créer d'autres correspondant aux besoins réels.

Or, deux éléments nous conduisent à conclure que l'élaboration d'une convention n'est pas une solution suffisante. Premièrement, en choisissant cet instrument, l'on se situe toujours plutôt dans une démarche réactive, alors que certains de ces événements, notamment concernant les espaces côtiers, exigeraient plutôt une approche proactive, anticipative. Deuxièmement, trouver un accord entre tous ces États sur un sujet aussi délicat semble très difficile, voire impossible, compte tenu du contexte politique actuel et du lourd processus d'élaboration classique des normes.

Cette impression est confortée par l'étude des mécanismes de responsabilités internationales et des obligations en matière de lutte contre les changements climatiques et la pollution. La responsabilité est en effet évoquée par certains dans la recherche de protection pour les déplacés, notamment dans certains conventions. L'objectif est d'attribuer l'aide financière et la prise en charge des déplacés aux entités identifiées comme étant responsable de la contrainte environnementale ayant engendré le départ. L'identification d'un préjudice (dégradation environnementale) avant même le départ est également une possibilité pouvant apporter une aide aux populations touchées dans leur maintien ou dans leur départ.

Cependant, ils se révèlent difficiles à mettre en place et tournés vers la réparation, donc la réaction à la dégradation.

Chapitre 2 : Recherche d'une responsabilité pour les dommages environnementaux causant des déplacements : une approche réactive et déconnectée des conditions de déplacement

Les contraintes environnementales suscitant des déplacements sont certes naturelles, mais elles sont de plus en plus aggravées par l'activité humaine. Aussi, il apparaitrait logique – c'est la démarche qu'ont initié certaines petits pays insulaires il y a plusieurs années – de rechercher les éventuelles responsabilités, et de demander réparation auprès des entités qui ont déclenché ou aggravé une pollution ou une dégradation de l'habitat.

En effet, bien que plusieurs facteurs entrent en jeu, le déplacement est surtout la conséquence d'une dégradation environnementale, impliquant de rechercher les entités à l'origine de ces atteintes lorsque cela est possible. Cette approche place l'accent sur le premier maillon sur lequel il importe d'agir dans la lutte contre les changements climatique : la mitigation.

Concernant les déplacés environnementaux, cela semblerait offrir des possibilités d'agir au moment de la dégradation, et potentiellement avant que le déplacement ne s'impose. Cependant, un préjudice étant exigé, ce mécanisme demeure toujours réactif, la dégradation étant parfois irrémédiable (la perte d'un territoire, par exemple).

Sur le plan théorique, l'étude de la responsabilité dans ce cadre permet de réfléchir sur les fondements qui justifient, voire qui imposent qu'une action soit menée en faveur des déplacés. La tâche n'est pas aisée du fait de la dimension spatiale et temporelle hors normes des atteintes, bouleversant les concepts classiques sur lesquels reposent la théorie de la responsabilité, et questionnant au-delà du droit, vers les sphères éthiques, morales (section 1).

Aux difficultés relatives à l'estompe de la frontière entre droit et morale s'ajoutent des défis juridiques importants, également liés à la dissolution des causes et conséquences des dégradations environnementales, et aux blocages politiques internationaux (section 2). Ces obstacles tendent à démontrer que cette approche n'est pas non plus la meilleure pour considérer le déplacement dans toutes ses dimensions et venir en aide au déplacés de la manière la plus appropriée.

Elle présente néanmoins l'intérêt de replacer les déplacés environnementaux dans le contexte plus général de justice environnementale et d'affirmation de la responsabilité des États et des industries dans le changement climatique.

Section 1 : Un besoin de justice pour les déplacés environnementaux à l'épreuve de la complexité de la problématique environnementale

Les atteintes à l'environnement, et *a fortiori* les « atteintes » au climat ne se situent pas dans le cadre classique, où un acte bien identifié, réalisé par une personne en particulier, porte une atteinte spécifique, dans un laps de temps relativement court et sur un même lieu. Ici, tous les paramètres sont dilués, dans le temps et dans l'espace.

En outre, les questionnements sur la reconnaissance d'une responsabilité à ce sujet vont au-delà des seuls aspects techniques. Ce sont des réflexions plus profondes, touchant à la morale, à l'éthique (§1). Les émissions de GES proviennent des industries et des activités dans lesquelles chaque être humain, essentiellement dans les pays développés, est impliqué. De même, la fragilisation de l'environnement, notamment des littoraux, est en grande partie imputable à l'homme.

Aussi, doit-on parler de responsabilité des États ? Des industries ? Qu'en est-il du rôle du consommateur, du citoyen ? Cette responsabilité concerne-t-elle les générations actuelles ? Futures ? Autant de questions qui bousculent le droit de la responsabilité, et interrogent l'effectivité d'une telle approche (§2).

Par ailleurs, les préjudices qui découlent de ces atteintes sont également très particulières (§2), et ne sont pas tous habituellement reconnu par le droit, dans la mesure où pour certains ils sont inquantifiables, ou inestimables.

Il s'agira d'exposer les concepts et notions mobilisés, appelés à être adaptés, et d'évaluer leur importance et leur utilité au regard de la situation des déplacés environnementaux. Le déplacement constituerait le préjudice ultime issu de ces changements climatiques et dégradations environnementales.

§1-Un besoin de justice au-delà du cadre juridique habituel

La responsabilité possède différentes fonctions. Elle peut être le moyen de faire reconnaître un préjudice et surtout de le faire réparer. Elle peut également produire un effet dissuasif, afin d'éviter que des dommages ne se reproduisent. Initialement, c'est la commission d'une faute, présentant un lien de causalité avec le dommage, qui permet d'engager la responsabilité. Cela suppose l'existence de normes imposant des obligations. Or, lorsqu'est considéré l'impact de l'homme sur l'environnement, et dans un second temps sur d'autres hommes, il ne s'agit plus seulement de règles faites par la société, pour un temps, mais de devoirs inhérents à l'humanité, envers elle-même et la Nature. Il s'agit donc d'une responsabilité morale (A), qu'il n'est pas toujours aisée de traduire dans la sphère juridique, compte tenu également du caractère diffus des atteintes, chaque être humain étant potentiellement impliqué.

Par ailleurs, un autre aspect du droit de la responsabilité, particulièrement dans le contexte environnemental, est mis en avant : la faute perd de son importance au profit du développement d'une responsabilité sans faute (B). Cette évolution a pour mérite de faciliter l'engagement de la responsabilité lorsqu'un préjudice est constaté, même

lorsqu'aucun comportement fautif ne peut être retenu. L'on perçoit alors la potentialité de la notion de risque pour répondre à des situations plus complexes.

A/Responsabilité morale et justice climatique : les déplacés, victimes visibles des dégradations environnementales

Ainsi que l'énoncent les rédacteurs des Principes d'Oslo, « Eviter les catastrophes mondiales graves est un impératif moral et légal[207] ». Aussi, affirmer le statut de victimes pour des populations subissant actuellement les effets du changement climatique, impose d'aller rechercher des réponses au-delà de la sphère juridique. En effet, ainsi que l'affirme Marta Torre-Schaub « Aborder la justice environnementale, c'est étudier une question éthique mais aussi une question politique et juridique[208] ». Pierre-Yves Chicot en conclut également qu'« Associer la dimension éthique à la notion de responsabilité est essentiel, à l'heure où les recherches scientifiques permettent de réaliser l'enjeu que représentent les problèmes environnementaux sur le long terme et à l'échelle mondiale[209] ». Cela appelle à questionner les concepts de responsabilité morale, d'équité (1), sujets à différentes définitions, pour certaines particulièrement appropriées aux questions qui nous préoccupent. La volonté d'adapter le droit de l'environnement aux aspects moraux qu'il implique s'est traduit par la consécration de principes (2), visant à orienter les obligations pour apporter une justice équitable. Ces principes devront alors également être appliqués pour les déplacés environnementaux, et guider le déroulement du déplacement.

1- Fondements éthiques de la responsabilité en matière environnementale

L'idée de responsabilité morale, très ancienne et puisant ses racines bien au-delà de la discipline juridique pourrait nous aider à justifier la nécessité d'apporter une aide aux personnes menacées par les changements environnementaux, qui plus est lorsqu'elles sont en situation de grande vulnérabilité. Or, ainsi que nous le montre l'intemporelle Antigone, la loi morale ne correspond pas toujours avec la loi de la cité. Cette conception s'appuie sur le droit naturel, défini comme « ce que dicte l' « équité », c'est-à-dire « le juste en soi[210] ». Longtemps d'inspiration divine, ce droit naturel sera dans l'ère moderne considéré comme issu de la Raison humaine. Cela ne signifie pas nécessairement que l'une est supérieure à l'autre, mais qu'elles se situent dans des

---

[207] « Avoiding severe global catastrophe is a moral and legal imperative. », Expert Group on Global Climate Obligations, « Oslo principles on Global Obligations to Reduce Climate Change », Symposium at Kings College London, 30 mars 2015, Préambule, p 1.

[208] Marta TORRE-SCHAUB, « Quelques apports à l'étude de la notion de Justice environnementale », *in* COLARD-FABREGOULE Catherine, COURNIL Christel (dir.)*, Changements environnementaux globaux et Droits de l'Homme,* Bruxelles, Bruylant, 2012, p 69.

[209] Pierre-Yves CHICOT, « La conceptualisation d'un droit impératif général de lutte contre les changements climatiques : une approche de théorie du droit par l'éthique » *in* Catherine COLARD-FABREGOULE, Christel COURNIL (dir.), *Changements environnementaux globaux et Droits de l'Homme*, *Ibid.* p 406.

[210] Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA Hélène, GAUDIN, Jean-Pierre MARGUENAUD, Stéphane RIALS, Frédéric SUDRE (dir.), *Dictionnaire des droits de l'homme*, Quadrige, Paris, PUF, 2008, p 571.

sphères différentes, se recoupant parfois. Dans un certain nombre de cas, le droit entérine une règle déjà établie, coutumière, inhérente à la société. Dans d'autres circonstances, le droit crée des règles face à une situation de fait. Or, pour certains, il semblerait que la façon de se comporter soit davantage motivée par des considérations morales, de sorte que « même si le droit ne sanctionne pas certains actes la morale de la responsabilité, celle de la solidarité et celle de l'altérité devraient nous empêcher de les commettre et réparer, le cas échéant, le dommage causé par nos actes[211] ».Cette conception morale trouve tout son sens lorsque nous sommes confrontés aux enjeux environnementaux, dépassant le cadre des relations classiques entre individus.

Mais face aux défis climatiques et à la nécessité d'agir, cette responsabilité n'est pas pour autant acquise. L'homme a justement eu tendance à agir sans se soucier des conséquences sur les populations plus vulnérables, ou sur les générations futures. C'est pour cela que la responsabilité juridique doit être mobilisée pour donner force aux principes moraux et résoudre les problèmes posés par les sociétés modernes et leur impact sur l'environnement. Aussi, les enjeux environnementaux permettent au concept de responsabilité de déployer toute sa palette de fonctions. François Ost, qualifiant cette responsabilité de « fil d'Ariane » dans le labyrinthe du droit de l'environnement, la voit tantôt comme un outil de prévention, un moyen de réparer une faute, une assurance face au risque, un incitateur à la participation[212]. Selon lui, « ce n'est qu'en interaction qu'ils pourront utilement contribuer à la réduction du dommage écologique[213] ». Certains font la distinction entre « justice procédurale, réparatrice (ou correctrice) et distributive[214] », tandis que d'autres distinguent « Théories de responsabilité/justice corrective, et théories incitatives[215] ». Outre la dimension réparatrice, l'idée est d'atteindre une dimension plus générale, que l'impact dépasse le cas d'espèce. Cela renvoie à l'aspiration plus générale de responsabiliser consistant à « admettre que la règle de droit ou la décision de justice sont susceptibles d'infléchir le comportement des agents[216] », dans la mesure où ainsi que le rappelle Julio Barbosa dans ses écrits « Afin d'être effective, un régime qui cherche à réguler le risque doit être centré sur la minimisation du risque et pas seulement sur la réparation[217] ». C'est sur ces bases que doivent être établies les règles régissant la réduction des activités nocives pour l'environnement et leur réparation, à l'échelle mondiale.

---

[211] Wagdi SABETE, « Aspects éthiques de la notion de responsabilité : suis-je responsable d'autrui », *in* Agnès MICHELOT (éd.), *Equité et environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale, op. cit.* p 44.

[212] François OST, « La responsabilité, fil d'Ariane du droit à l'environnement », *Droit et société*, n°30/31, 1995, pp 282-321. Dans sa définition générale de la responsabilité, Denis MAZAUD mentionne également sa triple fonction préventive, normative et répressive. Denis MAZAUD, *in* Loic CADIET (dir.), *Dictionnaire de la Justice*, Paris, PUF, 2004, p 1151.

[213] *Ibid.* p 287.

[214] Dinah SHELTON, Préface, *in* Agnès MICHELOT (dir.) *Equité et environnement Quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?*, Paris, Larcier, 2012, p 20.

[215] « responsability/corrective justice theories and incentives-based theories ». David A. WEISBACH, « negligence, strict liability, and responsibility for climate change », *Iowa law review*, vol. 97, 2012, p 551.

[216] Vincent REYBEROL, *L'affirmation d'un « droit à l'environnement » et la réparation des dommages environnementaux,* coll. Doctorat & Notariat, tome 42, Lextenso ed., Thèse Bernard BEIGNIER, Paris, 2010, p 5.

[217] « in order to be effective, a regime that seeks to regulate risk must be focused on risk minimization and not solely on reparation », Julio BARBOZA, *op. cit.* p 19.

Or, dans cette configuration complexe, où se mêlent considérations économiques et environnementales, il ne s'agit pas de faire peser sur certaines communautés une charge trop importante, mais au contraire de les aider à améliorer leur qualité de vie dans le respect de l'environnement. Afin d'atteindre ces objectifs, le recours à des règles de droit apparait nécessaire, mais se doit de s'adapter aux enjeux en tenant compte des réalités. C'est alors que la notion d' « équité » trouve sa pertinence, et pousse à accepter « des exceptions à une législation appliquée uniformément d'ordinaire, afin d'offrir une justice individualisée[218] ». Cependant, si « L'équité paraît *a priori* être une notion indissociable de la justice. », l'on constate que son « utilisation [...] par le juge est source de crainte[219] ». Pouvant se définir comme une « atténuation, modification apportées au Droit, à la loi, en considération de circonstances particulières », elle peut aussi, dans une conception dépassant le droit pour se rapprocher de la morale, être définie comme la « manière de résoudre les litiges en dehors des règles du droit, selon des critères tels que la raison, l'utilité, l'amour de la paix, la morale[220] ». C'est cette dernière acception, renvoyant à « un jugement affranchi des règles du droit », qui a suscité « la crainte de l'arbitraire et l'insécurité[221] », et a conduit à marginaliser, voire à renoncer à l'utilisation de ce concept.

L'équité trouve surtout sa place en droit international général, puisque son utilisation est prévue dans les statuts de la CIJ. Cette dernière peut en effet statuer *ex aequo et bono*, c'est-à-dire compléter le droit existant, ou le contredire lorsque la situation l'exige, dans un souci de justice et rechercher la meilleure formule de résolution du litige. Cela reviendrait notamment à considérer que « l'équité formelle entre les États ne signifie pas toujours qu'ils ont les mêmes devoirs[222] ». Une utilisation plus généralisée de ce principe serait souhaitable pour avancer dans la consécration d'une responsabilité adaptée.

La volonté de prévenir les atteintes à l'environnement et de les réparer tout en gardant en tête l'importance d'un traitement équitable a contribué à l'élaboration de principes destinés à favoriser la construction et l'application du droit de l'environnement. Ces éléments serviront à la fois à orienter les obligations qui devront être imposées aux acteurs privés et publiques, et à orienter l'office du juge.

2- Inclusion de l'équité dans les principes de droit international de l'environnement : pour son application dans la gestion des déplacements

Le droit international de l'environnement est imprégné des préoccupations relatives à l'équité entre les pays. Peut notamment être cité le principe 23 de la déclaration de Stockholm affirmant qu' « (...) il faudra dans tous les cas tenir compte des échelles de valeurs prévalant dans chaque pays et de l'applicabilité de normes qui sont valables pour les pays les plus avancés mais qui peuvent ne pas être adaptées aux pays en voie de développement, et être pour ces pays d'un coût social injustifié. », ou le

[218] Dinah SHELTON, *op. cit.* p 20.
[219] Eric LOQUIN, *in* Loïc CADIET (dir.), *Dictionnaire de la justice*, Paris, PUF, 2004, p 425.
[220] Gérard CORNU, *op. cit.* p 410.
[221] Eric LOQUIN, *op.cit.* p 425.
[222] « the formal equality of States does not always means that all States have the same duties. », Roda VERHEYEN, *Climate change damage and international law : prevention duties and state responsibility*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, p 70.

principe 11 de Rio indiquant que « Les normes appliquées par certains pays peuvent ne pas convenir à d'autres pays, en particulier à des pays en développement, et leur imposer un coût économique et social injustifié[223] ».

En outre, pour Steve Vanderheiden, la nécessité d'inclure l'équité dans la recherche de solutions en matière environnementale se justifie par le fait que « Etant donné l'absence de régime de régulation international fort et centralisé pour superviser et appliquer les dispositions du protocole, la manière selon laquelle l'accord attribue les poids et responsabilités pour la réduction de gaz à effet de serre doit être perçue comme juste afin d'être acceptée et mise en œuvre et appliquée par les parties[224] ». Ce n'est que si les États estiment que la répartition est juste qu'ils consentiront à respecter leurs obligations. L'équité serait alors la clé de la réussite de la lutte internationale contre les pollutions et le changement climatique.

L'une des principales traductions de l'équité dans la sphère environnementale est le principe de responsabilité commune mais différenciée, provenant initialement du domaine économique et commercial. C'est en effet dans le contexte post-décolonisation qu'a émergé la notion de « traitement préférentiel » dans les relations économiques entre États développés et États en développement. Il répond à la nécessité d'adapter les exigences aux situations économiques différentes selon les États, dans une logique d'incitation au développement. En droit de l'environnement, avant d'être consacré dans des textes généraux, le principe sera mentionné et utilisé dans nombre de conventions sectorielles (ex : Convention de Bâle, Protocole de Montréal,…)[225].

L'esprit de ce principe, formulé dans le principe 7 de la déclaration de Rio, est qu' « Etant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les États ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et ressources financières dont ils disposent. » L'objectif est d'appuyer sur le rôle prépondérant que doivent jouer les pays développés dans la lutte contre les changements climatiques, du fait de leur économie fortement émettrices, et de leurs ressources financières plus importantes.

L'autre justification à ce principe est la nécessité de demeurer équitable et de ne pas freiner le développement de certains pays en leur imposant des obligations trop lourdes.

Le changement climatique de dimension globale implique une réponse mondiale, un effort de chaque État. Mais cet effort doit être proportionnel à la part de responsabilité

---

[223] « Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement », 5 au 16 juin 1972.

[224] « Given the absence of a strong and centralized international regulatory regime to monitor and enforce the terms of the protocol, the manner in which the agreement allocates burdens and responsibilities for greenhouse gas abatement must be seen as fair in order to be accepted, implemented and enforced by the parties to it. », Steve VANDERHEIDEN, « Justice in the greenhouse : climate change and the idea of fairness », *Social philosophy today*, vol. 19, 2004, p 95.

[225] *Cf.* Agnès MICHELOT, « A la recherche de la justice climatique-perspectives à partir du principe de responsabilités communes mais différenciées », *in* Catherine COLARD-FABREGOULE, Christel COURNIL, *Changements climatiques et défis du droit*, Actes de la journée d'études du 24 mars 2009, Bruxelles, Bruylant, 2010, p 187.

de l'État dans les émissions, et à son stade de développement. Agnès Michelot voit dans ce principe un moyen de relier responsabilité morale et juridique, dans « une approche « moralisatrice » inspirée de l'équité où les frontières entre le droit et la morale sont estompées (…)[226] ».

C'est ainsi que l'article 3.1 de la CCNUCC énonce qu' « Il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leur capacités respectives[227] ». Trois groupes d'États sont déterminés : États développés, États en transition, États en développement. Cette classification, contrairement à ce que certains auraient souhaité, ne se fonde pas sur la vulnérabilité des pays, mais sur leur contribution aux émissions. Il s'avère que les deux critères concordent globalement pour ce qui est de la période passée, mais l'arrivée de pays émergents, vulnérables aux changements climatiques et également de plus en plus émetteurs de GES, brouille cette vision.

Aussi, c'est ce même principe d'équité qui pousse à considérer que les déplacés environnementaux doivent obtenir une aide, et que les États impliqués dans ces changements soient prioritairement impliqués, contraints de faire cesser ou de réduire dans la mesure du possible ces contraintes environnementales, et d'apporter une aide aux populations touchées. Les mesures doivent être en priorité assumées par les pays à l'origine de ces dégradations, mais en tenant également compte de leur capacités financières. C'est ainsi que les États dans lesquels se déroulent certains phénomènes, bien que ne pouvant être exonérés de toute obligation, auront une responsabilité moindre vis-à-vis des déplacés s'ils ne figurent pas parmi les pays émetteurs et possédant des ressources financières suffisantes.

Même si l'on admet la responsabilité « morale » des pays développés vis-à-vis des pays vulnérables, l'objectif est qu'elle puisse se traduire en termes juridiques. Or, en l'absence de faute, de violation d'une norme, la tâche semble impossible. C'est sans compter sur l'essor de la responsabilité sans faute, qui peut constituer un appui non négligeable pour le droit de l'environnement, notamment pour les préjudices subis qui poussent les personnes à se déplacer.

B/ Besoin de réparation supérieur à l'exigence d'un comportement fautif

La responsabilité repose avant tout sur la commission d'une faute, caractérisée par la violation d'une obligation, causant un dommage. Initialement pensée pour les relations entre particulier, l'administration s'est elle aussi vue peu à peu imposer des règles à ce sujet[228], l'État et les autorités devant répondre de leurs actes dans un certain nombre de cas. Face aux nécessités d'indemniser certains préjudices, même en l'absence d'une faute, la responsabilité sans faute, *ou strict liability*, s'est alors développée (1). Elle est également très présente dans le droit international, puisque le système de

[226] *Ibid.* p 185.
[227] AGNU, « Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », *op. cit.*
[228] En France, c'était d'ailleurs d'une question de responsabilité qu'il s'agissait dans l'arrêt Blanco, fondateur du droit administratif.

responsabilité ne repose justement pas sur la faute (2). Le développement et les caractéristiques de cette responsabilité pourraient constituer une base juridique intéressante pour la réparation du préjudice subi par des dégradations environnementales, avant que le déplacement ne s'impose, ou pour réparer, compenser les atteintes lorsque ce dernier a eu lieu. Surtout il permet d'introduire une notion qui se révèlera clé pour considérer le déplacement dans son ensemble : le risque.

1- Fondements et construction de la responsabilité sans faute dans le droit de l'environnement : vers une intégration du risque dans les obligations des autorités

Ainsi que le souligne le Sénat français dans le cadre d'une étude poussée sur le sujet, « A mesure que l'investissement de l'État dans l'organisation de la société et de la vie des citoyens s'accroit, « L'indemnisation de certains dommages réputés survenir à l'occasion d'activités d'intérêt général n'est plus considérée comme une gracieuse faveur du souverain à l'égard de ses sujets, mais résulte d'une créance que détiennent les citoyens sur l'État[229] ». C'est ainsi que s'est développée la théorie de la responsabilité sans faute, ou « *strict liability* », dont le but est avant tout de réparer les dommages causés. Elle offre un potentiel intéressant pour la problématique qui nous intéresse, mais tous les pays ne possèdent pas encore les dispositions législatives accordant cette possibilité. En effet, il s'avère que cette responsabilité objective « est une notion assez commune dans les système de responsabilité du monde occidentale moderne[230] », alors qu'elle est quasi-inexistante dans d'autres pays, du fait notamment de la fragilité ou de la jeunesse des institutions.

Classiquement, l'on a tendance à considérer que l'engagement de la responsabilité suppose la commission d'une faute, c'est-à-dire d'un acte contraire à la loi[231]. Jusqu'à récemment, l'on pouvait résumer la fonction de la responsabilité de la manière dont Denis Mazaud l'énonce : « édicter des normes morales et sociales de comportement qui tendaient à prévenir la réalisation de dommages et à sanctionner les comportements générateurs de préjudice[232] ». Or, très vite, il est apparu que certains dommages étaient causés par des actes non réprimés par la loi. De ce fait, « Alors même qu'il est naturellement et originellement lié à la notion de sanction, le concept de responsabilité s'est ainsi retrouvé, à la fin du XIXe siècle, investi d'un rôle de socialisation[233] ».

S'est alors effectué un « passage graduel de la faute à la réparation, ou encore du coupable à la victime[234] », accentuant la fonction réparatrice de la responsabilité. Elle

---

[229] Sénat, *Responsabilité et socialisation du risque*, Rapport public, 2005, p 209.
[230] « is a fairly common feature of modern Western liability systems. » Lucas BERGKAMP, *op. cit.* p 119.
[231] David A. WEISBACH rappelle que les notions de culpabilité ou de faute sont ancrées dans le droit, depuis le code napoléonien. David A. WEISBACH, *op.cit.* p 551.
[232] Denis MAZAUD, *op. cit.* p 1151.
[233] Sénat, *Responsabilité et socialisation du risque*, Rapport public, 2005,p 215. Cela a été particulièrement marquant au début du XXe siècle, avec l'essor de l'industrie et des risques pour les ouvriers inhérents à des activités potentiellement dangereuses, de sorte que « la société a perdu en sécurité ce qu'elle a gagné en modernité », Denis MAZAUD, *op. cit.* p 1152. *Cf.* également les travaux d'Ulrich Beck ou d'Hans Jonas, précédemment mentionnés.
[234] François OST, « La responsabilité, fil d'Ariane du droit à l'environnement », *op. cit.* p 284.

permettra également d'établir un lien avec la prévention puisque l'existence d'un risque rend cette action « absolument nécessaire[235] ».C'est ainsi que « le développement législatif de la notion de solidarité nationale[236] dans le droit public de la responsabilité (…) a conduit à imputer à l'État la réparation de dommages qu'aucune personne publique n'a causés mais qui se rattachent à l'exercice d'une compétence publique[237] ». L'idée centrale serait précisément l'équité, l'injustice que représenterait l'absence d'indemnisation des victimes face à un dommage, qui plus est lorsque celui-ci parait anormal.

L'essor de la responsabilité sans faute a également été accentué par la collectivisation de l'indemnisation et le recours aux assurances et fonds de garanties[238]. Denis Mazaud souligne ainsi que « Les juges ont en effet d'autant moins de scrupules à retenir la responsabilité objective de l'auteur d'un dommage qu'ils savent que celui-ci ne supportera pas personnellement la charge financière de l'indemnisation qui pèsera finalement sur la collectivité des assurés ou sur la solidarité nationale[239] ».

Cette responsabilité s'est également développée dans le droit anglo-saxon, mais cible davantage les personnes privées. Ce sont en effet généralement aux acteurs privés d'assumer les conséquences de leurs activités, tandis qu'en droit français, alors que l'administration mène un grand nombre de missions de services publics, il semblait injuste de placer celle-ci à l'abri de toute poursuite.

Il convient néanmoins de garder à l'esprit que ces mécanismes ne peuvent être mis en œuvre qu'à condition que cela soit prévu par la loi. Il ne serait en outre pas judicieux d'éluder la responsabilité pour faute. En effet, d'après François Ost, « Le danger est réel, en effet, qu'en banalisant la faute, en l'escamotant même au profit de mécanismes automatiques et parfois collectifs de réparation, on ne déresponsabilise les opérateurs[240] ». C'est pour cela que «Nonobstant l'extension considérable de la responsabilité sans faute, la responsabilité pour faute demeure le principe[241] », pour des raisons financières et éthiques mentionnées notamment par les auteurs du traité sur les risques naturels. Aussi, Lucas Bergkamp insiste sur le fait que « Contrairement à ce que certains auteurs veulent nous faire croire, le concept de faute n'est pas une théorie dépassée qui impose un test moral non pertinent[242] ».

---

[235] « All the more necessary. » Julio BARBOZA, *op. cit.* p 14.
[236] Consacrée par le préambule de 1946. Fondement sur lequel sera notamment créé le régime d'indemnisation pour les catastrophes naturelles. *Cf. infra* pp 246 s.
[237] Sénat, *Responsabilité et socialisation du risque, op. cit.* p 224.
[238] Nous décrirons plus en détails ultérieurement ces mécanismes déjà relativement développés en matière de catastrophes naturelles.
[239] Denis MAZAUD, *op. cit.* p 1154.
[240] François OST, *op. cit.* p 288.
[241] Chantal CANS (dir. sci.) et *alii*, *op. cit.* p 684.
[242] « Contrary to what some authors want us to believe, the fault concept is not an outdated theory that imposes an irrelevant moral test. » Lucas BERGKAMP, *Liability and environment. Private and public aspects of civil liability for environmental harm in an international context*, The Hague/London/New York Kluwer Law International, 2001, p 265.

Après ces considérations relatives au droit interne, voyons à présent ce qu'il en est du droit international, afin de déceler des potentialités en matière de responsabilités relatives aux déplacements environnementaux.

2- *Inclusion de la responsabilité sans faute dans le droit international : une responsabilité pour risque d'endommagement de l'environnement*

En droit international, la logique initiale est quelque peu différente puisque « selon l'opinion dominante, la faute ne constitue pas le fondement de la responsabilité internationale[243] ». En effet, l'engagement de la « *responsibility* » recoupe des situations très larges puisque la seule violation d'une obligation suffit, même si aucune faute n'est commise ou qu'aucun dommage n'est constaté. L'on parle généralement dans ce cas de préjudice juridique. Une telle conception se justifie par le fait que la responsabilité internationale a pour but fondamental d'assurer le respect de l'ordre public international en sanctionnant tout manquement aux obligations, se rapprochant ainsi du droit pénal interne[244].

Mais certains prônent également d'aller encore plus loin, se rapprochant de la logique d'intégration du risque dans le droit de la responsabilité. C'est ainsi que Jean-Maurice Arbour et Sophie Lavallée considère que « Du point de vue du droit international, on doit de se demander s'il est équitable de faire supporter aux victimes qui résident sur le territoire de l'État B tout le préjudice découlant d'activités économiques et commerciales qui se déroulent sur le territoire de l'État A. Si nous n'acceptons pas une telle situation nous devons alors admettre qu'il puisse y avoir ou mieux, qu'il devrait y avoir un autre fondement légal à la responsabilité de l'État qu'un comportement contraire à une norme préexistante[245] ». Cette idée se retrouve dans le mouvement de codification de la responsabilité pour fait non prohibé par le droit international, initié dans les années 1990 par la CDI. La *responsibility* est engagée pour tout manquement à une obligation, tandis que la *liability* implique que l'on puisse exercer certaines activités dangereuses nécessaires, à conditions de prendre les mesures nécessaires à la réduction au maximum du risque.

C'est ainsi que d'après Roda Verheyen « le non-respect du devoir de minimiser les risques n'impliquerait pas qu'une activité en elle-même soit prohibée, mais le devoir serait applicable grâce au droit général de la responsabilité des État, incluant la possibilité de demander réparation pour tout dommage causé par l'échec du respect du devoir de minimiser les risques[246] ».

---

[243] Jean SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p 997.
[244] Le droit pénal international renvoyant quant à lui à la responsabilité des individus pour les crimes graves.
[245] Jean-Maurice ARBOUR, Sophie LAVALLÉE, *Droit international de l'environnement*, Bruxelles, Ed. Yvon Blais, Bruylant, 2006, p 701.
[246] « the non-fulfilment of the duty to minimize risk would not give rise to the implication that an activity itself is prohibited, but the duty would be enforceable through general law on State responsibility, including the possibility of claiming reparation for any damage caused by the failure to comply with the duty to minimize risk. », Roda VERHEYEN, *Climate change damage and international law : prevention duties and state responsibility,* Martinus Nijhoff Publishers, 2005, p 162.

S'agissant du sujet qui nous préoccupe, François Ost déplore que « dans le domaine écologique, l'évolution est plus hésitante[247] ». Pourtant, l'application de cette responsabilité objective pourrait être prometteuse, au moins à l'encontre d'acteurs privés ou d'États lorsqu'ils sont directement impliqués. En effet, le recours à ce mécanisme apparait dicté par les réalités des problématiques environnementales. David A. Weisbach considère que « Parce que presque toutes les activités dans les économies modernes, produisent des émissions, déterminer lesquelles sont fautives implique de juger presque chaque aspect de la vie (…) On ne peut simplement pas faire la distinction entre les émissions fautives et non fautives[248] ». C'est pourquoi « Le seul moyen d'établir des obligations pour les émissions passées est d'utiliser la théorie de responsabilité sans faute[249] ».

La réparation du préjudice, sous forme de réduction de la contrainte environnementale ou de prise en charge du déplacement pourrait alors être imputable, dans des modalités à déterminer[250] aux acteurs exerçant ou autorisant des activités à risque sur l'environnement, au-delà même de la seule question des émissions de polluants (notamment pour les activités impactant le littoral).

Cependant, même si certains points mériteraient d'être développés pour être mobilisés en faveur des déplacés environnementaux, des obstacles demeurent, précisément concernant les préjudices en jeu, et la définition des victimes. Ici encore, certains repères classiques sont bouleversés, exigeant une relecture encore délicate de certains éléments du droit de la responsabilité.

§2-Des préjudices multiples visant des victimes nombreuses et hétéroclites

La problématique environnementale repousse les limites spatio-temporelles, les effets se faisant ressentir au-delà des frontières et des générations présentes, impactant un nombre considérable et varié de personnes (A). Il s'agit de paramètres hors normes dont le droit de la responsabilité doit se saisir, non sans difficultés. En effet, les populations déplacées ou susceptibles de l'être sont situées dans de nombreux pays. Elles subissent actuellement les conséquences des développements économiques et industriels précédents, et ce sont les générations futures qui sont menacées par les agissements actuels.

Par ailleurs, la nature du préjudice en elle-même présente des originalités qui influeront sur la manière dont pourront ou non être établies les obligations (B), sur lesquelles reposeraient les mécanismes de responsabilité. L'on tend alors vers une réparation au-delà de la seule compensation financière ou de l'obligation d'accueil des populations touchées.

---

[247] François OST, *op. cit.* p 285.
[248] « Because almost all activity in a modern economy results in emissions, determining wrongfulness involves judging almost every aspect of everyone's life (…) We simply cannot make the necessary distinctions to determine which emissions are faulty and which are not. » David A. WEISBACH, *op. cit.* p 553.
[249] « The only way to base obligations on past emissions is to use a non-fault-based theory of obligations." *ibid.* p 554.
[250] *Cf. infra*, p 92.

A/Absence d'unité de lieu et de temps dans la réalisation du dommage

L'érosion, la hausse du niveau de la mer, et l'impact du climat sur le littoral (se manifestant notamment par l'intensification des évènements extrêmes) sont des phénomènes diffus dans l'espace et dans le temps qui viennent ébranler les certitudes sur les modalités et capacités d'action et de réparation des sociétés. La mondialisation et l'impact de l'industrialisation sur les pays plus vulnérables poussent à repenser les obligations des États au-delà des frontières et à l'aune des considérations économiques et de développement (1). Egalement, le décalage entre émissions de polluants et constat des premiers impacts négatifs, ainsi que le temps nécessaire à la récolte et à l'analyse de données scientifiques, implique d'inclure les générations passées et futures dans la résolution du problème (2). C'est ainsi que « le droit, en particulier le droit international doit répondre à cette double nécessité : prendre en compte la temporalité et l'espace[251] », ce qui constitue un défi considérable.

1- Une responsabilité au-delà des frontières

La pollution n'a pas de barrière, et les impacts socio-économiques de l'exploitation des ressources et de l'industrialisation sont mondiaux. C'est ainsi que d'après Laura Westra, « La principale source de toutes les difficultés réside dans la combinaison du capitalisme avec la mentalité de croissance indéfinie et la mondialisation, en tant qu'imposition de la primauté des considérations économiques, avec son implacable poursuite, sans aucune considération pour les aspects régionaux/locaux et culturels/religieux[252] ».

Ces constatations ont entrainé un mouvement de remise en cause des principes sur lesquels sont fondées les sociétés actuelles. Non seulement les modes de production actuels fragiliseraient considérablement l'environnement, mais ils accroitraient également la vulnérabilité de populations déjà en première ligne face aux dérèglements climatiques. Or, pour certains, ce sont justement ces concepts classiques qui sont à l'origine de ces maux. Karen O'Brien et *alii* déplorent ainsi la consécration du droit de propriété et de l'appropriation des ressources par certains États afin d'assouvir les besoins de leurs populations, dans une logique de libéralisme[253]. Nous en arrivons à un système où les droits de certains ne sont pas respectés alors qu'il s'agit de « groupes au-delà de l'État, qui sont inclus dans le zone d'impact des contrats sociaux modernes, et

---

[251] Alexandre KISS, « Une étude d'impact. Les effets de la protection de l'environnement sur le droit international », *in* Michel PRIEUR (mélanges en l'honneur de.), *Pour un droit commun de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2007, p 217.

[252] « The primary source of all the difficulties lies in the combination of capitalism with its endless growth mentality, and globalization, as the imposition of the primacy of economic considerations, with its relentless pursuit, without any regard for the regional/local and the cultural/religious aspect of that goal. » Laura WESTRA, *Environmental justice and the rights of ecological refugees*, London, Routledge, 2009, p 176.

[253] « The rights of private-property ownership and economic growth based on resource consumption have become revered tenets in modern liberal democracies, and they are protected by social contracts. », « Le droit de propriété privée, et la croissance économique fondée sur la consummation de ressources sont devenus principes sacrés dans les démocraties libérales modernes, et ils sont protégés par les contrats sociaux. » Karen O'BRIEN, Bronwyn HAYWARD, Filkret BERKES, « Rethinking social contracts : building resilience in a changing climate », *Ecology and society*, vol. 14, n°2, p 3.

pourtant n'ont jamais consenti à ce contrat[254] ». Autrement dit, tandis que classiquement, chaque État doit assurer le bien-être et la sécurité au sein de son territoire, il devrait à présent se préoccuper du bien être de populations ailleurs dans le monde.

Fort de ce constat selon lequel « ces groupes vulnérables ont une faible voix dans les contrats sociaux des sociétés fondées sur la consommation et l'économie fossile[255] », le concept de dette écologique a émergé dans la sphère militante, politique, puis scientifique. Celle-ci peut se définir comme la dette historiquement accumulée par les pays industrialisés envers les pays en développement du fait de l'exploitation des ressources de ces derniers, et des dégradations environnementales qui en découlent.

Rien n'est cependant acquis puisque encore aujourd'hui, « si l'idée même de dette écologique tend à être de mieux en mieux acceptée, la méthodologie à mettre en place pour la calculer est loin de faire l'unanimité[256] ». Ce sont à ces mêmes difficultés que nous sommes confrontés lorsqu'il s'agit de déterminer précisément le préjudice subi par les déplacés environnementaux, et les modalités de réparation les plus appropriées, surtout s'agissant des pertes culturelles, immatérielles. En outre, cette dette écologique se focalise essentiellement sur les relations entre États, alors qu'il est nécessaire d'inclure les acteurs privés, notamment industriels.

Il n'en demeure pas moins que ce concept constitue une « levier politique puissant et compréhensible par tous[257] » et nous aide à comprendre les enjeux posés par la crise environnementale et le besoin de justice pour les populations vulnérables à travers le monde.

Considérant le sort de populations soumises à une contrainte environnementale dans des zones littorales, les questions intergénérationnelles nous interrogent sur le rôle que peuvent ou doivent jouer les autres États, lorsque ces derniers ont une participation importante dans les émissions de GES, notamment dans l'accueil des personnes. Leur devenir devrait ainsi concerner l'ensemble de la communauté internationale. Cela peut se traduire par des obligations fortes de prise en charge, d'aide financière, mais peut également consister en la coordination et l'échange de pratique sur ce thème.

Mais une autre contrainte existe également : celle du décalage entre le moment de la réalisation du fait générateur, et la constatation du préjudice. Dans ce domaine c'est même bien souvent l'accumulation d'actes dans le temps qui engendre le préjudice. En outre, la question du déplacement peut se poser à des stades divers de l'intensité de la contrainte environnementale. Les liens de causalité ne doivent alors pas être uniquement analysés au regard de l'instant présent.

---

[254] « groups beyond the state that are included within the reach and impact of modern social contracts, and yet, that have never consented or agreed to the contract. », *Ibid.* p 3.
[255] « these vulnerable groups have little voice in the social contracts of high-consumption fossil-fuel-based economies and societies », *Ibid.* p 6.
[256] Julien DELORD et Léa SÉBASTIEN, « Pour une éthique de la dette écologique », *VertigO (ligne)*, Vol.10, n° 1, avril 2010, § 10.
[257] *Ibid.* § 12.

2- La justice « intergénérationnelle » en jeu

S'il est devenu relativement plus aisé pour les scientifiques de mesurer les quantités de GES émis actuellement par chaque pays, les auteurs rappellent que « Le changement climatique n'est pas causé par les émissions d'une année en particulier, mais par l'accumulation dans l'atmosphère de gaz à effet de serre pendant plusieurs centaines d'années[258] ». Contrairement à des dommages plus classiques, cela pose des questions quant à l'identification et la poursuite de responsables, et pousse à la réflexion sur nos actions passées au regard de la situation aujourd'hui, et de nos actions actuelles vis-à-vis des générations futures. Il ne s'agit plus seulement de se soucier du bien-être des concitoyens, des « cohabitants » de la planète, mais de repenser la relation à l'Autre en fonction des comportements passés et des besoins futurs.

Afin d'appréhender ces problématiques, le concept de justice intergénérationnelle a émergé, inspiré des principes philosophiques, éthiques, et religieux. Il repose sur l'affirmation, notamment formulée par John Rawls, selon laquelle « le fait pour quelque chose d'être situé différemment dans le temps, plus tôt ou plus tard, n'est pas en lui-même un motif rationnel pour y accorder plus ou moins d'importance[259] ». La génération occupant actuellement la planète ne doit ainsi pas agir sans se soucier des générations futures, mais protéger l'héritage que lui ont légué les générations passées afin de le transmettre à son tour.

C'est Edith Brown-Weiss qui la première développera cette théorie, dans son ouvrage « Justice pour les générations futures[260] ». Elle rappellera que l'idée d'humanité dépositaire de la nature est présente dans toutes les croyances, sous des formes diverses. Dans les grandes religions monothéistes, Dieu a donné la Terre aux hommes pour subvenir à leur besoins, mais ces derniers doivent en faire bon usage, dans l'intérêt de toute l'humanité. Dans d'autres cultes, la Terre est elle-même une divinité qu'il faut respecter[261]. Cette conception est d'autant plus importante que c'est celle qui guide encore maintenant les populations figurant parmi les plus menacées de déplacement : les petits États insulaires dans les océans Pacifique et Indien. Un tel mode de vie est menacé de disparition alors que c'est précisément celui-ci qui permettrait, s'il était appliqué de réduire les dommages causés à la planète et à ses habitants.

L'homme possède indéniablement une certaine maitrise de la Nature – bien que relative – de sorte qu',« Il peut être avancé qu'au final, ne pas reconnaitre la justice environnementale à l'égard des générations futures reviendrait à consacrer un véritable

[258] « Climate change is not caused by any particular year's greenhouse emissions but rather by the atmospheric accumulation of greenhouse gases over hundreds of years. », Edward A. PAGE, *Climate change : Justice and future generations*, Edward Elgar Publishing Ltd, 2007, p 558.
[259] John RAWLS, *Théorie de la Justice*, coll. Points essais Paris, Seuil, 1997, p 333.
[260] Edith BROWN-WEISS, *Justice pour les générations futures*, Sang de la Terre, Coll. Les dossiers de l'écologie, Paris, ONU Press Unesco, 1993, 356 p.
[261] *Ibid.* p 16 s.

abus de pouvoirs des générations contemporaines et passées sur les générations futures[262] ».

Concrétisant sa réflexion, Edith Brown-Weiss retient quatre éléments pour l'élaboration du critère intergénérationnel[263] débouchant sur trois principes fondamentaux : le principe de « conservation des options[264] », principe de « conservation de la qualité[265] », principe de « conservation du droit d'accès[266] ».

Cela s'est manifesté en droit international par la consécration du concept de développement durable[267] ou « *sustainable development* ». Le principe 3 de la déclaration de Rio le présente ainsi : « Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures[268] ».

Aussi, dans la mesure où ces différentes générations englobent également des communautés au développement économique et donc à l'impact environnemental différents, Emilie Gaillard préfère parler de « justice transgénérationnelle[269] », afin d'y inclure les rapports entre différents groupes économiques d'une même génération[270].

Concernant les déplacés environnementaux, c'est premièrement la reconnaissance de manquement de la part des générations passées sur les générations présentes qui serait pertinente. Or, les outils juridiques tels que les principes de prévention et de précaution[271], applicables à la préservation des intérêts futurs perdent de leur puissance lorsque sont considérées les actions passées. En outre, s'il est concevable et logique d'établir des règles futures, forts de nos connaissances scientifiques, et tenant compte des incertitudes[272], la question est toute autre s'agissant de faits passés. Une

---

[262] Emilie GAILLARD-SEBILLEAU, « L'équité transgénérationnelle : perspectives de justice pour les générations futures ? », *in* Agnès MICHELOT (dir.), *Equité et environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?*, *op. cit.* p 60.

[263] Ne pas autoriser l'exploitation par les générations présentes de ressources non disponibles pour les générations futures, mais ne pas non plus faire peser sur les générations présentes une charge trop importante pour des besoins futurs incertains ; ne pas demander à une génération de prédire les valeurs des futures génération ; établir des principes raisonnablement clairs pour s'appliquer à des situations prévisibles ; retenir des principes généralement acceptables par des cultures différentes et des systèmes économiques et politiques différents.

[264] Conserver la diversité de sa base de ressources naturelles et culturelles pour ne pas limiter indûment les choix des générations futures. Edith BROWN-WEISS, *op. cit.* p 35.

[265] Conserver la qualité de la planète pour ne pas la transmettre dans un état inférieur. *Ibid*.

[266] Conserver les droits d'accès équitable à l'héritage des générations précédentes et conserver ces droits d'accès pour les générations futures. *Ibid*.

[267] La première mention de ce terme apparait dans le rapport BRUNDTLAND. Commission mondiale sur l'environnement et le développement, présidée par Gro Harlem BRUNDTLAND, « Our common future », 1987.

[268] Ce concept englobe trois piliers fondamentaux et indissociables : environnemental, économique, social.

[269] Emilie GAILLARD-SEBILLEAU, *op. cit.* p 50.

[270] D'après Edith BROWN-WEISS, si l'on n'y prend pas garde « la communauté internationale pourrait attribuer toutes les charges intergénérationnelles à l'un des secteurs de la communauté et tous les droits intergénérationnels à un autre secteur. », Edith BROWN-WEISS, *op. cit.* p 19.

[271] *Cf. infra* p 126.

[272] Sur ce point, Emilie GAILLARD-SEBILLEAU envisage deux cas de figure. Dans un premier cas, selon elle, « si avec certitude un dommage est causé aux générations futures, alors l'éthique traditionnelle de la responsabilité fournit déjà de solides assises éthiques pour formuler un principe de responsabilité transgénérationnel. ». En cas d'incertitude « Il semble raisonnable de penser que les générations futures accepteront bien plus difficilement les

reconnaissance solennelle, notamment au sein d'une convention, constituerait un moyen de reconnaitre symboliquement cette implication, et de s'engager pour le futur, un certain nombre de déplacement pouvant encore être évités si la contrainte cesse de s'accentuer.

Mais s'agissant d'une réparation plus concrète, tangible, les dommages constatés présentent ainsi des particularités du fait de leur nature même, les moyens capables d'apporter une réparation satisfaisante étant limités.

B/ Des dommages complexes : atteintes matérielles, territoriales, sociétales et culturelles

Alors que notre objet d'étude principal demeure l'être humain, l'on ne peut éluder le fait que les préjudices qu'il subit résultent d'atteinte à l'environnement. En effet, ce « préjudice écologique » causé à l'environnement précède et déclenche le préjudice à l'homme et son déplacement (1). En outre, les déplacements environnementaux invitent à ne pas seulement considérer les préjudices matériels, mais à mener une réflexion sur les possibilités de reconnaitre et de réparer ou compenser des pertes immatérielles, inestimables telles que l'identité culturelle (2).

1- *Réparation ou compensation dans un contexte d'atteinte à l'environnement et d'atteinte aux droits de l'homme*

Lorsqu'est abordée la question des dommages liés aux dégradations environnementales, est souvent évoqué le débat sur l'existence et l'effectivité du préjudice écologique, et surtout sur sa définition. Michel Prieur nous rappelle dans son manuel les différentes théories proposées, la victime étant tantôt l'homme, tantôt l'environnement, tantôt les deux[273]. C'est également ce qu'indique Raphaël Romi, qui constate qu' « Il existe une certaine confusion, bien excusable eu égard à la complexité du phénomène, dans ce que l'on définit comme relevant des « dommages environnementaux » ou des « préjudices écologiques[274] » ». Il rappelle les deux définitions complémentaires : l'une envisageant le dommage à l'environnement, sans prendre en compte les répercussions sur les hommes et les biens, et l'autre renvoyant au « préjudice causé à l'Homme du fait de l'altération de son milieu[275] ». Les déplacés environnementaux entrent plus particulièrement dans cette dernière catégorie. Il s'agit de faire cesser les atteintes, de permettre un retour, et si ce n'est pas possible d'assurer une compensation suffisante, notamment par le biais d'une prise en charge appropriée.

---

risques engendrés par les générations précédentes que ceux auxquels elles auront elles-mêmes consenti à s'exposer. », Emilie GAILLARD-SEBILLEAU, *op. cit.* p 56.

[273] Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement,* 6e ed., Paris Précis Dalloz, 2011, pp. 1051-1052.

[274] Raphaël ROMI, *Droit de l'environnement*, Domat Droit public, 8e ed., Paris, LGDJ, Lextenso éd., 2014, p 150.

[275] *Ibid.*

Mais la particularité de ce dommage est que « le droit individualiste ne peut rendre compte des problèmes de responsabilité en matière écologique car la pollution, si elle porte atteinte à un patrimoine particulier, bien souvent affecte en même temps et de façon irréversible le patrimoine collectif de tous les êtres vivants[276] ». Se pose alors la question de la pertinence de s'appuyer aussi sur le préjudice écologique, lorsqu'aucun dommage n'est encore constaté sur les êtres humains. Il s'agirait de faire de ces personnes susceptibles de subir un préjudice du fait de leur vulnérabilité, les bénéficiaires de la réparation du préjudice écologique.

Il convient sur ce point d'insister sur l'importante différence entre réparation et compensation[277]. La réparation suppose en principe le retour au *statu quo ante*, c'est-à-dire le retour à l'état initial. La compensation n'est mobilisée que lorsque cette réparation est impossible à réaliser. Elle prend alors généralement la forme d'une indemnisation pécuniaire. Néanmoins, la prévalence du *restituo in integrum* sur les autres formes de réparation a été clairement affirmée par la CPJI dans l'arrêt Usine de Chorzow[278]. Il sera cependant précisé dans cette même décision que dans la plupart du temps, l'indemnisation est utilisée, faute de pouvoir appliquer la restitution complète.

Des formes plus variées de compensation sont cependant envisageables, parmi lesquelles l'octroi d'un nouveau lieu de vie, la mise en œuvre de moyens pour préserver les droits, notamment culturels, des déplacés.

La tâche n'est cependant pas aisée. En effet, même si l'on ne s'en tient qu'aux préjudices actuels et constatés subis par les déplacés environnementaux, ils sont pour beaucoup, en dehors des pertes purement matérielles, difficilement évaluables, entrainant des difficultés pour que le droit puisse s'en saisir et assurer une compensation appropriée.

2- *Les atteintes dans les zones littorales : perte matérielle non restituable, dommage immatériel et préjudice écologique*

Le premier des dommages subit par les populations littorales est la perte de leurs biens mobiliers et immobiliers. La réparation par reconstruction peut s'effectuer lorsque le terrain demeure constructible techniquement et légalement. Dans le cas contraire, la compensation devrait s'effectuer en fonction de l'évaluation du bien, avec l'octroi d'un logement équivalent ou de fonds suffisant à la construction ou à l'achat d'un bien immobilier. Concernant les terrains, sources essentielles de revenus pour certaines populations, ils possèdent également une valeur vénale, mais la perte va bien au-delà puisqu'elle compromet les revenus futurs. Il s'agira alors d'octroyer un terrain équivalent, ou de faciliter la reconversion dans une autre activité. Aussi, même si certains détails doivent être éclaircis et adaptés aux législations locales, le traitement des

[276] Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement, op. cit.* p 1052.
[277] *Cf.* plus particulièrement la thèse de Marthe LUCAS, *Etude juridique de la compensation écologique*, Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, Tome 11, Paris, LGDJ, Lextenso Ed., 2015, 629 p.
[278] CPJI, 13 sept. 1928, *Usine de Chorzow*, Série A, n°17.

dommages matériels des déplacés environnementaux serait vraisemblablement l'aspect le plus aisé.

La question est beaucoup épineuse lorsque l'on évoque des dommages immatériels, ou que l'on se recentre sur les atteintes à l'environnement. Si leur existence conceptuelle peut éventuellement se concevoir, leur réparation effective demeure délicate. En effet, atteinte à la dignité, traumatisme, perte de territoire ancestraux, de repères culturels, sont autant de dommages que peuvent subir les déplacés environnementaux. La violation de certains de leurs droits peut également constituer un préjudice sans qu'aucune dimension pécuniaire ne soit impliquée, et pour lesquels une restitution est hors propos. Comment rembourser la perte d'éléments inestimables ? Raphaël Romi rappelle la réalité : « en matière écologique, ni compensation parfaite ni réparation parfaite ne sont possibles, car tout dommage est par nature irréversible[279] ». Bien qu'il ait surtout en tête les dommages infligés à la nature en elle-même, ceux subis par les hommes du fait de ces dégradations, destructions et déplacements appellent le même constat. De même, à supposer que l'on admette la possibilité de s'appuyer sur le préjudice écologique pour obtenir réparation, encore faut-il pouvoir évaluer convenablement les dommages afin d'y apporter une compensation la plus juste possible.

Premièrement, il convient dès à présent de souligner que parallèlement aux innovations conceptuelles telles que le préjudice écologique, de manière plus générale, « L'évolution va dans le sens d'une acceptation de plus en plus large des préjudices indemnisables, préjudice matériel, corporel, esthétique, douleur physique et morale, jusqu'à la perte de chance[280] », dans les pays où le droit de la responsabilité est déjà ancien et bien établi.

Bien qu'un débat agite toujours la doctrine au sujet de la pertinence du recours au concept de service écosystémique[281], celui-ci pourrait constituer une piste intéressante à exploiter s'agissant du sort des déplacés environnementaux. Née dans les années 1970[282], cette expression avait initialement pour objectif de « pointer du doigt la dégradation des écosystèmes par les activités humaines, l'importance et la diversité des services rendus à l'homme par ces écosystèmes, et l'impossibilité ou le coût élevé de substitution de ces « services [283]»». Sont ainsi constatées des similitudes entre ces

[279] Raphaël ROMI, *op. cit.* p 158.
[280] Sénat, *Responsabilité et socialisation du risque*, *op. cit.* p 222.
[281] Pour un résumé de l'évolution de cette problématique, *cf.* notamment Philippe MÉRAL, « Le concept de service écosystémique en économie : origine et tendances récentes », *Natures Sciences Sociétés* n°20, 2012, pp 3-15.
[282] Paul R. EHRLICH, Harold A. MOONEY, « Extinction, substitution, and ecosystem services », *BioScience*, vol. 34/4, avril 1983, pp 248-254. Elle a ensuite été conceptualisée, et consacrée par le Millenium Ecosystem Assessment (MEA). Ce dernier a établi une distinction entre « (i) les services d'approvisionnement (produits agricoles, bois, eau potable, poissons, etc.), (ii) les services de régulation (climat, inondations, purification de l'eau, etc.), (iii) les services culturels (aspects esthétiques, religieux, récréatifs…), et (iv) les services de soutien servant de base au fonctionnement des trois premiers (cycle du carbone, formation des sols..) » MEA, « Ecosystems and Human well-being : current states and trends ». Washington, DC, Island press, 2005.
[283] Cécile BARNAUD, Martine ANTONA et Jacques MARZIN, « Vers une mise en débat des incertitudes associées à la notion de service écosystémique », *VertigO (En ligne)*, vol. 11, n° 1, mai 2011, mis en ligne le 09 mai 2011, § 2.

services et certains des dommages subis par les déplacés environnementaux[284]. La perte d'accès à ces services par la destruction de l'écosystème ou par leur départ du territoire pourrait faire l'objet d'une compensation financière fixée à partir de ces méthodes. La vision anthropocentrique souvent décriée lorsque l'on envisage le préjudice écologique pur, retrouve sa pertinence lorsque l'atteinte à l'environnement impacte les hommes.

Néanmoins, l'intégration de ce concept dans la sphère économique a suscité nombre de critiques sur la monétarisation de la nature qui, par essence, est inestimable[285]. C'est d'ailleurs paradoxalement pour souligner cette caractéristique que le service écosystémique a initialement été imaginé.

La tâche est donc très délicate et rien ne peut véritablement remplacer ces richesses environnementales, mais l'octroi d'une somme d'argent, dans un souci d'équité, pourrait faciliter la réinstallation ou être utilisée dans des programmes de préservation de l'environnement ou de réduction de la vulnérabilité.

Quant aux dommages immatériels, tels que la perte de lieux culturels ou religieux, l'octroi d'une somme compensatoire pour le préjudice moral subit serait une solution envisageable, bien que loin d'être idéale. Ce préjudice moral, consacré par l'indemnisation de droits extra-patrimoniaux, est en effet à présent bien ancré dans les systèmes juridiques et connait une extension constante.

La CIADH est particulièrement novatrice sur le sujet, élargissant le droit à une compensation aux proches de la victime directe puis à des communautés entières, notamment s'agissant du droit de propriété[286]. Elle affirme également la réparation de dommages inédits tels que l'atteinte au projet de vie (Loayza Tamayo c. Pérou, 27 nov. 1998), de sorte que « Les mesures de réparation visent à la reconstruction personnelle, mais également sociétale[287] », notamment par des actes symboliques. Cette idée est également présente dans le droit international, puisqu'il est admis qu'un État reconnu responsable peut être enjoint à réaliser divers actes, sans pour autant qu'il s'agisse de compensation financière.

Néanmoins, conscient qu'il ne peut s'agir d'une véritable réparation, Jean Untermayer, établissant un parallèle entre le préjudice écologique et les questions liées à la réparation de l'Histoire, considère plutôt que la démarche procède davantage d'une volonté de donner une valeur aux éléments en question, afin d'éviter qu'une atteinte ne se reproduise[288].

La compensation pour les atteintes subies par les populations déplacées doit ainsi s'envisager comme un moyen de reconnaitre leur préjudice du fait des changements

[284] Pour une liste de ces services, *cf.* les tableaux réalisés *in* André MONACO et Patrick PROUZET (dir.), *op. cit.* pp. 316 à 320.
[285] Virginie MARIS, *Nature à vendre. Les limites des services écosystémiques*, Coll. Sciences en questions, Paris, Quae, 2014, 96 p.
[286] *Cf.* Katia MARTIN-CHENUT, « La contribution des systèmes régionaux de protection des droits de l'homme à la sauvegarde de l'environnement et à la pénalisation des atteintes environnementales », *in* Laurent NEYRET (dir.), *Des écocrimes à l'écocide : le droit pénal au secours de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p 50.
[287] *Ibid.* p 51.
[288] Jean UNTERMAYER, « Les dimensions scientifiques de la responsabilité environnementale » *in* Chantal CANS (dir.), *La responsabilité environnementale Prévention, imputation, réparation*, Paris, Dalloz, 2009, p 14.

climatiques et des atteintes à l'environnement. Mais il ne faut pas occulter les préjudices résultant des conditions de déplacement. C'est la raison pour laquelle la responsabilité envisagée présente certes une utilité, mais ne répond qu'à une partie de la problématique liée au déplacement.

Optimiste sur les capacités d'adaptation du droit de la responsabilité aux nouveaux enjeux, Chantal Cans affirme : « Qu'elle soit administrative ou civile, la responsabilité s'adapte aux réalités qu'elle est appelée à connaitre, elle a su répondre aux questions inédites suscitées par la révolution industrielle, elle saura, assise sur des fondements qui doivent demeurer sûrs, faire face aux défis d'une « révolution écologique » déjà amorcée[289] ».

Or, même si en théorie, certaines avancées seraient possibles, la majeure partie de la réussite d'un dispositif visant à réparer les atteintes subies par les déplacés environnementaux repose sur la volonté des États d'aller dans ce sens. Tout comme pour l'adoption d'une convention de protection, des règles de responsabilité appropriées ne peuvent devenir contraignantes et efficaces que si les dispositifs suffisants sont consentis et mis en pratique par les États souverains.

Ainsi, la question de la responsabilité dans ce domaine révèle d'importants défis, tant les concepts classiques apparaissent limités face aux enjeux. Des possibilités d'amélioration existent, mais nécessitent que des positions fermes soient prises sur des concepts importants, et impliquent surtout – c'est là le deuxième point que nous allons aborder – des modalités techniques en adéquation avec ces nouvelles approches et surtout avec la réalité des données scientifiques disponibles.

Il s'agit en effet d'étudier à présent les possibilités techniques d'engager la responsabilité en établissant un lien de causalité suffisant entre les dégradations et les acteurs identifiés, et ensuite réfléchir aux moyens requis pour rendre cette responsabilité effective au niveau international et/ou interne.

[289] Chantal CANS, Introduction, *in* Chantal CANS (dir.), *La responsabilité environnementale. Prévention, imputation, réparation, op. cit.* p 4.

Section 2 : Des obstacles juridiques et politiques à l'engagement d'une responsabilité pour les atteintes subies par les déplacés environnementaux

Les défis suscités par les caractéristiques hors normes des atteintes ne sont pas uniquement d'ordre théorique et conceptuel. Des difficultés importantes se présentent également quant à l'adoption, puis l'application de normes juridiques. Il s'agit en réalité d'une conséquence, d'une suite logique à ces bouleversements conceptuels. Comment adapter les dispositions techniques à ces exigences éthiques ?

Ainsi, la causalité est une composante essentielle de la responsabilité, sa condition d'existence. Or, ainsi que le souligne Pascal Steichen « s'il est un domaine dans lequel les rapports de cause à effet sont mal aisés à apprécier, c'est bien celui des atteintes à l'environnement[290] ». Alors que la recherche de responsabilité exige de « connaitre l'identité de l'auteur du dommage et établir le lien de causalité entre son acte ou son omission d'une part, et le dommage de l'autre », il ressort « qu'en pratique les deux risquent de se confondre[291] ».

Si les solutions ne sont pas totalement inexistantes (§1), leur mise en œuvre est fortement compromise par la fragilité du système juridique international, et sa dépendance à la souveraineté étatique (§2).

En outre, cela nous acheminera vers l'idée qu'il faut rechercher plus en profondeur les causes du déplacement. Si les dérèglements jouent un rôle dans les contraintes environnementales, c'est aussi et surtout la manière d'en gérer les conséquences, et la manière de vivre sur le littoral qui sera tout aussi déterminante pour le déplacement.

Cet engagement de responsabilité peut ainsi être envisagé mais nous constaterons qu'il ne permet pas de résoudre tous les problèmes soulevés par le déplacement et suscitant des atteintes aux droits des personnes.

§1-Difficultés « techniques » à l'établissement d'un lien de causalité entre la contrainte environnementale et l'activité de certains acteurs

Face à l'extrême complexité des chaînes d'impacts et aux incertitudes subsistantes dans le domaine environnemental, et plus particulièrement climatique, remonter du dommage jusqu'à sa cause initiale et à son auteur est une tâche ardue. Il s'agit d'établir un lien entre le préjudice subi par les individus et le phénomène naturel, puis entre ce dernier et le changement climatique qui lui-même serait induit par les activités humaines. En l'occurrence, il s'agit de relier l'érosion, la hausse du niveau de la mer, l'intensification des évènements extrêmes aux changements climatiques qui lui-même serait induit par les activités humaines (A). Or, en supposant que soit admise la

[290] Pascal STEICHEN, « La responsabilité environnementale et les catastrophes », *in* Jean-Marc LAVIEILLE, Julien BETAILLE, Michel PRIEUR (dir.), *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit,* Bruxelles, Bruylant, 2012, p 437.
[291] Alexandre KISS, « La réparation pour atteinte à l'environnement » *in* SFDI, *La responsabilité dans le système international*, Colloque du Mans, Paris, Pedone, 1990, p 228.

responsabilité totale ou partielle de l'activité humaine, c'est une pluralité d'acteurs, menant différentes activités, à des temps différents qui sont impliquées, de sorte que de l'avis de certains « ce n'est pas possible de « construire » la responsabilité des États dans la mesure où les émissions d'un État, y compris de grandes quantités, ne pourraient pas suffire à provoquer le changement climatique[292] ». Démêler cet enchevêtrement de responsabilités (B) apparait alors également très compliqué, sans toutefois être impossible.

A/Lien de causalité entre dommage subi par les individus et activités nuisibles encore soumis à l'incertitude

Julio Barboza résume les importantes difficultés rencontrées dans l'établissement du lien de causalité dans ce contexte : « Séparation temporelle, où le dommage n'est visible que plusieurs années après la commission de l'acte ; plusieurs causes entremêlées, où des actes simultanés, ou différents, ou une accumulation de causes mènent au dommage ; et l'incertitude, où les preuves suffisantes et conclusives manquent pour établir un lien entre une activité et la survenu d'un dommage[293] ».

Pourtant, bien qu'il ne s'agisse pas des plus évidentes ou des plus utilisées, des solutions existent (1), semblant plus faciles à mettre en pratique lorsqu'il s'agit de phénomènes visualisables, quantifiables, tels que ceux touchant les littoraux (2).

1- Renforcer la preuve du lien entre activité humaine et changement climatique

La majorité des auteurs s'accorde sur ce point « S'agissant du changement climatique, il n'y a qu'une très légère connexion entre les «fautifs » et les victimes[294] ». Dans cette chaine où « le changement climatique (1er temps) atteint l'environnement (2e temps) qui est alors le vecteur de l'atteinte à l'homme (3e temps)[295] », deux échelons doivent donc être envisagés : l'impact de l'homme sur le climat, et l'impact du climat sur les hommes.

Or, même si les rapports sont de plus en plus précis, affirmatifs quant à l'origine humaine de ces dérèglements[296], des incertitudes subsistent. Ainsi que le résument Hodginkson et *alii,* «Tout comme la science ne peut pas déterminer si un évènement

[292] « it is not possible to « construct » the responsibility of given states inasmuch as one state's emissions, comprising large quantities of CO^2, could not suffice to cause the effect of climate change. » Astrid EPINEY, « « Environmental refugees » : aspect of international state responsibility », *in* Etienne PIGUET, Antoine PÉCOUD, Paul DE GUCHTENEIRE, *Migration and Climate change*, UNESCO Publishings, 2011, p 409.

[293] « Temporal separation, where harm is visible only years after the act took place; Multiple overlapping causes, where simultaneous or different acts or causes accumulate leading to harm; and Uncertainty, where sufficient or conclusive scientific evidence is missing to link an activity with the occurrence of harm. » Julio BARBOZA, « The environment, risk and liability in international law », Martinus Nijhoff Publishers, *Legal Aspects of Sustainable Development,* vol. 10, 2011, p 11.

[294] « In the climate change context, there is only a very loose connection between the injurers and the victims. » David A. WEISBACH, *op. cit.* p 558.

[295] Armelle GOURITIN, « Jurisprudence de la CEDH sur les obligations positives », *in* Catherine COLARD-FABREGOULE, Christel COURNIL, *Changements climatiques et défis du droit*, *op. cit.* 10 p 268.

[296] *Cf. supra* introduction.

environnemental particulier a été causé par le changement climatique, elle ne peut pas non plus déterminer jusqu'à quel point l'homme a contribué à des évènements climatiques particuliers[297] ». Cela constitue un argument régulièrement avancé contre l'instauration d'une responsabilité internationale à ce sujet. S'atteler à rechercher cette responsabilité constitue donc un travail titanesque, tant la problématique est large et complexe, empreinte d'incertitudes. Jennifer Kilensky parle d' «accumulation géante[298] ».

Même si les connaissances progressent constamment, compte tenu de la temporalité longue entre émissions potentiellement néfastes et dommages constatés, la question de l'étendue de ces connaissances au moment des émissions passées est soulevée. En effet, Lucas Bergkamp analyse la situation de la manière suivante : alors que « L'appréciation de la faute ou de la négligence s'applique *ex ante*, avant que le dommage survienne, au moment où le défendeur agit, et non *ex post*, au moment du dommage, de la requête, du procès[299] », « la question à laquelle on doit répondre est de savoir si l'auteur du dommage savait ou aurait dû savoir, au moment où il a agi, que le fait d'agir différemment ou d'éviter la réalisation de l'acte causant une perte, était la conduite à tenir[300] ». Ce « risque de développement », se définit comme étant « l'hypothèse où la réalisation du dommage ne pouvait être soupçonnée au regard de l'état des connaissances scientifiques et techniques au moment du fait générateur du dommage[301] ». Dans ce cas, d'après le critère de « *state of the art* », ou « état d'avancée des connaissances[302] », si l'entité ne disposait pas des informations et des moyens nécessaires pour éviter le dommage au moment de la commission de l'acte, sa responsabilité ne pourra pas être engagée sur le terrain de la négligence. La question demeure de savoir si cette notion sera envisagée de manière restreinte, ou de manière plus large, au risque n'exonérer un grand nombre d'acteurs. L'on peut néanmoins considérer que, bien que les données scientifiques n'étaient pas aussi importantes qu'à l'heure actuelle, cela fait de nombreuses années que l'impact des émissions de GES sur le climat a été dénoncé, et que les États sont exhortés à appliquer les mesures nécessaires à la réduction de cette pollution. De même, s'agissant plus précisément du littoral, l'érosion et la hausse du niveau de la mer ne sont pas des phénomènes rapides. Il est

[297] « Just as science can't determine whether a particular environmental event was caused by climate change, neither can science determine the extent to which humans contributed to specific climate change events » David HODGKINSON, Tess BURTON, Heather ANDERSON, Lucy YOUNG, « The hour when the ship comes in' : a convention for persons displaced by climate change », www.ccdpconvention.com, p 17.

[298] « accumulating giant », Jennifer KILENSKI, « International climate change liability : myth or reality ? », *Journal of transnational law & policy*, vol. 18, p 378.

[299] « The fault or negligence test is applied *ex ante*, before the damage occured, at the time when the defendant acted, not *ex post*, at the time of the damage, claim, trial. » Lucas BERGKAMP, *Liability and environment. Private and public aspects of civil liability for environmental harm in an international context*, Kluwer Law International, The Hague/London/New York, 2001 p 269.

[300] « the question that needs to be answered is whether the injurer knew or should have known, at the time he acted, that acting differently or avoiding the act causing the loss was the desirable course of action.» Lucas BERGKAMP, *ibid.* p 269.

[301] Marion BARY, « Droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé et responsabilités », *in* Catherine COLARD-FABREGOULE, Christel COURNIL (dir.), *Changements environnementaux globaux et Droits de l'Homme op. cit.* p 279.

[302] L'auteur différencie les deux termes, le « state of art » étant « plus large dans la mesure où il inclue la technique et les autres utilisations des connaissances » : « broader in that it includes technical and other applications of knowledge », Lucas BERGKAMP, *op. cit.* p 277.

possible d'anticiper les impacts sur plusieurs années, et donc de prendre certaines mesures en conséquence.

Aussi, afin de réduire des difficultés similaires qui pourraient advenir à propos de la situation actuelle, certains comme David Hodgkinson et *alii* proposent un comité scientifique (Climate Change Displacement Environment and Science Organisation)[303] destiné à mettre à jour les connaissances scientifiques et à adapter le système juridique au fur et à mesure que les incertitudes sont levées.

Le droit semble ainsi évoluer vers « relâchement des liens de causalité[304] » en matière de changement climatique, et même la Cour Suprême des USA a admis dès 2007 que « la science du changement climatique est suffisamment directe et tangible pour constituer le fondement d'une requête[305] ». Le débat et la bataille juridique n'en sont cependant qu'à leurs débuts. En l'espace de quelques jours, deux décisions de juridictions américaines ont adopté des positions opposées face à ces questions de responsabilité pour les changements climatiques. En 2009, dans deux décisions : « Connecticut v. AEP[306] » et « Comer v. Murphy Oil[307] », le juge a admis qu'un recours pouvait être effectué contre les principales compagnies américaines d'énergie pour les dommages causés par les changements climatiques. Malheureusement, en 2012, confirmant une première décision de 2009, le juge a refusé de reconnaitre cette possibilité aux requérants, estimant que le lien de causalité entre le préjudice et le comportement des défendeurs, et que cette question relevait avant tout du domaine politique et non judiciaire[308]. Dans cette affaire « Native Village of Kivalina v. ExxonMobil[309] » il s'agissait d'une situation particulièrement intéressante pour le sujet qui nous préoccupe, puisque les requérants étaient un village inuit en proie à la fonte de la banquise et contraint de se déplacer.

Pourtant, plusieurs auteurs se sont penchés sur la question, proposant des solutions pour pallier ou contourner cette problématique du lien de causalité.

2- Propositions de reconnaissance d'une responsabilité partielle pour les auteurs d'émissions de GES

Il est indéniable que l'établissement d'un lien de causalité entre les agissements d'un acteur économique, d'un État, et le changement climatique demeure une tâche délicate, dans la mesure où il s'agit d'un problème mondial et diffus, aux origines diverses, où l'atmosphère « est un bassin commun de ressources, indifférent aux

[303] David HODGKINSON et *alii*, *op. cit.* p 27.
[304] « the « loosening of causal links », Julio BARBOZA, *op. cit.* p 11.
[305] « climate change science is sufficiently direct and tangible to form a basis for standing », US Supreme Court, 2 avril 2007, *Massachusetts v EPA*, 549 US 497.
Cf. les développements de Jennifer KILINSKY à ce sujet. Jennifer KILINSKY, « International climate change liability : myth or reality ? », *Journal of transnational law & policy*, vol. 18, 2009, p 400.
[306] 2nd Circuit court of appeals, 21 sept. 2009, *Connecticut v. AEP*, n° 05-5104.
[307] 5th Circuit court of appeals, 16 oct. 2009, *Comer v. Murphy Oil*, n° 07-60756, à propos précisément de l'intensité de l'ouragan Katrina, les requérants estimant qu'elle résulte des changements climatiques.
[308] Sur cette théorie, *cf. infra* p 188.
[309] Confirmé en 2012 par 9th Circuit court of appeals, 21 sept. 2012, *Native Village of Kivalina v. ExxonMobil,* n° 09-17490. *Cf.* notamment Karine PÉLOFFY, « Kivalina v. Exxonmobil : A Comparative Case Comment », *McGill International Journal of Sustainable Development Law & Policy*, vol. 9, n°1, 2013, pp 121-144.

frontières politiques ou à la source des émissions », «une tonne de carbone émise quelque part équivaut à la même tonne de carbone émise ailleurs[310] ». Néanmoins, en privilégiant certaines théories relatives à la causalité, et en se fondant sur les données tout de même existantes sur les liens entre changements climatiques et activités humaines, il est possible de formuler des propositions pour permettre d'instaurer un régime de responsabilité malgré tout. Cela permet ainsi de mieux cibler à qui il incombe d'apporter une aide aux populations côtières avant ou après le déplacement, dès l'identification d'une contrainte préjudiciable.

Premièrement, si l'on admet le lien de causalité entre émission de GES et changement climatique, la question demeure de savoir à partir de quel seuil l'on peut considérer que la responsabilité des émetteurs peut être engagée. En effet, exiger une causalité à 100%, c'est-à-dire exclure la responsabilité si les émissions ne sont pas les seules causes des changements climatiques et surtout des phénomènes naturels qui en découlent, constituerait une trop grosse difficulté et serait inexacte, tant les phénomènes climatiques sont complexes.

Parmi les différentes théories de causalité, l'on distingue la proximité de cause, l'équivalence de conditions, ou la causalité adéquate, détaillées ci-après. Selon l'option choisie, l'engagement de la responsabilité pour les impacts néfastes du changement climatique sera ou non facilité.

Les auteurs qui se sont déjà penchés sur la question des déplacés environnementaux, notamment en proposant les projets de convention précédemment décrits s'orientent plutôt vers l'utilisation du critère anglo-saxon « *more likely than not*[311] », autrement dit la causalité adéquate. Il s'agit de ne pas demander à ce que le lien de causalité soit à 100 % établi, mais de considérer qu'à partir du moment où il y a plus de 50% de chance que cet évènement résulte de telle action, la responsabilité est engagée[312].

D'autres, comme Lucas Bergkamp, penchent plutôt pour l'utilisation de la proportionnalité, appelée « *proportional (or probabilistic) causation* », se rapprochant de la théorie de l'équivalence des conditions, fondée sur l'engagement de la responsabilité et l'octroi d'une compensation à hauteur du degré d'implication de l'acte dans la survenue du dommage. Autrement dit, s'il est établi par exemple que les émissions de GES sont à 60 % à l'origine d'une submersion, les auteurs de ces émissions pourront se voir imposer une obligation de réparation correspondant à ces 60%. Cette solution semble plus juste, mais elle suppose néanmoins de pouvoir attribuer de manière

[310] « is a common pool resource that is indifferent to political boundaries or point-source emissions » de sorte que « a ton of carbon equivalent emissions from anywhere is the same as a ton emitted from anywhere else. », Steve VANDERHEIDEN, *op. cit.* p 94.

[311] Néanmoins, « Despite the uncertainties that remain in climate science, the studies and models such as those the IPCC relied upon provide a solid basis for arguing that a general causal link exists between greenhouse gas emissions, climate change, and effects such as sea-level rise (…) beyond the « more likely than not » standard used in the legal arena. » « Malgré les incertitudes qui demeurent en science du climat, les études et modèles sur lesquels le GIEC se repose fournissent un base solide pour affirmer qu'un lien général de causalité existe entre les GES, le changement climatique, et les effets tels que la hausse du niveau de la mer (…), au-delà du critère de « plus probable que non » utilisé dans la sphère juridique. » David A. GROSSMAN, *op.cit.* p 23.

[312] Michael FAURE, André NOLLKAEMPER, « International liability as an instrument to prevent and compensate for climate change», *Stanford Journal of International Law*, 43 A, 2007 p 163.

suffisamment précise une proportionnalité à chaque cause. Lucas Bergkamp définit cette théorie comme étant le fait d' «attribuer seulement une part du dommage aux auteurs, à partir de probabilités[313] ». Nous verrons que l'identification des acteurs à l'origine des émissions peut nous fournir d'intéressants éléments à exploiter.

Un autre mécanisme, mentionné par Michael Faure et André Nollkaemper, repose sur le critère de normalité utilisé en droit international, selon lequel « un préjudice est suffisamment lié à un acte illégal quand le cours normal et naturel des évènements indique que ce préjudice est la conséquence logique de l'acte[314] ». Dans une approche similaire, le Restatement (second) of torts, loi américaine de référence en matière de responsabilité, retient le terme de « *substantial factor* ». Cette notion signifie que le comportement de la personne « a un tel effet dans la production du dommage qu'il conduit à considérer l'homme responsable comme la cause, au sens commun du terme, derrière lequel se cache toujours l'idée de responsabilité[315] ».

Le choix de l'une ou l'autre des options est essentiel puisque cela participe à la recherche d'équité, et influe sur les modalités de réparation. En effet, une fois le pourcentage de probabilité établit, il est possible d'opter pour l'attribution d'une compensation à hauteur du pourcentage, ou considérer que l'atteinte d'un seuil ouvre le droit à une compensation totale. De l'avis de Faure et Nollkaemper, « considérer simplement qu'en cas d'incertitude causale, la victime peut réclamer une compensation totale, est inefficace et injuste[316] ». Pourtant, il semble concrètement difficile de « diviser la réparation », et de les laisser les populations en difficulté « au milieu du gué », tant les enjeux en terme d'ampleur du préjudice et d'équité sont importants.

Après cette première distinction, une autre, plus pointue, s'annonce. La part de responsabilité imputable aux activités humaines doit se partager en principe entre la pluralité d'acteurs impliqués. Des règles doivent ici encore être trouvées afin d'aboutir à un système juste, exacte, et surtout praticable.

B/Répartition de responsabilité délicate entre les différents auteurs potentiellement identifiés

Une fois le lien de causalité admis entre un acte et un dommage, il ne fait aucun doute que « Désigner le bon défendeur est un ingrédient significatif dans la recette d'une

[313] « allocating only a part of the damage to the injurers on the basis of probabilities ». Lucas BERGKAMP, *ibid.* p 287. Considérant un facteur donnée, il différencie ensuite les *background risks* (facteurs autres que celui en question, reposant sur l'idée que « climate change has many causes other than anthropogenic emissions and that there is a background risk for which the defendant state cannot be held liable. »), le *relative risk* (increase in background risk resulting from the factor at issue)[313], et l'*attributive risk* ((RR – BR)/ RR). « Le changement climatique a plusieurs autres causes que les émissions anthropiques, et qu'il existe un risque résiduel pour lequel l'Etat défendeur ne peut être tenu pour responsable ». *Ibid.* p 161 et suivant. Les auteurs mentionnent également cette formule de calcul. [313] Le risque relatif. « Accroissement du risque résiduel à cause du facteur en question ».

[314] « an injury is sufficiently linked to an unlawful act whenever the normal and natural course of events indicates that the injury is a logical consequence of the act. » , *Ibid.* p 158.

[315] « has such an effect in producing the harm as to lead responsible men to regard it as a cause, using that word in the popular sense, in which there always lurks the idea of responsibility. » David A. GROSSMAN, *op. cit.* p 25.

[316] « simply arguing that in case of causal uncertainty the victims can claim full compensation, is inefficient and unjust. » Michael FAURE et André NOLLKAEMPER, *op. cit.* p 163.

action en justice réussie[317] », l'acte devant être reliée à la personne qui en est à l'origine ou dont à qui il incombe la responsabilité[318].

Or, ainsi que le déplore Pascal Steichen, bien souvent l' « incertitude quant à la production du dommage se double d'une incertitude quant à identification de l'auteur de l'acte dommageable en cas de pluralité d'acteurs[319] ». Dans le cas des changements climatiques, si l'on pousse le raisonnement à l'extrême, l'on pourrait considérer qu' « un procès « *class action* » comprenant six milliards de plaignants et six milliards de défendeurs serait théoriquement possible, dans la mesure où chacun d'entre nous contribue au changement climatique[320] ». Evidemment, une telle perspective n'est ni souhaitable, ni envisageable. Des catégories d'acteurs se dégagent tout de même, le dommage résultant souvent de leurs actions conjointes. Aussi, il est tout d'abord possible de débattre sur la pertinence d'engager la responsabilité des États ou celles des acteurs industriels privés, le nœud de la question se situant sur leur réelle capacité de contrôle et d'action à l'égard des activités potentiellement nuisibles pour l'environnement (1). Ensuite, les émissions ne pouvant vraisemblablement pas provenir d'un seul et unique émetteur, la question des modalités de partage de responsabilité se pose (2).

1- Identification des auteurs en fonction de leur capacité de contrôle des activités

Nous l'avons dit, poursuivre tous les responsables des changements climatiques n'est pas réalisable. En effet, « Du fait de la nature généralement diffuse des émissions de GES et des dommages, choisir un demandeur est très important pour s'assurer du potentiel succès de la requête[321] ». Pourtant, des choix doivent être opérés, et ne sont pas sans conséquences.

Globalement, les émissions proviennent des activités d'industries, et des particuliers utilisateurs d'engins polluants. Il s'agit donc d'acteurs privés. Ainsi, une partie de la doctrine consacrée à cette question, surtout anglo-saxonne, se focalise sur les industries pétrolières et automobiles des États-Unis. Ils ne sont pas les seuls concernés, mais font partie des pollueurs historiques, fortement industrialisés, et faisant preuve pendant longtemps d'une forte réticence à agir. Leur droit interne comprend également des dispositions particulières qu'il serait intéressant d'exploiter.

---

[317] « Naming the right defendant is a significant ingredient in the recipe for successful litigation. » Jennifer KILINSKY, *op. cit.* p 401.

[318] Il peut s'agir d'une personne différente, certaines circonstances impliquant de désigner un autre responsable que l'auteur de l'acte. C'est particulièrement vrai lorsqu'une personne privée et une personne morale sont impliquées. Ex : parents vis-à-vis de l'enfant, administration vis-à-vis d'un agent.

[319] Pascal STEICHEN, *op. cit.* p 443.

[320] « a class-action suit comprised of six billion plaintiffs and six billion defendants is theoretically possible, given that each of us contributes to climate change . » Jennifer KILINSKY, *op. cit*. p 379. *Cf.* également « The entire global community can be said to be responsible for climate change to some degree ; no groups of defendants could be entirely responsible for global warming. » « L'entière communauté mondiale peut être tenue responsable du changement climatique à un certain degré ; aucun groupe de défendeurs pourrait être entièrement tenu responsable du réchauffement climatique ». David A. GROSSMAN, *op. cit* p 25.

[321] « Due to the generally diffuse nature of GHG emissions and harms, choosing a plaintiff is of great importance in ascertaining the potential for success in a liability suit. » Jennifer KILENSKY, *op. cit*. p 382.

L'échelon étatique semble incontournable, la lutte contre les changements climatiques et les pollutions s'effectuant au niveau international, à travers des engagements des États. Cela s'explique premièrement par le fait que ces atteintes dépassent les frontières et posent une problématique globale. Mais l'implication nécessaire des États se justifie également par les moyens juridiques et de politique publique dont ils disposent pour sanctionner les abus et réorienter les activités afin de réduire leur impact. En effet, Michael Faure et André Nollkaemper insistent sur le fait que « l'État avec une plus grande capacité de contrôle sur un comportement est réputé avoir un plus fort lien de causalité avec les conséquences de ce comportement[322] ». C'est ainsi que pour beaucoup, les États sont à l'origine de ces dommages en ne respectant pas les normes internationales et/ou en ne régulant pas les secteurs privés pour qu'ils polluent moins. Cela renvoie à la « *control theory* », évoquée par Lucas Bergkamp, selon laquelle la responsabilité d'une activité revient à celui qui en a le contrôle, dans la mesure où « La personne possédant le contrôle est censée posséder une connaissance supérieure des risques et de la sécurité et ainsi, est dans la meilleure position pour prendre les mesures de réduction des risques[323] ».

Outre ces considérations générales, un élément déterminant dans le choix des options à privilégier réside dans l'existence, la solidité, et l'accessibilité des mécanismes. En effet, selon les systèmes juridiques, il pourra se révéler plus ou moins aisé de demander réparation auprès d'acteurs privés ou auprès d'entités publiques. Des améliorations peuvent toujours être souhaitées, mais dans l'attente d'éventuelles réformes législatives, le droit positif actuel oriente inévitablement les choix. Aussi, les actions massives d'individus à l'encontre d'acteurs privés sont beaucoup plus répandues dans les pays, principalement anglo-saxons, à travers les *class actions*. Plusieurs précédents paraissent ainsi intéressants à exploiter pour les transposer aux émissions de GES et aux changements climatiques. En effet, certaines industries ont déjà fait l'objet de poursuites de la part de groupes d'individus, en raison du préjudice causé par leur activité. On pense notamment à l'industrie du tabac[324]. D'autres pays, comme la France, n'ayant pas cette culture, tendent à développer ce genre de pratiques[325].

Enfin, le type de déplacement doit également guider ce choix. Ainsi, lorsque la situation comporte un enjeu international, comme cela est le cas pour les petits États insulaires, le recours au *for* international semble s'imposer. Peu de ressources juridiques internes sont exploitables, et il ne serait pas équitable de faire porter la responsabilité sur le gouvernement de ces États, peu émetteurs.

---

[322] « the state with the greater measure of jurisdiction to control conduct is deemed to possess a greater causal connection to the consequences of such conduct » Michael FAURE, André NOLLKAEMPER, *op. cit.* p 168.

[323] « The person in control is deemed to have superior knowledge about risks and safety and, thus, to be in the best position to take measures to reduce the risk », Lucas BERGKAMP, *op. cit.* p 120.

[324] On pense notamment à l'industrie du tabac. *Cf* Minnessota District Court, *State of Minnesota and Blue Cross and Blue Shield of Minnesota v. Philip Morris* et *al.* 8 mai 1998, n°. C1-94-8565. Le site legacy.library.ucsf.edu recense tous les documents juridiques relatifs à cette thématique.

[325] La loi relative aux actions de groupe, adoptée il y a peu constitue une première avancée, mais n'englobe pas encore le domaine environnemental, encore moins les enjeux climatiques. Loi n°2014-344 relative à la consommation, 17 mars 2014.

Qu'il s'agisse de diriger une action à l'encontre d'acteurs privés ou d'acteurs publics, ou contre les deux, une réflexion sur la répartition des responsabilités au sein d'une même catégorie est également nécessaire. En effet, ce sont en réalité plusieurs États, ou plusieurs industries, qui sont impliqués.

2- Recherche de modalité de répartition entre les auteurs de l'atteinte

Que le choix s'oriente vers la responsabilité des acteurs privés ou vers celle des États, il apparait clairement que le fait générateur est consécutif à l'action de plusieurs d'entre eux. C'est l'accumulation d'émissions, issues de différentes sources à travers la planète, qui va générer les changements climatiques.

Une répartition semble alors s'imposer. En effet, de la même manière qu'il ne serait pas juste qu'un État soit exonéré de sa responsabilité du seul fait que d'autres États, n'ont pas non plus respecté les obligations, « Ce ne serait pas acceptable pour un État d'être internationalement responsable simplement parce que les autres États ont eu le même comportement[326] ». Juridiquement, un choix doit donc s'opérer entre la *joint liability*, et la *several liability* : « La responsabilité sera «conjointe » lorsque deux ou plusieurs États sont responsables pour chacun des actes commis par les autres à l'encontre des États tiers. Ce sera une responsabilité « multiple » lorsque chacun des États peut être tenu séparément responsable[327] ».

Le système de répartition des responsabilités dépendra en réalité de la nature du préjudice. Ainsi, David Grossman rappelle les règles de principe sur le sujet : « S'il y a un moyen raisonnable de diviser le dommage en fonction de la contribution de chaque défendeur, chacun est responsable seulement de cette part du dommage total qu'il a causé. Si le dommage est indivisible, toutes les parties sont responsables solidairement pour le dommage en entier[328] ». S'agissant du changement climatique, le préjudice résulte de l'effet cumulé des actions de chacun des acteurs, l'une d'elles ne pouvant causer à elle-seule ce préjudice[329]. Il faudrait donc en principe engager la responsabilité totale de tous ou d'au moins l'un d'entre eux, celui-ci pouvant dans un second temps exercer une action contre les autres. Afin de concilier les intérêts des victimes avec la nécessité d'équité entre les États, il serait en effet préférable de cibler sur un responsable, qui ensuite exercerait des actions récursoires contre les autres responsables. Certains auteurs estiment en effet que « cela rend certainement la vie de la victime plus facile si elle peut réclamer la compensation totale auprès d'un défendeur qui pourra ensuite exercer une action contre les autres États qui ont contribué au

[326] « it would be unacceptable for one state to be held internationally accountable simply because other states behave in the same way. » Astrid EPINEY, *op. cit*. p 409

[327] « Liability would be « joint » in that two or more states can be responsible for each other's wrongful conduct vis-à-vis third states. It would be « several » insofar as each state can be held separately responsible. » Michael FAURE, André NOLLKAEMPER, *op. cit.* p 167.

[328] « If there is a reasonable basis for dividing the harm according to each defendant's contribution, each is liable only for that portion of the total harm that each has caused. If the harm is an indivisible harm, all parties that are egal causes of the harm are jointly and severally liable for the entire harm. » David GROSSMAN, *op. cit*. p 31.

[329] *Ibid.* p 31.

dommage[330] ». C'est précisément ce qui a été retenu par le système européen, le Principle of European tort law, 9 : 101[331] prévoyant que la victime peut demander la compensation totale à un seul des responsables en cas de *solidarity liability (*quand le dommage est attribuable à plusieurs personnes). De même, l'article 47 du projet de codification de la CDI dispose que « Lorsque plusieurs États sont responsables du même fait internationalement illicite, la responsabilité de chaque État peut être invoquée par rapport à ce fait[332]. »

Néanmoins, une autre option est proposée par d'autres. David A. Grossman, notamment, estime que « Pour éviter une telle iniquité, les cours devraient procéder à une répartition, même lorsque le fait générateur semble indivisible, si des moyens équitables et rationnels de le faire existe sans causer d'injustice auprès de l'une des parties[333] ». Dans ce cas, c'est une logique de proportionnalité, par soucis d'équité, qui doit être retenue, de sorte que chaque acteur voit sa responsabilité engagée à hauteur de leur quantité d'émission. Jennifer Kilinsky souligne sur ce point qu'aux USA, la justice a déjà eu l'occasion de se prononcer sur la manière d'établir la responsabilité lorsqu'un secteur industriel est en cause. En l'occurrence, il s'agissait de médicaments ayant provoqué le cancer chez des femmes dont leur mère avait été traitée pendant leur grossesse. C'est alors que la cour a procédé à une répartition en fonction de la part de marché de chaque laboratoire[334].

Enfin, une autre proposition consiste à considérer que « Si les contributions combinées de différents États atteignent un certain seuil, une obligation de réparation proportionnelle pourrait être construite à partir de l'obligation des États de ne pas causer de dommages environnementaux importants aux autres États[335] ». Selon Astrid Epiney l'auteure de cette proposition, la conséquence sera que les États devront « contribuer à prévenir les dommages qui pourrait résulter de leur comportement, de manière proportionnelle, et « réparer » les dommages causés s'ils se réalisent malgré tout[336] ».

Toutes ces propositions pourraient constituer une base à la construction d'une responsabilité pour les changements climatiques, qui tiendrait compte des particularités de la problématique, appliquée aux victimes de dégradations environnementales

[330] « it certainly makes the life of the victim easier if the victim can claim full compensation from one defendant who then has to exercise the right of redress against the other states who contributed to the loss. » Michael FAURE et André NOLLKAEMPER, *op. cit.* p 170.

[331] European Group on Tort Law, *Principes du droit européen de la responsabilité civile: Textes et commentaires*, 2011, Springer, Wien/New-York. Non contraignants, ces principes constituent un cadre dans le but d'harmoniser les règles de responsabilité entre les différents pays européens.

[332] CDI, « Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite », Assemblée générale Nations Unies, 56e session, supplément n° 10 (A/56/10), 12 déc. 2001.

[333] « To avoid such inequity, courts may require apportionment even where harms seem indivisible, if some means of fair and rational apportionment is possible without causing injustice to any parties. », David A. GROSSMAN, *op. cit.* p 32.

[334] Jennifer KILENSKY, *op. cit.* p 401.

[335] « if the combined contributions of various states reach the necessary threshold, an obligation of proportional redress may be construed from the obligation of state not to cause significant environmental damage in other states. » Astrid EPINEY, *op. cit.* p 410.

[336] « Contribute to the prevention of damage that might result from their behaviour in proportion to those behaviours and to « repair » the consequences of that damage if it nonetheless occurs. », *Ibid.* p 410.

potentiellement génératrices de déplacement. Mais Jennifer Kilensky, comme d'autres, pose la question cruciale : « A supposer que le standard minimum soit atteint, il demeure toujours une question cruciale : un litige portant sur le changement climatique, dans n'importe quel contexte, peut-il survivre à la question de la doctrine politique[337]» ? Des efforts doivent en effet encore être fournis pour que l'un ou l'autre des mécanismes soit prévu et surtout mis en œuvre dans les pays concernés. Quant au niveau international, le droit de la responsabilité et la justice internationale ont des progrès accomplir, qui ne peuvent se réaliser sans volonté politique accrue. La possibilité pour les déplacés d'utiliser cette responsabilité est donc conditionnée par la volonté politique.

§2-Un droit de la responsabilité et de l'environnement encore fragile

Pour que tous ces objectifs, ces mécanismes puissent devenir effectifs et être exploités par les populations soumises à un déplacement, il importe que de solides textes existent, pour affirmer tant les règles de comportement, que celles procédurales. Or, les modalités particulières de formation du droit international et de règlement des différends dans la communauté internationale ne sont pas sans poser certaines difficultés. La volonté des États est un point essentiel, raison pour laquelle il n'existe à ce jour aucun texte instaurant une véritable justice climatique, ou protégeant les déplacés environnementaux[338].

Certaines normes constituent pourtant des pistes intéressantes (A) mais ne sont pas encore suffisamment développées. Il en est de même pour l'accès au prétoire et le développement de la compétence des juridictions internes et internationales (B).

A/Des obligations en matière de lutte contre le changement climatique et les atteintes à l'environnement encore insuffisamment affirmées et précisées

En 1992, à l'occasion de la signature de la CCNUCC, 4 États (Fidji, Kiribati, Nauru, and Tuvalu) ont fait la déclaration suivante : « conscients que la signature de la convention ne constitue en aucune façon une renonciation aux droits garantis par le droit international concernant la responsabilité des États pour les effets néfastes du changement climatique, et qu'aucune disposition dans la convention ne peut être interprétée comme dérogeant aux principes généraux de droit international[339] ». Cette affirmation est très importante, compte tenu des difficultés à mettre en place un dispositif effectif de lutte contre les changements climatiques, impliquant l'application de sanctions spécifiques en cas de manquement. Aussi, il importe de s'intéresser aux obligations susceptibles d'engager la responsabilité des États à la fois dans les normes

[337] « Even assuming the standing requirement is satisfied, there still remains a significant question; can a climate change suit, in any context, survive the political question doctrine? » Jennifer KILENSKY, *op. cit.* p 406.
[338] *Cf. supra* p 65.
[339] « understanding that signature of the convention shall in no way constitute a renunciation of any rights under international law concerning state responsibility for the adverse effects of climate change, and that no provisions in the convention can be interpreted as derogating from the principles of general international law. », Jennifer KILENSKY, *ibid*. p 383, note 20.

spécifiques à l'environnement, mais également dans le droit international général. Cela nous permettra également d'envisager les connexions possibles entre les deux (1). Mais il nous faut également envisager les potentialités en droit interne, vis-à-vis des entreprises émettrices soumises aux lois d'un pays donné (2).

1- Du droit international général à la CCNUCC : une obligation de limitation des émissions néfastes reconnue

Avant d'explorer plus en détail les potentialités existant dans le droit international général, et dans les normes de protection du droit de l'environnement, il faut rappeler que la responsabilité internationale suppose la commission d'un fait illicite, peu importe l'existence d'un préjudice. Ce fait illicite est défini à l'article 2 de la codification de la CDI comme étant un « comportement actif ou passif qui est attribuable à un État et qui constitue la violation d'une obligation internationale[340] ». Or, du fait de l'impossibilité d'interdire totalement les activités industrielles et économiques susceptibles de provoquer une nuisance, la responsabilité pour acte internationalement illicite « s'avère très mal adaptée à la prévention et à la réparation des dommages causés sur le territoire d'un autre État par des activités polluantes ou par toute autre activité qui y entraine des conséquences préjudiciables[341] », raison pour laquelle un droit de la responsabilité pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités non interdites par le droit international a peu à peu émergé, à la faveur des travaux de la CDI.

Premièrement, la question des émissions de GES provoquant des changements climatiques peut s'envisager sous l'angle des pollutions transfrontalières, préoccupation du droit international depuis longtemps. Ainsi que nous l'indique Jean-Pierre Beurier « Le droit international a d'abord envisager la protection de l'environnement comme un problème de conflit potentiel entre deux souverainetés[342] », dans le cadre de pollutions transfrontalières. Il ressort ainsi de la jurisprudence internationale qu'un État doit surveiller les activités qui se déroulent sur son territoire, et prendre les mesures appropriées afin que ces activités ne nuisent pas à un autre État. C'est également ce qui est inscrit au principe 2 de la Convention de Rio, qui dispose que : « les États possèdent… le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources dans la poursuite de leur propre politique environnementale et de développement, et la responsabilité de s'assurer que les activités placées sous leur juridiction ou leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement à d'autres États ou dans les espaces au-delà des limites de leur juridiction nationale[343] ». Cette « *no harm rule* » a été initiée par l'arbitrage Trail Smelter

[340] CDI, « Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite », *op. cit.*
[341] Jean-Maurice ARBOUR et Sophie LAVALLÉE, *Droit international de l'environnement*, Bruxelles, Ed. Yvon Blais, Bruylant, 2006, p 699.
[342] Alexandre KISS (4e éd. J-P BEURIER), *Droit international de l'environnement*, Etudes internationales, Paris, Pedone, 2010, p 129.
[343] « [s]tates have…the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and developmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction. », AGNU, *Rio Declaration on environment and development*, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, A/CONF.151/26 (Vol. I).

(Fonderie du Trail) de 1941[344]. Ce principe a ensuite été affirmé par CIJ Détroit de Corfou (RU c. Albanie 1949), et affirmé en matière de nuisance environnementale dans l'arrêt Nuclear weapon de 1966, la CIJ déclarant que « l'obligation générale pour un État de s'assurer que les activités sous sa juridiction et son contrôle respectent l'environnement d'autres États ou espaces au-delà de leur contrôle national fait à présent partie du corpus de droit international relatif à l'environnement[345]. » L'avantage de ce principe qui « a évolué, depuis sa formulation limitée d'origine, vers une règle coutumière contraignante pour les États[346] » très général et qu'il est « Une catégorie ouverte autorisant une cour à appliquer un devoir de précaution concret et spécifique au cas d'espèce[347] ». Néanmoins, Astrid Epiney déplore que celui-ci « n'est pas été largement employé dans les pratiques internationales, même dans les où les conditions pour son application sont indubitablement réunies[348] », alors qu'il a même été consacré dans le principe 21 de la Déclaration de Stockholm[349].

Qu'en est-il des entités privées susceptibles d'être impliquées ? Le projet de codification de la CDI exclu dans les article 8 à 11 la responsabilité de l'État pour des faits commis par des particuliers, sauf si ceux-ci agissent « en fait sur les instructions ou sur les directives ou sous le contrôle de l'État », ou « si, et dans la mesure où, cet État reconnait et adopte ledit comportement comme le sien[350] ».

Le bilan de ces dispositions est mitigé : il n'est pas impossible de déceler dans les textes existant des obligations emportant la responsabilité pour les changements climatiques et leur impacts négatifs, mais ces dernières ne sont pas encore suffisamment affirmées, suffisamment précises pour exercer un poids tel que les États n'auraient pas d'autre choix que d'accepter et de se soumettre à juge. Aussi, il importe de rechercher

---

[344] Il s'agissait en l'espèce de dommages subis par les USA du fait de l'émission de fumées nocives par le Canada. Le tribunal arbitral a affirmé l'interdiction pour les États d'user de son territoire ou d'en permettre l'usage lorsque cela provoque des nuisances dans un Etat voisin.

[345] « the general obligation of States to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or of areas beyond national control is now part of the corpus of international law relating to the environment. » CIJ Avis, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, 8 juill. 1996. Ce principe peut être considéré comme une exception au fait que la responsabilité internationale implique généralement la commission d'un fait prohibé par le droit international, la violation de cette règle pouvant constituer en elle-même un préjudice. En effet, dans le cas du litige entre USA et Canada, « It was the damage to US territory that was unlawful and decisive, not whether the activity under Canada's control was lawful or unlawful *per se*. » Roda VERHEYEN, *op.cit.* p 155. C'est de ce principe et des préoccupations environnementales qu'a émergé la volonté, dans le cadre de la codification du droit de la responsabilité internationale, d'énoncer des règles relatives aux « activités dangereuses non prohibées par le droit international ». L'on revient ici à la nécessité d'accorder la réparation d'un préjudice, au nom de l'équité, tel qu'on peut l'entendre avec la responsabilité sans faute.

[346] « has evolved, from its original limited formulation, into a rule of customary international law binding on all states. » Prue TAYLOR, *An ecological approach to international law. Responding to challenges of climate change*, Londres et New York, Routledge, 1998, p 65.

[347] « an open category and allows a court to apply a concrete and specific duty of care under the relevant circumstances of the case before it. » Lucas BERGKAMP, *op. cit.* p 265.

[348] « does not figure very largely in international practice even in cases where the conditions for its application have undoubtedly been met. » Astrid EPINEY, *op. cit.* p 402.

[349] Prue Taylor rappelle à ce sujet que même s'il ne s'agit que d'une Déclaration, « It is a generally accepted principle of international law that a document such as the Stockholm Declaration may have binding effect if it amounts to a clear expression of *opinio juris* », ce qui selon elle est le cas pour le principe 21. *op. cit.* p 74 et suivant.

[350] CDI, « Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite », *op. cit*.

également des opportunités, encore assez rares, dans le droit interne, où l'action en responsabilité ne serait plus forcément engagée contre l'État, mais contre les acteurs industriels privés, et initiée par les victimes elles-mêmes.

2- Une effectivité des obligations contestée du fait d'un manque de précision

La Convention cadre des Nations pour la lutte contre le changement climatique (CCNUCC) ne prévoit pas expressément de dispositif de réparation des dommages, mais elle crée des obligations emportant des conséquences au regard du droit international. L'article 2 reflète l'esprit de la convention. Il énonce que « L'objectif ultime de la présente Convention et de tous les instruments juridiques connexes que la Conférence des Parties pourrait adopter est de stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique[351] ». Dans cette phrase sont ciblés à la fois le comportement à règlementer, et ses conséquences, confirmant la chaine de causalité précédemment décrite. Même si aucun des textes ne semble assurer explicitement une protection pour les déplacés environnementaux, il est indéniable que « L'objectif implicite ou explicite de ces conventions est aussi de protéger l'environnement et de garantir ainsi que les bases naturelles nécessaires à la survie et à la qualité de vie des populations est protégée durablement[352] ». De ce fait, que l'on soit face à des victimes d'une pollution, ou devant des populations pour lesquelles les changements climatiques sont synonymes d'atteinte à leur habitat et de départ, ces règles, à condition que l'on admette leur effectivité, sont applicables à la question qui nous intéresse. L'article 4 de la Convention dans sa formulation constitue une obligation de moyens[353] de réduire les GES, de sorte que « le fait que beaucoup d'États de l'annexe 1 n'ont pas rempli les objectifs pour 2000 ne constitue pas en soi une violation d'obligation[354] ». Il énonce un certain nombre de mesures que les États doivent adopter, telles que l'inventaire de la production de GES, l'adoption de programmes de réduction de GES, la coopération, l'échange de technologie, etc. Ce serait donc l'absence d'initiative allant dans le sens de ces objectifs, qui pourrait engager la responsabilité des États en cause. Le protocole de Kyoto devait apporter les précisions nécessaires à la mise en œuvre concrète des objectifs. Mais les difficultés à appliquer ce dernier lorsqu'il était encore en vigueur interrogent sur l'articulation entre les deux textes. En effet, la plupart des pays considérés comme les principaux émetteurs ne l'ont pas ratifié et ne seraient donc soumis à aucune obligation. Cela fait d'ailleurs dire à certains que les autres parties au Protocole ne peuvent être tenues responsables des dommages causés par le changement climatique, puisque les efforts conjugués de

[351] AGNU, « Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », *op. cit.*

[352] « the implicit or explicit objective of these conventions is also to protect the environment and so to guarantee that the natural basis for people's survival and quality of life is sustainably protected. », Astrid EPINEY, *op. cit.* p 401.

[353] Par opposition à l'obligation de résultat. Les États doivent mettre tout en œuvre pour atteindre l'objectif fixé, mais leur responsabilité n'est pas engagée si malgré tout cela ne suffit pas pour y parvenir.

[354] « the fact that many Annex I States have not met the 2000 target does not in itself constitute a breach of obligation. », Roda VERHEYEN, *op. cit*. p 81-82.

tous sont nécessaires. Néanmoins, Jennifer Kilensky rappelle un élément important : « selon la Convention de Vienne, un État signataire qui ne ratifie pas une convention a l'obligation de ne pas contrarier le but du traité signé[355] ». De ce fait, des actions qui iraient à l'encontre des objectifs de réductions des GES devraient engager la responsabilité des États. Evidemment, la capacité de l'État est un des éléments fondamental, mais « Si l'incapacité de l'État à réagir dans des circonstances particulières est le révélateur de son échec à maintenir une organisation de l'État suffisante pour le décharger de ses obligations de prévention, la responsabilité de l'État doit être reconnue[356]. » Si cela semble acquis pour les pays du nord, pour les pays du sud, il faut une analyse au cas par cas. Astrid Epiney énonce un certain nombre de critères : il faut un lien mais pas nécessairement certain (il suffit qu'un lien existe), la dégradation doit être prévisible, les mesures proportionnées au risque et aux capacités des pays[357]. Globalement, beaucoup déplorent que ces dispositions, constituant pourtant la pierre angulaire de la lutte contre le changement climatique, ne posséderaient pas la précision suffisante pour les considérer comme des obligations opposables en l'état, en ne prévoyant notamment pas de «dispositions qui aident à définir les dommages liés au changement climatique, interdisent certains types de dommages, concrétisent des obligations en matière d'adaptation, ou stipulent que les dommages devraient être compensés[358] ».

Pourtant, selon certains, comme Roda Verheyen, « cette obligation de réduire les émissions sur le long terme est applicable indépendamment du Protocole de Kyoto[359] ». Autrement dit, le protocole est un outil afin de faciliter la mise en œuvre de l'obligation qui elle subsiste quoi qu'il arrive.

L'adoption de l'accord sur le climat lors de la COP 21 en décembre 2015 à Paris nous permet d'envisager qu'à l'avenir, le non-respect de certains de ces engagements pourrait donner lieu à des actions en justice.

Mais outre les obligations qu'il est impératif de réaffirmer, de raffermir, les règles de compétences juridictionnelles méritent également d'être précisées. Il n'existe effectivement pas de juridiction spécifiquement dédiée à l'environnement. Mais ce n'est pas tant la compétence matérielle qui pose problème (certaines juridictions générales ont les capacités de connaitre ce type de question), mais la compétence *ratione personae*

[355] « in accordance with the Vienna Convention, a signatory state which fails to ratify a convention is still under an obligation not to frustrate the object and purpose of a treaty to which it is a signatory. » Jennifer KILENSKY, *op. cit.* p 389.
[356] « if the state's inability to react in specific circumstances is the outcome of its failure to maintain a state organization sufficient to discharge its various preventive obligations, the state's responsibility must be recognized. » Astrid EPINEY, *op. cit.* p 406
[357] *Ibid* p 407.
[358] « provisions that help to define climate change damage, prohibit certain types of damages, concretize obligations with regard to adaptation, or stipulate that damages should be compensated. » Roda VERHEYEN, *op. cit.* p 142.
[359] « this duty to reverse long term missions trends is enforceable independently of the Kyoto Protocol. », *Ibid.* p 83.

et *ratione loci*[360]. Le droit international est surtout fondé sur le consentement des États, y compris s'agissant de la compétence d'un juge.

B/Une compétence et un accès au juge encore largement conditionnés par la volonté souveraine des États

Afin qu'une justice climatique puisse être effective, il est primordial que les États acceptent de soumettre ce type d'affaire à des juridictions internationales, ou acceptent au moins que les acteurs privés ressortissants de ces États puissent être traduits en justice (1). Compte tenu du fait que ce sont avant tout des individus qui seront touchés dans les aspects les plus élémentaires de leur vie, les actions étatiques, ou collectives, ne doivent pas occulter le besoin de ces personnes de pouvoir directement accéder au prétoire, ce qui est encore très délicat au niveau international (2).

Si des tentatives sont à signaler, particulièrement initiées par des actuels ou futurs déplacés, elles n'ont malheureusement pas connu à ce jour d'issue positive.

1- Manque de volonté étatique de règlement juridictionnel des différends pour des litiges interétatiques

Tout d'abord, la CCNUCC n'est pas exempte de dispositions relatives aux conflits ou au non-respect de la convention. Elles sont notamment contenues dans l'article 14[361]. Cependant, certains éléments de procédure n'ayant jamais été adoptés, l'effectivité de ces dispositions est remise en cause. Aussi, en l'absence de dispositif de règlement des conflits particuliers, l'on se tourne naturellement vers les instances de droit international générales.

Nous avons déjà évoqué la Cour internationale de justice (CIJ) et sa jurisprudence sur le « *no harm rule* ». Néanmoins, les requérants devront surmonter d'importants obstacles pour que la cour puisse être amenée à se prononcer. Premièrement, et il s'agit là d'une conséquence de l'essence même du droit international : pour être soumis à cette juridiction, les États doivent y consentir[362], sans quoi leur souveraineté serait atteinte. Ce consentement peut résulter de la ratification des statuts de la Cour, mais peut aussi être donné à l'occasion d'un litige particulier. Alors que les principaux États potentiellement concernés par les litiges relatifs au changement climatique n'ont pas reconnu la juridiction de la CIJ[363], l'on peut difficilement envisager que ces derniers acceptent de se soumettre à elle dans ce cas précis. Au-delà des enjeux juridiques et éthiques, il s'agit d'un positionnement politique et économique pour ces États. Certains en concluent ainsi qu' « Aussi longtemps que survivra la souveraineté étatique, il sera

[360] L'une renvoie à la capacité des personnes à agir en justice, et à la justiciabilité des acteurs en cause, l'autre concerne l'articulation entre local et international.
[361] AGNU, « Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », *op. cit.*
[362] Art. 36 statut de la CIJ. Consultable sur www.icj-cij.org/
[363] Qu'il s'agisse des États-Unis, de la Chine, ou encore de la France. Cela ne signifie pas qu'ils ne peuvent pas soumettre un litige précis à la Cour, mais seulement si toutes les parties l'acceptent.

difficile d'établir une justice internationale obligatoire, autorisant chaque État à citer unilatéralement un autre État devant une juridiction internationale à propos de n'importe quel différend[364] ». Or, de manière générale, « on constate que les États hésitent à régler leurs différends environnementaux devant des instances internationales et que maints dommages restent impunis[365] ». En effet, « Prenant prétexte de ce que le non-respect des dispositions conventionnelles ayant trait à la protection de l'environnement n'est le plus souvent pas voulu et qu'il résulte en grande partie du caractère flou de certaines obligations, ainsi que de la faiblesse de leurs moyens et de leur manque d'expertise en la matière, les États se gardent de déclencher des procédures, bien souvent perçues comme inamicales[366] ». L'on s'aperçoit ici que la nature de l'obligation impacte considérablement l'effectivité des juridictions.

Rien n'empêche pour autant les États de convenir d'un arbitrage, en dehors des juridictions existantes, mais là encore, ce n'est que par un commun accord entre les parties que cela sera possible.

Aussi, conscients que le règlement juridictionnel des différends n'était pas leur voie privilégiée de règlement des différends, les États ont développé dans les traités d'autres types de contrôle du respect des obligations. Ces procédures « de non-respect », ou d'observance, initié par le Protocole de Montréal de 1987 relatif à la couche d'ozone, notamment mis en place pour le protocole de Kyoto. « Ceux-ci reposent sur l'idée qu'il est préférable (…) d'aider les États parties à se conformer à leurs obligations, plutôt que de simplement constater, après coup, l'inobservation de celles-ci et de les en punir[367] ». Solveig Henry insiste sur l'importance d'ouvrir ces procédures aux acteurs non étatiques, comme cela est déjà le cas dans certains textes tels que la Convention d'Aarhus, et d'utiliser la possibilité d'émettre des avis ou des recommandations pour inciter, aider les États, plutôt que les sanctionner. Le juge n'interviendrait alors qu'en dernier ressort. Il s'agit certes d'une initiative bienvenue, l'objectif étant de parvenir à respecter ces obligations, quels que soit les moyens, mais les actuelles victimes des changements climatiques ont dès à présent besoin d'une réparation, et ne peuvent se contenter d'observer les efforts des États lorsqu'ils en font.

C'est ainsi que plusieurs petits États insulaires concernés, à l'initiative de Palau, ont initié en 2012 une démarche auprès des instances onusiennes afin que celles-ci saisissent la CIJ pour avis[368] à propos de l'applicabilité des règles de responsabilité pour pollution transfrontalière au contexte du changement climatique.

Passer par le biais d'un avis, et non d'un recours contentieux présente un certain nombre d'avantage, tant d'un point de vue politique que juridique. En effet, «Puisqu'il ne sera demandé au juge que d'élaborer un principe général du droit international, la

[364] Patrick DAILLER, Mathias FORTEAU, Alain PELLET, *Droit international public*, Paris, LGDJ, Lextenso, 8e éd., 2008, p 959.
[365] Solveig HENRY, « La contribution des mécanismes internationaux de règlement des différends à la pénalisation des atteintes à l'environnement » *in* Laurent NEYRET (dir.), *op. cit.* p 247.
[366] *Ibid.* p 248.
[367] *Ibid.* p 246.
[368] La CIJ étant un organe des Nations Unis, l'Assemblée générale possède en effet le pouvoir de saisir la cour pour avis.

question délicate de la causalité, qui serait cruciale dans un litige concret, pourrait être reléguée à l'arrière-plan[369] ». Il ne sera en outre pas question de pointer du doigt un État en particulier, mais d'émettre une opinion théorique. Cela pourrait également servir, de l'avis de certains, à encourager la lutte contre les changements climatiques, dans la mesure où « Un message fort de la CIJ affirmant que les pays ont le devoir de ne pas causer d'atteinte transfrontière au climat d'un autre pays pourrait potentiellement galvaniser la communauté internationale pour accroitre l'effectivité d'une coordination sur le climat[370] ».

Finalement, ce serait la complémentarité entre mécanisme juridictionnel et non juridictionnel qui pourrait permettre d'avancer au rythme de chacun et en tenant compte de la complexité des enjeux. Ainsi, de l'avis de Solveig Henry, « La mise en place d'un système dual, à même de fonctionner de manière à la fois parallèle et complémentaire, est aujourd'hui la façon la plus sûre d'assurer le respect des textes, en attendant la création, un jour peut-être, d'une Cour mondiale de l'environnement[371] ».

Alors que les recours interétatiques connaissent ces limites, tournons-nous à présent vers les possibilités – encore très peu nombreuses – offertes aux individus victimes, notamment les déplacés, de recourir au juge pour faire reconnaitre leur préjudice et obtenir réparation. Elles concernent tant le juge interne que des juridictions internationales.

2- Droit interne de la responsabilité, des prémices prometteuses

Dans la mesure où ce sont avant tout des individus qui sont atteints dans leurs droits les plus fondamentaux, le recours aux instances protectrices des droits de l'homme parait particulièrement indiqué. De plus, les requêtes sont généralement adressées contre des États, non contre des organismes privés. La plupart étant de compétence régionale, leur portée est inévitablement réduite face à une problématique nécessairement mondiale mais elles permettent cependant de mieux tenir compte des spécificités locales, et jouent un rôle novateur indéniable à travers leur jurisprudence.

Les recours sont essentiellement dirigés contre les États, mais il n'est pas exclu que des entités privées puissent indirectement être concernées, les textes et surtout les jurisprudences[372] affirmant l'obligation incombant aux autorités étatiques de prévenir et

[369] « Since the judges would be asked only to elaborate on a general principle of international law, the vexing issue of causation that would be central to any concrete question of liability could be left in the background ». Stuart BECK, Elizabeth BURLESON, « Inside the System, Outside the Box: Palau's Pursuit of Climate Justice and Security at the United Nations », *Transnational Environmental Law*, n°3, 2014, p 24.

[370] « a strong message from the ICJ that countries owe a transboundary duty not to harm one another's climate would potentially galvanize the international community to increase the effectiveness of climate coordination » *Ibid.* p 26.

[371] Cette Cour mondiale de l'environnement, que beaucoup appellent de leurs vœux, est encore une fois conditionnée par la volonté de la mettre en place. Cette idée ne fait cependant pas l'unanimité, certains estimant que c'est aux juridictions « généralistes » d'assurer cette mission, et que la multiplication de cours spécialisées risque d'apporter encore davantage de complexité au système actuel. Solveig HENRY, *op. cit*. p 259.

[372] C'est particulièrement la CEDH qui a initié et développé cette théorie, avec l'arrêt Affaire linguistique belge. Elle exige des actions concrètes de la part d'un Etat pour assurer l'effectivité d'un droit. Il dispose tout de même d'une large marge d'appréciation pour évaluer le types de mesures nécessaires (*cf.* notamment CEDH, 9 mai

de sanctionner toute atteinte aux droits de l'homme commis par une personne privée à l'égard d'une autre personne privée.

Peut être imaginé un recours contre les États pour n'avoir pas pris des mesures envers des industries pour qu'elles soient moins émettrices, et ne pas avoir adopté de politique dans le sens d'une préservation de l'environnement et d'une réduction des GES[373]. Il sera nécessaire d'établir un lien avec un droit contenu dans la Convention[374].

Armelle Gouritin, précisant qu'il s'agit seulement « d'extrapolations[375] » dans la mesure où aucune affaire relative au changement climatique n'a été traitée par le CEDH, tente de réfléchir à ce que pourrait être la réponse de la Cour à ce sujet. Elle en conclut que les principales obligations positives reconnues à ce jour s'agissant d'atteintes environnementales, à savoir prévenir les risques, informer, et adopter des mesures pratiques, pourraient vraisemblablement être applicables aux changements climatiques.

Sur le continent américain, une requête plus précisément ciblée sur ces questions climatiques a été tentée en 2007 devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme par l'Inuit Circumpolar Council, en collaboration avec le « Center for International Environmental Law ». L'objectif était d'obtenir justice pour les victimes des changements climatiques. Bien que les USA n'aient pas ratifié la Convention inter-américaine des droits de l'homme, ce n'est pas sur ce point que la pétition a été rejetée[376]. La cour a refusé de l'examiner au motif que les informations fournies pour établir les faits et le préjudice étaient insuffisantes. L'on peut imaginer qu'avec la multiplication des études sur le sujet, et les avancées scientifiques, cet argument ne sera un jour plus valable, et qu'il sera alors possible pour le juge de se prononcer sur le fond. On peut également interpréter ce refus de se prononcer comme une frilosité de la part du juge. Un travail pédagogique et de persuasion sera alors nécessaire pour faire évoluer cette position.

Au niveau interne, une étape marquante est la récente décision « Urgenda v. Pays-Bas » rendue par la District Court de La Haye le 24 juin 2015. A la suite d'une requête déposée par la Fondation Urgenda regroupant des centaines de citoyens, la cour a ainsi ordonné à l'État de réduire ses émissions de CO2 de 25% d'ici 2020, estimant que les autorités n'avaient pas suffisamment réduit ces émissions par rapport aux objectifs fixés par

---

2005, *Fadeieva c. Russie*, Req. n°55723/00), la cour conservant une compétence pour apprécier une éventuelle erreur manifeste d'appréciation.

[373] *Cf.* notamment Armelle GOURITIN, « La jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme sur les obligations positives en matière environnementale peut-elle s'appliquer aux changements climatiques ? » *in* Christel COURNIL, Catherine COLARD-FABREGOULE, *Changements climatiques et défis du droit*, *op. cit.* p 251 s. ; et Jean-Pierre MAGUÉNAUD, « Les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'Homme et du Comité européen des droits sociaux relatives aux droits de l'Homme à l'environnement », *in* Christel COURNIL et Catherine COLARD-FABREGOULE, *Changements environnementaux globaux et droits de l'Homme*, *ibid.* p 206 s.

[374] Le droit à un environnement sain n'étant pas explicitement énoncé dans le texte, il a été relié à l'article 2 dans l'arrêt Oneryildiz c. Turquie, l'article 3 dans Valasinas c. Lituanie, et l'article 8 dans Taskin c. Turquie. CEDH, 30 nov. 2004, *Oneryildiz c. Turquie*, Req. n° 48939/99, *AJDA* 2005, p 1133, Obs. R. RABILLER, *RDI* 2005, p 98, F.G. TRÉBULLE, CEDH, 10 nov. 2004, *Taskin c. Turquie*, Req. n°46117/99, CEDH, 24 juill. 2001, *Valasinas c. Lituanie*, Req. n° 44558/98.

[375] Armelle GOURITIN, *op. cit.* p 271.

[376] www.inuitcircumpolar.com/inuit-petition-inter-american-commission-on-human-rights-to-oppose-climate-change-caused-by-the-united-states-of-america.html.

l'Union européenne[377]. Bien que constituant une avancée pour la société civile, qualifiée d' « inattendue », de « décision faisant date[378] », il n'est cependant pas question pour le moment de la quelconque reconnaissance d'un préjudice, et l'on reste en attente de l'application effective de ce jugement. De plus, il s'agit pour le moment d'un cas isolé, les juridictions américaines, par exemple, ayant jusqu'à présent toujours refusé d'accepter ce type de requêtes.

Il n'en demeure pas moins que, même si ces initiatives sont encore infructueuses, elles contribuent à maintenir l'attention sur ce problème, et à pousser les juristes, chercheurs comme praticiens, à réfléchir aux possibilités de concrétiser une responsabilité.

C'est ainsi que Matthew Scott prône le développement du « litige stratégique », visant à « parvenir à modifier de manière significative la loi, la pratique ou la conscience publique par le biais de méthodes telles que porter des causes-type devant les tribunaux, soumettre un mémoire *amicus curiae* dans une affaire en cours, présenter les mêmes arguments dans un ensemble d'affaires successives semblables et ainsi de suite[379] ».

[377] *Cf.* notamment Kars J. de GRAAF, Jan H. JANS, « The Urgenda decision : netherlands liable for role in causing dangerous global climate change », *Journal of Environmental law,* n°27, 2015, pp 517-527.
[378] « Unexepected », « landmark ruling », *Ibid.* p 517.
[379] Matthew SCOTT, « Un rôle pour le litige stratégique », Désastres et déplacement dans un climat changeant, *Revue migrations forcées*, Oxford, Centre d'études des réfugiés, n°49, mai 2015, p 47.

L'échelon international semble ainsi demeurer à privilégier tant pour obtenir une réparation que pour établir des obligations et inciter chaque État à améliorer les règles internes dans ce domaine. Cela s'inscrit dans la démarche globale de recherche d'un accord sur le climat, et de coordonner les actions vers une plus grande justice climatique.

Les sphères scientifiques, doctrinales, cheminent vers une clarification de ce que pourrait être un droit de la responsabilité applicable aux changements climatiques et aux atteintes à l'environnement d'origine humaine. Ainsi, le 1er mars 2015, un groupe d'experts s'est réuni à Oslo pour adopter les « Principles on global climate change obligations » (les principes relatifs aux obligations en matière de changement climatique), nouvel élément apporté à la réflexion des dirigeants. Ces principes, selon leurs auteurs, ont pour objectifs de « chercher à dépasser la nature généralement abstraite des efforts précédents pour définir l'étendue des obligations légales relatives au changement climatique[380] » et ciblent les États et les entreprises[381]. Ils évoquent le fait qu' « un réseau de sources se recoupant impose aux États et aux entreprises des obligations pour répondre urgemment et effectivement au changement climatique d'une façon qui respecte, protège et assure la dignité et les droits de l'homme de la population mondiale, et la sécurité et l'intégrité de la biosphère[382] ».

Le fait que des textes comme celui-ci soit adoptés contribue à maintenir la pression sur les autorités, en démontrant que des réflexions sont toujours menées, organisées, et que l'on progresse vers toujours plus de précision et de certitude sur ce qu'il est possible d'attendre dans la lutte contre les changements climatiques, et sur les possibilités de plus en plus minces des États et des entreprises de se dédouaner de toute obligation, de toute responsabilité.

La possibilité de se servir de ces leviers pour obtenir une reconnaissance du statut de déplacé environnemental et une meilleure prise en charge semblent toutefois encore trop éloignées, tant les verrous sont nombreux. Surtout, même si ces outils trouveront un jour à s'appliquer, cette responsabilité n'est orientée que vers le phénomène physique et son origine.

Or, il existe un autre aspect, qui contribue significativement à la contrainte : le mode de vie et d'occupation du territoire soumis aux aléas. En effet, c'est l'exposition des populations exacerbées par différents facteurs qui va être déterminante. La contrainte

[380] « seeking to overcome the generally abstract nature of previous efforts to define the scope of legal obligations relevant to climate change » Oslo principles on global obligations to reduce climate change, *op. cit.* Préambule.

[381] Les États et les entreprises doivent adopter des mesures pour ne pas dépasser une augmentation de la température globale de plus de 2°C. (§6) S'en suit une liste de mesures susceptibles de parvenir à ce but. L'abstention de mener nouvelles activités émettrices s'applique à tous, sous couvert que les pays en développement bénéficient de l'aide financière et logistique appropriée (§9). Point important, ce document affirme (§25) que « Les États doivent accepter la juridiction des cours et tribunaux indépendants dans lequel l'Etat peut être soumis aux obligations telles qu'énoncées dans ces principes. » « States must accept the jurisdiction of independent courts or tribunals in which the State's compliance with its obligations as set forth in these Principles can be challenged and adjudicated. », *Ibid.* §25.

[382] « a network of intersecting sources provides States and enterprises with obligations to respond urgently and effectively to climate change in a manner that respects, protects, and fulfils the basic dignity and human rights of the world's people and the safety and integrity of the biosphere. », *Ibid.* Préambule.

sera d'autant plus importante que la manière d'investir le littoral le fragilisera et n'assurera pas la protection des personnes.

Ainsi, d'autres moyens peuvent et doivent être mobilisés, bien plus en amont, destinés à limiter le nombre de déplacements, et à mieux encadrer ceux qui s'opèrent tout de même. Emerge alors la notion de risque à étoffer la notion de contrainte, jusqu'à présent étudiée sous l'angle de la manifestation naturelle physique, d'une dimension socio-économique, intégrant l'autre versant : la vulnérabilité. Elle introduit également à l'autre versant de la lutte contre les changements climatiques : l'adaptation. Aussi, alors que nous venons d'énumérer les difficultés à mettre sur pied une responsabilité fondée sur les atteintes au climat et à l'environnement, l'appréhension en amont, à partir du risque, serait susceptible de faciliter la mise en œuvre et le renforcement d'une autre responsabilité : celle pour méconnaissance des obligations en matière de gestion et de protection contre les risques.

Cette approche permet d'élargir le point de vue en considérant le déplacement dans sa globalité, c'est-à-dire en intégrant une réflexion sur sa place vis-à-vis du risque. Si la protection post-crise ne suffit pas, s'il n'est pas possible de réparer le préjudice subi par la dégradation et le déplacement, des moyens d'accompagner ce déplacement peuvent être réfléchis, dans l'intérêt de tous. L'enjeu est avant tout de réussir à sortir de la dimension réactive pour anticiper : éviter le déplacement au lieu de demander réparation et organiser le déplacement au lieu de le gérer dans l'urgence.

Titre 2 : Des déplacements issus de la maladaptation

Ainsi que déjà pressentie dans l'étude de la responsabilité, la notion de risque semble constituer un solide moyen de recentrer l'aide et le traitement de la problématique sur l'anticipation, avant que l'évènement ne survienne ou ne cause des dommages trop importants. Cela permettrait de sortir de la logique bien souvent constatée où, pour reprendre l'expression de Michel Prieur, « le droit court après la catastrophe[383]… », tentant de rattraper les erreurs révélées par la réalisation de l'aléa.

Aussi, « Est-il possible d'identifier les populations vulnérables ou encore les personnes exposées et à quels moments ? » A la réponse de Susan Martin selon laquelle « Il n'existe actuellement aucun outil de prévision efficace pour identifier les personnes risquant d'être déplacées à l'avenir[384] », nous voulons proposer une autre conception, où la question des déplacés environnementaux serait justement traitée par la prévention des risques. Bien qu'il soit parfois difficile d'obtenir des données et des analyses exactes, il existe en effet des moyens d'évaluer le risque auquel sont soumises les populations, et plus précisément les éléments de vulnérabilité. Ce sont ces derniers qui, s'ils sont réduits, maitrisés, peuvent permettre d'éviter certains déplacements, ou de les anticiper.

Alors que l'implantation dans les zones côtières est très ancienne et ne cesse de se développer, l'aléa a toujours été présent mais n'a pas empêché l'implantation des populations. Se pose alors la question de savoir pourquoi à présent celles-ci ont davantage de difficultés à faire face et pourquoi cette contrainte aboutit à un déplacement. La première réponse serait de se tourner vers le changement climatique, entrainant des aléas de plus en plus intenses, de plus en plus difficilement maitrisables. C'est effectivement une part de la réponse, mais il s'avère que ce n'est souvent pas la raison principale. L'élément déterminant est en réalité la manière de gérer ce risque, quelle que soit l'intensité de l'aléa, et la capacité de résilience des sociétés. Les difficultés rencontrées actuellement sont consécutives à des techniques qui non seulement ne sont pas appropriées et ne remplissent pas pleinement leur rôle de protection, mais aggravent aussi la situation et renforcent le risque. C'est donc en comprenant cette maladaptation (chapitre 1) que pourront ensuite être identifiés les facteurs de vulnérabilité (autre composante du risque). Cerner cette dernière (chapitre 2) permettra de reconsidérer le déplacement non plus comme une conséquence négative issue d'une mauvaise adaptation, mais comme faisant partie intégrante de la stratégie de gestion des risques. Le déplacement pourra alors être anticipé, et n'interviendra que si les vulnérabilités ne peuvent pas être réduites autrement. Il s'agira soit de réduire la vulnérabilité par différents moyens, et ainsi d'éviter le déplacement, soit de considérer le déplacement comme le moyen approprié de réduire cette vulnérabilité.

En raisonnant ainsi, il s'agira de réfléchir au moyen d'apporter une aide aux déplacés en comprenant le déplacement et ses origines, afin de l'éviter ou de l'anticiper et de l'organiser.

---

[383] Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p 925.

[384] Susan MARTIN, « Bilan sur les données disponibles », Désastres et déplacement dans un climat changeant, *Revue migrations forcées, op. cit.* p 12.

Chapitre 1 : Le risque, au centre de la maladaptation génératrice de déplacement

Replaçant la notion de risque naturel dans l'Histoire, les auteurs du Traité sur les risques naturels rappellent que celui-ci « est inhérent à la vie. Il est même parfois facteur de vie : il n'est qu'à songer aux crues du Nil, bénies des dieux et des pharaons, tant elles apportaient de richesses agricoles[385] ».

Afin de comprendre comment le risque joue un rôle dans la sécurité des populations et dans sa transformation en une contrainte ne permettant plus le maintien, il importe dans un premier temps d'étudier plus en détail les caractéristiques des risques auxquels sont exposés les espaces côtiers, et les moyens mis en œuvre pour y faire face (section 1). Cela permettra dans un second temps d'analyser les lacunes de ce dispositif, qui intensifient la contrainte au point d'engendrer le déplacement (section 2). Apparaissent alors les raisons plus profondes qui conduisent à ce qu'une contrainte environnementale donne lieu à un déplacement. Les moyens de faire face aux risques sont insuffisants, voire aggravent le risque, alors que l'adaptation appelle à utiliser des méthodes variées et complémentaires.

[385] *Ibid.* p 33.

Section 1 : Le risque côtier, une approche longtemps centrée sur l'aléa

Le risque côtier, comme tout risque, présente une part d'incertitude (§1) résidant dans l'incapacité de connaitre avec précision l'occurrence et l'intensité d'un aléa, et surtout l'impact sur les zones touchées lors de sa réalisation.

Néanmoins, cela ne doit pas être interprété comme une impossibilité de se projeter, d'anticiper, et de tenter de se préparer à des évènements futurs. Au contraire, cela implique de mettre en place des moyens afin de réduire la menace, d'être en capacité de faire face, et d'ajuster cette capacité en fonction de l'affinement des connaissances. Au vu des stratégies qui ont longtemps prévalues dans la plupart des pays, l'implantation sur le littoral malgré ce risque s'est alors essentiellement organisée autour de la protection contre l'aléa (§2), voire de la « domination » des espaces naturels au profit du développement urbain et économique, non sans conséquences.

§1- Le risque côtier : des incertitudes appelant une anticipation dans sa gestion

La contrainte environnementale ne correspond pas seulement à la manifestation physique de l'aléa causant une atteinte réelle au littoral (et donc aux personnes et/ou aux biens). Elle est en réalité présente dès l'existence de la connaissance d'un risque (A), constituant une menace contre laquelle il faut se prémunir, freinant ainsi potentiellement l'utilisation optimale de ces territoires. Face à la révélation (par une meilleure connaissance) et à l'intensification du risque, la nécessité d'adopter une stratégie d'adaptation et de gestion des risques a progressivement émergé (B), plutôt que d'agir sur le coup, sans toujours faire preuve d'une cohérence suffisante pour éviter les effets négatifs.

A/ Un contrainte environnementale débutant par l'incertitude

Ainsi que le soulignent Chantal Cans et *alii*, « A la différence des anciens, les populations actuelles disposent de nombreux moyens de prévision, de protection et de maîtrise des risques naturels. Mais là est peut-être le piège, lorsqu'on joue les apprentis sorciers[386] ». Ces moyens de prévision sont en effet certes des outils utiles et apportent des informations, mais de nombreuses incertitudes subsistent tout de même, permettant de parler de risque (1). Outre les moyens techniques de traiter de la question, la connaissance des populations sur le sujet, leur conscience de la présence du menace doit permettre de mobiliser et de gérer ces risques malgré tout (2), même si cela ne signifie pas que les éléments sont totalement maitrisables.

[386] Chantal CANS (dir. sci) et *alii, op. cit.* p 34.

1- Incertitude freinant la prise de décision

D'après le dictionnaire des risques, « L'incertitude peut être définie comme la difficulté, voire l'impossibilité de se représenter l'avenir dans les limites de tout savoir disponible[387] ».

S'agissant des bouleversements climatiques, il est essentiel de garder à l'esprit que « le climat n'est pas la météo[388] ». S'il est possible d'estimer la réalisation d'un aléa à court terme, c'est-à-dire par exemple prédire[389] l'occurrence imminente d'une tempête susceptible d'entrainer une submersion, il est plus difficile, voire impossible d'avoir des certitudes sur le long terme.

Parmi les certitudes, nous savons que la montée du niveau de la mer, principale cause de submersion et de renforcement de l'érosion sera essentiellement due à deux phénomènes : l'expansion thermique (dilatation de la masse d'eau océanique due à la hausse de la température), et la fonte progressive des glaciers. Plusieurs outils sont à la disposition des scientifiques afin d'analyser ces phénomènes et de procéder à des estimations. Peuvent ainsi être cités les marégraphes, les méthodes de calcul de volume des eaux océaniques, ou encore l'altimétrie satellitaire[390].

Cependant, si ces études permettent d'établir une moyenne, un changement quelconque dans cette dynamique n'est jamais à exclure. Freddy Vinet rappelle en effet que « L'activité naturelle n'est pas linéaire », il existe des variabilités naturelles, des cycles, et une évolution climatique sur un plus long terme[391]. D'une part, la situation climatique peut évoluer en fonction de l'attitude de l'Homme. De plus, certains phénomènes comme l'érosion sont directement dépendant de l'utilisation du littoral par l'Homme.

Surtout, et il s'agit probablement des plus grandes incertitudes : nous ne savons pas comment la nature et les écosystèmes vont réagir face à ces changements. La capacité d'adaptation naturelle est en effet imprévisible et nous ne pouvons savoir si des parades seront trouvées par les écosystèmes littoraux, et plus généralement par l'environnement pour faire face à cette nouvelle situation. C'est pour cette raison que Lisette Braman et *alii* estiment que « S'adapter au climat changeant à long terme, alors que le phénomène est influencé par la variation naturelle du climat, nécessite une information constante sur la façon dont les risques peuvent évoluer, non seulement d'ici à 2100 – l'échelle traditionnellement utilisée pour les projections du changement climatique – mais aussi durant les prochaines décennies, années, mois, semaines, et jours[392] ».

---

[387] Yves DUPONT (dir.), *Dictionnaire des risques*, 2e ed., Paris, Armand Colin, 2007, p 260.
[388] Laurence TUBIANA, François GEMENNE, Alexandre MAGNAN, « Anticiper pour s'adapter. Le nouvel enjeu du changement climatique », Paris, *Pearson Education France*, 2010, p 29.
[389] André DAGORNE et René DARS, différencient entre prévision, prédiction, et prévention. André DAGORNE et René DARS, *Les risques naturels. La cindynique*, Coll. Que sais-je ? », Paris, PUF, 2001, p 15.
[390] Paolo Antonio PIRAZZOLI, « L'élévation récente du niveau de la mer et les prévisions pour le XXIe siècle », *in* Roland PASKOFF (textes réunis par), *Le changement climatique et les espaces côtiers, L'élévation du niveau de la mer : risques et réponses*, 12 et 13 octobre 2000, Arles, p 10.
[391] Freddy VINET, *op. cit.* p 19 et 22
[392] « Adapting to the climate as it changes over time, and as it is influenced by natural climate variability, requires that we stay informed of how risks might be changing, not just toward the year 2100 – the traditional focus of climate-change projections – but also in the next decades, years, months, weeks, and days ahead. »,

Les incertitudes sont parfois dues à un manque de précision dans les données à disposition, ou tout simplement à l'absence de données scientifiques sur le sujet. Il peut également exister des lacunes dites « structurelles, » c'est-à-dire liées à un manque au moins partiel de compréhension des processus en question[393]. Sont alors à distinguer les incertitudes à traiter (futures) et celles à réduire (connaissances approximatives)[394].

Plus généralement, Patrick Peretti-Watel voit la science comme la production d' « une multitude de résultats concurrents parcellaires, conditionnels et souvent contradictoires. », alors même que « Le public et les politiques lui demandent l'impossible : être infaillible[395] ».

C'est pour cela que le GIEC, insistant sur ce point, a toujours proposé plusieurs scénarios envisageables[396], « images potentielles du futur[397] », en fonction de ces différents paramètres. Cela s'avère être des informations précieuses pour la prise de décision, couplées avec les connaissances dont nous disposons à propos des aléas en question.

De même, ainsi que le rappelle Bernard Drobenko « S'il y a une certitude sur le phénomène lui-même et l'affectation du littoral par le changement climatique, il existe un aléa sur la date d'intervention des catastrophes et l'amplitude effective des effets sur les territoires[398] ». Deux nécessités s'opposent alors : « La tension entre les besoins à court terme de développement et les risques environnementaux à long terme mais incertains[399] », entre lesquelles il importe de trouver un équilibre.

Ces connaissances conditionnent pourtant la nature de la stratégie adoptée, et les incertitudes ne doivent pas être un alibi pour éviter d'agir, dans une logique de « *wait and see*[400] *»*. Une telle stratégie serait quelque peu hasardeuse dans la mesure où,

---

Lisette M. BRAMAN, Pablo SUAREZ and Maarten K. VAN AALST, « Climate change adaptation : integrating climate science into humanitarian work », Prévenir le déplacement*, Revue Migrations forcées*, Oxford, Centre d'études sur les réfugiés, n°42, déc 2012.

[393] « In its reports, the IPCC pays much attention to the treatment of uncertainties. Firstly it recognizes that there are two types of uncertainty, « value » and « structural ». Value uncertainties refer to the incomplete determination of particular values e.g. when the phenomenon of interest is not fully represented by the data or the data is inaccurate. Structural uncertainties refer to the incomplete understanding of processes, such that not all the relevant processes may be included. », « Dans ses rapports, le GIEC porte beaucoup d'attention au traitement des incertitudes. D'abord, il identifie deux types d'incertitudes, « de valeur » et « structurelle ». Les incertitudes de valeurs renvoient à une incomplète détermination de mesures particulières, c'est-à-dire quand on ne possède pas de données sur un phénomène, ou qu'elles sont inutilisables. Les incertitudes structurelles renvoient à une compréhension incomplète des processus, de sorte que tous ne peuvent être inclus. », Dominic KNIVETON, Kerstin SCHMIDT-VERKERK Christopher SMITH and Richard BLACK (prepared by), « Climate change and migration : improving methodologies to estimate flows », *IOM Migration research series* n°33, p 18.

[394] Jean-François SOUSSANA (coord.), *S'adapter au changement climatique. Agriculture, écosystèmes et territoires*, Ed. Quae, Coll. Synthèses, Paris, 2013, p 31.

[395] Patrick PERETTI-WATEL, *op. cit.* p 78.

[396] GIEC, « Rapport de synthèse », 2007, *op. cit*. p 44.

[397] Alexandre MAGNAN, *Changement climatique : tous vulnérables ?*, coll. Sciences durables, Ed. Rue d'Ulm, Paris, 2012, p 26.

[398] Bernard DROBENKO, « Risques littoraux : entre stratégie et droit », *VertigO (en ligne)*, Droit des risques littoraux et changements climatique : connaissance, anticipation, innovation, Hors-série n°21, avril 2015, § 27.

[399] « The tension between short-term development needs and long-term-but-uncertain environmental risks. » Jan MCDONALD, « The role of law in adapting to climate change », *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, vol. 2, march/april 2011, pp. 288-289.

[400] A ce propos, James J. TITUS cite en exemple la situation où « A community that will not need a dike until the sea rises 50 to 100 cm has little reason to build that dike today. Nevertheless, if the land where the dike would

comme le remarque très justement Gordon Mcgranahan et *alii* « A mesure que les effets du changement climatique deviennent de plus en plus clairs, la localisation des zones côtières les plus soumises au risque devrait devenir aussi évident. Malheureusement, entre temps, la plupart des options les moins contraignantes pour modifier et adapter les schémas d'installation, ne pourrons plus être utilisées[401] ».

La difficulté réside alors dans le fait qu'« Il est toutefois extrêmement complexe de savoir à l'avance si une initiative engagée maintenant répondra aux enjeux de demain[402] ».

Le manque de connaissances scientifiques sur certains points engendrerait ainsi des difficultés à mettre en place des mesures appropriées pour faire face aux aléas en cause. Une autre forme de connaissance, de conscience de ces risques peut cependant permettre de cheminer vers la nécessité de prendre des décisions malgré tout : celle des populations directement exposées.

2- Culture du risque : aide à l'anticipation et à l'action

La conscience par les individus de la présence et de la nature d'un risque constitue un paramètre essentiel pour favoriser l'adoption de mesures, de comportements destinés à gérer les risques. Ce qui est appelé culture du risque peut se définir comme l'« ensemble des perceptions et des comportements adoptés par une société face aux risques. Elle est associée à la mémoire du risque des sociétés, c'est-à-dire un système de perpétuation de la connaissance des risques et de leur prise en compte afin de réduire les vulnérabilités[403] ». Cette connaissance peut alors avoir une influence importante sur le comportement des personnes et leur manière d'appréhender le risque et de vivre sur le littoral.

Le risque pourrait donc ainsi être compris et anticipé plus facilement si les populations ont conscience de ce risque et de cette incertitude, et surtout si elles ont une connaissance appropriée des moyens de faire face aux aléas, et des comportements à éviter pour ne pas aggraver le risque.

---

eventually be constructed is vacant now, the prospect of future sea- level rise might be a good reason to leave that land vacant. » « Une communauté qui n'a pas besoin de digue à moins que la mer ne monte de 50 à 100 cm a peu de raison de construire la digue actuellement. Cependant, si le terrain sur lequel la digue serait finalement construite est vacant maintenant, la perspective d'une élévation du niveau de la mer pourrait être une bonne raison pour laisser ce terrain vacant », James J. TITUS, « Implications for Decisions », *in* James G. TITUS (coord.), *Coastal Sensitivity to Sea-Level Rise: A Focus on the Mid-Atlantic Region*, Synthesis and Assessment Product 4.1 Report by the U.S. Climate Change Science Program and the Subcommittee on Global Change Research, janvier 2009, p 149.

[401] « As the effect of climate change become increasingly clear, the location of the coastal settlements most at risk should also become evident. Unfortunately, by this time, most of the easier options for shifting settlement patterns, and modifying them so that they are better adapted to the risks of climate change, will have been foreclosed. » Gordon MCGRANAHAN, Deborah BALK, Bridget ANDERSON, « The rising tide : assessing the risks of climate change and human settlements in low elevation coastal zones », *Environment & Urbanization*, International Institute for Environment and Development (IIED), vol. 19(1), 2007, p 35.

[402] Alexandre MAGNAN, « Eviter la maladaptation au changement climatique ». *IDDRI Policy brief*, n°8/13, juill. 2013, 4 p.

[403] Chantal CANS et *alii, op. cit*.

La connaissance du risque, de sa matérialisation dans la région concernée, et des moyens d'y faire face doit permettre de dépasser les incertitudes existantes. Même si l'on ne sait pas toujours quand ou comment l'aléa doit survenir, connaitre les comportements à adopter pour y faire, et surtout savoir les pratiques (notamment en termes de construction) qu'il faut éviter est en effet nécessaire.

Soulignons néanmoins que la perception du risque est loin d'être la même sur l'ensemble de la Terre et qu'il existe d'importants écarts entre risque potentiel (scientifiquement analysé) et risque perçu[404], faisant de ce risque une « construction sociale[405], intimement liée à la perception que les acteurs ont d'un danger pour eux-mêmes ou pour les autres. » Cette « société à risque[406] » ne serait alors pas universelle mais plutôt l'apanage des sociétés occidentales aisées. Aussi, pour Paul Alland et *alii*, « Les inquiétudes sur l'avenir varient, entre autres, selon le degré de développement économique et les représentations culturelles des relations homme/nature[407] ». Le risque sismique fait partie du quotidien dans des pays comme le Japon, alors que dans d'autres pays, la moindre secousse sera considérée comme une catastrophe. Quant aux crues, certains peuples, notamment asiatiques, ne considèrent la montée des eaux comme un risque que lorsqu'elle atteint un certain seuil en dessous duquel l'apport d'eau est même bénéfique pour les cultures[408]. La hiérarchie des risques varie aussi en fonction des cultures et des catégories d'individus. De même, la perception du risque ne sera pas la même avant et après la survenue d'une catastrophe. Notons ainsi que certains pays en développement semblent plus conscients du risque et ont une capacité à le gérer plus importante que d'autres pays disposant pourtant de moyens financiers plus importants, mais davantage déconnectés de la nature et des dangers inhérents.

Parmi ces risques, certains sont acceptés par les populations, comme le risque d'accident de voiture, où les risques pour la santé liés au mode de vie[409]. Même si des mesures sont prises pour tenter de le réduire, il ne fait pas l'objet de la même perception que d'autres risques plus ponctuels ou intenses, donnant lieu à de véritables catastrophes (ex : séisme, inondation). Cela peut provenir également du fait qu'en contrepartie de ce risque, les bénéfices apparaissent supérieurs et justifient ainsi cette prise de risque[410], comme cela est le cas dans les territoires où toute l'activité économique repose sur le littoral : c'est l'acceptabilité du risque.

---

[404] André DAUPHINÉ, *op. cit.* p 27

[405] David MELLONI, *op. cit.* p 8. Selon la définition de Patrick RATEAU (1999) citée par l'auteur, « Une représentation sociale est une élaboration socio-cognitive par laquelle l'individu reconstruit les objets qui l'entourent en fonction de ses conditions sociales d'existence. ». *Cf.* Stéphanie BAGGIO, « Effet de l'incertitude et de la proximité au risque dans la représentation sociale des victimes de l'inondation », *in* Paul ALLARD, Dennis FOX, Bernard PICON (dir.), *Incertitude & environnement. La fin des certitudes scientifiques,* Coll. écologie humaine, Aix-en-Provence, EDISUD, 2008, p 152.

[406] « En effet, bien qu'elles jouissent d'une sécurité inégalée dans l'histoire, les sociétés modernes se vivent comme des « sociétés à risques » (DOUGLAS et WILDAVSKY, 1983) », *Ibid.* p 151.

[407] Paul ALLARD, Dennis FOX et Bernard PICON, « Incertitude et environnement », *in* Paul ALLARD, Dennis FOX, Bernard PICON (dir.), *op. cit.* p 9.

[408] André DAUPHINÉ, *op. cit.* p 27.

[409] *Ibid.* p 61.

[410] *Ibid.* p 29.

Alors que pour les auteurs du Traité sur les risques naturels « L'homme est donc condamné à subir ce risque… mais c'est à lui de s'efforcer d'en limiter les effets[411] », tout l'enjeu de ce travail est de réfléchir aux moyens de limiter ce risque, en partie pour éviter le déplacement, et en partie pour que ce dernier emporte le moins d'effets négatifs, grâce à une stratégie appropriée.

B/Emergence progressive d'un besoin de stratégie plutôt qu'une construction empirique

Confronté aux difficultés que constituent les problématiques environnementales, et notamment l'accroissement des risques, le droit n'est cependant pas impuissant. A la tentation de ne pas agir tant que des incertitudes subsistent, les pouvoirs publics doivent au contraire intégrer ce paramètre dans la législation et dans la manière de construire une stratégie d'anticipation et d'adaptation.

Cela se traduit par la mise en œuvre de principes (1) orientant les règles applicables, ces dernières devant en principe être impulsées par une politique, une stratégie plus générale (2).

1- Les principes de prévention et de précaution : l'incertitude du risque saisie par le droit

Dans le prolongement de ce qui vient d'être décrit, Bernard Drobenko parle du rôle du droit dans la gestion des risques en ces termes : « Pour le droit l'objectif est de poser des règles, absolument nécessaires dans un contexte de risques affectant les biens et les personnes, mais la difficulté est d'intégrer cet aléa, cette incertitude[412] ». Aussi, prise en considération par les sciences, l'incertitude est également intégrée dans le droit, dans le but d'éviter que ce paramètre ne soit un prétexte à l'inaction.

Cette nécessité est d'autant plus importante lorsque les risques impliqués peuvent créer des dommages irréversibles. Ainsi, pour Jan Mcdonald « Si l'incertitude demande une approche de gestion adaptée pour formuler des lois sur l'adaptation, le risque de conséquences irréversibles nous oblige à adopter une approche beaucoup plus précautionneuse[413] ».

Devant les lacunes de connaissances, le droit peut adopter plusieurs positions, en fonction précisément du degré de connaissance. Deux principes apparaissent alors particulièrement pertinents : le principe de prévention, utilisé bien au-delà de la question environnementale pour gérer toutes sortes de risques, et le principe de

[411] Chantal CANS (dir. sci.) et *alii, op. cit*. p 33.
[412] Bernard DROBENKO, *op. cit.* §29.
[413] « If uncertainty demands an adaptive management approach to designing adaptation laws, the risk of irreversible consequences obliges us to adopt a far more precautionary approach. » Jan MCDONALD, *op. cit.* p 290.

précaution, consacré notamment dans la Convention de Rio[414], puis transposé dans le droit interne de nombreux pays. La prévention suppose un degré de connaissance plus important que la précaution. En effet, le principe de précaution a justement été mis en avant pour éviter que des actions pour lesquelles les scientifiques n'ont pas le recul ou les connaissances suffisantes conduisent à des conséquences négatives pour l'homme ou l'environnement[415]. Pour Thierry Martin, ce principe est « une norme collective invitant à prendre des mesures de prévention anticipées à l'égard de risques graves et/ou irréversibles, mais seulement suspectées et dont la connaissance scientifique est insuffisante[416] ».

Il s'agit ainsi de choisir la voie la plus prudente, dans l'attente d'avoir davantage d'informations. Deux conceptions sont possibles. La première consiste à prendre des mesures proportionnées et économiquement supportables, alors que la deuxième suit le raisonnement selon lequel dans le doute, mieux vaut ne pas se lancer du tout dans cette nouvelle technologie. Aussi, « (...) soit les dangers ne sont pas démesurés, et alors la première conception présente de nombreux avantages, notamment celui de permettre des progrès techniques importants, qui pourront toujours être encadrés voire bloqués, si les connaissances nouvelles le suggèrent ; soit une catastrophe majeure menaçant une part de l'humanité, voire l'humanité entière, peut survenir, et alors la décision morale est de conjurer le destin[417] ». En ce sens, la précaution permet d'aller plus loin dans la réglementation, dans la mesure où « Le droit de l'environnement, par le biais du principe de précaution, cherche à intégrer la probabilité du risque qu'il soit imminent ou non, avéré ou non, connaissable ou non[418] », regroupant ainsi une grande variété de potentiels dangers[419].

Quant à la prévention, elle a pour but justement de prendre les mesures adéquates face à un risque identifié. Ici, même si des incertitudes subsistent, nous connaissons la mécanique du phénomène en question, et surtout ses conséquences. Il est alors possible d'identifier les mesures qui permettraient de limiter les potentiels impacts négatifs.

---

[414] Article 3.3 CCNUCC : « Il incombe aux Parties de prendre des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes. Quand il y a risque de perturbations graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour différer l'adoption de telles mesures, (…) ». AGNU, « Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », *op. cit.*

[415] « Le risque était un outil visant à domestiquer l'incertitude, mais le principe de précaution nous rappelle qu'il n'est pas toujours possible d'y recourir. », Patrick PERETTI-WATEL, *Sociologie du risque,* Paris, Armand Colin, 2000, p 68.

[416] Thierry MARTIN, « Le principe de précaution et l'aversion au probable », *in* André LARCENEUX et Marguerite BOUTELET (dir.), *Le principe de précaution. Débats et enjeu*, Dijon, Ed. universitaires de Dijon, 2005, p 11.

[417] Michel MATHEU (Séminaire animé par). Séminaire « Risques », « Les décisions publiques face aux risques », Paris, La documentation française, 2001, p 37.

[418] Eric NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement - Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p 565.

[419] *Cf.* également Morgane CHEVÉ et Ronan CONGAR, « La gestion des risques environnementaux en présence d'incertitudes et de controverses scientifiques : Une interprétation du principe de précaution », *Revue économique,* Vol. 54, n° 6, nov 2003, p 1343 s. , à propos du principe de précaution comme principe de responsabilité, appuyé par l'emploi du critère de maximisation de l'espérance d'utilité minimum afin d'évaluer la situation.

S'agissant de la situation des zones côtières, deux dimensions sont semble-t-il à envisager. En effet, au sujet des scénarios d'évolution du climat planétaire et de ses conséquences, notamment sur le niveau de la mer, nous nous plaçons davantage sur le terrain des hypothèses. Face aux scénarios plus ou moins pessimistes, le principe de précaution serait alors mobilisable afin de prendre les mesures adéquates, même si le changement sera peut-être finalement moins important. Sans nécessairement se baser sur le scénario le plus extrême, il semble raisonnable de se positionner au moins sur le scénario moyen, le risque que l'impact soit plus important constituant dans ce cas le risque acceptable[420], ou résiduel[421]. Quelle que soit l'option choisie – celle-ci dépendra vraisemblablement de la culture du risque de chacun, de la vulnérabilité variable des sociétés et de leur capacité d'adaptation – l'idée essentielle est que l'absence de certitude dans ce domaine ne doit en aucun justifier l'inaction des autorités face à une situation destinée à se dégrader. Aussi, Nicole Lenôtre l'affirme : « Même si on ne connait pas avec précision ces phénomènes (notamment l'élévation du niveau de la mer), le principe de précaution doit s'appliquer, notamment en évitant de densifier les zones urbanisées et en anticipant l'évolution possible des phénomènes[422] ».

De plus, avec une démarche guidée par le critère de « l'état des connaissances scientifiques »[423], c'est-à-dire l'actualisation constante des connaissances, des ajustements seront toujours possibles au fur et à mesure que les scénarios se préciseront.

En revanche, lorsque l'on s'intéresse plus précisément aux phénomènes attendus, conséquences des changements climatiques, la prévention peut prendre le relai. En effet, les tempêtes et submersions sont l'objet de toutes les attentions de la part des autorités, de manière plus ou moins poussée en fonction des autorités. Toutes les disciplines sont ainsi mobilisées pour appréhender ces risques et les gérer au mieux, par diverses actions. Aussi, il s'agira essentiellement de mettre en place ou de renforcer une politique de prévention, et de les adapter à une possible intensification des phénomènes naturels en question.

La prévention suppose alors différentes mesures afin dans certains cas de prévenir la survenue de l'évènement (ex : lutte contre l'érosion), et dans d'autres cas d'en prévenir les dommages (ex : ouragan).

Le besoin d'anticipation et de prévention de risque dans un contexte de changement climatique impose d'anticiper davantage, au lieu de subir et d'ajuster au fur et à mesure. Cela implique de mettre en place une stratégie, c'est-à-dire d'adopter des mesures cohérentes dans l'optique de réduire les risques. Les moyens pour y parvenir pourraient alors différer.

---

[420] « Part du danger dont on admet qu'elle ne peut être éliminée par des ouvrages ou des mesures », Jean-Marc ANTOINE (dir.), *Les mots des risques naturels*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 2008, Entrée « Risque naturel », p 101.

[421] « Risque pour lequel le coût de l'élimination serait trop onéreux au regard des bénéfices attendus. », *Idem.* p 101.

[422] Nicole LENÔTRE, *op. cit.* § 29.

[423] Eric NAIM-GESBERT, *op. cit.* p 508.

2- Vers une stratégie d'anticipation des risques côtiers et de leur aggravation

Le terme de stratégie se retrouve dans de plus en plus d'études relatives aux risques. Son utilisation est liée à la notion d'adaptation, autre versant de la lutte contre les changements climatiques. Les documents de travail internes ou internationaux, ainsi que certaines législations parlent en effet de « stratégie d'adaptation[424] ».

Rappelons que l'adaptation est définie comme la « Démarche d'ajustement au climat actuel ou attendu, ainsi qu'à ses conséquences. Pour les systèmes humains, il s'agit d'atténuer les effets préjudiciables et d'exploiter les effets bénéfiques. Pour certains systèmes naturels, l'intervention humaine peut faciliter l'adaptation au climat attendu ainsi qu'à ses conséquences[425] ». Elle est également à mettre en perspective avec la notion de résilience, c'est-à-dire la « Capacité de résistance des systèmes sociaux, économiques et environnementaux face à une perturbation, une tendance ou un événement dangereux, permettant à celui-ci d'y répondre ou de se réorganiser de façon à conserver sa fonction essentielle, son identité et sa structure, tout en gardant ses facultés d'adaptation, d'apprentissage et de transformation[426] ». Cette capacité doit être réfléchie et organisée en amont, d'où la nécessité de prévenir par des mesures répondant à une stratégie. Ainsi pour Alexandre Magnan, « S'adapter suppose, d'une part, de maintenir ou renforcer sa résilience face à des perturbations actuelles et, d'autre part, d'être capable de se projeter sur le long terme (Magnan 2013)[427] ».

Cette stratégie doit intégrer à la fois la gestion des risques tels qu'ils ont toujours été connus, mais également les évolutions résultant du changement climatique. Bernard Drobenko estime ainsi que « toute stratégie doit intégrer le changement climatique, elle doit viser aussi à intégrer la diversité des conséquences qui peuvent en résulter pour les personnes et les biens[428] ».

Etablissant une différence entre les démarches anticipatives et réactives, Filipe Duarte Santos affirme ainsi que « Le processus d'adaptation spontanée, aussi appelée réactive, ne constitue pas une réponse consciente aux stimuli climatiques et n'est pas précédé d'une analyse des scénarios climatiques, des vulnérabilités et des risques présents et futurs. » A l'inverse, « L'adaptation planifiée, aussi appelée anticipative, est, au contraire, un processus stratégique fondé sur la connaissance du changement des conditions climatiques et de ses impacts sur les systèmes naturels et humains. Son objectif est

[424] L'on citera notamment la Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions intitulée « An EU strategy on adaptation to climate change », 18 juin 2013 ; le « Bangladesh climate change strategy and action plan 2009 » adopté par le Gouvernement en septembre 2009 ; ou encore le Rapport Cousin, *Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'État et les collectivités territoriales*, la Documentation française, novembre 2011, 61 p.

[425] GIEC, « Incidences, adaptation et vulnérabilité », Résumé à l'intention des décideurs, » *Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate,* Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2014, p 34.

[426] *Ibid.*

[427] Alexandre MAGNAN, « Eviter la maladaptation au changement climatique », *Policy brief*, n°08/13, juill. 2013, IDDRI.

[428] Bernard DROBENKO, *op. cit.* § 29.

l'intégration de ce changement dans les politiques de gestion au niveau local, régional, national et international, afin d'atténuer les inconvénients ou d'exploiter les avantages[429] ». Il s'agit à tout moment de considérer l'impact sur le risque à long terme d'une décision relative au territoire et aux populations s'y trouvant, de sorte que « Dès le démarrage des projets d'aménagement, il faut avoir présent à l'esprit que les avantages d'une construction à proximité de la mer ont un coût, qui pourra peser financièrement sur la société dans les années futures[430] ».

Le politique sert donc à impulser la stratégie, que le droit retranscrit dans des règles cohérentes. Bernard Drobenko établit ainsi la distinction suivante : « De manière générale, les politiques publiques sont développées par un droit en appui d'une orientation générale structurant les objectifs et les modalités de leur réalisation, que nous dénommons « stratégie », tandis que le droit qui en résulte apparait comme un mode opérationnel de mise en œuvre de cette stratégie[431] ». L'auteur remarque à ce titre que le droit de la protection du littoral s'est dans un premier temps construit justement sans stratégie, de manière empirique. C'est à la faveur de l'évolution des connaissances et des réflexions sur le sujet que la nécessité d'une stratégie cohérente, respectueuse autant que possible des intérêts de chacun, s'est imposée.

Aussi, loin d'impliquer une stratégie figée « L'adaptation est un processus dynamique et continu[432] ».

Concrètement, quelles peuvent être ces stratégies, et quelles sont les mesures répondant au défi de l'adaptation ? Pour André Monaco et Patrick Prouzet, la réponse est très ouverte, et « L'adaptation des zones côtières au changement climatique est un concept très général qui reflète une vaste gamme d'activités[433] ». Les auteurs distinguent généralement trois stratégies : « le repli, l'accommodation et la protection[434] ». Martine Tabeaud distingue quant à elle dans un tableau synthétique : faire face, prévenir, valoriser[435].

Alors qu'à travers le repli, émerge la possible position du déplacement dans cette problématique[436], il s'avère que c'est plutôt la protection, souvent au détriment de l'accommodation qui a primé. Ce choix n'est pas sans conséquence pour le littoral, et doit être mis en perspective avec l'accroissement des risques dans ces zones.

---

[429] Filipe DUARTE SANTOS, « Vulnérabilité, impacts et adaptation des zones côtières au changement global », *in* André MONACO et Patrick PROUZET (dir.), *op. cit.* p 184.
[430] Nicole LENÔTRE, *op. cit.* §29.
[431] Bernard DROBENKO, *op. cit.* §3.
[432] Filipe DUARTE SANTOS, *op cit.* p 184.
[433] *Ibid.* p 185.
[434] *Ibid.*
[435] Martine TABEAUD, « Les territoires face au changement climatique », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement,* 4/2009, n° 56, §15.
[436] *Cf. infra* pp 183 s.

§2- Gestion du risque côtier par la protection contre l'aléa

La stratégie longtemps privilégiée face au risque, et encore appliquée dans beaucoup de pays est celle de l'aménagement du littoral pour exploiter son potentiel (A). Elle est essentiellement fondée et permise par l'édification d'ouvrage de défense (B) tentant d'empêcher l'aléa d'atteindre les infrastructures et les habitations.

A/ Une anthropisation du littoral nécessitant d'importants aménagements

Le littoral a depuis longtemps été attractif, du fait notamment de son potentiel agricole et marin. En effet, Roland Paskoff rappelle que « Si la pluriactivité consiste pour une même personne à exercer plusieurs activités complémentaires dont elle tire sa subsistance ou ses revenus, il est incontestable que les littoraux y prédisposent, puisqu'ils offrent à la fois des ressources marines et continentales[437] ». Pourtant, il ne s'agit pas d'un territoire aisé à investir, certaines zones côtières étant marécageuses, d'autres régulièrement soumises aux inondations. Il a donc fallu maitriser ces territoires grâce à des dispositifs spécifiques.

Il s'agit notamment de la poldérisation, très développée en Europe de l'Ouest, dès le Moyen-Age[438]. Ainsi, en France, les zones sur la côte Atlantique frappée par Xynthia sont pour la plupart issues de cette technique, permettant d'utiliser les marais[439] pour l'agriculture, et qui se sont ensuite transformées en territoires d'habitation, avec la construction de digues[440]. Ces digues n'étaient initialement pas construites pour protéger des zones habitables, mais pour permettre l'exploitation agricole.

Quant aux États-Unis, les littoraux sont également extrêmement peuplés et abritent des mégalopoles fondamentales telles que New York. Cela s'explique notamment par les modalités de colonisation des États-Unis, les migrants européens développant dans un premier temps des villes portuaires sur la côte atlantique[441].

Cette occupation massive des côtes n'a pas été sans conséquence sur la nature et la perception du risque. Ainsi, André Monaco et Patrick Prouzet l'ont constaté dans leur étude du sujet : « Plus les hommes se sont installés au bord de la mer, plus ils sont devenus sensibles à l'évolution du trait de côte[442] ». La fragilité observée aujourd'hui n'est pas uniquement due aux changements climatiques. Elle est le résultat d'une anthropisation considérable des littoraux, de leur exploitation de diverses manières, fragilisant ainsi ce milieu en même temps que les populations s'y installent davantage.

Or, et il s'agit d'un élément tout aussi crucial, les implantations d'habitation qui ont pu avoir lieu auparavant, ont été réalisées dans un contexte où la culture du risque que nous avons abordée était beaucoup plus forte, de sorte qu' « A côté de la mise en place

[437] Roland PASKOFF, *in* André GAMBLIN (coord.), *op. cit.* p 165.
[438] Fernand VERGER, « Digues et polders littoraux : réflexions après la tempête Xynthia », *Physio-géo*, vol. 5, pp 95-105, §2.
[439] Roland PASKOFF, *op. cit.* p 145 s
[440] Virginie DUVAT, Alexandre MAGNAN, « *Des catastrophes « naturelles »? », op. cit.* pp 71-74.
[441] André MONACO, Patrick PROUZET (dir.), *op. cit.* p 212.
[442] *Ibid.* p 198.

de systèmes ingénieux de surveillance et d'entretien de digues, le peuplement des marais a obéi à des règles de bon sens visant à limiter l'exposition de la population aux inondations et submersions. Les villages étaient en grande majorité édifiés dans les secteurs les plus hauts et les plus stables, souvent sur des buttes rocheuses (…) L'habitat qui a plus tard été implanté dans les marais à proximité des terres cultivées était systématiquement édifié au sommet de buttes de terre (…) Les maisons comportaient d'ailleurs un étage (…)[443] ». La solidarité était également un élément fondamental.

Ensuite, les auteurs notent une évolution : « A partir du début du XXe siècle et surtout des années 1950, la population et la vie économique des marais ont considérablement évolué, ce qui a eu pour effet d'accroître brutalement la vulnérabilité humaine aux aléas inondation et submersion[444] ». Cela est dû à un énorme développement immobilier en parallèle à l'accroissement de l'attractivité des zones littorales. Or, « Le recul progressif des activités agricoles et conchylicoles a eu deux effets pervers : la dilution de la connaissance de l'environnement et de la mémoire des évènements passés (en raison de la disparition progressive de la population ayant une culture du risque dans ces communes), et l'urbanisation des zones basses[445] ». Non seulement il ne s'agissait plus de professionnels du littoral, mais de surcroit les habitations étaient pour la plupart des résidences secondaires, les habitants étant alors moins présents et moins sensibilisés. Le littoral a davantage été envisagé sous son aspect récréatif.

Si l'exemple qui vient d'être donné est celui de la France, cette tendance à l'urbanisation grandissante, et à l'installation dans des territoires géographiquement vulnérables est partagée par l'ensemble des pays concernés. Ainsi, le Bangladesh subit une explosion démographique, couplée à un territoire déjà fortement soumis aux inondations, du fait notamment de sa configuration deltaïque. De même, dans les atolls du Pacifique, certaines îles sont agrandies, aménagées afin de contribuer à l'organisation et au développement économique de l'État[446].

C'est alors qu'avec l'attractivité croissante, notamment touristique des littoraux « le développement rapide de l'urbanisation littorale est allé de pair avec la volonté de fixer cet espace mouvant[447] ». Cela s'est traduit, nous l'avons dit, en partie par la création de polders, mais c'est surtout grâce à la construction de nombreux ouvrages de défense que les populations ont privilégié pour assurer leur protection face à l'aléa.

B/ La gestion du risque essentiellement menée par la construction d'ouvrages de défense

Parler d'ouvrage de défense fait référence pour une majorité de cas à l'édification de digues. C'est en tout cas le moyen technique longtemps privilégié, avant que d'autres

[443] *Ibid.* p 73-74.
[444] *Ibid.* p 74.
[445] *Ibid.* p 75.
[446] *Cf. infra* p 147.
[447] Marie-Claire PRAT, « Le littoral : faut-il maitriser la nature ou s'accorder avec elle ? », *in* BATTIAU-QUENEY Yvonne, LAGEAT Yannick, PRAT Marie-Claire, *L'homme et la dynamique littorale : maitrise ou adaptation ?*, *Dynamiques environnementales*, n° 30, LGPA ed., 2012, p 7.

méthodes ne soient élaborées. Elles ont été construites à mesure que l'espace littoral a été investi, pour sécuriser les terres existantes ainsi que pour permettre l'implantation des polders. Deux types de digues sont à distinguer : celles directement en contact avec la mer, et les digues dormantes, situées plus à l'arrière[448].

Avec ces mesures dites « structurelles[449] », il ne s'agit pas de supprimer l'aléa – ce qui est impossible – mais de le contrôler, et ainsi d'atténuer le risque et de protéger les populations. Ces ouvrages sont principalement les digues, les barrages, et les bassins de rétention. S'agissant du littoral, ce sont principalement les digues qui sont utilisées[450]. Le but est de construire des édifices – généralement des murs - suffisamment solides pour résister à l'assaut des vagues en cas de forte houle, et d'empêcher la mer d'entrer dans les terres lors de forts coefficients de marée. Ils permettent non seulement de protéger ce qui existe déjà dans les zones à risques, mais participent également à une stratégie d'aménagement du territoire visant à développer certaines infrastructures, allant jusqu'à une « artificialisation[451] » de ces espaces, ainsi que nous venons de le voir.

Le littoral français est couvert de digues sur près de 8000 kilomètres. Les autorités estiment qu'il s'agit d'une défense importante puisqu'un rapport a été réalisé après Xynthia pour justement identifier les éléments à améliorer. De l'autre côté de la planète, les Maldives, surtout Malé, la principale île, ont également fait l'objet d'importants travaux de défense, notamment avec l'influence coloniale britannique[452]. Plus récemment, c'est même un projet d'île artificielle qui été lancé via le projet Hulhumalé[453]. Au Bangladesh, dans les années 1960 a été lancé le Coastal Embankment Project, consistant en la construction de 1600 km de digues de boue séchée, parallèles à la côte, entretenues – difficilement – par les habitants[454].

Deux types de stratégies seraient alors à envisager : soit ces ouvrages sont construits par chaque propriétaire afin de protéger son propre bien, soit les digues relèvent du domaine public et sont construites par les autorités, à partir d'un plan cohérent visant à protéger l'ensemble d'un territoire donné. Dans la pratique, il s'avère plutôt qu'un mélange des deux soit pratiqué. Initialement, c'est surtout une protection individuelle qui est mise en place, au risque d'un manque de cohérence entre les différentes parcelles. Mais dans un second temps, un certain nombre de pays ont initié des projets plus vastes, certains allant de pair avec le gain de terrain sur la mer. C'est le cas de la France, du Bangladesh, ou encore des Maldives.

---

[448] Fernand VERGER, « Digues et polders littoraux : réflexions après la tempête Xynthia », *Physio-Géo* [En ligne], vol. 5, 2011, § 3-4.

[449] Essentiellement mesures concernant l'aménagement du territoire. Par opposition, les mesures non structurelles sont les mesures d'alerte, d'information, etc.

[450] Le site du Ministère du développement durable distingue « les ouvrages uniquement longitudinaux, qui visent à fixer le trait de côte, constitués le plus souvent de pierres maçonnées et d'enrochements », et « les ouvrages transversaux, qui favorisent la retenue des sédiments, tels que les épis, les structures en géotextiles, ou les brise-lames. », http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-techniques-de-defense-contre.html.

[451] Freddy VINET, *op. cit.* p 155.

[452] « Pendant la période coloniale, ici britannique, les solutions employées en Europe ont été diffusées dans les îles qui concentraient des enjeux, principalement les capitales administratives. », Virginie DUVAT, Alexandre MAGNAN, *Ces îles qui pourraient disparaitre, op. cit.* p 118.

[453] *Ibid.* p 125 s.

[454] *Ibid.* p 41 s.

Pourtant, même si de prime abord, il semble être acquis que les ouvrages de défense tels que les digues sont essentiels à la réduction des risques sur les littoraux, la réalité n'est pas évidente, les conséquences de ces constructions pouvant être bien plus importantes qu'il n'y parait. Il s'agit d'une préoccupation ancienne puisqu' Alain Miossec souligne que « La lecture des archives montre que, tout au long de l'histoire, les ingénieurs et techniciens se sont interrogés sur la pertinence des mesures prises qui ont très longtemps privilégié les solutions les plus rigides, digues, remblais, et murs de toutes sortes : c'est qu'il s'agissait bien de casser l'énergie des vagues sans autre souci que la sauvegarde des biens[455] ». Ce questionnement renvoie aux causes de déplacement, certains étant justement dûs à cette adaptation inappropriée.

[455] Alain MIOSSEC, « La nature littorale et les formes de sa gestion », *in* GAMBLIN André (coord.), Les littoraux. Espaces de vies, Coll. Dossiers des images économiques du monde (DIEM), Dossier n°23, Paris, SEDES, 1998, p 43.

Section 2 : Les limites de l'approche centrée sur l'aléa : le déplacement, conséquence de la maladaptation

Malgré les dispositifs mis en place et la longue tradition d'occupation du littoral, le risque demeure et des déplacements, la plupart du temps subis, ont lieu et se multiplient. Aussi, ainsi que l'affirme Alexandre Magnan, « relever le défi du changement climatique suppose une modification profonde de nos modes de développement et de nos rapports aux contraintes environnementales[456] ». C'est alors en identifiant les erreurs d'une stratégie principalement fondée sur la maitrise de l'aléa (§1) que le déplacement pourra être considéré à l'aune de l'adaptation dans toutes ses dimensions (§2), par le biais d'autres méthodes. Cette vision nous ouvrira la voie vers une analyse de la situation au prisme de la vulnérabilité, autre composante du risque, afin de comprendre le déplacement et les raisons pour lesquelles il est subi. Sa nécessité pourra ainsi également dans certain cas être remise en cause.

§1- Prise de conscience des erreurs de protection : une contrainte environnementale présente et accrue

C'est souvent à l'occasion de la survenue d'évènements importants, qualifiés de catastrophe que sont révélées les lacunes, les limites de la stratégie adoptée (A). Il est alors constaté que trop souvent, les mesures mises en place pour protéger les populations produisent des effets encore plus néfastes[457] et aggravent le risque (B).

A/ La catastrophe : révélateur des lacunes de la stratégie d'adaptation

Un évènement est qualifié de catastrophe lorsqu'il crée des dommages particulièrement importants. Le dictionnaire des risques parle d'un « Evènement causant un sinistre d'ampleur majeure, dont les conséquences sociales et symboliques sont d'ordre historique[458] ». Les auteurs ajoutent ensuite que « Si la catastrophe peut être la réalisation effective d'un risque, bien souvent la réalisation du risque ne donne lieu, fort heureusement, à aucune catastrophe[459] ».

Pour Frédéric Léone et Freddy Vinet la distinction entre risque et catastrophe repose ainsi sur le fait que « Si le risque s'exprime virtuellement, la catastrophe dite « naturelle » le concrétise quant à elle par l'expression d'un endommagement, résultat de l'impact de phénomènes naturels sur les sociétés et leurs territoires[460] ».

---

[456] Alexandre MAGNAN, « Eviter la maladaptation au changement climatique », *op. cit.*
[457] André DAUPHINÉ parle de « comportements néfastes », André DAUPHINÉ, Damienne PROVITOLO, *op. cit.* p 180.
[458] Yves DUPONT (dir.), *op. cit.* p 75.
[459] *Ibid.* p 81.
[460] Frédéric LÉONE et Freddy VINET, « La vulnérabilité, un concept fondamental au cœur des méthodes d'évaluation des risques naturels », *in* Frédéric LÉONE et Freddy VINET (dir.), *La vulnérabilité des sociétés et des territoires face aux menaces naturelles. Analyse géographique*, Coll. Géorisques, Publication de l'université Paul Valéry Montpellier 3, 2005, p 9.

Le caractère extraordinaire de la catastrophe par rapport à d'autres évènements naturels se retrouve dans la définition de la CDI. Dans son projet de codification de la protection des personnes en cas de catastrophe, elle définit cette dernière comme « une calamité ou une série d'évènements provoquant des pertes massives en vie humaines, de graves souffrances humaines et une détresse aiguë, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur, perturbant ainsi gravement le fonctionnement de la société[461] ». Au vu de ce qu'il ressort, il y aurait donc une dimension quantitative qui jouerait, ainsi qu'une déstabilisation de la société impactée, révélant des lacunes dans l'adaptation.

De même, le dictionnaire des risques parle de « phénomène d'interface, car elle implique la dialectique entre l'homme et la nature, le dialogue entre un système social et un écosystème[462] ». Ce dialogue repose sur des « évènements qui sont identifiés spatialement et temporellement. De plus, ils ont des impacts sur des unités sociales ou environnementales. Enfin, en retour, ces unités sociales proposent des réponses ou des ajustements à ces impacts[463] ». L'impact de ces évènements se mesure donc au-delà du seul impact matériel, tangible.

Mais cette « surdimension » de l'évènement, cette perturbation de la société provient-elle des caractéristiques de l'aléa en elles-mêmes, ou d'autres facteurs jouent-ils un rôle? Ce questionnement est important dans la mesure où le retour d'expérience après une catastrophe permet potentiellement d'améliorer la résilience, afin que la survenue d'un nouvel aléa ne se traduise pas par une nouvelle catastrophe.

Il apparait ainsi que la « transformation » de l'aléa en catastrophe résulte le plus souvent de failles, de vulnérabilités dans la capacité des individus, des territoires, de communautés face aux risques. Ce sont les premiers mots de Virginie Duvat et Alexandre Magnan dans leur ouvrage consacré aux catastrophes naturelles : « réalisation « dramatique » d'un risque naturel : « les catastrophes « naturelles » sont produites par les sociétés[464] ». La catastrophe revêtirait ainsi une dimension humaine plus importante, au-delà des seuls paramètres techniques, scientifiques de l'aléa.

La catastrophe est donc la conséquence directe non pas uniquement de la survenue d'un évènement naturel, mais de concrétisation d'un risque très élevé, souvent dû à un manque de préparation. C'est cette même logique qui va conduire à plus ou moins long terme à des déplacements.

Tout l'enjeu consiste donc à gérer ces éléments défaillants, et à agir avant que l'évènement ne se réalise afin d'en réduire l'impact pour ne pas qu'il devienne catastrophique.

Une analyse de la situation de plusieurs espaces côtiers, notamment après la réalisation d'une aléa, ainsi qu'une augmentation des connaissances sur certaines techniques de protection et d'aménagement révèlent que la stratégie jusqu'à présent

[461] Article 3 du projet.
[462] Yves DUPONT (dir.), *op. cit.* p 83.
[463] André DAUPHINÉ, Damienne PROVITOLO, *op. cit.* p 20.
[464] Virginie DUVAT, Alexandre MAGNAN, *Des catastrophes… « naturelles » ?*, *op. cit.* p 2.

privilégiée pour réduire les risques sur le littoral n'est pas ou plus adaptée, voire qu'elle est à l'origine de certaines vulnérabilités, qu'il conviendra d'analyser plus en détail.

B/ Des mesures de protection aggravant la dégradation

Les mesures que nous avons décrit précédemment, entrant dans une stratégie de protection face à l'aléa, se sont révélées au fil des études être en réalité dans bien des cas des facteurs aggravant du risque, notamment en bouleversant les équilibres naturels du littoral. En effet, lors de l'implantation sur le littoral et de la construction de ces ouvrages, il n'a pas toujours été su ou gardé en tête que « (…) de manière naturelle, ces zones s'ajustent dynamiquement aux variations du niveau de la mer en migrant, tantôt vers l'intérieur des terres, tantôt vers la mer. Or, la construction des structures à proximité du trait de côte (routes, digues, urbanisation…) constitue autant de barrières rigides s'opposant à cette dynamique naturelle[465] ».

La pertinence de ces ouvrages (1) tout comme les modalités d'exploitation et d'implantation sur le littoral (2) sont donc à questionner par rapport au degré de risque.

1- Des ouvrages de défense bouleversant les équilibres naturels des littoraux

Ainsi que nous l'avons vu, le recours massif à des ouvrages de défense est censé réduire l'exposition aux risques. Ainsi, « Cette stratégie de résistance a émergé comme une solution universelle face aux risques liés à la mer par des sociétés techniciennes assurées de pouvoir contrôler les agressions marines par une lutte organisée, fondée sur des solutions d'ingénierie[466] », éludant la prise en compte et la compréhension du fonctionnement naturel du littoral.

De ce fait, Nicole Lenôtre, comme d'autres, déplore qu'« Une connaissance insuffisante des processus de transport des sédiments côtiers a souvent abouti à l'adoption de mesures inappropriées pour tenter de remédier à l'érosion côtières[467] ». En outre, il s'avère que même « S'ils fixent une partie du trait de côte, qui n'est plus exposée à l'érosion, ces ouvrages n'empêchent pas les vagues de tempête d'arracher des portions d'îles et de submerger tout ou partie des surfaces habitées. Cela montre bien que les politiques de résistance ont leurs limites[468] ». Cette stratégie est bien loin d'être infaillible.

Ainsi, pour Roland Paskoff « Les arguments ne manquent pas pour dresser un réquisitoire sévère contre les murs de protection et les cordons d'enrochement. Ils enlaidissent l'environnement en artificialisant la côte, ils gênent l'accès aux plages dont

[465] Nicole LENÔTRE, *op. cit.* § 16.
[466] Roland PASKOFF, *op. cit.* 117.
[467] Nicole LENÔTRE, *op. cit.* § 17.
[468] Roland PASKOFF, *op. cit.,* p 121.

ils réduisent la surface par leur présence même, ils n'arrêtent pas le démaigrissement et le recul des estrans (…)[469] ». Pire : « ils accélèrent l'érosion[470] ».

Les experts constatent en effet que « Les ouvrages perpendiculaires aux côtes, tels que les épis, arrêtent les dérives littorales, mais ils piègent les sédiments en amont[471] » tandis que « Les ouvrages longitudinaux (digue, perré…) favorisent quant à eux le renforcement de l'agitation de la mer à leur pied, ce qui a pour résultat une érosion sous-marine qui peut, au final, déstabiliser les ouvrages en sapant le soubassement[472] ».

Cette tendance est accrue par la survenue d'aléas successifs qui contraignent les autorités et/ou les habitants à agir vite pour se protéger de sorte que les constructions s'effectuent sans prise de recul suffisante et que l'on choisit comme solution la plus facile à mettre en œuvre techniquement et financièrement, mais pas forcément la plus appropriée.

Roland Paskoff résume la problématique de la manière suivante : « Un défaut congénital des ouvrages de défense est d'introduire des éléments statiques dans un espace hautement dynamique où l'évolution présente des caractères aléatoires et chaotiques[473] ».

Par exemple, alors que l'auteur, dans son ouvrage écrit dans les années 1990 alertait déjà sur les risques des travaux d'endiguement du Mississippi initiés depuis la grande crue de 1927[474], ces craintes se sont malheureusement révélées fondées lors de la survenue de Katrina qui a produit d'importants dommages. Une partie des inondations catastrophiques a en effet été facilitée par les aménagements du fleuve. Le MRGO (Mississippi River Gulf Outlet), construit il y a plusieurs décennies pour optimiser la circulation fluviale à des fins militaires et commerciales a ainsi été mis en cause par les sinistrés.

Pourtant, les réflexions sur la pertinence de ces procédés ont été initiées assez tôt avec la découverte et le développement d'autres méthodes de défense, plus souples « qui ne fixent pas le trait de côte, mais en ralentissent l'évolution ou permettent l'engraissement de plages[475] ». Les États-Unis en ont été les précurseurs « dès 1922 avec le rechargement de la plage de Coney Island près de New York mais c'est surtout à partir des années soixante que l'US Army Corps of Engineers systématisa l'usage du « beach renourishment » et exerça ainsi une influence plus ou moins grande selon les lieux[476] ». Il existe plusieurs techniques, parmi lesquelles le rechargement de plage, plantation de végétaux, etc[477] qui doivent être conçues comme « un ensemble de techniques

[469] *Ibid,* p 73.
[470] *Ibid.*
[471] Nicole LENÔTRE, *op. cit.* §17.
[472] *Ibid.* § 17.
[473] Roland PASKOFF, *op. cit.*p 84.
[474] *Ibid.* p 138.
[475] Nicole LENÔTRE, *op. cit.* §26.
[476] Roland PASKOFF, *op. cit.* 43.
[477] Nicole LENÔTRE, *op. cit.* §26.

complémentaires, qui doivent être utilisées en fonction de la connaissance que l'on a des phénomènes[478] ».

Une autre difficulté concernant ces ouvrages réside dans le manque de cohérence entre eux et avec le degré de risque lorsqu'ils sont construits par des particuliers. Prenant l'exemple de Kiribati, Roland Paskoff constate ainsi qu'« En dehors des secteurs qui concentrent infrastructures et bâtiments publics, la défense des côtes se résume à une prolifération d'ouvrages dont la plupart sont artisanaux et de petites dimensions[479] ».

En outre, ces ouvrages ne sont pas infaillibles, et peuvent donner une fausse impression de totale sécurité. A plusieurs reprises pourtant, des digues ou des barrages ont rompu, l'eau entrainant alors tout sur son passage[480], notamment lors de la survenue de Xynthia. Aussi, « Malgré d'incontestables prouesses techniques, la sécurité des populations ne peut reposer sur la seule protection offerte par des ouvrages d'endiguement[481] ». Aussi, ne nous y trompons pas, « Les aménagements structurels diminuent l'aléa mais ne suppriment pas le risque[482] ». Pire, par ces moyens, « Non seulement les inondations n'ont pas été maitrisées, mais dans certains cas, leur gravité a augmenté, et l'équilibre écologique a été bouleversé[483] ». Ils doivent donc être complétés, voire remplacés par d'autres méthodes.

Enfin, ces infrastructures ont un coût, non seulement à la construction, mais également tout au long de leur existence, leur efficacité dépendant de leur entretien. Or, il apparait nécessaire de s'achemine de plus en plus vers une analyse plus poussée du coût de ces infrastructures, mises en concurrence avec de solutions alternatives moins coûteuses[484]. Mesures qui d'ailleurs pour un certain nombre d'entre elles ne reposent pas sur un investissement financier excessif puisque « Certains problèmes futurs ne se régleront pas simplement avec de l'argent, mais aussi et surtout avec de nouveaux rapports à l'environnement, une modification des pratiques (agricoles, touristiques, de consommation…), un renouvellement des ambitions politiques et une amélioration des rapports entre les individus d'une même communauté et entre des communautés différentes[485] ». Cela correspond au développement de la notion d'adaptation, qui inclut des mesures beaucoup plus variées, et intègre le paramètre d'incertitude. Puisqu'il n'est

[478] *Ibid.*
[479] Roland PASKOFF, *op. cit.* p 123.
[480] « On retiendra de cet exemple que, bien que les Maldiviens aient à faire face à des risques élevés qui menacent leur capitale depuis des siècles, ils ne sont pas parvenus à en assurer la protection totale. Depuis une vingtaine d'années, l'aide internationale leur a permis de renforcer les ouvrages existants dans les zones les plus vulnérables, sans que ces ouvrages ne les mettent totalement à l'abri des tempêtes. », *Ibid.* p 121.
[481] Stéphanie CARTIER, « Les sciences sociales et les risques naturels : approches récentes », *Natures sciences sociétés* n°13, 2005, p 454.
[482] Freddy VINET, *op. cit.* p 168.
[483] « Not only has flooding not been controlled, but in some cases, the severity has increased and the ecological balance been upset. » Alcira KREIMER, Margaret ARNOLD, Anne CARLIN (ed.), *Building safer cities. The future of disaster risk*, Disaster risk management series n°3, Washington, Disaster management facility, The world bank, 2003, p 214.
[484] Freddy VINET, *op. cit*. p 169. « Au-delà des aspects purement sécuritaires, l'implantation d'infrastructures de protection lourdes et coûteuses pose le problème de leur pertinence technique, financière, sociale et territoriale. »
[485] Alexandre MAGNAN, *Changement climatique : tous vulnérables ?*, *op. cit.* p 15.

pas possible d'anticiper de manière précise ce qu'il va advenir, il faut être capable de pouvoir s'adapter et faire face en toutes circonstances[486].

Mais au-delà de la seule problématique des ouvrages de défense, c'est la manière d'occuper et d'exploiter les territoires littoraux qui semble constituer une source de vulnérabilité.

2- Des modes de vie et d'exploitation sur les littoraux à remettre en cause

Poursuivant sa sévère analyse de la situation, Roland Paskoff affirme qu'« on ne peut que rester perplexe face à la déconnexion progressive entre les modes de vie et les ressources naturelles[487] ». Au fur et à mesure de la modernisation des sociétés, l'urbanisation et le développement économique ont en effet trop souvent pris le pas sur une vie en cohérence avec la nature, dans une logique de développement durable.

L'installation sur ces territoires a été en grande partie permise par la mise en place de moyens appropriés pour protéger les enjeux. Un équilibre précaire s'est alors installé entre assauts de la nature et implantation humaine. Or, une gestion pertinente, dans la recherche d'un équilibre entre développement, protection et sécurité, est loin d'être évidente, tant « sur cette bande littorale étroite et fragile se heurtent des intérêts contradictoires[488] ». Alors que ces écosystèmes « jouent un rôle tampon face aux aléas naturels en atténuant leurs impacts, parce qu'ils absorbent l'énergie des vagues ou la force des vents, par exemple[489] », leur dégradation par certains moyens de protection et par le développement intensif diminue ce rôle protecteur, augmentant ainsi le danger.

Ainsi, dans les petits États insulaires, notamment les Maldives, les populations ont tendance à se recentrer sur les atolls déjà fortement urbanisés, et « l'occidentalisation des archipels du Pacifique qui s'est opérée au cours des deux derniers siècles a engendré des bouleversements majeurs, qui ont considérablement accru la *vulnérabilité* de leurs populations aux aléas météo-marins[490] ». C'est ainsi que « Dans les atolls urbains, les impacts environnementaux de la croissance démographique resteront forts tant qu'elle sera mal gérée (absence de traitement des eaux usées, extraction de matériaux sur les platiers, etc) [491] ».

Quant aux pays développés, notamment la France, ils ont souffert du développement de ce que Roland Paskoff appelle les lotissements « pieds dans l'eau[492] ». Les dunes sont alors victimes de « déstabilisation par dégradation de leur végétation sensible au

[486] « Or, compte tenu du fait qu'il ne sera jamais possible de prévoir toutes les perturbations climatiques longtemps à l'avance, il est essentiel que les territoires, quelle que soit l'échelle spatiale où l'on se situe, ne soient pas seulement capables d'anticiper, mais aussi d'être ou de continuer d'être résilients. » *Ibid.* p 16.
[487] Roland PASKOFF, *op. cit.* 67.
[488] André MONACO, Patrick PROUZET (dir.), *op. cit.* p 198.
[489] Alexandre MAGNAN, Virginie DUVAT, « La fabrique des catastrophes « naturelles » », *Natures Sciences Sociétés* 2015/2, vol. 23, p 99.
[490] *Ibid.* p 234.
[491] *Ibid.* p 251.
[492] *Ibid.*

piétinement, amoindrissement par extraction de sable, voire disparition pure et simple par arasement pour la création de lotissement à proximité des rivages[493] ».

Avec la construction d'ouvrage de défense « On est alors pris dans un engrenage qui risque d'aboutir à la disparition des plages dont l'existence était initialement la raison d'être des aménagements[494] ».

Il ne s'agit pas nécessairement de prôner un total retour en arrière mais la remise en question de certains éléments est cependant souhaitable, même indispensable. Fernand Verger envisage par exemple des polders d'été permettant d'autoriser des parcelles d'agriculture et à ne pas lutter mais laisser les tempêtes les recouvrir en hiver. La dépoldérisation complète est également une option discutée. Cela supposerait évidemment d'exclure certaines habitations installées sur ces territoires.

S'amorce alors la question de la perception et de la place du déplacement au regard de ce qui vient d'être dit en terme de besoins stratégiques et de lacunes dans la manière de faire face à l'aléa. Ce déplacement sera tantôt considéré comme un échec d'adaptation, tantôt comme une option viable d'adaptation en fonction des circonstances.

§2- Le déplacement, conséquence de la maladaptation ou technique d'adaptation ?

Selon la manière dont est appréhendée l'adaptation et les méthodes utilisées ou envisagées, le déplacement deviendra alors soit la conséquence négative des mesures inappropriées adoptées jusqu'à présent (A), soit une méthode d'adaptation parmi d'autre (B), à condition qu'elle soit pensée, anticipée, afin d'impacter le moins possible les droits fondamentaux des individus. Cela dépendra particulièrement des moyens identifiés et utilisés pour réduire la vulnérabilité.

Cette réflexion doit être menée par rapport à la nécessité de s'adapter correctement face à un aléa, mais également de s'adapter au changement climatique.

A/ Le déplacement conséquence de la maladaptation

Le GIEC définit l'adaptation comme l'« ajustement des systèmes naturels et humains face à un nouvel environnement ou un environnement changeant[495] », et dresse une liste non exhaustive des pratiques correspondant à cette démarche. La modification du mode de vie, la diversification des moyens de subsistance, le développement d'une culture du risque et de dispositifs d'alerte et de prise en charge d'urgence sont autant de moyens de faire face à la survenue d'un aléa[496]. Alexandre Magnan, auteur de nombreux

[493] *Ibid.* p 98.
[494] *Ibid.* p 69.
[495] GIEC, « Incidences, adaptation et vulnérabilité », *op. cit.*
[496] « These include proactive measures such as crop and livelihood diversification, seasonal climate forecasting, community-based disaster risk reduction, famine early warning systems, insurance, water storage, supplementary

développements sur le sujet identifie deux piliers fondamentaux pour l'adaptation : l'anticipation et la résilience[497], correspondant à « la prise en compte d'horizons temporels à la fois suffisamment lointains pour être ambitieux, au risque de paraître abstraits, et suffisamment proches pour stimuler une mobilisation immédiate[498] ».

Or, au regard de ce que nous venons d'étudier, un grand nombre de sociétés vivant dans les espaces côtiers ne disposent pas de moyens suffisants d'adaptation, pour diverses raisons. Surtout, elles ne choisissent pas toujours la stratégie d'adaptation la plus appropriée. L'on parle alors de maladaptation. Ce terme a émergé dans les années 1990. Jon Barnett et Saffron O'Neill la décrivent comme les « actions prises clairement pour éviter ou réduire la vulnérabilité au changement climatique qui impacte négativement, ou accroit la vulnérabilité d'autres systèmes, secteurs, ou groupes sociaux[499] ». A partir de cela, ils identifient cinq types de maladaptation : « augmentation des gaz à effet de serre », « peser de manière disproportionnée sur les plus vulnérables », « coûts d'opportunité élevés », « réduire les incitations à s'adapter », « trajectoire dépendante[500] ». Quant à Alexandre Magnan, il propose la définition suivante : « processus d'adaptation qui résulte directement en un accroissement de la vulnérabilité et au changement climatique et/ou en une altération des capacités et des opportunités actuelles et futures d'adaptation[501] ». L'auteur détaille 11 principes directeurs divisés en maladaptation environnementale, socioculturelle et économique[502].

Ces conditions conduisent au déplacement soit lors de la survenue d'un évènement déclenchant une catastrophe, ainsi que nous l'avons vu précédemment, soit face à une contrainte plus diffuse, conduisant à une dégradation de moins en moins tolérable des conditions de vie et de sécurité.

Cette problématique, nous aurons l'occasion d'y revenir, doit être mise en perspective avec les questions de développement et de « mal-développement[503] ». En effet, adaptation et développement sont souvent mis en perspective, ce dernier étant perçu comme un moyen d'améliorer la capacité de résilience des populations. Or, nous l'avons vu, les modalités de développement économique et urbain peuvent au contraire venir aggraver le risque.

---

irrigation and so on. They also include reactive or ex-poste adaptations, for example, emergency response, disaster recovery, and migration (Sperling and Szekely, 2005). » « Cela inclut des mesures proactives telles que la diversification des cultures et des modes de vie, des prévisions climatiques pour chaque saison, réduction du risque basé sur l'entraide communautaire, système d'alerte précoce de famines, assurance, rétention d'eau, irrigation supplémentaire, etc. Cela implique aussi des mesures d'adaptation réactive, par exemple réponse urgence, rétablissement après un désastre, et migration (Sperling and Szekely, 2005) » *Ibid.*

[497] Alexandre MAGNAN, *Changement climatique : tous vulnérables ?, op. cit.* p 51.

[498] Laurence TUBIANA François GEMENNE, Alexandre MAGNAN, *op. cit.* p 11.

[499] « action taken ostensibly to avoid or reduce vulnerability to climate change that impacts adversely on, or increases the vulnerability of other systems, sectors or social groups » Jon BARNETT, Saffron O'NEILL, « Maladaptation », Editorial, *Global environmental change*, n°20, 2010, p 211.

[500] « Increasing emission of greenhouse gases », « disproportionately burdening the most vulnerable », « high opportunity costs », « reduce incentive to adapt », « path dependency » *Ibid.* p 212.

[501] Alexandre MAGNAN, « Eviter la maladaptation au changement climatique », *op. cit.*

[502] Nous reviendrons plus en détail sur ces facteurs lorsque nous détaillerons les sources de vulnérabilité. *Cf. infra*, chap. suivant, pp 143 s.

[503] Virginie DUVAT, Alexandre MAGNAN, *Ces iles qui pourraient disparaitre*, *op. cit.* p 15.

Dans ce contexte, le déplacement est alors vu comme un moyen d'échapper à ces difficultés, mais intervient bien souvent très tard, les lacunes de l'adaptation et du développement n'étant pas nécessairement identifiées avant, et ne laissant pas le temps et l'opportunité de chercher d'autres solutions. Même lorsqu'elles le sont, les moyens ne sont pas toujours suffisants pour modifier la stratégie avant qu'un évènement ne survienne.

Pourtant, le déplacement n'est pas nécessairement à exclure de toute stratégie d'adaptation, au contraire. Si les bénéfices du déplacement à plusieurs égards (environnemental, économique) sont supérieurs à ceux du maintien, et surtout si la démarche procède d'une réflexion générale, collective d'anticipation dans la gestion du risque, ce déplacement devient une composante d'une stratégie d'adaptation beaucoup complète et complexe.

B/ Vers un déplacement intégré à la stratégie d'adaptation

Alors que de nombreuses options sont envisageables pour tenter d'améliorer l'adaptation, il convient de garder à l'esprit que chaque cas est particulier et les solutions dépendent des facteurs socio-économiques et culturels. Le déplacement peut ainsi constituer la meilleure solution, en fonction de ces différents paramètres. Virginie Duvat indique que « Pour choisir entre diverses options d'adaptation des zones côtières au changement climatique, il faut généralement considérer des options d'investissement de longue durée (plus de trente ans), tels que l'aménagement du territoire, la construction d'infrastructures de logement, de loisir, de tourisme et de transport[504] ». C'est à cette occasion que peut être remise en cause l'implantation dans certaines zones.

Or, suite aux constats effectués jusqu'à présent, et à la pression accrue du changement climatique, des réflexions ont débuté ou se sont intensifiées dans chaque pays et au niveau international afin de trouver de nouvelles stratégies pour remplacer ou palier à l'artificialisation excessive des littoraux. Il devient en effet incontournable d'appréhender ces risques beaucoup plus globalement et non uniquement avec des ouvrages de défense. C'est du reste ce qu'un certain nombre de communautés développaient auparavant ou mettent en pratique à présent. Tout ceci doit être pensé « dans le cadre d'une stratégie nationale, mais aussi et surtout en tenant compte des réalités locales[505] ».

Ainsi, un système d'alerte performant permettra d'évacuer les populations et d'éviter que le désastre n'ait un impact sur l' « enjeu humain ». Des mesures de précaution

[504] *Ibid.* p 187.

[505] « Les analyses, le dialogue et la planification des actions devraient tenir compte de trois éléments-clés : a) la résilience des communautés et leur sensibilisation à la préparation aux catastrophes ; b) l'établissement d'un cadre adaptatif pour la coordination de l'assistance humanitaire et de la protection, relativement aux divers scénarios possibles ; et c) le renforcement des capacités, de même qu'un appui ultérieur, pour les divers acteurs impliqués dans l'atténuation des catastrophes (dont la prévention du déplacement), la préparation et l'intervention, aux niveaux national, provincial, et local. », Wan S SOPHONPANICH, « Inondations en Thaïlande : fuir, lutter ou flotter », Prévenir le déplacement, *Revue Migrations forcées* n°41, déc 2012, http://www.fmreview.org/fr/prevenir.

peuvent également être prises sur place pour protéger les biens. La construction de maison sur pilotis, ou avec un étage rendent moins vulnérables les habitants de cette zone. Puisque l'eau monte, adaptons nous, et élevons-nous… Quant à la salinisation des terres, nous verrons que si elle met en péril certaines cultures, d'autres activités sont privilégiées au bord de la mer. L'enjeu est alors de trouver un équilibre pour ne pas asphyxier un secteur économique, ou engendrer des effets néfastes pour l'environnement.

Plusieurs types d'adaptations sont donc possibles en fonction des réalités de chaque territoire. Ainsi, Alexandre Magnan mentionne notamment l' « *Ecosystem-based adaptation* » basée sur le postulat « qu'un environnement en bonne santé rend la société moins vulnérable aux risques naturels et au changement climatique. », ou encore la « *community-based adaptation* », « processus d'adaptation fondé sur les priorités, les besoins et les capacités des communautés locales (…)[506] ».

C'est dans cette perpective que la migration représente une stratégie d'adaptation parmi d'autre, permettant de se retirer de zones soumises à un risque trop élevé, et de réduire la pression sur des espaces fragilisés. Reste à déterminer dans quel cas cette solution est à privilégier, par rapport à des mesures d'adaptation « sur place ».

Emerge ainsi la notion de « recul stratégique » ou « *managed retreat* », par opposition à l'accommodation ou à la stratégie sans regret consistant à se maintenir tout en évitant d'aggraver le risque, notamment avec de nouvelles constructions. Le recul stratégique implique au contraire d'identifier à partir de différents critères les zones où les enjeux devront être déplacés afin de renforcer la résilience.

[506] Laurence TUBIANA, François GEMENNE, Alexandre MAGNAN, *op. cit.* p 150.

Alors que l'appréhension et la gestion du risque dépend grandement de la société en question, les conséquences de la réalisation d'un risque fluctuent également considérablement selon l'organisation des sociétés. C'est ainsi que les risques « naturels » actuels se révèlent être une imbrication de plusieurs risques, exacerbés par le développement des sociétés.

L'impact de l'Homme apparait flagrant s'agissant des espaces côtiers, où une forte installation, favorisée par la construction d'éléments de protection, a considérablement affaibli les zones tampons essentielles à la minimisation du risque. Pourtant, ces espaces bénéficient d'atouts intéressants dans la gestion du risque puisque les blocages liés à l'incertitude peuvent être atténués par une meilleure connaissance de la question, ou par l'intégration de cette incertitude dans les façons de les appréhender par le droit.

L'implantation dans les zones côtières, de plus en plus attractives, est donc en grande partie conditionnée par l'appréhension du risque et la protection, l'adaptation qui en découle. Le développement des connaissances sur le risque, les nouveaux moyens de l'évaluer en tenant notamment compte des changements climatiques, favorisent une approche anticipative, les solutions étant recherchées avant que l'aléa ne se produise. Dans ce contexte, le déplacement peut être considéré soit comme un échec à l'adaptation, soit comme la solution la plus appropriée. L'enjeu est de considérer le déplacement à l'aune du risque et d'identifier les facteurs susceptibles de provoquer ce déplacement, pour dans un second temps adopter les mesures qui pourraient permettre de l'éviter ou de mieux l'accompagner. Au lieu de tout axer sur la prise en charge des déplacés, il s'agit d'identifier ceux qui sont susceptibles de l'être pour éviter que le déplacement ne se concrétise, en dépassant la vision centrée sur l'aléa. Ce travail permet non seulement de réduire le nombre de déplacés, mais aussi de mieux identifier ceux pour qui le déplacement constitue la solution appropriée, et de leur apporter une aide plus efficace, plus ciblée.

Des deux éléments qui composent le risque, la vulnérabilité constitue celui où un certain nombre de facteurs sont d'origine humaine ou aggravés par l'homme, et peuvent être corrigés par des mesures, augmentant ainsi la capacité d'adaptation et réduisant de ce fait la nécessité de déplacement. En effet, de l'avis de beaucoup, « La différence entre ceux qui subissent des pertes et ceux qui demeurent non affectés (ou qui en tirent profit) peut s'expliquer par les différences d'accès des individus aux ressources qui peuvent aider à éviter le risque à l'avance ou à se reconstruire après une crise[507] ». C'est donc à partir de l'analyse de ces facteurs de vulnérabilité que pourra être expliqué le déplacement subi et *a contrario* identifier les moyens de mieux gérer le déplacement lorsqu'il est nécessaire.

[507] « The difference between those who lose and those who remain unaffected (or who benefit) can be explained by the differences in the entitlements of people to various resources. », Stephen HUMPHREYS, *Human Rights and Climate Change*, Cambridge, 2010, p 259.

Chapitre 2 : La prise en compte de la vulnérabilité pour sortir de la maladaptation

Des multiples études menées au fil des années sur différents continents, et concernant des aléas divers, le constat général qui en ressort est le même : « (…) les caractéristiques physiques et humaines d'un territoire, et la manière dont elles s'articulent, sont aux racines des forces et faiblesses des sociétés face aux aléas naturels[508] ».

Jusqu'à présent, nous avons surtout vu les caractéristiques des aléas et leurs conséquences sur les populations côtières, menant dans les cas extrêmes aux déplacements. Mais le paramètre déterminant dans cet enchainement d'évènements se révèle en réalité être la vulnérabilité de ces sociétés, parfois d'origine extérieure, mais bien souvent créée ou amplifiée par l'homme. Celle-ci se définit comme étant la « Propension ou prédisposition à subir des dommages. Cela englobe divers concepts, notamment les notions de sensibilité ou de fragilité et l'incapacité de faire face et de s'adapter[509] ».

L'adaptation et la réduction des risques par la protection contre l'aléa ayant démontré ses limites, conduisant bien souvent à une situation de maladaptation, il ressort que cette stratégie d'adaptation doit être sinon remplacée, au moins complétée par un travail approfondi sur les facteurs de vulnérabilité et les moyens de les réduire. Les difficultés, les manques qui produisent la catastrophe (et donc en amont le risque) ont en effet des causes plus profondes qu'il nous faut comprendre et contrer.

Cela nous permettra d'identifier les cas où le déplacement est le résultat d'une vulnérabilité trop importante pouvant être réduite par d'autres moyens, où s'il se révèle être le moyen le plus approprié face au phénomène vécu. Jane McAdam, entre autres, affirme en effet que « mieux comprendre comment renforcer la protection sociale des ménages particulièrement vulnérables aidera les décideurs à identifier des stratégies pour renforcer la résilience des personnes qui restent sur place mais aussi de celles qui quittent les zones touchées par le changement climatique[510]». Il s'agit de rechercher les causes profondes de ces difficultés, au-delà de l'anthropisation excessive des côtes.

Nous nous pencherons alors dans un premier temps sur les différents facteurs géographiques et socio-économiques de vulnérabilité (Section 1), puis dans un second temps sur les facteurs juridiques de vulnérabilité, issus de l'existence ou de la pertinence du droit par rapport aux enjeux, et de l'existence d'institutions et de volonté politique suffisantes (Section 2).

---

[508] Virginie DUVAT, Alexandre MAGNAN, *Des catastrophes…naturelles ?, op. cit.* p 13.

[509] GIEC « Incidences, adaptation et vulnérabilité », Résumé à l'intention des décideurs, *Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate,* Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2014, p 39.

[510] Susan MARTIN, « Bilan sur les données disponibles » Désastres et déplacement dans un climat changeant, *Revue migrations forcées*, n°49, mai 2015, Université Oxford, Centre d'études des réfugiés, p 12.

Section 1 : Complexité et imbrication des facteurs de vulnérabilité dans les zones côtières

Dès l'origine, certains territoires sont par nature davantage exposés aux aléas que d'autres. Il existe plusieurs types de morphologies littorales et insulaires qui conditionnent l'appréhension du risque et le rapport des habitants au territoire de sorte que « La configuration spatiale – on pourrait aussi parler de la nature même de « l'espace support » - présente aux yeux d'un groupe humain un caractère plus ou moins contraignant ou propice en matière de développement[511] ». Mais la société elle-même génère des vulnérabilités, du fait de sa composition, de son organisation, de son rapport à l'environnement. Cette vulnérabilité est composée de plusieurs éléments : le degré d'exposition à l'aléa, la sensibilité au dommage, et la capacité à se rétablir après la survenue de l'aléa.

Le découpage opéré dans les développements qui suivent peut apparaitre quelque peu artificiel, tant la vulnérabilité est en réalité un amalgame, un enchevêtrement de facteurs qui agissent dynamiquement entre eux. Il nous apparait cependant nécessaire à la clarté de l'exposé, ainsi qu'à la compréhension par la suite des diverses normes liées à ces éléments.

Nous suivrons donc globalement le même schéma que depuis le début de nos développements, l'objectif étant d'apporter des réponses aux difficultés présentées précédemment, et qui couplées à une contrainte environnementale, poussent au déplacement. Nous nous attarderons d'abord sur la vulnérabilité géographique physique et humaine (§1). Puis, nous étudierons la vulnérabilité sociale, politique et culturelle (§2), incluant une dimension relative au rapport au déplacement.

§1- Les zones côtières : des territoires particulièrement vulnérables aux risques

La morphologie d'un territoire a une influence déterminante sur sa vulnérabilité. La fragilité géographique représente en effet une difficulté en elle-même et induit un risque. Cette configuration va devoir être prise en compte par les habitants et l'État, et va façonner, à des degrés divers l'organisation et surtout l'économie du pays.

Il nous apparait difficile de généraliser les constatations que l'on peut faire sur un pays ou un territoire, tant « Ces aménagements organisationnels et valeurs sociales sont susceptibles de beaucoup changer au sein et entre les sociétés, et de changer significativement dans le temps[512] », mais de grandes tendances peuvent se dégager au sujet de la vulnérabilité, en fonction des caractéristiques d'une société. C'est ainsi que par exemple « Le cas du Bangladesh montre que l'hypothèse consistant à attribuer aux

[511] « En affinant l'échelle de lecture, on constate que tous les espaces d'une même zone climatique ne seront pas soumis de la même manière aux risques. La nature propre des côtes, aux échelles locale et micro-locale, joue un rôle fondamental. », Alexandre MAGNAN, « La vulnérabilité des territoires littoraux au changement climatique : Mise au point conceptuelle et facteurs d'influence. Hypothèses de recherche », *Changement climatique*, IDDRI, n° 01/2009, p 19.

[512] « These organizational arrangements and social values are likely to vary widely within and between societies and are likely to change significantly over time (Inglehart 1997; O'Brien2009) », *Ibid.* p 337.

pays pauvres une faible capacité d'adaptation aux risques naturels, si elle est discutable dans bien des cas, semble être fondée dans une configuration d'extrême pauvreté[513] ».

Aussi, la situation d'un État va dépendre, dans des proportions variables, de sa configuration géographique (A), et de l'état de son économie (B), les deux étant souvent liés.

A/Degré de vulnérabilité et proportion de territoire soumis au risque

Il existe peu de lieux non soumis à un aléa, mais chacun possède ses spécificités et influe de manière différente sur l'environnement et la société pour créer un risque plus ou moins important. Le premier des facteurs de vulnérabilité est la nature géographique du territoire, certains espaces étant naturellement plus fragiles ou plus hostiles que d'autres.

Les littoraux constituent dans la plupart des pays un élément du territoire parmi d'autres (1) et engendrent des risques à gérer parmi d'autres. Dans la mesure où les aléas sont généralement indépendants les uns des autres, il est à supposer qu'une zone sinistrée puisse être aidée, suppléée par d'autres régions qui sont certes peut-être soumises à d'autres risques, mais ne sont pas atteintes au même moment.

Il s'avère cependant très vite que si effectivement un État dont l'espace côtier ne constitue qu'une part du territoire dispose d'autres ressources pour faire face, cela n'enlève rien à la vulnérabilité de la zone, et surtout qu'il existe des répercussions sur l'ensemble du territoire, de façon plus ou moins flagrante. La problématique est toute autre lorsque c'est l'ensemble du territoire qui est soumis au même risque. Dans ce cas, les vulnérabilités peuvent être diverses, mais lorsqu'un aléa survient, c'est l'ensemble du pays qui est directement ébranlé. Cela se vérifie particulièrement lorsque nous sommes confrontés à des États insulaires, dont la surface habitable est souvent restreinte (2).

1- Littoraux et deltas : une part souvent importante du territoire attractif

La possession de grandes façades maritimes est une source importante de vulnérabilité, même lorsque ces zones ne constituent pas la majorité du territoire étatique. Ainsi, le littoral Atlantique de la France est considérable et a vu sa vulnérabilité s'accroitre non seulement du fait de l'intensification de l'érosion et des phénomènes climatiques extrêmes provoquant un recul du trait de côte[514], mais également du fait d'une attractivité qui a fait exploser l'accroissement démographique de ces zones[515]. De

[513] Virginie DUVAT, Alexandre MAGNAN, *Des catastrophes…« naturelles » ?*, *op. cit.* p 38.
[514] *Cf.* notamment le rapport sénatorial Cousin consacré à l'étude de ce retrait du trait de côte. Alain COUSIN (rapport présenté par), *op. cit.*
[515] S'agissant des territoires d'outre-mer, soumis à un fort risque cyclonique, voire de tsunami pour certaines régions, l'éloignement par rapport à la métropole peut signifier une vulnérabilité accrue, mais ce rattachement des îles à un Etat plus vaste et non impacté physiquement par l'aléa peut également constituer un atout par rapport aux États insulaires.

même, les USA possèdent deux façades en proie aux évènements climatiques[516] et émaillées de mégalopoles telles que New York ou Los Angeles.

La Nouvelle Orléans, lieu des États-Unis qui nous intéresse plus particulièrement, présente une vulnérabilité importante du fait de sa configuration deltaïque, et de sa position en dessous du niveau de la mer. Le passage de Katrina a engendré des millions de sinistrés, et a causé la mort de 1836 personnes, faisant de cet évènement « L'un des plus importants épisodes de déplacement interne de citoyens américains dans l'histoire du pays[517] ». L'élément particulièrement marquant à propos de cet évènement a été « l'incongruité géographique » où l'on a vu « des autorités dépassées par le chaos urbain[518] » dans une ville américaine de plus d'un demi-million d'habitants. Néanmoins, cela n'a pas affecté l'ensemble des États-Unis qui ont maintenu une activité économique toujours aussi compétitive. Avec une nouvelle redistribution de la population, des tensions ont certes eu lieu, sur fond de préjugés raciaux et de renforcement des inégalités, mais d'un point de vue géographique, il n'y a pas eu de bouleversement démographique comparable aux pays où l'ensemble du territoire est dans une situation précaire.

De même, en France, la tempête Xynthia, survenue dans la nuit du 27 au 28 février 2010 et la submersion qui en a résulté sur le littoral charentais et vendéen a également profondément marqué les esprits par la rareté de ce phénomène et par le nombre de victimes. Le coût financier[519] a été très conséquent mais n'a pas paralysé ou ébranlé le reste du pays[520]. Même localement, bien que possédant un fort secteur touristique l'économie repose sur d'autres piliers non ébranlés.

Dans ces pays, la dynamique de ce type d'aléas est assez différente de celle d'autres pays où les intempéries sont récurrentes, cycliques. Ici, la catastrophe fait suite à un évènement ponctuel, prévisible à court terme, mais non inscrit dans une forte culture du risque.

Tel n'est pas le cas des pays dont l'essentiel de leur territoire est constitué autour d'un delta. Les inondations doivent davantage être intégrées au mode de fonctionnement de l'État et à l'organisation de son économie, d'autant plus que bien que susceptibles d'être régulièrement inondées, ces régions sont très fertiles et donc très peuplées. En effet,

[516] Dès les années 1990, des études sur le sujet, pour le compte d'agences environnementales (EPA, NOAA) ont été menées et ont alerté sur l'ampleur de l'érosion et les risques liés au changement climatique.

[517] « one of the greatest episodes of internal displacement of U.S residents in the country's history », Chris KROMM and Sue STURGIS, « Hurricane Katrina and the Guiding principles on internal displacement. A global human rights perspective on a national disaster », Institute for Southern Studies, Jan. 2008, *Special report* vol. 36, n° 1 & 2, p 5.

[518] « Mais à l'ère des grandes catastrophes médiatisées, le choc causé par l'ouragan Katrina aux États-Unis repose sur son incongruité géographique: ces images de familles réfugiées sur leur toit, appelant à l'aide des autorités dépassées par le chaos urbain ont été rapportées du cœur même d'une ville américaine d'un demi-million d'habitants avant le passage de l'ouragan. », Julie HERNANDEZ, « The long way home, une catastrophe qui se prolonge à La Nouvelle-Orléans, trois ans après le passage de l'ouragan Katrina », *L'espace géographique*, 2009/2, vol. 38, p 124.

[519] Evalué notamment par le rapport de la Cour des comptes sur ce sujet. Cour des comptes, *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var*, Rapport thématique, 2012, 299 p.

[520] Notons tout de même, nous y reviendrons ultérieurement, les préoccupations de plus en plus importantes concernant la solidité du système assurantiel, très sollicité.

« On estime à environ 300 millions le nombre de personnes habitant 40 deltas dans le monde, y compris les méga-deltas[521] ».

Le delta du Bangladesh est l'un des plus grands du monde et présente la densité de population la plus forte, sur un territoire pourtant géographiquement précaire[522]. L'accroissement exponentiel de la population accompagné d'un important exode rural tend à renforcer la vulnérabilité de ces zones, du fait de la forte concentration d'enjeu sur des zones à risque. En outre, le territoire est soumis à des changements importants, certaines îles se formant, tandis que d'autres disparaissent du fait de l'érosion.[523] Ces terres nommées *char*, sont soumises à une appropriation et à un régime particulier[524] non sans conséquences.

Avec des conditions démographiques et économiques bien différentes, les Pays-Bas se sont aussi construits en composant avec la mer, alors que l'ensemble du territoire est situé au même niveau ou en dessous du niveau de la mer. C'est par un travail d'aménagement et de protection complexe que l'État a pu se développer[525]. En revanche, la démographie et surtout la densité de population est sans commune mesure avec celle des pays précédemment décrits. Cela nous donne un indice sur l'importance que l'économie et le niveau du pays peut jouer.

Si la plupart des deltas, du fait de leur configuration géographique, font preuve d'une meilleure culture du risque et ont davantage intégré cet élément dans leur organisation, c'est sans commune mesure avec les Etats insulaires, pour qui la menace de submersion est inhérente à l'insularité.

2- Les particularités des territoires insulaires : une vulnérabilité atypique ?

Les îles coralliennes, nous l'avons évoqué, présentent une composition géographique très précaire. Aussi, Gilbert David rappelle que « dans son étude réalisée pour la CNUCED, Briguglio (1983) a montré que 9 des 10 pays les plus vulnérables au monde aux catastrophes naturelles sont des îles[526] ». Pour l'auteur, la vulnérabilité de ces territoires répond à la logique suivante : « (…) l'insularité accroît la vulnérabilité, les îles

[521] « It is estimated that nearly 300 millions people inhabit a sample of 40 deltas globally, including all the large mega-deltas (Ericson et al. 2006). », Julian QUAN, Nat DYER, « Climate change and land tenure. The implications of climate change for land tenure and policy », *Land Tenure Working Paper 2*, International Institute for Environment and Development, Natural Resources Institute, University of Greenwich, 2008, Food and agriculture organization of the United Nations, p 15.

[522] Selon l'UN data, le pays comportant en 2011 150 194 habitants, pour une densité de population de 1019, 8 habitants par kilomètre carré.

[523] Md. Golam MAHABUB SARWAR, *Impacts of Sea Level Rise on the Coastal Zone of Bangladesh*, Masters thesis, Lund University International Masters Programme in Environmental Science, Université de Lund, Suède, 21 nov. 2005, p 7.

[524] *Cf. infra* p 219.

[525] Le *deltawerken* ou « plan delta », initié dans les années 1950, s'est achevé en 1986. Il est constitué de plusieurs ouvrages de protection régulant le débit d'eau dans les bras du delta. Pour un descriptif technique détaillé, voir www.deltawerken.com/.

[526] Gilbert DAVID, « Existe-t-il une spécificité insulaire face au changement climatique ? », Dossier : Les petits États et territoires insulaires face aux changements climatiques : vulnérabilité, adaptation et développement, *Vertigo (revue en ligne)*, vol. 10, n°3, déc. 2010, § 16.

les plus petites et les plus éloignées des continents devraient être les plus vulnérables, les îles basses et les atolls présentant un maxima de vulnérabilité[527] ». C'est ainsi que « D'une manière générale, on reconnait dans la communauté internationale que les petits États insulaires en développement (PEID), de même que les autres petits territoires insulaires, constituent un cas particulier du point de vue tant de l'environnement que du développement[528] ». Par exemple, les États-archipels coralliens tels que Kiribati ou les Maldives sont qualifiés d' « éclatés et morphologiquement instables[529] ». Eclatés car composés d'îlots séparés par de grandes étendues d'eau[530]. Instables car constitués de matériaux soumis à des changements naturels sur des temps relativement courts. Aussi, bien qu'il s'agisse de populations de tailles modestes en comparaison à la plupart des autres États de la planète, le territoire sur chaque atoll est tellement exigu que la densité démographique y est importante. De fait, les individus habitent très près du rivage et sont donc davantage soumis aux aléas. La situation est d'autant plus délicate lorsque le pays est essentiellement composé d'atolls basses ou que seulement un faible nombre de ces atolls est véritablement habitable et habité. Des submersions se produisent régulièrement pendant des marées spécifiques appelées « de vive-eau ». Avec les dérèglements climatiques, l'intensification du phénomène de « *King tide* » inquiète particulièrement les populations, notamment à Tuvalu, déjà en proie à d'importants dégâts. D'une survenance tous les cinq à six ans, l'on risque de passer à des intervalles bien moins importantes, voire à une occurrence annuelle[531]. Cela a un impact sur la gestion des risques, alors que « Les Tuvaluens savent qu'ils n'auront aucun abri pour se cacher ou évacuer si un évènement climatique extrême survient, et qu'ils ne pourront pas planifier de migration[532] ».

Ces réalités géographiques ne sont pas sans conséquences sur l'organisation de la société et ses rapports au risque. Caroline Rufin-Soler, entre autres, affirme que « Pour ces small Islands States[533] », l'océan exerce une grande influence en structurant les domaines naturels et en conditionnant l'organisation socio-économique des territoires[534] ». Néanmoins, à propos de cette insularité, d'autres tiennent tout de même à insister sur le fait que « la spécificité insulaire ne réside pas dans un ou plusieurs

[527] *Ibid.* § 22.
[528] Christian BOUCHARD, Louis MARROU, Steve PLANTE, Rolph PAYET, Eric DUCHEMIN, « Les petits États et territoires insulaires face aux changements climatiques : vulnérabilité, adaptation et développement », *Vertigo* (revue en ligne), vol. 10, n°3, décembre 2010, § 1.
[529] Gilbert DAVID, *op. cit.* § 8.
[530] Par exemple Tuvalu, malgré un territoire étendu sur 750 000 km² dans l'Océan Pacifique Sud, son espace terrestre est seulement de 26 km², faisant de lui le quatrième plus petit Etat du monde, après le Vatican, Monaco et Nauru.
[531] « King tides used to occur once in every five or six years; they have now become annual, triggering the fears of some that they might eventually become permanent. » : « Les « King tides » survenaient d'habitude tous les cinq ou six ans ; cela arrive maintenant tous les ans, attisant les peurs de certains de voir ce phénomène devenir permanent. », François GEMENNE, Shawn SHEN, « Tuvalu and New Zealand case study report », EACH-FOR Environmental Change and Forced Migration Scenarios, 2009, p 8.
[532] « Tuvaluans know that they would have nowhere to hide or evacuate in the case of an extreme weather event, and couldn't plan their migration. » François GEMENNE, Shaw SHEN, *Ibid.* p 9.
[533] Petits États insulaires.
[534] Caroline RUFIN-SOLER, « Les politiques de gestion insulaire dans l'archipel des Maldives », *Cybergeo : European Journal of Geography* (En ligne), *Espace, Société, Territoire*, document 322, mis en ligne le 17 octobre 2005, consulté le 19 février 2014, §4.

caractères qui seraient absolument propres aux îles, mais dans les interactions multiples de données hétérogènes[535] ». Autrement dit, chaque territoire insulaire est spécifique, et si l'on ne peut en tirer des généralités, il est indéniable que les conditions géographiques occupent une place prépondérante et peuvent être *a priori* un facteur de vulnérabilité très fort. Ainsi, dans ce contexte, l'accès aux ressources se révèle souvent délicate. Dans les atolls du Pacifique, l'eau potable n'est disponible que dans certains environnements spécifiques ou uniquement via l'eau de pluie, et le taux de salinité des îles influe sur le potentiel agricole et la végétation de chacune d'entre elles. Quant aux habitations, elles sont pour un certain nombre d'entre elles construites avec les matériaux locaux tels que le bois, ou le sable.

Le cas des Maldives est particulièrement instructif, s'agissant de l'organisation des îles, de la population et des activités. Ainsi, « Chaque île a une fonction particulière parmi trois grandes catégories d'îles : autochtones, touristiques, inhabitées[536] ». La gestion des îles par l'État répond à une logique bien particulière, en fonction de l'utilisation de ce territoire. Ainsi, le ministère de l'Administration des atolls gère ceux habités, tandis que le ministère des Pêches, de l'Agriculture et des Ressources Marines (MFAMR) s'occupe « des îles inhabitées, des bancs de sable, émergés ou immergés, et des récifs[537] », et des îles touristiques, en lien avec le Ministère du tourisme. Cette organisation semble efficace pour l'économie générale du pays, mais cela ne signifie pas forcément que les îles bénéficient toutes des mêmes avantages. Ainsi, l'on peut déplorer que « Généralement, l'île principale, ou l'île-État dans le cas de la mono-insularité, est parfaitement connectée aux réseaux internationaux de transports aériens, maritimes et d'information. Elle ne souffre donc que faiblement de l'insularité. En revanche, pour les îles secondaires, l'île principale est un cordon ombilical généralement incontournable[538] ». De ce fait, bien que faisant preuve d'adaptation, ces ensembles insulaires reposent sur un équilibre fragile. Si l'un des atolls est atteint par un aléa, c'est l'ensemble du territoire étatique qui risque d'être déstabilisé.

Forts de ce constat, ces États se réunissent dès 1994 en conférence à la Barbade afin de réfléchir aux politiques à mettre en œuvre, mettant en lumière huit difficultés : « une population réduite, un manque de ressources naturelles, l'isolement, une grande vulnérabilité aux catastrophes naturelles, une excessive dépendance au marché international et à la globalisation, le manque d'économie d'échelle, des coûts de transports et/ou communication élevés, une administration et des infrastructures publiques onéreuses[539] ».

Emerge déjà ici l'interaction avec l'économie, que nous développons à présent.

---

[535] François TAGLIONI mentionne notamment Françoise PÉRON. *Cf.* François TAGLIONI, « Les petits espaces insulaires face à la variabilité de leur insularité et de leur statut politique », *Annales de Géographie*, vol. 115, n°652, 2006, p 673.
[536] Caroline RUFIN-SOLER, *op. cit.* §5.
[537] *Ibid.* §6.
[538] François TAGLIONI, *op. cit.* p 675. C'est également ce que constate Caroline Rufin-Soler, *ibid.* §25 : « « (…) les îles-hôtels sont extrêmement bien gérées, que ce soit pour les flux touristiques, de marchandises ou de déchets, alors que les îles habitées sont moins bien organisées et souvent reléguées au second plan. »
[539] Gilbert DAVID, *op. cit.* §13.

B/Vulnérabilité inhérente au niveau de vie et à la situation économique dans les zones potentiellement impactées

Economie et changement climatique sont indéniablement liés. Les rapports rédigés ces dernières années, quelle que soit l'autorité dont ils émanent, établissent en effet que le changement climatique aura un impact sur l'économie des pays, de diverses manières, soit lorsqu'un aléa se produit et cause des dommages, soit en raison de l'investissement nécessaire pour mettre en place des mesures d'adaptation, notamment en modifiant certains secteurs de l'économie[540].

Aussi, l'on constate que ce sont les États les plus vulnérables économiquement, qui vont généralement devoir fournir les efforts les plus importants pour tenter de remédier à la situation. De même, au sein de la population d'un pays, ce sont les catégories les plus pauvres qui sont souvent identifiées comme les plus vulnérables (1). Il nous faut néanmoins nuancer ces propos. Si des grandes tendances existent, « Le lien systématique qui est fait dans une grande partie de la littérature scientifique, et plus encore dans la littérature grise et dans les médias, entre *vulnérabilité* et faible niveau de développement est à proscrire[541] ». La vulnérabilité économique se retrouve également dans les pays développés, sous une autre forme, à travers l'importance des enjeux matériels et financiers soumis au risque (2).

1- Lien entre pauvreté et vulnérabilité : l'incapacité financière de s'adapter

Alfonso Giordano et Antonietta Pagano, comme bien d'autres, estiment que « La corrélation entre catastrophes naturelles et migrations devient encore plus évidente quand on prend en considération l'interaction existante entre la vulnérabilité environnementale, la pauvreté et les migrations[542] ». Dans beaucoup de cas, les zones les plus à risque sont en effet investies par des personnes démunies, vivant dans des conditions précaires. Alors que certains investissements seraient nécessaires pour tenter de réduire le risque, ce sont précisément les personnes disposant du moins de moyens qui sont exposées. La situation peut devenir encore plus difficilement tenable lorsque les parcelles et habitations ont été endommagées par de précédents aléas.

Ainsi, au Bangladesh, des études montrent que « L'extrême pauvreté et l'absence de possession de terre poussent une partie significative de la population bangladaise à

---

[540] Particulièrement Nicholas STERN, *Stern review : The Economics of Climate change*, 2006, 700 p. De nombreux travaux ont ensuite été menés, à diverses échelles et par différents acteurs, concernant d'une part le coût des catastrophes, et d'autre part le coût de l'adaptation, pouvant profondément impacter l'économie d'un pays. *Cf.* OCDE, *Réchauffement planétaire : dimension économique et réponse des pouvoirs publics,* Paris, 1995 ; Christian DE PERTHUIS, Stéphane HALLEGATTE, Franck LECOCQ, *Economie de l'adaptation au changement climatique*, Conseil économique pour le développement durable, 89 p ; Swiss Re, « Catastrophe naturelles et techniques en 2010 : une année marquée par des évènements dévastateurs et coûteux », *Sigma* n°1/2011, Zurich, 2011.

[541] Virginie DUVAT, Alexandre MAGNAN, *Des catastrophes…« naturelles »?*, *op. cit.* p 56.

[542] Alfonso GIORDANO et Antonietta PAGANO, « Bangladesh à risque entre vulnérabilité et migrations climatiques », *Outre-Terre*, 2013/1-2 n° 35-36, p 100.

s'installer sur des îles fluviales qui émergent sur certaines périodes[543] ». Ces « *char* » sont de véritables terrains mouvants et les populations sont soumises au risque de tout perdre à la prochaine submersion.

La vulnérabilité naturelle ne fait que se renforcer lorsque les moyens financiers ne permettent pas d'assurer une adaptation suffisante, notamment en termes de ressources pour vivre. Caroline Rufin-Soler rappelle que « La capacité de développement d'un État, quel qu'il soit, est liée aux ressources dont il dispose[544]. » Or, comme nous venons de le voir, face aux changements climatiques, ce sont les États et populations à faible revenu économique qui sont souvent les plus touchés. Ainsi, pour Jane McAdam, « le changement climatique tend à multiplier les facteurs stressants préexistants, tels que la pauvreté, le sous-développement, des pratiques agricoles non soutenables, la pression démographique[545] ».

La première d'entre elles est l'exploitation des ressources pour subvenir aux besoins vitaux, mais également le développement de l'économie. Or, « (…) le faible degré de diversification économique et le développement privilégié d'activités sensibles aux perturbations environnementales, comme le tourisme et la pêche, renforcent la vulnérabilité de ces pays[546] ».

Cela est d'autant plus vrai lorsque d'autres problèmes se greffent. Ainsi, au Bangladesh, la question de l'économie, et surtout de l'agriculture pose également un problème de sécurité alimentaire[547] qui risque de s'aggraver dans les années à venir. En effet, il a été constaté que « L'impact de l'érosion des berges et d'inondations inhabituelles sur l'économie locale est important dans la mesure où cela diminue les terres agricoles, les infrastructures et systèmes de communication, et conduit ainsi à l'appauvrissement et à la marginalisation[548] ». Les problèmes sanitaires sont également à craindre, alors qu' « Une baisse de la production alimentaire causera des pénuries de nourriture menant à des risques pour la santé, ou même des famines[549] », d'autant plus que l'eau est le

[543] « The extreme poverty and landlessness pushed a significant part of the Bangladeshi population to settle on fluvial islands that periodically emerge.», François GEMENNE, Shawn SHEN, « Case Study Bangladesh. Projet EACH-FOR », *op cit*. p 6.
[544] Caroline RUFIN-SOLER, *op. cit.* § 11.
[545] « climate change tends to multiply pre-existing stressors, such as poverty, underdevelopment, unsustainable agricultural practices, and population pressure. » Jane MCADAM, « Moving with Dignity: Responding to Climate Change-Related Mobility in Bangladesh », *in* Jane MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford, 2012, p 165.
[546] Virginie DUVAT, Alexandre MAGNAN, « Des archipels en péril ? Les Maldives et les Kiribati face au changement climatique », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Vol. 10 n° 3, décembre 2010, mis en ligne le 20 décembre 2010 § 32.
[547] Définie par le FAO comme étant « a situation that exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life. » « Une situation qui existe lorsque toute la population, a constamment accès physiquement, socialement et économiquement à une nourriture suffisante, saine et nutritive qui pourvoit aux besoins diététiques pour une vie active et en bonne santé. » Alcira KREIMER, Margaret ARNOLD, Anne CARLIN (ed.), *op. cit.* p 13.
[548] « The impact of riverbank erosion and of unusual floods on the local economy is great as it diminishes agricultural land, infrastructure and communication systems and thus leads to impoverishment and marginalization. » Projet EACH-FOR, « Case Study Bangladesh », *op. cit.* p 5.
[549] « Decreased food production will cause food shortage leading to health hazards or even famine.» Md. Golam MAHABUB SARWAR, *op. cit.* p 20.

principal vecteur de maladies dans le monde. Aussi, lorsque la situation est déjà précaire avant la catastrophe, les populations peuvent éprouver d'importantes difficultés pour reconstruire et reprendre leur activité économique, de sorte que les populations sont entrainées dans une spirale, et «Cette population peut alors difficilement regagner le niveau économique qu'il avait avant qu'un autre choc environnemental ne l'atteigne[550]».

Les atteintes économiques résultant d'une contrainte environnementale énoncées au début de nos propos sont donc en réalité plus profondes. C'est parce que la situation est déjà fragile auparavant que le changement climatique et plus généralement l'aggravation d'un risque viennent renforcer ces difficultés économiques. C'est donc bien plus en amont que la vulnérabilité économique pourrait être réduite, notamment en aidant au développement parallèlement à l'adoption de mesures d'adaptation. Ainsi, Marc Gillet, constatant que « Les pays en développement sont soumis à de nombreuses pressions sur leur développement, autres que le seul changement climatique (…)[551] » voit alors l'adaptation comme « une des composantes de politique de développement plus larges visant à fortifier les institutions et les capacités de résistance face aux défis économiques et sociaux[552] ».

Par ailleurs, avec une situation économique et de développement pourtant bien différente, le cas des États-Unis est particulièrement pertinent pour appréhender la question du lien entre pauvreté et risque, alors qu'il s'agit de la plus grande puissance économique au monde. Lors de la survenue de l'ouragan Katrina, ce sont précisément ces quartiers pauvres qui ont été les plus sinistrés pour deux raisons. D'une part ces quartiers étaient moins bien protégés face aux inondations. D'autre part, les habitants ne disposaient pas de moyens suffisants pour faire face, tant au niveau de la qualité de leur habitat que des moyens d'information et d'évacuation. Par exemple, Marc Zaninetti souligne que « le fait de posséder une automobile s'est révélé critique lors du passage de l'ouragan Katrina[553] », beaucoup de personnes ne disposant pas de moyens de locomotion pour évacuer leurs maisons tant que cela était encore possible.

Cependant, les plus pauvres ne sont pas les seuls concernés par une vulnérabilité accrue. L'essor des zones littorales, leur attractivité tant résidentielle qu'industrielle, a favorisé la multiplication d'enjeux financiers importants, sans pour autant que le risque soit réduit à zéro. Les mêmes infrastructures qui fragilisent potentiellement le littoral et aggravent le risque sont celles qui sont susceptibles d'être les premières et les plus durement touchées si un aléa survient.

2- Impact du changement climatique sur les enjeux économiquement importants

Globalement, « Les zones côtières accueillent un ensemble varié d'activités économiques, certaines liées à la présence de la mer comme la pêche, l'aquaculture ou

[550] « can therefore hardly recuperate the economic level it had before the next environmental shock hits them. » *Ibid.*

[551] Marc GILLET, « La place de l'adaptation dans la politique climatique », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* 4/2009, n° 56, § 15.

[552] *Ibid,* § 17.

[553] Jean-Marc ZANINETTI, « Adaptation urbaine post-catastrophe : la recomposition territoriale de La Nouvelle Orléans », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Espace, Société, Territoire, document 636, mis en ligne le 26 mars 2013, p 205.

les activités portuaires et industrielles[554] ». Mais les acteurs de ces activités ont eux-mêmes besoin d'autres services « totalement déconnectés[555] » Les États dont le territoire n'est pas dans son intégralité soumis au risque côtier peuvent *a priori* paraître moins vulnérables dans la mesure où « Lorsque le schéma de développement d'un territoire repose sur plusieurs activités qui, de surcroît, ne se concentrent pas sur tout le littoral, alors la vulnérabilité en est d'autant plus réduite[556] ». Cela se confirme lorsque les pays en question tels que la France, ou les États-Unis, font partie des pays développés.

Parmi les États économiquement fiables, les Maldives représentent l'exemple type du pays insulaire organisé autour d'un secteur économique principal, voire exclusif. Le tourisme est devenu l'activité centrale de sorte que « C'est par le développement touristique que le gouvernement finance le développement national (Cazes-Duvat V., 2001), et c'est par l'intermédiaire des différents plans touristiques que s'organise le développement insulaire et étatique de l'archipel des Maldives[557] ».

Les pays « riches », quant à eux, ne sont pas en reste. En effet, « Alors que les nouvelles mégavilles côtières[558] peuvent disposer de larges ressources et possèdent une influence politique significative, elles concentrent aussi une population de plus en plus importante dans des territoires potentiellement soumis au risque, particulièrement dans les nouvelles villes émergentes des pays en développement »[559]. Leur vulnérabilité provient au contraire de l'installation dans ces zones de nombreux enjeux possédant une importante valeur financière, au premier rang desquelles les résidences de particuliers[560].

Notons néanmoins que l'impact des changements climatiques sur l'activité économique, notamment agricole, pourrait à certains égards présenter des effets positifs. En effet, « Renforcer les opportunités pour diversifier les revenus peut aussi aider à répartir le risque[561] ». Il semblerait ainsi que concernant le Bangladesh, des études montrent qu'à

---

[554] Observatoire national de la mer et du littoral, « Typologie des grands secteurs d'emploi sur le littoral en 2009 », Fiche thématique, p 7.
[555] *Ibid.* p 7.
[556] Alexandre MAGNAN, *Changement climatique : tous vulnérables?, op. cit.* p 21.
[557] Caroline RUFIN-SOLER, *op. cit.* §11.
[558] Pour les auteurs, « The predominant criterion to classify a city as coastal (…) is whether the city has economic and geomorphic characteristics that are typically or exclusively coastal (e.g. seaport, deltaic, or estuarine setting) » « Le critère prédominant pour qualifier une ville de côtière (…) est la possession par la ville de caractéristiques économiques et géomorphiques typiquement ou exclusivement côtières », Richard J.T. KLEIN, Robert J. NICHOLLS, Frank THOMALLA, « The resilience of coastal megacities to weather-related hazards », *in* Alcira KREIMER, Margaret ARNOLD, Anne CARLIN (ed. by), *op. cit.* p 102.
[559] « While the new coastal megacities can command large resources and significant political influence, they are also concentrating increasing populations in potentially hazardous locations, particularly in the new emerging megacities in the developing world. », *Ibid.* p 101.
[560] Pourtant, de l'avis de Richard J.T KLEIN et *alii*, « In spite of the high hazard potential megacities in general and coastal megacities in particular, there is no compelling evidence that megacities are more vulnerable to hazards than are smaller cities and towns. » « En dépit du fort potentiel de survenue d'aléa pour les métropoles en general, et particulièrement les métropoles côtières, il n'y a pas de preuve tangible que ces métropoles sont plus vulnérables aux aléas que les villes plus petites », *Ibid.* p 114.
[561] « Enhanced opportunities for diversification of household income can also help spread risk. » Charlotte BENSON, Edward J. CLAY, « Disasters, vulnerability and the global economy » *in* Alcira KREIMER, Margaret ARNOLD, Anne CARLIN (ed. by), *op. cit.* p 12.

mesure que le pays se développe économiquement, « la sensibilité des composants agricoles et non agricoles du PIB aux risques naturels semble décliner avec le temps, suggérant une meilleure résilience[562] ». Il n'en demeure pas moins qu'une part importante de la population est toujours soumise à une forte vulnérabilité du fait de sa précarité.

Outre ces considérations économiques, le Comité des Droits de l'Homme affirme dans son rapport que « Les effets des changements climatiques toucheront le plus durement les groupes de population déjà en situation de vulnérabilité à cause de facteurs comme la pauvreté, le sexe, l'âge, l'appartenance à une minorité ou le handicap. »[563] Aussi, « Le renforcement de la résilience passe par la réduction des vulnérabilités en général, que celles-ci soient liées à la pauvreté, au genre, à la santé, à l'insécurité, aux séparations familiales, à la peur et à la panique (…)[564] ».

§2-La vulnérabilité sociale et politique

Il a pu être constaté dans différentes situations que l'intégration de certains groupes de personnes dans le reste de la population a une influence sur leur niveau de vie, leur présence dans les zones à risque, voire même l'apport de secours et la gestion de crise. Des atteintes aux droits de l'homme préexistantes au contexte environnemental peuvent alors constituer un facteur de vulnérabilité (A).

Par ailleurs, alors que le déplacement peut être une solution appropriée, la perception de ce déplacement et les capacités de les réaliser peuvent potentiellement influer sur la vulnérabilité (B).

A/Discriminations et inégalités dans la vulnérabilité au sein de la société : la question des minorités

C'est un point généralement admis : « La sensibilité d'un individu ou d'un groupe de personnes exposés à des dommages liés au changement climatique est à plusieurs égards influencé par leur degré de jouissance des droits humains »[565]. Or, tandis que nous avons déjà affirmé que les droits de l'homme pouvaient être profondément impactés par des évènements environnementaux et provoquer des déplacements, la situation est d'autant plus préoccupante lorsque des violations des droits de l'homme préexistent au facteur environnemental, rendant ainsi beaucoup plus vulnérables les populations touchées.

---

[562] « The sensitivity of agricultural and non-agricultural components of GDP to natural hazards appears to be declining over time, suggesting greater resilience », *Ibid.* p 24.

[563] Conseil des droits de l'homme « Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme », A/HRC/10/61, 15 janvier 2009, Dixième session, p 16.

[564] Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement, droit durable*, *op. cit.* p 985.

[565] « The susceptibility of an individual or group of people exposed to climate change damage is in many ways influenced by the degree to which they enjoy human rights », Jon BARNETT, *op. cit.* p 259.

Nous distinguerons alors les catégories « classiquement » vulnérables quel que soit le contexte (1), ainsi que les populations plus spécifiquement ciblées pour des raisons ethniques ou culturelles (2).

1- Les groupes vulnérables indépendamment du risque

Il existe des différences de traitement relatives à la place de certains individus dans la société. Ce sont des populations généralement, régulièrement vulnérables dans beaucoup de circonstances, au-delà de la seule menace du risque naturel. Or, si ces groupes bénéficiaient d'une aide appropriée, d'une meilleure considération sociale, cela permettrait vraisemblablement aux individus de mieux se préparer ou se remettre d'un aléa, et ainsi de réduire la contrainte environnementale pour éviter un déplacement.

Avec les diverses inégalités dont elles sont victimes, les femmes constituent le groupe d'individu dont la situation est la plus précaire dans le monde. Ainsi, 70 % des pauvres dans le monde sont des femmes, et leur taux de mortalité lors de catastrophes est bien plus important[566]. Pour les rédacteurs du « World disasters report », « les femmes demeurent la catégorie la plus vulnérable et la plus discriminée. Elles en font le plus et souffrent plus que n'importe qui lors d'une catastrophe[567]». Il apparait alors que « les femmes ont accès à moins de systems de soutien après la catastrophe, sont moins impliquées dans les activités de mitigation et de prevention, n'ont pas toujours accès aux systems d'alerte, et ne sont pas reconnues comes des acteurs nécessaires en terme de prevention, gestion et assistance face aux catastrophes[568] ». L'agriculture est un secteur particulièrement concerné par le sujet, dans la mesure où « Dans le monde en développement, les femmes fermières sont fortement engagées dans la production de nourriture » mais «Selon beaucoup de régimes coutumiers, l'accès aux terres pour les femmes est basé sur le statut au sein de la famille, et consiste en un simple usufruit, pas en un arsenal solide de droits de propriété[569] ».

Les enfants sont également une catégorie vulnérable physiquement et du fait de leur dépendance. L'éducation joue un rôle essentiel dans la gestion des risques et l'attitude à adopter lors de la survenue d'un aléa. Malheureusement, bien souvent cette formation est incomplète ou inachevée au moment de la catastrophe.

---

[566] « Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme », *op. cit.* p 17.

[567] « women remain the most vulnerable and discriminated category. They do more and suffer more than anyone else in a disaster. » International federation of Red Cross and Red Crescent Societies, « World disasters report 2007 », Genève, 2007, p 28.

[568] « women have access to fewer support systems following a disaster, are less likely to be involved in mitigation and prevention activities, are not always reached by warning systems, and have not been recognized as necessary players in terms of disaster prevention, management ; and assistance. » E.L. QUARANTELLI, « Urban vulnerability to disasters in developing countries : managing risks » *in* Alcira KREIMER, Margaret ARNOLD, Anne CARLIN (ed.), *op. cit.* p 213.

[569] « In the developing world, women farmers are heavily engaged in food production (…). », « Under many customary regimes, woman's access to land is based on status within the family and consists of simple usufruct, not a robust set of property rights. », Mark FREUDENBERGER, David MILLER, « Climate change, property rights & resource governance. Emerging implications for USG policies and programming », *USAID Briefing paper 2*, Tetra Tech ARD, January 2010, p 4.

Lorsque Katrina a frappé la Nouvelle-Orléans, les personnes âgées se sont également retrouvées dans une situation particulièrement vulnérable, ne bénéficiant pas de moyens physiques suffisants pour évacuer. Ainsi, dans une maison de retraite, ce sont près de 35 résidents qui ont été retrouvés morts, faute d'avoir pu bénéficier d'une évacuation suffisamment tôt.

Une telle vulnérabilité face au risque provient notamment du fait que les réponses apportées reposent pour beaucoup sur des idées reçues, ou sur des méthodes non appropriées. Ainsi, il a été remarqué que dans beaucoup de sociétés, les personnes âgées ne sont pas toujours consultées et impliquées, mais considérées comme étant systématiquement à la charge de leur famille, et ne pouvant participer au travail de reconstruction[570]. Sur le terrain de certaines catastrophes, des organismes ont pris conscience de ces écueils et ont tenté d'y remédier. Malheureusement, leurs changements ne se sont pas toujours effectués de la meilleure des manières, et « Beaucoup d'organisations qui ont essayé d'apporter des services spéciaux l'on fait du haut vers le bas, pour les personnes handicapées mais pas avec elles[571] ».

Pour plusieurs de ces groupes, il existe pourtant des conventions censées leur apporter des garanties et tendre vers davantage de considération et d'égalité. Citons notamment la Convention pour les droits des femmes[572], celle protégeant les handicapés[573], les enfants[574].

Il est également important d'être vigilant sur un autre point : si l'objectif est d'identifier et de réduire les vulnérabilités pour éviter le déplacement, la vulnérabilité ne doit pas non plus être un frein au déplacement lorsque celui-ci représente une solution appropriée pour les personnes. En effet, la vulnérabilité, surtout liée à la pauvreté ou à un statut sociale implique de ne pas forcément bénéficier de l'aide nécessaire quand la situation se dégrade trop. Mettant en péril les personnes.

Il s'agit donc dans cette réduction des vulnérabilités dans un contexte de risque naturel d'agir afin que l'amélioration souhaitée dans le statut des personnes se traduise pas un maintien sur place lorsque cela est possible, mais aussi par un accompagnement lorsque le déplacement s'impose, afin qu'elles ne se retrouvent pas dans une situation d'encore plus grande vulnérabilité.

Plus complexe est la problématique associée à des discriminations plus ciblées, relative à des minorités particulières. Leur vulnérabilité provient d'un comportement beaucoup plus répréhensible et ancré dans certaine société.

---

[570] International federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *op. cit.* chap. 3, p 62 s.

[571] « many organizations that try to provide special services tend to plan from the top down *for* persons with disabilities but not *with* them. » *Ibid.* p 27.

[572] AGNU, « Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes », 18 déc. 1979, entrée en vigueur le 3 septembre 1981.

[573] AGNU, « Convention relative aux droits des personnes handicapées », 13 déc. 2006, entrée en vigueur le 3 mai 2008.

[574] AGNU, « Convention internationale des droits de l'enfant », 20 novembre 1989, entrée en vigueur le 2 septembre 1990.

2- *Des minorités spécifiquement impactées par les risques naturels*

La définition du terme minorité n'est pas toujours aisée. Pour certains, il s'agit de « groupes qui sont normalement numériquement inférieurs, et qui partage une identité religieuse, ethnique ou linguistique commune[575] », tandis que pour d'autres, le statut de minorité ne dépend pas nécessairement du nombre d'individu dans le groupe. Quant aux « *indigenous people* » ou « peuples autochtones », il s'agit de « groupes qui ont une connexion spéciale avec l'environnement naturel et qui sont souvent considérés comme les « premiers habitants » d'un territoire particulier[576] ». Ainsi, « Tout groupe ethnique ne constitue pas « un peuple autochtone » (telles les communautés issues des migrations transnationales), tout « peuple autochtone » n'est pas une « minorité » (ainsi les Amérindiens représentent 70 % de la population au Guatemala, contre 1 % au Brésil)[577] ».

Il apparait que ces communautés sont particulièrement vulnérables aux catastrophes et bouleversements climatiques du fait de leur très fort attachement à leur lieu de vie. Non seulement leurs ressources leur sont essentielles, mais l'environnement dans lequel elles vivent conditionne leur mode de vie et leur culture ancestrale. Or, ces populations sont bien souvent mises à l'écart tant au niveau de l'adoption de règles relatives à la réduction des risques, que lorsque la catastrophe survient.

Ainsi, il est à déplorer qu'« Au Bangladesh, les minorités n'ont pas été incluses dans la consultation à propos du plan officiel du pays pour faire face au changement climatique – le NAPA[578] ». Cela est d'autant plus paradoxal que ces minorités sont souvent en première ligne face aux changements climatiques, confrontées à des enjeux tels que leur « existence, identité, discrimination et participation[579] ». Pourtant, la Croix-Rouge affirme que « La participation des marginalisés est essentielle dans la gestion de la catastrophe, tant concernant la planification des réponses que leur application effective[580] ». Le fossé est d'autant plus grand et la discrimination présente que le gouvernement peine à reconnaitre leur droit légitime sur certaines terres[581], notamment au Bangladesh.

---

[575] « groups that are normally numerically smaller groups who share a common religious, ethnic or linguistic identity » Rachel BAIRD, « The impact of climate change on minorities and indigenous people », Briefing, Minority rights group international, London, 2008, p 9.

[576] « groups who have a special connection with the natural environment and who are often seen as the « first people » to inhabit a particular territory.» *Ibid.* p 9.

[577] Irène BELLIER, « Identité globalisée et droits collectifs : les enjeux des peuples autochtones dans la constellation onusienne », Presses de Sciences Po, *Autrepart*, 2006/2 - n° 38, p 105.

[578] « In Bangladesh, minorities were not included in consultation about the country's official plan for coping with climate change –the NAPA. » Rachel BAIRD, *op.cit.* p 15.

[579] « existence, identity, discrimination and participation. », *Ibid.* p 16.

[580] « The participation of the marginalized is essential in disaster management, both in planning response and in implementation. », International federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *op. cit.* p 33.

[581] Julian QUAN, Nat DYER, *Climate change and land tenure. The implications of climate change for land tenure and land policy*, Land Tenure Working Paper 2, International Institute for Environment and Development, Natural Resources Institute, University of Greenwich, Food and agriculture organization of the United Nations, 2008, p 48.

L'absence d'implication ne leur permet pas d'apporter leurs connaissances dans la gestion des risques, et surtout les empêchent d'être pleinement préparée pour faire face à l'aléa.

Outre ce rapport au risque pour les minorités naturellement présentes dans les zones concernées, l'autre versant de la vulnérabilité relatif aux minorités est celui de leur relégation dans les zones les plus à risque, dans la même logique que celle concernant les plus pauvres.

Ainsi, aux USA, Katrina a révélé la « (…) grande hétérogénéité dans le type d'urbanisation et le profil socio-culturel des habitants entre les quartiers de la Nouvelle-Orléans[582] », les populations les plus touchées étant globalement les plus pauvres, et issues de la communauté afro-américaine. Les chiffres sont éloquents « Alors que les Afro-Américains ne représentent que 37 % de la population de son aire métropolitaine, ils constituent 74 % des sinistrés de Katrina. » Selon Jean-Marc Zaninetti, cette situation serait la conséquence d' « Un long processus de ségrégation raciale associé aux effets d'une gouvernance territoriale fragmentée (…)[583] ». Quant au niveau de vie, « Plus de 28 % de la population y vit avec un revenu inférieur au seuil de pauvreté[584] », et « un noir sur trois vit en dessous du seuil de pauvreté à la Nouvelle-Orléans[585] ». Cet épisode douloureux est ainsi devenu « Symbolique de ce qui se passe dans le plus « développé » des pays, quand une catastrophe frappe des communautés déjà désavantagées par une discrimination très fortement ancrée[586] ». Certains tiennent tout de même à nuancer ces éléments, affirmant que « Les spécialistes s'accordent à dire qu'il s'agit là d'une image réductrice de la réalité de la catastrophe (…)[587] », l'inégalité se situant plutôt sur le plan social, les plus aisés ayant délaissé le centre exposé pour la périphérie.

Ainsi, un travail sur la réduction des inégalités et des discriminations devrait influer sur le degré de vulnérabilité d'une population, soit en leur donnant les moyens de s'adapter et de se protéger contre l'aléa, soit en les soustrayant au risque, le déplacement n'étant alors plus subi mais envisagé dans un but d'amélioration des conditions de vie.

Tandis que nous venons d'observer les situations où c'est principalement l'inaction des autorités ou leur action volontairement biaisée qui provoque une vulnérabilité accrue, dans d'autres cas, l'existence de normes est elle aussi source de vulnérabilité, sous une autre forme. Les mesures, si elles sont mal comprises ou mal appliquées, peuvent en effet être contreproductives et susciter une autre forme de vulnérabilité.

---

[582] François MANCEBO, « Les déplacés du cyclone Katrina, de l'exode à la migration », *Espaces et sociétés*, 2009/4 n°139, p 147.
[583] Jean-Marc ZANINETTI, « Dynamiques urbaines de la Nouvelle-Orléans avant Katrina : étalement urbain et ségrégation raciale », *Annales de géographie*, 2007/2, n° 654, p 189.
[584] *Ibid.* p 203.
[585] *Ibid.* p 204.
[586] « symbolic of what happens even in the most « developed » of countries, when disaster hits communities already disadvantaged by deeply rooted form of discrimination. », Gay J Mc DOUGALL (UN independent expert on minorty issues), *in* International federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *op. cit.* p 11.
[587] Virginie DUVAT, Alexandre MAGNAN, *Des catastrophes…« naturelles » ?*, *op. cit.* p 119.

B/ L'attachement des populations au territoire, conditionnant leur capacité à concevoir et réaliser le déplacement

Il est possible de concevoir la vulnérabilité au regard de la capacité à se déplacer, à évacuer dans de bonnes conditions. Cela concerne un moment plus en aval dans le processus, mais tout aussi important car révélateur de la flexibilité, de la capacité d'adaptation des individus. Il s'agit d'une configuration où « Alors que le déplacement peut être un signe de vulnérabilité, ne pas se placer peut être un signe de risque encore plus grand[588] ». L'impossibilité de concevoir le déplacement comme une solution appropriée, ou de le mettre en pratique effectivement constitue alors également une forte source de vulnérabilité.

Premièrement, outre la culture du risque qu'il faut entretenir, la propension au départ peut être influencée par la capacité à se détacher d'un territoire (1). Cela peut être difficile pour raisons culturelles, morales. A l'inverse, lorsque le déplacement fait déjà partie des modes de fonctionnement d'une communauté, notamment pour des raisons économiques, certaines difficultés sont moins présentes (2).

1- Valeur pécuniaire et culturelle de la terre, freinant le départ

Avec l'émergence de la problématique des changements climatiques sur la scène internationale, la voix des peuples autochtones n'a eu de cesse de prendre de l'importance afin « d'amener les sociétés non autochtones à prendre conscience de l'importance spirituelle, sociale, culturelle, économique et politique que leurs terres, leurs territoires et leurs ressources revêtent pour la survie de leurs sociétés[589] ».

Frédéric Deroche, qui a mené une étude sur le sujet, constate que la terre représente en effet bien plus qu'une propriété foncière, concept qui d'ailleurs n'a pas véritablement de résonnance dans leur culture, dans la mesure où elle n'est pas considérée comme une marchandise. Pour les peuples, elle est en général « soit une divinité soit l'œuvre d'un Créateur[590] ».

Cela se remarque d'ailleurs sur le plan linguistique, alors que « Dans la langue anglaise, les peuples autochtones préfèrent ainsi utiliser le terme *« earth »* plutôt que celui de *« land »*, le premier étant mieux à même de refléter l'ensemble des éléments composant la terre et donc pas seulement le sol[591] ». Frédéric Deroche analyse cette relation de la manière suivante : « Si l'on souhaite raisonner selon les catégories juridiques occidentales, le droit applicable serait plutôt le droit de la famille. Ainsi, de nombreux autochtones ne prétendent pas posséder la terre mais ils considèrent plutôt qu'elle

[588] « While displacement may be a sign of vulnerability, not moving may be a sign of even greater risk. » Jane MCADAM, Marc LIMON, « Human rights, climate change and cross-border displacement : the of international human rights community in contributing to effective and just solutions », Universal rights group, Switzerland, August 2015, p 15.
[589] Frédéric DEROCHE, *Les peuples autochtones et leur relation originale à la terre. Un questionnement pour l'ordre mondial*, Thèse, L'Harmattan, Paris, 2008, p 37.
[590] *Ibid.* p 58.
[591] *Ibid.* p 37.

représente une partie d'eux-mêmes. Dans cette optique, il ne peut être question d'un rapport de domination ou de supériorité : il s'agirait plutôt d'un rapport d'unité et de complicité avec le monde naturel, comme une relation avec un proche parent[592] ». Quand bien même il existe des droits sur un territoire, il ne s'agit en aucun cas d'un droit individuel total et exclusif.

Comme nous venons de l'aborder, le rapport à la terre dans les territoires du Pacifique va au-delà de la simple possession, liant la personne à la terre où elle est née. L'on pourrait dire que l'individu appartient à ou est une partie du territoire, même si aucun terme de langues occidentales ne peut véritablement retranscrire ce concept[593]. Ainsi, métaphoriquement, « Nous pouvons voir que dans certains dialects polynésiens, proto-fanua est à la fois la population et le territoire qui la nourris, de la même manière que le placenta nourrit un bébé[594] ». De ce fait, même si des droits de propriété individuels ou collectifs peuvent exister, la relation ne se limite pas à cela et prend des formes plus ou moins variées selon les îles. Même lorsque les personnes doivent se déplacer, elles restent toujours attachées à leur terre de naissance et se définissent en fonction de cela. Cela peut donc freiner la capacité à partir, même temporairement, et surtout à anticiper afin de réduire les difficultés rencontrées pendant le déplacement.

Outre la relation à la terre, la relation au bâtiment (à l'habitation) peut également dépasser la seule dimension foncière. Il ne s'agit plus de la terre en tant que telle, nourricière et appartenant à l'humanité, mais l'attachement affectif des individus à leur lieu de vie. Le traumatisme semble d'autant plus important lorsque la destruction du bien et soudaine, voire inattendue, et inhabituelle. C'est ce qui a été constaté après la tempête Xynthia, lorsque les personnes ayant déjà tout perdu, ont revendiqué le droit de revenir habiter au même endroit, assumant le danger parfois avéré, par tradition familiale et attachement au bien. L'on peut penser que ce sentiment est d'autant plus fort lorsque nous nous trouvons, comme c'est le cas ici, dans des sociétés assez aisées, avec des aides financières certes imparfaites mais sans commune mesure avec d'autres pays en développement. Le rapport au bien et à l'habitation n'est plus uniquement pensé en termes d'abri pour vivre, mais comme un espace privé, personnel, empreint d'histoire.

Aussi, la vulnérabilité réside dans les limites à pouvoir envisager le déplacement comme stratégie d'adaptation, et surtout à pouvoir l'anticiper, le préparer.

Cependant, nous verrons que dans certains cas, les communautés, essentiellement insulaires, ont un lien très fort avec leur terre originelle, mais s'inscrivent également dans une culture de migration, notamment du fait des contraintes

---

[592] *Ibid.* p 56.

[593] « Land in Pacific island countries tends to have meanings to those who « belong » to or are « part of » it that often difficult to encapsulate in English or other colonial languages. » : « La terre dans les pays insulaires du Pacifique tend à avoir plutôt le sens « d'appartenir » à ou être »une partie de » souvent difficile à apprehender en anglais ou dans d'autres langues coloniales. », John CAMPBELL, « Climate-induced community relocation in the Pacific : the meaning and importance of land », *in* Jane MCADAM, *Climate change and displacement : a multidisciplinary perspectives*, Hart Publishing, 2010, p 60.

[594] « We can see that in some Polynesian languages, proto-fanua is both the people and the territory that nourishes them, as a placenta nourishes a baby » *Ibid.* p 61.

géographiques. En outre, l'équilibre qui aurait pu être trouvé par certaines communautés risque d'être mis à mal encore une fois par le changement climatique, avec notamment un risque de migration plus longue et plus loin.

2- *Facilitation du départ en présence d'une histoire ou d'une culture migratoire importante*

Alors que nous l'avons vu, les inondations font parties du quotidien des populations de territoires deltaïques, le déplacement à une échelle locale fait également partie de leur organisation pour tenir compte des conditions d'exploitation des sols. C'est ainsi qu' « Etant donné les terres fertiles du delta du Mekong et les diverses périodes d'expansion territoriale et de défense, le Vietnam a une histoire de réinstallation initiée par l'État et de migration spontanée[595] ». Cette implication de l'État dans l'occupation de l'espace et le déplacement de population est particulièrement intéressante.

Mais il est également important, et c'est ce qui nous intéresse plus particulièrement, de prévoir le déplacement de populations lorsque celles-ci se retrouvent en danger. Ainsi, le Bangladesh reflète aussi une situation bien particulière. La société fonctionne avec des déplacements temporaires, cycliques, au rythme des saisons, mais une stratégie plus définitive d'aménagement et d'occupation du territoire ne peut être envisagée, dans la mesure où « Du fait de la forte densité de population et de la pénurie de terrain, le retrait n'est pas possible[596] ». Il y a aussi une autre cause importante de déplacement : l'érosion, en partie due aux fortes pluies des moussons. Souvent, cela n'est pas perçu comme de véritables migrations car « Les populations tendent à migrer sur de très courtes distances et cherchent à retourner chez elles le plus tôt possible, bien que ce soit parfois impossible, du fait de l'inondation répétée des zones[597] ». Ainsi l'habitude, la routine, induisent une certaine organisation dans ces déplacements qui bien que toujours précaires, voient leur part d'aléatoire réduite. De plus, au Bangladesh aussi l'on assiste à un fort exode rural, en grande partie motivé par des conditions climatiques difficiles. Or dans la plupart des cas, les personnes se retrouvent dans une précarité parfois plus forte qu'auparavant, sans terre, sans emploi, sans protection suffisante contre les intempéries. Nous l'avons vu, la majorité des migrations dans ce pays s'effectue en interne. Il y a cependant une partie des habitants qui se déplacent vers l'Inde voisine. En effet, « les liens ethniques, linguistiques, religieux et culturels étroits entre le Bangladesh et l'ouest du Bengal en Inde, sans parler du réseau familial et des opportunités économiques,

[595] « Given the fertile land of the Mekong Delta and various periods of territorial expansion and defense, Viet Nam has an history of governement-initiated settlement and spontaneous migration towards the area. », Olivia DUN, « Linkages between flooding, migration and resettlement. Viet Nam. Case Study Report », EACH-FOR Environmental Change and Forced Migration Scenarios, 2009, p 9.

[596] « As a result of high population density and shortage of land, retreat is not possible. », Julian QUAN, *op. cit.* p 19.

[597] « People tend to move very short distances and seek to return to their homes as soon as they can, although this is sometimes impossible when areas are inundated repeatedly. », Jane MCADAM, « Moving with dignity: responding to climate change-related mobility in Bangladesh », *op. cit.* p 167.

signifient que des mouvements sont inévitables, dans les deux sens[598] ». Les liens favorisent ainsi la capacité de se déplacer.

Dans le Pacifique, le déplacement d'une île vers une autre, plus développée, plus moderne, a également toujours existé. La migration est même intrinsèquement liée à la construction et à l'histoire de ces pays[599], de sorte qu'elle n'est pas nécessairement vécue comme un échec. En effet, « L'éloignement et la vaste étendue de la distance séparant les îles souvent évoqués peut occulter la longue histoire de mobilité humaine dans le Pacifique, débutant avec l'installation initiale dans les îles il y plusieurs millénaires ou siècles »[600]. La colonisation de ces terres par les britanniques et les français a renforcé cette tendance au déplacement par la relocalisation de certaines communautés, notamment pour raison économique[601]. A cela s'ajoute les modifications récentes de répartition de la population. Avec l'expansion des capitales et l'exode rural, la densité de population sur ces îles principales a considérablement augmentée, alors que les autres atolls périphériques ont vu leur population diminuer, en plus des migrations internes plus traditionnelles liées aux évolutions de la forme des îles.

Du fait des ressources et des possibilités d'emploi souvent limitées, la migration internationale, essentiellement vers la Nouvelle Zélande et l'Australie fait également partie du fonctionnement de ces sociétés. C'est même une source très importante de revenu pour les insulaires restés au pays. Ainsi, les jeunes hommes vont chercher du travail ailleurs, pour subvenir aux besoins de leur famille. C'est d'ailleurs sur ce système que s'est basé la Nouvelle Zélande pour proposer le Pacific Access Visa[602]. La durée de ces déplacements est en revanche aléatoire. Certaines s'ancrent dans un logique cyclique, alors que pour d'autre, accéder à un travail à l'étranger permettra à terme de faire venir sa famille et de s'installer définitivement.

Par opposition, il est possible de s'interroger sur la vulnérabilité des pays ne disposant pas de ces relations, de ces habitudes. Le déplacement est pour le moment assez peu intégré dans les stratégies de gestion des risques, constituant potentiellement un facteur de vulnérabilité en restreignant les options d'adaptation et en limitant la possibilité d'anticiper, de préparer le déplacement.

La vulnérabilité peut donc avoir diverses origines, chaque société possédant des forces et des faiblesses différentes.

---

[598] « the close ethnic, linguistic, religious, and cultural links between Bangladesh and West Bengal in India, not to mention family networks and economic opportunities, mean that some movement is inevitable – in both directions. », *Ibid.* p 170. *Cf.* également Arpita BHATTACHARYYA, Michael WERZ, *Climate Change, migration, and conflict in South Asia. Rising tensions and policy options across the subcontinent*, Centre for American project, Heinrich Böll Stiftung, dec. 2012, p 29.

[599] « The whole Polynesian region is highly prone to migration. Migration is a significant pattern of lifestyle, and even a social routine at times. »: « Toute la region polynésienne est fortement encline à la migration. La migration est une modèle significatif de style de vie, voire meme une habitude sociale parfois. », François GEMENNE, Shawn SHEN, *op. cit.* p 9.

[600] « The often mentioned remoteness and the vastness of distance between islands can obscure recognition of the Pacific's long history of human mobility, beginning with the initial settlement of the Pacific Islands millennia or centuries ago. », Daniel PETZ, Justin GINNETTI, *op. cit.* p 10.

[601] *Ibid.* p 10.

[602] *Cf. infra* p 320.

Le fait que cela se transforme en un déplacement n’est cependant pas évident, tant d’autres paramètres jouent.

La conscience du risque conditionne grandement la vulnérabilité, et surtout la manière dont est appréhendé le déplacement. En effet, si des individus ou une communauté ne connaissent pas leur exposition aux risques, leur vulnérabilité, ils ne pourront alors envisager, visualiser le déplacement et sa nécessité. Surtout, ils ne pourront pas demander d'améliorer la situation, s'interroger sur les solutions.

Les mesures sont donc retranscrites dans des règles de droit. Or, leur existence, leur application peut aussi être source de faiblesse. Cela touche à l'émergenced'un droit particulier, adapté : le droit à un environnement sain. Si ce dernier n'est pas affirmé, respecté, concrétisé dans des règles de droit, le déplacement s'impose alors, même parfois lorsque d'autres solutions pourraient exister.

Section 2 : Pour un droit de la vulnérabilité ?

Lorsque sont étudiés de plus près les facteurs de vulnérabilité qui conduisent à la dégradation et au déplacement, l'on s'aperçoit que le droit joue un rôle fondamental. En effet, un certain nombre des facteurs de vulnérabilité préexistants peuvent être renforcés ou complétés par des facteurs d'ordre juridique. Nous nous efforcerons alors de déceler quels types d'indicateurs de vulnérabilité il est possible d'identifier et dont il faudra tenir compte pour l'adoption de mesures. Qu'il s'agisse de l'absence de reconnaissance juridique appropriée, ou de l'absence ou inadaptation des normes juridiques, cela a un impact sur la vulnérabilité des personnes qui ne sont pas protégées efficacement, et qui ne peuvent pas se tourner vers la justice pour obtenir une amélioration de la situation. Afin de mieux cerner cette réalité, il convient dans un premier temps d'identifier quels éléments juridiques doivent exister dans ce contexte, parmi lesquels le droit à un environnement sain constitue un concept intéressant (§1). Nous nous attacherons ensuite à analyser quelles sont les raisons pour lesquelles, même en présence de normes, la vulnérabilité n'est pas toujours réduite suffisamment (§2).

§1- Existence de normes de protection contre les risques naturels : assurance d'un environnement propice au respect des droits de l'homme

Bien souvent, le premier indicateur de vulnérabilité juridique est l'absence de droit, l'absence de normes précisément destinées à reconnaitre une situation préjudiciable et à mettre en œuvre les mesures appropriées (A). Mais ces normes ne sauraient être utiles et réellement effectives si elles n'étaient pas accompagnées par un volet processuel, c'est-à-dire l'identification des titulaires de ces droits et la possibilité pour eux d'ester en justice, et même dans un second temps – cela est particulièrement présent dans le domaine environnemental – d'être informés et de participer à la formation de ce droit (B). Sur tous ces points, nous verrons que le droit à l'environnement sain - bien qu'initialement orienté plutôt vers d'autres objectifs, et encore en formation – peut servir de socle pour justifier l'adoption de normes dans le cadre de la protection contre les risques naturels.

A/ De la consécration du droit à un environnement sain à son intégration dans des outils effectifs

Le lien entre droit de l'homme et préservation de l'environnement a donné naissance à la conceptualisation du droit à un environnement sain, sorte de synthèse d'autres droits (santé[603], dignité, etc) appliqué à l'environnement. Il repose sur l'idée que chacun a le droit de vivre dans un environnement propice à l'épanouissement de ses droits, et que certains d'entre eux ne peuvent se réaliser sans un environnement protégé.

[603] Michel PRIEUR rappelle que le droit à la santé affirmé à l'article 12 du PIDESC « est interprété par le Comité économique et social des Nations Unies comme incluant un environnement sain. » Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement, droit durable, op. cit.* p 298.

Or, si le droit à un environnement sain s'est premièrement et surtout révélé dans le cadre de la lutte contre les pollutions, il s'avère également pertinent au regard des risques naturels susceptibles d'engendrer des déplacements. C'est parce que l'environnement ne permet plus de vivre correctement et en sécurité que la survenu d'un aléa se transforme en catastrophe et provoque des déplacements.

Aussi, la vulnérabilité de ces personnes dépend de la reconnaissance de ce droit surtout dans ce contexte(1) et de sa réalisation effective à travers plusieurs normes, dans différentes branches du droit (2).

1- Droit à l'environnement et application au risque naturel

L'étape fondatrice du droit à un environnement sain est la Déclaration de Stockholm de 1972. L'article 1 énonce ainsi « L'homme a un droit fondamental… à des conditions de vie satisfaisantes dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. ». Ensuite, vingt ans après, la Déclaration de Rio affirme au principe 1 que « Les êtres humains ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature. »

S'en est suivi nombre de déclarations, résolutions internationales et régionales reconnaissant également ce droit[604]. Sont notamment à mentionner les travaux de la commission des droits de l'homme relatifs à un projet de principes sur les droits de l'homme et l'environnement[605]. Le principe 2 affirme que « Toutes les personnes ont le droit à un environnement sain et écologiquement rationnel. Ce droit, et d'autres droits de l'homme, dont les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux, sont universels, interdépendants et indivisibles. »

Peu à peu, alors que « Le droit de l'homme à l'environnement se caractérise, historiquement, par son origine internationale exprimant par là même son universalité[606] », il se décline aussi régionalement et localement, gagnant en effectivité.

Il a ainsi été consacré expressément par la CIADH dans l'article 11 de son protocole additionnel sur les droits économiques, sociaux et culturels[607] : « chacun a le droit de vivre dans un environnement sain et de bénéficier des services publics essentiels. Les États ont l'obligation de renforcer la protection, la préservation et l'amélioration de l'environnement. ». L'Europe, notamment grâce à la CEDH a également connu un développement accru de jurisprudences et de normes des consacrant ce droit.

[604] *Ibid.* pp 298-299.
[605] Fatma Zohra KSENTINI (Rapporteur spécial), *Droits de l'homme et environnement*, Rapport du secrétariat général en application de la Résolution AG/RES. 1819 (XXXI-O/01), Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/9.
[606] Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement, droit durable, op. cit.* p 297.
[607] CIADH, Assemblée générale, 18e session ordinaire, « Protocole additionnel à la Convention interaméricaine des droits de l'homme portant sur les droits économiques, sociaux et culturels », San Salvador, 17 novembre 1988, entrée en vigueur le 16 novembre 1999.

Il n'est cependant pas aisé de convenir d'une définition commune, et surtout d'un contenu, alors que justement « le choix d'une définition oriente le contenu de ce nouveau droit que pourrait être ou devrait être le droit à l'environnement[608] ».

Il ressort tout de même que ce droit à un environnement sain est généralement invoqué pour les cas de pollutions ponctuelles. Le rapport de la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies nommera ainsi en 1995 un rapporteur spécial concernant le trafic de déchet dangereux et les droits de l'homme. C'est ainsi que la même CIADH qui dans l'affaire Belize Maia c. Amazonie a affirmé la responsabilité de l'État pour dégradations de l'environnement des Mayas par l'exploitation pétrolière (ne pas avoir prévenu les dommages et contrôlé cette activité) mais l'a rejetée dans l'affaire présentée par les Inuits de l'Arctique (2005-2006) au sujet de l'impact des changements climatiques sur leur lieu et mode de vie[609].

Pourtant, la problématique est bien plus complexe et « entendue largement, le « droit de l'homme à l'environnement » concerne l'homme et les éléments de la nature qui l'entourent, dans la mesure où ils forment un tout écologiquement équilibré ou approprié au développement de la vie[610] ».

Aussi, pour Michel Prieur « En raison des services que rendent les écosystèmes, il existe une relation directe entre la qualité de l'environnement, y inclus la protection des écosystèmes, le niveau d'exposition aux aléas naturels et la capacité de réaction des communautés. De ce fait l'existence d'un droit à l'environnement sain permet de mieux protéger à la fois les écosystèmes et les populations voisines ainsi que leurs biens qui sont alors moins vulnérables et plus en sécurité[611] ». Est introduite l'idée que la protection contre les risques naturels peut être réalisée par le droit à l'environnement sain.

C'est surtout le Conseil de l'Europe qui a permis une évolution intéressante dans ce sens. Alors qu'aucun texte contraignant ne reconnait expressément le droit à un environnement – le protocole à la CEDH sur ce sujet n'ayant jamais été adopté – celui-ci a été consacré par nombre de recommandations, rapports[612], et surtout par une interprétation dynamique de la Convention par la Cour. Elle consacre à plusieurs reprises le droit à l'environnement *via* d'autres droits contenus dans la Convention, principalement l'article 2 relatif au droit à la vie, l'article 8 garantissant le droit à la vie privée et familiale, et l'article 1 du protocole 1 de la Convention sur la protection des

---

[608] Agnès MICHELOT, « Le droit à l'environnement en droit international », *in* Anthony CHAMBOREDON (dir.), *Du droit à l'environnement au droit à l'environnement. A la recherche d'un juste milieu*, Paris, L'Harmattan, 2007, p 180.

[609] Petition to the Inter American Commission on Human Rights Violations Resulting from Global Warming caused by the United States, 7 décembre 2005, soumise par Sheila WATT-CLOUTIER avec l'appui du Conseil Circumpolaire Inuit au nom de tous les Inuit des régions arctiques des États-Unis et du Canada, en ligne : Conseil circumpolaire Inuit.

[610] Maguelonne DÉJEANT-PONS « Les droits de l'homme à l'environnement dans le cadre du conseil de l'Europe », *RUDH*, 2004, vol. 60, p 861.

[611] Michel PRIEUR, *op. cit.* p 988.

[612] Assemblée parlementaire, « Action future du Conseil de l'Europe en matière de protection de l'environnement », Recommandation 1431 (1999), 4 nov. 1999 ; Assemblée parlementaire, « Environnement et droit de l'homme », Recommandation 1614 (2003), 27 juin 2003.

biens. Dans l'arrêt Tatar c. Roumanie, est ainsi mentionné le droit « à la jouissance d'un environnement sain et protégé[613] », la cour indiquant que « lorsqu'une personne pâtit directement et gravement du bruit ou d'autres formes de pollution, une question peut se poser sous l'angle de l'article 8[614] ». Quant à la décision Oneryildiz 30 novembre 2004, elle affirme « L'obligation positive de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie au sens de l'article 2 implique avant tout pour les États le devoir primordial de mettre en place un cadre législatif et administratif visant une prévention efficace et dissuadant de mettre en péril le droit à la vie[615] ». Ici, peut être inclue la mise en péril résultant d'une protection insuffisante contre les risques naturels. Quel que soit le droit socle de la décision, est tout de même exigé un degré minimum de gravité, et un manquement des autorités dans le respect de certaines règles. Il s'agit à la fois d'éviter le dommage en lui-même, et de posséder un dispositif suffisant pour être prêt à gérer une crise si elle survient.

Une telle approche semble également confortée par d'autres travaux du Conseil de l'Europe, notamment la Charte européenne sur l'aménagement du territoire[616]. Cette dernière se base sur la conception selon laquelle « L'homme et son bien-être ainsi que son interaction avec l'environnement sont au centre de toute préoccupation de l'aménagement du territoire, dont le but est de lui offrir un cadre et une qualité de vie assurant l'épanouissement de sa personnalité dans un environnement organisé à l'échelle humaine[617] ». Emerge ici aussi cette tendance à inclure l'aménagement du territoire, notamment le positionnement face au risque, dans la protection de l'environnement au profit des populations.

A l'échelle locale, nationale, il s'agit ensuite de retranscrire ce droit[618] et surtout de lui apporter une effectivité à travers des instruments juridiques. Parmi eux, l'on pourra à nouveau opérer une distinction entre la protection du droit à l'environnement sous l'angle de la pollution, et sa possible orientation sur les risques naturels.

2- Intégration dans les différentes branches du droit interne

Le droit à un environnement sain ne doit pas seulement être consacré, reconnu, il doit être matérialisé, concrétisé, par l'adoption de mesures appropriées, dans le droit de chaque pays. Cela renvoie à un principe essentiel dans le droit de l'environnement : le principe d'intégration, affirmé dès la déclaration du Stockholm, consistant à « étendre

---

[613] CEDH, 17 janvier 2009, *Tatar c. Roumanie*, Req. n° 67021/01, *D.* 2009. 2448, obs. F. G. TRÉBULLE, §86.
[614] *Ibid.* Cette problématique des nuisances avait déjà été abordée en 1994 dans l'affaire Lopez Ostra, qui concernait une station d'épuration à proximité d'habitation. Une atteinte au droit à la vie privée et familiale (art. 8) avait été retenue, bien que la santé des personnes ne fût pas gravement en danger. CEDH, , 9 déc. 1994, *Lopez Ostra c/ Espagne*Série A no 303-C, *RTD civ.* 1996 p. 507; *AJDA* 1996 p. 376, obs. J-F. FLAUSS ; *JCP* 1995. I. p. 3823, obs. F. SUDRE.
[615] CEDH, 30 nov. 2004, *Oneryildiz c. Turquie*, Req. n° 48939/99, *AJDA* 2005, p 1133, obs. R. RABILLER ; *RDI* 2005, p 98, F.G TRÉBULLE, § 89.
[616] Comité des ministres, « Recommandation n°R(84)2 relative à la Charte européenne de l'aménagement du territoire », 25 jan. 1984.
[617] Maguelonne DÉJEANT-PONS, *op. cit.* p 872.
[618] Essentiellement via une constitutionnalisation. *Cf.* notamment la Charte de l'environnement en France. Loi constitutionnelle n° 2005-205 relative à la Charte de l'environnement, 1er mars 2005.

des éléments du droit de l'environnement dans les autres politiques sans pour autant le faire disparaitre[619] ». Il « implique une obligation à la charge des pouvoirs publics, celle d'introduire, d'insérer, d'incorporer, d'inclure, la protection de l'environnement dans toutes leurs politiques sectorielles, afin de donner une cohérence réelle à leur volonté de protection de l'environnement[620] ».

L'on pense naturellement aux normes d'interdiction de pollution et de régulation des activités industrielles. Mais comme nous l'avons souligné, cela implique aussi la sécurisation des territoires, et par conséquent la protection contre les risques.

La tâche est loin d'être aisée devant la complexité des situations et la diversité des enjeux. Aussi, pour Michel Prieur « Comme pour tous les problèmes liés à l'environnement une approche systémique s'impose : il convient d'adapter le droit à la nécessité de répondre en même temps et avec le moins de pertes d'énergie, à plusieurs besoins[621] ».

Dans l'approche holistique qu'implique le droit à un environnement sain et par ce biais la réduction des vulnérabilités, les branches de droit mobilisables sont multiples. Ce « principe d'intégration » devient alors essentiel à l'efficacité du droit de l'environnement et à la concrétisation du droit à l'environnement[622]. C'est ainsi que la sécurité civile, l'urbanisme, l'économie ou le droit social sont autant de domaines qui en l'absence de normes orientées dans cette optique sont des marqueurs de vulnérabilité.

Cette diversité est accentuée par la nécessité de prendre en considération plusieurs temporalités. Michel Prieur l'exprime clairement : « Tous les temps de la catastrophe sont interdépendants, ils se conditionnent l'un l'autre. Il n'y a pas de bonne organisation des secours, s'il n'y a pas de mécanisme de prévention et des plans d'urgence adaptés à chaque type de catastrophe ; il n'y a pas de résilience effective si la réparation et la restauration ne suivent pas rapidement la catastrophe ; si cette dernière n'intègre pas énergiquement les leçons tirées, la restauration sera en contradiction avec la prévention concernant de futures catastrophes (cas des reconstructions sur les lieux mêmes du tsunami en Asie) [623] ».

Tous ces éléments doivent donc être conçus dans l'optique de prévenir, d'optimiser la sécurité avant la survenue d'un aléa, mais aussi de renforcer la capacité de résilience. Des moyens efficaces d'agir et de se « restaurer » lorsqu'une dégradation survient sont tout aussi importants, afin que l'impact sur les populations soit moindre, ne perdure pas, et ne constitue alors pas un facteur de déplacement. La vulnérabilité liée à un espace non sécurisé s'envisage donc avant, pendant, et après la survenue de l'aléa et dans des domaines très diversifiés.

---

[619] Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement, droit durable, op. cit.* p 318.
[620] Armelle RENAUT-COUTEAU, « Le principe d'intégration : la genèse d'un principe général du droit en devenir », *in* Arnaud DE RAULIN, George SAAD (dir.), *Droits fondamentaux et droits de l'environnement*, L'Harmattan, Coll. Horizon Pluriel, 2010, p 41.
[621] Michel PRIEUR, *Droit de l'ennvironnement, droit durable, op. cit.* p 927.
[622] Pourtant, ainsi que le souligne Michel PRIEUR, « il est étonnant que le principe d'intégration n'ait pas été lui-même formellement inclus parmi les principes fondateurs du droit de l'environnement même si les lois nouvelles ne manquent pas de rendre attentif à l'intégration dans toutes les politiques », *Ibid.* p 383.
[623] *Ibid.* p 928.

L'existence de normes destinées à réduire les vulnérabilités en protégeant l'environnement et les populations ne suffit cependant pas. En effet, l'absence d'accès à la justice, à l'information et la participation constitue un indicateur de vulnérabilité. C'est par ce biais là que le droit à l'environnement a dans un premier temps été concrétisé, et constitue ses conditions d'existence.

B/ Des normes procédurales au service de l'effectivité du droit à l'environnement sain

Une protection effective est vaine si les populations vulnérables dont leur droit à un environnement sain et sécurisé n'est pas assuré ne disposent pas des moyens pour exiger des autorités – et le cas échéant les condamner en cas de manquement – l'application de mesures appropriées (1). En outre, il s'avère que la passivité, bien souvent contrainte, des populations face à leur destin est également vecteur de vulnérabilité. L'information et la participation (2) se révèlent de ce fait être des éléments fondamentaux pour une réduction efficace des vulnérabilités et une protection face aux risques naturels. Cela amorce également les exigences en terme de stratégie et de préparation au déplacement.

Cet accès à la justice, ainsi que la nécessité d'une implication de la population dans la création et l'application du droit de l'environnement sont notamment consacrés par la Convention d'Aarhus 1998[624] marquant « indubitablement un tournant dans la reconnaissance du droit à l'environnement par sa dimension concrète et sa référence explicite aux textes précédents[625]». Cette dernière consacre des principes repris au niveau local, et déclinables face à plusieurs situations, dans une idée de concrétisation par rapport aux déclarations générales[626].

1- L'accès à la justice préalable à la capacité d'adaptation face au risque

L'un des plus grand débat agitant la reconnaissance du droit à un environnement sain est celui de son effectivité, conditionnée par la capacité à l'invoquer en justice. En effet, ainsi que le formule Michel Prieur : « Le passage d'un droit de tous ou d'une reconnaissance par l'État d'une nécessité de protéger l'environnement à un droit pour chacun traduit le passage d'une conception théorique des droits à une conception effective et donc à un progrès de l'état de droit. (…) En l'espèce l'effectivité du droit implique un accès à la justice pour pouvoir défendre ce droit[627] ».

Initialement perçu comme un grand principe, un objectif, dont l'effectivité passerait nécessairement par d'autres droits, d'autres instruments, c'est grâce à la persévérance

[624] Commission des Nations Unies pour l'Europe, « Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement », Aarhus (Danemark), 25 juin 1998.
[625] Agnès MICHELOT, « Le droit à l'environnement en droit international », *op. cit.* p 178.
[626] *Ibid.* p 178.
[627] Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement, droit durable, op. cit.* p 360.

des associations de la société civile[628] qu'il acquière finalement pleinement sa place parmi les droits invocables devant le juge.

Or, alors que des progrès sont à souligner en matière d'invocabilité du droit à un environnement sain dans le cadre de pollutions, l'accès aux tribunaux en matière de prévention des risques doit encore être amélioré.

La possibilité de saisir la justice pour faire valoir ses droits avant même qu'une catastrophe ne survienne, sur la base d'une mise en danger de la part des autorités, pourrait se révéler cruciale. Bien souvent, c'est l'impuissance des populations face à une situation qui se dégrade, leur incapacité à agir seules et à imposer aux autorités de les aider qui les place en situation de vulnérabilité accrue. Sur ce point, la CEDH offre des perspectives intéressantes avec la construction jurisprudentielle précédemment décrite. Le volet procédural est en outre assuré par les articles 6, 10 et 13. Ainsi, dans la décision Guerra et autres c. Italie de 1998, le droit à l'information relatif au risque a été affirmé via l'article 8.

En outre, des points de vulnérabilité abordés précédemment doivent être mis en perspective avec ces considérations juridiques. Dans certains pays où l'aide judiciaire n'est pas développée, des procédures onéreuses ne sont pas accessibles à une partie de la population. De même, un système fondé sur des discriminations posera également des entraves pour l'accès à la justice, quel que soit le domaine. La vigilance sur ce point doit porter sur l'ensemble de la population, et doit être accrue vis-à-vis des personnes déjà en situation de vulnérabilité pour d'autres motifs (pauvreté, discrimination, etc.).

Cette vulnérabilité serait ainsi réduite s'ils bénéficient de l'appui du juge pour exiger l'adoption de normes en mesure d'assurer un environnement sécurisé, et d'obtenir une aide suffisante si l'évènement survient.

Mais cet accès à la justice, même s'il est prévu par la loi, ne peut être réellement pertinent que si les populations sont correctement informées, tant de la nature des risques que des mesures à appliquer, ainsi que des voies de recours et participation possibles. Elle concerne tout autant les mesures à adopter que les comportements à éviter.

C'est la raison pour laquelle le droit à l'information[629] fait également partie des éléments essentiels du droit de l'environnement, et constitue un facteur de vulnérabilité lorsqu'il n'est pas assuré. L'information se révèle en effet le préalable incontournable à la protection des autres composantes du droit à l'environnement.

Le droit à la participation, lui aussi considéré comme essentiel dans le droit de l'environnement est tout aussi important dans le contexte des risques naturels, dans la mesure où il permettra de mieux comprendre les besoins des personnes et surtout de mieux leur faire accepter certaines mesures, notamment concernant l'occupation des territoires et de possibles déplacements.

---

[628] *Ibid.* p 327.
[629] *Cf. infra* p 290.

2- Participation à la prise de décision, facteur de réduction de la vulnérabilité

Dans l'arrêt Taskin rendu par la CEDH, « La Cour considère que sur les questions d'environnement il faut à la fois apprécier le contenu matériel de la décision (ou de l'abstention) des autorités et examiner le processus décisionnel pour vérifier si les intérêts des individus ont été dûment pris en compte[630]. » A travers cette affirmation, la CEDH pointe la nécessité d'inclure les populations dans le processus de production et d'application du droit, ainsi que pour choisir la stratégie la plus appropriée.

Placer les populations en position de passivité, d'impuissance déjà au stade de l'anticipation entraine les mêmes difficultés pour les temps de crise, compromettant considérablement les capacités de résilience. De même, ne pas les impliquer suffisamment dans le processus de reconstruction risque soit d'aboutir à une répétition des mêmes erreurs, soit provoquer des crispations voire des traumatismes eu égard aux décisions prises. La gestion post-Xynthia en est un exemple particulièrement marquant. Après le drame, il a été décidé quelques jours après de classer en « zones noires », par la suite rebaptisées « zones de solidarité[631] » un certain nombre d'habitations pour lesquels le maintien serait impossible compte tenu du risque mortel encouru. Les critères pour déterminer ces zones ont été élaborés très rapidement par le ministère, et l'évaluation sur le terrain s'est déroulée tout aussi rapidement, sans aucune concertation, suscitant l'incompréhension et les contestations des habitants concernés[632].

C'est la raison pour laquelle la connaissance ne doit pas uniquement permettre d'agir en justice. Elle doit aussi être constitutive d'un préalable à la participation aux choix des mesures appropriées aux besoins. Les individus redeviennent ainsi maitres de leur choix, de leur protection, à travers le droit. Aussi, ne pas pouvoir affirmer ce que l'on souhaite est une forme de vulnérabilité.

C'est ainsi que « La bonne gouvernance dans la gestion des catastrophes oblige à faciliter la participation des populations au processus de planification et de prise de décision concernant la réduction des risques liés aux aléas naturels et technologiques qui les concernent[633] ».

L'impossibilité de participer pour certaines personnes possédant des connaissances et une culture du risque serait ainsi non seulement préjudiciable pour ces personnes mais également pour l'ensemble de la communauté.

---

[630] Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement, droit durable, op. cit.* p 310.

[631] Ce changement d'appellation a lui-même constitué un échec en termes de communication auprès des populations. *Cf.* notamment rapport de Alain ANZIANI, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia*, Sénat n° 647, Session extraordinaire de 2009-2010. Présidence du Sénat, 7 juillet 2010, p 33.

[632] *Cf.* notamment Jean-Louis LÉONARD, *Rapport d'information déposé par la Mission d'information sur les raisons des dégâts provoqués par la tempête Xynthia*, Présidence de l'Assemblée nationale, 1er juillet 2010, n°2697.

[633] Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement, droit durable, op. cit.* p 986. *Cf.* également du même auteur « Ethical Principles on Disaster Risk Reduction and People's Resilience », European and Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA), 2011, 37 p.

Le droit s'entend alors au sens beaucoup plus large, non plus seulement concernant des normes techniques, mais via les fondements de la démocratie, à savoir le pouvoir de décision appartenant au peuple, dans une conception beaucoup plus directe, participative, telle que conçue dans la Convention d'Aarhus.

Tous ces points, s'ils sont absents, sont donc synonymes de vulnérabilité accrue. Mais lorsqu'il existe des normes applicables sur le sujet, cela ne signifie cependant pas toujours qu'elles atteignent l'effet escompté. La vulnérabilité provient alors d'autres caractéristiques juridiques : l'adaptation et l'application des normes.

§2- Difficultés concrètes à l'application du droit, un facteur de vulnérabilité

Même lorsque des normes de prévention des risques et de gestion de crise existent, la vulnérabilité n'est pas toujours nécessairement réduite. Il est en effet souvent constaté que ce droit n'est pas toujours adapté, pour diverses raisons, et qu'il ne remplit pas son rôle lorsque l'aléa survient. Pire, il peut parfois être un facteur aggravant de vulnérabilité. Le droit en lui-même peut être en cause (A) lorsqu'il favorise indirectement certains comportements, mais il peut également s'agir de facteurs extérieurs, politiques ou économiques, mais directement en lien avec l'application et la pertinence de ce droit (B)

A/ Un droit existant mais non adapté ou appliqué : l'« illusion de sécurité »

Nous l'avons vu, l'essor de l'implantation sur les littoraux s'est principalement effectué grâce aux ouvrages de défense, même dans des endroits très exposés comme les deltas. Or, ces protections, pour plusieurs raisons, n'anéantissent pas le risque, et la vigilance doit demeurer, en entretenant notamment la culture du risque, et en ne prenant pas pour acquis cette protection qui non seulement n'est pas complète mais peut également fluctuer au fil du temps. Ces difficultés ont malheureusement été constatées à l'occasion de plusieurs évènements, principalement dans les pays développés : la France avec Xynthia, et les USA avec Katrina. Les normes de construction, d'entretien, et d'aménagement aux alentours n'ont pas forcément été pertinentes ou appliquées.

Premièrement, l'incertitude inhérente au risque implique que les normes de protection telles qu'elles ont été conçues, à partir notamment de simulations, ne correspondent pas toujours au risque tel qu'il se réalise. Freddy Vinet précise ainsi que la résistance d'une digue est calculée en fonction d'une « crue de projet », hypothèse susceptible d'être dépassée dans la réalité. Même si l'auteur note globalement une réduction des épisodes d'inondations, grâce à ces travaux, il pose alors la question cruciale : « Quelle conscience du risque peut-on espérer si la population vivant à l'arrière des digues ne subit plus d'inondations « fréquentes », sorte de « piqûres de rappel » par lesquelles l'eau viendrait périodiquement marquer son territoire[634] ? » Le remède serait pire que la maladie…

[634] *Ibid.* pp 172-173

Avec cette protection, les sociétés ont justement tendance à implanter de plus en plus d'enjeux importants dans cette zone réputée sûre. En cas de catastrophe, les dégâts seront alors bien pires. Virginie Duvat et Alexandre Magnan font le même constat, déplorant que « La population qui réside à l'abri de ces ouvrages est d'ailleurs rendue d'autant plus vulnérable qu'en se croyant protégée (ce n'est évidemment pas le cas lorsque les ouvrages sont dégradés ou mal dimensionnés), elle perd toute conscience du risque[635] ».

Raymond J. Burby a travaillé sur cette question et en a dégagé le « *safe development paradox* », selon lequel « En essayant de rendre plus sûres les zones de risque, le gouvernement fédéral a en fait significativement accru le potentiel d'endommagement catastrophique des propriétés et les pertes économiques[636] ». C'est ainsi qu'à la suite de Katrina, après des années de travaux et de développement, « La zone entière d'expansion urbaine que la ville a encouragé et les militaires protégé depuis 40 ans était entièrement sous l'eau[637] », démontrant les limites de telles structures. Il s'agirait d'un « cercle vicieux » où « la construction d'une digue a systématiquement engendré la densification de l'espace qu'elle était censée protéger[638] ».

De même, au Bangladesh, le désengorgement de certaines terres vulnérables par la colonisation des *chars* « pose la question de la reproduction des facteurs de *vulnérabilité*[639] » du fait de la création et la colonisation rapide de ces nouvelles terres[640], sans forcément penser à la situation à long terme.

Ajouté à cela dans les pays développés des systèmes d'assurance ou d'indemnisation avantageux[641], les populations oublient la présence du risque et la nécessité de rester vigilant et conscient des mesures à adopter pour le réduire ou minimiser les dommages.

On parle alors de « *moral hazard* », ou d'« aléa moral » pour décrire « les cas où la disponibilité d'une assurance abaisse le niveau d'incitation à éviter le risque[642] ».

Ces exemples démontrent les effets négatifs de certaines règles de droit, et appellent à une plus grande précision, à un ajustement aux autres réalités.

En effet, un autre travers de ces dispositifs doit être pris en compte pour évaluer la vulnérabilité des populations : le décalage entre le dispositif tel qu'il est conçu en

---

[635] Virginie DUVAT, Alexandre MAGNAN, *Des catastrophes… « naturelles » ?, op. cit.* p 85.

[636] « in trying to make hazardous areas safer the federal government in fact substantially increased the potential for catastrophic property damages and economic losses. », Raymond J. BURBY, « Hurricane Katrina and the Paradoxes of Government Disaster Policy Bringing about Wise Governmental Decisions for Hazardous Areas », *Invited Paper Prepared for Publication in the Annals of the American Academy of Political and Social Science*, March 2006, p 172.

[637] « the entire area of urban growth the city had been promoting and the Corps protecting for 40 years was entirely under water. », *Ibid.* p 176.

[638] Virginie DUVAT, Alexandre MAGNAN, *Des catastrophes… « naturelles » ?, op. cit.* p 117.

[639] *Ibid.* p 56.

[640] *Ibid.* p 61.

[641] Après Xynthia, le système d'indemnisation français CatNat a été considéré par beaucoup « déresponsabilisant, dans la mesure où aucune surprime n'est imposée aux habitants de zones à risque. *Cf.* notamment Patrick LE LOUARN, « La tempête Xynthia, révélateur des insuffisances du droit ? », *JCP G*. n°19, 9 mai 2011, p 566.

[642] « cases where the availability of insurance protection lowers an insured party's incentive to avoid risk. », Raymond J. BURBY, *op. cit.* p 180.

théorie avec une efficacité optimale et des moyens pour le maintenir à ce niveau, et la réalité politique, sociale, financière à laquelle on se heurte en pratique, sans que les populations concernées n'en aient toujours véritablement conscience.

B/Une vulnérabilité accentuée par des paramètres extérieurs au contenu du droit

Sur le plan financier, outre le coût initial des mesures, c'est par un entretien régulier que ces dernières pourront être efficaces. Qu'il s'agisse des digues, des moyens d'alerte ou de l'information aux populations, un budget suffisant doit être prévu sur le long terme. Or, l'on constate que bien souvent ce n'est pas le cas. Ainsi, « Entre 2000 et 2009, avec 24 millions d'euros, dont le tiers est apporté par l'État, il est inférieur de 30% au budget d'urgence qui sera débloqué au lendemain de Xynthia (29.5 millions, dont 81% apportés par l'Europe) [643] ».

L'absence de moyens pour assurer cette sécurité, quel que soit le niveau économique du pays, est également à déplorer. Ainsi, « Au Bangladesh, ce sont les villages qui ont la charge de maintenir le bon état de l'*embankment,* ce qui, au vu des conditions de vie des habitants (système de survie au jour le jour et manque de matériel et de matériaux adéquats) ne peut conduire qu'à des résultats insatisfaisants[644] ».

A la Nouvelle-Orléans, alors que plusieurs analyses démontraient les failles de la protection et surtout la force potentialité de survenue d'un ouragan très puissant, un certain nombre de travaux n'ont pas été réalisé, ces lacunes favorisant la catastrophe Katrina. Pourtant, dès les années 1980, un projet d'amélioration du système de protection, le « Coast 2050 » a été initié. Cependant, le manque de moyens, la focalisation sur le risque terroriste après le 11 septembre 2001, ainsi que des conflits entre les différents acteurs, ont eu raison de ce projet et n'ont pas permis aux habitants de bénéficier d'une sécurité suffisante lorsque Katrina a frappé la ville.

C'est ainsi qu'« Au-delà de la question du financement de ces ouvrages, qui est donc bien réelle, se pose celle de la capacité d'acteurs, multiples et dont les interventions ne sont pas coordonnées, à mettre en place et à conduire des projets de réfection[645] ».

Ces problématiques liées à la coordination entre les acteurs peuvent en effet avoir des conséquences dramatiques. Le manque de clarté dans les compétences et responsabilités de chacun abouti généralement non pas à des doublons dans la protection, mais au contraire à des vides. La France est l'exemple même du « décalage » qui peut exister entre les règles de principes, et les exceptions. Après Xynthia, nombreuses ont été les critiques des errances du système d'adoption des PPRN et documents d'urbanisme, et surtout des modalités d'octroi de permis de construire[646]. Or, il est apparu que de telles dérives ont été possibles du fait d'un enchevêtrement,

[643] Virginie DUVAT, Alexandre MAGNAN, *Des catastrophes… « naturelles » ?, op. cit.* p 85.
[644] *Ibid.* p 42.
[645] *Ibid.* p 85.
[646] Alain ANZIANI, *op. cit.* ; Patrick LE LOUARN, *op. cit.* ; Jean-Louis LÉONARD, *op. cit*.

conduisant à une « nébuleuse de responsabilité collective[647] ». Le même constat s'est imposé à propos des digues[648], n'étant pas la propriété d'un seul et unique propriétaire. Il a ainsi été « découvert » qu'il était pour bon nombre d'entre elles impossible d'identifier un propriétaire, en principe responsable de leur entretien, et que les mécanismes de détection et de palliation d'une carence n'ont pas été activés. État, collectivités territoriales, entreprises gestionnaires de réseaux d'infrastructure, etc, sont autant de types de propriétaires et gestionnaires de digue. En outre, les digues les plus anciennes, datant pour certaines de l'ancien régime, relèvent du droit privé, contrairement à celles construites plus récemment, relevant du domaine public.

Enfin le comportement des populations, souvent profondément ancré, constitue fréquemment un obstacle à l'efficacité de ces mesures, en perpétuant notamment les inégalités, et de ce fait les vulnérabilités. Ainsi, l'on s'aperçoit au Bangladesh que le gouvernement a mené une politique allant dans le sens de l'octroi de terres aux « sans-terre » et de la soustraction au risque. Des normes existent donc, mais la réalité a été toute autre. Les problèmes de corruption et d'inertie des administrations frappent tous les domaines de la société, y compris celui-ci[649]. Ce sont finalement les personnes mieux placées dans l'échelle sociale qui s'approprient les terrains et les marchandent auprès des populations réellement dans le dénuement.

De même, les efforts pour mieux gérer les temps de crise se trouvent limités par plusieurs réalités. C'est ainsi que même si depuis les années 1960, les abris anti-cycloniques ont quintuplé, beaucoup d'habitants restent chez eux, par absence de conscience du risque, par crainte de laisser leurs biens, de ne pas atteindre l'abri-anticyclonique ou de ne pas y trouver de place[650]. L'efficacité de la législation a été vite remise en cause par le fait que les anciens propriétaires de ces terres, qui avaient dû habiter ailleurs du fait de la submersion de leur propriété, ont voulu faire valoir leur droit sur ces terres[651]. Aussi, de l'avis des observateurs, les raisons de l'échec ne proviennent pas nécessairement d'une absence de règlementation à ce sujet, mais plutôt de son application aléatoire, de la lourdeur de certaines procédures, et du fort taux de corruption dans le pays. Plusieurs de ces lois ont eu pour but de fixer un plafond pour la possession de terre, sans parvenir à résoudre le problème.

[647] Alain ANZIANI, *ibid.* p 26 s.
[648] Alors que plusieurs d'entre elles ont été endommagées, et ont même contribué au drame, comme à la Faute-sur-mer.
[649] Virginie DUVAT, Alexandre MAGNAN, *Des catastrophes… « naturelles » ?, op. cit.* p 61.
[650] *Ibid.* p 55.
[651] De ce fait, en 1994, un amendement est adopté accordant la priorité à ces individus sur la propriété de la terre en question. Finalement, seules les terres dont personne n'aura revendiqué la propriété, tomberont dans le domaine de l'Etat.

Même si les sources de vulnérabilité avant et pendant le déplacement sont multiples, qu'il s'agisse de la situation géographique, socio-économique, ou des réalités culturelles, il s'avère que le droit, et plus largement le fonctionnement politique et institutionnel d'un pays joue un rôle fondamental dans l'exacerbation de certaines de ces vulnérabilités. Au lieu de permettre de mieux gérer le risque, le contenu des règles juridiques ou leur absence peut ainsi l'aggraver. Le déplacement devient alors une réaction à cette situation dégradée, voire dangereuse pour les habitants.

L'approche encore souvent adoptée concernant les déplacés environnementaux tend davantage à réfléchir aux moyens d'assurer le respect de leurs droits une fois que le déplacement a eu lieu, voire de réparer le préjudice qu'ils ont subi du fait de la dégradation de leur lieu de vie et de leur déplacement. Il ne s'agit pas de considérer que cette vision n'est pas du tout pertinente. C'est plutôt l'exclusivité de cette approche qui apparait constituer une limite, un frein à une appréhension efficace de la problématique.

C'est la réaction, l'urgence qui engendre le plus souvent davantage de déplacements et davantage de difficultés et traumatismes.

Or, derrière le droit de ces personnes, c'est le rapport plus général au littoral qui est en jeu, et plus largement l'appréhension des risques naturels par les sociétés dans un contexte de changement climatique. C'est sur les facteurs de vulnérabilité que le droit peut agir, notamment par la soustraction des personnes à la zone à risque.

La problématique de l'adaptation et de la réduction des vulnérabilités invite donc plutôt à repositionner le questionnement autour de la gestion du risque et des moyens juridiques à privilégier afin que le déplacement soit anticipé et constitue l'une des stratégies d'adaptation choisie pour faire face aux risques. Cette anticipation du risque, couplée à une préparation incluant les populations concernées, devrait permettre d'éviter les déplacements lorsque d'autres solutions existent, de se concentrer sur les déplacements nécessaires, et d'en limiter les impacts négatifs liés à des situations bien souvent précaires. Le déplacement serait alors conçu, intégré dans la stratégie d'adaptation, et pris en compte dans les règles d'aménagement du territoire et de planification de l'occupation des sols.

Le droit doit ainsi baliser toutes les démarches conduisant à la prise de décision de se déplacer, et la mise en œuvre des modalités de ce déplacement. Cela ne se limite pas à la seule recherche d'une nouvelle habitation, mais implique également les dimensions socio-économiques, culturelles.

C'est alors la perception du déplacement et sa mise en œuvre par tous les acteurs concernés qui permettra de reconsidérer le rapport aux territoires côtiers et de s'adapter aux risques naturels.

PARTIE 2 : GESTION DU DÉPLACEMENT ET DE SES CONSEQUENCES SUR TERRITOIRES : DU DEPLACEMENT SUBI AU DEPLACEMENT PLANIFIÉ

Chantal Cans et *alii* font un constat accablant : « la prédominance du droit de propriété empêche une prévention totale et drastique de certaines mises en danger qui, pour n'être pas toujours délibérées, illustrent souvent une totale inconséquence de certains choix humains[652] ». Si ce droit est beaucoup moins important dans d'autres pays, le très fort attachement culturel et familial à la terre est tout aussi potentiellement dangereux, dans la mesure où il empêche de véritablement intégrer le déplacement comme une solution pertinente face au risque, et d'envisager que les modalités de son déroulement puissent être respectueuses des droits de chacun et dans l'intérêt de tous.

Il n'est pas pour autant question de réduire toute forme de vulnérabilité par le seul biais du déplacement, mais justement d'identifier les situations où des mesures peuvent être prises pour l'éviter, afin dans un second temps de recourir au déplacement lorsqu'il se révèle être la solution la plus appropriée. Ce meilleur ciblage devra permettre de considérer la problématique plus en amont, avant que le déplacement ne se caractérise par une évacuation, et pour assurer que les besoins des personnes soient considérés dans leur globalité. Même lorsque l'évacuation constitue une solution, sa pertinence ne réside que dans sa préparation en amont, par la prédéfinition de règles.

Il importe donc, et c'est un travail qui a déjà été entrepris, de penser une stratégie globale pour les implantations littorales, allant de la limitation des nouvelles constructions à l'évaluation des risques auxquelles sont soumises les habitations existantes et à leur prévention, pour finir par le déplacement incité, organisé.

Bien que les individus doivent impérativement être associés à ces démarches, il appartient surtout aux autorités, en vertu de leur rôle et de l'étendue de leurs prérogatives, de mener à bien ce travail en édictant des normes et en assurant leur application, en partenariat avec les membres de la société civile et les individus directement concernés.

Un déplacement environnemental justifié, intégré dans une stratégie d'adaptation suppose la soustraction d'individus à un risque dans le respect de leurs droits, permettant une amélioration de leurs conditions vie. Cela implique d'une part des règles et procédures pour identifier des zones où une adaptation sur place est possible et celles où le mode d'adaptation appropriée est le déplacement (Titre 1), et d'autre part par les conditions de réinstallation et de gestion du territoire après ce déplacement (Titre 2). Selon les outils juridiques évoqués, certains pays seront davantage traités que d'autres, l'objectif étant de cibler les mécanismes les plus appropriés à l'organisation et à la culture juridique d'un pays, et d'identifier les éléments qu'il serait intéressant de développer, dans un logique de complémentarité entre les différents systèmes.

Nous parlerons essentiellement de droit de propriété, mais il importe de garder à l'esprit que des locataires ou des occupants sans titre sont aussi concerné par le devenir des habitations. Il sera alors dans ces cas plus aisé pour les autorités d'imposer des mesures au propriétaire, et surtout de gérer l'occupation des terrains s'ils en obtiennent

[652] Chantal CANS (dir. sci.), et *alii, op. cit.*, p 87.

la propriété. Ce sera davantage dans la phase de relocalisation qu'il s'agira de prévoir pour ces habitants non propriétaires des mesures appropriées.

Titre 1 : Pour une vision intégrée du déplacement dans les stratégies de gestion des risques

Afin d'améliorer l'adaptation des sociétés pour permettre de vivre en sécurité, même dans des zones où un risque existe, l'urbanisme et plus généralement l'aménagement du territoire sont essentiels, à travers divers types de mesures qui organisent l'implantation de l'homme sur le littoral. Il existe cependant des cas de figure où cette adaptation « sur place », n'est pas possible, ou n'apparaît pas la plus appropriée (notamment eu égard aux coûts engendrés par les mesures de protection). Le déplacement devient alors une autre forme d'adaptation, consistant en une soustraction au risque. Cela a un intérêt non seulement pour les personnes directement à protéger, mais également pour les habitations autour de la zone dans la mesure où la réduction de la pression urbaine peut contribuer à réduire le risque sur l'ensemble du territoire considéré.

Aussi, dans la démarche d'anticipation, il ne s'agit plus de subir le déplacement, de le percevoir comme un échec résultant de la survenu d'un aléa mal maitrisé, mais de l'intégrer pleinement dans la stratégie de gestion des risques, en le considérant comme une option parmi d'autres (chapitre 1).

Cette option peut se réaliser par divers moyens, certains spécialement dédiés à cela, d'autres ayant une autre finalité, mais se révélant utile pour ces question. L'on entend alors par indirectement génératrice de déplacement des mesures juridiques, économiques qui sans interdire de demeurer sur les lieux, exercent des contraintes de divers ordres sur les populations si elles restent, ou au contraire proposent des bénéfices si le départ est préféré (chapitre 2). Ces contraintes découlent d'ailleurs pour certaines de mesures initialement destinées à favoriser l'adaptation sur place. Il s'agit d'inscrire le déplacement dans un processus à long terme, d'inclure des étapes intermédiaires, et ainsi de mieux faire accepter le départ par les populations.

Quels que soient les mécanismes employés, tout ceci doit être prévu dans le respect des droits de chacun. Il ne s'agit pas nécessairement d'entrer dans le détail de l'application de chacun de ces dispositifs, mais d'en comprendre le fonctionnement et les objectifs afin de démontrer leur pertinence au regard de l'intégration du déplacement dans la stratégie de gestion des risques, en fonction également des cultures juridiques et de l'organisation institutionnelle et politique de chaque pays.

L'enjeu est de rechercher un juste équilibre pour que l'ensemble des mesures impactant potentiellement le niveau de risque et les possibilités de maintien dans ces zones aillent dans le sens de la stratégie privilégiées par chaque État ou communauté. L'implication des populations est alors essentielle. En effet, « La participation publique apporte de la légitimité, de la transparence, et l'acceptation sociale d'un programme de gestion des risques de catastrophe, incluant des actions préventives, des schémas de relocalisation et des plan de réinstallation[653] ». Cela n'est pas sans poser des difficultés, au point que Virginie Duvat et Alexandre Magnan estiment que « C'est à ce jour une révolution des

[653] « public participation provides legitimacy, transparency and social acceptance of comprehensive DRM programming, including preventive actions, relocation schemes and resettlement plans. » Francis ROY, Yaïves FERLAND, « Land use planning for disaster risk management », *Land tenure journal*, FAO, dec. 2014, p 86.

mentalités qu'il faut engager, en recréant une culture du risque au sein des populations littorales qui ne sont pas suffisamment conscientes du danger[654] ».

Cet équilibre entre d'une part l'adoption et l'application de normes claires et fermes, et d'autre part l'écoute et l'implication des communautés constituent selon nous la clé pour un déplacement environnemental pertinent et surtout respectueux des droits de chacun.

[654] Virginie DUVAT, Alexandre MAGNAN, *Des catastrophes…* « *naturelles » ?*, *op. cit.* p 97.

Chapitre 1 : Pour le recours au déplacement parmi les méthodes de réduction des vulnérabilités

Il existe plusieurs moyens de réduire la vulnérabilité dans les zones côtières, en fonction des facteurs considérés. Le déplacement peut alors dans certaines situations être perçu comme la solution la plus aisée, synonyme de suppression totale de l'exposition au risque. Mais à l'inverse, le déplacement peut également constituer un tabou, provoquant souvent une forte opposition des populations touchées, dont leurs droits sur leurs biens et leur mode de vie sont remis en cause.

Il nous semble cependant possible de sortir de ces radicalités en présentant le déplacement comme une solution d'adaptation, parfois la seule, parfois une parmi d'autres. Pour cela, une mise en perspective plus globale de gestion des risques est nécessaire. Plus la stratégie sera anticipée, pensée dans tous ses aspects, plus il sera possible d'envisager différents scénarios et le cas échéant de privilégier ceux n'impliquant pas un déplacement. Il sera également plus aisé d'envisager une progressivité dans ces solutions, en fonction de l'évolution de la situation.

La planification territoriale et les règles d'urbanisme qui l'accompagnent constituent alors les premiers éléments pour une réduction des risques autorisant le maintien des habitations dans les zones identifiées, à condition que ces normes soient cohérentes et correctement réparties et organisées entre les différents acteurs (section 1).

Mais dans d'autres cas, alors que les précédentes mesures sont dictées par l'obligation de protéger les populations, ce sont ces mêmes obligations qui pourront justifier le déplacement (section 2), sous réserves de critères clairs et précis et dans le respect des droits des personnes.

Section 1 : La protection des personnes par la gestion du territoire

La situation actuelle, avec de plus en plus de populations menacées de déplacement, résulte comme nous l'avons vu d'une augmentation significative du niveau de risque, et met également en lumière les défaillances de systèmes juridiques dans lesquels la gestion du risque est insuffisante ou mal appliquée. Aussi, afin de limiter les situations de déplacement, et de conserver les opportunités de mener à bien une adaptation sur place, il importe de posséder des règles claires en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. L'action des autorités à ce sujet repose sur leur obligation d'assurer la sécurité de la population. Il ne s'agit cependant pas d'imposer systématiquement des règles mais d'agir en concertation avec les autres acteurs de la société. Cela permettra d'encadrer l'installation dans ces zones et de réduire ainsi le niveau d'exposition (§1). En les contrôlant dès l'origine, cela permettra de maitriser l'intensité du risque et d'éviter de devoir procéder ultérieurement à des déplacements. Cela permet également de sécuriser des habitations existantes afin que le risque n'atteigne pas un seuil tel que le déplacement représente la seule option.

Or, même si dans un certain nombre de pays, des normes existent déjà, la tâche n'est en pratique pas aisée tant les dimensions politiques et culturelles jouent également un rôle important. En effet, ainsi que le déplore Chantal Cans et *alii*, « Force est bien de constater que, avant la catastrophe, toute prise en compte des risques naturels est vécue comme une contrainte (voire une contrainte insupportable et liberticide), et que, après la catastrophe, il est exigé des pouvoirs publics de « rendre compte » de leur incompétence ou de leur incapacité à protéger les populations[655] ». Il faudra donc, pour ne pas que ces règles soient vaines, accentuer la coordination entre les différents acteurs impliqués dans cette stratégies, et favoriser le recours au juge pour sanctionner les manquements et faire évoluer les pratiques (§2).

§1-Les pouvoirs publics, acteurs majeurs de l'orientation stratégique territoriale

En vertu du rôle de l'État, c'est en principe aux pouvoirs publics qu'il revient de prendre les dispositions qui s'imposent pour assurer la sécurité des personnes, protéger leurs droits et leurs biens. Face à la menace que représentent les risques naturels, l'adoption d'une stratégie cohérente de gestion du territoire est le principal moyen de mettre efficacement à l'abri les populations exposées. Or, si la responsabilité pour les dégradations est encore difficile à mettre en œuvre, celle relative aux manquements à la prévention des risques tend à se développer. Avant de s'intéresser plus en détails aux moyens de procéder, et même si dans certains pays des améliorations significatives sont à souligner, il importe de conserver à l'esprit que du fait des disparités dans le niveau de développement des institutions et de l'économie du pays, ainsi que de la liberté des autorités dans leurs choix de stratégie, les pouvoirs publics ne peuvent être responsables que des activités qu'ils sont en mesure, ou qu'ils ont décidé d'assurer (A).

[655] Chantal CANS (dir. sci.) et *alii*, *op. cit.* p 313.

Cela consiste principalement à identifier les zones à risques et à prévoir les moyens de s'en prémunir, notamment en encadrant les constructions, voire en les interdisant (B).

C'est en prenant la mesure de ce qu'il est possible, et surtout de ce qui doit être obligatoire de faire dans ce domaine, que l'on pourra réfléchir à la place que peut occuper le déplacement dans la stratégie de gestion des risques pour protéger les populations exposées. En effet, renforcer le respect des obligations permettra tantôt de s'assurer que les dispositifs nécessaires à l'adaptation sur place sont efficaces, et tantôt de justifier le déplacement lorsque les obligations n'ont pas été respectées ou qu'aucune d'entre elles ne suffit pour assurer un maintien en sécurité.

A/ Responsabilité dépendant de la capacité à assurer leur mission de protection

L'État a naturellement pour rôle d'assurer la sécurité des citoyens. Aussi, plus les institutions sont solides, plus il est attendu d'elles qu'elles aillent loin dans leurs missions (1), et qu'elles répondent de leurs actes. C'est la tendance vers laquelle se sont dirigés les États développés, disposant de plus de moyens financiers, et ce vers quoi se dirigent les États en voie de développement et de consolidation. Il est important de revenir sur ces points qui serviront de fondements, de légitimation à toutes les mesures qui pourront être proposées.

Or, l'étendue de la responsabilité des autorités publiques sera également conditionnée par les secteurs dans lesquels elles orientent leur stratégie (2), certaines considérations politiques échappant à toute mise en cause.

1- Développement du champ d'action de l'État : un socle pour la justification des mesures de prévention et de protection

Le contrat social, dont la théorisation connait de multiples variantes en fonction des auteurs, des époques et des pays, est devenu un cadre important pour comprendre l'organisation de l'État. L'UNEP, dans sa mission d'aide au développement et de stabilisation de la paix a consacré plusieurs rapports et conférences à ce thème, et à la manière d'appréhender ce concept pour venir en aide aux pays en difficulté. L'organisation définit le contrat social comme des « processus par lesquels chacun dans une communauté politique, soit explicitement ou tacitement consent à l'autorité de l'État, limitant ainsi ses libertés, en échange de la protection par l'État de leur droits humains universels et sécurité, et pour l'apport approprié de biens et services publiques[656] ». Même si pour beaucoup l'idée de consentir à ce système et de pouvoir en sortir ne correspond pas à la réalité, cette théorie possède encore une forte portée

[656] « processes by which everyone in a political community, either explicitly or tacitly consents to state authority, thereby limiting some of her or his freedoms, in exchange for the state's protection of their universal human rights and security and for the adequate provision of public goods and services. » «processus par lesquels chacun dans une communauté politique, soit explicitement ou tacitement consent à l'autorité de l'Etat, limitant ainsi ses libertés, en échange de la protection par l'Etat de leur droits humains universels et sécurité, et pour l'apport approprié de biens et services publiques. », UNDP, « Engaged societies, responsive states : the social contract in situations of conflict and fragility », Concept note, New York, june 2014, p 10.

symbolique. Elle nous aide à la compréhension du rôle de l'État dans la gestion des risques et des déplacements de populations. L'homme aurait ainsi besoin de la société et de l'organisation étatique qui en découle pour être protégé, au point que les autorités puissent influer sur le choix du lieu de vie.

Avec le développement des démocraties, un autre concept est apparu, apportant une nouvelle pierre à l'édifice : l'État de droit, inspiré du terme allemand du XIXe siècle « *Rechtasstaat*[657] ». On le retrouve également en droit anglo-saxon sous l'expression « *rule of law* ». Cette « production doctrinale[658] » est devenue l'un des critères de la démocratie. D'après Danièle Lochak, « l'État de droit se définit précisément comme celui où l'autorité s'exerce conformément à des règles connues d'avance, et qui reconnaît aux citoyens des droits qu'ils peuvent faire valoir à l'encontre du pouvoir. De même, l'État de droit implique l'idée de limitation du pouvoir[659] ». Il existe en réalité plusieurs facettes à cette expression. Aussi, il peut être considéré que c'est « tantôt l'État qui agit au moyen du droit, tantôt l'État qui est assujetti au droit, tantôt encore l'État dont le droit comporte certains attributs intrinsèques[660] ». Cela suppose que l'État, bien que détenteur de la puissance souveraine, soit soumis au droit et doive respecter un certain nombre de droits fondamentaux garantis aux individus tels que la liberté, la sûreté, l'égalité… Cette exigence atteindra une dimension internationale, l'ONU définissant l'État de droit « comme un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme »[661]. L'État de droit est donc devenu gage de démocratie et de sécurité contre l'arbitraire[662]. Il se révèle particulièrement important pour garantir un cadre aux mesures coercitives qui pourraient être prises pour la gestion des risques, notamment concernant le déplacement. Quelles que soient les mesures prises, les autorités doivent les justifier et s'assurer que les citoyens ne soient pas lésés de manière disproportionnée dans leurs droits.

Or, tandis que dans certains pays, le contrat social et le respect des droits peinent à trouver une réalisation effective, du fait notamment des vulnérabilités précédemment décrites, d'autres ont dépassé les obligations initiales fixées par ces théories pour

[657] « forgé à la fin du XVIIIe siècle par un dénommé Placidus (*Litteratur der Staatsehre. Ein Versuch*, Strasbourg, 1798) afin de désigner la philosophie politique de Kant », ce terme « désigne sous la plume des Welcker, Rotteck et Mohl l'Etat libéral par excellence, ce vers quoi l'humanité toute entière doit tendre, en dépassant les premières formes, imparfaites de l'Etat. », Luc HEUSCHLING *in* Loic CADIET (dir.), *Dictionnaire de la justice* , Paris, PUF, 2004, p 457.

[658] Jacques CHEVALLIER, *L'Etat de droit*, Coll. Clefs politique, Paris, Montchrétien, Lextenso ed., 5e ed., 2010, p 13.

[659] Danièle LOCHAK, *Les droits de l'homme*, Coll. Repères, Paris, La découverte, 2009, p 57.

[660] Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA *et alii*, *Dictionnaire des droits de l'homme*, Quadrige, Paris, PUF, 2008, p388.

[661] Rapport du Secrétaire général, « Rendre la justice : programme d'action visant à renforcer l'état de droit aux niveaux national et international », 16 mars 2012, 66e session. (A/66/749).

[662] Ce concept n'est cependant pas exempt de critiques, parfois virulentes, certains le qualifiant de « « pléonasme » (Kelsen), de « concept impossible » (Troper), de mot à la mode (voué à disparaître), de notion fourre-tout, de boîte à malice, si ce n'est de label alibi servant à la propagande des pires dictatures. » Luc HEUSCHING, *op. cit.* p 455.

développer ce que l'on appellera l'État providence[663], source d'amélioration, mais également sujet à critiques. Il s'est développé au XXe siècle et repose sur une prise en charge par l'État de la solidarité économique et sociale envers les citoyens ou une catégorie plus particulière. Selon le modèle et le degré d'État-providence, « Ces droits peuvent être la résultante de contributions sociales versées, ou de leur statut de citoyens ; ou de l'examen de leurs besoins[664] ». L'émergence de ces nouvelles fonctions change considérablement la théorie de l'État. Nul doute que l'essor des obligations internationales et la consécration des droits de l'homme, particulièrement les droits-créance, ont contribué à ce changement. Ainsi, « Doté d'une fonction de régulation sociale globale, l'État devient insensiblement le tuteur de la société : c'est à la fois le garant du développement collectif et le protecteur de chacun[665] ». Le droit devient alors « un instrument d'action aux mains de l'État, mis au service de la réalisation de politiques publiques[666] ». Aussi, dans de plus en plus de société, notamment les pays industrialisés, on glisse vers une conception où, pour reprendre les termes de François-Xavier Merrien, « Désormais, tous les citoyens sont définis comme éléments d'une vaste catégorie à risque, incapables de se prendre individuellement en charge, méritant une intervention et un soutien de l'État depuis le berceau jusqu'à la tombe[667] ». Tout ceci interpelle sur le rôle que doivent jouer les autorités face aux menaces environnementales. Jusqu'où peut-il et doit-il aller pour respecter le « contrat » et assurer la sécurité des citoyens ?

Il est également intéressant de mettre en perspective ce développement de l'État providence avec celui de la société du risque de Beck[668]. Plus la société se crée de nouveaux risques, plus la société a besoin de l'aide de l'État pour y faire face. Le processus s'étend ces dernières années au domaine environnemental, de sorte qu' « Etant évolutive dans le temps, au gré des diverses et changeantes revendications sociales, la notion traditionnelle d'ordre public a certainement été marquée par une demande croissante provenant de la société civile et visant à ce que l'État assure le bon ordre de l'environnement[669] ». Ainsi, alors qu'« Il n'est aujourd'hui pratiquement aucun domaine dans lequel on ne trouve, de manière plus ou moins perceptible, plus ou moins accentuée, la présence de la puissance publique[670] », la solidarité s'est organisée sur le plan national. La prévention, destinée à réduire les conséquences d'un évènement, et donc à réduire les besoins en termes de solidarité, a aussi pris une envergure

[663] « L'Etat gendarme ou Etat gardien de nuit accorde un rôle minimal à l'Etat ; en revanche, l'Etat providence donne à l'Etat un rôle important dans la vie sociale et économique, au nom d'impératif sociaux. » Dans les États anglo-saxons, l'on parle de Welfare state, signifiant bien-être collectif. François-Xavier MERRIEN, *L'Etat providence*, Coll. Que sais-je ?, Paris, PUF, 2007, p 3.
[664] *Ibid.* p 6. Le mouvement a débuté avec la revendication de droits pour les travailleurs, dès la fin du XIXe siècle, puis s'est prolongé avec la consécration de la sécurité sociale pour tous les citoyens.
[665] Jacques CHEVALLIER, *op.cit.* p 93.
[666] *Ibid.* p 93. Pour l'auteur cette évolution est synonyme de perte d'efficacité du droit dans la mesure où les règles juridiques deviennent de plus en plus techniques, spécifiques, et doivent ainsi être régulièrement actualisées. p 95.
[667] François-Xavier MERRIEN, *op. cit.* p 18.
[668] *Cf. supra*. Introduction.
[669] Charles-André DUBREUIL, *in* Chantal CANS (dir.), *La responsabilité environnementale. Prévention, imputation, réparation*, Coll. Thèmes et commentaires, Paris, Dalloz, 2009, p 241.
[670] Chantal CANS (dir. Sci.) et *alii*, *op.cit.* p 245.

nationale[671], voire internationale. C'est sur ce socle que pourront être fondées les mesures destinées à mettre en œuvre les stratégies d'adaptation face aux risques naturels, les autorités étoffant leur rôle en fonction de leurs capacités, s'appuyant sur le droit tout en étant encadré par celui-ci.

Or, si l'on peut souhaiter que les États soient davantage impliqués dans la protection des citoyens, il convient d'être vigilant pour qu'à l'accroissement des missions qui leur incombent corresponde une responsabilité appropriée afin de donner pleines forces aux obligations.

2- *L'étendue de la responsabilité des pouvoirs publics conditionnée par la stratégie adoptée par les autorités face aux risques*

Les auteurs du rapport sénatorial français sur la socialisation du risque le constatent : « Dans tout le pays, et historiquement, il n'a pas été aisé de mettre en jeu la responsabilité de l'administration, qui est un instrument de pouvoir et donc de l'État : mettre en cause cette responsabilité a longtemps été perçu comme une mise en cause de l'État lui-même, ce qui était considéré comme inacceptable, car portant atteinte à la souveraineté[672] ». Or si dans certains pays, comme la France, cette opposition s'est estompée au fil du temps, « dans de nombreux pays dans le monde cette responsabilité n'est toujours pas reconnue (…)[673] ». C'est la raison pour laquelle le développement de moyens judiciaires est essentiel. Certaines théories balisent en effet toujours actuellement la responsabilité et la cantonnent à certains points.

L'étude de la législation et de la jurisprudence américaine tend ainsi à montrer que le système américain a une propension plus importante à exonérer les pouvoirs publics de leur responsabilité. Cela pourrait s'analyser comme la conséquence d'un modèle plus libéral, où la tendance est davantage à la responsabilisation des individus[674], d'autant plus que le système de prévention et de gestion des risques naturels repose essentiellement sur une législation assurantielle privée. L'incitation primerait alors sur l'obligation, allant plutôt dans le sens de l'approche préventive préconisée pour ce type de situations.

Mais une autre distinction, effectuée par le juge, est importante. Elle consiste à soumettre l'État à un régime différent selon qu'il soit considéré ou non comme un propriétaire privé. Dans l'hypothèse où il est admis que l'action résulte de prérogatives inhérentes à la personne publique, des immunités pourront venir bloquer toute poursuite. A l'inverse, si le comportement correspond au régime applicable à un propriétaire lambda, la responsabilité pourra être plus facilement engagée. C'est ainsi que « la plupart des mesures non structurelles sont considérées par les juridictions comme étant par nature des actions gouvernementales, plutôt que des actes d'un propriétaire, de sorte que l'immunité de souveraineté s'applique. » La jurisprudence

[671] *Ibid.* p 247 s.
[672] Sénat, *Responsabilité et socialisation du risque*, *op.cit.* p 683.
[673] *Ibid.*
[674] *Cf. infra* p 256.

fourni une multitude d'exemples sur les cas où cette immunité s'applique ou non. S'agissant plus particulièrement des inondations, le Flood Control Act (FCA), prévoit une immunité pour les « flood control activity » (activités de contrôle d'inondation), tandis que le Flood Tort Claim Act (FTCA)[675] contient une « *discretionary-function exception* ». Elle est également prévue dans le Federal Tort Claims Act (FTCA), et ses critères ont été précisés dans les décisions Berkowitz de 1988 et Gaubert 1991 (Berkovitz-Gaubert test)[676]. Ainsi, le juge va analyser si l'activité ou la décision en question implique « *an element of judgment or choice* », c'est-à-dire si la décision implique un jugement, un choix de la part de l'agent, ou s'il ne doit que s'exécuter. Ensuite, il faut établir si ce choix concerne les domaines relevant d'une politique publique. Autrement dit, à partir du moment où les autorités décident d'investir dans la prévention, l'on ne peut pas leur demander d'assurer la réparation d'éventuels dommages qui adviendraient malgré tout. Il ne doit cependant pas s'agir d'un dédouanement total. Si des manquements constitutifs d'une faute sont constatés, la responsabilité doit pouvoir être engagée.

En revanche, dans le système français, la non application de mesures non structurelles peut aboutir à engager la responsabilité des autorités publiques pour faute. La marge d'appréciation accordée aux autorités dans ce domaine est perçue en France comme un possible motif d'engagement de la responsabilité, mais aux États-Unis comme un motif d'immunité. Cette idée est néanmoins présente en droit français, dans la gradation de contrôle exercé par le juge administratif. Pour les actes où l'administration bénéficie d'un pouvoir discrétionnaire ou d'une grande marge d'appréciation, le contrôle du juge sera en effet restreint. C'est sur ces bases que s'appuie l'exigence d'une faute dans encore bon nombre de domaines.

Par ailleurs, un autre cas d'exonération classiquement utilisé est – fort heureusement – peu retenu dans le contexte qui nous intéresse. En effet, alors que la force majeure fait partie des causes exonératoire en droit de la responsabilité, et que « s'il y a bien un cas de figure dans lequel les conditions de la force majeure semblent a priori assez facilement réunies, c'est celui des catastrophes naturelles[677] », elle n'est en réalité que très rarement retenue. L'irrésistibilité et l'extériorité sont bien présentes, mais l'imprévisibilité peut tomber en présence d'un seul précédent, même lointain[678]. De ce fait, l'essor de la planification des risques influe sur l'engagement de la responsabilité. En effet, Hélène Pauliat indique qu'« en imaginant des scénarios dans des plans, ces risques deviennent prévisibles et mesurables ; une fois que ce risque se réalise, la responsabilité de l'administration ne pourra pas céder devant l'invocation de la force

[675]« most nonstructural measures are considered by the courts to be « governmental » rather than « proprietary » in nature and sovereign immunity applies. »[675] (emergency planning, issuance of permits…). Alors que le FCA date de 1928, après les grandes inondations qui ont touché le Mississippi, il a été précisé par le juge que le FTCA, qui a été adopté ultérieurement, n'abroge pas pour autant les dispositions du FCA.

[676] US Supreme Court, 13 juin 1988, *Berkovitz v. U.S.,* 486 U.S. 531 ; 5th Circuit court of appeals, 26 mars 1991, *U.S. v. Gaubert*, 499 U.S. 315, 322.

[677] Arnaud DE LAJARTRE, *Responsabilités administratives et catastrophes naturelles, in* Jean-Marc LAVIEILLE, Julien BETAILLE, Michel PRIEUR (dir.), *op. cit.* p 461.

[678] *Cf.* par exemple CE Chais d'Armagnac, 4 avril 1962, *AJDA* 1962, p 592, concl. G. Braibant., concernant une crue s'étant produite 69 ans avant celle qui a causé le dommage.

majeure, puisque l'un des critères de mise en jeu de la force majeure est précisément l'imprévisibilité de l'évènement[679] ».

Enfin, dans les pays en développement, alors que la responsabilité est beaucoup moins développée, c'est avant tout par le biais de la concertation, de l'implication des populations, que les actions sont menées. Il s'agit d'inciter l'État à agir, notamment via des programmes internationaux tel que les National Adaptation Plan Act (NAPA)[680], élaborés sous l'égide des Nations Unies et constituant une feuilles de route pour les pays identifiés comme vulnérables. Chaque plan permet d'identifier les secteurs dans lesquels agir, et de prioriser les actions. La responsabilité ne pourra être développée qu'une fois les cadres juridiques assurés.

En tout état de cause, la compétence des autorités en matière d'édiction de normes obligatoires destinés à prévenir les risques et à mettre en place une stratégie de gestion appropriée tend à se développer. Cela est particulièrement le cas dans l'organisation du territoire.

B/ Des règles d'aménagement du territoire et de protection face au risque afin d'organiser l'adaptation

Le risque peut premièrement être diminué en règlementant l'usage de terrains par des interdictions ou par l'attribution d'une fonction particulière à chaque territoire, adaptée à l'aléa en présence(1). Ensuite, les ouvrages destinés à protéger les populations dans les zones où l'implantation est tolérée ne sont pas totalement exclus de la stratégie, mais doivent être contrôlés afin que leur efficacité ne soit pas compromise (2). Un travail de remise au premier plan de ces éléments est nécessaire dans certains pays alors qu'ainsi que cela a été le cas pour Xynthia, « les modes d'occupation de l'espace ont peu à peu négligé les aléas submersion et inondation[681] », le développement économique ayant souvent été privilégié. Dans les pays où ces outils sont encore peu développés ou appliqués il s'agir de les orienter dès le départ en incluant la dimension risque.

Il ne s'agit en aucun cas de stopper tout développement territorial ou d'envisager d'éloigner du risque toutes les populations. Une telle approche serait irréalisable, quel que soit le pays. Un encadrement de l'occupation et des techniques de construction est cependant essentiel. Cela pourra permettre alors de faire apparaitre des zones où le déplacement serait préconisé compte tenu de l'ampleur des risques et de l'absence de mesures de protection suffisantes.

---

[679] *Cf.* Hélène PAULIAT, *Les services publics et les catastrophes écologiques*, *in* Jean-Marc LAVIEILLE, Julien BETAILLE, Michel PRIEUR (dir.), *op.cit.* p 271.

[680] Bangladesh, Tuvalu, notamment. Ministry of Environment and Forest (MoEF), *Bangladesh's National adaptation programme of action*, Dhaka, nov. 2005, 45 p ; Ministry of Natural Resources, Environment, Agriculture and Lands (Department of Environment), *Tuvalu's National Adaptation Programme of Action*, mai 2007, 55 p.

[681] Virginie DUVAT, Alexandre MAGNAN *Des catastrophes…« naturelles »?, op. cit*. p 79.

1- La réglementation de l'occupation du territoire : préalable à l'identification des zones à déplacer

Quels que soient les pays et les enjeux, les auteurs s'accordent sur l'idée que « La cohérence des différentes actions et des politiques publiques en matière de prévention des catastrophes se concrétise essentiellement par des actions de planification[682] ». C'est ainsi que « pour beaucoup, la planification de l'occupation des sols sera l'outil le plus efficace pour réduire l'exposition et la sensibilité aux évènements météorologiques extrêmes[683] », de sorte que « L'utilisation d'informations spatiales pour appuyer les activités du gouvernement, notamment l'administration territoriale, la planification, le développement des habitations et des transports, a fait l'objet de beaucoup d'attention durant ces deux dernières décennies[684] ». Ce que l'on appelle zonage ou «*zoning* » est une « technique développée au 20e siècle visant à transposer les politiques d'occupation des sols (exprimés dans les schémas directeurs) dans des normes effectives à appliquer dans les zones concernées[685] ».

Le préalable à cette étape règlementaire consiste en la réunion d'un maximum de données afin de cartographier le risque. Il importe également de posséder des informations foncières pour comprendre par quels biais juridiques agir et prendre connaissance des éventuels points de blocage. Or, cela peut constituer de véritables défis pour les pays disposant de faibles structures administratives.[686] De plus, les données collectées peuvent être mises en péril avec la survenu d'un aléa. C'est la raison pour laquelle la dématérialisation est de plus en plus prônée.[687]

Aussi, la cartographie des risques étant devenue un élément essentiel, il a fallu l'intégrer aux outils de planification du territoire et aux documents d'urbanisme préexistants ou en développer certains afin que la connaissance scientifique soit exploitée et transformée en obligation juridique. Dans les pays encore en développement, il semble plus aisé d'intégrer directement la dimension risque dans les outils juridiques et de gouvernance en parallèle aux programmes d'aide au développement[688]. En revanche, c'est un travail de réforme et d'harmonisation que doivent opérer les pays développés tels que la France ou les USA qui disposent depuis longtemps d'outils de planification

[682] Hélène PAULIAT, *op. cit.* p 265.
[683] « For many, land use planning will be the most effective tool by which to reduce exposure and sensitivity to extreme whether events. » Jan MCDONALD, *op. cit.* p 285.
[684] « Use of spatial information to support government activities, including land administration, physical planning, housing development and transport, has received considerable attention over the last two decades. » Jaap ZEVENBERGEN, Norman KERLE, Arbind TULADHAR, « Spatial information for addressing and assessing land issues in disaster risk management », *Land tenure journal*, FAO, dec. 2014, p 13.
[685] « is a technique that was developed in the 20th century in order to translate land-use policies (as expressed in master plans) into effective standards to be applied in the right place. » Francis ROY, Yaïves FERLAND, *op. cit.* p 93.
[686] « large gaps remain for many parts of the world. » Jaap ZEVENBERGEN, Norman KERLE, Arbind TULADHAR, « Spatial information for addressing and assessing land issues in disaster risk management », *Land tenure journal*, FAO, dec. 2014, p 25.
[687] « Increasingly data are kept and produced in digital formats, which allow for much more reuse and combination than previously. » *Ibid.* p 28.
[688] Notamment à travers les NAPA.

pas toujours orientés vers le risque mais plutôt vers le développement économique et urbain.

Ainsi, en France, la planification du territoire existe depuis un certain temps, et le risque n'y a été intégré qu'ultérieurement. L'objectif de l'adoption de règles d'aménagement du territoire a longtemps été la dynamisation de l'espace, des activités, tout en incluant progressivement la préoccupation de préservation de l'environnement[689]. C'est dans les années 90 qu'un tournant a été amorcé, avec la définition des premiers plans de prévention des risques (PPR), institués par la loi du 22 juillet 1987, modifiée par celle du 2 février 1995[690]. Matériellement, ces plans sont composés d'une cartographie comportant un zonage, auquel s'adossent des mesures d'interdiction ou de prescriptions spécifiques[691]. Ces planifications emportent d'importantes obligations pour les autorités[692] faisant du PPRN « l'instrument de droit commun en matière de prévention du risque naturel, une clef de voute qui, lorsqu'elle est prescrite sur le territoire concerné, ne saurait se voir substituer d'autres instruments de planification ou servitudes intéressant la matière, ceux-ci n'intervenant qu'en complément, en intégrant le document ou en s'articulant avec lui selon les cas[693] ». La réalité a cependant été toute autre puisqu'après Xynthia, le constat fut accablant : la plupart des communes sinistrées n'étaient pas dotées de ces PPRN. La question de la coordination entre les acteurs se révèle être un facteur déterminant[694], même si en théorie, l'Etat possède le pouvoir d'adopter en dernier ressort un PPRN. En outre, la délivrance des permis de construire demeure de la compétence des communes. La question de la pertinence et de l'efficacité de leur contrôle se pose alors.

Quant aux USA, le « *hazard-related zoning and land-use control* » (zonage des risques et contrôle de l'utilisation des sols) relève en principe de la compétence des États fédérés

[689] Qu'il s'agisse des PLU (anciennement POS) ou des SCOT (anciennement SDAU), ces derniers présentant l'avantage de dépasser le cadre restreint des communes. *Cf.* L 121-10 C. urb.

[690] D'après ces dispositions, codifiées aux articles L 562-1 à 9 C. env., « Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin : 1° De délimiter les zones exposées aux risques, dites « zones de danger », en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ; 2° De délimiter les zones, dites « zones de précaution », qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues au 1° ; 3° De définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ; ».

[691] Une fois annexé au PLU (Plan local d'urbanisme), le règlement en principe se superpose au règlement du document d'urbanisme. Ce sera alors la disposition la plus stricte qui sera privilégiée.

[692] Par exemple, un DICRIM (Dossier d'information communal sur les risques majeurs), ainsi qu'un PCS (Plan communal de sauvergarde) doivent être élaborés par les communes couvertes par un PPRN. Loi n° 2004-811 de modernisation de la sécurité civile, 13 août 2004.

[693] Tristan AOUSTIN, « La planification et les autorisations en matière de prévention des risques naturels et technologiques », Jean-Marc LAVIEILLE, Julien BETAILLE, Michel PRIEUR (dir.), *op. cit.* p 371.

[694] *Cf. infra* p 197.

et des collectivités locales, en application du Coastal zone management act de 1972[695]. L'idée d'intensifier la planification pour mieux prévenir les risques est renforcée par le Disaster mitigation act (DMA)[696] venu amender en 2000 le Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act adopté initialement en 1988[697], une nouvelle fois modifié en 2013, et faisant depuis 2015 à nouveau l'objet d'une proposition d'amendement[698]. Les coastal management plans, outils principaux, doivent reprendre en les précisant les objectifs établis par l'échelon supérieur. Ainsi, l'État fédéral impulse le mouvement, fixe les orientations, mais contrairement à l'État français vis-à-vis des collectivités territoriales, ils ne disposent pas d'un pouvoir pour imposer la planification. L'aspect financier occupe toutefois une place importante puisque l'existence d'une telle planification constitue bien souvent la condition de l'octroi de fonds lorsque cela est nécessaire[699]. En outre, un autre biais exerce une importante contrainte sur l'occupation des territoires lorsqu'un risque est identifié. Il s'agit des Special flood hazard area district, identifiés dans le cadre de l'application du National Flood Insurance Program's (NFIP's). Le zonage établi par le FEMA en collaboration étroite avec les autorités locales, détermine les zones où des règles de gestion des inondations doivent être mises en place, et où une assurance inondations est obligatoire Or, même si le National Flood Insurance Program est avant tout un outil pour les assurances, la mise en place d'un tel zonage est intéressant à exploiter pour d'autres buts, tels que la régulation de l'occupation des sols. Il joue en effet un rôle dans la dissuasion du maintien des habitants dans les zones à risque et dans l'incitation à mener les travaux d'adaptation appropriés pour réduire le risque.

Ces prescriptions doivent être mises en perspective avec les mesures techniques de protection déjà en place. En effet, dans un certain nombre de cas, le maintien sur place d'habitations répondant à certains critères n'est possible que s'il existe des ouvrages de défense appropriés et correctement entretenus. Bien que nous ayons pu affirmer précédemment que les limites à ces ouvrages étaient nombreuses, il ne s'agit pas pour autant de leur nier tout intérêt, à condition que leur gestion soit rigoureuse et pertinente.

2- Nécessaire surveillance continue des ouvrages de protection

Nous l'avons exposé, les ouvrages de défense ne sont pas infaillibles et sont bien souvent source de maladaptation. Néanmoins, la réorientation de l'adaptation vers la

[695] 92nd United States Congress, « Coastal Management Act », 27 oct. 1972, as amended through Pub. L. No. 109-58, the Energy Policy Act of 2005. https://coast.noaa.gov/czm/act/
[696] 106th United States Congress, « Disaster mitigation act of 2000 », 30 oct. 2000, Public law 106–390.
[697] FEMA, « Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act », 23 nov. 1988, Public Law 93-288, as amended, juin 2007, Title 42 of the US Code « The Public Health and Welfare », Chapter 68 « Disaster Relief ».
[698] DIAZ-BALART Lincoln (introduced by.) « Bill to amend the Robert T. Stafford disaster relief and emergency assistance act to enhance existing programs providing mitigation assistance by encouraging States to adopt and actively enforce State Building codes, and for other purposes », 114th Congress, 1st session, H.R 1748, 13 avril 2015.
[699] *Cf.* notamment « Robert T. Stafford Act, *op. cit.* Titre 2, §203, (f).

réduction de la vulnérabilité ne signifie pas qu'il faille totalement abandonner l'approche visant à se protéger directement contre l'aléa. Pour qu'ils constituent un élément pertinent de la stratégie, ces ouvrages de défense doivent être pensés en tenant compte de leur potentiel impact sur les écosystèmes et surtout doivent faire l'objet d'une gestion rigoureuse et sur le long terme. En effet, leur efficacité dépend d'un entretien régulier, les aléas (notamment les tempêtes) pouvant les fragiliser au fil du temps.

Aussi, des obligations très strictes doivent être mise en œuvre, et des responsables identifiés. Il s'agit d'un enjeu majeur vis-à-vis du déplacement puisqu'une défaillance peut être la cause d'un départ précipité et/ou potentiellement évitable. S'il est avéré que la protection ne peut être suffisante, ou trop onéreuse et compliquée sur le long terme, le déplacement pourra alors constituer une stratégie pertinente. La règlementation des ouvrages de défense présente donc un double enjeu : protéger les populations, et contribuer à choisir la stratégie à adopter sur le long terme, en fonction de l'impact de ces mesures sur le littoral et de leur coût.

En France, c'est la responsabilité du propriétaire de la digue qui est en principe retenue. Fort des enseignements tirés de Xynthia, cette législation a été amenée à évoluer. En effet, tous les rapports officiels établis à la suite de cet évènement ont fait état de l'*imbroglio* juridique dans lequel étaient plongées les digues[700]. Le recensement effectué[701] a mis en lumière soit l'incapacité d'établir le propriétaire, et donc le responsable de l'entretien de la digue, soit l'absence de suivi dans le respect des règles d'entretien des digues. C'est dans une loi de 1807 qu'est contenu le principe essentiel s'appliquant au ouvrage de défense contre les risques naturels : il appartient au propriétaire du terrain d'assurer sa protection. Les autorités peuvent ordonner certaines mesures, mais les frais sont à la charge du propriétaire, sauf si des subventions particulières sont octroyées. Or, beaucoup, comme Virginie Duvat et Alexandre Magnan déplorent qu'« en confiant aux riverains la protection contre la mer, elle a engendré la prolifération des initiatives individuelles, qui ont abouti à une défense des côtes « au coup par coup », souvent à l'échelle de la parcelle[702] ». La protection individuellement est également répandue dans nombre de pays, qu'il s'agisse des USA, du Bangladesh ou des petits États insulaires, chaque propriétaire défendant sa propre parcelle. Même si certains projets sont menés par les autorités publiques[703], les propriétaires conservent leur capacité de se protéger eux-mêmes.

---

[700] C'est ainsi qu'« Une des conséquences positives de la tempête Xynthia est d'avoir permis de commencer à connaitre le patrimoine français en ce domaine : 8000 kms de digues fluviales, 1350 kms de digues de défense contre la mer et près d'un tiers du total orphelines. » Agnès DE LUGET, « Le régime juridique des digues maritimes, un régime en voie de structuration », *in* Céline LARONDE-CLÉRAC, Alice MAZEAUD, Agnès MICHELOT, *Les risques naturels en zones côtières. Xynthia : enjeux politiques, questionnements juridiques*, Coll. l'Univers des normes, Rennes, PUR, 2015, p 37.

[701] Dans les années 1990, un recensement avait été démarré. 1994, puis 1999. Aboutissant en 1999 à l'élaboration de la base de données BARDIGUES, devenue depuis SIOUH. Après Xynthia, *cf.* notamment Alain ANZIANI (rapport présenté par), *op. cit.* p 31.

[702] Virginie DUVAT, Alexandre MAGNAN, *Des catastrophes… « naturelles » ?, op.cit*. 83.

[703] *Cf. supra* p 133. Notamment le projet d'endiguement de la Nouvelle Orléans, ou l'embankement project au Bangladesh.

Cela n'empêche cependant pas la mutualisation. Ainsi, en France, les propriétaires sont souvent regroupés au sein d'associations syndicales[704], créations très ancienne[705], destinées notamment à mutualiser les coûts de travaux dans différents domaines présentant un intérêt pour ces personnes. Alors que Xynthia est venu remettre en cause un certain nombre de points, le gouvernement a ainsi adopté un « plan submersion rapides », aussi appelé « plan digues », publié en février 2011[706]. Avec la loi MAPTAM, qui bien que ne portant pas principalement sur les digues apportent d'importantes modifications, l'objectif étant de centraliser vers les EPCI (Etablissements publics de coopération intercommunale) la gestion et l'entretien des digues[707].

Les pays fonctionnant beaucoup sur un modèle communautaire (Bangladesh, petits États insulaires) procèdent également souvent par mutualisation. Cela offre non seulement des facilités pour assumer les coûts, mais favorise aussi la coordination dans les travaux opérés.

Or, la construction d'un sentiment de sécurité pour les personnes s'installant derrière ces digues, alors qu'une telle stratégie d'aménagement du territoire peut être légitimement contestée, impose que le contrôle et l'entretien des digues soit extrêmement rigoureux. Selon la loi française, le propriétaire ou gestionnaire d'ouvrage se doit de procéder à la « vérification du bon fonctionnement des organes de sécurité et des visites techniques approfondies de l'ouvrage. »[708] En outre, l'article R 214-122 C. env lui impose d'assurer l'accessibilité des contrôleurs à un dossier de suivi administratif. L'article R 214-113 du Code de l'environnement opère une classification des ouvrages en fonction de leur hauteur et des populations protégées[709]. Aussi, n'importe quel dommage lié à un ouvrage de défense ne peut donner lieu à réparation. En effet, l'article L 562-8-1 alinéa 2 affirme que « la responsabilité d'un gestionnaire d'ouvrages ne peut être engagée à raison des dommages que ces ouvrages n'ont pas permis de prévenir dès lors que les obligations légales et règlementaires applicables à leur conception, leur exploitation et leur entretien ont été respectées. ». Il s'agit donc d'une responsabilité pour faute, l'essentiel étant de remplir les obligations estimées nécessaires pour assurer l'efficacité et la sécurité des ouvrages.

---

[704] A présent régies par une ordonnance du 1er juillet 2004. Parmi la liste énumérée par l'ordonnance de 2004, actualisant la loi du 21 juin 1985, ces associations syndicales peuvent avoir pour but la « prévention contre les risques naturels ». Trois types d'associations syndicales : libres, autorisées, ou constituées d'office. Les deux dernières étant des établissements publics administratifs. Ordonnance n° 2004-632 du 1 juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires.

[705] Pour un historique, *cf.* Chantal CANS (dir. sci.), et *alii*, *op. cit.* p 477 s.

[706] L'intégration de ses orientations dans le droit positif se fera par la loi n° 2010-788 portant engagement national pour l'environnement, 12 juill. 2010, et elle-même transposant la directive européenne « inondation » (Parlement européen et Conseil, Directive 2007/60/CE, 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, 23 oct. 2007).

[707] Même si cette clarification est semble-t-il salutaire, l'on ne peut que déplorer que l'accent soit à nouveau mis sur les ouvrages de défense, plutôt que sur un renforcement des autres moyens d'adaptation.

[708] R 214-123 C.env.

[709] Ces critères de classification n'empêche pas une modulation du préfet qui peut modifier le classement d'un ouvrage s'il l'estime nécessaire (R 214-114 C.env). Tous les ouvrages, sauf catégorie D, doivent faire l'objet d'une étude de danger, au moins tous les dix ans (R 214-115 s.). Aussi, plus on montera dans l'échelle de classement, plus les exigences seront importantes.

Aux USA, les obligations du propriétaire sont aussi très importantes, mais en contrepartie, les autorités publiques disposent de prérogatives supplémentaires pour encadrer l'action privée[710]. S'agissant des ouvrages publics, c'est essentiellement en présence d'une négligence que le juge retiendra la responsabilité. Il existe néanmoins des situations où la juridiction considérera que l'autorité disposait d'un pouvoir discrétionnaire dans la gestion de l'ouvrage, lui octroyant ainsi une immunité. Cela est notamment le cas lorsqu'il s'agit du choix du type et du degré de protection. Par contre, la réalisation technique, concrète de l'ouvrage, ainsi que sa maintenance, pourront engager la responsabilité. Jon A. Kusler, après avoir dressé un état des lieux de cette jurisprudence, tend tout de même à considérer que le champ d'application de la *sovereign immunity* s'est peu à peu réduis, dans la mesure où « les cours ont tendance à traiter les gouvernements comme des propriétaires privés lorsqu'ils possèdent et gèrent des terrains »[711].

En revanche, dans les pays en développement étudiés, ces obligations sont très peu étoffées. Même si dans l'optique d'une adaptation davantage tournée vers la réduction des vulnérabilités, les normes doivent surtout être développées dans ce sens, la présence et le maintien d'ouvrage de défense implique de renforcer malgré tout ce point, afin que la sécurité des ouvrages existants soit assurée lorsque cela est nécessaire. Tout dépend des moyens dont disposent les autorités publiques pour mettre en œuvre ces mesures. La pédagogie, le dialogue avec les particuliers semble un moyen pertinent d'influer sur cette stratégie lorsque des moyens plus coercitifs sont moins développés.

Nous décelons à travers ces premiers propos, que de tels dispositifs, toujours plus complets et complexes, exigent une implication de plusieurs acteurs, dans un juste équilibre, et avec une forte coordination. C'est de ces éléments que dépendra l'efficacité de la protection, et l'effectivité des normes, impactant les chances de maintien et de ne pas subir un déplacement non organisé ou non nécessaire.

§2- Au-delà des pouvoirs publics, le rôle nécessaire des différents acteurs institutionnels et non étatiques

Même dans les pays où un arsenal législatif en apparence efficace existe, la réalité est toute autre, et des catastrophes telles que Xynthia ou Katrina peuvent se produire. Ce n'est alors plus l'existence même d'obligations qui est en cause, mais leur répartition entre les différents acteurs et l'attribution des moyens pour remplir ces obligations (A).En complément, il apparait également important qu'un arbitre vienne sanctionner les manquements de ces différents acteurs. Le juge doit ainsi voir son rôle renforcé non plus uniquement pour faire valoir les droits des citoyens à l'encontre de l'administration, mais également pour pousser les autorités à agir lorsque cela s'impose

[710] *Cf. infra* p 236. Il est par exemple possible d'interdire le maintien d'un ouvrage lorsque la stratégie choisie est de laisser avancer l'érosion.

[711] « courts tend to treat governments like private landowners when governments own and manage lands ». Jon A. KUSLER, « A comparative look at public liability for flood hazard mitigation », Association of State Floodplain Managers Foundation, Final Draft 8/15/2008, p 10.

(B). Cette clarification est considérée comme une partie essentielle de la gestion des risques. Il est en effet constaté dans les dernières études, observations sur le sujet que« Les activités des organisations de gestion des risques naturels dans les différents pays sont guidées par des politiques et des plans décrivant le rôle et les responsabilités des différentes parties prenantes avant, pendant et après la catastrophe[712]. » Cela aura un impact considérable sur la prévention des risques, et donc sur la réduction potentielle du nombre de déplacements dans la mesure où il s'agit ici de renforcer la capacité d'adaptation par une meilleure coordination, et par la capacité à tirer des leçons des manquements passés.

A/ Clarification nécessaire dans la répartition des obligations entre les acteurs afin d'éviter ou réduire l'exposition au risque

Après avoir débuté ces développements par l'évocation du rôle de l'État il convient à présent de préciser qu'il existe plusieurs modes d'organisation institutionnelle (déconcentrée, décentralisée, fédérale) emportant des conséquences sur nombre de domaines, notamment la gestion des risques. L'articulation entre pouvoirs centraux et collectivités locales est devenue cruciale (1), tant cette répartition est présente dans tous les aspects de la gestion des risques et suscite des interrogations en terme de hiérarchie des compétences et d'attribution de moyens financiers.

De plus, alors que l'échelon local institutionnel est particulièrement important, surtout dans les pays où la dimension communautaire prime sur le national, l'implication des populations ainsi que des organisations de la société civile est tout aussi fondamentale pour un fonctionnement complet et performant du dispositif (2).

Ces réflexions nous aiderons non seulement à cibler les moyens de renforcer la capacité d'adaptation, mais également de s'appuyer sur cette organisation pour penser l'articulation des compétences en termes de déplacement des populations et d'accompagnement des personnes.

1- Amélioration de la coordination entre les acteurs institutionnels (États et collectivités territoriales)

La coordination entre acteurs institutionnels est fondamentale dans la mesure où face au risque, des défaillances peuvent conduire à des doublons ou au contraire à des lacunes dans la conduite à tenir, au point d' « augmenter l'ampleur et la gravité du désastre[713] ».

Le principal partage s'effectue généralement entre autorités locales et étatiques. Plusieurs justifications existent, tout d'abord liée à l'organisation générale de l'État.

[712] « The activities of the NDMO (natural disaster management organization) in the different countries are guided by policies and plans describing the roles and responsibilities of the different stakeholders before, during and after a disaster. » David MITCHELL, Hélène JACOT DES COMBES, Matt MYERS, Darryn MCEVOY « Adressing land issues in disaster risk management in the Pacific islands countries », *Land tenure journal,* FAO, dec. 2014, p 119.

[713] « poor coordination among competing authorities can increase the magnitude and severity of a disaster. » Francis ROY, Yaïves FERLAND, *op. cit.* p 84.

Ainsi, les États-Unis reposant sur une organisation fédérale, la gestion des risques s'articule autour de cette répartition. De même, le mouvement de décentralisation initié par la France s'est accompagné d'une redistribution des compétences en matière d'urbanisme et de gestion des risques, au profit des collectivités territoriales[714]. La clarté de cette répartition revêt une importance capitale puisqu'ainsi que nous le rappelle Chantal Cans et *alii*, « L'un des principes du droit de la responsabilité est que l'on ne peut demander réparation qu'à la personne responsable du dommage. Les personnes publiques ne sont pas substituables les unes aux autres, il existe un partage de compétences (…)[715] ».

Aux États-Unis, l'articulation entre plan général fédéral, et zonage de chaque État et de chaque communauté n'est pas sans créer des difficultés. En effet, l'étude de Edward A. Thomas et Riley Medlock sur le sujet nous enseigne qu'« Un conflit nait parce que, bien que le gouvernement fédéral gère le NFIP, les décisions relatives à l'utilisation des sols et au développement sont prise au niveau étatique et local[716] ». Les auteurs poursuivent en déplorant qu'« On donne peu de lignes directrices aux communautés locales sur la manière de planifier les infrastructures locales, les permis de développement, et comment administrer les programmes de délivrance de permis[717] ». Alors qu'une approche locale permettrait d'être plus précis dans les enjeux à considérer et dans le détail des mesures, un cadrage par les autorités nationales apparait alors nécessaire. De même, la question financière peut être problématique pour les communautés locales qui même si elles souhaitent agir, ne disposent pas toujours des fonds nécessaires pour mener à bien les projets[718].

Nous le voyons, ces difficultés suscitent des interrogations sur la pertinence d'un partage des compétences, et sur l'intérêt de privilégier un échelon plutôt qu'un autre, alors que nous sommes confrontés à ce qu'Arnaud Lajarte qualifie d'« enchevêtrement de comportements juridiques et matériels allant de l'anticipation la plus précoce aux actions d'urgence sur le terrain, et imbriquant à ce titre l'État, la ou les communes (…)[719] ». Les régions, disposant de compétences notamment en matière d'aménagement du territoire, peuvent également s'ajouter à cette liste. Autrement dit, à travers ces expériences, faut-il y voir la nécessité de « recentraliser » les compétences, ou au contraire de les délocaliser davantage ? Pour certains l'optimisation de la prévention des risques naturels passe par un renforcement de l'État[720], tandis que pour d'autres, c'est au contraire une plus grande autonomie (notamment financière) des collectivités

[714] Or, tandis que « Pour l'administration de l'environnement comme pour toutes les autres administrations, la décentralisation aurait dû ou pu entraîner un partage rationnel des compétences entre toutes les collectivités qui les exerceraient en harmonie et en collaboration. » Il est constaté, notamment via les catastrophes qui sont survenues, que « Les choses sont évidemment moins simples. » Raphaël ROMI, *op.cit.* p191.
[715] Chantal CANS (dir. sci.) et *alii*, *op.cit.* p 743.
[716]« A conflict arises because, although the federal government administers the NFIP, land use and development decisions are made at the state and local level. » Edward A. THOMAS, Sam Riley MEDLOCK, *op. cit.* p 161.
[717]« Local communities are given minimal guidelines on how to plan for local infrastructure, permit development, and administer permit programs. » *Ibid.* p 161.
[718] Anne SIDERS, *Managed coastal retreat. A legal handbook on shifting development away from vulnerable areas*, Columbia Law School, Centre for climate change law, oct. 2013, p 27.
[719] Arnaud DE LAJARTRE, *op.cit.* p 460.
[720]Chantal CANS, (dir. sci.) et *alii*, *op.cit.*

locales, qui serait salutaire. Michel Ricard voit ainsi dans le transfert de compétence de l'État vers les mairies pour délivrer les permis de construire, la fin d'une « hypocrisie » où « N'assumant rigoureusement aucune responsabilité, puisque dans tous les cas c'était le contribuable national qui indemnisait les victimes, la légalité républicaine ne constituait plus un obstacle aux exigences de certains maires… et l'administration exécutait les ordres sans discussion[721] ». A l'inverse, il peut être considéré que la proximité entre les élus locaux et la population peut mener à des conflits d'intérêts. Le manque de moyens et d'expertise de certaines communes est également un argument avancé pour réclamer une présence plus forte de l'Etat. L'importance des enjeux en cause nous pousse ainsi tout de même à justement considérer que l'État, davantage éloigné des pressions et enjeux locaux, doit s'assurer du respect d'un certain nombre de règles.

En revanche, l'échelon local peut se justifier par la proximité des acteurs avec les enjeux locaux. Il est en effet régulièrement reproché aux autorités étatiques, d'imposer des règlementations sans connaitre la réalité du terrain[722]. Mais la collaboration avec autorités nationales demeurent tout de même importante, ces dernières pouvant constituer un cadre, un appui aux compétences locales. Ainsi, en France, en matière d'urbanisme, bien que l'essentiel des obligations reposent sur la commune, l'État en la personne du Préfet joue également un rôle crucial d'information et de contrôle[723]. Aussi, « l'État demeure responsable des conséquences d'une erreur de classement d'un espace ensuite ouvert à l'urbanisation par la commune sur la base de l'évaluation du risque réalisée par la préfecture. »[724] C'est ainsi que le juge estimera dans le « procès de la Faute-sur-mer, que « loin de constituer une cause d'exonération de la responsabilité du maire, les erreurs de l'administration d'État ont été pour celui-ci l'opportunité d'occulter encore plus commodément le risque, alors qu'il aurait fallu, pour espérer briser l'obstruction massive de René Marratier, un État rigoureux et opiniâtre »[725] En outre, même si le processus d'adoption des PPRN est fondé sur la coopération, la concertation entre les collectivités locales, dans un souci d'obtenir un consensus propice à une meilleure acceptation et application des mesures, l'on a parfois tendance à oublier que c'est bel et bien l'État, à travers le préfet, qui a le dernier mot sur l'adoption de ce texte, et qui possède des prérogatives pour agir en cas de nécessité[726]. De surcroit, le juge

[721] Michel RICARD, *Le permis de construire*, 4e éd., Coll. Analyse juridique, Le moniteur, 2002, Paris, 564 p. p 17.

[722] *Cf.* Xynthia. Le maire prévenu de la Faute-sur-Mer a avancé cet argument. Il en a été de même lors du zonage post-Xynthia, la compétence et la méthode des experts ayant été contestés par plusieurs élus (*cf.* rapport Léonard). Un bémol doit cependant être apporté, dans la mesure où à côté de la décentralisation, existe aussi la déconcentration, permettant aux services centraux ou fédéraux d'avoir un ancrage local, et de collaborer plus aisément et efficacement avec les collectivités locales.

[723] C'est ainsi que les articles L 121-2 et R 121-1 C. urb. exigent du préfet qu'il « porte à connaissance » les informations nécessaires à l'accomplissement de la tâche par les acteurs locaux, notamment l'élaboration de documents d'urbanisme. Ces informations sont : les règles juridiques applicables aux territoires en question, ainsi que les études techniques relatives aux risques naturels et à la protection de l'environnement.

[724] Arnaud DE LAJARTRE, *ibid*, p 464.

[725] Tribunal de Grande Instance des Sables d'Olonne, Jugement correctionnel, n° minute 877/2014, 12 déc. 2014, p 134. *AJDA* 2014, p 2447, obs. M-C. Montecler.

[726] *Cf.* Alain ANZIANI, « Xynthia : « les leçons d'une catastrophe », Rapport d'information, Sénat session ordinaire 2009/2010, 10 juin 2010, p 23. Ainsi, en vertu de l'article L 562-2 C. env. « Lorsqu'un projet de plan

administratif a eu l'occasion à plusieurs reprises de retenir la faute du préfet lorsque que celui-ci n'a pas procédé à la délimitation des zones à risque, alors que ce dernier était connu[727]. En effet, il importe de rappeler que si les communes sont parties prenante à l'élaboration de ces documents, c'est le préfet qui détient la compétence de les adopter. Il en va de même pour l'entretien des digues où si l'essentiel des obligations repose sur le propriétaire ou le gestionnaire, l'État a un rôle fondamental de contrôle « stable, fiable et efficace »[728] exercé par les services de la DREAL. L'article 59 de la loi du 27 janvier 2014 rappelle ainsi la mission de préfet coordinateur de bassin impliquant « un état de lieux des ouvrages et des installations nécessaires à la compétence. »[729]

Il ressort de cette réflexion sur la répartition des compétences l'idée développée par Jan McDonald selon laquelle « Une stratégie juridique centralisée peut gérer plus facilement des difficultés du marché plus grandes, créer des incitateurs économiques à l'adaptation, ou assurer une uniformité ou une coordination nécessaire pour réduire les conséquences injustes. Mais en appliquant le principe de subsidiarité aux politiques et aux législations relatives à l'adaptation, la vaste majorité des mesures devra être pensée, adoptée, et appliquée au niveau local, plus près du lieu où les impacts ont été subis et où leurs effets doivent être réduis[730]».

C'est également le même type de constat qui ressort de l'étude des pays en développement, le FAO, auteur de « voluntary guiding lines » sur le sujet préconisant à l'article 5.6 que « Les États doivent placer les responsabilités au niveau de gouvernement les plus approprié pour apporter un soutien aux personnes. Les États doivent clairement définir les rôles et les responsabilités des agences gérant le régime foncier des terres, de la pêche et des forêts. Les États doivent assurer la coordination entre les agences chargées de l'application, de même qu'avec les gouvernements locaux, les populations autochtones, et les autres communautés fonctionnant avec des systèmes coutumiers[731] ».

---

de prévention des risques naturels prévisibles contient certaines des dispositions mentionnées au 1° et au 2° du II de l'article L. 562-1 et que l'urgence le justifie, le préfet peut, après consultation des maires concernés, les rendre immédiatement opposables à toute personne publique ou privée par une décision rendue publique. »

[727] *Cf.* notamment la jurisprudence relative à l'article R 111-3 C.urb. depuis remplacé. CE 27 juill. 1979, Blanc et ministre de l'Equipement, Lebon p 353, CE 14 mars 1986 Commune de Val d'Isère et autres, Lebon, tables, p 635.

[728] Circulaire 8 août 2010. *Cf.* Agnès DE LUGET, *op. cit.* p 40.

[729] Cet appareil normatif est toutefois appelé à être modifié puisque la loi du 12 juillet 2010, puis celle du 27 janvier 2014, qui prévoient l'adoption d'un décret en conseil d'Etat précisant ces obligations (*cf* art. L 562-8-1 C.env.).

[730] « Centralized legal strategies may address wider market failures, create economic incentives for adaptation, or provide uniformity or coordination that is necessary to minimize unfair distributive effects. But applying the principle of subsidiarity to adaptation policy and law, the vast majority of measures will have to be designed, implemented, and enforced at the local scale, closest to where impacts are experienced and their effects must be minimized. » Jan McDonald, *op.cit.* p 288.

[731] « States should place responsibilities at levels of government that can most effectively deliver services to the people. States should clearly define the roles and responsibilities of agencies dealing with tenure of land, fisheries and forests. States should ensure coordination between implementing agencies, as well as with local governments, and indigenous peoples and other communities with customary tenure systems », FAO/CFS, « Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security », FAO, Rome, 2012, p 40.

Cependant, ces deux échelons institutionnels ne suffisent pas, tant le rôle des populations et des organismes d'aide est tout aussi important, son renforcement étant même préconisé dans tous les aspects de la stratégie de gestion des risques. Il importe donc d'établir également un dialogue et une coordination avec ces acteurs de la société civile, particulièrement dans les pays où le rôle des pouvoirs publics est plus faible.

2- Implication nécessaire des acteurs privés et non étatiques (particuliers, ONG, communautés) mais encadrée par les autorités

C'est un constat partagé par l'ensemble des auteurs menant une réflexion dans le domaine de la gestion des risques et la réduction des catastrophes : « La participation publique est un moyen avéré d'encourager l'acceptation sociale et la connaissance des politiques appliquées en matières d'actions préventives, de planification des risques, de renouvellement des titres et d'alternatives de relocalisation [732] ». L'implication des populations est pertinente à plusieurs égards. Premièrement, elles possèdent des connaissances intéressantes sur le sujet, qu'il convient d'exploiter, bien que devant « être combiné avec les connaissances scientifiques actuelles[733] ». C'est dans cette logique de partenariat que se forge la répartition entre autorités et particuliers, les ONG et associations venant supporter ces derniers. Il s'agit également de les responsabiliser en le faisant porter une part de l'action d'adaptation. Il est en revanche exclu de leur faire porter l'entière responsabilité de la protection et du choix de la stratégie.

Les populations doivent ainsi jouer un rôle dans leur protection – c'est du reste ce qu'elles ont toujours fait – aidées par les organisations et associations locales ou internationales, afin d'entretenir cette culture du risque si importante, et ne pas totalement se décharger sur les autorités. Aussi, dans le domaine financier, «Une meilleure coordination est nécessaire entre les donneurs, les partenaires de développement (notamment les ONG) et les organisations régionales pour améliorer l'harmonisation et l'utilisation des ressources[734] ». Mais cette action doit être encadrée afin que l'implication ne soit pas vaine, voire contreproductive. En effet, la dévolution d'obligations aux particuliers aboutit souvent à un manque d'harmonisation dans les stratégies à mettre en œuvre. En outre, leur coût est parfois difficilement supportable. La France est un exemple marquant du « décalage » qui peut exister entre les règles de principes, et les exceptions. Il est en effet apparu après Xynthia que des dérives ont été possibles du fait d'un enchevêtrement, conduisant à une « nébuleuse de responsabilité

[732] « Public participation is recognized as a proven means to encourage social acceptance and awareness of enforced policies on preventive actions, risky planning, title renewal and alternatives for resettlement (that could also be preventive, not only reactive) (Correa et al., 2011) », Francis ROY, Yaïves FERLAND, *op.cit.* p 79.
[733] « need to be combined with contemporary scientific and contemporary knowledge forms. » Ilan KELMAN, « Disaster risk governance for Pacific Island communities », *The Asia-Pacific Journal*, vol. 13, issue 2, n°1, dec. 2015, p 9.
[734] « Improved coordination is needed among donors, development partners (including NGOs) and regional organizations to improve harmonization and resource use. This will also reduce the burden on national capacities, and boost responsiveness to needs and priorities. » David MITCHELL, Hélène JACOT DES COMBES, Matt MYERS, Darryn MCEVOY, *op. cit.* p 127.

collective[735] ». Outre la problématique des PPRN déjà abordée, les difficultés se sont également posées à propos des digues[736], n'appartenant pas à un seul et unique propriétaire ou à des propriétaires identifiés. L'on a ainsi « découvert » qu'il était pour bon nombre d'entre elles impossible d'identifier un propriétaire, en principe responsable de leur entretien, et que les mécanismes de détection et de palliation des carences n'ont pas été activés.

S'agissant de la construction de nouveaux ouvrages, la nécessaire harmonisation de la protection passe par le contrôle des autorisations d'urbanisme, puisque les ouvrages de défense, notamment la construction de murs, sont soumis à règlementation. Les USA vont assez loin dans ce domaine, interdisant un certain nombre d'aménagements susceptibles d'aggraver le problème[737].

Au Bangladesh, l'amélioration de l'organisation de la protection et de la gestion des risques a rapidement été axée autour de l'idée de coordonner l'action de toutes les parties prenantes, sans nécessairement que l'une prime sur l'autre. Un cadre étant néanmoins nécessaire, le Ministry of food and disaster management, composé notamment d'un *disaster management bureau* (bureau de gestion des catastrophes) et d'un *Directorate of relief and rehabilitation* (direction des secours et de la reconstruction) a justement pour rôle de répartir les compétences et surtout de s'assurer d'une bonne coordination dans la pratique. La première norme allant dans ce sens est le « Standing orders on disasters » (1997), complété en 2003 par le «Comprehensive disaster management programme », ainsi que le « National plan on disaster management ». Comme l'indique le nom de ces textes, il ne s'agit pas d'imposer un certain nombre de normes, mais de donner des lignes directrices et d'assurer les conditions nécessaires à une coordination sur le terrain. Cette idée ressort de la mise en place d'un *disaster management committee* travaillant justement au niveau local avec l'ensemble des acteurs pour rechercher des solutions.

Aussi, afin de clairement distinguer les responsabilités et de reconnaitre les obligations de chaque autorité vis-à-vis des particuliers et leurs limites, le juge constitue l'arbitre nécessaire. Il s'agit en effet d'un moyen d'assurer l'application des normes, et de pousser les autorités à agir lorsque leur responsabilité est retenue. Cela permet dans un certain nombre de cas d'éviter d'en arriver au déplacement, ou au contraire de le légitimer eu égard au rôle de protection des autorités.

B/ Le contrôle du juge garant de la mise en œuvre de la stratégie de gestion des risques

Que des normes existent est un préalable nécessaire, mais ce qui est essentiel, c'est qu'elles soient correctement appliquées par les autorités compétentes. C'est pourquoi le recours au juge doit être renforcé et organisé afin d'affirmer les obligations

[735] Alain ANZIANI, *op.cit.* p 26 s.
[736] Alors que plusieurs d'entre elles ont été endommagées, et ont même contribué au drame, comme à la Faute-sur-mer.
[737] *Cf. infra* p 242.

de chacun en amont de la survenue d'un aléa (1) de telle sorte que l'on ne se retrouve pas face à des situations graves de mise en danger, elles aussi répréhensibles (2).

1- Systématisation du contrôle des autorisations d'urbanisme

Le zonage des risques est la première étape d'une prévention efficace. Néanmoins, elle n'aura aucun intérêt si aucun contrôle n'est exercé sur le respect de la règlementation qui s'y attache lorsque des personnes souhaitent s'installer. Aussi, « Tel un emboitement de poupées russes, les autorisations achèvent la pyramide juridique des règles d'urbanisme[738] ». Les autorisations de construire sont particulièrement essentielles pour maitriser l'urbanisation littorale et éviter d'accroitre la vulnérabilité au point de rendre le déplacement nécessaire. Elle concerne aussi bien l'installation initiale que les aménagements futurs. Il s'agit d'un élément essentiel, un échec à ce sujet pouvant aboutir à un déplacement non voulu et non maitrisé. A nouveau, l'expérience des catastrophes passées nous permet d'en tirer de précieux enseignements.

En France, la constructibilité d'un terrain et la délivrance d'un permis de construire[739] est déterminée par les documents d'urbanisme, qui comme nous l'avons vu, doivent inclure le risque dans les critères de planification. L'article R 111-2 du Code de l'urbanisme énonce que « Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations ». Il appartient au maire de délivrer ces documents, sur demande des propriétaires, et en s'appuyant sur la règlementation en vigueur et sur les informations dont il dispose[740]. Il est également possible de refuser ou d'annuler un permis de construire en l'absence de document de planification, si des informations suffisantes sont disponibles et accessibles, via notamment un porté à connaissance.

Si un évènement survient, la responsabilité pour la délivrance du permis sera établie à partir des informations disponibles au jour de la délivrance du permis. Cela n'est évidemment pas sans poser certaines difficultés lorsque le risque est décelé après la délivrance du permis, soit à l'occasion d'une étude ou d'un zonage, soit après la survenue d'un aléa, tel ce qui est arrivé à l'occasion de Xynthia[741]. Dans ce cas, ce sont les prescriptions mises en place, constituant des servitudes, qui permettront d'adapter les habitations aux exigences de réduction des risques. Ces prescriptions de construction peuvent être relativement diverses, et sont à la charge des propriétaires, sauf si le fonds Barnier est mobilisé. Aussi, la délivrance d'une autorisation méconnaissant ces

[738] Arnaud DE LAJARTRE, *op.cit.* p 465.
[739] L'article L 421-1 C. urb. dispose que « Quiconque désire entreprendre ou implanter une construction à usage d'habitation ou non, même ne comportant pas de fondations, doit, au préalable, obtenir un permis de construire ». Pour une genèse de l'existence de ces autorisations en France, *cf.* Michel RICARD, *op.cit.* p 13 s.
[740] CAA Nancy 12 mars 2009, n°08NC00279 : illégalité d'un permis de construire conforme au POS, en l'absence d'un PPRN, mais dans des zones inondables (question de la connaissance)
[741] Concernant les conséquences sur la valeur du bien, constituant un facteur de déplacement, nous y reviendrons ultérieurement.

obligations pourra entrainer la responsabilité de l'administration, notamment lorsque la présence d'un risque était connue mais qu'il n'en a pas été tenu compte[742]. Il serait souhaitable que ce contrôle du juge soit davantage utilisé, voire systématisé, alors qu'il repose actuellement sur le pouvoir discrétionnaire du préfet.

Aux USA, on parle d' « *exaction* » pour désigner « une condition imposée pour la délivrance d'un permis de développement par le gouvernement ». Il peut exiger du propriétaire de « prendre certaines mesures où s'abstenir de certaines actions afin de réduire les potentiels impacts négatifs du développement[743] ».

Au Bangladesh et dans les petits États insulaires, la problématique est tout autre compte tenu du développement bien moins important du système de recensement des terres et de planification territoriale. Si une organisation de l'occupation du territoire tend à se mettre en place, l'octroi de permis de construire tel que connu dans les pays que nous venons d'étudier n'est pas d'actualité. L'on constate néanmoins l'adoption de Building Code[744], ainsi quel le renforcement de campagnes d'OI ou d'ONG pour promouvoir une construction adaptée, toujours dans une logique de dialogue.

2- Développement encore marginal de sanctions pénales pour le comportement des élus

On ne peut aborder le rôle de la justice dans la sanction des manquements à la prévention des risques sans aborder la question des responsabilités pénales, individuelles. Particulièrement, les conséquences juridiques de la tempête Xynthia nous interpellent sur le potentiel développement du contentieux pénal dans ce domaine, notamment vis-à-vis des élus dans le cadre de leurs fonctions en France, et interroge sur une possible extension de ce type de contentieux dans d'autres pays, lorsque le système normatif et juridique est assez solide, abouti. La décision du TGI des Sables d'Olonne le 12 décembre 2014 a incontestablement marqué un tournant dans l'appréhension de la responsabilité des élus face aux risques naturels. Chantal Cans et Jean-Marie Pontier, soulignent la précision avec laquelle le juge décrit la situation et les éléments permettant de dresser un constat « accablant » sur le comportement de l'élu. De l'avis des auteurs, « Elle est, d'une certaine manière, très pédagogique, car elle ne se borne pas à décrire ce qui a été fait - ou plutôt n'a pas été fait - mais à rappeler ce qu'aurait dû être le rôle du maire en de telles circonstances[745] ».

Les accusations concernaient essentiellement le manque d'information des populations avant et pendant la catastrophe[746], la délivrance de permis de construire au mépris des règles de sécurité relatives au risque auquel étaient soumises les habitations derrière les

[742] *Cf.* notamment CE 13 juin 2003, *Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement c. Sté SMAC Acieroid et Sté Mutuelle d'assurance du bâtiment et des travaux publics*, n° 213991 et 237732.
[743] « a condition tied to the granting of a development permit by the governement » « to take some action or refrain from some action in order to mitigate the expected negative effects of the development. » Anne SIDERS, *op. cit.* p 72.
[744] Bangladesh National Building Code (BNBC), 2006 ; Ministry of Works; Maldives National Building Code Handbook - 1st Edition - Aug 2008 ; A Tuvalu, l'adoption d'un code est prévu dans le NAPA, *op. cit.*
[745] Chantal CANS, Jean-Marie PONTIER, « Xynthia, ou l'incurie fautive d'un maire obstiné », *AJDA* 2015, p 379
[746] Violation des articles L 2212-2 CGCT et L 125-2 C.env, ainsi que l'article R.125-10 C. env., relatif au DICRIM.

digues[747], ainsi que diverses manquement aux obligations découlant des pouvoirs de police[748]. Pour leur défense, les prévenus ont argué de l'absence de moyens suffisants mis à leur disposition, notamment d'informations permettant d'évaluer le risque.

A l'issue d'un procès qui s'est tenu pendant près d'un mois (du 15 septembre au 17 octobre 2014) au Tribunal correctionnel des Sables d'Olonne, le maire a été condamné à quatre ans de prison ferme, tandis que son adjointe et présidente de la commission d'urbanisme s'est vu infligé un peine de trois ans de prison, dont deux fermes. Tous deux ont été jugés coupables de mise en danger d'autrui par violation délibérée d'une obligation règlementaire de sécurité ou de prudence, ainsi que d'homicide involontaire

A la lecture de ce jugement, il apparait que c'est le caractère délibéré du manquement qui est au cœur de l'appréciation du juge. L'existence d'obligations, d'informations relatives au risque, ainsi que de multiples alertes de la part notamment des services de l'État, d'experts, et d'associations d'administrés ont mis en lumière la volonté du maire de passer outre, essentiellement pour des raisons de développement économique du territoire. Concernant un territoire des institutions disposant de beaucoup de moyens pour obtenir ces informations, le raisonnement serait vraisemblablement tout autre.

Tout au long du jugement, sont égrainées les sources d'informations dont disposait le maire, et toutes les occasions où d'autres personnes, notamment les services de l'État, ont cherché à attirer l'attention sur les risques. Le juge déclarera notamment que « l'ensemble de ces pièces démontre que, soit par des études et des arrêtés qui ont été portés à sa connaissance, soit par des réunions avec les services de l'État, soit encore par des courriers réitérés, [le maire] a été non seulement sensibilisé à la dimension du risque naturel majeur d'inondation marine affectant sa commune, mais encore totalement renseigné sur la nature et les formes de la grave hypothèque pesant sur le territoire dont il avait la charge comme maire[749] ». Le maire, niant toute ces alertes, s'est ainsi opposé aux initiatives de l'État, qui pourtant proposait même de prendre en charge financièrement le coût de certains travaux. Son attitude[750], toujours selon l'analyse du juge, a donné un faux sentiment de sécurité chez les habitants qui ont fait construire dans des zones inondables. La délivrance d'un permis de construire dans ces zones a d'ailleurs été « facilité « par la modification du PLU de la commune dans un sens moins stricte.[751] C'est en s'appuyant sur ces éléments que le juge en a conclu « qu'il est

[747] L'article R 111-2 C.urb. exige que les maisons soient construites 20 cm au-dessus de la côte de référence du PPRI, qui en l'espèce avait été approuvé.

[748] Non réalisation d'un diagnostic vulnérabilité, pourtant demandé par le Conseil municipal, manque d'information des propriétaires des digues avant la catastrophe, défaut d'élaboration d'un PCS.

[749] Tribunal de grande instance des Sables d'Olonne, *op. cit.* p101.

[750] Pour l'expliquer, sont avancés les enjeux économiques, qui ont poussé le maire à considérer comme inenvisageable une telle submersion, suscitant une forme de déni.

[751] Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, ministère de l'équipement, des transports et du logement, « Circulaire relative à la politique de l'Etat en matière de risques naturels prévisibles et de gestion des espaces situés derrière les digues de protection contre les inondations et les submersions marines », 30 avril 2002. La circulaire énonce le principe de l'interdiction des implantations humaines dans les zones les plus dangereuses pour en réduire la vulnérabilité. Au vu de plusieurs échanges de courriers, le tribunal relève que le dernier plan de zonage de la commune avait évolué dans un sens favorable à une urbanisation du secteur le plus vulnérable, la zone rouge initiale étant devenue une zone « bleue », sans qu'une explication ne soit fournie. » Chantal CANS, Jean-Marie PONTIER, *op.cit.*

impossible d'y voir simplement la manifestation d'une négligence et d'un amateurisme. ». La rétention d'information est au contraire « une véritable captation délibérée de la connaissance du risque pour des motifs évidents liés à l'image touristique idyllique de la commune et à la poursuite, coûte que coûte, de son développement. En outre, « L'absence d'élaboration par le maire d'un diagnostic de vulnérabilité des habitations situées derrière la digue, malgré l'approbation du conseil municipal, constitue une violation d'une obligation générale découlant des pouvoirs de police administrative du maire, le cadre pénal étant, selon le tribunal, celui de la faute caractérisée[752] ». Aussi, contrairement à ce qui a pu être avancé par certains[753], ce ne sont pas tous les maires de France qui sont menacés par une telle jurisprudence, ce sont ceux qui, ayant la connaissance des enjeux et le pouvoir d'agir, s'abstiennent volontairement.

Un jugement en appel a ensuite été rendu le 4 avril 2016. Si les prévenus ont vu leurs peines considérablement réduites, la peine de prison ferme du maire étant transformée en sursis, le juge confirme toutefois sa culpabilité et maintien l'interdiction définitive d'exercer une fonction publique. Il parle à nouveau d'« affirmations péremptoires et répétitives tirées de ses propres certitudes, d'un faux bon sens populaire et de sa supposée connaissance supérieure de la situation et des intérêts de sa commune face à des fonctionnaires bureaucrates seulement préoccupés de l'application d'une règlementation tatillonne[754] ». Il estime cependant pour justifier les peines prononcées que «la circonstance que ces insuffisances ont été favorisées par la rigidité de caractère et l'incapacité à se remettre en cause de René Marratier, ne fait pas disparaitre la nature involontaire des infractions». En d'autres termes, s'il a sciemment ignoré les informations et mesures de prévention relative au risque, il ne l'a pas délibérément voulu causer le decès de ces personnes. La clémence de la peine est en outre justifiée selon le juge par «l'intensité particulière du déchainement des éléments et les fautes des tiers[755] ». Quant aux autres prévenus, l'absence de faute pénale caractérisée conduit le juge à prononcer une relaxe et à inciter les requérants à saisir la juridiction administrative afin qu'elle se prononce sur l'existence d'une faute de service liée à l'activité.

Il reste à savoir si ce jugement demeurera ponctuel, répondant à une situation exceptionnelle, à forte charge émotionnelle, ou si des condamnations peuvent se multiplier, y compris avant qu'une catastrophe ne survienne, et faire évoluer les mentalités vers plus de prudence. La menace de sanctions pourrait servir la prévention des risques, en responsabilisant encore davantage les élus, et en limitant les possibilités de se dédouaner lorsqu'aucun problème de moyens ou d'information n'est vraisemblablement en cause. Pour le moment, il semblerait qu'un tel modèle de justice soit peu développé dans les autres pays de notre étude, le contentieux restant essentiellement centré vers le droit administratif, et limité par le caractère politique de

[752] *Ibid.*
[753] *Cf.* notamment Béatrice JÉRÔME, Bertrand BISSUEL, Olivier FAYE, « Xynthia, le jugement qui inquiète les maires », Le Monde, 13 déc. 2014.
[754] Cour d'appel de Poitiers, arrêt n°16/00199, 4 avril 2016, affaire 15/561, p 75.
[755] *Ibid.* p 111.

certains choix. Il est toutefois intéressant de conserver ce modèle à l'esprit, afin qu'il puisse éventuellement se mettre en place lorsque ces pays auront déjà développé les autres éléments de stratégie de gestion des risques à travers une répartition appropriée des obligations

La réduction des vulnérabilités afin de permettre une meilleure adaptation passe donc par la transcription des données récoltées dans des outils de planification contenant des obligations incombant à diverses entités. Du respect de ces obligations et de la coordination entre ces acteurs dépend la réduction effective du risque. L'instauration de certains cadres, ainsi que le respect de règles précises doivent premièrement permettre d'éviter un certain nombre de déplacement. Mais cela doit aussi permettre d'identifier les zones, les parcelles où le déplacement s'impose. Ce dernier occupe alors une place dans la palette des solutions. Sans que des manquements graves puissent être relevés, il peut en effet constituer la seule option viable pour réduire significativement le risque. Le déplacement s'inscrit alors dans la même logique qui préside à l'adoption de règles en matière de protection contre les risques : la nécessité de protéger les populations, et de réduire les risques de catastrophe, dans l'intérêt de l'ensemble de la société.

Enfin, nous verrons dans les développements suivants que le paramètre financier constitue un élément fondamental, au cœur de la réflexion sur la stratégie de gestion des risques et sur la place que doit y occuper le déplacement, et surtout les moyens d'y parvenir. Se retrouve alors les mêmes nécessités de clarification en termes de répartition des obligations et surtout du coût financier.

Section 2 : Le recours au déplacement forcé, méthode de réduction de la vulnérabilité

Les méthodes de planification et de gestion des risques ont précisément pour but d'éviter le déplacement en organisant l'adaptation sur place. Or, soit du fait de certains manquements dans la prévention et l'adaptation, ou à cause d'un aléa trop important, nécessitant trop d'investissements et d'aménagements pour y faire face, le déplacement devient l'issue à privilégier. La responsabilité accrue des pouvoirs publics dans le cadre de la protection contre les risques pousse à envisager la soustraction des habitations au danger comme un devoir, une obligation. Classiquement, l'expropriation est pensée dans l'objectif de la réalisation de projets d'intérêt général. Alors que son intégration dans la législation est plus ou moins marquée selon la culture des pays (les pays occidentaux fonctionnant beaucoup plus sur ces notions de propriété), ce procédé apparait de plus en plus comme un moyen de gérer des risques. Il doit toutefois être très encadré et réfléchi dans la mesure où il s'agit d'une solution radicale émanant des pouvoirs publics. Le consentement des populations doit évidemment être privilégié autant que possible, mais ce mécanisme d'expropriation vise précisément à permettre de passer outre le consentement si les nécessités de la situation l'imposent.

Aussi, il existe des garde-fous destinés d'une part à s'assurer qu'il s'agit bien d'une solution indispensable (§1), et d'autre part que le propriétaire pourra faire valoir ses droits et obtenir une juste compensation, et que tous les habitants pourront bénéficier d'un autre logement et de conditions de vie similaires (§2). Ces impératifs doivent permettre de contribuer à une meilleure réussite du déplacement. Cela ne sera possible que grâce à un délicat équilibre entre ces critères d'évaluation du risque et de la nécessité de déplacement, et l'aspect financier. Cela contribuera également à l'acceptation de la décision.

Dans les États où les titres de propriété n'existent pas, ou lorsque l'occupation de la terre procède d'une utilisation collective, une telle démarche peut sembler moins pertinente, mais certains points sont néanmoins utiles pour aider au déplacement lorsqu'il est nécessaire. L'acquisition par les autorités de certains terrains peut en effet permettre plus facilement d'encadrer l'occupation territoriale dans des pays où l'existence et l'effectivité des normes d'urbanisme sont encore limitées.

§1-Fondement de l'expropriation : de l'intérêt collectif à la protection des individus

Le droit de propriété est consacré par plusieurs textes constitutionnels, notamment en France et aux USA, encadrant les possibilités de lui porter atteinte. Le 5th amendement de la Constitution américaine interdit au gouvernement de priver quelqu'un de sa propriété sans lui accorder une juste compensation. Quant à l'article 544 du code civil français, il affirme le caractère absolu et exclusif de ce droit. L'idée que l'État puisse faire usage de sa puissance publique pour faire passer l'intérêt général devant un droit individuel a donc cheminé progressivement (A). Quant à l'expropriation

« pour risque naturel » (B), il s'agit d'une spécificité française. Il existe cependant dans d'autres législations des procédés de gestion des risques naturels assimilables à une dépossession, mais leur finalité n'est pas aussi clairement affichée. Cette orientation vers la gestion des risques mériterait alors d'être explicitée.

C'est à partir de ce cheminement et de ces éléments préexistants que l'on pourra envisager des améliorations ou le développement de telles procédures dans d'autres pays, à partir notamment du travail de clarification de la gestion foncière, nécessaire à une planification et une gestion des risques plus performante. Le caractère coercitif ne doit cependant pas faire oublier le besoin de dialogue et de coopération avec les populations.

A/ L'expropriation, une procédure ancrée dans les systèmes reposant sur le droit de propriété

Dans des sociétés (essentiellement France et USA) où le droit de propriété occupe une place centrale, la possibilité pour les autorités d'y porter atteinte a été strictement encadrée. Elle repose uniquement sur l'idée selon laquelle l'intérêt individuel doit s'effacer lorsque le bien de la communauté (l'intérêt général) l'impose (1). En principe, rien d'autre ne saurait justifier une telle atteinte. En outre, le recours au juge est devenu la garantie essentielle contre un possible arbitraire (2).

Cet intérêt général est également très présent dans les communautés autochtones, mais de manière beaucoup plus informelle et naturelle, c'est-à-dire par le biais d'une gestion commune des territoires, obéissant à certaines règles, mais sans que le droit foncier ait une importance aussi grande. L'on constate néanmoins une tendance à mettre en place un système foncier cohérent pour faciliter la planification territoriale et tenter de résoudre d'importantes inégalités. A partir de cette évolution, l'expropriation pourrait alors également trouver sa place.

1- L'utilité publique, fondement de la procédure d'expropriation

L'expropriation pour cause d'utilité publique, appelée aux USA l'*eminent domain*[756], est un procédé assez ancien, permettant aux autorités de déposséder une personne de sa propriété, moyennant compensation, afin de réaliser un projet profitable à la communauté. Ce droit, « se présente en effet avant tout comme un « héritage de famille caractérisé par la très grande stabilité de ses fondements[757] ».

Depuis la consécration du droit de propriété, et afin de se prémunir contre toute spoliation, d'importantes conditions ont été posées, dont le contrôle a été dévolu au juge. Elle résulte de la formulation de l'article 17 de la DDHC : « La propriété est un droit

[756] Aux USA, le terme « *acquisition* » est employé comme un terme générique renvoyant à une variété de moyens d'acquisition de territoire par le gouvernement. Anne SIDERS, *op.cit*. p 109.

[757] René HOSTIOU, Jean-François STRUILLOU, *Expropriation et préemption: Aménagement. Urbanisme. Environnement*, 4e ed., Coll. Litec professionels-Urbanisme et construction, Paris, Lexis nexis, 2011, p 401.

inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité », ainsi que du 5th amendement de la Constitution américaine. Ce même principe est codifiée à l'article 545 C.Civ, où apparait le terme exacte de « cause d'utilité publique ». Il s'agit d'un sujet éminemment délicat dans la mesure où « Le statut spécial des maisons dans beaucoup de domaine du droit est lié à la conception philosophique de la propriété en tant qu'extension de la personnalité[758] », contrairement à d'autres pays, d'autres cultures où la maison est avant tout un habitat, un moyen de protection. L'objectif de ce procédé est de réaliser un projet en se servant de terrains appartenant à un ou plusieurs particuliers, sans lesquels cette réalisation serait impossible. Au lieu de passer par une proposition d'achat dont l'issue est incertaine, les autorités vont user de leur pouvoir pour contraindre le propriétaire à céder son bien.

En France, l'ensemble des collectivités territoriales, ainsi que les établissements publics peuvent employer l'expropriation[759] mais seul l'État (le Préfet) possède le pouvoir d'adopter les actes nécessaires. C'est également le cas aux USA, depuis la décision de la Cour Suprême «Kelo v. City of New London », 2005[760]. Les expropriations peuvent même être décidées au profit d'entités privées. Il s'agit d'une procédure régulièrement utilisée, trop d'après certains qui estiment que « La doctrine de l'utilisation publique, qui énonce clairement que le gouvernement ne doit prendre la propriété privée que pour l'utilité publique, ne constitue qu'une très légère défense pour les propriétaires[761] ».

En France, le critère fondamental d'utilité publique est appréciée au regard des informations recueillies lors de l'enquête préalable, permise par la constitution d'un dossier explicatif (avec le cas échéant étude d'impact et évaluation socio-économique des grands projets d'infrastructure)[762]. Une fois le projet déclaré d'utilité publique[763], l'étape suivante sera l'enquête parcellaire afin de déterminer précisément les biens à exproprier. Enfin, le préfet va émettre un arrêté de cessibilité, désignant les immeubles et les propriétaires et décrivant le projet en question. Cette ultime étape administrative déclenchera la saisine du juge judiciaire qui procédera par ordonnance au transfert de propriété et à la fixation des indemnités. La procédure américaine contient moins d'étapes balisées. Les exigences de justification de la part des autorités sont en effet moindres. C'est la raison pour laquelle John Fee, l'auteur des lignes qui précèdent, propose d'imposer davantage d'étapes procédurales : « Les exigences doivent inclurent

[758] « The special status of the home in many areas of law is consistent with philosophical accounts of property as an extension of personhood. » John FEE, « Eminent domain and the sanctify home », *Notre Dame Law Review*, vol. 81, issue 3, 2006, pp 783-820.

[759] Le bénéfice du bien exproprié peut ensuite revenir à une personne privée, si elle l'utilise dans un but d'intérêt public, la liste ayant été élargie par la loi SRU (314-4-1 C.urb.) sous réserve de l'établissement d'un cahier des charges.

[760] US Supreme Court, 23 juin 2005, *Kelo v. City of New London*, 545 U.S. 469.

[761] « The federal public use doctrine, which ostensibly holds that government may only take private property for public use, provides only a paper-thin defense for homeowners. » John FEE, *op. cit.* p 788

[762] Cette enquête est initiée par un arrêté pris par le préfet, précisant les modalités pratiques, et désignant un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête. Ce dernier ou cette dernière devra à la fin de l'enquête rendre un avis.

[763] L'étape clé que constitue la déclaration d'utilité publique (DUP) intervient à l'issue de plusieurs phases de concertation publique (L 300-2 C.urb.) et d'analyse. La DUP, dont la durée de validité est limitée, indique un certain nombre d'élément essentiels.

que : (1) une agence effectue un rapport sur les effets du déplacement induit par le projet avant qu'il n'ait lieu ; (2) qu'une agence autorise et réponde aux remarques formées par le public concerné avant que l'expropriation ai lieu ; et (3) qu'une agence vérifie qu'aucune autre alternative n'existe avant que l'expropriation ai lieu[764] ».

Il semblerait effectivement plus judicieux de baliser autant que possible cette procédure afin que la notion d'utilité publique ne soit pas prétexte à des abus de la part des autorités, particulièrement dans les pays où ce type de procédure se développe mais où le contexte institutionnel doit encore être amélioré. Cette position est d'autant plus importante si l'on envisage d'élargir le recours à cette procédure dans le cadre de la gestion des risques.

Afin de renforcer cette protection pour se prémunir de tout abus, le rôle du juge est tout aussi important. C'est en effet lui qui validera la démarche, et surtout qui fixera l'indemnisation. Il est essentiel pour la légitimité de la procédure et constitue une garantie fondamentale contre l'arbitraire.

2- Régularité de la procédure conditionnée par le contrôle du juge

Afin de s'assurer du bien-fondé du recours à un tel procédé, et du respect des droits des individus (surtout celui d'une juste compensation pour la perte du bien), le recours au juge est un point important. C'est lui qui déterminera si la procédure est justifiée, si les droits des expropriés ont été respectés, notamment en termes de compensation. Les propos qui suivent concernent essentiellement la France et les USA, pays où l'expropriation possède un fort ancrage juridique. Les autres pays demeurent au stade d'un recensement foncier et de l'élaboration de règles claires, le droit coutumier et le peu d'importance du droit de propriété compromettant une application similaire et immédiate de ce droit de l'expropriation. Ainsi, au Bangladesh, le seul cas emblématique d'appropriation de biens par l'État est celui des *chars*, territoires recouverts par les eaux et devenant propriété de l'été lors de leur réapparition plusieurs années après. Ces terrains sont ensuite censés être redistribués aux « sans-terres », très nombreux.[765]

En France, la procédure est très juridicisée, le juge administratif et le juge judiciaire étant tour à tour sollicités. Plusieurs étapes doivent ainsi être validées, la déclaration d'utilité publique étant certainement l'une des plus importantes. L'un des points à retenir dans le rôle du juge est l'utilisation de la théorie du bilan[766] pour s'assurer que le coût de l'expropriation n'est pas trop important par rapport à l'intérêt du projet. Globalement, une assez large marge d'appréciation est octroyée aux autorités, les projets étant rarement remis en en cause par le juge. Son rôle est surtout de vérifier la présence d'un intérêt général suffisant et de l'absence d'alternative.

---

[764] « The requirements might include: (1) that an agency report on the displacement effects of project before taking homes; (2) that the agency allow and respond to public comments before taking homes; and (3) that the agency find that no feasible alternatives exist before taking homes. », John FEE, *op. cit.* p 802.

[765] Ce dispositif juridique actuel apparait pertinent en théorie, mais sa réussite effective est compromise par les difficultés administratives et le poids des discriminations ancrées dans la société.

[766] CE 28 mai 1971, *Ville nouvelle Est*, Rec. p 409, *AJDA* p 405.

Le juge est beaucoup plus souple aux USA puisqu'ainsi que le relève John Fee « Si une agence gouvernementale propose d'exproprier la maison d'une personne pour construire une route, ni la loi constitutionnelle, ni la loi « statutaire « ne requière d'étudier des alternatives, et ne requière pas non plus de justification ou de contrôle juridictionnelle du choix du gouvernement[767] ». C'est pourtant ce que souhaitent certains auteurs américains. En effet, après avoir étudié plusieurs propositions, John Fee constate que « Toutes les propositions exigent des cours de porter un second jugement sur la planification d'occupation des sols, soit en décidant si le gouvernement a démontré un intérêt suffisant, soit en décidant si le gouvernement a suffisamment étudier les alternatives, et ce faisant leur avis serait certainement incompatible avec la position du gouvernement[768] ». Le juge suivrait alors la même évolution jurisprudentielle qu'en France puisque le contrôle initialement cantonné à la présence d'un intérêt général a évolué vers un contrôle beaucoup plus poussée des options envisageables. Dans une perspective de protection de l'environnement et compte tenu de l'impact d'une expropriation sur les personnes, un contrôle plus pointu nous semble intéressant à développer, notamment dans le domaine du risque, où la vulnérabilité dans bien des cas peut être réduite par d'autres moyens.

L'autre tâche fondamentale du juge est la fixation des indemnités, reposant sur une procédure contradictoire, à l'issue de laquelle le juge peut statuer en dernier ressort si aucun accord amiable n'est trouvé.

Outre ces considérations internes, les systèmes régionaux de protection des droits sont venus également apporter leur pierre à l'édifice pour consolider les fondements de l'expropriation tout en encadrant sa procédure. La CEDH a principalement travaillé à partir de l'article 1er du 1er protocole additionnel. La première décision fondatrice est Marckx c. Belgique, rendue le 13 juin 1979[769]. Elle affirme la protection de la propriété, tout en admettant la possibilité d'une ingérence lorsque l'intérêt général l'exige. Cela peut aussi bien concerner la possession du bien, que la règlementation de son usage. C'est alors que, tout comme dans les législations nationales, bien qu'une large marge d'appréciation existe, une proportionnalité est exigée[770]. Le droit à la compensation est en outre reconnue, soit équivalente au prix du bien, soit inférieure selon certaines circonstances.[771]

A mesure que les obligations de l'État envers les particuliers se sont affirmées, il est apparu que d'autres circonstances pouvaient justifier l'ingérence de l'État dans la propriété. L'habitation dans des zones à risque est ainsi devenue une préoccupation pour les pouvoirs publics, le droit devant adapter ce cadre conçu volontairement rigide.

---

[767] « If a government agency proposes to take a person's home to build a road, neither constitutional law nor statutory law requires it to consider alternatives, nor does it require any substantial justification or meaningful judicial scrutiny of the government's choice. » John FEE, *op. cit.* p789

[768] « Both proposals would require courts to second-guess legislative judgments related to land use planning, either in deciding whether the government has proven a compelling governmental interest, or in deciding whether the government has sufficiently studied alternatives to the taking, and in so doing courts would probably be inconsistent. », *Ibid.* p 802.

[769] CEDH, 13 juin 1979, *Marckx c. Belgique*, Req. n° 6833/74.

[770] CEDH, 23 sept. 1982, *Sporrong et Lonroth c. Suède*, Req. n° 7151/75; 7152/75.

[771] CEDH, 26 janv. 1994, *Les saints monastères c. Grèce*, Req. n° 13092/87; 13984/88.

B/De l'utilité publique au risque : de l'intérêt collectif à la protection du particulier

Le seul fondement généralement reconnu dans les différents pays pour justifier de priver quelqu'un de son bien est l'utilité publique. Or, ce qui nous préoccupe ici, c'est de pouvoir contraindre les personnes à se séparer de leur bien non pas dans l'intérêt de tous, mais dans leur propre intérêt et leur sécurité, et indirectement seulement dans l'intérêt de la communauté. Aussi, une première question mérite d'être posée : la notion – relativement malléable – d'utilité publique peut-elle s'appliquer à des situations se rattachant à la gestion des risques ? (1). Même si des perspectives peuvent être envisagées, c'est surtout vers la consécration, comme cela est le cas en France, d'un nouveau fondement à l'expropriation : le risque (2), qu'il nous apparait pertinent de se tourner.

1- Mobilisation de la notion d'utilité publique au profit de la gestion des risques ?

La soustraction de population à un risque relève semble-t-il de l'intérêt privé, mais l'utilité publique pouvant être entendu de manière très large, ne pourrait-on pas considérer que c'est l'intérêt général qui commande le déplacement de populations ? De prime abord, l'on ne peut assimiler la soustraction d'un bien dans une zone exposée à un danger à l'expression de l'utilité publique. Pourtant, l'on pourrait, dans une conception plus extensive, considérer qu'une telle démarche peut servir l'intérêt de tous, afin par exemple de réduire la vulnérabilité de tous, ou de diminuer les coûts d'évacuation et de réparation supportés par la collectivité. La CEDH sur cette notion reste relativement évasive, laissant une large marge d'appréciation aux Etats, à partir du moment où un but d'intérêt général est poursuivi, notamment dans le domaine social ou économique[772].

Les raisons pour lesquelles le recours à l'expropriation a été strictement encadré dans nos sociétés résident dans la volonté de lutter contre l'arbitraire envers le droit de propriété. Une raison supérieure, objective, devait ainsi justifier cette démarche. Or, alors que la supériorité de l'intérêt général sur l'intérêt privé semble facilement intégrée, rien n'exclut qu'une autre motivation que l'utilité publique puisse fonder et légitimer l'expropriation.

Il semble que cela puisse être conçu de deux manières. D'une part, en se maintenant sous l'angle de l'intérêt collectif, il peut y avoir un intérêt collectif à déplacer certains individus au profit de l'augmentation de la résilience pour l'ensemble de la communauté. Cela se conçoit aussi bien en termes de bâti, de mise en place d'infrastructures de défense, ou de financement des coûts d'indemnisation et de reconstruction. D'autre part, sur le plan des droits individuels, il ne peut être nié que lors de confrontations entre le droit de propriété et le droit à la vie et la sécurité, c'est ce dernier qui prime. Un élément nous est premièrement donné avec la reconnaissance beaucoup plus large, universelle de ce droit, par rapport au droit de propriété, fortement marqué par les valeurs

[772] Francis HAUMONT, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, 2e ed., Coll. Droit de l'Union européenne – Monographie, Bruxelles, Bruylant, 2014, p 217.

occidentales. Même lorsque d'autres pays possèdent des concepts voisins, le droit à la vie et à la dignité prime.

La protection de l'environnement peut également être un argument à mettre en avant. Recréer des espaces naturels, créer des réserves, pourrait être une justification à l'expropriation en même temps qu'ils constituent un moyen de « tirer avantage » du déplacement et de soustraire les personnes à un risque. Pourtant, en France par exemple, la seule relation actuellement reconnue entre expropriation et environnement consiste en la prise en compte de l'impact potentiel d'un projet sur le milieu, dans la mesure où il s'agit dans beaucoup de cas de projet d'infrastructure conséquents[773]. Un droit de préemption, que nous détaillerons dans des développements ultérieurs prévoit quant à lui des facilités pour que les autorités récupèrent la propriété d'espaces naturels sensibles[774].

Nous voyons à travers ces éléments, que la conception utile de l'expropriation pour cause d'utilité publique peut être élargie de deux manières. Soit en considérant que l'utilité publique peut être définie de manière très large et englober la sécurité des personnes et l'intérêt de la gestion collective du risque, soit revenant aux fondamentaux de l'expropriation : la supériorité d'une autre valeur sur le droit de propriété.

Ces pistes visent à exploiter un outil dans un sens autre que celui auquel il était initialement destiné, et l'on ne peut que prôner plutôt le développement de dispositions juridiques spécialement conçues pour ce type de situation. C'est ce qui a été initié par la France, significativement avancée sur ce point.

2- *Expropriation pour risque naturel (EPRN) « à la française » : le risque, nouveau fondement à l'expropriation*

La France est assez pionnière dans la consécration de nouveaux fondements à l'expropriation, puisqu'elle a instauré l'expropriation pour risque naturel dès 1995 avec la loi Barnier modifiée en 2002, visant « les biens exposés à un risque prévisible « constitué par une liste exhaustive[775], « menaçant gravement des vies humaines[776] ». René Hostiou qualifie cette procédure d' « atypique », « par son objet, étroitement limité, qui est d'assurer la protection des personnes et des biens contre un certain nombre de risques naturels prévisibles », et « par son régime juridique, qui diffère sur plusieurs point du droit commun de l'expropriation, ce qui a contribué à générer un contentieux lui-même très particulier[777] ». Parmi les différents pays que nous avons pu étudier, c'est le seul qui possède un dispositif clairement « labellisé » de la sorte.

---

[773] Ainsi, l'article L 122-1 C. env. impose la réalisation d'une étude d'impact pour les « aménagement ou ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions, ou leur incidence sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier. »

[774] *Cf. infra* p 249.

[775] Il est à noter que la submersion marine n'a été ajoutée qu'à la suite de la tempête Xynthia, qui a donné lieu à une campagne de relocalisation massive.

[776] Art. L 561 al 1er C. env.

[777] René HOSTIOU, *op.cit*., p 1324.

Un point de la définition doit attirer notre attention : il doit s'agir d'un risque menaçant gravement des vies humaines. L'on comprend cette précision lorsque l'on se rappelle que cette procédure a été mise en place pour répondre à une situation d'éboulement de rochers dans une zone habitée[778]. C'est ainsi que la circulaire de 1995 indiquait que le danger devait être évalué « au regard notamment des circonstances de temps et de lieu dans lesquelles le phénomène naturel est susceptible de se produire ; sa probabilité d'occurrence ou son délai de survenue, ou encore la permanence de l'exposition au danger. Cette gravité s'appréciera aussi au regard des délais nécessaires à l'alerte et à la complète évacuation des populations concernées, en particulier au vu de la soudaineté du phénomène ou de l'impossibilité de mettre en place des mesures de surveillance et de leur efficacité »[779]. Mais qu'en est-il du risque qui nous préoccupe ? La submersion a bien été ajoutée à la liste, mais est-ce véritablement une menace pour les personnes, compte tenu du caractère prévisible de l'aléa, laissant a priori suffisamment de temps pour une évacuation préventive ?

Qu'un tel aléa puisse être mortellement dangereux, le lourd bilan de la tempête Xynthia ne peut que nous inciter à le penser. Cependant, les rapports établis par la suite ont fait état de manquements qui ont conduit au drame, laissant entendre qu'avec des mesures préventives d'alerte et d'évacuation suffisantes, le bilan aurait pu être différent.

Si l'on analyse le volet procédural, le même type de dossier d'enquête qu'une expropriation « classique » est exigé, mais il doit aussi contenir une analyse des phénomènes naturels et risques en cause[780]. Alors que nous venons de consacrer des développements à l'importance du zonage des risques, notamment via les PPRN, ces derniers sembleraient constituer des outils de prédilection pour identifier les propriétés soumises à expropriation. Or, ainsi que cela a été rappelé à la suite de Xynthia, il n'existe aucun lien automatique entre cette cartographie et le recours à l'EPRN. Cela peut sembler peu logique, d'autant plus que le législateur a également adopté des dispositions visant à éviter la spéculation lorsqu'une enquête publique est lancée préalablement à une ERN[781], ou à un PPRN. Envisager de réduire l'estimation d'un bien s'il a fait l'objet d'aménagement dans les 5 ans suivant l'ouverture d'une enquête préalable à l'élaboration d'un PPRN[782] suppose que le propriétaire ait présumé de la possibilité d'une expropriation du seul fait de l'existence du PPRN. Si aucun lien ne pouvait être établi entre l'élaboration d'un PPRN et l'éventualité d'une expropriation, la bonne foi ne pourrait selon nous qu'être retenue à l'égard du propriétaire valorisant son bien.

Malgré tout, que d'autres conditions soient exigées pour enclencher la procédure, que d'autres critères d'identification des risques existent, et que le juge exerce un contrôle important dessus, n'enlève en rien la présomption de lien établie par les habitants. Cela

[778]René HOSTIOU rappelle la mention dans les débats parlementaires du village de Séchilienne. *Cf.* également Chantal CANS (dir. sci.) et *alii*, *op.cit*. p 532.
[779]Une liste non exhaustive d'éléments permettant d'établir la gravité existe à l'article R 61-2 C.env.
[780]La DUP est émise par les ministres compétent lorsque les conclusions du commissaire ou de la commission sont favorables, et par décret en Conseil d'Etat si elles sont défavorables.1-4 C.env.
[781] L 561-4 C.env.
[782] L 561-2 C.env.

s'est d'ailleurs vérifié lorsqu'après Xynthia, les zones de solidarité ont été délimitées afin de proposer l'acquisition amiable aux propriétaires. Ces zones, ersatz *a posteriori* de PPRN, ont été considérées par les sinistrés comme une étape préalable à l'expropriation. Beaucoup ont préféré accepter l'acquisition amiable[783] afin de s'éviter de laborieuses procédures, alors qu'il a été répété à plusieurs reprises par les autorités, et confirmé par le juge[784], que ces zones ne constituaient pas un préalable à l'expropriation. Il est par ailleurs possible que dans certains cas de figure, une parcelle fasse l'objet d'un classement dans une zone à risque, et fasse l'objet d'une procédure d'expropriation.

Mais finalement, outre l'existence d'un danger, ce qui semble être un point tout aussi déterminant est l'aspect financier. Alors que l'un des points très spécifique de cette procédure est la fixation d'indemnités sans tenir compte de l'existence du risque, par dérogation à l'article L 13-14 C. expropriation, la mise en balance de coûts – de plus en plus remis en question – avec le coût d'autres solutions est au cœur des réflexions.

§2- Le coût de l'expropriation, élément déterminant dans le choix de gestion de risque ?

L'expropriation, quel que soit son fondement, est un type de déplacement « extrême », dans le sens où il ne s'agit pas uniquement d'interdire d'habiter sur un terrain, mais il est question de priver totalement la personne de la propriété de cette terre. C'est la raison pour laquelle la compensation financière est une condition *sine qua non* à sa légalité et met en jeu des sommes potentiellement très importantes. Aussi, lorsque cette solution est la seule possible face au risque, les critères pour estimer le bien sont très importants pour parvenir à un équilibre dans l'intérêt de tous (compensation pour le bien lésé, et charge financière de l'indemnisation sur la société). Si d'autres alternatives sont possibles, la mise en balance des coûts de ces différentes options est tout aussi cruciale, ici aussi dans l'intérêt de tous. C'est par cette méthode inspirée du modèle français, que nous débuterons (A), pour ensuite nous pencher sur le règlement des problématiques foncières et financières (B) susceptibles de compromettre l'efficacité de cette option, ou au contraire de l'améliorer.

---

[783] *Cf. infra* p 239. Pour comprendre l'articulation entre ces deux procédures. L'Association Amicale des Résidents de la Pointe de l'Aiguillon-sur-mer (AARPA) notera que « Le préjudice moral a été très important, la plupart n'ont pas résisté nerveusement, et certains ont vendu sous la pression très forte des annonces de l'Etat, des services des collectivités qui relayaient le fait que la zone allait être « rasée » et rendue à la nature. », Association Amicale des Résidents de la Pointe de l'Aiguillon-sur-mer (AARPA), Dossier d'enquête préalable à la Déclaration d'Utilité Publique. Expropriation pour risque grave pour la vie humaine, 20 janvier 2012, p. 5.

[784] Monsieur Benoist APPARU, Secrétaire d'État au logement, avait déclaré à l'époque que « (…) le Gouvernement ne procédera évidemment à aucune expropriation, ni aucune destruction contre la volonté des personnes, avant qu'il y ait eu enquête d'utilité publique. », et d'ajouter « heureusement qu'il n'est pas possible de tout raser au bulldozer du jour au lendemain. La France est un État de droit ». Rapport Jean-Louis LÉONARD, *op. cit.* p. 58-59. Il a été également affirmé par le juge que ce zonage « n'entraînaient par eux-mêmes aucune expropriation, délocalisation ou dépossession et ne pouvaient constituer la base légale d'une destruction d'immeuble ou d'une interdiction d'habiter, ni n'avaient pour effet de modifier les règles de droit applicables en matière d'urbanisme dans les communes concernées », Didier SALVI, « Risques naturels en zones côtières et contentieux devant le juge administratif », *in* Céline LARONDE-CLÉRAC, Alice MAZEAUD, Agnès MICHELOT, *op. cit.* pp 189-200.

A/ Critère de danger grave pour la vie et mise en balance avec les autres coûts

Bien que le danger soit le fondement de l'EPRN, l'on constate, ainsi que le formulent avec Chantal Cans et *alii* que dans bien des cas « Il n'est pas question ici de menace sur les biens eux-mêmes, mais l'on sait à quel point, dans les faits, cet élément peut peser dans la décision (…)[785] ». Les auteurs sous-entendent que les considérations qui mènent à l'EPRN sont bien souvent davantage matérielles, alors que le critère légal est celui de l'existence d'un danger pour les personnes.

Cette idée que l'aspect matériel, financier, pourrait primer possède une part de vérité, dans le sens où d'après la jurisprudence du Conseil d'État rendu à ce sujet le 7 avril 1999 « Vivre et rester au pays et al. »[786], lorsque d'autres moyens de protection existent, c'est la solution la moins onéreuse qui doit être privilégiée. Dès 1996, une circulaire affirmait que « Compte tenu des contraintes que représente une telle mesure pour les habitants, il faut la réserver aux cas où il n'existe aucune solution alternative possible dans des conditions assurant un équilibre économique global[787] ».

Cela ne vaut néanmoins que pour les situations où un choix est possible, et ne justifie pas de prendre également en considération certains cas où c'est exclusivement l'habitat qui est touché. Les difficultés à trouver un équilibre doivent même encourager à ne pas étendre le nombre de maisons concernées. Or, si l'érosion peut être inclue dans ce type de risques irrémédiables, les submersions, notamment lorsqu'elles sont liées à des tempêtes, ne présentent pas les mêmes enjeux puisque certaines mesures, au premier rang desquelles l'évacuation, sont possibles. Cela se vérifie dans la liste des risques naturels susceptibles de donner lieu à expropriation, prévue par la loi. La submersion marine n'a été ajoutée qu'après la survenue de Xynthia, non sans susciter certaines interrogations. La question se pose en effet de savoir si les moyens de prévision actuels ne permettent pas d'alerter suffisamment les populations pour leur permettre de procéder à l'évacuation et de sauver ainsi leur vie[788]. Alors que le prix d'indemnisation devrait donc en principe dissuader les autorités de recourir à cette solution lorsque des alternatives existent, l'épisode Xynthia a surtout été marqué par les expropriations massives, représentant un coût extrêmement élevé[789]. Les sommes sont d'autant plus importantes que l'évaluation du prix de rachat de la maison d'effectue en fonction de sa valeur sur le marché, c'est-à-dire sans tenir compte du risque qui diminue considérablement la valeur du bien.

---

[785] Chantal CANS (dir. sci.) et *alii*, *op.cit.* p 533.
[786] CE 7 avril 1999, *Vivre et rester au pays et al.*, *AJDI* 1999, pp. 808 et 766, note R. Hostiou.
[787] Circulaire interministérielle n° 96-53 du 10 juill. 1996 relative à l'expropriation des biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement des vies humaines. Remplacée depuis par la Circulaire interministérielle n°11-2005 du 23 fev. 2005 relative au financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs de certaines mesures de prévention.
[788] A l'approche de la tempête Xynthia, une analyse essentiellement tournée vers les vents violents avait conduit à préconiser avant tout le confinement dans les maisons, alors que malheureusement, c'est l'eau qui a piégé les personnes en s'introduisant chez elles sans qu'elles n'aient le temps ou la possibilité de sortir.
[789] *Cf.* notamment le rapport établi par la Cour des comptes : Cour des comptes, *op. cit.*

Actuellement, sont mis en balance la valeur du bien, et le coût des travaux de protection et de mise en place de dispositifs de prévention. Ne sont pas inclus dans l'évaluation les coûts à long terme de l'entretien des installations de protection ainsi que des dispositifs d'alerte, d'évacuation, voire de remise en état. Pourtant, il s'agit d'éléments essentiels, plusieurs rapports à la suite de Xynthia ayant pointé les défauts d'entretien de plusieurs digues (certaines en raison du flou de leur statut juridique, d'autres par manque de fonds)[790]. De même, si les dispositifs d'alerte et d'évacuation ont réalisé des progrès significatifs pour réduire la menace sur les vies humaines, cette évacuation a un coût, et l'exposition des biens peut demeurer importante. La réparation des dommages pèse alors sur l'équilibre financier des pays et des systèmes assurantiels. Il ne s'agit en effet pas de raisonner en terme de catégories de payeur (le coût ne repose pas sur l'épaule d'un seul acteur), mais de considérer les coûts sur l'ensemble de la société. Par ailleurs, de même que les coûts de protection doivent être évalués sur le long terme, l'estimation du coût de l'expropriation devrait s'effectuer en tenant compte des autres conséquences engendrées par le déplacement : impact économique vis-à-vis de l'emploi et de la consommation, coût du suivi administratif dans les démarches de relocalisation, etc. Enfin, au-delà de ces considérations financières, la question de l'impact environnemental de certaines modalités de maintien, par exemple certaines digues, posent la question du coût plus globale que cela peut engendrer sur la société, en termes d'impact sur les changements climatiques et la vulnérabilité des populations.

La gestion post-Xynthia semble suggérer qu'en l'état actuel, face à l'émotion que suscite une catastrophe, l'éloignement « soudain » est privilégié à l'investissement dans la mise en place de mesures à long terme. Il apparait que hors contexte particulier, l'expropriation dans les zones côtières ne se déclenche que dans l'hypothèse d'une menace importante et irréductible (selon l'esprit initial du texte, concernant des faits naturels biens particuliers), tandis qu'elle va être systématisée, conduite à large échelle lorsqu'un drame survient et qu'une forte émotion est suscitée. Ce n'est pourtant pas la démarche semble-t-il la plus appropriée pour les populations[791]. Il est au contraire essentiel de conserver ces critères mais de les appliquer « à froid », dès que les risques sont suffisamment identifiés, sans attendre qu'ils se réalisent. Cela pourrait permettre de mieux dialoguer avec la population, de mieux les accompagner dans leur déplacement. C'est également la raison pour laquelle la possibilité d'une expropriation pour risque naturel doit être prévue dans la législation en amont de tout évènement afin de réfléchir sans précipitation à la stratégie à adopter et aux critères à dégager, contrairement à ce qui s'est passé après Xynthia. Un circulaire avait en effet été émise quelques jours après pour fixer des critères afin d'identifier les « zones noires », c'est-à-dire les zones dans lesquelles est exclue toute habitation humaine. Ces critères ont été contestés par beaucoup, de même que leur appréciation sur le terrain, ainsi que leur fondement juridique, alors que la loi ne contenait à l'époque aucune disposition sur les submersions rapides et que le gouvernement s'est défendu de lier ces zones au

[790] Cour des comptes, *op. cit* ; Alain ANZIANI (ed.), *op. cit.*

[791] Dans son rapport, Jean-Louis Léonard déplorait ainsi que la délimitation des zones, ne reposant que sur une circulaire publiée à la suite des évènements, a été réalisée par des experts dans la précipitation, en quelques jours, sans concertation. Jean-Louis LÉONARD, *op. cit.*

déclenchement d'une procédure d'expropriation. Seules les dispositions relatives au fonds Barnier pouvait constituer un appui, précaire, pour cette démarche. L'ambiguïté a pourtant été vécue comme telle par les populations.

Un recours plus fréquent de cette procédure d'EPRN dans les zones côtières, souhaitable pour certaines situations, ne doit cependant pas mener à sa systématisation. L'objectif n'est en effet pas d'aboutir à une désertion du littoral par des rachats massifs. Une utilisation raisonnée doit en être faite, d'autant plus que dans certains cas, le terrain peut être exploité d'une autre manière, alors que l'expropriation prive le propriété de son bien bâti et de son terrain. Aussi, si le nombre d'habitations concernées peut augmenter, l'indemnisation doit faire l'objet d'une juste évaluation afin qu'un équilibre financier subsiste.

B/ Le coût de l'expropriation à déterminer : un choix de gestion de risque?

L'évaluation du bien dans le cadre de la mise en place d'une stratégie de gestion des risques, et plus particulièrement lorsqu'un déplacement est envisagé, est fondamentale. Elle est en effet le pivot central servant tant pour encadrer les transferts de propriété que pour décider la compensation du bien ou mener une analyse coûts bénéfices en fonction des différentes stratégies de gestion des risques[792]. Dans le cadre d'une privation de propriété par les autorités publiques, l'exigence de juste compensation est inscrite tant dans les textes nationaux (art. 17 DDHC, 5th amendement US) et internationaux, notamment l'article 1er du 1er protocole additionnel de la CEDH[793]. René Hostiou et Jean-François Struillou rappellent que « L'expropriation constituant un mode de cession forcée, l'exproprié perçoit à cette occasion, non pas un prix de vente, mais des indemnités, en réparation du préjudice qu'il a subi (…)[794] ». La question se pose néanmoins concernant les modalités d'évaluation du bien et de fixation du montant de la compensation lorsque la présence d'un risque a fait perdre toute valeur au bien. Dans quelle mesure le prix du marché doit-il servir de base à l'estimation ? Quel autre paramètre prendre en considération ?

Avant de se pencher sur la problématique des critères de compensation du bien confronté à un risque (2), il nous faut d'abord nous assurer que des socles normatifs en matière foncière existent (1). Le socle normatif correspond aux modalités de recensement des parcelles et de leur propriétaire/occupant, ainsi que les règles de cession et d'acquisition de ces biens, notamment les critères classiques d'évaluation du bien. Il s'agit d'un point particulièrement important et crucial pour les territoires régis

[792] David MITCHELL, Matt MYERS, Donald GRANT, « Land valuation: a key tool for disaster risk management », *Land tenure journal*, FAO, dec. 2014, p 46.
[793] « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. ».
[794] René HOSTIOU, Jean-François STRUILLOU, *op.cit.* p 146.

par le droit coutumier tant « l'évaluation du montant de la compensation pour l'acquisition imposée de terres est complexe.[795] ».

1- *Clarté des règles de transfert de propriété et d'évaluation du bien, préalable à l'attribution d'une juste compensation*

Au-delà du seul contexte de l'expropriation, l'évaluation du bien est importante pour estimer les coûts éventuels de travaux et d'adaptation, voire pour ajuster le montant de l'assurance, suivant les systèmes. Dans une étude consacrée à la question, David Mitchell, Matt Myers, Donald Grant soulignent en effet que « La valeur du terrain est un élément important d'information requis durant la plupart des processus de réponse d'urgence, de réparation et de reconstruction. Elle constitue le support pour les décisions cout/bénéfice adoptées durant la planification de la reconstruction, et aide dans la protection des droits des populations relocalisées suite à une catastrophe[796] ». Pourtant, cela est loin d'être toujours aisé, les difficultés à obtenir des informations claires sur chaque parcelle pouvant provenir d'un manque de recensement et de traitement efficace des données, ainsi que d'un manqué de clarté dans les règles foncières applicables. En outre, ainsi que nous l'avons déjà évoqué à propos de la vulnérabilité, les auteurs insistent sur le fait que « La catastrophe va exacerber les faiblesses du système, particulièrement en présence de défis tels qu'une pauvreté répandue, une absence de formalité dans le système de logement, ou un grand nombre de logements à reconstruire[797] ». Ainsi, dans certains pays « L'absence d'une source d'information à jour, systématique, et acceptée universellement sur la disponibilité des ressources foncières et les droits territoriaux est probablement l'une des principales barrières à une application efficace des programmes de réforme territoriale, ainsi qu'à un règlement effectif des litiges fonciers[798] ». Une stratégie pertinente ne pourra être mise en œuvre que si ces données sont complétées.

Contrairement à d'autres pays, comme la France, disposant d'un encadrement très stricte du droit de propriété et d'outils fonciers développés et exploités par

---

[795] « the assessment of compensation valuation for compulsorily land acquisition is complex. » David MITCHELL, Matt MYERS, Donald GRANT, *op. cit.* p 63.

[796] « The value of land is an important element of the information required during much of the process of emergency response, recovery and reconstruction. It supports cost–benefit decisions during recovery planning, and helps to protect the rights of people resettled following a disaster. » *Ibid.* p 66.

[797] « the disaster will exacerbate the weaknesses in the system, especially when there are challenges such as widespread poverty, extensive informality in the housing system, or a large number of housing units that need to be reconstructed. » Abhas K. JHA, *Safer homes, strongers communities. A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters*, GFDRR, World Bank, 2010, p 38.

[798]« The absence of an up-to-date, systematic and universally accepted source of information on land resource availability and land rights is probably one of the principal barriers to the successful implementation of land reform programmes, as well as the effective handling of land disputes. » Adriana HERRERA GARIBAY, Paul DE WIT, Luis ELEAZAR, Fausto Jordán BUCHELI, Simon NORFOLK, Raúl SÁNCHEZ MENA, Salma A. SHAFI*, Land tenure and natural disasters. Adressing land tenure in countries prone to natural disasters,* Rome, 2010, p 56.

l'administration[799], dans beaucoup d'autres, la situation est loin d'être aussi cadrée et claire. Le recensement aléatoire des parcelles, accompagné d'un droit coutumier laissant une place importante aux règlements des litiges directement entre parties, et à la reconnaissance de l'occupation effective d'un territoire, rendent difficile une vision d'ensemble cohérente et pouvant servir de base à la mise en place de procédures juridiques plus poussées. De ce fait, « Il peut y avoir des conflits sur le droit de propriété (…) et peu ou pas de données sur le marché que pourraient utiliser les évaluateurs » ,[800] de sorte que « Le manque de reconnaissance formelle et d'enregistrement du titre foncier crée des problèmes pour la compensation car ces propriétés ne peuvent pas vendues sur le marché classique[801] ». Ce «marché parallèle » échappe donc aux règles classiques, y compris dans l'estimation du bien, la personne possédant de fait le terrain bénéficiant de toute latitude dans la disposition du bien. Cela est d'autant plus dangereux que « les occupants informels ignorent l'exigence de respecter les règles d'urbanisme et les codes de construction (ce qui peux exacerber le risqué de catastrophe)[802] ». C'est justement aussi pour cette souplesse que les acheteurs préfèrent passer par ce système[803], mais c'est également cette souplesse aggrave potentiellement l'exposition aux risques et freine l'adaptation. Evidemment, dans le cadre de tentative de récupération du bien par les autorités, cette absence d'estimation fiable conduit à une situation où les propriétaires coutumiers « bloquent le travail du gouvernement jusqu'à ce qu'ils aient reçu le prix attendu[804] ».

Malgré tout, un début de solution peut être apporté grâce aux moyens techniques de collecte de données déjà évoqués, fautes de données à valeur juridique. L'on pense notamment aux images satellites. Ensuite, une fois parvenu à obtenir ce type de données, il s'agit de trouver un système d'évaluation tenant compte des valeurs de la société en question, sans nécessairement calquer les critères retenus dans d'autres pays. C'est ce qui est préconisé dans les guidelines éditées à ce sujet, dont il appartient aux États de les mettre en œuvre. Le point 17.1 indique ainsi que « Les États devraient fournir des systèmes (registres, cadastres, systèmes de permis) pour enregistrer les droits de propriété individuels ou collectifs afin d'améliorer la sécurité de ces droits, notamment ceux détenus par l'État, le secteur public, le secteur privé, et ceux des

[799] Chaque acquisition fait l'objet d'un acte de vente, et chaque construction est soumise à autorisation. Les personnes construisant sans autorisation peuvent faire l'objet de sanctions et être contraint de régulariser leur situation.

[800] « There may be conflicting claims of ownership (…) and little or no market data that valuers can use (MITCHELL and MYERS, 2013) » David MITCHELL, Hélène JACOT DES COMBES, Matt MYERS, Darryn MCEVOY, *op.cit.* p 116.

[801] « The lack of formal recognition of ownership and registration creates issues for compensation because these properties cannot be bought and sold in a formal market. » David MITCHELL, Matt MYERS, Donald GRANT, *op. cit.* p 64.

[802]« informal settlers ignore the need to comply with urban regulations and building codes (which can exacerbate their disaster risk). » *Ibid.*

[803] « In informal settlements, a premium may be paid for the expectation of future regularization or upgrading. A lack of property title means buyers have no access to formal credit and sellers often allow instalment payments. The buyer gains access to land without the costs associated with building regulations and the seller is compensated for bringing land on to the market. », *Ibid.* p 65.

[804] « block government work until they have received the price they expect. » David MITCHELL, Hélène JACOT DES COMBES, Matt MYERS, Darryn MCEVOY, *op. cit.* p 116.

autochtones et autres populations fonctionnant avec des systèmes de droit coutumier; et pour le fonctionnement des entreprises et marchés locaux[805] ». C'est donc dans un premier temps un recensement qu'il convient de réaliser, pour ensuite attribuer les titres de propriété et d'occupation en fonction des données réunies, et des règles consensuellement admises et entérinées après consultation des populations, voire arbitrage d'un juge.

Un autre moyen de parvenir à une clarification des droits de propriété consiste à recourir à la méthode tentée au Bangladesh. L'État à récupérer la propriété de certaines parcelles afin de les redistribuer dans un second temps. Elle a été initiée par le « Sikosti-Poisti Act » en 1972, mettant en place le système de *khas*. Il s'agit de l'appropriation des *chars* par l'État lorsqu'elles émergent après avoir été immergées un certain temps (30 ans sans exploitation). La redistribution des *khas* par l'État serait ainsi un moyen de clarifier l'occupation des territoires à condition de dépasser les obstacles rencontrés actuellement pour l'application de ces dispositions[806]. Cela ne concerne que les territoires non exploités et submergés mais présente une certaine utilité malgré ses difficultés pratiques, structurelles de mise en œuvre.

La tâche est loin d'être aisée, mais ne semble cependant pas impossible, à condition qu'un travail en profondeur auprès de la société soit effectué, avec l'aide des associations et ONG. C'est ainsi que ces dernières années, plusieurs organismes publics ou non gouvernementaux se sont penchés sur la question. Peuvent être particulièrement cités le 2011 UN-HABITAT[807] and Global Land Tenure Network (GLTN)[808]. Cette clarification des règles foncières présente en outre des enjeux bien plus larges que ceux qui nous préoccupent dans la mesure où c'est la lutte contre les discriminations et la pauvreté, et pour la transparence, qui est en jeu.

Il n'est, à ce stade, pas encore question de modification de l'évaluation du fait de la présence d'un risque important. Or, c'est précisément l'enjeu fondamental concernant l'expropriation, et plus généralement le déplacement de populations (quelles qu'en soient les modalités) en présence d'un risque naturel.

---

[805] « States should provide systems (such as registration, cadastre and licensing systems) to record individual and collective tenure rights in order to improve security of tenure rights, including those held by the State and public sector, private sector, and indigenous peoples and other communities with customary tenure systems; and for the functioning of local societies and of markets. » FAO/CFS, « Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of nationa food security », *op. cit.*

[806] « Unfortunately, most of these reforms have remained merely paper legislation. » Adriana HERRERA GARIBAY et *alii*, *op.cit.* p 53.

[807] www.unhabitat.org. Il s'agit d'un programme lancé par les Nations Unies relatif à l'habitat. Il repose pour le moment sur 4 villes pilotes en Equateur, Ouganda, Mozambique et Philippines. L'enjeu est d'apporter un soutien afin de favoriser la coordination entre les différents acteurs dans la mise en œuvre d'une urbanisation favorable à la réduction de la pauvreté.

[808] www.gltn.net. Le but dans l'instauration de ce network est de favoriser l'échange entre les différents membres de cette alliance visant à lutter contre la pauvreté par le biais de réforme des règles foncières. La seconde phase, couvrant la période 2012-2017 vise à renforcer les liens entre les partenaires et posséder une meilleure connaissance des problématiques en présence liée aux inégalités et au système foncier.

2- A la recherche d'une juste compensation

Afin de réfléchir aux critères de compensation lorsque le déplacement est imposé, nous pouvons d'une part nous appuyer sur l'indemnisation telle que prévue dans la majorité des expropriations pour cause d'utilité publique, dont il est logiquement envisageable de l'étendre à une expropriation pour risques naturels, tout en y incluant certaines considérations spécifiques à la situation ; et d'autre part sur l'exemple de l'EPRN française dont l'indemnisation diffère considérablement puisque le contexte du risque n'influe en rien sur l'estimation. Il s'agirait alors de trouver un compromis, un juste équilibre entre ces deux procédés.

En France, bien que le principe demeure celui de la recherche d'un accord amiable (L 13-1 C. expropriation), c'est le plus souvent au juge qu'il revient de statuer. L'indemnité d'une expropriation pour cause d'utilité publique en droit français se base alors sur la valeur vénale du bien[809], inclut l'ensemble des droits « juridiquement protégés »[810], et exclut le préjudice moral[811]. De même, dès la fin du XIXe siècle, la justice américaine a rappelé et a fait application de l'exigence d'une juste compensation, dans la décision « Bauman v. Ross »[812]. Il ressort alors d'une jurisprudence constante que « La disposition constitutionnelle de juste compensation repose sur la «valeur du marché » que la Cour Suprême définit comme étant «ce que l'acheteur est prêt à payer au vendeur » au moment de l'expropriation[813] ».

Or, pour le propriétaire, d'autres critères non pécuniaires peuvent entrer en ligne de compte pour évaluer le bien. John Fee estime ainsi que «le critère de valeur du marché est particulièrement rude pour les propriétaires qui, plus souvent que d'autres, estiment leur propre bien avec des critères autres que ceux que le marché reconnait[814] ». Par exemple l'ancienneté dans une maison ne rentre pas dans le calcul de l'indemnité. Bien sûr, se séparer d'un bien à forte valeur familiale n'est pas pris en compte lorsque le propriétaire s'en sépare délibérément, mais ici la situation est différente et des conséquences devraient en être tirées. De même, comme nous l'avons rappelé, la présence d'un risque faire perdre un partie considérable de l'habitation ou du terrain, voire sa totalité.

L'auteur poursuit en déplorant qu'actuellement, « La règle de juste compensation, cependant, échoue à reconnaitre la maison comme autre chose qu'une commodité échangeable. », de sorte que «Cela ne dissuade pas suffisamment le gouvernement de ne pas utiliser l'expropriation[815] ». En effet, un bien évalué à un prix abordable sera plus

[809] CA Paris 17 mars 1995 *Plescoff c. Departement du Val de Marne*.
[810] Suppose une construction légale, par exemple.
[811] Cass 3e civ 20 mai 1972 *Cts Bourgeois*. CE Sect. 8 mars 1994 *EDCE*, concernant l'avis sur projet de loi EPRN.
[812] US Supreme Court, 10 mai 1897, *Bauman v. Ross*, 167 U.S. 548.
[813] « The constitutional measure of just compensation is "market value," which the Supreme Court has defined as « what a willing buyer would pay to a willing seller » at the time of the taking. », John FEE, *op.cit.* p 790.
[814] « the standard of market value is especially harsh for homeowners, who, more often than others, commonly value their own property in significant ways that the market does not recognize. », *Ibid.* p 790.
[815] « The law of just compensation, however, fails to recognize the home as anything other than an exchangeable commodity. »de sorte que « it does not adequately deter government from using eminent domain against homes. », *Ibid.* p 789.

facilement acquis par les autorités, alors qu'un coût plus élevé incitera davantage à réfléchir à la pertinence de la démarche, les États disposant d'un budget limité. Alors que nous venons d'indiquer que le déplacement doit être une solution utilisée sans excès, pour des cas bien particuliers, le faible coût de l'indemnisation peut inciter les autorités à le privilégier à d'autres méthodes d'adaptation sur place plus coûteuses sur le long terme. En outre, avec cette démarche, il n'est nulle part retranscrit que la cession n'est pas à l'initiative du propriétaire, et que son acceptation implique plus que la seule valeur foncière (notamment valeur affective, familiale).

Ces difficultés sont d'autant plus grandes dans les pays où initialement la valeur foncière présente beaucoup moins d'importance. Dans ce cas, peut être envisagé, comme le proposent David Mitchell et *alii* le recours à « des méthodes d'estimation non-économiques[816] ». Cependant, la mise en pratique d'un tel procédé n'est pas aisé, les auteurs soulignant eux-mêmes que « même si l'on s'accorde sur le fait qu'inclure des valeurs subjectifs n'est pas déraisonnable, il y a un problème pratique pour mesurer ces valeurs subjectives[817] ». Une grille de critères doit donc être prévue, afin de ne pas laisser place à l'arbitraire et d'instaurer une base pour les populations et le juge qui serai éventuellement amené à statuer sur le sujet. Il pourrait ainsi être pertinent de calculer le montant de la compensation en fonction de la valeur vénale du bien mais aussi en tenant compte du préjudice moral subi, notamment en fonction du nombre d'années passées, ou de certains éléments personnels rattachés à cette terre. C'est ce que préconise les Lignes directrices relatives à la gestion des terrains précitées lorsqu'il est énoncé au point 18.02 que « Les politiques et lois liées à l'évaluation devraient s'assurer que les systèmes d'évaluation prennent en compte les valeurs non vénales, telles que les valeurs sociales, culturelles, religieuses, spirituelles et environnementales[818] ».

Néanmoins, se fonder sur la valeur vénale pose comme nous l'avons dit problème lorsqu'un risque est en présence. C'est la raison pour laquelle en France, l'expropriation pour risque naturel[819], prévoit une compensation à hauteur de la valeur du bien estimée sans tenir compte de la dévaluation du fait du risque[820]. Si elle n'inclue pas la dimension morale, extra-patrimoniale dont nous venons de parler, elle permet de proposer une somme bien plus importante que si l'on tenait compte du risque. Le principal inconvénient opposé à cette solution est le coût souvent très élevé pour les expropriants,

[816] « non-economic valuation methods should be applied. », David MITCHELL, Matt MYERS, Donald GRANT, *op.cit.* p 49.
[817] « even if one does not agree that some subjective values are unreasonable, there is the practical problem of verifying subjective values. » John FEE, *op. cit.* p 814.
[818] « Policies and laws related to valuation should strive to ensure that valuation systems take into account non-market values, such as social, cultural, religious, spiritual and environmental values where applicable. », FAO/CFS, « Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security », *op. cit.*
[819] Cette même évaluation est d'ailleurs appliquée pour les acquisitions amiables – nous y reviendrons.
[820] Dans le contexte post-Xynthia, les estimations ont été réalisées en s'appuyant sur divers documents d'études, d'analyses, d'expertises. TA Poitiers 22 juill. 2010 Association d'entraide aux sinistrés de Port-des-Barques. *Cf.* également les critères énoncés dans la circulaire n°96-53 du 10 juill. 2010.

notamment si l'on se place dans le cadre d'un déplacement de plusieurs habitations en même temps, comme en témoigne la campagne de rachats initiée après Xynthia[821].

Une autre proposition est alors envisageable : plutôt que de partir du point de vue du bien exproprié, il est possible de se placer au niveau des besoins en termes de relocalisation pour estimer l'indemnisation des personnes. Il s'agit alors de fixer le prix de la compensation selon le montant dont le foyer a besoin pour s'installer (acheter) ailleurs. Cette idée est également présente dans la législation américaine, où il est prévu que l'État utilise les fonds fédéraux afin de payer les frais d'un hébergement, afin de trouver « comparable replacement dwelling[822] ». Les besoins pourront être établis à partir de plusieurs éléments, soit qu'un lieu précis ai déjà été identifié, soit qu'il s'agisse d'une grille de critères abstraite. Il devra être exigé que l'investissement dans ce nouveau lieu puisse présenter des conditions de vie similaires si elles étaient déjà correctes dans l'ancien lieu, ou meilleures lorsqu'elles n'étaient pas suffisantes. Cependant, dans les pays où la spéculation immobilière guette, des garde-fous doivent exister afin d'éviter que les indemnisations ne reposent sur l'élection d'un terrain ou d'une maison à très forte valeur pécuniaire. Un plafond, modulable en fonction des zones, apparaît alors souhaitable[823].

Surtout, outre le facteur purement financier, le facteur psychologique est très important dans la mesure où une tendance à la déresponsabilisation, à une baisse de culture du risque, peut être constatée lorsque le risque de perte financière est rendue quasi nul par l'intervention des pouvoirs publics. Les enjeux sont de taille, car il ne s'agit pas d'encourager l'installation dans les zones à risque, pour qu'ensuite les personnes puissent exiger une compensation. Pour Jan McDonald, « Le défi sera dans l'équilibre entre assurer les exigences essentielles d'adaptation, respecter les droits de propriété existant, et éviter la création de droits susceptibles d'être compensés en vertu de futurs plans de régulation[824] ». C'est la raison pour laquelle malgré tout ce que nous venons d'énoncer, peut être défendue une évaluation en fonction du prix du marché. Dans les pays où justement un certain nombre de terrains et habitations ne sont pas inclus dans le marché et ne bénéficient pas de sécurité quant aux titres de propriété, le seul fait d'accorder une valeur au bien serait une avancée importante.

---

[821] Il s'agissait certes d'acquisition amiable, mais dont le montant était établi sur les mêmes critères.

[822] « Uniform Relocation Assistance and Real Property Acquisition Policies Act of 1970 (URA) 4s requires federal agencies and state agencies using federal funds to provide relocation expenses to persons displaced by eminent domain. », John FEE, *op. cit.* p 191.

[823] Déjà dans cette même idée, en France, une limite a été posée puisque l'article L 13-14 al. 2 C. expropriation exclut l'indemnisation d'aménagements « si, en raison de l'époque où elles ont eu lieu ou de toutes autres circonstances, il apparaît qu'elles ont été faites dans le but d'obtenir une indemnité plus élevée », notamment lorsqu'elles ont eu lieu après l'ouverture de l'enquête préalable à la DUP.

[824] « The challenge will be in the balance between achieving essential adaptation outcomes, respecting existing property rights, and avoiding the creation of compensable right under future regulatory schemes. », Jan MCDONALD, *op.cit.* p 287.

La responsabilité des autorités envers la population implique donc qu'elles mettent tout en œuvre pour assurer la sécurité des personnes face au risque. Cela appelle un travail de fond, sur l'identification des risques et la planification territoriale. Les lacunes dans l'effectivité des obligations en matière d'urbanisme ne doivent pas donner systématiquement lieu à un déplacement. C'est l'amélioration de ces normes et de leur application qui doit primer. Le déplacement interviendra alors lorsque la prise de risque sera trop importante malgré tout.

La dimension financière joue également un rôle fondamental. Dans la mesure où il ne s'agit pas de contraindre les personnes à céder leur bien sans compensation pour se soustraire au risque, l'indemnisation du départ doit être réfléchie. Ce coût doit être mis en balance avec le coût d'autres mesures de protection lorsqu'elles existent, tout en gardant à l'esprit que les capacités financières varient d'un État à l'autre.

Bien que ne laissant que peu de place à la participation pour les populations, la procédure d'expropriation doit faire partie de l'arsenal juridique à disposition des autorités.

Il est cependant impératif d'envisager les autres mécanismes, parfois indirects, susceptibles d'agir sur la stratégie d'adaptation, soit vers un maintien sur place, soit vers un déplacement

En effet, de prime abord, la stratégie de planification consiste à choisir entre l'adaptation sur place ou l'adaptation par le déplacement, mais la réalité est plus complexe dans la mesure où certaines mesures peuvent avoir un impact tel qu'elles peuvent conduire à des déplacements, parfois à l'initiative même des habitants. Elles doivent donc également être prises en considération dans la réflexion sur la place du déplacement et surtout sur les moyens de le mettre en œuvre.

Il existe donc des situations où le déplacement, sans qu'il soit imposé par les autorités, peut être souhaité, y compris par les populations, lorsque les mesures d'adaptation sur place sont trop lourdes, ou lorsque les personnes souhaitent partir pour diverses raisons, mais ne peuvent céder leur bien sur le marché du fait du risque.

Ces situations peuvent alors constituer une opportunité intéressante pour les autorités publiques de reprendre le contrôle de certains territoires, d'en clarifier ou harmoniser pour certains le régime, afin d'en réorienter l'occupation. Cette démarche aura également pour atout de faciliter le départ de populations pour qui la dévaluation d'un bien constitue un frein.

Ces éléments nous permettront d'amorcer ensuite une réflexion sur les mesures à mettre en place afin que le déplacement, même initié par les particuliers, puisse être efficacement accompagné.

Chapitre 2 : Un déplacement incité : la question des enjeux matériels

Sans aller jusqu'à la privation complète et imposée de la propriété, il est possible de favoriser l'adaptation *in situ* ou au contraire d'inciter au déplacement par plusieurs biais, une fois identifiés les degrés de risques et les besoins en terme de réduction de la vulnérabilité. Ce n'est alors pas seulement l'évaluation du risque qui conditionnera le choix entre adaptation sur place ou déplacement, mais également le régime juridique et financier appliqué aux mesures préalablement déterminées dans certaines zones.

Ainsi, les autorités n'imposeront pas le départ, mais leurs mesures d'aide ou au contraire de restriction, orienteront les choix des individus et des sociétés, de la même manière que le régime d'indemnisation de l'expropriation peut influer sur la stratégie adoptée. C'est donc l'ensemble de ces éléments qu'il faut prendre en considération pour évaluer si l'identification d'un risque donnera lieu ou non à un déplacement.

Ces procédés présentent des atouts en termes de souplesse par rapport à l'évolution du risque et d'acceptation vis-à-vis des populations, notamment pour les pays disposant d'une culture juridique différente, où des mesures plus variées et modulables seraient préférables et plus adaptés aux règles foncières du pays.

Il s'agit d'une part des conséquences de la planification des sols en termes de prescriptions d'urbanisme et de dépréciation de la valeur du bien, pour lesquels se pose la question d'une possible compensation, voire d'une séparation d'avec le bien (section 1), et d'autre part des aides financières, accordées avec ou sans contrepartie, principalement lorsqu'un dommage survient (section 2). Il peut paraître surprenant d'aborder la question des assurances et des fonds de compensation dans des développements dédiés aux déplacements. Mais en réalité, ces mécanismes ont également un rôle à jouer dans l'orientation de la stratégie face au risque, et dans la capacité de résilience des populations, donc de maintien.

Evidemment, les considérations précédentes relatives à l'évaluation des biens sont tout aussi importantes dans ce contexte. Il s'agit pour chacun de ces mécanismes d'étudier leur application dans certains pays, leur possible transposition dans d'autres, et surtout la manière dont leur utilisation peut tantôt favoriser le maintien sur place, tantôt favoriser le déplacement mais dans des conditions moins radicales que l'expropriation.

Section 1 : Impact indirect des obligations de prévention et de protection sur le bien sur le maintien

De même que certains manquements à la prévention des risques poussent au déplacement, les obligations de protection et les éléments nécessaires à une adaptation appropriée peuvent emporter des conséquences similaires. Tout dépend alors de la manière dont sont encadrées les prescriptions et mesures de gestion des risques. Il peut s'agir soit d'effets sciemment pensés pour orienter la stratégie d'adaptation, soit d'effets indirects non anticipés par le législateur.

Ainsi, les mesures d'urbanisme peuvent avoir un impact considérable sur la propriété, ou obliger les propriétaires à des investissements conséquents. Alors que les autorités doivent accomplir un certain nombre d'obligations, notamment en matière d'identification des risques et de planification urbaine, cela a des répercussions sur les particuliers propriétaires des terrains en question, puisqu' « Il y a de très forts liens entre les changements effectués sur les plans d'occupation des sols ou les procédures de planification et les changements sur la valeur des terrains. De même, diffuser l'information sur l'identification d'une zone comme étant une zone à soumis à l'aléa, ou un zone potentiellement soumise à une relocalisation, peut mener à une dévaluation de la propriété[825] ». Aussi, sans mesure pour compenser ces pertes ou accompagner les transitions, les populations concernées se retrouvent dans une situation très délicate : rester au prix d'investissements financiers conséquents, ne pas se protéger efficacement et se mettre en danger, ou partir en perdant la valeur de leur bien[826].

Mais en organisant les moyens pour leur apporter une aide et procéder aux évolutions de l'occupation des sols progressivement, ces mesures peuvent au contraire se révéler un moyen de procéder à une délocalisation progressive (*managed retreat*), dans le cadre d'une stratégie de gestion des risques plus globale, ou de les aider à se maintenir lorsque cela est possible et préférable. Les mesures affectant la jouissance de la propriété (§1) pourraient ainsi être compensées, ou leur impact atténué.

Si l'on admet la possibilité pour les personnes de rester sur place sous certaines conditions, les contraintes impliquées par ce maintien doivent également susciter une réflexion sur les procédures pour permettre aux propriétaires de se séparer de leur bien s'ils le souhaitent sans subir un préjudice trop important, tout en préservant un équilibre financier (§2). Ce biais devrait également avoir pour intérêt de favoriser l'acquisition de certains territoires par les autorités autrement que par le recours à une expropriation.

---

[825] « There are very strong links between changes made under land-use planning or master planning processes and resultant changes in land value. Similarly, releasing information identifying an area as hazard-prone, or as an area to be investigated for potential resettlement, can result in property devaluation. » David MITCHELL, Matt MYERS, Donald GRUNT, *op. cit.* p 43.

[826] Contrairement à ceux qui seront officiellement contraint de partir, par le biais de procédures d'expropriation.

§1- Régime du bien situé dans une zone à risque et soumis à des prescriptions

Parmi les mesures existantes, certaines ont pour objectif avant tout de protéger les populations en organisant mieux l'adaptation dans les zones à risque, mais de ce fait ont potentiellement un impact sur le droit de propriété et la valeur du bien (A).

A côté de dispositifs d'indemnisation, plutôt tournés vers l'incitation au maintien, d'autres mécanismes juridiques ont plutôt pour objectif de favoriser et d'accompagner le départ progressif, non pas par l'action directe des autorités, mais par l'incitation par les règles juridiques à laisser survenir le risques et l'endommagement du bien (B), pour que les autorités ensuite reprennent un pouvoir plus important sur ces zones. Le droit ne ferait alors que tirer les conséquences de la stratégie consistant à ne plus favoriser le maintien dans certaines zones, sans qu'une expropriation immédiate ne soit justifiée, mais en organisant l'adaptation du bien ou le transfert progressif de propriété.

C'est alors que le modèle juridique et le type de législation adoptée dans les différents aura potentiellement une grande importance dans l'étendue des possibilités en matière d'aménagement du droit de propriété en fonction des nécessités de la gestion des risques. En effet, selon le système, le droit de propriété pourra être plus aisément démembré et permettre des modulations dans la conservation et l'exploitation du bien[827].

A/Nature et régime du zonage des risques et des prescriptions afférentes

La planification territoriale emporte des conséquences pour les territoires déjà urbanisés, notamment concernant la valeur de la parcelle, ou le coût de certains aménagements. La manière dont cette question est appréhendée orientera la stratégie soit vers une adaptation sur place, soit vers un départ à plus ou moins long terme. Si l'objectif n'est pas de contraindre les populations à partir, le dispositif doit contenir certaines garanties.

Sur le plan sémantique, les USA emploient le terme particulier de *taking* pour désigner toutes les mesures en dehors de *l'eminent domain*, qui portent atteinte au droit de propriété de manière injustifiée et disproportionnée. En France, on parlera de servitudes, termes regroupant nous le verrons plusieurs catégories, aux statuts souvent complexes.

Quelle que soit leur appellation, les moyens d'agir sont ainsi variés : « En restreignant les droits d'utilisation d terrain par des mesures de régulation coercitives publiques, en incluant des prescriptions dans le droit de propriété, créant l'obligation privée de respecter les restrictions à l'utilisation du terrain, et en conservant dans le domaine public de l'État (ou de la communauté, ou de la tribu) les territoires identifiés comme

[827] Francis ROY, Yaïves FERLAND, *op. cit.* p 91.

étant vulnérables et à risque[828] ». (1). Aussi, leur régime variera également en terme de compensation (2).

1- Des prescriptions à encourager mais impactant le droit de propriété

Le zonage, plus particulièrement lorsqu'il est associé à l'existence d'un risque, impacte la valeur du bien et surtout la capacité du propriétaire à en jouir pleinement ou à le céder. Il peut s'agir d'une maison pour laquelle il sera difficile d'obtenir l'autorisation d'effectuer les travaux, d'un terrain devenu inconstructible, d'une demeure dont il a été établi qu'elle serait submergée à plus ou moins long terme, sans que l'on procède à une expropriation.

La France offre un exemple de législation très poussée en matière d'urbanisme et de prévention des risques, avec l'adoption de PLU et surtout de PPRN[829], déterminant des zones non constructibles, ou constructibles à certaines conditions[830]. Or, même s'il a été répété à l'occasion du zonage post-Xynthia (qui rappelons-le est une procédure *ad hoc*), que la classification dans une zone de grand danger n'emporte pas automatiquement expropriation, beaucoup d'habitants l'ont vécu comme tel et la classification en zones « noires » où « zones de solidarité » synonyme de risque très important implique que le propriétaire éprouve des difficultés, voire soit dans l'impossibilité de céder son bien.

Ces mesures étudiées sont qualifiées de servitudes, qui peuvent être soit d'utilité publique, soit d'urbanisme[831]. Une liste non exhaustive de servitude d'utilité publique affectant l'utilisation des sols est contenue à l'article R 126-1 C. urb. On retrouve notamment les PPRN. Pourtant, la qualification juridique de ces plans a fait débat, alors que de celle-ci dépendait la possibilité ou non de bénéficier d'une indemnisation.

Lorsqu'il s'agit d'un terrain non construit, l'examen de la demande de permis de construire doit tenir compte de ces servitudes, soit en refusant l'autorisation, soit en vérifiant que les conditions imposées sont remplies[832]. Pour certaines parcelles, il sera imposé de ne pas ajouter de constructions supplémentaires : les terrains qui auparavant auraient pu être constructibles deviennent non constructibles. Pour d'autres,

---

[828] « by restricting the use of land rights with coercive public regulations, by expressing provisions in land titles that create a private obligation to respect land-use restrictions and by keeping in the public domain of the state (or the community, or the tribe) those pieces of land identified as vulnerable and risky. » *Ibid.* p 94.

[829] Chantal CANS et *alii* soulignent la difficulté voire l'impossibilité d'établir une définition précise de ce qu'est un document d'urbanisme. Il y a tout de même eu des précisions apportées par la jurisprudence. Chantal CANS (dir. sci.) et *alii*, *op. cit.* pp 289-290.

[830] La situation est loin d'être homogène pour le moment, puisque certaines communes ne sont pas dotées d'un PPRN, pour d'autres, il n'en est encore qu'au stade de la prescription. Quant aux PLU, beaucoup doivent faire l'objet de révision pour être davantage en conformité avec la réalité et notamment prendre en compte le risque.

[831] Définie dans le dictionnaire Cornu comme étant « Démembrement de la propriété de l'immeuble qu'elle grève (appelé fonds servant), elle est un droit accessoire de la propriété du fonds auquel elle profite (fonds dominant) ». Gérard CORNU, *op. cit.*

[832] C'est le certificat d'urbanisme qui rend public l'état de constructibilité d'un terrain, mentionnant notamment les servitudes. L'art. L 410-1 C. urb. distingue entre le certificat d'information (classique) et le certificat « pré-opérationnel » qui face à une demande relative à un projet précis, détermine si le terrain en question peut être utilisé à cette fin. Le premier est « « neutre » en ce sens qu'il se borne à mentionner les règles applicables au terrain concerné, sans aborder la question de sa constructibilité, ni en tirer les leçons qui s'imposent.

l'habitation sera autorisée à condition que certaines précautions soient prises, notamment en termes de construction (étage, hauteur de plancher, etc).

Au niveau européen, la CEDH a eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur le rapport entre respect du droit de propriété, et modification de la planification relative à l'aménagement du territoire. Dans un arrêt Galtieri c. Italie en date du 24 déc. 2006, les juges ont affirmé que les modifications étaient inhérentes à l'aménagement du territoire, et primaient sur le principe d'intangibilité des droits[833].

Le juge détermine également si cette atteinte au droit de propriété et légale au regard de l'article 1er du premier protocole additionnel, eu égard à la sevérité de la restriction, aux intérêts en jeu, aux modalités de la compensation, et aux garanties procédurales[834].

Aux USA, le rôle principal du zonage est de servir de base pour les assurances. Plus la zone est à risque, plus le prix à payer sera élevé, et dans les cas extrêmes, aucune assurance privée ne sera possible, seule une indemnisation publique sera envisageable[835]. Il existe néanmoins des législations restrictives sur certains points. Ces « *exactions* » peuvent être constituées d'obligations positives, ou d'obligations d'abstention, et conditionnent l'octroi d'un permis de construire, sur un modèle proche du système français.

Ces prescriptions étant publiques, tout acheteur potentiel est informé de sorte que les possibilités de vente sont extrêmement réduites, le prix du bien sur le marché chutant considérablement. Une certaine insécurité peut également être perçue, dans la mesure où cette règlementation étant susceptible d'être régulièrement révisée, les autorités pourront être amenées à durcir les prescriptions, lorsque notamment le risque augmente. Quant aux terrains non encore bâtis, le classement en zone inconstructible constitue également une perte conséquente pour le propriétaire.

Dans les pays comme le Bangladesh, ces mesures sont davantage proposées via des lignes directrices, des programmes d'aides, sans que les autorités ne viennent pour le moment véritablement les imposer. C'est cependant ce vers quoi elles sont appelées à tendre, notamment au regard des orientations contenues dans les NAPA[836].

Or, derrière cette question de qualification et de légalité de ces mesures, s'est posée celle de la compensation ou de l'apport d'une aide financière, dans la mesure où toutes les mesures restrictives ne donnent pas systématiquement droit à une indemnisation. Pourtant, c'est de cette capacité financière à remplir ces obligations que peut dépendre la facilité à s'adapter sur place.

2- Une indemnisation des prescriptions en question

Selon la manière dont seront qualifiées par le législateur ou par le juge les mesures d'urbanisme, le droit permettra ou non l'indemnisation. Les questions qui en découlent sont alors les suivantes : Faut-il généraliser, automatiser l'indemnisation ? Sur

[833] CEDH, 24 janv. 2006, *Galtieri c. Italie,* Req. n° 56449/07.
[834] Francis HAUMONT, *op. cit.* pp 191 s.
[835] *Cf. infra* p 249.
[836] Ministry of Environment and Forest Government of the People's Republic of Bangladesh, *op. cit.* p 24-25.

quels critères identifier les mesures indemnisables ? Ce qui apparaît alors en filigrane est toujours l'orientation de la stratégie (privilégier le retrait ou le maintien).

La loi américaine assimile plutôt ce type de mesures à l'*eminent domain*, c'est-à-dire à une atteinte au droit de propriété au même titre que l'expropriation, mais justifiée si un certain nombre de critères sont réunis. De ce fait, toujours selon le juge, l'une des conditions essentielle pour que cette procédure soit légale est d'assurer une juste compensation. Cette compensation peut être assez poussée puisqu'elle prend en compte les pertes futures en termes d'investissement. Il est toutefois exigé du propriétaire qu'il prouve l'exactitude et l'irrémédiabilité de cette perte. Ainsi, la seule inconstructibilité ne suffit pas si le propriétaire n'établit pas qu'aucune autre exploitation suscitant des revenus n'est possible[837].

En France, nous sommes confrontés à une règle spécifique, à plusieurs reprises remise en cause mais jamais abandonnée pour autant. Selon l'article L 160-5 du code de l'urbanisme[838], les servitudes d'urbanisme ne sont pas indemnisables, sauf « s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain... ». C'est avant tout pour des raisons financières que le législateur et le juge ont entendu limiter cette indemnisation, alors que ces servitudes se développent.

Le sort des servitudes instaurées par les PPRN a été scellé par un arrêt « Société d'aménagement de coteaux de Sainte-Blaine, rendu par le Conseil d'État le 29 décembre 2004[839]. Dans un premier temps, alors que des éléments portaient à croire[840] que ces prescriptions seraient qualifiée de servitude d'urbanisme[841], relevant du régime de l'article L 160-1 du code de l'urbanisme, le juge a exclu cette solution[842] et a considéré que seule les servitudes inscrites dans le code de l'urbanisme relevait de ce régime, ce

[837] US Suprem Court, *Lucas v. South Carolina Coastal Council*, 29 juin 1992, 505 U.S. 1003.

[838] « N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones. »

[839] Le requérant (une société d'aménagement) recherchait la responsabilité de l'Etat et de la commune du fait du préjudice subi par l'impossibilité de revendre des terrains de lotissement, devenus inconstructible du fait de l'élaboration d'un PPRN. Si on retient le critère « matériel », le PPRN est bien une servitude d'urbanisme puisqu'elle limite les modalités d'occupation des sols, mais le critère « formel » (dans quel code il se trouve) pousse le juge à considérer que l'article L 160-4 C. urb. ne s'applique pas.

[840] *Cf.* notamment l'analyse de Jean WALINE. Jean WALINE, « L'indemnisation des atteintes à la propriété privée », *in* Michel PRIEUR (mélanges en l'honneur de), *Pour un droit commun de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2007, pp 413-434.

[841] Dans l'arrêt CE SCI 2 et 4 rue de la Poissonnerie et autres, le Conseil d'Etat avait qualifié les PPRN de documents d'urbanisme. CE 3 déc. 2001, *SCI 2 et 4 rue de la Poissonnerie et autres*, *RFDA* 2002, p 982, note N. Chauvin ; *AJDA* 2002, p 177.

[842] Cette position n'a pas manqué d'être contestée, certains estimant qu' « Une telle assimilation aurait également présenté l'intérêt de ne pas ajouter à la diversité des régimes d'indemnisation des servitudes administratives, dont le commissaire a montré toute la complexité et, pour tout dire, l'anarchie. », Claire LANDAIS, Frédéric LENICA, « L'indemnisation des servitudes créées par un plan de prévention des risques naturels prévisibles », *AJDA* 2005, p 423. et que « Ces distorsions renforcent les critiques que la doctrine a adressées à l'avis du 3 décembre 2001 et ajoutent au sentiment d'une perte de cohérence du droit de l'urbanisme. », Pierre SOLER-COUTEAUX, « Les servitudes résultant de l'identification d'un risque naturel ne donnent pas lieu à indemnisation », *RDI* 2005, p 141.

qui n'est pas le cas des PPRN, régies par l'article L 562-4 du code de l'environnement. [843] Dans un second temps, le juge recherche si une volonté d'indemnisation existe tout de même dans la loi Barnier[844]. Il va constater qu'« il résulte des termes de la loi du 2 février 1995, éclairés par ses travaux préparatoires, que le législateur a entendu faire supporter par le propriétaire concerné l'intégralité du préjudice résultant de l'inconstructibilité de son terrain nu résultant des risques naturels le menaçant, sauf dans le cas où ce propriétaire supporterait une charge spéciale et exorbitante hors de proportion de l'objectif d'intérêt général poursuivi[845] ».

Il en résulte que ce critère, sans exclure totalement toute hypothèse d'indemnisation, ce qui aurait pu être jugé comme une atteinte au droit de propriété protégé par la CEDH, est beaucoup plus restreint que le critère de « préjudice grave « utilisé dans l'article L 160-5 du code de l'urbanisme. Claire Landais et Frédéric Lenica l'expliquent par l'application d'une jurisprudence[846] retenant l'exclusion de « l'indemnisation des préjudices résultant de l'atteinte à des activités que la loi a eu précisément pour objet de gêner ou d'interdire[847] », en l'occurrence l'installation dans des zones à risque pour les populations. Dans tous les cas, Pierre Soler-Couteaux remarque que même dans l'hypothèse où l'article L 160-5 aurait trouvé à s'appliquer, l'indemnisation n'aurait pas été acquise, le Conseil d'État ayant affirmé que ce n'est pas la servitude qui crée le préjudice, mais le caractère inondable du terrain, que le zonage ne fait que constater[848].

Il ressort donc qu'en l'état actuel, la politique d'indemnisation des servitudes liées à un PPRN est plutôt orientée vers la dissuasion puisqu'elle ne prévoit pas d'indemnisation.

Or, plusieurs éléments nous incitent à modifier cette politique dans le sens d'une ouverture plus grande – bien que contrôlée – de l'indemnisation. En effet, les réticences des populations à adopter un PPRN, laissant perdurer des vides juridiques potentiellement graves ; ainsi que le manque de réalisme humain, juridique, et financier d'un déplacement massif, doivent aller dans le sens d'un maintien des populations, sous conditions, et avec une aide financière, éventuellement modulable. De même, sur le plan de la justice et de l'équité, l'on doit garder en tête que ces zonages, souvent tardifs, sont avant tout pensés pour encadrer les constructions futures, et que les populations ne peuvent assumer seules les conséquences d'un changement de politique ou d'un accroissement du risque.

---

[843] Le juge étaye sa position en constatant l'absence d'intégration de la disposition dans le code de l'urbanisme lors de la réforme de 2003. C'est ainsi que « plutôt qu'un choix fortuit ou anodin, il a donc pu être regardé par la Section comme traduisant la reconnaissance d'une différence de fond entre la législation de l'urbanisme et celle de l'environnement. », Claire LANDAIS, Frédéric LENICA, *op. cit.* p 423.

[844] En vertu des jurisprudences CE « Couiteas » et CE « La Fleurette » consacrant respectivement la responsabilité pour rupture d'égalité devant les charges publiques et la responsabilité du fait des lois, l'indemnisation est possible en si le législateur n'a pas entendu exclure toute indemnisation. CE 30 nov. 1923, *Couiteas,* Rec. p 789, *GAJA* p 241 ; CE 14 janv. 1938, *Société anonyme des produits laitiers La Fleurette*, Rec. P 25, *D.* 1938, p 41, concl. Roujou, *RDP* p 87, note Jèze, *GAJA* p 313.

[845] Il retient ici le même critère que celui dégagé dans l'arrêt de section Bitouzet du 3 juillet 1998 en réponse à la décision de la CEDH, 23 sept. 1982, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, Req. n° 7151/75; 7152/75.

[846] *Cf.* notamment CE Sect. 30 juillet 2003 *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et autres*, Rec. p 367, *AJDA* 2003, p. 1815, chron. F. Donnat et D. Casas.

[847] Pierre SOLER-COUTEAUX, *op. cit.*

[848] CE 29 juin 2001, *SA Blanc*

Dans le droit américain, le juge a eu l'occasion à plusieurs reprises de se prononcer sur le point de savoir si ces règlementations pouvaient être assimilées à un *taking*, emportant ainsi indemnisation en application du 5th amendement de la Constitution. Premièrement, dans Nollan v. California Coastal Commission[849], le litige concernait un droit de passage (*public easement*) exigé pour l'octroi d'un permis de construire (agrandissement d'une maison, bloquant ainsi la vue sur la mer). La cour a estimé que les arguments avancés pour justifier cet *easement* n'étaient pas constitutifs d'un intérêt légitime pour l'État. Le juge a précisé ce critère dans l'arrêt «Dolan v. City of Tigard »[850], déclarant que l'*exaction* (la mesure) en question doit avoir un lien suffisant (*essential nexus*) avec l'intérêt légitime poursuivi. Cependant, une jurisprudence plus récente a de nouveau restreint les possibilités de contester ce type de mesures et de demander réparation. L'arrêt «Lingle v.Chevron » énonce ainsi qu' «un *taking* est régulier lorsque les effets sur le propriétaire sont l'« équivalent fonctionnel « du *taking* actuel par expropriation[851] ».

Cette approche a le mérite de ne pas établir de grande catégorie, mais de mener une appréciation *in concreto* pour déterminer d'un part si la mesure en question est justifiée, d'autre part, si elle appelle une compensation.

Dans les hypothèses que nous venons d'envisager, il s'agit surtout de gérer les conséquences de prescriptions prises pour le futur, qui peuvent avoir des conséquences sur les constructions actuelles, Il nous faut à présent nous pencher sur d'autres mécanismes susceptibles de favoriser le départ à plus ou moins long terme, en complément de ces outils de planification, lorsque l'aléa se manifeste malgré tout. C'est ici la réalisation de l'aléa qui va constituer un facteur indirect de déplacement, qui s'il est encadré par certaines règles prévues en amont, peut participer à favoriser la stratégie de retrait.

B/ Des instruments juridiques incitatifs du retrait à transposer ?

La question de l'acceptation et de l'incitation au départ peut s'envisager en fonction de la nature et surtout de la temporalité de l'aléa considéré. L'incertitude, couplée au caractère lent d'un aléa, peut permettre d'envisager des solutions de transition vers un retrait des zones à long terme, progressivement (1). Quant à la survenue d'un aléa soudain, le sinistre subi par les biens doit aussi constituer, lorsque la stratégie l'encourage, une « opportunité » pour les autorités d'exiger des précautions particulières (adaptation), mais surtout de déconseiller, de freiner le retour (2).

Ici encore, les différences de système juridique influent considérablement sur la marge de manœuvre pour adapter les mesures à chaque situation. En effet, Francis Roy, Yaïves Ferland notent que « Du point de vu de la *Common law* nord-américaine relative à la

[849] US Supreme Court, 26 juin 1987, *Nollan v. California Coastal Commission*, 483 U.S. 825.
[850] US Supreme Court, 24 juin 1994, *Dolan v. City of Tigard*, 512 U.S. 374.
[851] « a regulatory taking would be found only when the effect on the property owner was the « functional equivalent » of the actual taking of title by eminent domain » US Supreme Court, *Lingle v. Chevron*, 23 mai 2005, 544 U.S. 528.

propriété, il y a un panel complexe de droits accordés au propriétaire, inhérent au titre de propriété[852] ». Alors que « Du point de vue du droit civil, le droit de propriété inamovible (surtout sur les terrains, bâtiments en tant que biens immobiliers) est considéré comme un tout, un droit absolu[853] » de sorte que «Le propriétaire n'est pas autorisé à inventer un nouveau droit qui n'existe pas expressément dans le code civil dans un contrat avec une autre personne[854] ».

1- *Rolling easement et autres « mesures négociées « de retrait : des initiatives à diffuser ?*

Conscients très tôt des problèmes que pourraient engendrer dans le futur l'érosion et la montée du niveau de la mer, les USA ont mené une réflexion assez poussée, de laquelle ont émergé des solutions d'adaptation qui semblent intéressantes à développer ou à adapter dans d'autres régions[855].

Cette palette d'outils a été pensée et expérimentée pour tenter de concilier prévention des aléas et protection des propriétés. Sa force réside dans la diversité, la gradation des mesures, et leur progressivité dans le temps.

Insistant sur l'importance fondamentale de l'anticipation, James G. Titus, auteur de plusieurs études sur le sujet écrivait en 1998 « Le temps est venu pour les américains de décider quelle quantité de nos côtes naturelles nous voulons conserver. Si nous attendons jusqu'à ce que toutes nos zones côtières soient développées avant de se confronter au problème, la solution sera plus onéreuse, avec moins de chances de réussite, et risquant de créer une cassure entre environnementalistes et propriétaires (…)[856] ». Il prônait ainsi une évolution progressive afin de faciliter l'acceptation et de limiter les crispations des populations.

Ces «*control easements* » sont encouragés par le fort contractualisme qui imprègne le droit américain. Aucune législation n'est véritablement imposée (il ne s'agit pas de prescriptions incontestables comme en France), mais chaque situation fait l'objet d'une négociation entre l'organisme en charge de la question et le propriétaire privé.

---

[852] « From a North American Common Law perspective on property ownership, there is a complex set of inherent rights that affords to the real estate titleholder as it comes with the purchase of the property. » Les auteurs citent : Possession, control, exclusion, enjoyment, disposition, Francis ROY, Yaïves FERLAND, *op. cit.* p 89.

[853] « From a codified civil law perspective, the right of immoveable property (mostly on land and building, as real-estate) is considered as a whole, said absolute right (…) », *Ibid.* p 90.

[854] « The owner of a property is not authorized to invent a new right in some contract with another person that is not existing and named in the civil code. » *Ibid.*

[855] Il s'agit d'une approche essentiellement tournée vers l'érosion des plages, les questionnements relatifs aux évènements extrêmes ayant plutôt émergé avec Katrina (étant entendu que dans certains États, ces ouragans ne sont pas une nouveauté et font l'objet d'une politique de gestion).

[856] « The time has come for Americans to decide how much of our natural shoreline we intend to retain. If we wait until all our coastal areas have been developed before we confront this problem, the solutions will be more expensive, less likely to succeed, and more likely to force a showdown between environmentalists and landowners (…) », James TITUS, « Rising sea, coastal erosion, and the takings clause : how to save wetlands and beaches without hurting property owners », *Maryland Law review*, vol. 57, n°4, 1998, pp 1279-1399.

Contrairement à certaines procédures où le départ est décidé de manière soudaine, ici le retrait est pensé de manière progressive, de sorte que cela permet plus facilement aux habitants d'anticiper, d'accepter le changement de situation et de préparer un éventuel déplacement. En effet, cette procédure « informe à l'avance les propriétaires que le terrain devra laisser place la place à la mer qui avance[857] ». L'enjeu est d'accepter l'idée de ne pas lutter indéfiniment contre l'avancée de la mer, mais au contraire de la laisser progresser et d'en gérer les conséquences.

Pour se faire, il peut être décidé dans un premier temps d'éviter toute construction de défense. Face au recul progressif qui en découlera, le propriétaire pourra se voir autoriser à « reculer » sa maison lorsqu'il dispose d'un terrain suffisamment grand, ou la déplacer sur un point plus haut (*setbacks*)[858]. Un autre procédé consiste à ce que l'État, à mesure que la mer avance, acquière la propriété des terres submergées. C'est en se servant notamment de la *public trust doctrine* (les rivages appartiennent à l'État qui le gère au bénéfice de tout le monde) que les autorités peuvent procéder à ce type d'acquisition. Arrivé à un certain stade, le propriétaire peut décider de céder la totalité de sa propriété et de partir, ou de payer un loyer à l'État devenu propriétaire.

Il s'agit de dispositifs particulièrement indiqués pour l'érosion lente, l'avancée de la mer étant progressive et ne représentant un danger que plusieurs années après la prise de décision de ne pas lutter.

Le but affiché des *control easements* est d'organiser une transition progressive vers le retrait, puisque « les mesures de recul permettent un équilibre entre le développement et la protection en autorisant les propriétaires à construire et rester près des côtes jusqu'à ce que le risque devienne trop élevé pour être acceptable[859] ». En outre, toujours d'après les constats d'Anne Siders, ces mesures « apportent des bénéfices économiques sur le long terme en évitant des pertes et réparations à répétition[860] », puisqu'à terme, si le risque devient trop important, le déplacement a lieu.

L'un des intérêts de ces types d'accord, outre le caractère plus consensuel, réside dans le fait que si finalement les conséquences sont moins importantes que prévues, des dépenses conséquentes n'auront pas été réalisées en ouvrages de défense, et le propriétaire n'aura pas été privé de sa propriété qu'il conserve en l'état. Il s'agit de la stratégie dite « sans regret ».

Actuellement, les autres pays de notre étude ne possèdent pas de dispositifs aussi développés et variés. Il est toutefois envisagé par la France, et semble également adapté à la logique du Bangladesh consistant à récupérer les terres lorsqu'elles sont submergées (*chars*). Au lieu d'attendre la submersion puis surtout la réapparition – aléatoire -, il est possible d'envisager une récupération progressive, y compris des terrains adjacents.

---

[857] « provide advanced *notice* to property owners that their land must give way to the sea. » *Ibid.* p 1318.
[858] La distance du *setback* est fixée par la loi. Pour un détail des différents modes de calcul, *cf.* Anne SIDERS, *op. cit.* pp 44 s.
[859] « setback requirements provide a balance between development and protection by allowing property owners to build and remain near the coasts until the risks become unacceptably high. » Anne SIDERS, *op. cit.* p 41.
[860] « provide long-term economic benefit by avoiding repetitive loss and repairs. » *Ibid.* p 44.

Cette idée d'ajuster les règles de possession et d'occupation face à la réalisation de l'aléa se retrouve aussi dans les dispositions prévues pour la reconstruction post-catastrophe. Alors qu'actuellement il n'est en effet pas possible d'éviter tout dommage, tout désastre, il est en revanche primordial de tirer les leçons de ces évènements pour améliorer l'adaptation, à condition que cela soit prévu par le droit.

2- *Limite à la reconstruction post-catastrophe : l'« opportunité de la catastrophe » ?*

Ainsi que cela a été notamment affirmé dans le «Handbook for Reconstructing after Natural Disasters » au principe 6 : « La reconstruction est une opportunité de planifier le futur et de conserver le passé[861] ».

Après la survenu d'un aléa, la volonté de retour et de rétablissement de la vie préalable est souvent forte, et c'est à ce moment que la règlementation urbanistique possède un rôle à jouer. C'est bien souvent à cette occasion que l'on s'aperçoit des manquements dans la stratégie d'adaptation et de gestion des risques. Lorsque les biens sont touchés, l'on peut considérer que leur présence, leur usage n'était plus adapté au risque, de sorte que l'on doive soit procéder à une construction différente, soit ne pas reconstruire et donc se déplacer. La destruction partielle ou totale du bien accompagnée de l'évacuation des personnes peut alors faciliter cette relocalisation.

Pourtant, en principe, lorsqu'un immeuble est reconstruit, le propriétaire peut s'attende à ce que les usages autorisés lors de la première construction le soient toujours. Il peut en outre être considéré que le droit de propriété implique de pouvoir jouir librement de son bien, sauf à troubler la liberté du voisin et plus généralement l'ordre public.

Des règles existent néanmoins pour limiter cette possibilité pour certaines raisons, notamment au regard du risque. Ces règles sont dépendantes de l'existence de procédures d'octroi de permis de construire. Elles supposent également qu'une planification du territoire incluant le risque existe.

Ainsi, en France, l'article L 111-3 du code de l'urbanisme autorise la reconstruction à l'identique sauf si la destruction provient du risque en cause. A l'inverse, des dérogations aux règles d'urbanisme après une catastrophe existent aussi. Il est possible de délivrer un permis de construire, pour faciliter la reconstruction, en dérogeant à certaines règles du PLU (L 123-5 al. 4 C.urb.). Mais ce qui a probablement été le plus marquant dans ce domaine a été les mesures adoptées après la survenue de Xynthia. Alors que peu de communes sinistrées disposaient de PPRN ou de d'autres documents évaluant le risque de submersion, des « zones noires », ensuite rebaptisées « zones d'extrême danger » ou « zones de solidarité » ont été identifiées, à la suite d'une circulaire ministérielle fixant un certain nombre de critères, et d'une expertise réalisée très rapidement. Ces zones étaient, ainsi que leur appellation l'indique, trop dangereuses pour être habitables.

[861] « Reconstruction is an opportunity to plan for the future and to conserve the past » Abhas K. JHA, *op.cit.* p 2.

Outre les propositions d'acquisition amiable formulées par la suite, il était avant tout exclu toute reconstruction dans ces zones.

Si d'une part le sort de ces terrains a pu susciter beaucoup d'interrogations, la manière même de procéder a été critiquée. L'État a en effet procédé à la création d'un régime *ad hoc*, post-évènement, raccroché artificiellement à certains dispositifs juridiques (notamment l'acquisition amiable). La valeur juridique contestable d'un tel procédé, ainsi que la radicalité des mesures prises, a suscité beaucoup de résistance de la part des populations. Cet exemple souligne alors l'importance de penser les dispositifs en amont, même si leur mise en œuvre ne se déclenche qu'après la survenue de l'aléa.

Aux USA, l'orientation s'effectue une nouvelle fois par la dimension financière. C'est en effet le FEMA qui débloque les fonds nécessaires à la reconstruction. Il possède alors la possibilité d'imposer des conditions pour cette reconstruction.

En outre, les jurisprudences Nolan[862], puis Dolan[863] ont permis de clarifier les limites possibles à la reconstruction et leurs conséquences, particulièrement *via* les *exactions*[864] Le juge a affirmé que la règlementation ne constituait pas un *taking* à partir du moment où existe un « *essential nexus* » (lien essentiel) entre l'*exaction* et le projet en question, et que cette exaction est « *roughtly proportional* » (globalement proportionnel) à l'impact du projet en question. Appliqué aux mesures de prévention des risques, il s'agirait de vérifier que les mesures imposées sont nécessaires à la réduction des risques. En d'autres termes que la réalisation de la construction telle que proposée pour l'octroi du permis accroitrait la vulnérabilité. S'il s'agit d'un jalon jurisprudentiel important, l'on ne peut néanmoins parler de jurisprudence harmonisée, ainsi que l'a déclaré le juge dans l'arrêt «Lingle v. Chevron U.S.A », Inc : « « notre jurisprudence sur les *takings* réguliers ne peut pas être qualifiée d'unifiée ». Par la suite, à propos de la jurisprudence «Koontz vs Saint Johns »[865] Christopher Hammond relève que «La cour a clarifié que la jurisprudence Nollan-Dolan s'applique (1) peu importe si la demande du gouvernement est formulée comme étant une condition préalable ou subséquente à l'approbation du permis de construire, et (2) quand le gouvernement demande une *exaction* monétaire plutôt qu'une réelle atteinte à la propriété[866] ».

Au Bangladesh, ou dans les petits États insulaires, c'est davantage à travers les programmes d'aide au développement ou à la reconstruction, pilotés par les Nations Unies ou des ONG, qu'il est possible de proposer des constructions répondant aux normes de sécurité.

---

[862] US Supreme Court, *Nollan v. California Coastal Commission*, *op. cit.*
[863] US Supreme Court, *Dolan v. City of Tigard*, *op. cit.*
[864] La question de l'exaction ne se pose que si aucun accord n'a été trouvé. Dans le cas contraire, l'on se situe sur le terrain des *control easements*.
[865] US Supreme Court, 25 juin 2013, *Koontz v. St. Johns River Water Management District*, 133 S.Ct. 2586.
[866] « our regulatory takings jurisprudence cannot be characterized as unified. », « The Court clarified that the Nollan-Dolan framework applies (1) regardless of whether the government's demand is framed as a condition precedent or condition subsequent to its approving a land-use permit, and (2) when the government demands a monetary exaction instead of a real property conveyance. » Christopher HAMMOND, « Koontz v. St. Johns: Expanding Property Rights in Takings Jurisprudence », *California Law Review Circuit*, Mars 2014, p 240.

Les limites imposées à la reconstruction suite à la réalisation d'un risque représentent alors le complément aux mesures de planification décidées pour les constructions futures. Il ne s'agit pas nécessairement d'interdire toute reconstruction, mais d'imposer des conditions pour que les risques soient diminués.

Il convient cependant de rester vigilant à ce que la situation post-catastrophe ne soit pas non plus prétexte à des atteintes au droit de propriété disproportionnées ou non justifiées.

L'enjeu qui apparait est alors de diversifier les modalités de cession d'un bien afin de tenir compte de tous les cas de figure et favoriser les démarches à l'initiative des populations, mêmes si elles sont indirectement orientées par les règles appliquées.

§2- Vers une facilitation des moyens de se séparer des biens situés en zones à risques

Compte tenu de toutes les contraintes qui pèsent sur les espaces urbanisés du littoral lorsqu'un risque important est décelé, et dans la mesure où l'expropriation est une procédure lourde, exigeante, et souvent mal vécue par les propriétaires, il apparait important de mettre davantage l'accent sur des moyens plus « soft » de se séparer de son bien. Allant plus loin que l'acquisition progressive des terrains telle que pratiquée dans les « *rolling easement* », il s'agit de ménager des « portes de sortie » lorsque le risque et surtout les mesures imposées pour le réduire sont trop contraignantes, ou lorsque les propriétaires veulent simplement exercer leur droit de propriété dans son entièreté, c'est-à-dire y compris en se séparant du bien en échange d'une somme. L'on ne parle plus ici d'indemnisation pour un quelconque préjudice résultant des politiques de gestion des risques menées, mais de ne pas placer les personnes dans une impasse potentiellement importante sur le plan financier et de la sécurité. Sont alors envisageables des procédures plus souples ou indirectes, émanant des autorités (A), pour aller jusqu'à concevoir une procédure à l'initiative des habitants consistant en un droit de délaissement (B).

A/Les autorités, incitatrices de la cession du bien

L'opportunité pour les pouvoirs publics de soustraire certaines propriétés au marché ou de limiter les possibilités de faire perdurer une installation lorsqu'un risque demeure conséquent, sans pour autant utiliser de mesures coercitives, est possible par divers mécanismes. Il s'agit soit d'une démarche active auprès des populations, en leur proposant de céder leurs biens (1), soit de l'attente que le propriétaire souhaite se séparer de son bien, auquel cas ces autorités doivent pouvoir bénéficier d'une priorité pour acquérir le bien (2). Selon les pays, certains de ces mécanismes existent et sont applicables en présence d'un risque, tandis que d'autre sont prévus par la loi mais dans d'autres circonstances. De la même manière que pour l'expropriation pour risque

naturel, il s'agira de réfléchir à une possible extension ou instauration de ces procédés dans tous les pays concernés.

1- *Acquisition amiable : à la recherche d'un cadre plus souple et consensuel à disposition des autorités*

L'expropriation étant inscrite dans un cadre très stricte, qui plus est lorsqu'il est question de risques naturels, il apparait intéressant de rechercher d'autres procédures, davantage tournées vers l'accord des personnes concernées. Il s'agit d'une part pour les autorités, de soustraire au marché en priorité un bien exposé à un risque, sans exercer de contrainte ; et d'autre part pour le propriétaire de s'en séparer dans de meilleures conditions financières que si la transaction demeurait dans le secteur privé. En effet, la dépréciation d'un bien, voire sa perte totale de valeur, doit inciter les autorités qui ont appliqué ces règles à aménager des possibilités de départ pour les habitants actuels, en leur évitant de subir un préjudice trop important. La compensation financière du préjudice – lorsqu'elle est possible – est un point positif, mais elle ne facilite pas nécessairement la séparation d'avec le bien. En effet, si le propriétaire souhaitant partir ne peut que se tourner vers le secteur privé pour vendre, il se heurtera à la très forte dépréciation de la valeur de son bien, et surtout peinera à trouver acheteur. En supposant qu'il parvienne néanmoins à trouver acheteur, cette démarche ne va pas forcément dans le sens de la stratégie adoptée par les autorités pour cette zone. Il peut en effet être considéré que le risque et la situation actuelle ne justifient pas de contraindre au départ les habitants actuels, mais que pérenniser cette situation dans le futur ne serait pas judicieux. C'est cette même idée qui anime la délimitation de certaines zones dans les PPRN : les habitations actuelles peuvent rester, mais est exclue toute nouvelle construction pour ne pas alourdir le risque. Ici, le départ de la personne peut être conçu comme une opportunité de reconsidérer l'aménagement et l'exploitation de la zone. On dépasse ici le stade de la seule indemnisation des servitudes pour s'intéresser aux cas où le départ est envisagé par les individus.

La procédure d'acquisition amiable telle que pensée en droit français constitue une piste intéressante. Prévue à l'article 561-1 du code de l'environnement, elle repose sur le zonage résultant des PPRN ainsi que sur le fonds Barnier dédié à la prévention des risques naturels lui aussi créé par la loi de 1995. L'acquisition amiable est possible : lorsqu'un risque prévisible « menace gravement la vie humaine (…) sous réserve que le prix de l'acquisition amiable s'avère moins coûteux que les moyens de sauvegarde et de protection des populations » ; ou « sous réserve que les terrains acquis soient rendus inconstructibles dans un délai de trois ans, lorsque ces biens ont été sinistrés à plus de la moitié de leur valeur et indemnisés en application de l'article L. 125-2 du code des assurances ». Ce dernier point nous renvoie à l'interdiction de reconstruction à l'identique, mais en allant plus loin puisqu'il s'agit de racheter le bien.

Comme nous avons déjà pu l'évoquer, même si dans la réalité et dans l'esprit des personnes, la distinction n'est pas aisée, il est important de marquer la différence entre l'EPRN et l'acquisition amiable. Cette dernière procédure a justement été imaginée pour

apporter un outil supplémentaire aux autorités lorsque les conditions – très strictes – de recours à l'expropriation ne sont pas réunies, mais que les données actuelles ainsi que la stratégie choisie tendent à ce que les habitations ciblées soient quittées par les habitants et deviennent la propriété des pouvoirs publics. Reposant sur une proposition, cette procédure laisse le choix à l'habitant de refuser[867].

Le consensualisme sur lequel repose cette procédure s'apparente aux *rolling easements* tels que pratiqués par les anglo-saxons, à la différence qu'il s'agit d'une cession complète, en une seule fois, avant que le risque ne commence à se réaliser. Dans ce système, le choix revient alors au propriétaire de rester tant que sa vie n'est pas en danger, ou de céder la totalité du bien, déjà partiellement acquis par les autorités publiques. Tandis que cette dernière configuration correspond davantage aux situations de dégradation lente, une procédure telle que l'acquisition amiable est plus adaptée à la dégradation rapide.

L'on peut également envisager une procédure hybride, où l'acquisition est proposée en présence d'un risque quel qu'il soit, mais où l'habitant peut choisir de demeurer locataire si les conditions de sécurité le permettent. Il conviendrait alors d'assouplir les règles actuellement posées pour l'acquisition amiable, afin de se rapprocher du modèle américain de *rolling easement*.

Quelles que soient les options choisies, et *a fortiori* lorsque le procédé est ouvert largement aux populations, la principale difficulté susceptible de se présenter est celui du financement du rachat. En France, cela repose sur un système bien particulier, alliant sphère assurantielle et fonds de financement plus large, sur lesquels nous reviendrons[868], et constitue des éléments essentiels pour l'orientation de la stratégie et son application effective.

Dans la mesure où une incertitude peut demeurer quant au moment où les propriétaires souhaiteront partir, et où une proposition émanant des autorités (même conditionnée par le consentement des personnes concernées) peut être mal perçue, il peut être envisagé de recourir à un autre moyen pour s'assurer que la primauté du rachat reviendra aux autorités, et dans des conditions financières intéressantes : le droit de préemption.

2- Le droit de préemption, un outil à développer

Le droit de préemption, prérogative de puissance publique, particulièrement développée en droit français, peut s'exercer dans diverses circonstances, à condition que ce cadre ait été prévu par la loi. Il s'agit du droit pour une entité (généralement l'État ou une collectivité publique) d'obtenir la priorité sur l'acquisition d'un bien en présence de certaines situations et sous certaines conditions.

[867] Les autorités sont quant à elles libres de lancer ensuite une procédure d'expropriation si elles estiment que les conditions sont réunies, sans qu'un lien automatique puisse être établi.
[868] *Cf. infra* p 251.

En France, ce droit était initialement prévu pour les zones à urbaniser et les espaces naturels sensibles. Le droit de préemption urbain a ainsi été initié par une loi du 10 juillet 1985, modifiée par loi 2 juillet 2003 Urbanisme et Habitat, et loi 30 juillet 2003 prévention des risques technologiques et naturels. C'est à l'occasion de cette dernière loi que la dimension environnementale a été inclues dans ce procédé, mais uniquement pour le volet risque technologique. Elle prévoit ainsi cette possibilité dans les zones « dans lesquelles la réalisation d'aménagements ou d'ouvrage ainsi que les constructions nouvelles et l'extension des constructions existantes sont interdites ou subordonnées au respect des prescriptions relatives à la construction, à l'utilisation ou à l'exploitation »[869]. Aussi, est-il légitime de s'interroger sur les possibilités de l'étendre aux risques naturels. La question a été posée au gouvernement par le député de Haute-Savoie M. Pierre Hérisson[870], suite à l'adoption de la loi de 2003. Le Ministre[871] a répondu que cette extension aux risques naturels n'avait effectivement pas été prévue dans la loi, mais que les autorités disposaient dans ce domaine de l'acquisition amiable, la gestion des risques étant étroitement liée au fonds Barnier, servant à financer de types de procédure.

Il nous semble toutefois important de souligner que ces deux procédures présentent certes des similitudes, mais possèdent des caractéristiques propres qui incitent plutôt à les concevoir comme complémentaires et non comme concurrentes. Alors que l'acquisition amiable procède d'un ciblage spécifique des maisons à l'initiative des autorités (en fonction du zonage établi par le PPRN) ou dépend du degré d'endommagement suite à la survenue d'un aléa, le droit de préemption est affirmé sur une zone, mais il revient au propriétaire de manifester son intention de vendre, et aux autorités de décider si elles utilisent ou non ce droit de préemption.

Ensuite, les autorités préemptives disposent d'un délai de 5 ans[872] avant que puisse être exigée une rétrocession si le projet n'a pas été réalisé. La pertinence de ce procédé dépend alors grandement du sort qui sera réservé aux territoires une fois rachetés[873]. Le droit de préemption tel que classiquement conçu implique en effet qu'un projet d'aménagement soit prévu pour justifier ce droit[874]. L'intégration du bien dans ce que l'on appelle une « réserve foncière » est possible si un minimum d'éléments concernant le projet existe, et surtout s'il est réalisé dans un délai précis. L'on peut alors imaginer que face au risque, le droit de préemption puisse servir à reconvertir certaines zones en les soustrayant à leur vocation résidentielle et en développement d'autres aspects, notamment économiques. Est également envisageable la piste du droit de préemption

[869] L 211-1 C. urb.
[870] Question écrite n° 11050 de M. Pierre Hérisson (Haute-Savoie - UMP) publiée dans le JO Sénat du 19/02/2004 - p 394.
[871] Réponse du Ministère de l'écologie et du développement durable publiée dans le JO Sénat du 01/07/2004 - p 1453.
[872] La loi ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014 a ramené le délai de 10 ans à 5 ans.
[873] Ce volet sera étudié bien plus en détail dans le titre suivant.
[874] L 300-1 C. urb. La liste des utilisations possibles est prévue à l'article L 201-1 C. urb.

prévu pour les espaces naturels sensibles, au bénéfice du conservatoire du littoral[875]. L'objectif du projet serait alors la préservation du littoral.

Concernant le montant de la transaction, le consensualisme prime, mais le juge de l'expropriation peut intervenir en cas de désaccord. L'on envisage assez bien les potentialités intéressantes pour les personnes possédant un bien soumis à un risque naturel : le juge pourra prendre en considération cette situation pour fixer un prix qui ne lèsera aucune des parties.

Cependant, ce droit de préemption semble moins en phase avec le mode de raisonnement américain selon lequel soit un accord est trouvé entre les autorités et le propriétaire, soit la transaction doit être réalisée sur le marché privé. Les pouvoirs publics ne s'immiscent pas directement et surtout prioritairement dans les transactions privées.

Quant aux pays en développement, le droit de préemption est évidemment lié aux capacités financières des autorités à agir lorsque des habitants souhaitent se séparer de leurs biens. Le financement de ces projets, par différents moyens, conditionne donc grandement la viabilité d'un tel procédé. Il est en tout état de cause nécessaire au préalable de clarifier les régimes de propriété, ainsi que nous l'avons indiqué précédemment.

Une variante pourrait cependant être envisagée, inspirée de difficultés souvent rencontrées et précédemment évoquées pour identifier les propriétaires de certains territoires. Faute de trouver le propriétaire, une priorité pourrait être accordée aux autorités pour récupérer le bien. Les occupants (souvent différents des propriétaires) deviendraient alors locataires des autorités, sous réserve que les conditions de sécurité soient préservées.

Jusqu'à présent, les procédures envisagées supposent toutes que les autorités consentent à acquérir le bien en question. Mais est-il possible de contraindre ces entités à accepter si le départ et les difficultés à se séparer du bien résultent des prescriptions mises en place du fait de la présence d'un risque ? Cela ouvre le questionnement sur la reconnaissance d'un droit de délaissement.

B/ Vers un droit de délaissement à l'initiative des populations ?

L'une des premières questions qui peut se poser, si l'on se met à la place des populations concernées et désirant se séparer de leur bien est : possède-t-on un droit à l'expropriation ?

En France, le juge a répondu par la négative dans plusieurs arrêts, notamment celui rendu par le Tribunal administratif de Pau «M. Paul X »[876].

Actuellement, il est toutefois possible pour des servitudes bien précises, contenues aux articles L 211-12 C. env ou L 515-16 et suivant concernant les risques technologiques.

[875] L 142-3 al. 9 C.urb.
[876] TA Pau, 13 mars 2006, « M. Paul X. », n° 03-02153.

Cette dernière possibilité semble rendue nécessaire par l'absence d'expropriation pour risques technologiques alors que l'EPRN existe. Le propriétaire dispose de 6 ans pour utiliser ce droit de délaissement par le biais d'une mise en demeure. Dans ce cas encore, soit un accord amiable sur le montant est trouvé, soit le propriétaire peut saisir le juge pour qu'il statue. Ce recours au juge peut être fondamental pour éviter que le propriétaire soit trop lésé du fait de la présence d'un risque.

Cependant, ces dispositions ne sont actuellement pas applicables aux situations qui nous intéressent, dans la mesure où ainsi que nous l'avons déjà précisé, les PPRN ne sont pas rattachés au code de l'urbanisme et ne peuvent donc pas donner lieu à ce type de procédures, de la même manière qu'ils ne peuvent donner lieu à une indemnisation.

Il semblerait ici encore souhaitable de faire évoluer cette législation afin que la gestion des risques naturels ne se retrouve pas en majeure partie à la charge du particulier.

Aux USA, nous retrouvons de nouveau le consensualisme inhérent à ce système. Le délaissement d'un bien par un propriétaire s'il trouve un accord avec les autorités pour qu'elles lui rachètent à un prix qui lui convient est possible. Que l'initiative provienne du propriétaire change finalement peu de choses.

En revanche, la question de l'obligation pour les autorités d'accepter demeure posée lorsqu'un risque a été identifié, et des règles contraignantes posées. Afin de l'encadrer davantage, il pourra être envisagé d'imposer des conditions à l'accueil de ces propositions de délaissement : que les normes imposées par les autorités soient telles qu'elles mettent en péril la possibilité de vendre ; qu'il ait été prouvé qu'après un certain délai, aucun acheteur n'a été trouvé.

Dans d'autres pays, tels que le Bangladesh ou les petits États insulaires, dont la gestion des risques dépend fortement des aides apportées par les organisations internationales et les ONG, c'est principalement à travers les programmes organisés de relocalisation[877] que nous détaillerons ultérieurement, que les personnes concernées peuvent délaisser leur maison sans trop de difficultés, dans la mesure où elles retrouvent un logement équivalent. Reste à clarifier le statut des territoires délaissés, ici encore nos développements ultérieurs tenteront d'apporter des réponses. Il est en effet envisageable dans certains cas pour la personne de délaisser son habitation pour partir ailleurs, tout en possédant toujours le terrain, pour un autre usage. Il s'agit donc plutôt d'une renonciation à l'habitation. Si la personne souhaite malgré tout se séparer de son bien (terrain), soit le droit de préemption est activé, soit le terrain est vendu pour ce qu'il est (terre agricole). En l'absence d'acheteur ou de somme suffisante, l'existence d'un programme de relocalisation doit pouvoir supposer que la parcelle est racheté par les entités à l'origine de l'initiative.

Apparait alors à travers ces propositions toute l'importance du financement, à bien des égards influençant les modalités d'adaptation, et le bon déroulé du déplacement.

Aussi, une fois admise la nécessité de posséder des dispositifs performants, il importe de se pencher sur les modes de financement de ces outils. En effet, afin d'apporter une aide

[877] *Cf. infra* p 294.

dans la réalisation de travaux de prévention ou dans la réparation en cas de dommages, plusieurs modes de financement, parmi lesquels l'assurance, sont possible. Ici encore, ces modalités pourront avoir une influence sur le maintien. Notamment, si les personnes exposées contribuent à la constitution des fonds destinés à les aider en cas de difficulté, la conscience du risque pourra différer. Ils pourront souhaiter ne pas payer une somme trop importante « à perte ».

Afin de favoriser le déplacement, avant d'arriver à l'étape ultime de l'expropriation, il existe donc un panel d'autres outils, plus ou moins développés selon les pays, assurant une plus grande souplesse, et permettant de s'accommoder plus facilement aux spécificités de chaque pays et de chaque situation.

Les enjeux fondamentaux de cette démarche sont d'une part l'acceptation ou au minimum la compréhension de cette décision par les individus concernés, et d'autre part la prise en considération de la dimension financière qu'implique cette démarche.

Or, si la question du financement des mesures d'adaptation, notamment du déplacement, est centrale dans les débats, celle de la réparation des dommages lorsqu'un aléa survient, faute d'avoir mis en place les mesures adéquates, ou malgré leur mise en œuvre est tout aussi importante.

La question de l'indemnisation, et plus particulièrement de l'assurance, contribue aussi indirectement à influer sur la décision quant à la pertinence du maintien des enjeux. Il s'agit aussi de mesurer l'impact de ces mécanismes financiers sur la conscience du risque et sur la perception du déplacement, notamment lorsqu'existe un risque d'endommagement à répétition, sans que la vie des personnes soit nécessairement en jeu.

Ici encore, les caractéristiques notamment économiques de chaque pays auront une incidence sur le choix des instruments et la capacité à les utiliser.

Section 2 : Influences des modalités d'indemnisation des pertes matérielles sur les choix individuels de départ

C'est une réalité partagée par une majorité d'auteurs : « Même avec une planification la plus détaillée possible, appliquée avec une règlementation de l'utilisation des sols exhaustive, les résidents sont généralement conscients que le dommage (et la perte de vie) résultant d'un séisme, tornade, ouragan, inondation, etc. ne peut être réduit à rien[878] ». Aussi, en complément des mesures de prévention, la réparation des dommages est également importante. Elle l'est d'autant plus qu'en fonction des capacités et des modalités de financement, l'adaptation sur place sera ou non privilégiée par ce biais.

Aussi, aborder la gestion du risque implique d'étudier les assurances, systèmes de prédilection pour appréhender l'incertitude, quelle que soit son origine. Il s'agit d'une « opération par laquelle une partie, l'assuré, se fait promettre, moyennant une rémunération, la prime (ou cotisation), pour lui ou un tiers, en cas de réalisation d'un risque, une prestation (pécuniaire), par une autre partie, l'assureur (société d'assurance), qui, prenant en charge un ensemble de risque, les compense conformément aux lois de la statistique[879] ».

Mais face à l'ampleur de certains dommages ou aux difficultés de mettre en place un système assurantiel fiable, des fonds sont aussi créés. A la différence de l'assurance, les fonds ont un mode d'approvisionnement et de distribution des crédits beaucoup moins balisé, systématisé. Les sommes sont débloquées en fonction des besoins. Dans ce cas, ils peuvent alors constituer des moyens cruciaux d'orientation de la stratégie d'adaptation. L'absence de fonds suffisants est en effet synonyme de déplacement, de même que leur octroi sous conditions consolide certaines mesures issues de la stratégie d'adaptation.

Nous aborderons ainsi dans un premier temps les caractéristiques de ces mécanismes (§1) afin d'en déduire les possibilités de modulation (§2) susceptibles d'orienter l'adaptation vers le maintien ou le retrait.

§1-Assurances et fonds : un rôle important dans la stratégie d'adaptation

Nous traiterons en parallèle des assurances et des fonds de financement, tant ces deux mécanismes, quoique différents, peuvent se compléter et avoir certains effets similaires sur l'orientation de la stratégie d'adaptation. Il s'agit dans les deux cas d'apporter une aide financière face à une difficulté précise, qui dans le cadre de la gestion des risques naturels, peut aider à la réparation des préjudices subis. L'assurance repose sur l'existence d'un risque. Elle est, en revanche, contrairement à la plupart des fonds d'aide, financée par la cotisation des assurés. Il s'agit d'un mécanisme particulièrement utilisé, selon des modalités parfois variables, dans les pays développés

[878] « Even with the most detailed master plan, implemented with exhaustive land-use regulations, the resident population is generally aware that damage (and loss of life) resulting from an earthquake, tornado, hurricane, flood, etc. cannot be reduced to nothing. » Francis ROY, Yaïves FERLAND, *op. cit.* p 92.
[879] Gérard CORNU, *op. cit.* p 96.

(A), tandis que les fonds sont davantage utilisés pour venir en aide aux pays en développement (B), même si l'assurance se développe aussi.

Il s'agit donc dans un premier temps d'analyser leurs atouts et inconvénients, leur adaptation aux différents systèmes étatiques, toujours dans l'optique de réfléchir aux moyens de parvenir à une stratégie d'adaptation aux risques la plus appropriée en terme de réduction de la vulnérabilité et d'intérêt financier pour les particuliers et la communauté.

A/ Solidité du système dépendant de l'indemnisation répartie entre secteur privé assurantiel et pouvoirs publics

La protection ne pouvant jamais être totale, surtout compte tenu des incertitudes persistantes, l'aide à la réparation lorsque l'aléa survient et provoque malgré tout des dommages, est tout aussi importante. Peter Hoeppe, Eugene N. Gurenko formulent à ce sujet une réflexion sur la pertinence des systèmes d'assurance, estimant qu'« Un pas important vers la mitigation des effets du changement climatique est d'apporter des solutions d'assurance appropriées pour au moins minimiser les conséquences financières négatives d'une augmentation du nombre de catastrophes naturelles pour les pays et populations soumis au risque[880] ».

Le secteur assurantiel est généralement associé à la sphère privée. Cependant, devant l'ampleur potentielle des préjudices qui peuvent être engendrés par la réalisation d'un risque naturel, les pouvoirs publics ont dans certaines circonstances dû venir en appui, afin de se substituer aux assureurs ou de les compléter. Ainsi, dans les pays où les assurances sont très développées (France, USA), l'État intervient aussi, sous certaines conditions (1) aboutissant à un système relativement complexe. S'agissant des risques touchant le littoral, plusieurs types d'aléas ou de dommages pouvant être en jeu, les compétences se complétent ou se chevauchent (2). Cela peut constituer un atout pour favoriser au maximum l'adaptation sur place en apportant un soutien à la reconstruction.

1- Des risques différents imposant une distinction dans les aléas assurables

A propos des espaces littoraux et des risques auxquels ils sont soumis, une distinction et opérée entre les dommages causés par l'eau (submersion, inondation), et ceux engendrés par le vent lors d'une tempête violente. Or, il apparait dans les systèmes actuels qu'une différence de régime est établie parmi les types d'aléa, certains pouvant même être exclus des mécanismes de réparation. En effet, le dommage provenant

[880] « One important step towards mitigating the effects of global warming is to provide proper insurance solutions to at least minimize the adverse financial consequences of an increasing number of natural catastrophes for countries and populations at risk. » Peter HOEPPE, Eugene N. GURENKO, « Scientific and economic rationales for innovative climate insurance solutions », *in* Eugene N. GURENKO (ed.*), Climate Change and Insurance: Disaster Risk Financing in Developing Countries*, Climate policy, issue 6, vol. 6, Londres, Earthscan for Routledge, 2006, p 610.

d'aléas identifiés tels que les inondations dans des zones inondables est généralement exclu des polices d'assurance[881]. C'est ainsi qu'aux USA, il est établi que « les dommages causés par le vent sont couverts tandis que les dommages dues à l'eau résultat d'inondations, d'eau emportée par le vent, d'averses de tempête, de suintement ou de trous dans un immeuble (non causé par un autre dommage) sont typiquement expressément exclus[882] ». A ces exclusions le rapport à destination du Congrès américain apporte plusieurs explications : « la propriété est assurée de manière plus appropriée par d'autres produits d'assurance ou par des couvertures optionnelles (…) ; ou l'assurance n'est pas le moyen approprié pour la couverture d'un risque particulier (…) ; ou le péril de la propriété présente un risque inacceptable pour l'assureur[883] ». Pour les inondations, c'est le National Flood Insurance Program (NFIP), géré par les pouvoirs publics, qui s'applique dans les zones identifiées comme Special Flood Hazard Area[884], et la FEMA est en charge de gérer ce programme, qui débute en amont, par la délimitation des zones à risque d'inondation.

Dans les autres cas, cela peut alors relever de la compétence d'un fond spécial, ou d'une assurance optionnelle que malheureusement beaucoup d'habitants ne souscrivent pas. Le phénomène est particulièrement important aux USA où, ainsi que le note Rawl O.King « Les chercheurs ont suggéré que des millions de familles vivent actuellement dans des zones inondables sans assurance adéquate[885] ». Certains y apportent une autre explication : « Beaucoup de personnes sur la trajectoire de Katrina n'avaient pas d'assurance inondation car d'après la cartographie du gouvernement, elles n'étaient pas situées dans une zone inondable et n'avaient pas besoin d'une couverture[886] ».

Ainsi, l'absence de couverture provient soit d'une méconnaissance du risque, soit d'une méconnaissance de la législation à ce sujet. Le travail à opérer est donc davantage celui de l'information que du développement de la législation, qui existe mais mérite de bénéficier d'une application plus systématique.

En France, c'est la tempête qui fait l'objet d'une assurance particulière, l'excluant en principe du dispositif CatNat (Catastrophe Naturelle) mis en place en 1982. Néanmoins, les autorités déclarent tout de même l'état de catastrophe naturelle lorsque les tempêtes créent des dommages plus importants que la normale.

Mais bien souvent, il s'avère que plusieurs types d'aléas, par exemple les inondations et le vent, lors d'un ouragan, soit à l'origine du dommage. A la suite d'un événement, les

[881] David MITCHELL, Matt MYERS, Donald GRANT, *op. cit.* p 57.
[882] « damage by wind is typically covered while water damage from flooding, wind driven water, storm surge, seepage or through openings in the building (not cause by other damage) is typically specifically excluded. » Rawle O. KING, *Post-Katrina insurance issues surrounding water damage exclusions in homeowners'insurance policies*, Report for Congress, Congressional research services, 27 fev. 2007, p 1.
[883] « property is more appropriately insured under a different insurance product or through an optional coverage (…) ; or insurance is not an appropriate vehicle for transfer of a particular risk coverage (…) ; or the peril of property presents an unacceptable hazard to the insurer. » *Ibid.*
[884] En application du Nationa flood insurance act, 1968, conditionnant l'octroi de la flood insurance à l'adoption de floodplain management strategy.
[885] « Researchers have suggested that millions of families are now living in floodprone areas without adequate insurance protection. » Rawle O. KING, *op. cit.* p 8.
[886] « Many people in Hurricane Katrina's path did not have flood insurance, because, according to government flood maps, they were not in a floodplain and did not need coverage. » *Ibid. p 10.*

sinistrés sont alors confrontés à des batailles entre les différents protagonistes qui se renvoient la responsabilité d'indemniser, de sorte qu'il est constaté que « Des formulations particulières dans les polices et leur interprétation sont fréquemment au centre des litiges assurantiels[887] ». La combinaison des deux lors d'évènements tels que cela s'est produit avec Xynthia ou Katrina suscite alors des difficultés pour déterminer qui doit assurer la compensation, plaçant les sinistrés dans des situations délicates.

C'est alors une analyse factuelle poussée des événements qui va permettre de déterminer à qui revient l'obligation d'indemniser[888]. Aussi, les assureurs ont cherché à éviter de multiplier les possibilités. C'est ainsi qu' « afin de résoudre ces cas mêlés, les cours ont développé une variété de tests pour les situations où un péril exclu et un péril non exclu ont contribué au dommage[889] ». D'après la théorie de la *concurrente cause*, si une cause est couverte et l'autre non, l'assurance fonctionne. Quant à l'*efficient proximate cause*, elle repose sur la recherche de la cause principale du dommage, même si d'autres éléments non couverts par l'assurance ont contribué aussi à la réalisation du dommage.

Considérant la complexité de cette distinction, et surtout les nombreuses exclusions potentielles, les pouvoirs publics ont également été amenés à jouer un rôle dans la réparation des dommages, venant en appui d'un secteur privé parfois insuffisant.

2- Les pouvoirs publics en appui d'un secteur assurantiel privé parfois limité en capacité

La prise en charge des dommages par le secteur privé rencontre des limites. Premièrement, en cas d'événement important, les besoins d'indemnisation peuvent dépasser les capacités des assureurs[890], mettant en péril le système si les aléas deviennent récurrents. Ensuite, le risque aux yeux des assureurs peut être trop important pour qu'ils acceptent d'assurer les habitations dans certaines zones. C'est la raison pour laquelle dans la plupart des pays, les autorités publiques doivent intervenir dans certains cas de figure.

Le système français est particulièrement marqué par cette complémentarité. Le dispositif CatNat[891] est géré par les assureurs privés mais l'État offre une garantie d'indemnisation via la caisse de réassurance. Si le coût des dommages dépasse les sommes disponibles, les assurances obtiennent ainsi le complément auprès de l'État. Une seule et même source est utilisée pour financer les mesures de prévention, les expropriations, et alimenter la caisse de réassurance. Les assurés contribuent en s'acquittant d'une surprime de 12% sur l'assurance habitation, dont une partie (12%)

[887] Particular policy phrases and their interpretation frequently are at the center of insurance-based litigation. » Rawle O. KING, *op. cit.* p 4.
[888] « Allocating damages between covered wind damages and excluded flood damages has become a question of fact to be decided by the courts. », *Ibid.* p 11.
[889] « In order to resolve these mixed cases, the courts have developed various tests for situations in which an excluded peril and a non-excluded peril contributed to the loss » *Ibid.* p 19.
[890] En principe, les assureurs couvrent un « portefeuille » de risque large, afin que les cotisations pour certains risques servent à indemniser lorsqu'un autre risque se réalise. Mais cela ne suffit pas toujours.
[891] Dont les règles sont fixées par les articles L 125-1 à L 125-6 du code des assurances.

sert à alimenter le fonds de prévention des risques naturels majeurs (le « fonds Barnier »)[892]. Dès son origine, ce fonds est en réalité un dispositif « hybride », puisque initialement, en 1982, il a pour but d'apporter une aide financière en cas de sinistre provoqué par des évènements naturels non assurables car insuffisamment prévisibles ou trop importants. Il ne s'agit donc pas d'un dispositif assurantiel classique tel qu'on peut le concevoir dans d'autres domaines, mais d'une complémentarité entre secteur public et privé. La décision de recourir à ce dispositif n'appartient pas aux assureurs privés, qui sont pourtant chargés de sa mise en œuvre effective, mais à l'État. C'est en effet par arrêté interministériel que le gouvernement décide, au vu des éléments en présence, de proclamer l'état de catastrophe naturelle. L'État s'attache ainsi à qualifier l'évènement naturel, tandis que les assureurs vérifient le lien de causalité entre l'aléa et le sinistre déclaré par les assurés, et exécutent l'indemnisation. Cette complémentarité est principalement née des lacunes laissées par les acteurs privées, que les pouvoirs publics se sont vu obligés de palier pour qu'une indemnisation puisse être possible dans la majorité des cas.

Aux USA, l'intervention des autorités publiques provient notamment des exclusions que pratiquent les assureurs privés, notamment pour les inondations. La «National flood insurance policy » (NFIP) appliquée dans les «Special flood hazard area« (SFHA) prévoit ainsi une assurance pour les zones au plus fort risque d'inondation, non assurable. Elle couvre tous les types de bâtiments et modes d'occupation. Or, à la suite de Katrina, les populations ont globalement dénoncé les difficultés importantes auxquelles elles ont dû faire face pour tenter d'obtenir réparation[893]. Une simplification des démarches administratives serait donc souhaitable, alors que ce dispositif – au demeurant pertinent – existe mais manque d'effectivité.

Cette complémentarité, permettant d'assurer une indemnisation même lorsque le risque n'est pas assurable, tend à favoriser la réparation et donc l'adaptation sur place.

Les assurances ne sont cependant pas les seules sources de financement post-désastre. Ainsi, aux USA, les collectivités locales et les États peuvent également demander au FEMA le déblocage d'une aide d'urgence, l'assurance étant de ce fait complétée par le recours aux fonds.

De tout cela, il ressort que ces dispositifs ne sont véritablement pertinents que lorsque les personnes concernées disposent d'assez de ressources, ou si les finances étatiques sont suffisamment solides. Il apparait donc que pour les pays en développement, et pour soulager des mécanismes de plus en plus sollicités, l'existence de fonds, alimentés par d'autres biais que par les potentielles victimes elles-mêmes, est essentielle pour venir en aide.

---

[892] Créé par la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. *Cf.* art. L561-3 C. env.

[893] L'association « Americans for insurance reform » a mené un important travail d'écoute et d'accompagnement auprès de ces personnes. Un grand nombre de témoignages et une analyse de la situation ont été regroupés dans un rapport : Patrick BUCKLEY, Joanne DOROSHOW, Basel HAMDAN, J. Robert HUNTER, *The insurance industry's troubling response to hurricane Katrina*, jan. 2006, Americans for Insurance Reform, 23 p.

B/ Fonds ou assurance : de l'importance de la capacité financière pour influencer l'adaptation

Dans les pays en développement, la culture de l'assurance est beaucoup moins grande, en partie du fait du caractère limité des moyens financiers des personnes potentiellement assurée pour cotiser, et des moyens de l'État pour compléter. Ce sont plutôt des systèmes de solidarité qui sont utilisés. La communauté est un fondement essentiel, mais les États tendent petit à petit à prendre en charge et à coordonner l'aide. Néanmoins, leur moyens encore limités impliquent également de rechercher de l'aide au niveau international. Aussi, alors que l'aide se construit encore essentiellement autour de fonds (1), l'idée de développer des assurances à une échelle modeste reste présente (2).

1- Nécessité de développer des fonds spéciaux

Lorsque sont évoqués les pays pauvres et les catastrophes, l'on pense à l'argent de l'aide internationale, débloqué en urgence par différents pays et collecté auprès des particuliers. Si cette aide peut être salutaire, elle a montré à plusieurs reprises ses limites : difficultés d'organisation pour la distribution, manque de suivi sur le long terme. En outre, certains auteurs pointent le caractère incertain de cette récolte de fonds. Christoph Bals, Koko Warner, Sonja Butzengeiger soulignent que « le don n'est pas une obligation contractuelle, et sa délivrance est considérablement soumise à l'incertitude politique[894] » alors que le développement de l'assurance serait plus viable[895] ». Pourtant, la récolte de fonds est très important puisque « Sans le support des donateurs, l'assurance est difficilement abordable dans les pays en développement hautement exposés[896] ».

Sans abandonner l'utilisation des fonds, qui est fondamentale pour ces pays, l'on réfléchit à les organiser davantage, à introduire des conditions. Dans la mesure où « il n'existe aucune définition, ni légal, ni règlementaire, de ce qu'est un fonds[897]», il est en effet possible d'en créer « sur mesure », en fonction du domaine, de la volonté, de la situation.

Au sujet de la vulnérabilité et de l'adaptation aux changements climatiques, un débat existe sur le fait de savoir si les fonds d'aide au développement doivent être renforcés et orientés vers l'adaptation, au risque dans certains cas de reléguer au second plan d'autres projets uniquement tournés vers le développement, ou de consacrer des fonds

---

[894] « donor aid is not a contractual obligation of donor governments and hence its delivery is subject to considerable political uncertainty. » Joanne LINNEROUTH-BAYER, Reinhard MECHLER, « Insurance against losses from natural disasters in developing countries », oct. 2009, DESA (UN) working paper n°85, ST/ESA/2009/DWP/85, p 612.

[895] C'est alors que « Partly due to a lack of insurance and other risk transfer and finance mechanisms, weather-related losses are at present addressed through increased debt or international aid. » Christoph BALS, Koko WARNER, Sonja BUTZENGEIGER, « Insuring the uninsurable : design options for a climate change funding mechanism », *Climate policy* n°6, 2006, p 638.

[896] Peter HOEPPE, Eugène N. GURENKO *op.cit.,* p 622.

[897] Chantal CANS (dir. sci.) et *alii*, *op. cit.* p 469.

spéciaux, dédiés aux changements climatiques. La tendance majoritaire serait plutôt de privilégier une « réduction des risques climatiques via les processus de développement pour également contribuer à éradiquer la pauvreté, encourager le développement, et accomplir les objectifs du Millenium du développement[898]». Aussi, alors que la situation socio-économique des populations côtières a une influence capitale sur leur capacité à faire face à des évènements environnementaux, la mobilisation d'outils financiers spécifiquement dédiés au développement peut s'avérer tout aussi pertinent que la création d'un nouveau fonds à l'objet plus ciblé. La frontière est ténue, puisque si l'on observe le type de projets susceptibles d'être financés par le fonds vert pour le climat, un certain nombre ont un fort potentiel économique. L'esprit qui anime ce fonds n'est pas de s'avouer vaincu et de palier les conséquences financières de dégradations actuelles et futures, mais d'en limiter la réalisation par divers moyens.

Enfin, si l'un des versants de la création d'un fonds est de déterminer qui en seront les bénéficiaires et sur quels critères, la question des modalités de son approvisionnement est tout aussi cruciale. Faut-il cibler des contributeurs possédant un lien particulier avec la problématique, ou laisser libre la participation, tout en développant des moyens incitatifs ?

Quant au choix de l'échelon, il dépendra de la situation et des moyens du pays. Un fonds national doit être privilégié, mais la dimension internationale est nécessaire lorsque l'État n'a pas la capacité d'action suffisante. Elle a également une résonnance particulière lorsque l'évènement résulte d'un phénomène international comme le changement climatique.

Mais plus globalement, le risque de ces fonds, est d'allouer l'argent sans conditions, ne permettant pas de réduire la vulnérabilité. Pourtant, contrairement aux assurances qui reposent sur une logique particulière, il est tout à fait possible de « flécher « davantage l'utilisation de ces fonds, en imposant par exemple des normes de construction particulières. De manière beaucoup plus ciblée, Matthew Scott, prônant les vertus du litige stratégique, propose de créer un fonds spécialement dédié à ces procédures[899].

L'accent mis sur les fonds dans les pays en développement ne signifie pas que les assurances ne peuvent pas jouer un rôle.

2- Construction progressive de système d'assurance dans les pays en développement

Nous l'avons vu, les observateurs ne peuvent que constater d'importantes différences de couverture assurance entre les pays développés et ceux en développement[900]. Pourtant, l'assurance joue un rôle essentiel, certains la qualifiant de «

[898] « climate risk reduction be mainstreamed into the development process to simultaneously contribute to eradicating poverty, furthering development, and achieving Millenium Development Goals. » Joanne LINNEROOTH-BAYER, Reinhard MECHLER, « Insurance against losses from natural disasters in developing countries », *working paper n°85*, DESA (UN), oct. 2009, ST/ESA/2009/DWP/85 p 622.
[899] Matthew SCOTT, « Un rôle pour le litige stratégique », Désastres et déplacement dans un climat changeant, *Revue migrations forcées*, Oxford, Centre d'études des réfugiés, n°49, mai 2015, p 48.
[900] Peter HOEPPE, Eugène N. GURENKO, *op.cit.* p 610.

pierre angulaire importante pour la gestion des risques, et possible stratégie d'adaptation sans-regret[901] ».

Bien que beaucoup plus délicate à mettre en place compte tenu du niveau économique et social des populations concernées, des réflexions et tentatives sont menées actuellement pour mettre en place des assurances pour les catastrophes naturelles dans les pays vulnérables et économiquement fragiles. Aussi, alors que tous sont engagés dans un processus de développement économique, notamment grâce à des programmes internationaux, l'on remarque que « Si le développement économique s'accompagne d'un recours toujours plus systématique à l'assurance, c'est parce que les particuliers et les entreprises auraient d'autant plus à perdre qu'ils ont accumulé davantage de richesses[902]».

La principale difficulté est incontestablement les faibles ressources dont disposent ces pays pour alimenter les caisses d'assurance, mais d'autres facteurs entrent également en ligne de compte : Peter Hoeppe et Eugène N. Gurenko citent notamment « le niveau de conscience du risque, la culture de l'assurance en général, et enfin, la mesure dans laquelle les particuliers sont préparés à s'appuyer sur le gouvernement pour bénéficier d'un support financier après la survenue d'une catastrophe naturelle[903] ».

L'AOSIS, dès 1991[904], a fait une proposition intéressante : la création d'une *international insurance pool* (fonds international d'assurance), reposant sur des contributions imposées, et servant à financer des projets respectueux de l'environnement mais couteux, ou à réparer les dommages dans les pays où l'assurance n'existe pas. Un seuil de déclenchement de l'aide financière en fonction du degré de hausse du niveau de la mer serait négocié entre les différents pays impliqués[905], de sorte que son utilisation serait ajustée en fonction de la situation de chaque pays, et destinée aux cas les plus importants lorsque les besoins sont excessifs. Malheureusement, plusieurs obstacles ont freiné la réalisation d'un tel projet, notamment le manque d'organismes et d'infrastructures dans ces pays pour effectuer l'estimation et le suivi des dossiers d'assurance[906]. Un pas significatif a été franchi lors de la COP 19 en novembre 2013 à

---

[901] « important cornerstone for risk management, and a possible no-regrets adaptation strategy » *Ibid.* p 622.

[902] Pierre Louis DUBOURDEAU, Louis MARGUERITTE, Vincent DESIGNOLLE, Luc DELAGE, Marc VAUCHER, « Synthèse du colloque », *Des instruments financiers face aux risques de désastres en France et dans le monde Le régime français d'assurance des risques naturels en voie de réforme. L'assurance mondiale devant le défi des catastrophes*, Colloque du 2 mars 2012, p 22.

[903] « the level of risk awareness, overall insurance culture, and finally, the extent to which private citizens are prepared to rely on governments for financial support in the aftermath of natural disasters. » Peter HOEPPE, Eugène N. GURENKO, *op.cit.* p 612. C'est ainsi que, à partir de l'exemple de la France, les auteurs du traité sur les risques naturels fond correspondre l'émergence d'une solidarité nationale avec le déclin des formes traditionnelles d'entraide (notamment la famille). Chantal CANS (dir. sci.) et *alii*, *op. cit.* p 249.

[904] La première version est disponible à l'adresse suivante : http://archive.unu.edu/unupress/unupbooks/80836e/80836E0p.htm. L'association a réitéré cette proposition dans une recommandation en 2012 : Submission of Nauru on behalf of The Alliance of Small Island States, « Views and information on elements to be included in the recommendations on loss and damage in accordance with decision 1/CP.16 28 », September 2012. http://aosis.org/wp-content/uploads/2012/11/AOSIS-Submission-on-Loss-and-Damage-Submission-Final.pdf.

[905] Sujatha BYRAVAN, Sudhir CHELLA RAJAN, « Providing new homes for climate change exiles », *Climate Policy*, 2006, p 248.

[906] Christoph BALS, Koko WARNER, Sonja BUTZENGEIGER, *op.cit.* p 624.

Varsovie. Le « Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts » a été adopté par les États. Le comité exécutif est censé encourager l'adoption de règles allant dans le sens des principes établis dans ce texte[907].

Mais dans la logique qui est la nôtre, l'objectif serait de se servir des mécanismes existants pour orienter la stratégie d'adaptation et se diriger vers un retrait progressif dans certaines zones, les modalités d'assurance servant alors soit pour inciter, soit pour dissuader les personnes de se maintenir dans les zones à risque[908]. C'est la raison pour laquelle nous allons dans un second temps étudier les moyens de moduler ces dispositifs afin d'orienter la stratégie.

§2-Modulation de l'indemnisation, privilégiant le maintien dans certaines zones, incitant au départ dans d'autres : quels critères ?

Vis-à-vis du déplacement, l'assurance permet d'apporter une aide financière aux personnes sinistrées, afin de réhabiliter leur logement touché par l'aléa, et de ne pas pérenniser leur évacuation. Ceci peut être perçu comme un mauvais signal, lorsque le danger subsiste et que le risque de récidive est présent. C'est la raison pour laquelle l'octroi d'une somme correspondant au bien perdu n'est pas toujours synonyme de reconstruction à l'identique et au même endroit. Des restrictions peuvent et doivent être apportées.

Si l'on s'oriente vers un maintien des implantations dans un maximum de cas, cela implique de posséder les moyens suffisants pour faire face à l'accroissement des dommages du fait de la multiplication et l'intensification des phénomènes naturels. Or, cela a un coût, en constante augmentation, fragilisant même les pays possédant un système assurantiel ancien et en apparence performant (A). Plusieurs solutions sont exploitables, parmi lesquelles une augmentation des primes alimentant les assurances, ou une modulation de celles-ci en fonction du niveau de risques. Il n'est pas non plus exclu de restreindre le champ de l'assurance, et de faire ainsi assumer les coûts par les particuliers. Ceci ne sera pas sans conséquences sur la possibilité pour certains de se maintenir, en fonction de leur capacité financière pour renforcer leur protection ou assumer le coût des éventuels dommages (B), mais un tel tempérament semble imposé par les exigences de cohérence en matière de gestion des risques.

A/ Effets contreproductifs de certaines modalités de financement sur les comportements

Même avec des dispositifs semble-t-il bien rôdés, il convient d'être vigilant : les systèmes d'assurances et de fonds publics peuvent être fragilisés par une sollicitation trop fréquente et intensive, et peuvent même inciter les populations à rester malgré un

[907] Il faudra attendre la COP 22 en 2016 pour que soit réétudié ce mécanisme et surtout sa mise en oeuvre effective.
[908] Joanne LINNEROOTH-BAYER, Reinhard MECHLER, *op. cit.* p 616.

risque persistant. Aussi, il est essentiel de poser des garde-fous, notamment en modulant certaines aides afin de les inscrire dans une stratégie plus globale.

L'efficacité de l'assurance pourrait nous conduire à affirmer qu'il s'agit d'un bon outil de gestion des risques. Cependant, avec ce type de mécanismes, l'on peut vite tomber dans des travers qui risquent de mettre en péril le système et de déresponsabiliser les populations, accroissant de ce fait leur vulnérabilité. Ainsi, Bernard Beignier rappelle qu' « Historiquement, l'assurance a été l'objet d'une certaine méfiance dans la mesure où elle a été vite soupçonnée d'engendrer des comportements aux antipodes de celui du bon père de famille[909] ». De manière quelque peu caricaturale, les populations pourraient en effet estimer qu'il est possible de s'installer dans une zone à risque sans craindre d'être lésées, la perte des biens étant indemnisée. C'est précisément ce qui a pu être reproché au dispositif CatNat français, et que les spécialistes appellent « l'aléa moral[910] » Il a certes été performant, mais en reposant sur une contribution identique de la part de tous les assurés, quel que soit leur degré d'exposition du risque, elle a été considérée comme « déresponsabilisante ». C'est un esprit tout autre qui anime les États Unis, puisque la prime à payer dépend de la classe dans laquelle a été placée la zone en question par le Flood Hazard Planning.

Ainsi, concernant le dispositif CatNat, au départ fixé à 4% le taux a été plusieurs fois relevé, pour arriver actuellement à un taux de 12%[911].

Aussi, alors que le fonds Barnier permet de financer une vaste gamme de mesures de prévention des risques, certaines aidant au maintien (financement de travaux), d'autres facilitant le départ (expropriation, acquisition amiable), il s'agit de s'interroger sur la stratégie de gestion des risques à privilégier : favoriser les projets qui ont tendance à maintenir les gens sur les zones en question, ou développer les incitations au départ (aider au financement d'une nouvelle maison, par exemple) ; ou réduire l'aide aux projets d'amélioration de vie jugés trop dangereux dans certaines zones. Cela constitue, nous semble-t-il, une alternative pertinente aux moyens plus coercitifs, nécessitant davantage de moyens de la part des autorités, et s'adaptant parfois difficilement aux réalités culturelles relatives au droit de propriété. Le développement de ce type de fonds, partiellement alimenté par les personnes présentes dans les zones à risque, mais également par l'ensemble de la population, fondé sur la solidarité, semble être un bon compromis, à condition qu'une modulation de la prime soit imposée en fonction du degré de risque. Ce n'est actuellement pas l'angle choisi, dans la mesure où le choix particulier de la France, remis en cause par certains, repose sur un principe consacré à l'article 12 du Préambule de la Constitution de 1946 : le principe de « solidarité et de l'égalité de tous les situations devant les charges qui résultent des calamités nationales ». A partir du moment où un évènement exceptionnel frappe le pays, c'est l'ensemble des citoyens qui doit participer à la réparation des dommages.

[909] Bernard BEIGNIER, *op. cit.* p 214.
[910] Pierre Louis DUBOURDEAU, Louis MARGUERITTE, Vincent DESIGNOLLE, Luc DELAGE, Marc VAUCHER, *op. cit.* p 16.
[911] Chantal CANS (dir. sci.) et *alii*, *op.cit*. p 473.

Pierre Dubourdeau et *alii* estiment que « Si le régime français d'indemnisation des catastrophes naturelles est à bien des égards satisfaisant, il laisse peu de marge de manœuvre à l'assureur pour inciter à l'adoption de comportements responsables[912] ». En effet, actuellement, il est à déplorer que « La seule ébauche d'incitation est l'augmentation de la franchise en fonction du nombre de sinistres relevés dans les communes non dotées d'un « plan de prévention des risques prévisibles[913] ». S'il s'agit d'un premier pas significatif, il apparait important d'aller plus loin, dans la mesure où cette possibilité ne concerne que les situations où aucun PPRN n'existe, alors que des difficultés existent aussi sur les territoires dotés de ces plans. Le PPRN n'efface pas le risque et n'efface pas la nécessité de recourir aux assurances.

Tel n'est pas le cas aux USA, par exemple, où la prime est modulée en fonction du degré de risque, et où dans certain cas l'assurance est même refusée. Ce sont alors les individus qui assument pleinement le risque. Sans en arriver à cet autre extrême, une modulation serait souhaitable et devrait servir de base au développement de ces mêmes mécanismes dans d'autres pays.

C'est donc un délicat équilibre qu'il s'agit de trouver afin de couvrir correctement les personnes sans pour autant les déresponsabiliser, de la même manière qu'il n'est pas question de chercher à délocaliser toutes les populations côtières. Il s'agira de s'appuyer sur l'expérience des pays possédant déjà ce type de système depuis longtemps, et des spécificités culturelles et économiques de chacun.

B/ Transfert du choix de stratégie des pouvoirs publics vers les individus : où placer le curseur ?

Tout l'enjeu des assurances et des fonds d'indemnisation est d'apporter le soutien nécessaire suite à la survenue d'un aléa, tout en rendant la démarche cohérente avec la stratégie de gestion des risques, vers un équilibre entre aide financière et responsabilisation des individus. Il ne s'agit en effet pas d'encourager, de laisser perdurer le maintien dans une zone soumise à un risque conséquent. C'est ainsi que les questions d'assurance sont intimement liées aux orientations prises par les États dans leur stratégie de gestion des risques et d'adaptation aux changements climatiques, dans le sens où « Les mécanismes financiers liés à l'assurance requièrent un dialogue sur les risques acceptables et non acceptables, les valeurs à risque, et les actions spécifiques de réduction que le pays ou la zone peut ou doit vouloir prendre pour réduire les risques attendus liés au changement climatique[914] ».

Aussi, la modulation des financements doit nécessairement être accompagnée d'un travail de sensibilisation des populations. Le facteur financier, s'il est important, ne doit

[912] Pierre Louis DUBOURDEAU et *alii*, *op. cit.* p 26.
[913] *Ibid.*
[914] « Insurance-related finance mechanisms require a conclusive dialogue about acceptable and unacceptable risks, values-at-risk, and specific risk reduction actions that a country or area would or should be willing to take in order to lower expected risks from climate change. » Christoph BALS, Koko WARNER, Sonja BUTZENGEIGER, *op.cit.* p 640.

pas être le seul à entrer en considération. Il s'agit d'instaurer une cercle vertueux décrit pas Chantal Cans et *alii* où : « Les mesures d'indemnisation qui ont été prises depuis bien longtemps, et qui ont considérablement évolué, ont rétroagi sur la politique de prévention, celle-ci étant conditionnée en amont par l'indemnisation[915] ».

La question se pose alors de savoir si le conditionnement de l'aide doit réellement s'appliquer aux populations, qui n'ont pas toujours tous les éléments ou la capacité pour agir en conséquence, ou s'il appartient davantage aux pouvoirs publiques de prendre les mesures appropriées, favorisant ainsi le déblocage d'un certain nombre de sommes. Or, les opposants à une modulation des primes avancent l'argument selon lequel les particuliers sont davantage dans une position de victimes et ne sont pas en capacité de pleinement décider. Il est ainsi souligné par les spécialistes du domaine assurantiel que « des bonus/malus n'ont de sens que s'ils sont infligés aux acteurs se trouvant en positions de décideurs. En l'occurrence, les particuliers sont plus des victimes que des acteurs des actions de prévention à conduire, notamment en matière de risque d'inondation contre lesquels ce sont, en général, les pouvoirs publics qui disposent des prérogatives pour agir[916] ».

C'est sur ce principe que repose l'assurance nationale des inondations aux USA. Ainsi, le *National flood insurance act* conditionne l'octroi de la *Federal flood insurance* (assurance inondation fédérale) à l'établissement de *floodplain management strategy* (stratégie de gestion des zones inondables). L'élaboration de ces plans a pour conséquences de mettre en place des conditions et des restrictions à l'urbanisation dans des zones possédant un certain pourcentage de chance d'être inondées chaque année.

En revanche, en France, à ce jour, « La seule ébauche d'incitation est l'augmentation de la franchise en fonction du nombre de sinistres relevés dans les communes non dotées d'un « plan de prévention des risques prévisibles[917] ». Mais les administrés ne disposent pas vraiment de moyens de contraindre les autorités à en adopter un.

Aussi, au lieu de percevoir la modulation comme une punition, il est également possible de moduler dans le sens de l'encouragement. Peut être cité l'exemple américain où une modulation de la surprime est effectuée en fonction des mesures prises par les individus et les communautés (*community rating system*) au-delà de ce qui est exigé par le NFIP[918]. Dix niveaux existent, impliquant à chaque fois une réduction de 5% de la surprime[919].

Cette volonté de « conditionner l'aide » était également présente dans le projet d'*international pool* de l'AOSIS. Il était en effet prévu qu' « en évaluant les déclarations, l'autorité devait déterminer si et dans quelle mesure la perte ou le dommage aurait pu être évitée par des mesures qui auraient raisonnablement pu être prises en amont,

[915] Chantal CANS (dir. sci) et *alii*, *op.cit.* p 247.
[916] Pierre Louis DUBOURDEAU, et *alii*, *op. cit.* p 16.
[917] *Ibid.* p 26.
[918] https://www.fema.gov/floodplain-management-requirements.
[919] *Ibid.*

évitant ainsi l'aléa moral de ne pas avoir pris les mesures appropriées de prévention[920] ».

[920] « in assessing claims, the authority was to determine whether and to what extent the loss or damage could have been avoided by measures which mighy reasonably have been taken at an earlier stage, thus avoiding the moral hazard of not taking appropriate preventive measures. » Christoph BALS, Koko WARNER, Sonja BUTZENGEIGER, *op.cit.* p 624.

Le volet financier que nous venons d'aborder permet de compléter la vision d'ensemble de la gestion des risques dans les divers pays, et ainsi de positionner le déplacement au sein de cette stratégie. Tous ces paramètres, qu'ils soient inhérents à la culture juridique, aux règles applicables, au degré d'information, ou aux modes de financement, jouent de multiples rôles au regard du déplacement.

Ils permettent d'une part de favoriser l'adaptation sur place lorsqu'elle est jugée préférable, d'accorder aux populations des possibilités de quitter leur lieu de vie lorsqu'elles le choisissent, d'inciter au départ ou de favoriser la soustraction du terrain à l'habitation lorsque la stratégie adoptée va dans ce sens, et enfin d'obliger aux départ lorsque la situation est telle que le danger est trop important ou les investissements trop lourds.

Tout ceci doit se réaliser dans la recherche d'un équilibre entre les charges incombant aux autorités publiques, et celles imposées aux populations, ces dernières nécessitant d'être responsabilisées un minimum afin que la gestion du risque soit réellement commune, comprise et partagée.

Les règles de prévention sont alors dépendantes des modalités de financement, de même que ces types de financement dépendent des objectifs visés par les mesures de gestion des risques.

Mais cet aspect financier, bien que fondamental, n'est pas le seul thème qui doit être abordé pour réfléchir aux modalités les plus appropriées de déplacement.

Par ailleurs, comme cela est le cas depuis le début de notre démonstration, l'humain est au cœur de la problématique. Le déplacement doit être pensé par rapport aux attentes et besoins des populations, tant au niveau individuel que collectif. Considérer le déplacement dans sa globalité, par rapport à ces enjeux, implique alors de s'intéresser d'une part aux relations qu'entretiennent les déplacés entre eux, avec les autres populations, et vis-à-vis des autorités et des organismes privés, mais également d'autre part aux rapports qu'ils entretiennent avec les territoires, et plus largement que l'ensemble du pays voire de la communauté internationale entretien avec les espaces subissant des dégradations environnementales.

Cet enjeu de l'accompagnement, de la concertation, est d'autant plus important dans les communautés et pays où il existe moins de règles d'urbanisme. C'est dans la construction d'un projet que pourra être discuté le déplacement.

C'est en intégrant cette dimension que le déplacement sera considéré et organisé dans sa globalité et dans toutes ses implications.

Titre 2 : Pour une autre ambition du déplacement en faveur du déplacé et de la communauté

Si le déplacement est mieux anticipé, mieux intégré dans une politique de gestion globale et en lien avec les populations, ses conséquences négatives peuvent en principe être réduites. L'intérêt d'une anticipation et de l'intégration dans une stratégie globale est de prendre le temps de réfléchir avec les populations de la pertinence du déplacement et surtout de leurs besoins pour qu'il se déroule dans des conditions convenables et leur apporte des conditions de vie similaires ou meilleures.

Faire des droits de l'homme le fil conducteur du déplacement, et s'intéresser au déplacement en lui-même, à son déroulement et à l'installation par la suite, contribuerait ainsi à la réduction des préjudices subis par les déplacés. Cela implique des « considérations multiples qui doivent être prise en compte dans n'importe quel déplacement[921] », c'est-à-dire y compris dans les évacuations et déplacements temporaires.

Lorsque le terme de globalité est employé pour parler du déplacement, cela renvoie à toutes les dimensions impactées par le déplacement, et non uniquement à l'aspect hébergement et droit de propriété. Il est également important d'inclure l'ensemble des personnes concernées, ces dernières ne se limitant pas aux personnes déplacées. Les autres habitants d'une même ville ou d'une même zone concernée, ainsi que les habitants et autorités des zones d'accueil et de relocalisation doivent également être inclus.

Surtout, alors qu'en s'intéressant au déplacement, le focus est souvent placé sur les territoires de relocalisation, le sort des territoires délaissés est tout aussi important. Outre la question des espaces terrestres devenus marins du fait de la montée du niveau de la mer, cette question territoriale présente son importance à la fois pour les déplacés et leur capacité à accepter le changement, mais plus généralement pour la communauté ou le pays, dans la mesure où le devenir de ces zones peut et doit s'intégrer dans une politique plus général d'aménagement du territoire à l'aune des changements climatiques et de l'augmentation des risques côtiers.

Ce travail doit donc s'effectuer en deux temps : assurer une installation (temporaire ou définitive) dans le nouveau lieu dans le respect des droits de chacun (chapitre 1), se préoccuper davantage du sort des territoires « délaissés » en leur octroyant une protection, un statut, une utilité particulière, différente (chapitre 2) lorsque le retour n'est pas envisageable à court terme.

[921] Jane MCADAM, « Enseignements tirés d'expériences passées de réinstallation planifiée », Désastres et déplacement dans un climat changeant, *Revue migrations forcées*, n°49, mai 2015, Oxford, Centre d'études des réfugiés, p 32.

Chapitre 1 : Retour au déplacé : des droits préservés et une installation optimisée

La prise de recul par rapport aux enjeux du déplacement et à sa place dans la stratégie de gestion des risques ne doit pas nous faire oublier qu'il existe des droits applicables à tout être humain, qu'il convient de respecter en toutes circonstances, et notamment dans le cadre d'un déplacement, quelles que soient ses conditions. En effet, ainsi que nous le rappelle Jean-Marc Lavieille, « organiser l'assistance écologique, soulager les souffrances immédiates, cela est aussi essentiel[922] ».

S'il s'agit d'une première étape, le respect des règles humanitaires n'est pas le seul enjeu face au déplacement. Anthony Oliver-Smith souligne en effet la multitude de paramètres, plus ou moins présents, à prendre en compte en fonction des situations de déplacement, parmi lesquels les enjeux culturels, spirituels, ou le besoin de démocratie et de participation dans ces projet[923].

Ainsi, le respect de ces droits dans le contexte du déplacement, quelles qu'en soient les modalités (anticipé ou évacuation), implique la mise en œuvre de règles de gestion de crise afin d'assurer le respect des droits minimum (section 1), *a fortiori* lorsque le déplacement n'a pas lieu dans la précipitation. Ces règles devront être à la fois facilitées et complétées par d'autres mécanismes destinés à accompagner les déplacés sur le long terme, dans tous les aspects de leur vie, et de manière intégrée par rapport au lieu de relocalisation. Cela permettra d'une part d'éviter que les populations ne se retrouvent dans une situation aussi précaire, voire pire, qu'avant le déplacement, poussant parfois à migrer de nouveau. D'autre part, cela devra permettre de limiter les conséquences négatives engendrées par le départ, en privilégiant l'anticipation et en incluant les populations dans cette démarche. Suivant la même logique que celle qui préside à la décision de déplacer, la prise en charge logistique du déplacement doit également être anticipée, afin que chaque acteur sache ce qu'il doit faire, et ce qu'il est en droit d'attendre.

Mais surtout, c'est en sortant de l'unilatéralité qui préside encore trop souvent la gestion des risques, en agissant avec les déplacés et non pour leur compte, qu'un déplacement, qui plus est anticipé, peut avoir davantage de chances d'être moins préjudiciable, voire bénéfique pour les déplacés (section 2). La réussite correspondrait à une diminution du traumatisme, et une intégration optimale sur le nouveau lieu, tant sur le plan social qu'économique, ne se limitant pas à la seul acquisition d'une terre sur laquelle s'établir. En effet, ainsi qu'ont pu le démontrer certains auteurs, les risques de dégradation de la situation pour les déplacés se situent à plusieurs niveaux : « absence de terres, sans-

[922] Jean-Marc LAVIEILLE, Julien BETAILLE, Michel PRIEUR (dir.), *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit*, *op. cit.* p 420.
[923] Anthony OLIVER-SMITH, « Climate change, displacement and resettlement » *in* Scott LECKIE(ed.), *Land solutions for climate displacement,* Routledge studies in development, displacement and resettlement, Routledge, London & New York, 2014, p 84.

absence d'habitation, chômage, marginalisation, insécurité alimentaire, augmentation du taux de mortalité, désarticulation sociale[924] ».

[924] « landlessness, homelessness, joblessness, marginalization, food insecurity, increased morbidity, loss of access to common property resources, and social disarticulation. » A propos de l' « Impoverishment risks and reconstruction (IRR) model de Michael CERNEA, « Impoverishment Risks, Risk Management, and Reconstruction: A Model of Population Displacement and Resettlement », UN Symposium on Hydropower and Sustainable Development, Beijing, 27-29 oct. 2004.

Section 1 : Une planification de la prise en charge des déplacés pensée en amont de la réalisation du risque

La réduction de l'impact négatif du déplacement sur les personnes débute dès le moment du départ, particulièrement lorsque celui-ci est précipité par la survenue d'un aléa. L'anticipation n'implique en effet pas seulement l'anticipation d'un déplacement définitif lié à un risque trop important, notamment l'érosion, mais concerne également les déplacements temporaires (évacuation) qui s'ils ne sont pas pris en charge convenablement, peuvent avoir des conséquences graves, et notamment entrainer un déplacement définitif sans que celui-ci soit toujours justifié.

Aussi, alors que jusqu'à présent ne sont envisagées que les modalités de départ (les mécanismes juridiques de déplacement), quel est le sort des personnes une fois acquis le départ (imposé ou incité par la situation)?

En outre, le maintien des populations dans des zones soumises à des évènements récurrents dépend particulièrement de la capacité de la société à faire face.

Les principes généraux de droit humanitaire et des migrations (internes ou internationales) constituent un cadre qui tend de plus en plus à se développer et à s'adapter à ces nouvelles situations (§1). S'opère alors un renouvellement de la manière d'appréhender ces situations en ne s'intéressant non plus seulement au résultat (respecter les droits humains), mais à la manière d'y parvenir, notamment en anticipant, en coordonnant en amont[925].

Cela se manifeste par la mise en place de normes, de dispositifs visant à organiser le déplacement dans le respect des droits les plus fondamentaux, déjà potentiellement mis à mal par la dégradation de l'environnement (§2). Cela concerne des éléments tels que les systèmes d'alerte, de communication, l'évacuation, le logement d'urgence, etc[926].

§1- Le droit humanitaire au service des déplacés face aux catastrophes naturelles

Comme nous l'avons constaté, c'est souvent dans l'urgence, de manière réactive, que sont déclenchées les mesures et mécanismes d'aide aux victimes et aux déplacés (A). Même s'il importe de se diriger vers davantage d'anticipation, les règles humanitaires constituent un premier socle pour la prise en charge des déplacés, particulièrement pour les évènements soudains. Mais les réflexions récentes suscitées par la prise de conscience de l'existence de dégradations lentes de l'environnement et des conditions de vie, le constat de graves dysfonctionnements lors de la survenue de certains aléas, ainsi que les progrès en matière de prévision des risques, ont incité à davantage inscrire cette aide dans la logique anticipative (B), vers une meilleure coordination et donc efficacité. Surtout, cette démarche s'est effectuée par d'autres biais que les procédés classiques

[925] Anthony OLIVER-SMITH « Climate change, displacement and resettlement » *in* Scott LECKIE, *op.cit.* p 87.
[926] Fernando RAMÍREZ, « Resettlement as a preventive measure in a comprehensive risk reduction framework », *in* Elena CORREA, *Populations at Risk of Disaster A Resettlement Guide,* Washington, The World Bank and Global Facility for Disaster Risk and Recovery, 2011, p 16.

d'élaboration de normes. Elle est davantage axée sur la concertation entre tous les acteurs, la mise en place de cadres directeurs, les États n'étant plus les seuls impliqués.

A/ Des déplacés protégés par le biais de principes humanitaires : une préoccupation internationale

Le droit humanitaire tel qu'il est conçu actuellement est né de l'urgence, face à des situations de crise, armées ou naturelles[927]. L'État touché doit s'il le peut agir directement, ou demander de l'aide auprès de ses voisins et de la communauté internationale. Ainsi, la communauté internationale, dans un esprit de solidarité, et dans un souci de respecter et faire respecter la Charte de San Francisco[928], a mis en place un cadre juridique permettant d'intervenir rapidement et du mieux possible pour apporter de l'aide (2). Des règles – certes très générales – ont également été posées en matière d'accueil des migrants, y compris internes (1), constituant un socle à ne pas négliger, mais au contraire à améliorer.

1- Principes relatifs à l'accueil des migrants applicables en toutes circonstances

Bien qu'ainsi que nous l'avons dit, la plupart des déplacements environnementaux auront lieu en interne, certaines migrations internationales existent ou sont à prévoir tout de même. Des principes de prise en charge trouvent alors à s'appliquer, tandis que d'autres ont été élaborés pour les déplacés internes, quelle que soit la cause du départ.

Premièrement, en droit international, la liberté de circulation est surtout énoncée dans des textes très généraux. Ainsi, dans la DUDH, à l'article 13, il est proclamé que « 1. Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État. « et que « 2. Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays. L'article 12 du PIDCP[929] apporte une précision en énonçant que « 1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. « Le critère de légalité vient déjà restreindre cette liberté en exigeant un accord de la part de l'État pour accepter l'individu. Cet accord ne pose pas véritablement de problème s'agissant des nationaux, mais pour les étrangers, le pouvoir discrétionnaire reprend son importance. Autrement dit, énoncé tel quel, le droit de circuler ne s'appliquerait qu'à une catégorie d'individus : ceux qui ont été autorisés à entrer sur le territoire. En outre le même article précise que « 3. Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public,

[927] *Cf.* la création de la Croix-Rouge, Henri Dunant, *op. cit.* Les premières conventions humanitaires (la première Convention de Genève date de 1864) ont été adoptées pour règlementer les conflits armés. La protection des civils sera inclue dans la série de Convention de Genève de 1949. Par la suite, plusieurs résolutions des Nations Unies approfondiront ce droit et incluront les catastrophes naturelles.
[928] Conférence des Nations Unies, « Charte des Nations Unies », San Francisco, 26 juin 1945.
[929] Cet article est repris à la lettre dans l'article 2 du protocole additionnel à la CEDH n°4.

la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte. « Ces catégories ont vraisemblablement intégré l'ensemble des motifs sur lesquels se basent les autorités étatiques pour filtrer les entrée sur leur territoire et assoir leur souveraineté dans ce domaine, en adoptant souvent « une conception singulièrement large de ces motifs[930] ».

Néanmoins, plusieurs résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies ou du Conseil des droits de l'Homme témoignent, notamment selon Mélanie Dubuy, de « l'existence d'une *opinio juris* en faveur de ce droit[931] », permettant d'assurer sa plus grande diffusion et protection. De même, les restrictions fondées sur l'ordre public doivent être justifiées et proportionnées. Cela implique pour l'État « une obligation négative de ne pas entraver le départ des personnes présentes sur son territoire et une obligation positive de prendre les mesures nécessaires pour leur permettre l'exercice effectif de leur droit[932] ».

C'est essentiellement par le biais de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants que le principe de non refoulement a été consacré. L'article 3§1 de la Convention des Nations Unies contre la torture énonce ainsi qu' « Aucun État partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture. » La Cour européenne des droits de l'homme fera une première application concrète de ce principe sans le célèbre arrêt Soering c. RU du 7 juillet 1989[933], se basant sur l'article 3 de la Convention européenne. Ce n'est cependant pas une vision extensive qui a été retenue par les différentes juridictions, le Comité des droits de l'homme considérant que ce principe s'appliquait aux « droits les plus fondamentaux[934] ». En outre, un bémol doit être apporté dans la mesure où « Ledit principe est, par définition, une obligation d'abstention et non un devoir d'agir assurant à son bénéficiaire un établissement stable et durable dans le pays de refuge[935] ».

D'un autre côté, le principe de traitement minimum international, qui a émergé au fil du temps, permet à tout migrant de bénéficier d'un socle de droits, évitant la discrimination[936]. Lors de la Commission du droit international sur la codification sur la responsabilité de l'État, le rapporteur spécial Garcia Amador entre 1956 et 1961

---

[930] Patrick DAILLIER et *alii*, *Droit international public*, 8e ed., Paris, LGDJ, Lextenso, 2008, p 746.
[931] Mélanie DUBUY, « À propos de l'émergence d'un nouvel ordre migratoire mondial, aspects récents » *in* SFDI, *L'Etat dans la mondialisation*, Colloque de Nancy, Paris, Pédone, 2013, p 350.
[932] Vincent CHETAIL, « Migration, droits d'Homme et souveraineté : le droit international dans tous ses états », *in* CHETAIL Vincent (dir.), *Mondialisation, migration et droits de l'Homme : le droit international en question*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p 68.
[933] CEDH, 7 juill. 1989, *Soering c. Royaume-Uni,* Série A n° 161, *Grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homm*e, n° 16.
[934] Comité des droits de l'homme, 28 juillet 1997, A.R.J.C contre Australie, § 6.15.
[935] Vincent CHETAIL, *op. cit.* p 83.
[936] S'agissant du traitement des étrangers, deux thèses se sont longtemps opposées. La première, celle du traitement national, « réside dans le respect dû à la souveraineté territoriale de l'Etat de résidence, qui ne saurait être contraint à garantir aux étrangers un traitement plus favorable que celui qu'il accorde à ses propres ressortissants. » Cette théorie a été soutenue par les États d'Amérique du Sud et les pays décolonisés, considérant la protection diplomatique activée par les grandes puissances comme de l'interventionnisme. La seconde théorie, est celle du traitement international, basée sur un standard minimum « issu de la coutume universelle et des principes généraux du droit ». *Ibid.* p 39 et 42.

proposait d'inclure cette question dans le projet, affirmant que les étrangers ont le droit de bénéficier du même traitement que les nationaux, dans le respect des droits fondamentaux. L'inclusion de cette problématique sera finalement abandonnée, et il faudra attendre 1985 pour que l'Assemblée Générale des Nations Unies adopte la Déclaration sur les droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent[937]. Elle rappelle que les droits fondamentaux sont applicables de la même manière aux étrangers[938]. La généralisation et la réaffirmation de la clause de non-discrimination dans l'ensemble de cette production normative internationale[939] joue alors un rôle fondamental.

Aussi, le droit des migrants va trouver son application la plus efficace dans l'utilisation de certains droits de l'homme explicitement garantis, pour engendrer de nouvelles obligations pour l'État d'accueil envers la personne, grâce à une « protection par ricochet ». Ainsi, la protection de la vie privée et familiale du migrant implique le droit au regroupement familial et l'interdiction d'expulser des individus ayant des liens familiaux avec d'autres personnes sur le territoire, et l'autorisation d'entrer dans le pays pour les personnes ayant déjà des membres de leur famille sur le territoire. Le Comité des droits de l'homme indiquera dans le cadre de l'affaire Bakhtiyari c. Australie, le 6 novembre 2003, que « le fait de séparer du conjoint valablement résidant dans un État une épouse et ses enfants qui arrivent dans cet État peut soulever des questions au regard des articles 17 et 23 du Pacte[940] ». Pour les étrangers résidents de longue durée sur le territoire, l'expulsion est dans une majorité des cas synonyme de violation de la vie privée et familiale[941].

Le comité des droits de l'homme établira également une liste des droits civils et politiques garantis pour les étrangers dans son Observation générale n°15 sur la situation des étrangers au regard du Pacte.

Au-delà de ces considérations relatives au statut des personnes, l'obligation de porter secours aux déplacés, quelle que soit leur situation, s'est également forgée au niveau du droit international général, recevant ensuite une implication interne.

---

[937] AGNU, Résolution 47/144, « Déclaration sur les droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent », 13 décembre 1985.

[938] A partir de cette date, le sort des étrangers sera inclus dans la plupart des textes internationaux, soit en adaptant des droits à cette situation, soit en créant des obligations particulières à leur égard, dans certains cas. Citons entre autres la Convention relative aux droits de l'enfant, ou celle contre la torture. Le droit des femmes, le droit au développement, seront également imprégnés de cette préoccupation. Enfin, à côté de ces considérations générales, la protection du travailleur migrant a fait l'objet d'une attention particulière, notamment par le biais de l'organisation internationale du travail (OIT). Auparavant, CIJ *Barcelona Traction Light and Power Company*, 5 fev. 1970, Rec. p 32, *AFDI* 1970, vol. 16, n°1, pp 307-328, Chron. Jean Charpentier.: « Dès lors qu'un Etat admet sur son territoire […] des ressortissants étrangers […], il est tenu de leur accorder la protection de la loi et assume certaines obligations quant à leur traitement. »

[939] *Cf.* notamment l'article 2§2 du PIDCP, ou encore l'article 1er de la CESDH.

[940] Comité des droits de l'homme, 79e session, « Communication n° 1069/2002, Bakhtiyari c. Australie », 6 nov. 2003, CCPR/C/79/D/1069/2002.

[941] Dans ce domaine, la protection de la CEDH peut être considérée comme particulièrement ouverte dans la mesure où « The scope of « family life » in ECHR Article 8 can be defined by both biological, legal and social criteria ». « Le champ de la « vie familiale » dans l'article 8 de la CEDH peut être défini à la fois par des critères biologiques, légaux, et sociaux. » Le travail du juge se base sur un examen de proportionnalité approfondi.

2- Des principes humanitaires ancrés dans le droit international, applicables en toutes circonstances

Si le respect et la mise en œuvre des droits de l'homme supposent un contexte propice, apaisé[942], il existe de nombreuses situations où ces conditions ne sont pas réunies, qu'il s'agisse de difficultés politiques, sociales, ou environnementales. Cela ne signifie pas que le respect des droits de l'homme est totalement impossible mais que les difficultés seront plus importantes[943]. C'est ce type de contexte qui peut être rencontré après la survenue d'un aléa lorsque les infrastructures et les institutions sont ébranlées, particulièrement si les mesures de prévention n'ont pas été suffisantes et que l'évènement est devenu catastrophe. Ce contexte peut également être prétexte à accentuer les discriminations envers certaines populations ou assoir un pouvoir autoritaire. La gestion du typhon Nargis en Birmanie en est un exemple marquant[944].

Face aux possibles dérives et prenant conscience que la souveraineté étatique ne pouvait être prétexte au non-respect des droits de l'homme en cas de crise, la question du droit d'ingérence[945] émerge dans la communauté internationale, confrontée à des conflits meurtriers et à la paralysie des États pour les faire cesser. Par la suite, la réflexion a évolué vers le concept de responsabilité de protéger[946]. La naissance et le développement de ce concept s'inscrit dans un contexte poussant la communauté internationale à considérer que « les États souverains ont la responsabilité de protéger leur population contre les génocides et autres atrocités commises en masse, et que s'ils n'en ont pas la volonté ou la capacité, c'est la responsabilité de la communauté des États[947] ». Cela débouchera sur deux séries de résolutions de l'Assemblée générale, puis du Conseil de Sécurité. Ainsi, la résolution 43/131 adoptée le 8 décembre 1988 affirme l'importance de l'aide humanitaire et réaffirme les principes d'humanité, de neutralité et

---

[942] C'est notamment ce que l'article 28 de la DUDH affirme en énonçant que « Toute personne a droit à ce que règne sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente déclaration puissent y trouver plein effet. ». AGNU, Résolution 217 A (III) « Déclaration universelle des droits de l'homme », Paris, 10 déc. 1948.

[943] C'est pour cette raison que dans des situations extrêmes, possibilité est donnée aux États d'apporter des aménagements à l'application de ces droits en cas de danger exceptionnel menaçant l'existence de la nation. Article 4 PIDCP : « 1. Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale. 2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles 6, 7, 8 (par. 1 et 2), 11, 15, 16 et 18. 3. Les États parties au présent Pacte qui usent du droit de dérogation doivent, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, signaler aussitôt aux autres États parties les dispositions auxquelles ils ont dérogé ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation. Une nouvelle communication sera faite par la même entremise, à la date à laquelle ils ont mis fin à ces dérogations. ». AGNU, Résolution 2200 A (XXI), « Pacte international relatif aux droits civils et politiques », 16 déc. 1966, entrée en vigueur 23 mars 1976.

[944] Natalie NOUGAYRÈDE, Philippe BOLOPION et Thomas FERENCZI, « Birmanie : vif débat sur la « Responsabilité de protéger » », *Le Monde*, 14 mai 2008.

[945] *Cf.* Mario BETTATI, Bernard KOUCHNER (ed.), *Le devoir d'ingérence*, Paris, Denoël, 1987, 300 p ; Mario BETTATI, *Un droit d'ingérence*, *RGDIP* 1991, p 643.

[946] *Cf.* notamment SFDI, *La responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, Pédone, Paris, 2008, 358 p ; Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté*, La responsabilité de protéger*, 2002, 99 p.

[947] Elisabeth FERRIS, « Evaluer l'impact des Principes : une tâche inachevée », Déplacement interne : dix ans de principes directeurs *Revue migrations forcées*, Oxford, Centre d'étude pour les réfugiés, déc. 2008, p 11.

d'impartialité. Elle rappelle également clairement le lien entre respect des droits de l'homme et secours aux victimes en « considérant que le fait de laisser les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre sans assistance humanitaire représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme[948] ». Aussi, les États sont donc invités à demander de l'aide et à travailler en étroite collaboration avec les organismes de secours et les autres États lorsque la gravité et l'urgence de la situation l'imposent.

La résolution 45/100 (14 décembre 1990) vise à mettre en place, à la suite de concertations, « les moyens de faciliter l'acheminement aux victimes (…) de l'assistance humanitaire appropriée, y compris par la mise en place de couloirs d'urgence »[949]. Quant à la résolution 45/101, elle rappelle l'ensemble des précédentes résolutions relatives à ce sujet, et prend acte du rapport remis par la Commission indépendante pour l'étude des questions humanitaires internationales, dans l'optique du renforcement d'un « nouvel ordre humanitaire international »[950]. Bien qu'adoptées dans un contexte essentiellement tourné vers les conflits, ces résolutions trouvent également à s'appliquer lorsque des catastrophes naturelles frappent un pays.

L'apport de cette assistance humanitaire repose sur plusieurs principes, découlant du droit international général, et mentionnés dans les résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU précédemment évoquées, visant à encadrer l'action des secours sans dépasser le rôle humanitaire de par le principe d'impartialité, dérivé du principe général de non-discriminationLe rapporteur Eduardo Valencia-Ospina nous en offre un état des lieux exhaustif[951] dans le rapport de la CDI consacrée à la question. Tout d'abord, le principe de neutralité, suppose que les secours doivent faire « abstraction de tout contexte politique religieux, ethnique ou idéologique[952] ». Afin de mener à bien la mission de secours, le principe de coopération, « fondement de l'ordre juridique international[953] » est également essentiel. Il figure notamment parmi les sept principes fondamentaux du droit international contenus dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États.

Le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe garantis également que « 2. L'aide est apportée sans aucune considération de race, de croyance ou de nationalité du bénéficiaire, et sans

[948] AGNU, Résolution 43/131 « Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre », New York, 43e session, 18 déc. 1988.
[949] AGNU, Résolution 43/100, « Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre », New York, 45e session, 14 déc. 1990.
[950] AGNU, Résolution 43/101, « Nouvel ordre humanitaire », New York, 45e session, 14 déc. 1990.
[951] Eduardo VALENCIA-OSPINA, (rapporteur spécial), « Rapport préliminaire sur la protection des personnes victimes de catastrophes », Commission de droit international, 16e session, 5-6 juillet et 7-8 août 2008, Genève, p 9, A/CN.4/598
[952] *Ibid.* p 17.
[953] *Ibid* p 21.

discrimination d'aucune sorte. Les priorités en matière d'assistance sont déterminées en fonction des seuls besoins[954] ».

A ces principes relatifs aux modalités de l'aide, s'ajoutent ceux conditionnant le déclenchement de secours et l'implication des autres États dans le pays sinistré. Les principes de souveraineté et de non intervention, rappelés à plusieurs reprises par la CIJ[955], s'appliquent à ces situations de crise mais la cour précisera toutefois que la « fourniture d'aide strictement humanitaire (…) ne saurait être considérée comme une intervention illicite (…)[956] ». Ce principe aura une incidence sur la procédure exigée lors du déclenchement d'une opération d'aide humanitaire internationale. Ainsi, l'intervention suppose qu'une demande d'assistance ait été préalablement émise par l'État victime, ou que celui-ci ait accepté une offre d'un État tiers.

Or, dans la réalité, ces principes ne sont pas toujours respectés. Ainsi, grande pourvoyeuse d'aide, l'Union européenne, soucieuse de ces questions a eu l'occasion de déplorer qu' « (…) On observe une tendance croissante à ignorer ou à enfreindre de manière flagrante le droit international, y compris le droit international humanitaire, le droit relatif aux droits de l'homme et le droit des réfugiés. (…) », et d'affirmer que « 10. L'UE a la ferme volonté de maintenir et de promouvoir les principes humanitaires fondamentaux que sont l'humanité, la neutralité, l'impartialité et l'indépendance[957] ». La première étape dans l'apport d'aide aux déplacés environnementaux serait donc de renforcer le respect de ces principes en sanctionnant les manquements, et surtout en renforçant les cadres existants dans l'optique de mieux anticiper, coordonner l'aide.

La situation des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays demeurant préoccupante malgré ces résolutions, les acteurs humanitaires ont entrepris d'aller plus loin en consacrant des textes spécifiques au déplacement. Sans qu'il s'agisse de textes coercitifs, ces initiatives ont permis de faire progresser plusieurs pays vers un plus grand respect des droits humains quelle que soit la situation. Le texte de référence à ce sujet s'intitule « Principes directeurs relatifs à la protection des déplacés internes de 1998, adopté sous l'égide du Comité International de la Croix-Rouge[958]», reposant sur

---

[954] Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Comité international de la Croix-Rouge « Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les Organisations non-gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe », 1994, http://www.icrc.org/fre/assets/files/publications/icrc-001-1067.pdf.

[955] CIJ 9 mars 1949, *Détroit de Corfou* rec. p 4. et CIJ *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua,* 27 juin 1986, rec. p 14, *AFDI* 1986, vol. 32, n°1, pp 153-191.

[956] CIJ *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, *Ibid*. § 242.

[957] Déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne (2008/C 25/01).

[958] L'histoire de ce texte a débuté en 1992 avec la nomination d'un représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées, Francis Deng. Les travaux ont ainsi commencé dans l'objectif de rédiger un texte répondant à cette problématique. Comme c'est le cas dans la plupart des discussions à propos de la rédaction d'un texte international, plusieurs visions s'affrontaient. C'est ainsi que « Les juristes américains défendaient une démarche fondée sur les besoins, c'est-à-dire d'identifier d'abord les besoins des PDI puis d'étudier comment le droit existant y compris le droit coutumier et ses résolutions pourrait y répondre. » Tandis que « D'autres, en particulier les Européens, défendaient une démarche plus traditionnelle, axée sur les droits fondamentaux, c'est-à-dire de prendre uniquement en considération les droits dont jouissent les PDI. » Roberta COHEN, Francis M. DENG, « Genèse et défis », Déplacement interne : dix ans de principes directeurs, *Revue Migrations Forcées*, Oxford, Centre d'études sur les réfugiés, décembre 2008, p 4.

l'idée que les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ne perdent pas leurs droits et peuvent invoquer les normes internationales de protection.

Le choix de s'orienter vers un texte non contraignant semble s'être avéré judicieux, dans la mesure où la forme adoptée en a fait un outil d'accompagnement des acteurs dans la gestion d'un déplacement, et n'a pas suscité les réticences qu'aurait pu engendrer le caractère contraignant d'un accord. Ainsi, « L'OIM a salué le rôle des principes directeurs qui peuvent être utilisés, au début des catastrophes, comme une liste de contrôle pour mettre au point une stratégie de réponse et garantir l'efficacité de la planification et de l'intervention[959] ». Cela permet de toucher un plus large éventail d'acteurs, ce texte se révélant également utile pour la société civile, les ONG, les organisations internationales en charge de la question, telles que l'UNHCR, l'UNICEF, l'OHCHR. Différents manuels ont d'ailleurs vu le jour, inspiré de ces principes directeurs, et adaptés à la mission de chacun. Finalement c'est l'efficacité opérationnelle et la coordination entre les différents acteurs qui se sont vue renforcées par ces règles. L'UNHCR a d'ailleurs reconnu que « Les principes ont en grande partie permis de structurer les réponses opérationnelles[960] ».

Le bilan qui a pu en être tiré est que ces principes se sont effectivement diffusés auprès des différentes autorités étatiques, mais il est également important que les potentiels déplacés eux-mêmes connaissent leur existence et s'en saisissent pour faire valoir leurs droits s'ils ont été transposés dans la législation interne, ou pour mener des actions afin que ces droits soient pleinement reconnus. Ainsi, pour Elizabeth Ferris « Le défi pour les dix ans à venir est de s'assurer que les PDI sont conscientes de leurs droits humains essentiels et qu'elles voient dans les principes un instrument utile leur permettant de promouvoir l'exercice de ces droits[961] ».

Alors que ces réflexions et textes n'ont initialement pas été prévus spécifiquement pour les situations relevant du domaine environnemental, ils se révèlent également pertinents dans ce contexte. Mais l'augmentation des préoccupations relatives aux catastrophes naturelles a poussé à développer de nouveaux outils, à mesure qu'a émergé l'idée selon laquelle l'anticipation, la prévention étaient possibles et nécessaires pour optimiser la gestion de ces évènements, et nécessitaient d'adapter les outils à cette nouvelle orientation.

B/ Des principes réaffirmés et adaptés aux catastrophes naturelles et environnementales

Les questionnements et initiatives relatifs à l'aide humanitaire semblent de plus en plus tournés vers les catastrophes naturelles (1). L'idée ici encore est d'anticiper, d'organiser au préalable les secours afin que lorsque l'évènement survient, tout se passe

[959] « Réussites, défis et recommandations », Conclusions de la Conférence pour le dixième anniversaire des Principes directeurs 16-17 octobre 2008, *in* Déplacement interne : dix ans de principes directeurs, *Revue Migrations Forcées*, décembre 2008, Centre d'études sur les réfugiés, Oxford, p 6.
[960] Khassim DIAGNE et Hannah ENTWISLE, « L'UNHCR et les principes directeurs », Déplacement interne : dix ans de principes directeurs, *Revue Migrations Forcées*, Oxford, Centre d'études sur les réfugiés, déc. 2008, p 33.
[961] Elizabeth FERRIS, « Evaluer l'impact des Principes : une tache inachevée », Déplacement interne : dix ans de principes directeurs, *Revue Migrations Forcées*, Oxford, Centre d'études sur les réfugiés, déc. 2008, p 11.

pour le mieux. Cela procède d'une lente évolution, où la prévention des catastrophes par la réduction des vulnérabilités inclut un volet de préparation aux crises et situations d'urgence.

Il s'agit de disposer d'une logistique plus importante, c'est-à-dire plus poussé que la seule aide spontanée. Afin de cibler au mieux ce qui est nécessaire, particulièrement dans ce contexte, d'autres initiatives ont ainsi vu le jour et paraissent particulièrement intéressantes pour gérer l'accueil des déplacés en toutes circonstances (2).

1- Développement de dispositifs d'encadrement et d'anticipation de l'aide humanitaire pour un déplacement moins long et moins contraignant

Relativement récente, la notion d'assistance écologique, s'inscrit « dans la filiation de l'assistance humanitaire[962] ». Le principe 18 de la déclaration de Rio dispose que « la communauté internationale doit faire tout son possible pour aider les États sinistrés ». Néanmoins, si d'importants efforts sont à saluer, Jean-Marc Lavieille estime que « La consécration de l'assistance écologique est actuellement insuffisante, il faut la renforcer[963] ». Cela peut passer par un renforcement des outils actuels ou par l'adoption de nouveaux textes (plus large que la seule question des déplacés). L'auteur y voit « une forme de coopération », « un corolaire du droit à la vie[964] ». Cela passe dans un premier temps par la coordination entre les États, de manière générale ou au sein d'organisations préétablies.

Ainsi, les États européens se sont aussi dotés de dispositifs de secours, harmonisés ces dernières années par l'Union Européenne. Un fond de solidarité, visant à apporter un soutien financier sous la forme d'une subvention, a été mis en place en 2002 par un règlement du Conseil[965]. Dans le paragraphe 5, il est précisé qu' « En application du principe de subsidiarité, les interventions de cet instrument devraient être limitées aux catastrophes majeures ayant des répercussions graves sur les conditions de vie, le milieu naturel ou l'économie. » Le terme de catastrophe majeure implique un certain degré de gravité et de dommages, dépassant assez régulièrement les capacités du pays[966].

Quant au volet sécurité civile de l'Union Européenne, impliquant une intervention matérielle, il comporte un aspect interne à l'Union et un aspect tourné vers les pays tiers. Cette coopération renforcée dans le cadre d'intervention de secours date de 2002. Dans la décision 2007/779/CE, Euratom du Conseil du 8 novembre 2007, modifiant la

[962] Jean-Marc LAVIEILLE, « L'assistance écologique », *in* Jean-Marc LAVIEILLE, Julien BÉTAILLE, Michel PRIEUR (dir.), *op. cit.* p 414.
[963] *Ibid.* p 416.
[964] *Ibid.* p 417.
[965] Règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11 nov. 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne.
[966] En principe, ce sont les conditions de l'article 2§2 qui s'appliquent, telles qu'énoncées: « On entend par « catastrophe majeure », au sens du présent règlement, toute catastrophe qui occasionne dans l'un au moins des États concernés, des dégâts dont l'estimation est soit supérieure à 3 milliards d'euros, aux prix 2002, soit représente plus de 0,6 % de son RNB. ». Le même article prévoit néanmoins la possibilité de dérogations pour des cas exceptionnels ne répondant pas à ces critères.

décision du 23 octobre 2001 instituant un mécanisme communautaire de protection civile est la dernière en date, l'article 1§2 précise le périmètre de l'intervention de la manière suivante : « La protection que doit assurer le mécanisme concerne en premier lieu les personnes, mais également l'environnement et les biens, y compris le patrimoine culturel, en cas de catastrophe naturelle et causée par l'homme, d'acte de terrorisme et d'accident technologique, radiologique ou environnemental, ainsi que de pollution marine accidentelle, survenant à l'intérieur ou à l'extérieur de la Communauté, en tenant également compte des besoins particuliers des régions isolées, ultrapériphériques, insulaires ou d'autres régions de la Communauté. » Le dispositif comporte des mesures liées à la préparation du matériel et des moyens humains, pour être opérationnels très vite, et insiste sur l'importance de la coordination et des systèmes d'alerte et d'intervention.

La France est ainsi dotée d'un dispositif ORSEC, coordonné par le Préfet, dont la dernière modification date de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004.

A propos de l'assistance à apporter à l'extérieur de l'UE, l'office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO) a été créé dès 1992. Il est devenu en 2004 la direction générale de l'aide humanitaire avant d'intégrer en 2010 la protection civile[967]. Le règlement CE n° 1257/96 du conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire énonçait ainsi que « les populations en détresse, victimes de catastrophes naturelles, d'événements tels que les guerres et les conflits ou d'autres circonstances extraordinaires comparables, ont le droit de recevoir une assistance humanitaire internationale lorsqu'il s'avère qu'elles ne peuvent être efficacement secourues par leurs propres autorités ». L'article 1er affirme que « L'aide humanitaire de la Commission comporte des actions non-discriminatoires d'assistance, de secours et de protection en faveur des populations des pays tiers, notamment les populations les plus vulnérables et en priorité celles des pays en développement, victimes de catastrophes naturelles, d'événements d'origine humaine, tels que les guerres et les conflits, ou de situations et circonstances exceptionnelles comparables à des calamités naturelles ou causées par l'homme, et ceci durant le temps nécessaire pour faire face aux besoins humanitaires résultant de ces différentes situations. » Cette action peut « être mises en œuvre soit à la demande d'organismes et organisations internationales ou non gouvernementales, d'un État membre ou du pays tiers bénéficiaire, soit à l'initiative de la Commission. » (article 6). Plus récemment, le rapport sur le Consensus européen sur l'aide humanitaire a été approuvé par le Conseil le 19 novembre, par le Parlement européen le 29 novembre et a été signé par les présidents de la Commission, du Conseil et du Parlement européen le 18 décembre 2007. Ensuite, une déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne (2008/C 25/01) a affirmé notamment que « 1. L'aide humanitaire est un impératif moral et l'expression fondamentale de la valeur universelle qu'est la solidarité entre les peuples. », et que « 8. L'aide humanitaire de l'UE a pour objectif d'apporter en urgence une réponse fondée sur les besoins dans le but de protéger des vies, de prévenir et d'atténuer la souffrance humaine ainsi que de

[967] http://ec.europa.eu/echo/about/presentation_fr.htm

préserver la dignité humaine, chaque fois que le besoin s'en fait sentir, si les gouvernements et les acteurs locaux sont débordés ou impuissants, ou s'ils ne sont pas disposés à agir. »

Par ailleurs, dans le Pacifique, la prise de conscience a été importante après le Tsunami de 2004. Ainsi, l'ASEAN (Association of South-East Asian Nations) a adopté le 6 janvier 2005 la Déclaration sur les actions à entreprendre pour renforcer le secours, la réhabilitation, la reconstruction et la prévention, suivi en 2006 par l'adoption de l'accord de confirmation pour les secours en cas de catastrophe et de situation d'urgence. Sur le plan opérationnel, ces accords prévoient notamment la création de l'ASEAN *coordinating centre for humanitarian assistance on disaster management* (centre de coordination pour l'assistance humanitaire et la gestion des catastrophes), l'ASEAN *disaster information sharing and communication network* (réseau de partage d'informations et de communication sur les catastrophes), l'ASEAN *committee on disaster management* (comité de gestion des catastrophes, et d'une *humanitarian task force* (force d'intervention humanitaire). En 2009, une nouvelle feuille de route est établie, pour toute la région Asie Pacifique, nommée Strategy for disaster risk reduction and emergency prepareness and response in the Asia Pacific Region, couvrant la période 2009-2015. Il s'agit surtout d'instruments politiques impliquant des réformes juridiques étatiques pour les concrétiser.

De même, la *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) (Association d'Asie du Sud pour la coopération régionale) dont font partie le Bangladesh, les Maldives, dispose d'un *Coastal zone management centre et surtout d'un Centre for disaster management and preparedness* (Centre pour la gestion et la préparation aux catastrophes), destiné à préparer et coordonner l'aide face à la réalisation d'un risque de manière soudaine et intense.

Ces avancées doivent permettre, dans la mesure du possible d'éviter toute atteinte au respect des droits de l'homme, notamment droit à la vie et à la sécurité en préparant en amont les secours, les lieux de repli, des dispositifs de logements temporaires prêts à l'utilisation, la répartition des rôles. L'on constate alors que dans un souci d'efficacité et de sortir des schémas classiques interétatiques, les dispositifs sont prévus de nouveaux cadres, plus souples, à l'initiative des acteurs non institutionnels. Ils sont également davantage tournés vers les besoins spécifiques relatifs à la qualité de déplacé.

2- De nouveaux cadres de coopération pour une gestion globale de la catastrophe

Concernant une approche globale sur la gestion des déplacements environnementaux, l'Afrique fait figure de précurseur concernant l'adoption d'une convention traitant du déplacement dans sa globalité, avec la Convention de Kampala. Adoptée en 2009, elle est entrée en vigueur le 6 décembre 2012. De ce fait, il n'est pas possible d'en tirer un bilan à long terme, mais de premières constatations. L'ambition de la Convention de Kampala était en effet de constituer « un cadre novateur et global

destiné à répondre tant aux besoins des déplacés qu'à ceux de leur communauté d'accueil[968] ». L'idée est véritablement de « développer une vision globale des déplacements fondée sur un cadre des droits de la personne », « à travers une analyse exhaustive[969] ». Cette volonté d'avoir une approche très englobante se retrouve dans la définition retenue du déplacement, regroupant un grand nombre de réalités. Il s'agit en effet selon la convention du « mouvement, l'évacuation, ou la réinstallation involontaires ou forcés de personnes ou groupes de personnes à l'intérieur des frontières internationalement reconnues d'un État ». Parmi les mesures phares de cette convention, l'on peut citer l'article 3 imposant aux États d'adopter des mesures appropriées dans leur législation interne. Cette transposition dans le droit interne, déjà recommandée dans les principes directeurs de 1998, permettrait une meilleure adaptation aux réalités étatiques et donnerait une plus grande force juridique à ces normes. La force de ce texte réside également dans la volonté de mettre en place un véritable suivi des déplacés internes, quels qu'ils soient et quelle que soit la durée de leur déplacement. En effet, l'article 13 prévoit la création d'un registre des personnes déplacées internes. En outre, la convention ne traite pas uniquement des déplacements organisés dans des camps, mais également de l'accueil des personnes au sein de familles d'accueil, souvent proches de ces individus. Dans ce cas de figure, les organismes d'aide sont généralement moins sollicités, mais cela ne signifie pas que ces familles d'accueil n'ont pas besoin d'un soutien dans leur tâche, et que les déplacés ne rencontrent pas de difficultés dans l'exercice de leurs droits. De ce fait, la convention, à travers cette approche globale « encourage les États et les organisations internationales à reconnaitre la nécessité de renforcer les capacités de toutes les composantes des communautés affectées, de les responsabiliser et de les aider à accroitre leur résilience pour leur permettre de défendre et d'exercer pleinement leurs droits[970] ». Au sein de ce texte, des liens sont également établis avec les autres instruments internationaux pertinents, notamment la CCNUCC, démontrant une volonté de prendre en charge la question des changements climatiques et de leurs conséquences sur les populations. La Convention s'inscrit également dans le sillage des travaux réalisés sur la prévention et la gestion des catastrophes naturelles, avec l'adoption du Cadre Hyogo et les travaux de la Commission sur la codification de la protection des personnes victimes de catastrophes.

L'initiative Nansen, née en 2011, constitue une méthode différente de réflexion et de mobilisation des acteurs. Il ne s'agit pas d'élaborer un texte à vocation contraignante comme dans les projets précédemment cités, mais de dégager un consensus sur des principes destinés à renforcer la protection au niveau international ou local, par le biais d'instruments divers. Ces principes « dressent le contour général d'un cadre de gestion des déplacements provoqués par les catastrophes en identifiant les acteurs clés et les domaines d'activité pertinents[971] ». C'est ainsi qu'« Un principe clé du travail de

[968] Observatoire des situations de déplacement interne, « La convention de Kampala un an après : avancées et perspectives », Union africaine, Conseil norvégien pour les réfugiés, 2013, p 10.
[969] *Ibid.* p 13.
[970] *Ibid.* p 19.
[971] Walter KALIN, « Des principes Nansen à l'initiative Nansen », Prévenir le déplacement, *Revue migrations forcées,* déc. 2012.

l'initiative Nansen est l'implication de toutes les parties-prenantes, la consultation et la participation[972] ». L'organisation, basée sur un « processus consultatif ascendant, dirigé par les États et extérieur à l'ONU[973] », repose sur un groupe de pilotage composé de plusieurs États parmi lesquels le Bangladesh, un « groupe d'amis » chargés d'entretenir les liens, et un comité consultatif composé de représentants des diverses catégories d'acteurs.

Selon Walter Kalin, dont la participation au projet a été essentielle, « L'initiative étendra sa portée au-delà de la simple question de la protection des personnes pour toucher aux questions de coopération et de solidarité internationales; aux normes de traitement des personnes affectées relative à leur admission, leur séjour et leur accès aux droits élémentaires; et aux réponses opérationnelles, dont les mécanismes de financement et les responsabilités des acteurs internationaux de l'humanitaire et du développement[974] ».

Le contenu de ces principes repose sur trois piliers : la coopération internationale et la solidarité ; les standards d'admission, de séjour, et de statut ; les réponses opérationnelles, incluant les mécanismes de récolte de fonds et de responsabilité pour les acteurs internationaux humanitaires et de développement[975]. Nous retrouvons dans ces principes les éléments déjà invoqués pour apporter une protection aux déplacés tels que le principe selon lequel la responsabilité d'aider les victimes incombe en premier lieu aux États concernés (principe 2), ou la nécessité d'utiliser au maximum les normes de droit international déjà existantes (principe 7). Les principes renvoient également à d'autres textes comme le Cadre Hyogo (principe 5) ou les principes directeurs pour la protection des déplacés internes (principe 8).

Des consultations sont prévues dans plusieurs grandes régions du monde, notamment le Pacifique, l'Asie du Sud Est, afin de réunir les États, les Organisations internationales, la société civile, et tous les autres acteurs potentiellement impliqués sur la question.

Pour mener à bien cette démarche, l'Initiative Nansen vise également à s'inclure et à engager un dialogue avec d'autres espaces ou organismes pertinents tels que le Sommet humanitaire international organisé en mai 2016 à Istanbul[976], le Forum global sur les migrations et le développement, ou encore le Forum des iles Pacifique[977]. De plus, d'importants efforts sont effectués pour bénéficier de ces consultations dans le but de mieux comprendre les déplacements environnementaux, la vulnérabilité des personnes, et ainsi en déduire la protection approprié. La diffusion de ces connaissances est également considérée comme un facteur d'incitation à adopter les mesures nécessaires.

---

[972] « Un principe de travail clé dans l'Initiative Nansen est l'implication de multiples parties-prenantes, la consultation et la participation. » The Nansen Initiative, « Strategic framework and work plan 2014-15 », version 29 janvier 2014, p 1.
[973] Walter KALIN, *ibid.*
[974] *Ibid.*
[975] The initiative Nansen initiative, *op. cit.* p 1.
[976] www.worldhumanitariansummit.org.
[977] *Cf.* tableau, The initiative Nansen initiative, *op. cit.* p 2.

Par ailleurs, toujours dans la catégorie des instruments cadre non contraignants, l'Inter-Agency Standing Comittee (IASC)[978] a rédigé un « Framework on Durable solutions of internally displaced persons »[979] (Cadre pour des solutions durables pour les personnes déplacés internes). Celui-ci met l'accent sur la nécessité de considérer le déplacement dans son ensemble et de travailler sur la possibilité d'un retour, et non de se focaliser sur l'urgence post-catastrophe. L'OHCHR résume la philosophie de ce texte ainsi : « une solution durable est trouvée quand les déplacés internes n'ont plus d'assistance spécifique et de besoins de protection liés à leur déplacement et peuvent jouir de leur droits humains sans discrimination liée au déplacement[980] ». Pour une mise en pratique plus efficace, l'IASC a également élaboré des « Operational guidelines on the protection of persons in situations of natural disasters »[981] (Lignes directrices opérationnelles sur la protection des personnes confrontées à des catastrophes naturelles), englobant l'ensemble de la problématique, au-delà de la seule question des déplacés.

Ces textes ont ceci de commun qu'ils prônent une démarche *bottom-up*, axée sur la concertation avec les populations touchées, et sur une implication de tous les acteurs intervenant dans ces contextes de crise.

Leur contenu est essentiellement axé sur l'organisation de l'évacuation et la prise en charge des personnes. Même dans une démarche d'anticipation, cet aspect doit demeurer important, et doit surtout être lui aussi anticipé.

§2- Le respect des droits fondamentaux des déplacés dans l'alerte et l'évacuation

Face à la survenue d'un aléa, les premières heures avant et pendant l'évènement sont déterminantes non seulement pour limiter les dommages corporels, mais également pour assurer une prise en charge des déplacés respectueuse de leurs droits. L'urgence et la précipitation, comme en témoignent certaines expériences, y compris dans des pays disposant d'importants moyens (France, USA), aboutissent malheureusement bien souvent à des situations humanitaires catastrophiques, risquant même de prolonger le déplacement et de freiner le rétablissement des populations (retour ou réinstallation). Deux étapes méritent donc d'être encadrées au mieux : l'alerte (A) qui évite les dommages corporels mais suscite un déplacement, même temporaire ; et les conditions de prise en charge et d'évacuation (B). Même si une solution à terme (retour ou relocalisation) sera étudiée, cela ne signifie en effet pas que les droits de l'homme doivent être « suspendus « le temps de ces périodes difficiles.

---

[978] https://interagencystandingcommittee.org/. Forum fondé en 1992, composé d'acteurs onusiens et non-onusiens.

[979] IASC, « Framework on Durable solutions of internally displaced persons », The brookings institution, University of Bern, avril 2010, 46 p.

[980] « a durable solution is achieved when internally displaced persons no longer have any specific assistance and protection needs that are linked to their displacement an can enjoy their human rights without discrimination on account of their displacement. » OHCHR, « Protecting the human rights of internally displaced persons in natural disasters. Challenges in the Pacific », Discussion paper, 2011, p 3.

[981] IASC, « Operational guidelines on the protection of persons in situations of natural disasters », The Brookings - Bern Project on Internal Displacement, Washington, jan 2011, 68 p.

A/ L'alerte organisée en amont

Traiter de l'alerte revient à s'intéresser premièrement aux procédés d'avertissement (temps, moyens) de manière générale. Il s'agit également de veiller à la réception de ces informations par les populations et à leur capacité d'agir en conséquence. Les problématiques de discrimination et de précarité ressurgissent en effet dans ce domaine, certains ne disposant pas des connaissances pour en tirer les conséquences, d'autres étant sciemment, culturellement mis à l'écart, au péril de leur vie.

Premièrement, des progrès technologiques remarquables sont à noter. Il est ainsi possible à présent de mettre en place des systèmes d'alerte par sms, ou par d'autres médias. La diffusion de cartes météorologiques avec différents niveaux d'alerte représentés par un code couleurs et/ou des pictogrammes, accompagnés de prescriptions a été mise en place dans la plupart des pays.

Le cadre Sendai énonce notamment à l'article 33 (b) qu'il importe d' « D'investir dans des systèmes de prévision et d'alerte rapide multirisques et multisectoriels axés sur la population, dans des mécanismes de communication en cas de risque de catastrophe et en cas d'urgence, dans des technologies sociales et des systèmes de télécommunications et de surveillance des risques, et de les moderniser, de les entretenir et de les renforcer ; d'élaborer ces systèmes dans le cadre d'un processus participatif ; de veiller à ce qu'ils répondent bien aux besoins des utilisateurs, notamment d'un point de vue socioculturel, y compris pour la problématique hommes-femmes ; de promouvoir l'utilisation d'installations et de matériel d'alerte rapide simples et peu coûteux ; et d'améliorer les moyens de diffusion des alertes rapides en cas de catastrophe naturelle[982] ».

Cela suppose que les habitants disposent de moyens pour obtenir ces informations, et donc d'un certain niveau de vie. Aussi, est-il important de tenir informée la population par des moyens plus « traditionnels » et universels. Les sirènes/cloches constituent le moyen le plus sûr, ainsi que l'a constaté notamment le rapport post-Xynthia[983].

En outre, il est très important d'analyser convenablement les données scientifiques et d'en tirer les préconisations appropriées pour faire face à l'aléa. Un exemple marquant est celui de la gestion de Xynthia en France, où l'accent a été porté sur les risques liés au vent, alors que la catastrophe est finalement venue de la mer. Ainsi, les conseils de comportement sur l'avis de vigilance nationale étaient clairs : « Dans la mesure du possible : rester chez vous ; évitez toute activité extérieure[984] ». Cela s'est avéré « contre-productif(s), et même mortel(s) » pour les personnes qui s'étant calfeutrées chez elles et ne disposant ni d'étage ni de comble accessible, se sont retrouvées prises au piège par la montée des eaux. C'est ainsi la « capacité à réceptionner et à interpréter les avis de

[982] AGNU, « Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), 3e conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe », 9e séance plénière, 18 mars 2015, UNISDR, 35 p.
[983] Cour des comptes, *op.cit.* p. 34-35.
[984] Alain ANZIANI, *op.cit.* p. 40.

prévision météorologique » qui doit être améliorée « pour adapter au mieux les dispositifs de prévention immédiate puis d'intervention[985] ».

En France, la loi[986] prévoit l'obligation d'adopter un plan communal de sauvegarde. Pourtant, lorsque Xynthia est survenue, beaucoup de commune en étaient dépourvues, de sorte que de nombreux élus ont agis avec « les moyens du bord[987] », faisant du porte-à-porte pour demander aux habitants d'évacuer. Parallèlement, les secours sont intervenus de manière significative et efficace, avec 37 000 interventions pour sauver 1500 personnes. La sécurité civile et les sapeurs-pompiers ont également reçu le renfort d'autres départements.

De manière générale, une analyse des législations de chaque pays montre qu' « Au moins cent États ont promulgué une législation nationale relative à la prévention des catastrophes, à l'intervention en cas de catastrophe, ou à certains de leurs aspects[988] ». Aux États-Unis, l'un des principaux textes est le « Robert T Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act », adopté en 1988. Il prévoit que le président peut autoriser les agences fédérales à porter secours aux États touchés. La *Federal Emergency Management Agency* (FEMA) (Agence fédérale de gestion d'urgence) est chargée de coordonner l'action, et les fonds sont mis à disposition via le *Disaster Relief Fund* (Fonds d'aide aux catastrophes). Pour que ce mécanisme soit déclenché, le Président doit signer une déclaration pour déclencher différentes aides, notamment pour l'hébergement[989].

Au Bangladesh, c'est le « Standing Orders on Disaster » qui sert de base pour répartir le rôle de chacun, inspiré des cadres internationaux et nationaux en matière d'adaptation et de prévention des risques. Il est encadré par le «Disaster Management Act » adopté en 2012 qui organise de manière plus globale la gestion des crises lorsqu'un risque survient et intègre un volet préventif. Sa mise en pratique est opérée par des comités nationaux et locaux, chargés d'organiser la répartition des compétences entre les différents acteurs, et d'assurer une coordination et une application suffisante lorsqu'un aléa survient. A en outre été adopté le National Plan for Disaster Management 2010-15, toujours inspiré des objectifs généraux des NAPA.

Enfin, les moyens dont disposent les populations sont également essentiels. Ainsi, par un exemple particulièrement marquant, Marc Zaninetti souligne que « le fait de posséder une automobile s'est révélé critique lors du passage de l'ouragan Katrina[990] ». Chris Kromm et Sue Sturgis préciseront que parmi les deux tiers de la population ne

[985] Jean-Louis LÉONARD, *op.cit.* p. 11.
[986] L 731-3 du code de la sécurité civile.
[987] Alain ANZIANI *op.cit.* p. 42.
[988] Eduardo VALENCIA-OSPINA, *op.cit.* 13.
[989] Mis à l'épreuve par l'ouragan Katrina, ce système a fait l'objet de plusieurs critiques, notamment dans son application concrète. Ainsi, l'aide financière étant basé sur un remboursement, il s'est avéré très difficile pour certaines collectivités d'avancer la somme nécessaire pour apporter l'aide suffisante aux victimes. L'association Advocates for Environmental human rights a également faire remarquer que l'effort avait surtout reposé sur les États fédéraux, alors qu'il aurait dû surtout selon elle reposer sur l'Etat fédéral. *Cf.* Chris KROMM, Sue STRUGIS, « Hurricane Katrina and the Guiding principles on internal displacement. A global human rights perspective on a national disaster », Institute for Southern Studies, Jan. 2008, Special report vol. 36, n° 1 & 2.p 9.
[990] Jean-Marc ZANINETTI, « Adaptation urbaine post-catastrophe : la recomposition territoriale de La Nouvelle Orléans », *Cybergeo : European Journal of Geography* (En ligne), Espace, Société, Territoire, document 636, mis en ligne le 26 mars 2013 p 205.

possédant pas de voiture, 24 % était afro-américains, d'après une étude réalisée en 2000[991], établissant ainsi un lien entre pauvreté et moyens de se protéger. De même, lorsque des discriminations préexistent, la rareté des lieux de repli (particulièrement les refuges construits à cette fin peut tendre à ce que ce soit les plus privilégiés socialement qui monopolisent les abris au détriment des plus précaires.

Aussi, à ce niveau également les populations doivent être impliquées, participer activement. Il s'agit d'entretenir cette « culture du risque[992] » si utile pour prévenir le risque mais aussi pour l'affronter lorsqu'il se réalise. Des réunions régulières avec les populations doivent être organisées par les autorités afin que chacun sache comment réagir face au risque. C'est ce qui est préconisé dans le « Handbook guidelines » sur le sujet : « Des exercices d'urgence et des simulations ainsi que des campagnes d'alerte et d'information nationales et locales sont régulièrement organisées, avec la participation active des autorités locales, des agences de secours, des entreprises, des populations concernées et des personnes de passage dans la zone[993] », et prévu expressément dans les législations de plusieurs pays.

Outre l'information, il est également possible d'aller plus loin en organisant des exercices de simulation, notamment auprès des enfants dans les écoles. L'éducation au risque est un pilier essentiel dans la gestion du risque. C'est ce que préconise le cadre Sendai au point 33.h) : « promouvoir, dans le cadre de la préparation aux catastrophes, des interventions et du relèvement après une catastrophe, l'organisation périodique d'exercices – d'évacuation entre autres –, de séances de formation et la mise en place de systèmes d'appui de proximité, afin d'assurer la rapidité et l'efficacité des interventions en cas de catastrophe et de déplacement de populations, y compris s'agissant de l'accès à des lieux sûrs et de la distribution de vivres et d'autres secours essentiels, selon les besoins au niveau local[994] ».

Dans les pays fonctionnant sur un mode de prise de décision collective (autour de la communauté), il est d'autant plus naturel pour eux de se réunir pour échanger sur un sujet. C'est alors davantage l'apport extérieur, en termes de connaissances, et de capacité d'intervention lors de la survenue du risque qui se révèlera important. Aussi, cette préparation doit s'effectuer en étroite collaboration avec l'ensemble des acteurs impliqués, notamment les ONG.

Par ailleurs, même si l'objectif est de s'assurer qu'un maximum de personnes comprendront les enjeux d'une évacuation et agiront en conséquence, les habitants conservent le droit de refuser l'évacuation, mais doivent être pleinement informées des risques et surtout que leur refus exonère les autorités si un dommage survient[995].

---

[991] Chris KROMM, Sue STURGIS, *ibid.* p 13.
[992] *Cf. supra* p 120.
[993] « emergency drills and simulations as well as national and local information and alert campaigns are regularly organised, with active participation by local authorities, relief agencies, companies, the populations concerned and people temporarily in the area » Michel PRIEUR, « Ethical Principles on Disaster Risk Reduction and People's Resilience », European and Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA), 2011, p 25.
[994] AGNU, « Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015 – 2030 », *op. cit.*
[995] Michel PRIEUR, « Ethical Principles on Disaster Risk Reduction and People's Resilience », *op. cit.*

Une fois cette phase anticipée et gérée du mieux possible, les conditions d'accueil et de prise en charge dans les premières heures, semaines, voire mois de l'évacuation sont tout aussi délicates et doivent également être prévues et encadrées au préalable.

B/ Vers une amélioration des conditions de prise en charge dès le début du déplacement

Une fois acquis qu'une zone devra être évacuée si l'aléa survient, encore faut-il également organiser la prise en charge des déplacés : identifier les lieux d'accueil, de relogement, coordonner l'apport des éléments nécessaires pour subvenir aux besoins les plus élémentaires. Pour ce faire, ici encore nous disposons à la fois de législations dans certains pays, mais également de cadre directeurs, parmi lesquels le cadre Hyogo (actualisé par Sendai), ainsi que les « Ethical Principles on Disaster Risk Reduction and People's Resilience[996] » (Principes éthiques sur la réduction des risques de catastrophe et la résilience des populations). Les États particulièrement vulnérables se dotent ainsi de *National disaster plan*, inspirés des NAPA, tandis que les législations d'autres pays touchés, tels que la France ou les États-Unis, adaptent également leur législation. La question des moyens matériels est alors cruciale.

Toujours dans l'optique d'anticiper et d'organiser du mieux possible la gestion des évènements naturels susceptibles d'intervenir, la question de l'hébergement temporaire doit être réfléchie en amont. Des abris peuvent être construits, comme cela a été fait au Bangladesh. Des lieux peuvent également être expressément identifiés comme des lieux d'accueil. Il peut s'agir d'école, de salles communales, voire de stades, à conditions que l'hygiène et la sécurité soient respectées. Nous avons en effet déjà mentionné les conditions dans lesquels ont été pris en charge les sinistrés de Katrina dans le Superdome. De même, il n'est pas envisageable de replacer les populations dans un espace également soumis à un ou plusieurs risques.

Aussi, si aux autorités doit être attribuée la charge d'identifier les zones sécurisées où prendre en charge les déplacés, les organisations (OI ou ONG) doivent également voir leur rôle précisé. Il s'agit en amont d'attribuer une ou plusieurs tâche à chacun, en s'assurant qu'ils disposent de moyens suffisants pour assurer leur mission.

Cette planification en amont doit être communiquée aux populations, afin qu'elles sachent les modalités de leur déplacement. C'est notamment ce qui est prévu dans les Plan communaux de sauvegarde français, et préconisé par les cadres internationaux mentionnés précédemment (notamment Cadre Hyogo, puis Sendai). La priorité n°4 du Cadre d'action de Sendai est effet intitulée « améliorer la préparation pour une intervention efficace et pour « Faire et reconstruire mieux »[997] ».

Dans ce contexte, l'information est un facteur crucial à plusieurs égards. Il s'agit en effet de permettre aux populations touchées de reprendre en main leur situation, leur futur,

[996] *Ibid.*
[997] AGNU, « Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015 – 2030 », *op. cit.*

et de leur donner les moyens d'agir si toutefois certains de leurs droits étaient remis en cause. Ainsi, le Handbook affirme également que « Les personnes, groupes ou communautés évacuées en raison de risques sérieux et de menaces imminentes de catastrophe, sont informés du moment de l'évacuation, de la procédure à suivre, la destination et la durée d'évacuation prévue. Les modalités d'évacuation garantissent que leur dignité, leur droits fondamentaux sont protégés, et doivent inclure une protection spéciale pour leur propriété et leurs effets[998] ».

Elle doit s'accompagner, lorsque l'évacuation et la prise en charge ont eu lieu, de contrôles réguliers afin de s'assurer du respect des conditions de vie minimum. Ce contrôle pourrait être effectué par une autorité indépendante soit étatique, soit internationale. Le rôle des associations de protection des droits de l'homme est de nouveau crucial.

L'aspect financier étant comme toujours central, des aides financières doivent rapidement être apportées pour soutenir ces missions. C'est la raison pour laquelle des fonds spéciaux doivent être constitués en amont, et les procédures administratives pour les débloquer simplifiées. L'on reprendra ici l'exemple des États-Unis, où le FEMA dispose de fonds spéciaux pour intervenir si le Président déclare que cela est nécessaire compte tenu de la situation. En France également il existe des fonds d'urgence débloqués dans ce genre de situation. C'est ainsi qu'après Xynthia, le fond d'aide au relogement d'urgence, créé en 2006 et prévu à l'article L 2335-15 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) a été mobilisé. Ce financement, initialement prévu par la loi pour une durée de six mois, a été prolongé jusqu'à ce que des solutions pérennes soient trouvées.

De même, en application du « Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act », la FEMA américaine possède la compétence pour organiser et financer l'hébergement des populations après un sinistre[999]. Elle s'appuie notamment sur la « National Disaster Housing Strategy[1000] » adoptée en 2008. La Section 403 du Stafford Act concerne l' « *essential assistance* » tandis que la section 408 traite de l'hébergement permanent ou semi-permanent.

En outre, ainsi que l'affirme les « Principes Ethiques » édités sur la question, l'hébergement temporaire doit durer le moins longtemps possible[1001]. Les abris temporaires, bien que de plus en plus performants, doivent donc laisser la place à des solutions plus durables. En effet, l'objectif de l'évacuation est de mettre à l'abri les personnes. Il ne s'agit pas de pérenniser la situation et transformer, comme cela est

[998] « 3. Persons, groups or communities evacuated because of serious risks and imminent threats of disaster are duly notified of the time of the evacuation, the procedures to be followed, the destinations and the expected duration of the evacuation. The arrangements for evacuation guarantee that their dignity and their fundamental rights are protected, and should include special protection for their property and effects. » Michel PRIEUR, « Ethical Principles on Disaster Risk Reduction and People's Resilience », *op. cit.* pp 25 et 27.

[999] Pour un état des lieux détaillés, *cf.* Francis X. MCCARTHY, *FEMA Disaster housing : from sheltering to permanent housing*, Congressional Research Service, 27 août 2010, 28 pp.

[1000] Department of homeland security, 2008.

[1001] Michel PRIEUR, « Ethical Principles on Disaster Risk Reduction and People's Resilience », *op. cit* p 34.

malheureusement encore bien trop souvent le cas[1002], le logement temporaire en solution d'hébergement à plus long terme. Des solutions de relogement plus pérennes doivent donc également être identifiées en amont.

Cela implique de déterminer rapidement si les personnes pourront revenir, et sous quelles conditions, et d'initier les démarches de reconstruction ou de relocalisation, sans pour autant que la précipitation ne viennent compromettre le processus de prise de décision.

[1002] *Cf.* notamment Le déplacement prolongé, *Revue migrations forcées*, Oxford, Centre d'études sur les réfugiés, n°33, oct. 2009.

Même en envisageant le déplacement sous l'angle de l'anticipation face aux risques, la gestion de crise et la prise en charge humanitaire lorsqu'un aléa survient ne doivent pas être négligés, au contraire. C'est grâce ici aussi à une anticipation efficace que l'évacuation peut se dérouler dans de meilleures conditions. La conscience du risque par les populations et leur connaissance du comportement à adopter se révèle alors fondamental.

Le choix de la stratégie à adopter, et plus particulièrement d'opter pour le déplacement dépend ainsi également des capacités à faire face si le risque se réalise, particulièrement pour les évènements soudains à répétition (notamment les ouragans).

Le respect des principes humanitaires fondamentaux est en tout état de cause une exigence quelle que soit la situation.

La démarche pour que les droits fondamentaux soient respectés lors d'un déplacement anticipé et définitif comporte des différences avec la manière de gérer une crise, mais présente également des similitudes quant à la nécessité de prendre en compte tous les aspects de la vie des personnes, et d'impliquer ces derniers dans toutes les étapes du processus, toujours dans le but d'assurer un respect optimal de leurs droits.

Section 2 : Construire le déplacement à long terme ensemble et dans la globalité de ses aspects

Dans le processus initié à partir de l'identification du risque, jusqu'au moment du départ et de la relocalisation, plusieurs points apparaissent particulièrement importants pour que cela se déroule dans les meilleurs conditions (et éviter une situation parfois plus précaire qu'avant). Aussi, plus le départ sera anticipé, préparé, en tenant compte de tous les aspects de la vie, de tous les droits potentiellement atteints plus il y aura de chance de réduire les impacts négatifs du changement. Ce postulat est particulièrement adapté aux déplacements intégrés dans la gestion des risques avant qu'ils ne surviennent, mais doit également être du mieux possible mis en pratique après une évacuation, lorsque la décision sur le long terme s'oriente vers une relocalisation plutôt que vers une reconstruction.

Il apparait que le préalable à toute prise de décision et à toute action est l'information des populations sur les risques et sur leurs implications en terme d'adaptation (§1). L'information ne doit alors pas être pensée comme une fin en soi mais en tant que préalable à la participation, d'autant plus lorsque l'Etat possède un dispositif législatif moins important pour orienter la stratégie et encadrer le déplacement.

Ce n'est que si ces conditions sont réunies que la concertation pourra aboutir à un départ et une réinstallation réfléchis et en accord avec les souhaits et les besoins des personnes (§2), exprimés à chaque étape. Ces populations sont bien évidemment les personnes soumises au déplacement, mais également – et cela est particulièrement important – les populations déjà présentes sur les lieux de relocalisation. Que ce soit en terme de droit de propriété et de planification territoriale, d'économie ou de culture, un manque de communication et coordination avec ces personnes peut mettre en péril la réussite de la relocalisation, c'est-à-dire la possibilité pour les déplacés d'améliorer leur conditions de vie et de ne pas subir un préjudice trop important.

Les principaux acteurs travaillant sur ces problématiques confirment cette nécessité, considérant que « Si la relocalisation n'est pas conçue et planifiée comme un processus multidimensionnel qui supporte les relocalisés en restaurant leurs conditions de vie et en les aidant à s'adapter à leur nouvel habitat, alors plusieurs risques socio-économiques peuvent être réduits. Un autre risque dans la planification du nouveau lieu de vie est de mépriser le droit de la population à participer ainsi que leurs caractéristiques sociales et culturelles[1003] ».

Nous touchons ici à ce qui correspond au terme anglo-saxon de *planned relocation*, défini comme « mesure orientant la solution, impliquant l'État, dans lequel une communauté (différente de l'individu, ou de l'habitant) est physiquement déplacés sur un autre lieu et

[1003] « If resettlement is not conceived and planned as a multidimensional process that supports resettled people in restoring their livelihoods and helps them adapt to the new habitat, then several social and economic risks could be incurred. Another risk in planning the new settlement is to disregard the population's right to participation and its social and cultural characteristics. », Elena CORREA, « Preparing to Plan and Implement Resettlement » *in* Elena CORREA, *Populations at Risk of Disaster A Resettlement Guide*, Washington, The World Bank and Global Facility for Disaster Risk and Recovery, 2011, p 51.

y est relocalisé[1004] », afin de tendre vers une idée de « *community-based strategy adaptation* » (stratégie communautaire d'adaptation).

Bien que disposant pour le moment d'assez peu d'exemple, nous nous fondrons essentiellement sur la France, l'Alaska, et certains petits États insulaires, pour en déduire des lignes directrices et les mettre en perspective avec législations d'autres pays soumis à ce même type de problématique.

§1-Information et participation : préalables à la construction d'une relocalisation par et pour les déplacés

Pour qu'un déplacement ne soit pas synonyme de profond traumatisme, et qu'à la contrainte liée au risque naturel ne s'ajoute pas une prise en charge par les autorités vécue comme l'exercice d'un pouvoir arbitraire, un équilibre doit être recherché entre davantage d'accompagnement pour les populations qui souhaitent partir mais ne trouvent pas d'appui suffisant, et des procédures imposées à des populations opposées au déplacement sans prévoir d'écoute et de participation.

Cette exigence était déjà dans l'esprit des rédacteurs de la CCNUCC à l'article 6, intitulé « Education, formation et sensibilisation du public »[1005].

Aussi, lorsque le déplacement semble constituer la solution à privilégier, voire la seule solution, cela doit également s'inscrire dans une démarche d'information (A) et de participation (B), les habitants devant être replacés au cœur des décisions. Il ne s'agit pas uniquement d'informer pour mieux justifier le déplacement, mais d'informer pour que les individus, les communautés s'approprient la décision, ce qui n'est malheureusement pas suffisamment souvent le cas comme nous le démontrent les exemples en présence. Dans les propos qui suivent nous nous fonderons en effet sur un certain nombre de situations concrètes pour pointer d'une part les lacunes, et d'autre part mettre en avant des initiatives et règles intéressantes en matière de concertation.

A/ Droit à l'information, pour une acceptation et une prise de décision facilitée

Ainsi que nous l'avons vu précédemment, la connaissance et l'évaluation du risque constitue le socle sur lequel est élaborée la stratégie de gestion des risques, le déplacement constituant l'une de ces stratégies possibles. Aussi, afin que les populations concernées soient impliquées dans le processus de déplacement, elles doivent être en possession de tous les éléments pour évaluer la situation, pour connaitre les intentions des autorités, la position des différents acteurs, et agir en conséquence. Cela leur permettra d'une part de mieux comprendre et donc accepter cette situation, et d'autre

[1004] « solutions-oriented measure, involving the State, in which a community (as distinct from an individual/ household) is physically moved to another location and resettled there. » UNHCR, *Planned relocation, disasters and climate change : consolidating good practices and preparing for the future,* Sanremo, Italy, 12-14 March 2014, p 10.

[1005] AGNU, « Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », *op. cit.*

part de disposer des éléments pour participer aux processus, donner un avis sur un certain nombre de points.

Il ne s'agit plus, comme préalablement, d'une information orientée vers la gestion de crise, mais d'une information plus globale, sur la nature des risques encourus, les mesures préconisées, et surtout les propositions de relocalisation suggérées[1006].

Les outils de planification ont donc également une vocation pédagogique, « le plus souvent, conçus également comme des outils d'information, soit à l'égard des autorités nationales et locales, soit à l'égard des citoyens, de l'opinion publique[1007] ».

Les outils techniques sont ainsi générateurs d'informations, mais d'autres supports peuvent aussi être expressément conçus pour informer le public concerné.

Au niveau international, ce droit à l'information a été consacré dans divers textes, notamment dans le principe 10 de la Déclaration de Rio. Il a également été reconnu par la CEDH, via l'article 8. A propos de risques majeurs, elle a ainsi affirmé que les autorités devaient mettre en place « une procédure de communication de l'ensemble des informations pertinences et appropriées tenant à l'évolution de la santé des personnes ayant participées aux activités dangereuses entreprises par un gouvernement[1008] ».

En France, le « Procès Xynthia » de plusieurs élus de la Faute-sur-mer a été l'occasion pour le juge d'insister sur le caractère primordial de ce droit, « élément essentiel du dossier[1009] ». Le juge de première instance déclarera notamment que « la délivrance d'une information loyale et transparente sur le risque naturel est capitale. Elle permet l'exercice éclairé de la liberté de choisir l'endroit du territoire où l'on veut vivre, la liberté d'assumer ou non une part de risque sur son intégrité physique ou ses biens. C'est bien pour cette raison que la loi l'a érigée en un droit fondamental au profit du citoyen[1010] ».

En règle générale, notamment en France ou aux USA, l'État, du fait des importants moyens dont il dispose pour réunir les informations, constitue « le premier maillon de la chaîne[1011] ». Considérant les modalités d'accès à l'information, il est possible de distinguer entre informations qui doivent être mises à disposition du citoyens mais que celui-ci doit activement rechercher, et informations qui doivent impérativement parvenir directement aux individus concernés. Les collectivités locales constituent alors un rouage essentiel pour que les informations dont disposent les pouvoirs publics soient transmis aux populations en l'état ou plus particulièrement à travers des documents spécifiques. Cela est notamment le cas avec l'obligation d'élaborer un plan communal de sauvegarde (PCS).

[1006] Michel PRIEUR, « Ethical Principles on Disaster Risk Reduction and People's Resilience », *op. cit.* p 23.
[1007] Hélène PAULIAT, *op.cit.* p 267.
[1008] CEDH 19 février 1998, *Guerra c. Italie*, Req. n° 1161997-735-932. 20058/02, 11673/02 et 15343/02. ; CEDH 9 juin 1998, *McGinley et Egan c. Royaume-Uni,* Req. n° 21825/93 et 23414/94.
[1009] Chantal CANS, Jean-Marie PONTIER, *op. cit.* p 379.
[1010] Tribunal de Grande instance des Sables d'Olonne, *op. cit.* p 121.
[1011] Chantal CANS (dir. sci.) et *alii*, *op.cit.*p 159.

Nous avons déjà eu l'occasion de le constater, l'échelon local semble en effet le plus approprié pour établir un lien avec les populations.

Dans les pays où la législation est encore en cours de construction, et où l'action repose beaucoup sur des acteurs non institutionnels (Bangladesh, petits États insulaires), cette information est surtout véhiculée par les organismes humanitaires et de protection des droits, eux-mêmes acteurs dans la gestion des risques et l'organisation des déplacements.

L'information peut également porter sur d'autres éléments, tout aussi importants dans le contexte de la planification du déplacement : les droits dont bénéficient les populations, et les éventuelles procédures pour assurer leur respect. Cela va encore plus loin que le droit à l'information évoqué en relation avec le droit à un environnement sain, puisque cela va au-delà de la seule information sur la présence d'un risque. Il s'agit d'informer aussi sur les mesures envisageables et la manière dont elles seraient mises en œuvre.

Cette information n'est alors plus seulement une aide à l'acceptation, mais donne aussi des éléments pour contester les décisions. L'objectif n'est pas de permettre uniquement de se prononcer sur la décision de se déplacer, mais d'être impliqué dans toutes les étapes. Les personnes peuvent en effet être d'accord sur le choix de se déplacer, mais pas sur les modalités.

Davantage que la seule communication d'informations, c'est alors un véritable dialogue qui doit s'instaurer. Les auteurs du Resettlement Guide insistent ainsi sur le fait que « Ce qui est important est de s'assurer que les mécanismes choisis rendent une communication dans les deux sens possible, de sorte que l'entité en charge puisse diffuser l'information pertinente, et que les individus puissent donner des informations et obtenir des réponses à leurs questions et préoccupations[1012] ».

Cette communication de l'information doit donc permettre d'impliquer les populations concernées, de donner des éléments pour que ces déplacés reprennent le contrôle de leur avenir, à condition qu'elles disposent du cadre pour s'exprimer dans les meilleurs conditions, et que leur avis soit pris en considération.

B/ Développement des processus participatifs pour assurer la pertinence du déplacement et en fixer les modalités

Ainsi que nous avons déjà pu l'affirmer, le droit à la participation est fondamental pour la mise en œuvre de la stratégie de gestion des risques, particulièrement dans le processus de déplacement. Déjà reconnu plus globalement par la Convention

[1012] « What is important is to ensure that the mechanisms selected make two-way communication possible—so that the entity in charge can disseminate the relevant information, and individuals can provide information and obtain answers to their questions and concerns. » Elena CORREA, Fernando RAMIREZ « Formulating a Disaster Risk Reduction Plan and Determining the Pertinence of Resettlement » *in* Elena CORREA *op. cit.* p 41.

d'Aarhus[1013] en matière environnementale, ce droit à la participation est également revendiqué, estimé nécessaire, lorsque c'est un changement de vie aussi radical que le déplacement qui est en jeu. En effet, ainsi que l'affirment Scott Leckie et Ezekiel Simperingham dans un ouvrage spécialement dédié à cette question, « en cas de réinstallation d'une communauté, il est nécessaire de procéder à une véritable consultation de celle-ci, à une sélection efficace et à la préparation des sites de réinstallation et du soutien continu qui sera apporté sur ces sites[1014] ». Cet avis est partagé par Oliver-Smith, affirmant qu'« une fois établi le besoin de relocaliser une communauté, soit à cause des conséquences d'une catastrophe ou d'un risque inacceptable, quand cela est possible, toutes les décisions à propos des nouvelles communautés doivent être prises dans un cadre participatif en prenant en considération le contexte socio-écologique si les résultats peuvent aboutir[1015]». De même, l'Initiative Nansen dans son ensemble est fondée sur la participation des communautés[1016].

La participation implique de prendre part au processus de désignation du lieu de relocalisation, à le valider. Il consiste aussi à pouvoir accéder et intercéder auprès des organisations impliquées lorsque cela est nécessaire.

Il s'agit d'un fort enjeu, à la fois opérationnel et « psychologique ». Anthony Oliver-Smith souligne en effet que « La compréhension et le degré de contrôle des circonstances sont nécessaires pour les êtres humains afin de gérer de manière productive et positive les changements[1017] », tandis que les auteurs du « Resettlement guide » alertent sur le fait que « Si les plans de gestion des risques sont formulés sans la participation des groupes qu'ils peuvent impacter, ils ne seront pas réalisable sur le plan social et politique[1018] ».

Pourtant, cela n'est pas si aisé que cela, dans la mesure où même si des moyens de participation existent, les populations les plus vulnérables sont davantage exclues de ces processus. Il importe donc de baliser cette participation.

En outre, un autre versant de la participation doit également être mis en œuvre lorsqu'un déplacement est envisagé : celui des populations d'accueil, dont l'arrivée de nouvelles personnes constitue un potentiel bouleversement tant culturel qu'économique.

[1013] Commission des Nations Unies pour l'Europe, « Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement », Aarhus (Danemark), 25 juin 1998.

[1014] Scott LECKIE, Ezekiel SIMPERINGHAM, « Priorité aux déplacements internes liés au climat », *Forced migration review,* Désastres et déplacement dans un climat changeant, Oxford, Centre d'études sur les réfugiés, n°49, juin 2015, p 35.

[1015] « once the need to resettle a community has been established, either through disaster impact or unacceptable risk, whenever possible, all decisions about new communities must be taken in a participatory framework with a consideration of the total socio-ecological context in mind if outcomes are to have the possibility of success. » Anthony OLIVER-SMITH, « Climate change, displacement and resettlement » *in* Scott LECKIE *op.cit.*, p 82.

[1016] *Cf.* Nansen Initiative *op. cit.* p 17.

[1017] « Understanding of and degree of control over circumstances are necessary for human beings to deal productively and positively with the forces of change. » Anthony OLIVER-SMITH « Climate change, displacement and resettlement » *in* Scott LECKIE, *ibid.*p 84.

[1018] « If risk management plans are formulated without participation by groups they may impact, they will not be feasible from a social and political standpoint. » Elena CORREA, Fernando RAMÍREZ, « Formulating a Disaster Risk Reduction Plan and Determining the Pertinence of Resettlement », *in* Elena CORREA, *op. cit.* p 38.

Concrètement, cette participation peut être organisée de différentes manières. Elle peut, et c'est le cas dans les pays possédant plutôt un dispositif législatif déjà consistant, être encadrée par des procédures légales. Ainsi, les enquêtes publiques, organisées avant l'adoption d'un certain nombre de projets de planification et protection de l'environnmement constituent un espace de dialogue. Cependant, cette approche présente ses limites, inhérentes au cadre dans lequel s'inscrit la procédure, pilotée, maitrisée, limitée par les autorités qui la met en œuvre.

Le référendum constitue un moyen de consultation intéressant pour les populations, afin qu'elles puissent s'exprimer éventuellement sur la pertinence du déplacement, mais aussi et surtout sur ses modalités. La sécurité impose en effet que dans certains cas, les autorités puissent agir même sans le consentement des personnes.

Une autre approche nous semble alors plus prometteuse pour la situation particulière des déplacés que nous traitons : celle de la constitution d'associations, de comités *ad hoc*, composés de représentants de chaque acteurs concernés, entièrement basée sur la concertation, sans autorité supérieure qui supervise. Un exemple en est donné avec Tulele Peisa (Papouasie Nouvelle Guinée), initiative que nous détaillerons ci-après, et qui regroupe les représentants des iles de départ et d'arrivée, de l'Eglises, des propriétaires des terrains, etc.

Plus largement, est à noter également le travail réalisé par les anciens (« sages ») des îles, le *Tinputz Relocation committee* et les représentants de l'Eglise catholique de Tinputz Bougainville dans le cadre du Carterets Integrated relocation programme[1019].

L'enjeu et de déterminer de quelle manière le déplacement peut avoir lieu tout en préservant l'équilibre culturelle, communautaire, et économique. Cela passe d'une part par l'identification des terrains utilisables pour relocaliser les personnes, et d'autre part par la préparation en amont de l'installation dans les domaines de la vie quotidienne, particulièrement l'insertion économique.

Le risque, si la concertation n'a pas suffisamment eu lieu, est de voir les nouvelles populations être déstabilisées, et manquer d'éléments essentiels à leur quotidien; et les populations d'accueil rejeter les nouveaux arrivants, ravivant certaines tensions notamment relatives à l'occupation et à l'exploitation des terrains. Pour reprendre les mots de Jane McAdam, cette participation doit ainsi permettre, dans tous ces aspects, de « se déplacer avec dignité[1020] ».

Bien sûr, cela n'enlève en rien la liberté individuelle d'installation qui peut être invoquée, notamment lorsque les personnes ont bénéficié d'une indemnisation pour la perte de leur maison, et recherche un autre bien immobilier, tel que cela s'est produit après Xynthia.

L'implication des populations va donc au-delà de la seule décision de se déplacer, mais suppose que les individus, et plus globalement les communautés concernées

[1019] Ursula RAKOVA, « The sinking Carteret Islands », *in* Scott LECKIE (ed.), *op. cit.* p 272.
[1020] Jane MCADAM, « Moving with dignity: responding to climate change-related mobility in Bangladesh », *in* Jane MCADAM, *Climate change, forced migration, and international law*, Oxford, Oxford Press, 2012, p 165.

puissent se prononcer sur l'ensemble du processus de relocalisation. Il est en effet reconnu qu'« Au vu de l'importance de la participation, cela doit être correctement planifié et déterminé en fonction des caractéristiques des communautés et des différentes parties prenantes, et doit faire partie d'un processus de formulation, d'application, de contrôle et d'évaluation du plan de réduction des risques[1021] ».

§2-Concertation et préparation de l'installation dans les zones d'accueil : pour une approche globale du déplacement

Le processus de décision afin d'organiser le déplacement doit permettre de réfléchir en amont et dans la concertation aux nouveaux lieux de vie et à la viabilité de l'installation. Il ne s'agit pas seulement de déterminer un lieu qui ne serait pas soumis au risque auquel l'on souhaite soustraire les populations, mais de s'assurer que ces dernières pourront mener une vie convenable, dans le respect de leurs droits les plus fondamentaux, dans le respect de leurs spécificités socio-culturelles. Outre la dimension purement pratique, logistique, la planification de la relocalisation présente également l'intérêt de rassurer les populations et de faciliter l'acceptation de la situation. Ainsi, Scott Leckie et Ezekiel Simperingham constatent que « les communautés désirent presque toujours rester sur place mais, si leur déplacement est nécessaire, elles souhaitent être réinstallées ensemble sur des terres plus sûres où elles bénéficieront d'un soutien socio-économique adapté, y compris des écoles, des hôpitaux et des moyens de subsistance[1022] », impliquant ainsi une amélioration des conditions de vie.

Constituant « une des causes les plus fréquemment mentionnée d'échec de relocalisation[1023] », le choix des terrains de relocalisation ainsi que la clarification de leur statut juridique forment donc une première étape (A). Mais pour que le déplacement ait lieu dans les meilleures conditions, un travail avec les populations présentes dans les nouveaux lieux, tant pour des considérations socio-culturelles qu'économiques (B) doit permettre une insertion durable. Cela est d'autant plus important lorsque, comme cela est souvent le cas, ce ne sont pas des individus isolés qui se déplacent mais une communauté.

A/ Identification, détermination du statut, et aménagement de la zone d'accueil

La recherche de terrains d'accueil peut s'orienter de différentes manières en fonction des populations concernées. Si une communauté assez importante, voire un village complet est concerné, un espace suffisamment grand pour reconstituer cette communauté doit être privilégié. Cela n'est cependant pas toujours possible, et de même que pour des déplacements moins massifs, il est également possible de mener une

[1021] « In view of the importance of participation, it must be duly planned and designed based on the characteristics of the communities and the different stakeholders, and should be part of the process of formulating, implementing, monitoring, and evaluating the risk reduction plan. » *in* Elena CORREA, *op. cit.* p 39.
[1022] Scott LECKIE, Ezekiel SIMPERINGHAM, *op. cit.* p 35.
[1023] « one of the most frequently mentioned causes of resettlement failure. » Anthony OLIVER-SMITH, « Climate change, displacement and resettlement » *in* Scott LECKIE, *op. cit.* p 70.

recherche « au cas-par-cas », sans perdre toute cohérence culturelle et sociale pour les déplacés.

Les problématiques ne seront donc pas tout à fait les mêmes, selon que l'on envisage une relocalisation dans des territoires déjà partiellement exploités (1), ou si un territoire vierge de toute occupation (comme cela peut être possible notamment sur certaines iles) est privilégié (2), puisque dans ce dernier cas il faudra également mettre en place toutes les infrastructures nécessaires.

Il convient de préciser dès à présent que concernant les petits États insulaires du Pacifique, les propos seront focalisés sur l'acquisition de terrains pour les habitants, la dimension internationale relative à la perte d'un territoire étatique étant abordée dans le chapitre suivant.

1- Outils de recherche et d'acquisition de terrain ou d'habitation dans des zones déjà développées

Lorsque l'on recherche des lieux de relocalisation pour des individus, il s'agit plutôt de rechercher des opportunités sur le marché immobilier, ou de redéfinir la politique de planification du territoire pour favoriser la réinstallation dans d'autres zones, avec des procédures plus spécifiques.

Ces démarches doivent intégrer plusieurs dimensions, résumées dans l'acronyme utilisé par Scott Leckie HLP, c'est-à-dire « Housing, land, property » (Logement, terre, propriété)[1024]. Les Pinheiro Principles[1025] reprennent également, entre autres ces différents éléments, de même que les Peninsula Principles[1026].

Le système de *khas* au Bangladesh, bien que considérablement perfectible dans la pratique[1027], constitue une procédure particulièrement intéressante dans ce contexte, à condition de procéder à certains aménagements[1028]. En effet, même si la redistribution de ces terres par le gouvernement ne s'effectue pas en fonction de critères environnementaux, elle est destinée à venir en aide aux plus pauvres. Or, ce sont ces mêmes démunis, vulnérables, que l'on retrouve dans les zones les plus exposées. Afin de contrer les éventuels obstacles, notamment l'appropriation de ces terres par les plus puissants, l'aide d'associations, de groupements pourrait permettre d'acquérir ces territoires au profit des populations concernées. Cela présenterait en outre l'intérêt de conserver une dimension collective, communautaire. Par ailleurs, une autre modification cruciale doit être apportée à ces règles : élargir la procédure pour les terres constructibles, le système ne fonctionnant actuellement que pour des terres agricoles. La forte implication de nombreuses ONG sur ces questions doit ainsi être exploitée et de

[1024] Scott LECKIE, *op.cit.*
[1025] Centre on housing and eviction, « The Pinheiro Principles », United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons, 2007, 24 p.
[1026] Peninsula Principles on climate displacement within States, 18 août 2013.
[1027] *Cf.* tableau synthétisant les obstacles rencontrés. M.D SHAMSUDOHA, M. SHAHADAT HOSSAIN, Mohammad SHAHJAHAN, « Land availability for climate-displaced communities in Bangladesh », *in* Scott LECKIE, *op. cit.* p 180.
[1028] *Cf.* Scott LECKIE, *op. cit.* p 150 s.

plus en plus orientée vers les questions environnementales[1029]. La présence de représentants de la société civile dans les différents conseils nationaux et locaux (*upazilla*) pour l'attribution des terres apparait être un puissant levier. Aussi, si la relocalisation de populations doit procéder d'une démarche à leur initiative et sous leur contrôle, il appartient aux autorités de renforcer également leurs moyens d'acquérir des territoires pour les proposer en priorité à ceux qui en ont davantage besoin, tel que cela se pratique avec le système de *khas*. Il est en effet constaté que ces dernières années, « Les gouvernements dans les pays affectés et les autres réalisent progressivement que l'utilisation de terrains publics ou leur acquisition, de même que l'isolement de certains terrains afin de les réserver pour l'éventuelle relocalisation de populations déplacées par le changement climatique constituent les stratégies les meilleures, les plus durables, et présentant le meilleur bilan cout/avantage pour gérer les déplacements liés au climat[1030] ».

Le droit de préemption, contenu dans certaines législations, apparait aussi particulièrement indiqué pour ce type de situation. Contrairement à l'utilisation de ce droit pour récupérer les territoires situés dans des zones à risque[1031], l'objectif n'est pas que le terrain demeure la propriété des autorités, mais qu'il retourne à plus ou moins long terme dans le marché privé. Le rôle de l'État sera de soustraire le bien au marché le temps qu'une personne contrainte de se déplacer pour raison environnementales s'y installe, constituant ainsi une réserve foncière. Cela supposerait de modifier la loi dans la mesure où actuellement, la préemption n'est justifiée que si un projet d'aménagement est proposé[1032]. Si ce dernier n'aboutit pas au bout d'un certain délai, le bien doit être rétrocédé.

De nouveau, tout dépendra de la définition que l'on donnera à la notion d'intérêt général, et de projet d'aménagement. Soit la sécurité de la population, la réduction des risques, voire la protection du littoral en font partie, soit les règles doivent être modifiées. La notion de réalisation d'équipement ou d'aménagement contenue dans le droit français suppose de ne pas laisser la parcelle en l'état, mais de procéder à des aménagements, de nouvelles constructions. La notion de zone d'aménagement différé permet également de bénéficier d'un plus grand délai. Quant aux États-Unis, l'intérêt légitimant l'*eminent domain* est conçu de manière très large[1033], et permet donc une plus grande souplesse.

Si les personnes possèdent les conditions financières suffisantes, notamment lorsque la valeur de leur ancienne propriété a été compensée, l'achat pourra être direct. Lorsque les personnes sont dans une situation financière plus précaire, une mise à disposition du

[1029] M.D SHAMSUDOHA, M. SHAHADAT HOSSAIN, Mohammad SHAHJAHAN, *op. cit.* p 180.
[1030] « Governments in affected countries and elsewhere are slowly realizing that using public land or acquiring it, as well as actively setting land aside and reserving it for the eventual relocation of people displaced by climate change are likely to constitute some of the best, most sustainable and cost-effective strategies though which climate displacement can be addressed. » Scott LECKIE, conclusion, *op. cit.* p 343.
[1031] *Cf. supra* p 242.
[1032] L 300-1 Code urb.
[1033] *Cf. supra* p 233. Jurisprudences Nolan et Dolan, ainsi que leurs suites.

bien peut être envisagée, ou un système d'achat par une communauté, une association. Nous retrouvons ici le rôle des acteurs de la société civile, particulièrement les ONG.

Des procédés davantage fondés sur le consensualisme sont ainsi à privilégier.

La démarche est quelque peu différente et présente d'autres problématiques lorsque c'est l'ensemble d'une communauté qui est relocalisé, et qui investit de grands espaces, soit à côté d'autres infrastructures, soit plus éloignés des espaces déjà développés.

2- Organisation d'une relocalisation collective ; de l'insertion dans une collectivité préexistante à la création d'une nouvelle

Considérant la relocalisation de plusieurs familles, voire d'un village entier pour des raisons environnementales, certains, comme Susan Martin, sont plutôt sceptiques, dans la mesure où « Aujourd'hui, au vu de la rareté des terres disponibles, il est possible que les comparaisons avec les études de cas historique ne soient plus utiles, ni même faisables[1034] ».

Pourtant, l'on dénombre plusieurs initiatives allant dans ce sens. Il n'est pas question de les généraliser, mais de saisir l'opportunité lorsqu'elle se présente. Ainsi, en avril 2012, le Parlement de Kiribati a approuvé l'acquisition de 2200 hectares de land aux Fidji, laissant présager une relocalisation future. De même, les Maldives sont en cours d'acquisition de nouveaux terrains.

Deux exemples nous apparaissent particulièrement pertinents : celui des iles Carterets vers Bougainville en Papouasie Nouvelle Guinée, et celui des inuits de Newtok en Alaska. Ces initiatives, déclenchées face au constat d'une situation préoccupante, constituent des exemples notables de relocalisation initiée et gérée par les populations, dans la consultation permanente avec toutes les parties impliquées.

C'est en 2005 que le Gouvernement autonome de Bougainville initia l'Atolls integrated development policy (Politique de développement intégré des atolls). Par la suite, l'association Tulele Peisa (Sailing with waves) fut créée pour piloter la relocalisation. Le processus a démarré avec l'identification de terrains potentiellement intéressants, la prise de contact avec les propriétaires. Alors que de premières réticences apparaissaient, contact a alors été pris avec les responsables de l'Eglise du village où devait avoir lieu la relocalisation, afin qu'ils servent de médiateurs avec le reste de la population. Cette expérience a permis de tirer des enseignements, et de constituer une base de travail pour d'autres, même s'il n'est malheureusement pas possible de parler d'une réussite totale puisqu'un certain nombre d'habitants a quitté à terme le nouveau lieu, en raison de tensions ressurgies avec les autres propriétaires[1035].

[1034] Susan MARTIN, « Bilan sur les données disponibles », Désastres et déplacement dans un climat changeant *Revue migrations forcées*, Oxford, Centre d'études des réfugiés, n°49, mai 2015, p 13.

[1035] *Cf.* article complet d'Ursula RAKOVA, « The sinking Carteret Islands : leading change in climate change adaptation and resilience in Bougainville, Papua New Guinea » *in* Scott LECKIE, *op.cit*. p 268.

En Alaska, le Newtok Traditional Council a démarré le processus en 2003, recherchant ensuite des terrains, nouant des partenariats avec d'autres acteurs, notamment institutionnels, afin que finalement la Newtok Native Corporation créée à cet effet fasse l'acquisition des terrains au profit de la communauté. Tout au long du processus, des réunions régulières ont eu lieu, afin de dresser les liste précise des besoins, et de vérifier son respect[1036]. Parmi ces principes directeurs, se retrouve l'idée de demeurer une seule et unique communauté, la préservation des traditions, ainsi que l'importance cruciale de la concertation au sein de la communauté et avec les parties prenantes[1037].

L'initiative a été particulièrement poussée puisque ce sont toutes les infrastructures qu'il a fallu construire, notamment les routes, les établissements publics, etc. Il est en effet essentiel que l'installation sur de nouvelles terres vierges de tout développement ne soit pas synonyme de précarité, alors que l'inverse est recherché.

Le mouvement de réflexion sur la prise en considération de toutes les dimensions de la relocalisation afin d'anticiper et de construire au mieux le déplacement est développé et tend à se généraliser grâce à l'initiative Nansen. Il s'agit à travers ce projet de mener des concertations auprès des populations afin de connaitre leurs besoins et de proposer des solutions adéquates. Alors que nous avons jusqu'à présent mentionné des initiatives *ad hoc*, l'Initiative Nansen présente l'intérêt de constituer un cadre plus général, dans lequel n'importe quel État intéressé peut s'insérer[1038]. Ce cadre pourrait permettre de tendre vers une universalisation des pratiques, sans nécessairement aboutir à une standardisation nuisible à la prise en considération des spécificités de chacun.

Ainsi que nous le présentons déjà, le déplacement ne peut se limiter à l'acquisition d'une habitation. C'est toute la vie des personnes qui est impactée. Aussi, alors que les populations peuvent également ressentir des difficultés économiques, il est important de les prendre en considération, de même que l'insertion sociale[1039].

B/ Une installation pensée au-delà de la seule acquisition d'un nouveau lieu d'habitation

Surtout lorsqu'il s'agit de l'installation d'un nouveau village, des problèmes se révèlent lorsque les territoires ne disposent pas des infrastructures et moyens d'exploitation des ressources nécessaires à l'autonomie économique. De même, lorsqu'il s'agit d'une relocalisation dans une zone préalablement occupée, la personne ne doit pas seulement bénéficier d'une habitation, mais également de moyens afin d'être autonome financièrement et de participer à la vie locale, notamment citoyenne. Aussi, outre

[1036] Robin BRONEN, « Climate displacement in the United States : the case of Newtok village, Alaska » *in* Scott LECKIE, *ibid.*, p 328-329.
[1037] *Ibid.* p 332.
[1038] *Cf. supra* p 278.
[1039] Les réinstallations qui se sont déroulées aux Philippines après le passage du dernier cyclone ont fourni un exemple récent des difficultés économiques engendrées par une installation non pensée dans toutes ses dimensions, Alice R. THOMAS, « Réinstallation post-désastre aux Philippines : une stratégie risquée », *Forced migration review,* Désastres et déplacement dans un climat changeant*,* Oxford, Centre d'études sur les réfugiés, n°39, juin 2015, p 52 s.

l'assurance de disposer d'infrastructures nécessaires à la vie quotidienne, une réinstallation « bénéfique » pour les populations implique également une insertion sociale et économique, afin de ne pas aboutir à un isolement source de précarité et de vulnérabilité.

Certains affirment donc que « des compensations doivent être apportées au problème de la distance et du manque d'opportunités afin que les communautés puissent prospérer[1040] ». C'est une première possibilité, visant à pallier les carences d'un territoire dont le mérite principal est de ne pas exposer les populations à un risque trop important. Mais il semblerait encore plus opportun de penser également ces questions en amont du déplacement, en amont de l'identification des lieux de relocalisation. En d'autres termes, il s'agit d'intégrer ces éléments dans les critères établis pour rechercher un nouveau lieu. Il et alors surtout fondamental à ce stade d'inclure les populations d'accueil. Intégrer ces dimensions pourra même permettre de faciliter les démarches d'acquisition de terrain. Cela implique de différencier entre l'élan de solidarité que peut susciter une situation d'urgence, envisagée comme temporaire, et la perspective d'une installation pérenne, potentiellement source de plus vives tensions.

Deux aspects fondamentaux devront donc être balisés, anticipés : le lien culturel et social (1), et l'insertion économique (2).

1- Les relations sociales, essentielles à l'intégration : le lien avec les populations d'accueil

Les mots employés par les auteurs des « Ethical principles » sont très forts : « Considérant l'importance des liens sociaux dans la survie humaine[1041] ». Il en va de la survie des personnes que de leur permettre de conserver le lien qui les unit à leur famille, leur communauté. C'est un paramètre encore plus important lorsqu'il s'agit de populations autochtones fonctionnant fortement en communauté.

Il est donc important de leur permettre, s'ils sont intégrés dans une communauté préexistante, d'avoir des lieux de rencontre, d'échange commun. Cela n'est pas si aisé lorsque les familles et communautés ont été dispersées après la survenue de l'aléa. Le recensement des personnes constitue donc une première étape.

Un autre versant de cette problématique sociale est l'intégration avec et par les habitants. En effet, s'il est important que la perte de culture et de lien social ne s'ajoute pas aux difficultés du changement de lieu, cela ne doit pas aboutir à une mise à l'écart vis-à-vis de la population d'accueil.

C'est la raison pour laquelle, toujours en préalable au déplacement, il faut s'assurer que des tensions ne risquent pas de ressurgir, soit du fait d'anciennes difficultés (des litiges

[1040] Lloyd RANQUE et Melissa QUETULIO-NAVARRA, « Un avenir sûr » aux Philippines », Désastres et déplacement dans un climat changeant, *Revue migrations forcées*, Oxford, Centre d'études des réfugiés, n°49 mai 2015, p 51.

[1041] « Considering the importance of social ties to human survival » Michel PRIEUR, « Ethical Principles on Disaster Risk Reduction and People's Resilience », *op. cit.* p 31.

fonciers, notamment), d'incompatibilité culturelle, ou encore de problématiques matérielles (notamment l'accès aux ressources)[1042].

Aussi, la concertation, de même que les procédés employés pour la relocalisation (particulièrement les modalités d'acquisition des nouveaux terrains) sont importantes. En effet, les participants à l'Initiative Nansen ont rappelé qu' « Ainsi que l'expérience du passé l'a montré, par exemple dans le cas de la relocalisation de la population des iles Carterets en Papouasie Nouvelle Guinée, des tensions peuvent émerger dans la communauté d'accueil, qui peut avoir été forcée de céder des terres pour créer un espace pour la relocalisation[1043] ».

Il pourrait de prime abord être supposé que l'insertion serait plus aisée et le traumatisme moins grand si le déplacement s'effectue à proximité du lieu de départ, à tout le moins dans le même pays. Cela n'est cependant pas toujours acquis, compte tenu des fragiles équilibres ethniques, culturels et religieux qui peuvent exister dans certains pays.

Néanmoins, l'intégration dans un projet commun semble constituer un moyen de favoriser cette insertion, et surtout de réduire les tensions. Le terme de projet commun renvoie à l'idée de présenter cette relocalisation comme une reconfiguration de l'espace de vie, afin de gagner en sécurité pour tous, et de réfléchir au bénéfice que pourrait apporter les territoires devenus non habités pour l'ensemble de la population[1044]. Les projets d'aménagement du territoire, de renouvellement urbain, de lutte contre la précarité, sont autant de piste pour à la fois favoriser le déplacement dans certaines zones, et inclure également dans le projet les habitants déjà présent. Outre cette dimension collective psychologiquement intéressante, une telle approche, lorsqu'elle est possible, va également faciliter l'usage de certaines procédures telles que la préemption, voire l'expropriation. Comme nous l'avons vu précédemment, il serait éventuellement possible d'adopter une conception large et d'assimiler la mise en sécurité des personnes face au risque comme un projet d'intérêt général. Mais la perspective plus large d'un réaménagement du territoire constituerait une base plus solide juridiquement et socialement.

C'est l'orientation qui a été spécifiquement choisie dans les projets pilotes développés en France dans le cadre de la réflexion sur la gestion du recul du trait de côte[1045]. Tout ceci doit naturellement s'effectuer en conservant le fil directeur de la concertation avec l'ensemble des acteurs.

Cette option est surtout appropriée pour des relocalisations sur une courte distance. Pour les déplacements plus éloignés, notamment sur une autre ile, ou dans une autre

[1042] Plusieurs familles des Carterets sont ainsi finalement retournées sur leur ancien lieu de vie.
[1043] « As past experience has shown, for example in the case of resettled people from the Carteret Islands in Papua New Guinea, tensions may arise in the host community, who may have been forced to give up their land to create space for relocated people. » The Nansen Initiative, « Strategic framework and work plan 2014-15 », version 29 janvier 2014, p 16.
[1044] *Cf. infra* p 333.
[1045] Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, *Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte : vers la relocalisation des activités et des biens*, 2012. 5 projets pilotes sont actuellement en cours de réalisation : Ault (Somme), Hyères (Var), Petit-Bourg (Guadeloupe), Vias (Hérault), Côte Aquitaine.

communauté, la démarche et quelque peu différente. Elle est essentiellement fondée sur le dialogue, et sur l'identification de personnes clés, appartenant à ces communautés, avec qui il faudra négocier et qui bénéficieront d'une confiance et d'une autorité auprès du reste de la population. C'est la démarche qu'ont adopté les initiateurs du projet Tulele Peisa en identifiant les personnes clés. Il s'agissait notamment des autorités politiques et religieuses, disposant d'une légitimité et d'une autorité auprès des populations[1046]. Le déplacement s'est construit petit à petit, avec des concertations des deux côtés. C'est également l'un des objectifs de l'Initiative Nansen, la concertation portant sur l'ensemble des aspects de la vie.

Ainsi, plusieurs moyens sont possibles pour y parvenir, mais l'idée demeure toujours que la relocalisation doit aller au-delà de la seule aide matérielle[1047] ». A l'intersection de ces deux dimensions (matérielle et sociale) : l'économie. Disposer d'un travail permet en effet à la fois l'intégration et l'autonomie. Cela peut également être source de tensions.

2- *De l'intégration à l'autonomie économique : adaptation à l'économie locale et reconversion*

Le déplacement engendre des répercussions à plusieurs égards sur la situation économique, au niveau individuel et collectif. Il peut être synonyme d'espoir d'amélioration du niveau de vie, à tel point que : « Selon ces familles, la véritable raison qui pourrait les inciter à abandonner leurs conditions de vie actuelle (en dehors des dangers liés à leur emplacement) serait de recommencer une nouvelle vie et d'échapper à la pauvreté chronique en saisissant de nouvelles opportunités que la réinstallation pourrait leur offrir[1048] ».

Son intérêt dépasse le cadre purement matériel, dans la mesure où exercer une activité est également bénéfique pour l'intégration sociale et présente une importance sur le plan psychologique pour les déplacés. En effet, Anthony Oliver-Smith souligne que « le travail est aussi une forme d'action qui permet aux populations de redevenir acteurs plutôt que d'agir comme des victimes du déplacement[1049] ».

Mais cela peut également constituer un bouleversement dont il peut être difficile de se remettre si cela n'a pas été préparé en amont. Plusieurs possibilités sont envisageables, selon la distance du déplacement et la situation économique du lieu d'accueil avant l'arrivée des déplacés.

Si la relocalisation a lieu non loin de l'ancienne habitation, les personnes peuvent conserver leur travail s'il n'est pas trop exposé au risque. Cette situation ne pose pas véritablement de problème par rapport aux déplacements plus radicaux, dans une autre

[1046] www.tulele-peisa.org.
[1047] Anthony OLIVER-SMITH, « Climate change, displacement and resettlement », *in* Scott LECKIE, *op.cit.* p 85.
[1048] Lloyd RANQUE et Melissa QUETULIO-NAVARRA *op.cit*. p 51.
[1049] « work is also a form of action that enables people to return to being actors rather than being acted upon as victims of displacement » Anthony OLIVER-SMITH, « Climate change, displacement and resettlement », *in* Scott LECKIE, *op.cit*. p 73.

région voire un autre pays. Dans ce cas, tout dépend si l'activité préalablement exercée est toujours possible sur le lieu de relocalisation, ou si une reconversion est nécessaire.

A nouveau, la planification en amont doit permettre de travailler sur le projet professionnel des déplacés. Les aides financières sont un support au départ, mais l'objectif doit être de se diriger vers l'autonomie.

C'est surtout sur le terrain du respect des droits qu'il est important d'agir, en luttant contre les discriminations. Des incitations, notamment financières, pour favoriser l'emploi des déplacés peuvent aussi être envisagées.

Il convient néanmoins de ne pas tomber dans l'excès inverse où les populations déjà présentes se retrouveraient lésées. En effet, du point de vue de la communauté d'accueil, la venue de populations supplémentaires dans une zone peut être perçue comme source de précarité accrue pour elles, ou de remise en cause des conditions de vie des populations préexistantes. La concertation et la planification auront ainsi pour but de désamorcer ces potentiels problèmes.

Il importe surtout de remettre en perspective cette question avec l'objectif plus global d'aide au développement. En effet, ainsi que le rappellent Virginie Duvat et Alexandre Magnan, « s'affranchir de l'extrême pauvreté reste un objectif fondamental au Bangladesh[1050] ». Cette réalité s'applique à nombre d'autres pays, nous amenant à considérer comme Anthony Oliver-Smith la relocalisation doit s'inscrire dans une perspective plus large de développement[1051]. Les NAPA, déclinés au niveau local semble aller dans ce sens.

[1050] Virginie DUVAT, Alexandre MAGNAN, *op. cit.* p 63.
[1051] Anthony OLIVER-SMITH, « Climate change, displacement and resettlement », *in* Scott LECKIE, *op. cit*. p 88.

Il ressort donc que le déplacement replacé dans une logique d'élaboration d'une stratégie de gestion des risques doit permettre de tendre vers une véritable planification du déplacement dans tous ses aspects. Une telle démarche se fonde sur la concertation, sur la mise en avant de l'intérêt général, collectif.

Alors que l'objectif est de sortir de cette urgence qui préside encore trop souvent la gestion des risques, l'on remarque alors que même pour les situations où l'aléa et le déplacement n'ont pu être anticipés, l'évacuation, les besoins urgents, sont de plus en plus recensés, organisés en amont afin de réduire les difficultés lorsque l'évènement survient.

La dimension collective autour de l'élaboration de projet d'aménagement dans le but de penser une nouvelle occupation du territoire comporte quant à elles de nombreux atouts, tant juridiques que psychologiques, sociaux.

Allant encore plus loin dans cette démarche, l'articulation entre l'utilisation, la préservation du lieu quitté, et l'aménagement du nouveau lieu de vie constitue l'ultime étape pour un déplacement construit et réfléchi dans toutes ses dimensions, potentiellement source de bénéfices.

Chapitre 2 : Le déplacement : d'autres perspectives pour les territoires quittés

Même si la réflexion sur la gestion des risques par le déplacement est davantage tournée vers les modalités de ce déplacement et les conditions d'accueil et de réinstallation, le sort des territoires « délaissés » ne doit pas être négligé. Ces espaces ne perdent en effet pas toute utilité après le retrait des habitations. En outre, un contrôle de ces territoires permet d'éviter toute réinstallation aussi dangereuse que les précédentes.

Le sort des espaces submergés conserve également une importance symbolique et juridique, dans la mesure où il constitue la « preuve » des dégradations environnementales et du changement climatique. Bien plus encore, pour les petits États insulaires qui risquent de perdre la totalité de leur territoire, le maintien d'un lien avec ces espaces constitue l'un des seuls moyens de conserver leur identité et leur statut juridique international (section 1).

Outre cette problématique bien spécifique, le devenir des zones littorales non habitées, qu'il s'agisse d'en continuer une certaine exploitation économique, ou de les conserver en espace naturel, c'est une réflexion sur leur statut juridique, dans une dynamique de planification, de réaménagement du territoire (section 2). Ceci pourra se révéler particulièrement important pour les déplacements sur une courte distance, au sein d'une même communauté, l'aménagement des anciens lieux de vie participant d'un projet commun à mettre en perspective avec la décision de déplacement, et permettant dans certains cas de faciliter l'acceptation de ces changements par les populations déplacées et la communauté en général.

Section 1 : Continuité identitaire des déplacés issus des petits États insulaires conditionnée par le statut des territoires quittés

Alors que « L'État nourrit à l'égard de son territoire, assise spatiale de sa souveraineté, un lien quasi passionnel[1052] », la situation particulière des petits pays insulaires, dont la disparition possible du territoire et l'exode de la population compromet l'existence de l'État, appellent à questionner ce concept, clé de voute du droit international.

Il apparait alors que des aménagements dans la conception classique de la définition de l'État ou une nouvelle lecture de celle-ci pourraient permettre de maintenir cet État malgré tout (§1). Cela constitue un point fondamental, tant pour le maintien de l'identité des personnes, que pour le message symbolique extrêmement négatif que constituerait la disparition d'un État de la communauté internationale du fait de dégradations environnementales causées par d'autres États. Mais le statut juridique de l'entité peut difficilement être dissocié des individus qui y sont rattachés. C'est même dans leur intérêt que sont recherchés des moyens de maintenir l'État. Il est donc important de se pencher sur la nature du lien juridique entre les populations et leur État d'origine, ainsi qu'avec leur État d'accueil, notamment par le biais d'accord ou d'alliance particulières (§2).

§1-Maintien juridique de l'État grâce à l'adaptation de sa définition, malgré l'inhabitabilité ou la disparition de son territoire

Avec la potentielle disparition de certaines petites iles, ou leur transformation en territoire inhabitable, c'est l'existence même d'État qui est en jeu. L'État est pourtant au cœur du système international, de sorte qu'« à un niveau basique, et pour beaucoup de sujet, cela fait une grande différence que l'entité soit ou non qualifiée d'État[1053] ». Bien que ces États continuent pour le moment à être dans une dynamique de résistance et tentent de peser de tout leur poids pour que des mesures soient prises afin de réduire les effets du changement climatique et s'adapter, des réflexions ont débuté quant à la manière d'appréhender la situation si jamais la disparition des territoires venait à se concrétiser.

Ce sont en réalité les trois composantes classiques de l'État (territoire, population, gouvernement effectif) qui risquent de subir une transformation. Selon les modalités de déplacement adoptées (progressif, total), ils seront touchés à des degrés divers. Afin de mener à bien cette réflexion, nous nous proposons dans un premier temps d'analyser la définition théorique de l'État ainsi que ses tempéraments dans la pratique (A), pour démontrer que cette définition sait s'adapter à certaines réalités. Puis dans un second temps, il s'agira de rechercher les moyens d'appliquer les normes juridiques en vigueur dans le sens du maintien des États (B).

[1052] Frank ATTAR, « Le droit international, entre ordre et chaos », Paris, Hachette, 1994, p 418.

[1053] « at a basic level and for many purposes it still makes a great difference whether an entity is or is not a State ». James CRAWFORD, *The creation of states in international law*, 2nd ed., Oxford University Press, Oxford, 2007, p 31.

A/ L'État : une définition théorique, mais adaptable aux réalités

Alors qu'en apparence, l'État semble disposer d'une définition relativement stable et admise de tous, fondée sur une compétence territoriale et personnelle (1), il ressort de l'examen des entités qualifiées comme tel à travers le temps que la qualité d'État a été accordée à des entités ne remplissant pas toujours les critères classiquement admis (2) pour diverses raisons. Cela nous ouvrira naturellement des perspectives pour les petits États insulaires menacés de disparition.

1- Théorie classique de l'État : les points de blocage théoriques pour la continuité des petits États insulaires

La définition de l'État est classiquement la suivante : une population, sur un territoire délimité, soumis à l'autorité d'un gouvernement effectif et disposant de la capacité d'entrer en relation avec les autres États. Elle est reprise notamment dans la Convention de Montevideo sur les droits et devoirs des États en 1933[1054].

Les États se sont formés à partir de l'établissement de frontières, délimitant un territoire sur lequel s'exerce la souveraineté. Or, dès le début, des divergences doctrinales sont apparues quant aux éléments constitutifs d'un État. Tandis que pour Grotius ou Pufendorf, c'est le groupement de personnes qui prime, pour Vitoria l'indépendance du gouvernement est essentiel[1055].

Il semblerait que le territoire constitue le socle « matériel » sur lequel sont établis la population et le gouvernement, de sorte que « L'État disparait avec la perte du territoire[1056] », dans la mesure où « Les conditions modernes d'exercice du pouvoir politique et administratif exigent la maitrise d'un territoire, aussi réduit soit-il[1057] ». C'est ainsi que les autorités disposent de droits sur leur territoire, la violation de son intégrité par un autre État étant sanctionnée par le droit international.

Nous pouvons d'ors et déjà préciser – et cela sera important pour les États que nous traitons – qu'aucune taille minimum n'est en revanche exigée. C'est ainsi que Tuvalu est l'un des plus petits pays au monde[1058]. De même, aucun nombre minimum d'habitants n'est requis, la seule exigence étant son caractère « permanent », qu'il s'agisse de nationaux ou d'étrangers. De l'avis de Jane McAdam « La notion de population « permanente », signifie simplement qu'elle ne peut pas être transitoire[1059] ».

[1054] Conférence des États américains, 7e session, « Convention de Montevideo sur les droits et les devoirs des États », 26 déc. 1933.
[1055] James CRAWFORD, *ibid.* p 16 s.
[1056] Patrick DAILLER et *alii*, *op. cit.* p 454.
[1057] *Ibid.* p 455.
[1058] Avec une superficie de 26 km² et 10 869 habitants. Source : http://www.statistiques-mondiales.com/tuvalu.htm.
[1059] « The notion of a « permanent » population simply means that it cannot be transitory. », Jane MCADAM, « Disappearing States', Statelessness and the Boundaries of International Law », 21 jan. 2010, *UNSW Law Research Paper*, n°. 2010-2, p 8.

En réalité, c'est l'exercice effectif[1060] des compétences que lui confère sa souveraineté qui forge l'État. Depuis la sentence arbitrale Max Huber USA vs Pays-Bas (Ile de Palmes) de 1928, a été consacré la plénitude de compétence sur le territoire, ainsi que son exclusivité[1061]. C'est ainsi que « la règle générale veut que toutes les personnes physiques et les activités se trouvant sur le territoire de l'État soient soumises à la compétence de ce dernier[1062] ».

Ces territoires sont délimités par des frontières fortement protégées par le droit international. La CIJ, dans une décision du 13 déc. 2007 Nicaragua c. Colombie affirmera que « c'est un principe de droit international qu'un régime territorial établi par traité acquiert une permanence que le traité lui-même ne connait pas[1063] ».

Dans les cas qui nous intéressent il semblerait que les territoires deviennent inhabitables et se vident de leurs habitants avant la disparition totale des terres, si elle finit par intervenir. C'est ainsi que pour Jane McAdam, « Il est plus probable que d'autres critères de l'État – une population permanente, un gouvernement effectif, et la capacité d'entrer en relation avec les autres États – seront remis en cause avant la disparition du territoire[1064] ». Ce serait alors l'absence de population et de son organisation effective qui se retrouverait au premier plan. Or, ainsi que nous l'avons déjà affirmé, « Un État est avant tout une collectivité humaine. Il ne peut exister sans population[1065] ». La résidence au sein du pays dont on possède la nationalité n'est toutefois bien évidemment pas une obligation, et la diaspora de certains États peut même être assez conséquente. Cela nous amène à préciser que bien que très importante, la souveraineté de l'État n'est pas uniquement territoriale, ce dernier pouvant détenir des services administratifs à l'étranger, et exercer une compétence *ratione personae* sur ses ressortissants. Néanmoins, cette souveraineté personnelle ne se conçoit actuellement qu'en complément d'une souveraineté territoriale. Au vu de ces éléments, la persistance des petits États insulaires semble donc pour le moins compromise.

Cependant, James Crawford souligne un point qu'il nous faut aborder pour avancer dans la compréhension et la recherche d'une nouvelle lecture de la définition : « Malgré son importance, la qualité d'État « au sens du droit international », n'a pas toujours été un concept clairement défini[1066] ». Ce constat est établi à partir de

---

[1060] Patrick DAILLER et *alii* rappellent que « L'effectivité signifie ici la capacité réelle d'exercer toutes les fonctions étatiques, y compris le maintien de l'ordre et de la sécurité à l'intérieur, et l'exécution des engagements extérieurs. Malgré les avatars de la pratique, cette exigence est une condition juridique de l'existence de l'Etat. », *op. cit*. p 459.

[1061] *Cf.* notamment CPJI Lotus 1927 : « la limitation primordiale qu'impose le droit international à l'Etat est contraire – tout exercice de sa puissance sur un autre Etat. » CPJI, 7 sept. 1927, *Lotus*, série A, n°10.

[1062] Franck ATTAR, *op.cit.* p 85.

[1063] CIJ 13 déc. 2007, *Affaire du différend territorial et maritime Nicaragua c. Colombie*, Exceptions préliminaires, Rec. p 832.

[1064] « it is more probable that the other indicia of statehood – a permanent population, an effective government, and the capacity to enter into relations with other States – will have been challenged prior to this occurrence. », Jane MCADAM, « Disappearing States, Statelessness and the Boundaries of International Law » *op.cit,* p 4.

[1065] Patrick DAILLER et *alii*, *op.cit.* p 451.

[1066] « Despite its importance, statehood « in the sens of international law » has not always been a clearly defined concept. » James CRAWFORD, *ibid*. p 31

l'observation de la pratique de la communauté internationale, et sera de la plus grande utilité pour encourager le maintien des États en danger malgré une possible submersion.

2- Des réalités révélant une définition de l'État plus fluctuante

Patrick Dailler et *alii* soulignent les conséquences de la définition de l'État telle que conçue actuellement en droit international : « son approche trop générale de l'identification de l'État laisse la part belle à l'interprétation et à la démarche au cas par cas[1067] ». Pourtant, la réalité est bien celle-ci : il y a dans la communauté internationale une diversité d'États, certains ne réunissant pas toujours exactement les critères classiquement attendus.

Constatant que les interrogations sur la définition de l'État se posaient principalement face à des « *borderline cases*[1068] », Crawford pose alors une question cruciale : « y-a-t-il véritablement un concept légal d'État, ou le sens varie-t-il en fonction du concept[1069]». Certains exemples emblématiques, toujours d'actualité ou disparus depuis, illustrent la possibilité de configurations atypiques. L'on retrouve ainsi régulièrement cités le Vatican, la Palestine, ou encore l'Ordre de Malte.

Le Vatican, plus petit État au monde (44 hectares), a succédé aux États de l'Eglise, après une période de latence entre l'annexion de Rome par le Royaume d'Italie en 1870 et la signature du traité de Latran en 1929. Cet accord a permis d'accorder une assise territoriale, même minime, au Saint Siège. Reconnu comme État, cette entité est tout de même pour le moins atypique, la citoyenneté n'étant accordée à une personne que le temps de l'exercice de ses fonctions, et en complément de sa nationalité d'origine[1070]. Quant à la Palestine, l'OLP a été créée en 1964, puis reconnue en 1974 par l'ONU. Alors que des droits mutuels ont été accordés dans les différents accords de paix entre Israël et l'OLP, ce dernier n'a en revanche jamais été reconnu comme un gouvernement[1071].

Ainsi, l'on ne peut que souscrire au constat selon lequel « l'observateur ne peut manquer d'être frappé par le manque de rigueur caractérisant la qualification de l'État par le droit international », « régie par l'empirisme[1072] ». Il peut ainsi arriver que l'on reconnaisse un nouvel État, notamment lorsqu'il procède d'un mouvement d'indépendance, sans qu'il ne jouisse pour le moment d'une stabilité suffisante pour parler de gouvernement effectif et souverain. On voit alors apparaitre un élément important de l'existence d'un État : sa reconnaissance. Certains estiment en effet que ce qui fait réellement exister un État dans la communauté internationale, c'est la reconnaissance par ses paires. Des divergences existent néanmoins sur le point de savoir si cette reconnaissance doit être

[1067] Franck ATTAR, *ibid.* p 27.
[1068] Terme également employé par Jane MCADAM, « Disappearing States', Statelessness and the Boundaries of International Law », *op. cit*. p 5.
[1069] « is there a legal concept of statehood at all or does the meaning of the term vary indefinitely depending on the concept ? » James CRAWFORD, *ibid.* p 40.
[1070] Patrick DAILLER et *alii*, *op. cit*. p 505
[1071] *Ibid.* p 509.
[1072] Franck ATTAR, *op.cit.* p 30.

considérée comme un des critères constitutif de l'État, ou s'il ne s'agit que d' « élément de la consolidation du fait en droit[1073] ».

S'agissant des petits États insulaires, ce n'est pas tant leur reconnaissance qui pose problème, mais son maintien malgré les changements de circonstances. La volonté semblant primer, il apparait que rien ne pourrait empêcher de continuer les mêmes relations avec ces États plutôt que d'entériner leur disparition.

Aussi, même si une souplesse existe déjà, ainsi que le formule Maxime Burnett « Le changement climatique nous conduit jusqu'à une frontière légale. En d'autres termes, les nouveaux scenarios repoussent les champs juridiques actuels jusqu'à leurs limites, et force à aller au-delà des frontières existantes[1074] ». Ce sont ces nouvelles frontières de la définition de l'État qu'il nous faut étudier afin de déceler un moyen d'assurer la continuité des petits États insulaires malgré les évènements.

B/ Pour une réinterprétation des règles internationales et une redéfinition de l'État en faveur des petits Etats insulaires

Dans la mesure où l'assise terrestre de l'État est menacée par la montée des eaux, il apparait pertinent de s'intéresser au statut des zones maritimes elles aussi soumises à la souveraineté d'un État en vertu du principe de contiguïté avec les limites terrestres. La délimitation des territoires maritimes via la Convention de Montego Bay[1075] (CMB) sur le droit de la mer, et surtout leur « gel » serait un moyen d'assoir le maintien de l'État (1).

1- Le droit maritime en appui pour le maintien d'un territoire : pour la consécration de frontières fixes

La délimitation des frontières maritimes est un enjeu important du droit international, la navigation étant un moyen de transport essentiel, tant militaire qu'économique. Différents points de repère, tels que l'horizon, ou la portée d'un tir de canon, ont été utilisés pour déterminer la frontière. Finalement, ce sont les « lignes de base » qui ont émergé comme étant les repères les plus justes et fiables, entérinées par la Convention de Montego Bay (CMB). Cette limite permet de calculer celle des eaux territoriales, de la zone contiguë, de la zone économique exclusive, et du plateau continental. Le degré de souveraineté et la possibilité d'exploitation économique varient alors en fonction de ces zones.

[1073] Patrick DAILLER et *alii*, *op. cit.* p 619. L'auteur considère plutôt la reconnaissance comme la constatation d'un état de fait.

[1074] « Climate change takes us to a legal frontier. In other words, novel scenarios push current legal fields to their extensive margins, and force consideration beyond their existing boundaries. », Maxime BURNETT, « The Nation ex-situ : on climate change, deterritorialized nationhood and the post-climate area », *Climate Law* 2, 2011, p 373.

[1075] Conférence des Nation Unies, « Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », Montego Bay, 10 déc. 1982.

La manière classique d'établir la ligne de base est de délimiter la limite de la marée la plus basse, mais des exceptions existent lorsque le territoire littoral ne se prête pas à ce calcul. Il est possible de tracer des lignes droites entre plusieurs points, notamment lorsqu'il s'agit du territoire d'iles archipélagiques, ou d'un delta. Quant aux iles, elles bénéficient d'une zone économique exclusive si elles ne relèvent pas de la catégorie des rochers inhabitables (non propice à l'habitation et à une économie propre). De même, les hauts-fonds-découvrants (article 13), découverts à marée basse et recouverts à marée haute, peuvent servir de repères pour les lignes de base, à conditions qu'ils soient situés dans ce qui seraient les eaux territoriales, ou qu'ils soient dotés d'infrastructures telles qu'un phare (art. 7). C'est la raison pour laquelle les États s'évertuent à maintenir la moindre infrastructure, afin d'étendre la zone de contrôle[1076].

Aussi, en l'état actuel, « une fois rendue inhabitables du fait de la hausse du niveau de la mer (ou d'autres dégradations environnementales), les îles inhabitables vont, a priori, perdre leur zone économique exclusive et leur plateau continental. Si l'île disparait entièrement, elle perdra ses eaux territoriales aussi[1077] ». En effet, d'après la conception classique, « les frontières maritimes établies sous l'égide de la Convention de 1982 dépendent généralement de l'existence continue de la ligne de base[1078] ». Bien que, ceci est primordial pour notre raisonnement, la Convention « ne prévoit pas expressément que les frontières doivent bouger en fonction des lignes de base[1079] ». Les auteurs déduisent pourtant de certaines dispositions que ces lignes peuvent être mouvantes. Ainsi, l'article 7 précise que « Là où la côte est extrêmement instable en raison de la présence d'un delta et d'autres caractéristiques naturelles, les points appropriés peuvent être choisis le long de la laisse de basse mer la plus avancée et, même en cas de recul ultérieur de la laisse de basse mer, ces lignes de base droites restent en vigueur tant qu'elles n'ont pas été modifiées par l'État côtier conformément à la Convention[1080] ». Certains[1081] en concluent qu'à l'inverse, pour toutes les autres situations, les limites fluctuent. L'article 7 n'exclut cependant pas toute modification, mais exclut son caractère automatique.

En cas de maintien des lignes de base, le périmètre des eaux territoriales serait le même, quelles que soient les fluctuations de l'assise terrestre. De ce fait, le gouvernement conserverait une compétence territoriale, qui plus est non négligeable en matière

[1076] Devant ce danger de voir les frontières actuelles remises en cause, alors que l'enjeu économique est très important, David D. CARON mets en garde contre le risque que « The law of baselines encourages overinvestment in activities that the law defines as necessary to retain legal possession. », David D. CARON, « When law makes climate change worse : rethinking the law of baselines in light of a rising sea level », *Ecology law quaterly*, vol. 17, 1990, p 640.

[1077] « once rendered uninhabitable by sea level rise (or other environmental degradation), uninhabitable islands will, *prima facies*, lose their exclusive economic zone and their continental shelf. Should the island disappear entirely, it will lose its territorial sea as well. », Rosemary RAYFUSE, « International Law and Disappearing States: Utilising Maritime Entitlements to Overcome the Statehood Dilemma », *UNSW Law Research Paper* n° 52, 2010, p 3.

[1078] « maritime boundaries under the 1982 Convention generally are contingent upon the continued existence of the baseline. » David CARON, *op. cit.* p 634.

[1079] « does not expressly provide that boundaries shall move with the baselines. », *Ibid.* p 364.

[1080] C'est également le cas pour la limite extérieure du plateau continental. *Cf.* art. 76, Conférence des Nation Unies, « Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *op. cit.*

[1081] David CARON, *op. cit.* p 634.

économique, puisque l'exploitation des ressources halieutiques constitue un pilier essentiel pour ces États[1082]. Pour que cette solution se concrétise, il serait important que les États entérinent le *statu quo*, ou qu'il soit validé par la CIJ ou le Tribunal de Montego Bay.

Maxime Burkett fait partie de ces auteurs qui prônent « une extension raisonnable de la loi existante, appliquée aux circonstances extraordinaires induites par le changement climatique[1083] » ou (…) une « interprétation appropriée des lois existantes[1084] », rappelant que le but de la CMB est « de créer et de maintenir la stabilité, la certitude, et l'équité dans le cadre de la gouvernance des océans[1085] ». Aussi, opter pour une remise en cause des délimitations en fonction des fluctuations des rivages serait synonyme d'instabilité et de conflits, tant les enjeux économiques et politiques peuvent être importants.

Il importe que les États se mettent d'accord pour préciser ces points, afin d'éviter une multiplication des conflits. L'intérêt des États touchés par les changements climatiques, et les objectifs de stabilité et de paix fixés par la CMB incitent à pencher pour une validation de l'interprétation selon laquelle les lignes sont fixées définitivement. Les limites actuellement enregistrées auprès des Nations Unies seraient ainsi gelées[1086]. En effet, « Puisque l'incertitude des frontières est le premier ingrédient dans la recette de nombreux conflits entre État ou avec des entités privées, maintenir le système actuel reposant sur des lignes de base mouvantes incite au conflit[1087] ». C'est également ce que penserait le Juge Jesus, membre du Tribunal du droit de la mer[1088], ou Rosemary Rayfuse[1089].

Une telle hypothèse serait plus aisément acceptable si une portion, même minime, de territoire terrestre était possédée par celui-ci, notamment au sein de l'État d'accueil, de sorte que « Les zones maritimes préexistantes devraient continuer à s'appliquer à l'État relocalisé, sans tenir compte de la proximité géographique, de la même manière que n'importe quel État revendique des zones maritimes à partir d'iles océaniques appartenant à son territoire[1090] ».

Cette phase serait une étape vers la mise en place d'un « État déterritorialisé », adapté à la situation des petits États insulaires.

[1082] *Cf. infra* p 331.
[1083] « a reasonable extension of existing law applied to the extraordinary circumstances that climate change introduces », Maxime BURNETT, *op.cit.* p 362.
[1084] « appropriate interpretation of existing laws » *Ibid.* p 362.
[1085] « is to create and maintain stability, certainty, and fairness in the governance of oceans. », Maxine BURNETT, *op.cit*. p 362.
[1086] Pour reprendre l'expression « *freeze* » de David CARON, *op.cit.* p 646.
[1087] « Since uncertainty in boundaries is a prime ingredient in many recipes for interstate and private transnational conflict, maintaining the current system of moving baselines invites such conflict. » *Ibid.* p 645.
[1088] Rosemary RAYFUSE, *op. cit.* p 5, note 31.
[1089] *Ibid.* p 6.
[1090] « The pre-existing maritime zones of the state would continue to inure to the relocated state regardless of geographical proximity in the same way that any state currently claims maritime zones in respect of oceanic islands forming a part of its territory. », *Ibid.* p 8.

2- Vers la consécration d'États « déterritorialisés » ?

Même si l'assise de l'État peut être ébranlée, questionnée, la réalité des relations internationales est telle qu'il est possible de préserver les intérêts de ces États et de leurs ressortissants. Les organisations internationales et le droit international s'adaptent relativement bien aux « cas particuliers » lorsque l'intérêt commun le commande. Le sort des petits États insulaires, s'il met vraisemblablement mal à l'aise les États développés, les confrontant à leur responsabilité quant au changement climatique, ne semble pas *a priori* présenter d'enjeu sécuritaire, diplomatique majeur. Pour parler très simplement : la remise en question de ces États poserait davantage de problème qu'il n'en résoudrait.

Si l'on tente d'adapter les critères de l'État aux réalités, en adoptant une conception extensive de la définition de chaque élément, cela pourrait permettre de faire émerger une nouvelle forme d'État, que certains appellent le « *deterritorialized state* » (État déterritorialisé)[1091], ou d'autres « nation *ex-situ*[1092] ». Il s'agirait d'entériner l'existence de chaque composante de l'État, mais non réunis en une même unité de lieu, permettant ainsi « l'existence continue d'un État souverain, lui conférant tous les droits et avantages de la famille des nation-État, à perpétuité[1093] » à travers la « création d'une organisation gouvernementale capable d'exercer son autorité sur une population dispersée[1094] ». Il y a déjà eu des cas de « déterritorialisation » partielle ou temporaire. L'exemple le plus couramment cité est probablement celui des gouvernements en exil, tels que le Tibet actuellement[1095]. La plupart du temps, il s'agit de faire face à une situation de guerre ou d'occupation. C'est ainsi que « Le fait que des gouvernements puissent agir en exil suggère que l'existence d'un territoire, alors qu'il est essentiel pour la constitution originelle de cette entité en État, n'est pas absolument nécessaire à l'exercice de certaines fonctions gouvernementales[1096] ». Bien que subissant des transformations, s'il parvient à maintenir un fonctionnement convenable, il n'y a pas de raison de lui ôter sa qualification.

L'une des différences avec le cas des petits États insulaires est que « Dans le cas conventionnel, la majorité de ces personnes continue à résider sur le territoire de l'État duquel le gouvernement est temporairement coupé[1097] », alors que les déplacés environnementaux seraient potentiellement répartis sur différents territoires.

Dans un tel cas, le gouvernement pourrait continuer à assurer ses compétences non territoriales : l'état civil de ses ressortissants, notamment au moyen d'ambassades, à

[1091] *Ibid*.
[1092] Maxine BURNETT, *op. cit.*
[1093] « the continued existence of a sovereign state, afforded all the rights and benefits of sovereignty amongst the family of nation-states, in perpetuity », *Ibid.* p 346.
[1094] « creation of a government framework that could exercise authority over a diffuse people » *Ibid.*
[1095] *Cf.* notamment Stéphanie RÖMER, « Organisation et approches du gouvernement tibétain en exil. », *Outre-Terre* 1/2009 (n° 21), p. 159-167.
[1096] « The fact that governments can operate in exile suggests that the existence of territory, while essential to the original constitution of that entity as a State, is not integral to the exercise of certain governmental functions. », Jane MCADAM, « Disappearing States', Statelessness and the Boundaries of International Law », *op.cit.* p 11.
[1097] « In the conventional case, the majority of those people will continue to reside in the State's territory, from which the government is temporarily severed. », *Ibid.* p 11.

assurer une protection diplomatiques afin de faire respecter les droits des ressortissants si nécessaire, à exercer une certaine souveraineté sur l'ancien territoire.

La cession d'une portion, même minime, d'un territoire[1098] pourrait être envisageable. Avec les espaces maritimes et les bâtiments administratifs à l'étranger, cela constitueraient leur territoire. La population pourrait être répartie entre ces espaces et d'autres États d'accueil, en fonction des accords qui auront été conclus, certaines possédant déjà comme nous l'avons vu des pratiques migratoires[1099].

Quant à la validation par le droit international, alors que jusqu'à présent les règles concernaient surtout la naissance et la transformation d'un État, dans le cas des petits États insulaires, nous sommes dans une configuration toute autre, puisqu'il s'agirait de valider la disparition physique d'un État. Aussi, alors que la reconnaissance d'un État relève d'une démarche positive des autres, « retirer » la qualité d'État supposerait une démarche de la part des autres États. Tandis que dans le premier cas, il s'agit d'une réponse, validant la volonté de l'entité, dans le cas contraire l'État serait confronté à la validation unilatérale d'une situation qu'il n'a pas souhaité. Cela irait à l'encontre de l'intérêt des protagonistes et constituerait le pire des signaux possible en matière de lutte contre les changements climatiques.

Un autre argument allant également dans ce sens consiste à considérer que la réunion des critères classiques de définition d'un État est surtout requise lors de sa création, mais ne nécessite pas de vérification régulière. C'est notamment ce que Jane McAdam estime, affirmant qu'« Alors que les quatre critères seront requis pour que l'État puis débuter son existence, l'absence de l'un d'entre ne signifie pas la fin de l'État[1100] ». L'auteure poursuit en affirmant qu' « il est important de distinguer entre l'indépendance dans son rôle initial pour la qualification d'État, et son rôle dans la «continuité de l'existence[1101] ».

C'est ainsi que le terme de « *failed states*[1102] » est apparu pour désigner des États soumis à une très forte instabilité susceptible de remettre en cause leur existence effective, mais pour lesquels en réalité aucune « destitution » n'a pour le moment été prononcée par la communauté internationale. Ainsi, le point crucial résiderait dans la volonté des États « tolérer un hiatus entre la perte d'un critère de la qualité d'État et l'affirmation qu'un État a cessé d'exister[1103] ».

[1098] Nous disposons actuellement d'exemples de baux conclus entre deux États, aux fins d'établissement d'une base militaire, tel que Guantanamo, espace cubain sous souveraineté américaine.

[1099] *Cf. supra* p 161.

[1100] « While all four criteria would seemingly need to be present for a State to come into existence, the lack of all four may not mean the end of a State. » Jane MCADAM, « Disappearing States', Statelessness and the Boundaries of International Law », *op. cit.* p 6.

[1101] « it is important to distinguish between independence as an « initial qualification » for statehood, and its role for a State's « continued existence » de l'Etat », *Ibid.* p 10.

[1102] *Cf.* l'ouvrage Robert I. ROTBERG (ed.), « When States Fail: Causes and Consequences », Princeton University Press, 2004, 352 p. *Cf.* également le numéro de la Revue Migrations Forcées consacré à cette question : « State of fragility », n°43, mai 2013.

[1103] « to tolerate a hiatus between the loss of indicia of statehood and acknowledgement that a State has ceased to exist. » Jane MCADAM, « Disappearing States', Statelessness and the Boundaries of International Law », *op.cit.* p 10.

Maxime Burnett en conclue que « la possibilité de flexibilité ainsi que la forte présomption en faveur de la continuité et en défaveur de l'extinction d'un État établi suggèrent l'acceptation d'une interprétation créative de la règle de droit pour reconnaitre l'existence continue de l'État – particulièrement face à cette « situation inhabituelle » – est plausible[1104] ».

Afin que cela soit véritablement viable, il nous faut également réfléchir à l'organisation concrète de cette nouvelle configuration, en s'appuyant sur les États d'accueil et les États avec lesquels ont été conclus des partenariats ou créés des liens.

§2-Adaptation des règles régissant les relations entre États en faveur de la protection des populations insulaires déplacés

Tandis qu'ils se trouvent dans une situation délicate, inédite, les déplacés issus des petits États insulaires doivent posséder d'importantes garanties dans la mesure où il s'agit d'un déplacement atypique, irréversible. En effet, « Les déplacés ont besoin de savoir qu'ils peuvent rester dans le nouveau pays, y rentrer et ressortir, bénéficier des droits au travail et à la santé, avoir accès à la sécurité sociale si nécessaire, être capables de maintenir leur culture et leurs traditions, et également quel sera le statut de leurs futurs enfants[1105]. C'est pour toutes ces raisons que quelques soient les options juridiques choisies pour l'État, la question de la nationalité (1), et celle du respect de l'identité de ces populations (2) doivent être abordées et clarifiées.

A/ Organisation du statut des personnes sur le territoire d'accueil dans le respect de leur identité et nationalité d'origine

Bien que l'on admette en théorie que la communauté internationale puisse s'accommoder de cette configuration inédite, il reste tout de même à s'assurer de l'effectivité d'un tel dispositif et de sa pertinence pour l'intérêt des populations. Le statut des déplacés peut s'envisager au regard de la nationalité (1), la question de l'apatridie étant en question ; et au regard du droit des minorités, tant les enjeux culturels pour ces populations autochtones sont importantes (2).

1- Octroi de la nationalité adaptée à la situation de l'État et des ressortissants

La nationalité est inhérente à l'État : chaque État possède le droit exclusif et discrétionnaire d'octroyer la nationalité, selon les critères qu'il aura établi. Du point de

[1104] « That possibility for flexibility coupled with the strong presumption that favours the continuity and disfavours the extinction of an established state suggests that acceptance of creative interpretations of law to recognize the continued existence of a state – particularly in this « unusual situation » – is plausible », Maxime BURNETT, *op.cit.* pp 354-355.

[1105] « Those who move need to know that they can remain and re-enter the new country, enjoy work rights and health rights there, have access to social security if necessary, be able to maintain their culture and traditions, and also what the status of children born there would be. », Jane MCADAM, « Disappearing States', Statelessness and the Boundaries of International Law », *op. cit.* p 17.

vue de l'individu, c'est notamment l'article 15 de la DUDH qui consacre le droit de posséder une nationalité.

Patrick Dailler et *alii* rappellent qu' « En principe, les ressortissants nationaux dans un État étranger sont soumis à la souveraineté territoriale, plénière et exclusive, de cet État. La compétence personnelle de l'État d'origine ne peut donc s'exercer que dans les limites imposées par la compétence territoriale de l'État hôte[1106]. Cela implique que l'État accepte les règles de droit de l'autre, et apporte une aide pour une application effective (souvent par le biais d'accords).

Classiquement, l'on distingue entre *jus sanguinis* et *jus solis*, c'est-à-dire droit du sang ou droit du sol, auxquels s'ajoutent les procédés de naturalisation. Selon le droit du sang, la nationalité est accordée à la personne née de parents (ou au moins l'un des deux) possédant cette nationalité. Quant au droit du sol, il octroi la nationalité à la personne née sur le territoire de l'État en question. La naturalisation concerne essentiellement les situations de mariage, ou de vie longue et stable sur le territoire de l'État.

Les cas de changement de nationalité du fait de la disparition d'un État pris actuellement en compte par le droit international concernent essentiellement les successions/annexions d'États, pour lesquelles il convient de déterminer si la nouvelle nationalité est acquise automatiquement ou si d'autres dispositions doivent être prises. La règle, depuis l'adoption d'une Convention sur le sujet[1107], est d'éviter les situations d'apatridie. Selon les situations, le changement s'effectue automatiquement, ou un choix est laissé à l'individu. Bien sûr, l'abandon de la nationalité du pays dans lequel la personne vit pourra avoir des impacts conséquents sur son droit au séjour.

Or, ce n'est pas de ce type de situation qu'il s'agit pour les déplacés environnementaux. Tout comme pour la Convention de Genève sur le statut des réfugiés, les parties n'ont pas pensé que des dégradations environnementales pouvaient susciter de telles difficultés juridiques. La définition apportée dans la Convention de 1954 relative au statut des apatrides n'englobe que l'apatridie de droit, c'est-à-dire résultant de dispositions administratives, et non l'apatridie de fait.

Quel que soit le degré de mise en danger de l'existence juridique de l'État, la nationalité des ressortissants doit être préservée, puisqu'aucun autre État ne vient prendre le relai de l'ancien. L'État d'accueil doit, au nom de tous les principes et règles précédemment décris, octroyer un statut aux déplacés, et leur accorder un droit au séjour, mais rien ne l'oblige à leur conférer sa nationalité. En revanche, elle doit prévoir des dispositions permettant, éventuellement sous certains critères, aux personnes qui le souhaitent, d'obtenir la nationalité de l'État d'accueil.

Mais avec l'instauration d'un État *ex-situ*, ou déterritorialisé, l'octroi de la nationalité pourrait aussi rester dans le giron de l'État de départ, et permettrait à ce dernier de protéger ses citoyens vis-à-vis de l'État hôte.

[1106] Patrick DAILLER et *alii*, *op.cit*. p 554.

[1107] Conférence des Nations Unies, « Convention relative au statut des apatrides », New York, 28 sept. 1954 ; AGNU, « Convention sur la réduction des cas d'apatridie », New York, 30 août 1961.

De ce fait, une autre question doit être tranchée : celle de la bi-nationalité. Ici encore, l'État est souverain, mais l'on pourrait considérer que dans ce cas précis, la conservation de la nationalité du pays d'origine pourra être plus facilement tolérée, son but étant essentiellement de conserver un lien symbolique, et l'existence minime de l'État déterritorialisée ne faisant pas peser de menace excessive quant à la cohérence entre les législations des deux États. En outre, la théorie de la nationalité effective permettra de trancher les litiges qui pourraient naitre. Il s'agit du « Caractère que possède la nationalité lorsqu'elle traduit le rattachement d'une personne à un État par des liens (sociaux, culturels, linguistiques, etc) plus réels que ceux qui peuvent l'unir à tout autre État[1108] ».

Petits groupes possédant en commun une même histoire du déplacement, une même culture, voire une même nationalité, le statut des déplacés issus des petits États insulaires interrogent sur la préservation de leurs spécificités au moyen du droit des minorités. Outre la protection de l'État dont elles possèdent la nationalité, ces personnes pourraient ainsi bénéficier d'une protection supplémentaire non par le biais de leur nationalité, mais du fait de certaines de leurs spécificités.

2- *Affirmation d'une protection pour les déplacés devenus minorités*

La présence de la population sur le territoire où s'exerce la compétence du gouvernement facilite la protection des personnes par les autorités et la possibilité de saisir la justice, autrement dit le respect de l'État de droit. Dans une relocalisation internationale, même si l'on parvient à maintenir juridiquement l'État, les populations seront pour la plupart des aspects de leur vie soumises à l'autorité du pays hôte. Bien que le droit des migrations contienne des principes et des règles permettant d'accorder un statut à ces personnes, il ne permet pas toujours de tenir suffisamment compte des singularités de ces migrants. En effet, ils sont atypiques dans le sens où ils ont une expérience migratoire assez inédite, leur déplacement est irrémédiable, ils appartiennent à un État à la configuration unique, et le départ du territoire d'origine constitue un déracinement voire une perte de leur culture autochtone ancestrale.

Le droit des minorités est une préoccupation ancienne du droit international, mais qui a connu des évolutions récemment. Elle est revenue sur la scène internationale à la faveur de la lutte pour le droit à l'autodétermination des peuples aboutissant à la décolonisation. S. Pierre-Caps et J. Poumarède estiment que cette réflexion « participe de cette idée de l'existence de principes humains supérieurs échappant, comme tels, à l'emprise de l'État[1109] ». Elle a pris de l'ampleur à mesure que l'idée d'une parfaite concordance entre la nation et l'État a décliné. Les Nations Unies se sont d'abord occupées de consacrer l'universalité des droits de l'Homme. Ce n'est que dans un second temps que le retour aux particularités a eu lieu, une protection spécifique étant parfois nécessaire pour assurer un égal respect des droits de l'Homme.

[1108] Jean SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p 726.
[1109] Norbert ROULAND, Stéphane PIERRE-CAPS, Jacques POUMARÈDE, *Droit des minorités et des peuples autochtones*, Paris, PUF, 1996, p 158.

La période de décolonisation a été propice à la consécration du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Au départ, le libre arbitre des peuples ne s'envisageait que par un choix entre inclusion dans l'État ou indépendance. Or, il peut également s'agir du droit de ne pas être un État, tout en souhaitant garder sa singularité[1110].

Si le droit international a beaucoup œuvré pour la reconnaissance de droits aux minorités, de manière générale, le droit de chaque État dans lequel une minorité particulière est identifiée s'avère primordial. C'est ainsi que, de l'avis de Peter Kovacs, « Le succès relatif d'une règlementation internationale dépend largement de la manière dont la situation des minorités est traitée dans la constitution de chacun des pays intéressés, ainsi que du mode de fonctionnement de leurs institutions[1111] ». C'est la raison pour laquelle la plupart des États concernés ont inclus des dispositions relatives au statut de leurs minorités, et que les entités régionales (notamment l'Europe) ont également développé des outils.

Néanmoins, bien qu'étant acquis que ces minorités ont le droit au respect de leurs spécificités, il n'existe pas véritablement de définition unique et unanime. L'article 27 du PIDCP mentionne « des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques », dont « les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue ». Plus neutre, la définition du dictionnaire de droit international parle de « Groupe de personnes, en position non dominantes, ressortissantes d'un État au sein duquel elles se distinguent de la majorité de la population par des caractéristiques propres, qu'elles entendent préserver, en tant que communauté[1112] ».

Dans le cas des petits États insulaires, l'on aurait tendance à considérer que c'est leur nationalité commune et leur statut d'exilé qui en fait une minorité à protéger. Or, il a bien été précisé - et cela se déduit notamment de la définition précitée - que cette définition n'est pas fondée sur la nationalité : une minorité peut regrouper des personnes de plusieurs nationalités, et la nationalité ne constitue pas à elle seule une minorité[1113]. D'autres éléments peuvent néanmoins constituer une base pour considérer ces déplacés comme une minorité, du fait de leur mode de vie de leur culture et de leur organisation, initialement très liés à leur terre d'origine.

Ce lien avec la terre nous amène à aborder un autre terme de plus en plus présent dans le droit international : celui d'autochtone. Ici encore soumis à une définition fluctuante, l'on s'accorderait néanmoins sur l'idée de primo-arrivants sur une terre, conservant un mode de vie ancestral. Les communautés autochtones « revendiquent ainsi un droit de propriété collectif sur ces terres avec tous ses attributs, à savoir l'utilisation et la

[1110] *Ibid.* p 206.
[1111] Peter KOVACS, *La protection internationale des minorités nationales aux alentours du millénaire*, Coll. Cours et travaux - Institut des hautes études internationales de Paris, n°5, Pedone, 2005, p 84.
[1112] Jean SALMON (dir.), *op.cit.* p 708.
[1113] Comité des droits de l'homme, « Observation générale 23, Art. 27: Protection des minorités », Compilation des commentaires généraux et Recommandations générales adoptées par les organes des traites, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 (1994).

préservation des ressources, la gestion et le contrôle de l'accès à celle-ci et le pouvoir d'en disposer librement[1114] ». C'est précisément tout ce qui sera remis en cause en cas de submersion des terres et de déplacement, et qui est pourtant protégée par la Déclaration universelle des peuples autochtones. Aussi, ne pourrait-on pas envisager une protection sur cette base ? La possibilité pour eux de maintenir certains aspects de leur vie traditionnelle et leur lien serait la garantie que leurs droits ne seraient pas davantage remis en cause, alors que la submersion et le déplacement portent déjà atteinte à ces droits[1115].

Ainsi, la préservation de ces communautés, de ses traditions, serait assurée par différents moyens, parmi lesquels des réunions lorsque les membres sont dispersés, ou la perpétuation de rituels, voire de pèlerinages sur les anciennes iles. En tout état de cause, «les moyens par lesquels la diaspora maintiendra sa manière de vivre via la nationalité ex-situ devront être précisés par ses membres[1116] », et pourraient être protégés par la reconnaissance de ces statuts particuliers et le respect des droits consacrés.

Les difficultés, tant juridiques que culturelles, qui peuvent découler de ces situations appellent à mobiliser les liens régionaux déjà existants, la proximité pouvant aider à faciliter cette transition.

B/ S'appuyer sur les liens régionaux préexistants et les renforcer dans l'intérêt des déplacés

Toutes les réflexions que nous menons jusqu'à présent ont pour objectif d'affecter le moins possible l'entité étatique et surtout ses ressortissants déplacés. Afin de parer à toute situation, il importe également de réfléchir aux autres moyens d'aider l'État affaibli, notamment en s'appuyant sur ses voisins/alliés (2), ou en envisageant des statuts transitoires (1). Ces statuts permettrait de tenir compte de l'évolution des besoins des déplacés, et surtout de leurs descendants, sans que l'histoire de ces populations ne soit oubliée.

1- Vers des statuts de transition, en collaboration avec les pays d'accueil

Nous ne cessons de l'affirmer: la volonté et l'intérêt des populations doit primer. Le maintien de l'État le temps de l'installation dans les nouveaux lieux de vie et de l'intégration est essentiel. Il n'est cependant pas certain que ce besoin soit pour tous

[1114] Marine THEY, *Le contrôle des communautés autochtones sur leurs terres et ressources naturelles traditionnelles*, Coll. Perspectives Internationales, Paris, Pedone, 2013, p 11.

[1115] A ce sujet, Frédéric DEROCHE rappelle que « La protection du droit à des terres, des territoires et des ressources est une revendication fondamentale. », Frédéric DEROCHE, « Émergence d'un système de protection du rapport à la terre et aux ressources naturelles des peuples autochtones », *in* Christel COURNIL et Catherine Colard-FABREGOULE (dir.), *Les changements environnementaux globaux et droits de l'Homme*, Bruylant, 2012, p 513.

[1116] « the means by which the diaspora maintains its lifeways through ex-situ nationhood would be decided by its members », Maxime BURNETT, *op.cit.* p 369.

aussi important une fois cette étape réussie. Posséder la nationalité et relever pour un certain nombre de choses d'un État maintenu « artificiellement » en vie peut s'avérer plus pesant, notamment pour les générations suivantes. Entendons-nous bien, l'abandon progressif de l'État ne doit pas être synonyme d'effacement de la culture et d'oubli de cet évènement majeur qu'est la disparition d'un territoire du fait des changements climatiques. L'identité peut alors être préservée par d'autres biais. Mais il peut être souhaitable qu'à partir des protections pensées précédemment, l'on envisage des statuts transitoires, négociés avec les États concernés, qu'il appartiendra à l'État et à ses ressortissants exilés de déclencher lorsqu'ils le souhaitent.

Dans une réflexion sur l'émancipation des populations autochtones, s'appuyant notamment sur l'expérience de la France et de la Nouvelle-Calédonie, Philippe Raimbault prône ce développement de l'utilisation de dispositions transitoires, afin que les changements juridiques ne s'effectuent pas de manière trop brutale. Pour lui, « L'intérêt de ce mécanisme, affiné par rapport à celui de la protection des droits acquis, est qu'il n'interdit pas toute évolution, mais implique néanmoins d'encadrer celle-ci en évitant les à-coups et les bouleversements radicaux et/ou inattendus[1117] ».

Frédéric Deroche, dans son étude consacrée aux populations autochtones abonde également dans ce sens, constatant que « Différentes formes d'autonomie territoriale ou de gouvernements autonomes sont désormais reconnues et adoptés par les États, ce qui témoigne de leur soutien à ces dispositifs prenant en considération la spécificité des peuples autochtones[1118] ».

La communauté internationale a déjà éprouvé des situations où il était nécessairement de prévoir des dispositions juridiques différentes du droit international classique. C'est ainsi que « Pour assurer la paix et la sécurité dans les transitions entre gouvernement autonome et auto-détermination, les Nations Unis ont établi un système de tutelle international applicable à certains États[1119] ». Ce procédé, essentiellement utilisé pour les colonies nouvellement indépendantes ou plus récemment le Kosovo, a pour objectif de faciliter la transition pour « renforcer la paix et la sécurité international, promouvoir l'avancement des souhaits librement exprimés des populations concernés, et assurer un égal traitement social, économique et commercial, concerne tous les membres des Nations Unies [1120] » Selon la Charte de l'ONU (article 75 et suivant), une mise sous tutelle est ainsi possible[1121]. En guise d'exemple, Maxime Burkett, mentionne également le

[1117] Philippe RAIMBAULT, « Institutions, évolutions et imagination devant l'exigence de sécurité juridique », *in* Jean-Yves FABERON, Viviane FAYAUD, Jean-Marc REGNAULT (dir.), *Destin des collectivités publiques d'Océanie. Peuples, populations, nations, États, territoires, pays, patries, communautés, Frontières*, Aix-en-Provence, Presses universitaires Aix-Marseille, 2012, p 72.
[1118] Frédéric DEROCHE, *op.cit*. p 527.
[1119] « To ensure peace and security in transitions to self-government and self-determination, the United Nations established the international trusteeship system for certain designated trust territories ». Maxime BURNETT, *op. cit*. p 364.
[1120]« furthering international peace and security, promoting the advancement of the peoples affected consistent with their freely expressed wishes, and ensuring the equal treatment in social economic, and commercial matters for all Members of the United Nations. » *Ibid.* p 364.
[1121] En application de l'article 22 de la Charte de la SdN, le mandat était destiné à soutenir les États sur la voie de l'indépendance, pendant la période où ils n'étaient pas assez solides, sur la base d'un accord entre l'Etat en danger et le ou les États lui apportant un support, et en tenant compte des spécificités de chaque situation.

précédent du *Trust Territory* of the Pacific Islands, entre les îles Marshall et les USA, remplacé par le Compact of free association, avant d'aboutir à l'indépendance de ces iles.

Pour les petits États insulaires, il sera à l'inverse plutôt question de la manière de quitter le statut d'État. Cela peut paraitre paradoxal d'évoquer cette idée, alors que les développements précédents étaient justement consacrés aux moyens de maintenir ces États. Mais compte tenu des incertitudes qui persistent, notamment sur la volonté des populations dans le futur, il importe d'aborder également cette éventualité. Le changement de statut devrait alors être conçu comme différent, mais non comme une régression. Une telle réflexion pourrait d'ailleurs être bénéfique à une échelle beaucoup plus générale, dans l'optique de prendre en considération l'évolution vers une implication de plus en plus grandes d'acteurs non étatiques dans la formation du droit international et la participation à la communauté internationale. En effet, la montée en puissance des multinationales, de même que la prise en considération accrues des individus, tout comme la constitution d'unions solides telles que l'Union Européenne, ont bouleversé le droit international. L'État même s'il conserve un rôle très important, ne peut plus être considéré comme le seul sujet de droit dans la sphère internationale.

Ce maintien nécessaire de l'investissement dans la communauté internationale peut aussi être facilité par l'activation ou le renforcement de liens régionaux, qu'il s'agisse de faciliter l'intégration des nouveaux arrivants, ou de s'affirmer sur la scène internationale.

2- Des évolutions animées par les dynamiques régionales

Les États, bien qu'indépendants et possédant une voix chacun, ne sont pas isolés mais ont au contraire progressivement réuni leur force, mutualisé leurs compétences, au sein d'organisations régionales plus ou moins poussées. Ils se sont également appuyés sur les liens historiques les unissant avec certains pays.

La nécessité de concentrer les initiatives de déplacement et de relocalisation à l'échelle locale et régionale va également dans ce sens. Bien sûr, l'accueil effectif des populations constitue le point culminant de ce que peut être l'aide apportée. Mais il peut également s'agir d'un appui logistique ou financier.

Outre l'appartenance à un pays, les populations peuvent donc également faire partie d'un ensemble plus vaste, et mobiliser les autres membres de cette communauté en cas de difficultés, notamment liées aux dégradations environnementales. C'est ainsi que « Le statut des citoyens au sein d'un ensemble peut s'avérer crucial pour déterminer le type et la portée de l'assistance post-catastrophe et, en particulier, dans quelle mesure cette assistance aura des implications sur le plan des déplacements transfrontaliers[1122] ».

L'idée pour les États les plus petits de se réunir pour peser davantage n'est pas nouvelle, et a fait ses preuves avec l'AOSIS lors des négociations pour un accord sur le climat. Les

[1122] Bruce BURSON et Richard BEDFORD, « Faciliter la migration adaptative volontaire dans le Pacifique », Désastres et déplacement dans un climat changeant, *Revue migrations forcées*, n°49, mai 2015, Université Oxford, Centre d'études des réfugiés, pp 54-55., p 54.

États affaiblis dans leurs fondements pourraient ainsi compter sur les autres pour qu'un bloc perdure face aux autres (notamment les pays développés). Néanmoins, bien que l'association ait à son actifs plusieurs victoires dans les négociations, l'on constate que la diversité de situations et de points de vue de ces États, dont le seul point commun est leur petite taille, compromet la possibilité d'aller plus loin et de mener des combats dans d'autres domaines[1123].

Outre ces « partenariats diplomatiques », peuvent alors s'envisager des formes de coopération beaucoup plus poussées. Les États fédérés de Micronésie sont ainsi composés de quatre entités. Ils ont pendant longtemps été liés par un accord de libre association avec les USA, leur assurant un appui matériel pour un certain nombre de compétences[1124]. Quant aux iles Cook et Niue, bien qu'étant rattachées à la Nouvelle Zélande, elles possèdent une administration à part entière, avec notamment un parlement, et sont considérées en droit international comme États non-membres[1125]. La Nouvelle-Zélande assure leur représentation internationale, tandis qu'elles bénéficient d'une entière souveraineté pour les autres compétences. Selon l'accord conclu entre eux, les habitants bénéficient également de la citoyenneté néozélandaise. Bien sûr, cet accord est facilité par l'histoire commune de ces territoires, anciennement sous protectorat britannique, et la logique de cette démarche va dans le sens d'une possible indépendance à plus ou moins long terme (ces iles bénéficient du statut d'État non membre aux Nations Unies)

Cela nous amène à aborder une organisation connue de tous, et dont les États en danger font partie : le Commonwealth[1126]. Colonisés par le Royaume-Uni, régis par des statuts variables, ces pays ont tous acquis leur indépendance depuis plusieurs années, mais demeurent membres du Commonwealth. Il apparait ainsi opportun d'étudier le fonctionnement de cette organisation, et de réfléchir à la manière dont elle pourrait être un appui important pour ces États. L'on envisagera alors les rapports entre la couronne (Grande-Bretagne) et les autres pays, ainsi que les rapports entre ces pays, toujours dans une recherche de proximité.

Le Commonwealth est une organisation internationale, possédant des institutions permanentes et se réunissant régulièrement sur différents thèmes. Son objectif était de maintenir le lien entre les pays après les mouvements d'indépendance. Aussi, aucun lien juridique tangible n'existe : les citoyens d'un pays membre ne possèdent pas une citoyenneté du Commonwealth leur permettant de disposer de droits dans les autres pays membres. Ils bénéficient néanmoins pour certains d'entre eux de régimes

[1123] *Cf.* en ce sens Carola BETZOLD, Paula CASTRO, Florian WEILER, « AOSIS in the UNFCCC negotiations: from unity to fragmentation? », *Climate Policy* Vol. 12, Issue 5, 2012, Special Issue: Negotiating Climate Change, pp 591-613.

[1124] Compact of Free Association, visant initialement à organiser le « trusteeship » (mandat) des États-Unis sur ces territoires. Renouvelé en 2003, ce texte prévoyait surtout une aide financière et une exclusivité militaire. Les renouvellements et modifications qui devaient avoir lieu ont finalement été avortés par le Sénat américain en janvier 2016. Les textes et mises à jour figurent sur www.uscompact.org/.

[1125] *Cf.* les dossiers pays sur http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays.

[1126] http://thecommonwealth.org/

dérogatoires pour se rendre au Royaume-Uni. Cela peut constituer une sécurité intéressante pour les populations menacées.

Cependant, plusieurs obstacles, d'ordre juridique et pratique, nous poussent à rechercher une autre forme d'aide s'appuyant sur le Commonwealth. En effet, la relation Royaume-Uni/autres membres du Commonwealth procède d'une logique centralisée, perdant ainsi toute dimension régionale. Aussi, il apparaitrait plus pertinent d'approfondir les liens entre membre du Commonwealth, dans une même zone géographique. Pour le moment, aucun accord concret n'existe, mais l'idée d'un partenariat plus poussé doit être creusée, notamment avec les États accueillant déjà une partie significative de ressortissants des petits États insulaires, notamment par le biais du Pacific Access Visa[1127], et qui seraient susceptibles d'en accueillir davantage dans le futur.

Ajoutons également que de tels partenariats pourraient être facilités par la préexistence d'aide dans certains domaines, notamment militaire. Ainsi, plusieurs petits États insulaires tels que Tuvalu ne possèdent pas d'armée mais bénéficient de la protection d'un État plus puissant, en l'occurrence la Nouvelle-Zélande.

[1127] Dispositif mis en place par l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Contrairement à ce qui a pu parfois être avancé sur le sujet, ce Pacific Access Visa repose sur des critères économiques, et non climatiques. Il constitue néanmoins une opportunité intéressante pour un certain nombre d'individus ressortissants de petits États insulaires tels que Tuvalu, Kiribati, etc.

Les petits États insulaires, du fait des dégradations environnementales atypiques auxquelles ils sont confrontés bousculent certains principes admis en droit international. Or, il ne suffit pas d'organiser les modalités du départ, il est également impératif de s'assurer qu'à l'occasion du départ, les droits de chacun, y compris les droits collectifs, étatiques, soient respectés.

Cela suppose de faire preuve d'une certaine innovation, et de s'appuyer sur des situations déjà atypiques dans la communauté internationale pour justifier ce traitement spécifique de la situation.

Quelles que soient les options mises en œuvre, elles devront l'être dans le respect de la volonté des États impliqués, et surtout dans l'intérêt des populations concernés qui doivent demeurer maitres de leur destin commun. Ainsi que le rappelle Frédéric Deroche, « Reconnaitre aux peuples autochtones le droit à l'autodétermination contribue en effet à leur fournir une garantie plus grande et des outils globaux pour défendre notamment leurs droits territoriaux[1128] ». Le droit à l'autodétermination, consacré par la communauté internationale, notamment dans la Charte des Nations Unies, doit donc être le moteur qui oriente les décisions, comme cela peut déjà être le cas dans d'autres types de situations tels que les conflits.

A travers cette problématique, la question du lien entretenu entre les déplacés et leur ancien lieu d'habitation révèle son importance. Or, elle semble l'être également au niveau interne. Le choix du devenir de ces territoires délaissés révèle alors des intérêts bien plus vastes, y compris en terme de protection de l'environnement. Travailler sur ce sujet participe aussi de l'acceptation par la population de ces changements dans l'occupation du territoire.

[1128] Frédéric DEROCHE, *op.cit*. p 524.

Section 2 : Encadrement de l'exploitation des terrains, nécessaire pour éviter de nouvelles mises en danger et protéger l'environnement

Quelles que soient les précautions prises, le déplacement comporte toujours certains aspects négatifs. Les mesures proposées jusqu'à présent visent à réduire au maximum l'étendue de ces impacts en anticipant et en organisant le départ vers un nouveau lieu. Notre propos à présent est de compléter cette démarche par un dernier volet : le sort des territoires quittés.

Nous venons de le constater, le cas atypique des petits États insulaires suscite des interrogations sur la pérennité de l'État, et incite à adapter ou à « inventer » un statut pour ces territoires, au bénéfice des populations déplacées. Le questionnement purement juridique sur le statut que l'on peut accorder à ces territoires (plus particulièrement en déterminant le propriétaire et/ou les modalités de gestion) ne suffit pas et doit être accompagné d'une réflexion sur le rôle que peuvent avoir ces espaces dans la société, sur le plan économique, social ou environnemental. Surtout, ce statut et cette gestion doivent également permettre d'éviter que des populations ne se place à nouveau dans des zones à risque important.

L'utilisation de ces territoires peut être envisagée de différentes manières, en fonction notamment des modalités de retrait et de la stratégie globale adoptée. D'un côté, l'on pourra considérer la reconversion de certaines zones afin de les exploiter notamment au profit des déplacés, tout en exerçant un contrôle afin d'éviter que de nouvelles habitations ne s'installent (§1). D'autre part, la question de la protection d'autres espaces, maritimes ou terrestres, présente un intérêt dans une optique de protection de l'environnement (§2). Les deux aspects doivent se coordonner, trouver un équilibre.

Cette nouvelle dynamique correspond au développement de la « Gestion intégré des zones côtières » (GIZC), ou « *Integrated coastal management* » (ICM)[1129]. Celle-ci doit être pensée en tenant compte aussi de la connaissance du risque, et de la volonté des populations, notamment déplacées. Elle s'inscrit dans une logique de développement et de protection de l'interface terre/mer, en concertation avec tous les acteurs. En effet, même si certains déplacements se déroulent sur une longue distance, beaucoup ont lieu dans la même communauté (région, ville). Le lien est alors beaucoup plus ténu avec l'ancien lieu d'habitation, les individus pouvant être amenés à toujours le côtoyer.

§1-Une gestion des zones délaissées supervisée et encadrée par les autorités, dans le but de contrôler l'exposition aux risques

Ne plus pouvoir habiter dans certaines zones (A) n'est pas nécessairement synonyme d'inutilité de ces territoires. Les activités agricoles (y compris tournées vers la mer), touristiques, maritimes peuvent en effet perdurer sous certaines conditions (B). Elles peuvent également dans certains cas faciliter la réussite du déplacement, sur le

[1129] Mentionnée dès la Convention de Rio, et faisant l'objet de nombreuses définitions et études depuis.

long terme en permettant de ne pas ajouter au changement d'habitation le changement d'activité économique.

A/ Importance pour les autorités de maitriser les territoires afin d'éviter de nouvelles expositions au risque

Une fois le déplacement amorcé, décidé, le sort des terrains délaissés est en question. Les normes doivent en effet assurer l'impossibilité de nouvelles implantations (1), tant que le risque ne s'est pas amoindri (2). Il ne s'agit pas de déplacer certaines personnes pour que d'autres s'installent.

1- Développement de mécanismes de contrôle et de soustraction des terres au marché foncier

Selon les moyens employées pour quitter l'habitation, les garanties qu'un retour ne puisse pas être possible, ou qu'une autre personne ne vienne pas s'installer, sont plus ou moins solides.

Tout d'abord, dans l'hypothèse où les propriétaires ont quitté les lieux de leur propre initiative, ils peuvent demeurer propriétaires du terrain pour diverses raisons : attachement, espoir de changement ou de progrès, possibilité de « reconversion » du terrain, par exemple pour y développer une activité économique compatible avec la gestion du risque et le respect du littoral.

L'une des premières garanties pour s'assurer que l'exposition au risque ne va pas se renouveller est la classification en zone inconstructible, renforcée par les restrictions détaillées ci-dessus en matière de reconstruction lorsqu'un dommage survient. L'existence d'un PPRN, ou d'un « zoning management act », par exemple, doit pouvoir éviter que de nouvelles constructions soient autorisées.

Aux USA, le « National coastal zone management program » (1972), impulsé par le NOAA et décliné et géré au niveau de chaque État, définit des « *no build areas* » et organise leur régime et leurs éventuelles possibilités d'exploitation[1130].

Le risque sur ces territoires est de voir s'implanter des constructions illégales, sans autorisation. Les autorités disposent alors de moyens, avec ou sans délai, afin de sanctionner les individus, pouvant aller jusqu'à la démolition de l'immeuble. Dans certains cas, une régularisation du permis peut avoir lieu, mais cela n'est en principe pas possible lorsque l'interdiction de construire et motivée par des impératifs de sécurité.

Les « Land management acts » adoptés au Bangladesh ou dans les petits États insulaires peuvent contenir également ce type d'interdiction. Mais surtout, dans ces pays, c'est grâce à l'attribution d'une autre fonction au terrain, notamment agricole, que l'implantation d'habitats va pouvoir être évitée.

[1130] *Cf.* Christa RABENOLD, « Coastal Zone Management: Using No-Build Areas to Protect the Shorefront », *Coastal Management*, vol. 41, Issue 3, 2013, pp 294-311.

Plus globalement, outre les cas où le propriétaire conserve son bien, un certain nombre de modes de déplacements conduisent surtout à un transfert de propriété au profit des autorités locales ou étatiques.

Dans le droit américain, des *rolling easements*[1131] sont fondés sur la récupération progressive par les autorités de la propriété du terrain, à mesure que la mer avance. L'appropriation des espaces littoraux s'effectue en application de la *public trust doctrine*[1132], notion proche du domaine public français. Elle repose sur l'idée d'une gestion de certains territoires et donc de certaines ressources par les pouvoirs publics, au bénéfice de tout biens. La jurisprudence « Illinois Central Railroad Co. v. Illinois »[1133] de 1892 est un pilier pour définir cette doctrine : « Un titre détenu pour la population de l'État, leur permettant de naviguer sur les eaux, d'y exercer le commerce et la pêche[1134] ». Cette possession en « *trust* » diffère d'une propriété privée classique, susceptible de faire l'objet de transaction. L'étendue de cette zone soumise à la *public trust doctrine* est variable en fonction des États et de leur jurisprudence. Dans un souci de soustraction au risque et d'optimisation de la protection et de la gestion durable du littoral, il apparait opportun de plutôt tendre vers une extension de cette zone.

De la même manière, en France, les territoires submergés tombent dans le domaine public maritime. Mais pour les territoires terrestre, le cas de la France est beaucoup plus atypique, voire problématique à certains égards. Il existe en effet une distinction au sein du domaine détenu par les personnes publiques, entre domaine public et domaine privé[1135]. Les biens tombant dans le premier domaine sont inaliénables et imprescriptibles, tandis que dans le deuxième, ils peuvent être vendus. Les critères de distinction issus de la jurisprudence ont été systématisés dans le Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). Il en ressort que les biens acquis relève du domaine public lorsqu'ils sont la propriété exclusive d'une personne publique, et surtout s'ils sont affectés à une destination spéciale (usage public ou service public à condition que des aménagements indispensables à l'exercice de ce service public soit réalisé)[1136]. Or, alors que l'expropriation pour risques naturels ou l'acquisition amiable suppose l'exclusion de toute occupation humaine, la question se pose de la manière dont il faut interpréter les dispositions relatives aux aménagements pour déterminer si les biens acquis relèvent du domaine public. Si les auteurs admettent qu'il existe un service public relatif à la sécurité des personnes, ils excluent que des aménagements des terrains acquis puissent avoir cette fonction. Ce serait alors l'absence d'aménagement qui constituerait l'aménagement…[1137] Quant au critère d'affectation à l'usage du public, il

[1131] *Cf. supra* p 238.
[1132] *Cf.* notamment Margaret E. PELOSO, Margaret R. CALDWELL, « Dynamic property rights : the Public trust doctrine and takings in a changing climate », *Stanford Environmental Law Journal*, vol. 30, n° 1, fev. 2011, pp 51-120.
[1133] US Supreme court, *Illinois Central Railroad Co. v. Illinois*, 5 dec. 1892, 146 U.S. 387.
[1134] It is a title held in trust for the people of the State that they may enjoy the navigation of the waters, carry on commerce over them, and have liberty of fishing therein … « Sur l'histoire de cette jurisprudence et de cette doctrine », voir Randy T. SIMMONS, « Property and the public trust doctrine », PERC, Policy series, Université du Wisconsin – Madison, 2007, 27 p.
[1135] Pour la genèse de cette distinction, *cf.* C.CANS et *alii*, *op.cit*., p 546 s.
[1136] L 2111-2 CG3P.
[1137] Chantal CANS et *alii*, *op.cit.,* p 553.

nous semble qu'une exclusion moins radicale que les auteurs du Traité sur les risques naturels est possible. La sécurité relative à ces territoires concerne en effet essentiellement l'habitation. Mais compte tenu du type de risques auxquels sont soumis les littoraux, les submersions et tempêtes pouvant être prévisibles à court terme, d'autres usages, récréatifs, voire professionnels ne sont pas à exclure. Globalement, Chantal Cans et *alii* estiment que la question « n'a pas reçu de réponse claire jusqu'à présent parce que les textes eux-mêmes ne sont pas parfaitement clairs sur ce point (…)[1138] ».

S'il n'est pas certains que ces biens relèvent du domaine public, bien que cela puisse être souhaitable pour soustraire certains territoires au marché foncier, la question demeure de l'utilisation de ces espaces. Tout dépend, et la réponse demeure également incertaine, de la définition que l'on donne au terme occupation. La tendance serait plutôt à considérer que toute activité n'est pas exclue à condition qu'elle soit compatible avec les exigences de sécurité.

Outre la reconversion et l'entretien de ces territoires, les incertitudes et l'évolution des risques impliquent de réfléchir à un éventuel retour de certaines populations, soumis à conditions. Même si cette perspective de retour ne concernera vraisemblablement que peu de situations, il convient malgré tout de l'aborder, afin de réfléchir aux règles d'aménagement du territoire appropriées.

2- Droit au retour conditionné par une évolution dans le degré ou la maitrise du risque

Le droit au retour est un élément essentiel du droit des migrations[1139]. Son importance et la nécessité de son effectivité ne font aucun doute dans un contexte de conflit armé : les individus ont le droit de revenir sur leur lieu d'habitation une fois la sécurité établie. Mais cela peut se révéler beaucoup plus complexe, voire impossible lorsque nous sommes confrontés à des phénomènes naturels, particulièrement lorsque le territoire disparait après une submersion ou une forte érosion.

Il n'en demeure pas moins que cette question doit être abordée, dans la mesure où dans la perspective qui est la nôtre d'encourager une anticipation des déplacements et de décider de la stratégie à adopter en fonction des moyens à disposition, la situation peut évoluer au fil du temps.

D'une part, l'aléa servant de référence peut se révéler moins important que prévu, notamment grâce à des actions de mitigation suffisantes. D'autre part, les moyens pour faire face à ce risque et réduire la vulnérabilité peuvent également connaitre des évolutions tant techniques que financières, avec le développement d'innovations, ou la baisse du coût de certaines mesures de protection considérées jusqu'à présent comme

[1138] *Ibid.* p 556.

[1139] Il est notamment consacré dans le titre V des Principes directeurs pour les déplacés internes : CICR, « Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays », 30 sept. 1998, Doc. ONU E/CN.4/1998/53/Add.2. ; aux principes 17 et suivant des Peninsula principles on climate displacement with states : Dispacement solutions, « The Peninsula Principles on Climate Displacement within States », Mornington Peninsula, Victoria, Australia, 19 août 2013, 29 p.

trop onéreuse par rapport au coût du déplacement. Enfin ne doivent pas être perdus de vue les cas où le déplacement doit en principe être temporaire : l'évacuation face à un évènement soudain (ouragan), si certaines conditions sont réunies pour une réinstallation[1140].

Aussi, afin de tenir compte de ces réalités, il convient de préciser et d'entériner dans les textes un point peu évoqué jusqu'à présent : l'évaluation du risque doit s'effectuer à intervalles régulières, et la règlementation qui en découle, notamment le zonage, doit également être réévaluer régulièrement. Bien sûr, il ne s'agit pas de susciter de l'insécurité juridique et modifier trop fréquemment les règles, mais il importe de tenir compte des évolutions des connaissances en matière de risque.

Si bien souvent, il est davantage constaté une aggravation du risque (ce qui explique que des biens construits sans irrégularité se retrouvent dans des zones à risque et imposent un déplacement), il peut arriver que cet ajustement soit synonyme d'abaissement du niveau de risque. Ce cas de figure doit en tout cas être anticipé, prévu par les textes, afin que des difficultés n'apparaissent pas si une telle hypothèse se concrétise. En application du droit au retour, les anciens habitants doivent ainsi bénéficier d'une priorité quant à la récupération du bien. De la même manière que celui-ci est rétrocédé si à la suite d'une opération d'acquisition le projet prévu n'a pas vu le jour, les anciens habitants sont en droit de demander la restitution du bien.

C'est précisément cette idée de s'adapter à l'évolution réelle du risque, tout en l'anticipant, qui préside l'adoption de *rolling easement* aux USA : si la mer n'avance ou si le risque ne s'aggrave pas, la cession de propriété n'a pas lieu.

Dans le droit français, la rétrocession après expropriation est abordée à l'article L12-6 du code de l'expropriation. Elle est autorisée lorsqu'au bout de cinq ans, le bien n'a pas reçu la destination prévue. Ces dispositions semblent moins adaptées aux cas d'expropriation pour risques naturels. Il serait ainsi souhaitable que le législateur intègre cette configuration dans le droit positif, en fixant justement des conditions relatives à la nature et à l'ampleur du risque. Quant à la cession du bien à une autre personne, l'article L21-1 du code de l'expropriation énonce une liste de cas de figure où la cession est possible, mais l'expropriation pour risque naturel n'y figure pas. Enfin, concernant l'acquisition amiable, dans la mesure où a priori ces biens relèveront de la domanialité privée, aucune disposition législative n'existe. Aussi, les auteurs du traité sur les risques naturels estiment qu' « Il ne semble pas que l'on puisse trouver une objection légale de principe à une telle cession et que la réponse à apporter tienne plutôt à l'utilisation qui sera faite dudit bien par la personne à laquelle ce dernier sera cédé[1141] ».

Lorsque le propriétaire demeure le même, c'est alors les autorisations d'utilisation du terrain qui peuvent varier, en fonction du zonage et de son évolution. La vigilance de tous les acteurs, étatiques et locaux, doit être importante, dans la mesure où, ainsi que le déplorait la Cour des comptes dans son rapport relatif à Xynthia, la détention par les

[1140] *Cf. supra* p 281.
[1141] Chantal CANS et *alii*, *op.cit.*, p 559.

pouvoirs publics n'exclut pas le risque de voir des habitations se reconstruisant plusieurs années après. Cela est vrai dans beaucoup de pays, et doit se traduire par un contrôle accru des autorisations de construire.

Quant aux déplacements plus soudains, consécutifs à un évènement de type ouragan, des critères doivent aussi être posés afin que ce retour se fasse en toute sécurité. C'est notamment ce qui ressort des réflexions de la Nansen Initiative Pacifique : « des critères clairs peuvent déterminer s'il est sécurisé pour les personnes de revenir chez elles. Un mécanisme intergouvernemental peut aussi faciliter le retour planifié, en consultation avec les populations affectées, et inclus des plans de réhabilitation des zones endommagées par la catastrophe, incluant une compensation pour les pertes, des services sociaux adéquates et des opportunités appropriées de mode de vie[1142] » et des autres textes précités.

Enfin, dernière configuration : qu'en est-il lorsque c'est par le fait d'un phénomène naturel que le territoire « réapparait » ? En effet, des phénomènes d'accrétion, par opposition à l'érosion, existent aussi. L'on constate cela particulièrement au Bangladesh (*chars*) ou sur certaines îles. La question se pose d'autant plus qu'ainsi que nous l'avons vu précédemment, les territoires littoraux submergés tombent pour certains dans le domaine de propriété public, ou « *in trust* ». Selon la jurisprudence française, si la mer se retire et que le terrain appartenait à une personne privée, il peut le récupérer[1143]. Aux USA, la décision « Neptune City v. Avon-upon-sea » de 1972[1144] indique que les droits protégés par la *public trust doctrine* peuvent évoluer. Cela est quelque peu différent au Bangladesh, puisqu'ainsi que nous l'avons précédemment vu, le régime des chars dépend de la durée pendant laquelle ces terres sont submergées. Si la durée de submersion atteint un certain seuil, le terrain est récupéré par l'État qui le redistribue au plus pauvres. Peut-être est-ce à ce niveau qu'une clause de priorité pourra être inclue, le précédent habitant étant prioritaire pour son acquisition.

Enfin, il n'est évidemment pas question de remettre en cause certains aménagements effectués, notamment en termes de préservation du milieu naturel, au nom du principe de droit au retour. Ce dernier ne pourra être envisagé que si le terrain en cause peut de nouveau être qualifié de terrain constructible.

Alors que la règlementation de l'occupation des territoires à des fins d'habitation permet de garantir le respect de la sécurité des personnes face au risque, tout développement d'une zone n'est pas nécessairement exclu, selon les circonstances et à conditions que l'exploitation soit raisonnable et n'aggrave le risque.

[1142] « clear criteria could establish when it is safe for individuals to return home. An inter-governmental mechanism could also facilitate planned return, in consultation with the affected communities, and include plans for rehabilitating areas damaged by the disaster, including ensuring compensation for lost property, adequate social services and appropriate livelihood opportunities. » Nansen initiative, *op.cit.* p 16.

[1143] C.cass plénière 23 juin 1972, *Société civile et agricole du They-de-Roustan*, *D*. 1972, pp 705-709, concl. Lindon, *JCP* 1973, II, p17331, note G. Goubeaux et Y. Jégouzo.

[1144] New Jersey Supreme Court, 24 juill. 1972, *Neptune City v. Avon-upon-sea*, 294 A.2d 47.

B/ L'activité économique le respect des exigences de sécurité et de gestion intégrée des zones côtières

Dans des pays où l'agriculture, qui plus est vivrière, est très importante, un travail de découplage entre habitat et travail semble nécessaire. Compte tenu du risque important de déstabilisation économique que peut comporter le déplacement, le maintien d'une activité économique dans certaines zones, sous réserve de certaines précautions, apparait pertinent. Plusieurs objectifs peuvent être poursuivis : assurer une continuité ou une transition économique pour les déplacés, contribuer à une réorganisation des territoires. Bien sûr, l'effectivité de ces solutions dépend également du type de déplacement, notamment de la distance entre la nouvelle installation et l'ancien terrain. Selon la situation des pays et surtout selon leur mode de fonctionnement, pourra ainsi être envisagé d'une part l'encadrement de l'activité privé (1), et d'autre par l'exploitation et la gestion de ressources pour le compte d'une communauté (2).

1- Contrôle de l'activité privée pour un développement maitrisé du littoral

Certaines règles essentielles, pour certaines déjà contenues dans les législations de certains pays, nous semblent nécessaires pour que l'activité ne comporte aucun risque, tant sur le plan des vies humaines, que concernant les pertes financières possibles.

Il ne s'agit en aucun cas de fragiliser davantage les littoraux, mais de mener une politique cohérente d'aménagement du territoire, toujours dans une logique de promouvoir une gestion intégrée, c'est-à-dire « un aménagement intégrant la préoccupation environnementale à toutes les étapes du processus, de la conception à la réalisation[1145] ».

Si l'on reprend les différentes activités spécifiques au littoral précédemment listées, le tourisme, ainsi que les activités aquacoles doivent pouvoir être poursuivies, voire encouragées. Soit elles se dérouleront sur les mêmes lieux qu'avant le déplacement de population, soit d'autres zones littorales seront identifiées pour permettre le développement.

Quant aux activités agricoles, elles constituent également une part importante des revenus dans beaucoup de pays. Elles doivent être préservées, notamment sur les terrains devenus inconstructibles, selon des modalités compatibles avec le développement durable. C'est d'ailleurs le rôle qui avait été dévolu à un certain nombre de ces territoires littoraux avant qu'ils ne soient investis par les habitations (polders).

Concernant les activités industrielles, les autorisations doivent être plus nuancées, des submersions régulières pouvant potentiellement engendrer des pollutions ou des pertes matérielles très conséquentes.

[1145] Jean-Claude, DAUVIN (coord.), *Gestion intégrée des zones côtières : outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel*, Paris, Publications scientifiques du Muséum National d'histoire naturelle, 2002, p 246.

Par ailleurs, une autre distinction doit être établie entre activités diurnes et nocturnes. Ces dernières se rapprochent en effet des conditions vécues par les habitants, et une règlementation plus stricte peut être imposée, afin d'éviter d'être confronté à des difficultés si un évènement soudain nécessitant une évacuation survient.

En fonction du lieu de réinstallation des personnes, cela suppose de mener une réflexion sur les moyens de se rendre sur le lieu de l'activité économique. Il ne s'agit pas de développer à outrance des infrastructures pour permettre ce développement, mais de tenter de concilier les différents intérêts.

L'objectif visé par ces différents éléments est ainsi de développer une stratégie « sans regret », c'est-à-dire en continuant certaines activités sur ces lieux, mais sans que cela soit synonyme d'investissements et d'aménagement trop lourds, afin de considérer un repli total si le risque s'accroit encore. Marie-Laure Lambert propose par exemple qu'un domaine public maritime soit instauré, et que l'État y octroi des droits d'usage précaire tels que l'installation de paillotes[1146].

Tout ceci doit être règlementé à travers les outils de gestion de l'occupation des sols et d'aménagement du territoire précédemment décrits.

Après avoir abordé une gestion économique plutôt individuelle, des perspectives en termes de gestion collective existent aussi, notamment pour les pays fonctionnant déjà davantage selon ces modalités.

2- Gestion des ressources communes au bénéfice des déplacés : le maintien de la souveraineté sur les ressources naturelles

La gestion collective de certaines ressources, dans un souci d'exploitation raisonnable, durable, pour l'ensemble de la communauté, fait déjà partie des modes de fonctionnement d'un certain nombre de pays, notamment dans le Pacifique. Cela peut être une piste intéressante pour l'exploitation de certaines ressources, notamment les ressources marines.

En effet, ainsi que nous le rappelle Frédéric Deroche « La nature singulière du droit de propriété autochtone repose quant à elle sur deux fondements : l'ancrage des droits fonciers dans le droit à l'intégrité culturelle et la nature collective de ces droits[1147] ». L'article 25 de la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones affirme le « droit de conserver et de renforcer des liens spirituels particuliers avec les terres, territoires, eaux fluviales et côtières et autres ressources qu'ils occupent et utilisent traditionnellement (…)[1148] ». L'auteur parle alors d'un droit de propriété *sui generis*, reposant sur le principe selon lequel « le droit de propriété autochtone, compte

[1146] Marie-Laure LAMBERT, *op. cit.* §58.
[1147] Frédéric DEROCHE, « Les droits des autochtones et des populations locales sur leur environnement », *in* Catherine COLARD-FABREGOULE, Christel COURNIL (dir.), *Changements environnementaux globaux et Droits de l'Homme, op. cit.* p 520.
[1148] AGNU, Résolution 61/295, « Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones », 107e séance plénière, 13 sept. 2007.

tenu de sa nature spécifique, ne doit souffrir d'aucune ingérence, empiétement ou aliénation qui viserait à le limiter ou à le supprimer[1149] ».

Il est donc essentiel que quelles que soient les options privilégiées en matière de relocalisation, ces droits spécifiques soient préservés, tant pour leur valeur extrapatrimoniales que pour les potentialités d'exploitation que ces territoires représentent. Cela constituerait un moyens intéressant de favoriser l'autonomie financière des déplacés en redistribuant les gains de cette production.

Le droit à la permanence de la souveraineté sur les ressources naturelles est d'ailleurs consacré par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies en 1962[1150], lié au droit à l'auto-détermination des peuples. Il repose sur le principe selon lequel chaque État détient le droit d'utiliser, d'exploiter et de disposer des ressources naturelles présentes dans son territoire, et de décider du sort de ces ressources naturelles et des activités économiques qui s'y exercent[1151]. Il devrait alors permettre à l'État, maintenu selon les modalités précédemment étudiées, d'exploiter ces ressources, et d'en faire bénéficier ses ressortissants, soit en leur permettant eux-mêmes de l'exploiter, soit en en redistribuant les gains économiques.

Ce procédé est facilité par l'existence ancienne de mécanismes de gestion commune des ressources naturelles dans le Pacifique. Afin de bien comprendre les modalités grâce auxquelles cette gestion pourra s'effectuer, il importe de distinguer entre l'*open access* où aucun droit de propriété n'est clairement défini, la *communal property* (*common-pool ressources*) reposant sur un partage de propriété entre les différents utilisateurs, et la *state property* gérée par le gouvernement mais dans l'intérêt général et avec un droit d'accès pour le public[1152].

Alors qu'il s'agit de la principale activité de plusieurs îles, la pêche implique des règles de gestion commune[1153]. L'exploitation de ces ressources pourrait ainsi continuer sur les territoires anciennement ou nouvellement marins, dans les limites nécessaires pour ne pas engendrer une surexploitation (notamment grâce à l'instauration de quotas). L'intérêt pour les populations déplacées seraient de soit bénéficier d'une priorité dans l'exploitation, afin de faciliter leur autonomie financière, soit de mettre en place un système, toujours fondé sur la communauté, visant à répartir les gains de cette production entre les anciens habitants d'une même île ou d'un même État. Se retrouve ici une justification à la nécessité de préserver les frontières établies par la convention de Montego Bay en l'état, notamment concernant la Zone Economique Exclusive, dans le cadre d'un « État déterritorialisé ».

De même, l'exploitation durable, via notamment la production d'énergie (éolienne, solaire) peut également constituer une reconversion prometteuse.

[1149] *Ibid.* p 521
[1150] AGNU, Résolution 1803 (XVII), « Souveraineté permanente sur les ressources naturelles», 14 déc. 1962.
[1151] Jean SALMON (dir.). Dictionnaire de droit international public, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 1046
[1152] Joanna BURGER, Elinor OSTROM, Richard B. NORGAARD, David POLICANSKY, Bernard D. GOLDSTEIN, *Protecting the commons. A framework for resource management in the Americas,* Island Press, 2001, p 5.
[1153] David POLICANSKY, *in* Joanna BURGER et *alii, ibid.* p 161.

Quant à l'affectation des gains, ces derniers pourraient également être dédiés aux programmes de protection de certains espaces et de lutte contre les changements climatiques.

Cela nous amène à l'autre volet de la reconversion des territoires « délaissés ». En effet, bien que le développement économique soit incontournable dans les espaces littoraux, cela ne doit pas être la seule alternative pour les territoires où aucune habitation n'est autorisée. Cette reconsidération de l'occupation du territoire doit en effet également permettre de soustraire de manière beaucoup plus radicale certains espaces à l'activité humaine, en restaurant leur intégrité naturelle, et en axant les éventuels aménagements et la communication sur cette dimension, dans le but également de sensibiliser les populations aux questions environnementales.

§2- Des territoires au service de la protection de l'environnement et du reste de la population

Alors qu'un retrait total des côtes n'est absolument pas envisageable, et que l'abandon de l'habitat ne signifie pas nécessairement abandon de toute activité humaine, l'on doit néanmoins garder en tête que ce sont des dégradations environnementales qui sont à l'origine de ces changements dans l'aménagement du territoire, et que le retrait de l'implantation humaine dans certaines zones peut également constituer une opportunité de protéger ces espaces, voire de leur permettre de se régénérer.

Une gestion de ces territoires dans l'optique de renforcer la protection de l'environnement peut être réalisée en restaurant les espaces naturels constitutifs de zones tampons, en les ouvrant au public dans un but pédagogique (A). Ils peuvent également être mis en avant au niveau international, en tant que patrimoine naturel et culturel fragile (B) révélant les conséquences des changements climatiques. En effet, ces espaces revêtent une valeur particulière, unique, de sorte que « L'étroitesse du lien entre patrimoine naturel, société et éthique environnementale impose des choix qui tendent vers une protection de la nature en tant que nécessité dont l'importance est renforcée par l'approche en terme de patrimoine commun[1154] ».

A/Préservation des territoires pour une protection des espaces littoraux et une ouverture au public dans un but pédagogique

Il existe d'ores et déjà un certain nombre d'outils dans les législations nationales et dans des textes internationaux permettant d'accorder une protection particulière à certains espaces naturels (1). Des moyens sont alors mis en œuvre pour préserver leur intégrité, notamment en limitant l'accès à l'homme. Un certain nombre de territoires soustraits à l'occupation humaine pourraient ainsi redevenir naturels, réduisant ainsi dans certains cas les risques, et ajoutant au volet de sécurité des populations une dimension relative à la protection de l'environnement.

[1154] Jean-Claude DAUVIN, *op.cit*. p 109.

Parmi les dispositifs actuellement mis en place, le rôle du Conservatoire du littoral, établissement public français, apparait être un modèle à encourager et à propager (2) dans cette perspective de reconversion des territoires soumis à un risque important.

1- Développement et création d'instruments de protection des espaces naturels (parcs)

Les instruments d'aménagement du territoire, *a fortiori* lorsqu'ils s'inscrivent dans une démarche de développement de la GIZC, comprennent un volet relatif à la protection de l'environnement. Surtout ce droit de la protection de l'environnement s'est développé, tant au niveau interne qu'international. Cela n'est pas nécessairement synonyme de perte d'intérêt économique, dans la mesure où ainsi que le souligne Marie-Laure Lambert, « Une frange littoral libérée du béton peut au contraire renforcer l'attractivité et la valorisation économique de l'arrière-pays[1155] ».

Cela ne veut pas dire que tout accès est interdit, mais qu'il est règlementé et organisé autour d'une démarche pédagogique et de sensibilisation.

Un certain nombre d'outils de maitrise foncière sont alors également orientés vers la protection des milieux. Le droit de préemption, par exemple, peut être mobilisé en France pour les « espaces naturels sensibles[1156] », géré ensuite selon différents modes[1157].

Le but de cette démarche est d'«identifier un élément remarquable du patrimoine naturel lié à un territoire et d'attacher à cette appartenance des effets juridiques (…)[1158]».

En France, la première protection consiste en l'interdiction de porter atteinte au caractère naturel du rivage, introduite à l'article 27 de la Loi Littoral de 1986. En outre, l'article L 331-1 du code de l'environnement dispose ainsi qu' « Un parc national peut être créé à partir d'espaces terrestres ou maritimes lorsque le milieu naturel, particulièrement la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'atmosphère et les eaux, les paysages, et le cas échéant, le patrimoine culturel qu'ils comportent présentent un intérêt spécial et qu'il importe d'en assurer la protection en les préservant des dégradations et des atteintes susceptibles d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution ». Ces conditions ne seraient pas nécessairement réunies pour tous les territoires concernés par la soustraction aux risques, et les procédures afin d'instaurer ces organismes sont relativement lourdes, mais l'on peut envisager la facilitation dans la création de certains parcs grâce à la remise en cause de l'aménagement territorial actuel.

[1155] Marie-Laure LAMBERT, « Le recul stratégique : de l'anticipation nécessaire aux innovations juridiques », *VertigO*, Hors-série n°21, avril 2015, mis en ligne le 20 février 2015, §22.
[1156] L 141-1 C. urb.
[1157] *Cf. infra* p 333.
[1158] Jean-Marc FÉVRIER, « Plaidoyer pour la cohérence du droit de la protection des milieux naturels », *in* Michel PRIEUR (mélanges en l'honneur de), *Pour un droit commun de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2007, p 1083.

Sans aller jusqu'à une protection aussi poussée, l'aménagement du littoral dans une optique récréative et pédagogique, dans la promotion du respect de l'environnement peut être initié par différents projets portés par les collectivités locales, en concertation avec les populations. Cette démarche peut s'envisager en amont, dès la décision de déplacement, l'idée étant de construire un projet, d'intégrer le déplacement dans une perspective plus large. Cela peut avoir un impact psychologique non négligeable sur les populations, leur déplacement s'inscrivant dans un projet plus vaste. Cela permet en outre de mobiliser d'autres outils d'aménagement du territoire.

Des expérimentations ont déjà lieu en France, avec le projet relatif à la Stratégie nationale de gestion du trait de côte, initié en 2014 et à ce jour toujours en cours[1159]. Des concertations publiques ont lieu afin de réfléchir à des éventualités de recul stratégique[1160].

Aux États-Unis, la NOAA (National Oceanic and Atmospheric Administration) effectue également un important travail de préservation des espaces naturels, en accord avec le « Coastal zone management Act ». De nouveau, les *rolling easements* fondés pour certains sur la renonciation à tout travaux humains et l'acceptation de l'avancée de la mer constituent de précieux outils.

Du fait de leurs liens avec certains des petits États insulaires, les États-Unis, via l'action de l'EPA (environmental protection agency) ont également mené d'importants programmes. Les NAPA aident aussi à se diriger vers une stratégie respectueuse de l'environnement et l'adoption d'instruments juridiques appropriés.

Au Bangladesh, ce sont de nouveau les initiatives de la société civile qui sont à souligner. L'ONG Centre for coastal environment conservation (CCEC)[1161] mène de nombreuses actions en faveur de la protection de ces zones.

Cette protection des espaces s'inscrit non seulement dans une dynamique de valorisation des espaces sans occupation humaine et dans la perspective d'assurer la sécurité des populations, mais permet également dans certains cas de réduire les risques et l'ampleur des bouleversements environnementaux. Rendre les espaces littoraux naturels permet en effet de restaurer les zones tampons, amortisseurs des aléas[1162].

De nouveau, ces modalités de protection doivent être adaptées aux réalités juridiques et culturelles de chaque pays. L'UICN dans l'une de ses études cite notamment « la forme du gouvernement (par exemple centralisé ou décentralisé), le budget disponible et les

[1159] Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie « Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Vers la relocalisation des activités et des biens », 2012, 11 p.
[1160] *Cf.* notamment Vanessa MULOT, Anne-Laure VIGNERON, Marie-Laure LAMBERT-HADID, « Le littoral face aux changements climatiques », *Méditerranée* [Online], 115, 2010, mis en ligne 30 Dec. 2012.
[1161] http://www.ccec-bd.org/
[1162] C'est notamment ce que soulignaient les sénateurs dans le rapport post-Xynthia. Alain ANZIANI (ed.), *op.cit*.

autres ressources institutionnels, les orientations jurisprudentielles et politiques, les pratiques communément admises, etc[1163] ».

Ces démarches peuvent être supportées au niveau international. La « Convention de Ramsar sur la protection des zones humides »[1164] adoptée en 1971 et entrée en vigueur en 1975 est particulièrement pertinente pour contribuer à la restauration et à la sauvegarde de ces espaces. Les pays adhérents identifient des zones « d'importance internationale », représentatives d'un milieu particulier ou rare, comportant des éléments vulnérables (notamment les espèces de poissons ou d'oiseaux) à inscrire sur une liste. L'inscription sur cette liste implique de mettre en place des dispositifs de protection afin de garantir la conservation et l'utilisation rationnelle de ces espaces. Elle permet également de faciliter la coopération internationale. La France, les États-Unis, le Bangladesh, et plusieurs États insulaires (Kiribati, Samoa, Palau) possèdent des zones protégées par cette Convention. Compte tenu de la fragilité des zones littorales soustraites à l'implantation humaine, leur protection par la Convention de Ramsar constituerait un atout important pour favoriser la conservation de ces espaces.

C'est précisément le travail du Conservatoire du littoral, organisme spécifiquement dédié à cette question, qu'il serait intéressant de promouvoir également ailleurs.

2- Le Conservatoire du littoral français, un exemple prometteur

Le Conservatoire du littoral français offre une perspective particulièrement intéressante pour les territoires exposés aux risques[1165] qu'il est souhaitable de préserver notamment en limitant le développement. Institué par la loi du 10 juillet 1975, il s'agit d'un établissement public administratif de l'État chargé de conduire, « après avis des conseils municipaux, et en partenariat avec les collectivités territoriales intéressées, une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique ».

Les terrains peuvent se retrouver dans le patrimoine du conservatoire par deux moyens : soit le conservatoire procède directement à l'acquisition par préemption ou acquisition amiable, soit le bien est attribué par l'autorité (département ou État) qui a elle-même acquis le bien grâce à ces mêmes procédures[1166].

Les programmes d'acquisition du Conservatoire sont définis par son conseil d'administration. Les conseils de rivage donnent en outre leur avis sur les orientations

---

[1163] « the form of government (for example whether centralized or decentralized), available finances and other institutional resources, lines of jurisdictions and decision-making, commonly accepted practice, etc. » UICN, p 134.

[1164] UNESCO « Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau », Ramsar, 2 février 1971.

[1165] Elodie DOZE, « Le changement climatique et les propriétés du Conservatoire du littoral *», VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* (En ligne), Hors-série n°21, avril 2015, mis en ligne le 20 février 2015

[1166] L'article L.322-9 C. env. définit le patrimoine immobilier relevant du Conservatoire du littoral de la manière suivante : « Le domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres comprend les biens immobiliers acquis ainsi que ceux qui lui sont affectés, attribués, confiés ou remis en gestion par l'Etat.

de la politique du Conservatoire et proposent un programme d'acquisition relatif au littoral de leur compétence. Le droit de préemption peut être exercé au titre de la protection des espaces naturels par le département pour ce qui concerne les espaces naturels sensibles et par le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres dans son territoire de compétence. Une fois tombés dans le domaine propre du Conservatoire[1167], les terrains ne peuvent pas être vendus, sauf procédure spéciale (décret Conseil d'État, sur proposition du conseil d'administration). Il joue ainsi un rôle essentiel de protection et de soustraction au marché foncier. Pour se faire, les différents acteurs impliqués doivent constituer un plan de gestion (il doit y avoir une cohérence) afin de préserver la nature du site car il est sensible, vulnérable, ou particulier[1168]. Ce plan doit être compatible avec les autres outils de planification.

Cette démarche possède également une vocation d'ouverture au public afin de sensibiliser et de conserver certain usages. Cela peut être un argument à présenter aux populations pour justifier et faire accepter l'acquisition de la parcelle. En effet, une concertation et la présentation d'un projet plus global peuvent permettre de mieux faire accepter la décision de déplacer les personnes, et d'apporter une assise juridique supplémentaire à l'acquisition des biens, alors qu'est souvent exigée l'existence d'un projet d'intérêt général. Il s'agit de valoriser les espaces « délaissés », leur accorder la place appropriée dans la collectivité. Aussi, si le Conservatoire est le propriétaire de ces espaces et établit le plan de gestion, la gestion elle-même est effectuée par divers acteurs, institutionnels ou privés.

Il ne s'agit pas de ne recourir qu'à cette méthode, mais elle peut venir en complément d'autres et doit pouvoir permettre de faciliter la protection[1169] et la reconversion d'un site.

L'identification des territoires à traiter s'effectue de la manière suivante : « Le croisement au niveau des unités littorales des enjeux et des pressions, à court ou moyen terme, l'analyse des protections et stratégies des autres acteurs, les critères d'intervention du Conservatoire et la concertation dans les territoires permettent de déterminer les zonages stratégiques pour le Conservatoire[1170] ».

C'est un équilibre qu'il faut alors trouver entre préservation de certains espaces, et exploitation économique, dans d'autres. Dans sa stratégie d'intervention 2015-2050, le conservatoire mentionne justement que « le troisième défi pour le littoral est de

[1167] Art. L322.9 C. env. : « Le domaine propre du Conservatoire est constitué des terrains dont il est devenu propriétaire et qu'il décide de conserver afin d'assurer sa mission définie à l'article L.322-1. Le domaine relevant du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres est du domaine public, à l'exception des terrains acquis non classés dans le domaine propre ».

[1168] « 93% des acquisitions ont été réalisées à l'intérieur des zones stratégiques identifiées en 2005, ce qui témoigne d'une part, de l'importance de la planification, et d'autre part, de la nécessité de conserver une certaine souplesse pour monter des opérations foncières », Conservatoire du littoral, *Stratégie d'intervention 2015-2050*, MEDDE, p 7, www.conservatoire-du-littoral.fr/97-stategie-d-intervention-2015-2050.htm.

[1169] La protection des espaces naturels passe par la planification, des servitudes, l'élaboration de parcs, etc.

[1170] *Ibid. p* 8.

réinventer l'équation économique qui intègre espace protégé et espace artificialisé[1171] », l'habitation n'étant plus une option.

Le Conservatoire du littoral lui-même résume ainsi très bien sa vocation : « Protéger le littoral année après année, site par site, parfois parcelle par parcelle, appelle une vision de long terme qui doit régulièrement être adaptée au contexte très dynamique dans lequel les rivages évoluent: aspirations sociales évolutives, contexte du changement climatique, évolutions des activités économiques, évolution des stratégies des autres acteurs…[1172] ».

Il ne peut être que souhaités une consolidation et un développement de ses actions, ainsi que le développement d'institutions du même type dans d'autres pays.

Mais au-delà de la protection classique accordée à certains espaces naturels, il apparait que les changements climatiques sont susceptibles d'engendrer de tels bouleversements qu'une protection plus importante, plus symbolique doit être envisagée. Le conservatoire du littoral le reconnait : « Certains espaces naturels du littoral, considérés comme biens communs, doivent bénéficier d'une protection suffisamment forte au regard des enjeux et des menaces qu'ils connaissent ou pourraient connaître[1173] ».

B/ Vers une valorisation patrimoniale de ces territoires ?

Certains des territoires littoraux impactés par les risques sont particulièrement fragiles et importants, en raison de leur particulière beauté ou rareté, de l'existence d'un écosystème particulier, ou encore parce qu'ils représentent une valeur culturelle, religieuse conséquente. Or, le patrimoine commun de l'humanité possède une définition particulière en droit international (1). Au regard de son application actuelle, elle semble peu approprié pour les territoires en question. En revanche, le patrimoine universel protégé par l'UNESCO (2) semble constituer un moyen d'aider à la préservation de ces territoires et de consacrer leur valeur symbolique.

1- Pertinence de la notion de patrimoine commun

La notion de patrimoine commun de l'humanité est née dans les années 1960. L'ambassadeur de Chypre Arvid Pardo avait employé ce terme devant les Nations Unies à propos des fonds des mers. Puisant ses fondements dans les concepts romains de *res nulius* et de *res comunis*, il s'agit de soustraire ces territoires ou ces ressources à toute appropriation.

Ce concept sera finalement utilisé dans le droit de la mer, et pour attribuer un statut à des territoires très particuliers tels que les territoires lunaires. La convention sur le

[1171] *Ibid.* p 5.
[1172] *Ibid.*
[1173] *Ibid.* p 8.

droit de la mer repose sur les principes de non appropriation, de gestion internationale, de partage des bénéfices, et d'utilisation exclusivement pacifique[1174].

Il se révèle alors beaucoup plus délicat de l'appliquer à des ressources ou territoires ayant déjà fait l'objet d'une appropriation. Sylvie Paquerot déplore ainsi que « le concept de *patrimoine commun de l'humanité* n'a jusqu'à aujourd'hui été utilisé dans les conventions ou traités que pour qualifier des espaces - et les ressources qu'elles contiennent – qui se situent clairement à l'extérieur du territoire de tous les États[1175] ». Jean-Pierre Beurier constate lui aussi « une certaine stagnation de la mise en œuvre de la notion dans les secteurs où ce qui est en cause est avant tout un régime d'exploitation, alors qu'apparait en revanche un appel fort à la notion dès lors qu'est en cause un régime de protection[1176] ».

Le point de blocage fondamental, particulièrement pour les pays issus de la décolonisation, est la question de la conservation de l'un des acquis issu de cette période, c'est-à-dire le droit à l'exploitation exclusive de leurs ressources naturelles. Cela apparait en effet contradictoire avec la raison d'être de la notion de patrimoine commun de l'humanité qui est précisément de soustraire ces éléments à l'appropriation et à l'exploitation économiques.

Il ne s'agit alors pas de déposséder les États victimes des changements climatiques pour accorder une protection symbolique à leurs territoires « perdus ».

La notion de préoccupation commune de l'humanité a également été avancée, mais sans disposer de portée juridique. Elle manifeste seulement l'intérêt porté par la communauté internationale sur certains points. L'un des problèmes majeur repose sur le fait que ni l'humanité, ni la communauté internationale ne disposent d'un statut juridique[1177] lui permettant de disposer d'un patrimoine et de faire valoir ses droits.

En revanche, à l'échelle nationale, l'intégration de ces espaces dans un patrimoine commun peut présenter un intérêt et n'est pas confrontée à autant d'obstacles. Il s'agit de considérer ces territoires détenus par l'État comme la propriété commune de toute la population, ainsi que cela a pu être décrit précédemment avec le domaine public et la *public trust doctrine.*

Sans qu'il s'agisse d'une solution parfaite, l'inscription sur la liste du patrimoine mondiale de l'UNESCO pourrait constituer un moyen intéressant non seulement de mobiliser l'action et le financement sur les zones victimes des changements climatiques, mais également de consacrer symboliquement l'importance et la fragilité de ces territoires révélateurs des dégradations environnementales.

[1174] Sylvie PAQUEROT, *Le statut des ressources vitales en droit international. Essai sur la conception du patrimoine commun de l'humanité***,** Bruxelles, Bruylant, 2002, coll. Mondialisation et droit international, p 127.
[1175] *Ibid.* p 23.
[1176] Jean-Pierre BEURIER, « Ressources communes et exploitation économique : la rupture (l'exemple de la pêche en haute mer », *in* Alexandre KISS (hommage à), *Les hommes et l'environnement. Mankind and the environment*, Frison-Roche, 1998, p 307.
[1177] Jean CHARPENTIER, « L'humanité : un patrimoine mais pas de personnalité juridique », *in* Alexandre Kiss (hommage à), *op. cit.* p 17.

2- Patrimoine matériel et immatériel de l'UNESCO : une reconnaissance symbolique

L'UNESCO, grâce à la Convention du patrimoine mondial, protège notamment « les sites naturels ou les zones naturelles strictement délimitées qui ont valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la conservation ou de la beauté naturelle[1178] ».

Cette valeur universelle exceptionnelle est établie à partir de dix critères. Le troisième évoque le « témoignage unique ou du moins exceptionnel sur une tradition culturelle ou une civilisation vivante ou disparue ». Il ne s'agit pas d'admettre, d'encourager la disparition de ces États et de ces cultures, mais ils semblent vraisemblablement constituer un témoignage de leur tradition autochtone et surtout de leur vulnérabilité face aux changements climatiques. Représentant malheureusement les premières et les plus visibles victimes des bouleversements climatiques, inscrire ces espaces sur la liste du patrimoine mondial serait extrêmement symbolique. Il présenterait également l'intérêt matériel de mobiliser des moyens pour protéger ces espaces, y compris les territoires submergés, et éviter une exploitation ou une appropriation contre l'intérêt des populations d'origine. L'inscription sur cette liste permet de mettre en place une coopération internationale, notamment financière, afin d'aider à la conservation de ces sites. Elle suppose ainsi la mise en place de programmes de protection spécifiques, en concertation avec les acteurs locaux. L'inscription sur la liste « patrimoine en péril » permet en outre de mobiliser des moyens supplémentaires.

Pourtant, dans une revue éditée par l'UICN à propos du patrimoine mondial marin, Fanny Douvere et Dan Laffoley déplorent que « De loin, le plus important manqué dans la reconnaissance par la Convention concerne les océans[1179] ». Ils poursuivent, estimant que « Même les plus brèves analyses démontrent que la Convention n'a pas encore été appliquée par rapport à son potentiel concernant les oceans[1180] ». Seulement 5% des sites inscrits sur la liste sont des espaces marins.

Particulièrement, les populations autochtones font l'objet d'une attention accrue, la singularité de leur culture et de leurs traditions étant davantage reconnue et protégée. Leurs traditions étant alors extrêmement liées à leur territoire, de même que leur mode de vie, la protection de ce territoire se justifierait aussi pour des considérations culturelles. Cela participe également du mouvement de reconnaissance du patrimoine immatériel, initié par l'UNESCO dans une convention de 2003. Cette convention complétant la précédente « est censé inclure aussi des éléments immatériels, qui ne peuvent pas être « touchés » (traditions orales, pratiques populaires, savoir-faire

[1178] UNESCO, Conférence générale « Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel », 17e session, Paris, 16 nov. 1972, Art. 2

[1179] « By far, the biggest gap in recognition and coverage by the Convention concerns the ocean » Fanny DOUVERE, Dan LAFFOLEY, « Marine World Heritage: the time is now Protecting the 'best of the best' in the ocean », *World heritage* n°56, IUCN, 2010, p 20.

[1180] « Even the briefest analysis shows that the Convention has not yet been applied to anywhere near its real potential in the oceans » *Ibid.* p 20.

artisanal, connaissances locales, etc.), ainsi que les contextes humains et territoriaux dans lesquels ils sont créés et transmis[1181] ».

Au-delà de la dimension culturelle et symbolique, l'intérêt purement environnemental, compte tenu de la particularité et de la fragilité de certains écosystèmes présents dans ces zones justifie également l'inscription sur la liste. L'article de la Convention indique en effet les critères relatifs au patrimoine naturel. Il s'agit notamment des « sites naturels ou les zones naturelles strictement délimitées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science, de la conservation ou de la beauté naturelle ». Ces critères sont à rapprocher de ceux retenus par l'UICN, la plupart des espaces reconnus par la Convention de l'UNESCO étant également protégés par l'UICN[1182].

La dimension à la fois environnementale et culturelle que représentent certains de ces espaces incite à penser que l'octroi d'un tel statut s'impose à la singularité et à l'ampleur du phénomène qui touche ces territoires, et dont l'humanité porte une part de responsabilité.

[1181] Tullio SCOVAZZI, « La convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel », *in* Michel PRIEUR (mélanges en l'honneur de), *Pour un droit commun de l'environnement*, *op. cit.* p 1557.

[1182] Une aire protégée est ainsi un « espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associées. »

CONCLUSION

De cette réflexion sur le déplacement dans l'optique d'améliorer la situation des déplacés environnementaux, il ressort que malgré des différences dont il faut tenir compte entre chaque pays, et même entre chaque communauté, de grandes lignes communes se dégagent. Ces principes concernent tant la place et la perception du déplacement face aux risques naturels côtiers que l'implication des déplacés dans cette démarche.

Le respect des droits humains de ces personnes n'est alors plus à envisager seulement par l'octroi d'un statut protecteur mais également et surtout à travers l'anticipation et l'organisation des modalités de déplacement. La connaissance même imparfaite des phénomènes côtiers, couplée à l'attractivité et à la fragilisation croissante de ces espaces incite à considérer le déplacement comme une option appropriée de gestion des risques, avant même qu'un aléa ne se réalise. Par ailleurs, l'anticipation doit aussi permettre de réduire les difficultés et les dommages si un évènement intense et soudain survient et induit une évacuation.

De la disparité des pays étudiés il ressort que leurs vulnérabilités face aux aléas sont différentes, et doivent ainsi faire l'objet d'un traitement adapté. Alors que dans les pays en développement, il s'agit de réduire les inégalités et de développer les infrastructures et institutions, les pays développés doivent reconsidérer le modèle économique et questionner la pertinence et l'articulation entre les nombreuses normes dans des domaines aussi variés que l'urbanisme, l'assurance, l'aménagement du territoire, la gestion de crise, etc. Emerge alors la nécessité d'intégrer dans les facteurs de vulnérabilité l'état du droit et son adaptation aux enjeux géographiques, économiques et environnementaux. En intervenant sur le contenu des règles de droit et leur effectivité, il sera ainsi possible de contribuer à la diminution de certaines vulnérabilités, et à favoriser la mise en œuvre d'une stratégie d'adaptation appropriée pour les personnes directement concernées mais également pour l'ensemble de la communauté, du pays.

Or, alors que ces déplacements se déroulent essentiellement en interne et que les risques côtiers sont de mieux en mieux connus et évalués, c'est finalement l'aménagement du territoire et la stratégie d'occupation de sols qui deviennent les piliers de la réflexion.

Divers outils juridiques sont envisageables, certains étant à privilégier en fonction des différences relatives à la perception du risque, au système juridique ou à la culture. Une étude portant sur plusieurs États permet ainsi de réfléchir aux mécanismes qu'il serait intéressant de développer ailleurs. Il en est ainsi par exemple des mécanismes anglo-saxons plus souples et donc plus adaptables à l'incertitude de l'évolution du risque.

Il ressort toutefois également de cette analyse que certains principes doivent être respectés et guider toutes les démarches, quels que soient le pays et la situation. Ainsi, la stratégie de gestion des risques doit reposer sur l'identification de ces derniers et sur la mesure de leur gravité. Cette démarche doit être accompagnée d'un zonage et de prescription quant aux activités et implantations autorisées dans la zone.

A partir de cette base, même si les pouvoirs publics doivent posséder certaines prérogatives afin d'assurer la sécurité des personnes et la cohérence des décisions, la

réflexion sur la stratégie à adopter ne doit pas être menée unilatéralement. L'information, la participation, la concertation doivent primer, tant concernant la décision de se déplacer que les modalités de ce déplacement.

Surtout, le déplacement doit être considéré dans son ensemble, incluant les dimensions socio-économiques et culturelles, et impliquant également les populations d'accueil, internes ou internationales. Pour se faire, la mobilisation de tous les acteurs institutionnels, privés, locaux et internationaux est importante. L'enjeu est de parvenir à un équilibre entre considérations locales pour être au plus près des besoins des déplacés, et une vision plus générale de l'aménagement du territoire. Une dimension collective viendra alors s'ajouter au niveau individuel de soustraction au risque.

A un échelon encore supérieur, ce qui peut être synonyme d'abandon de certains territoires ne doit pas faire oublier les causes de ce déplacement. Dans l'idée de restaurer l'intégrité de ces zones ou de les protéger, une réflexion que nous avons amorcé sur les modalités de protection des espaces naturels et sur les nouveaux usages de ces territoires doit être poursuivie.

Cela renvoie à un concept important pour ces zones : la gestion intégrée des zones côtières (GIZC). C'est en s'appuyant sur ce concept et en le mettant en œuvre que la prise de conscience concernant l'adaptation et la pertinence du déplacement sera facilitée et permettra de modifier les situations actuelles. La GIZC repose en effet sur une gestion où tous les acteurs présents dans la zone côtière, tant du côté terrestre que marin, interagissent. L'enjeu est alors de trouver un équilibre entre protection et développement, et de pacifier les relations dans cet espace soumis à des conflits d'usages potentiellement néfastes pour la protection et l'adaptation[1183].

Cela fait également écho à un autre concept prometteur : la solidarité écologique. Ce principe, qui a émergé à la faveur de la mise en place de parcs naturels en France[1184], peut être défini comme « l'étroite interdépendance des êtres vivants, entre eux et avec les milieux naturels ou aménagés de deux espaces géographiques contigus ou non[1185] ». Elle désigne, d'après les propos de Raphaël Mathevet et *alii*, « ce qui doit être fait pour mieux gérer le bien commun, tant en termes de gestion conservatoire, de valorisation de pratiques et d'usages respectueux des écosystèmes que de limitation des activités à impacts négatifs sur les liens de solidarité écologique[1186] ». Il s'agit donc bien de parvenir à concilier la protection des espaces, et leur utilisation par l'Homme. Cette solidarité n'est alors pas uniquement territoriale, mais implique une forte dimension

[1183] Pour un état des lieux plus global de la question, *cf.* notamment Mahfoud GHEZALI, Agnès MICHELOT (ed. sci.), *Gestion durable des zones côtières et marines : nouveaux discours, nouvelles durabilités, nouvelles frontières*, VertigO, 2012, 240 p.

[1184] Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création des parcs nationaux, réformée par la loi n°2006-436 du 14 avril 2006. Elle est également présente dans le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, actuellement débattue par les parlementaires.

[1185] Raphaël MATHEVET, John THOMPSON, Olivia DELANOË, Marc CHEYLAN, Chantal GIL-FOURRIER, Marie BONNIN, « La solidarité écologique : un nouveau concept pour une gestion intégrée des parcs nationaux et des territoires. », *Natures Sciences Sociétés* 4/2010, vol. 18, p. 424-433.

[1186] *Ibid.*

sociale, renvoyant notamment aux besoins des déplacés environnementaux au-delà de la seul nécessité de disposer d'un habitat en sécurité.

C’est notamment à partir de ces concepts que les stratégies d’adaptation face aux risques côtiers pourront être développées et surtout que le déplacement deviendra un outil utilisé et accepté par la société, afin de rétablir un équilibre entre protection et développement, trop souvent rompu au détriment de la Nature et des Hommes.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES :

Ouvrages juridiques :

Généraux :

ASATCHIVI Francis Amakoué, *Le déclin de l'État en droit international public*, Logiques juridiques, Paris, L'Harmattan, 2001, 316 p.

ATTAL-GALY Yaël, *Droits de l'homme et catégories d'individus*, Coll. bibliothèques droit public, n° 237, Paris, LGDJ, 2004, 656 p.

ATTAR Frank, *Le droit international, entre ordre et chaos*, Paris, Hachette, 1994, 635 p.

BADIE Bertrand, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'unité social du respect*, L'Espace politique, Paris, Fayard, 2007, 276 p.

BECKERMAN Wilfred, PASEK Joanna, *Justice, posterity and the environment*, Oxford, Oxford university press, 2010, 217 p.

BETTATI Mario, KOUCHNER Bernard (ed.), *Le devoir d'ingérence*, Paris, Denoël, 1987, 300 p.

CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Coll. bibliothèque, Paris, Dalloz, 1920-1922 (réimpression des éditions), 1526 p.

CHEVALLIER Jacques, *L'Etat de droit*, 5e ed. Coll. Clefs politique, Paris, Montchrétien, Lextenso Editions, 2010, 158 p.

CRAWFORD James, *The creation of states in international law*, 2e ed., Paris Oxford University Press, 2007, 944 p.

DE VATTEL Emer, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains* (1758), The classics of International law, Clarendon Press, 1983, 241 p.

DUHAMEL Olivier, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Seuil, 2011, 907 p.

DUNANT Henri, *Un souvenir de Solférino*, 1862, disponible sur le site du CICR.

DUPUY René Jean (Mélanges), *Humanité et droit international*, Paris, Pédone, 1991, 382 p.

GROTIUS Hugo, *Mare Liberum. De la liberté des mers*, 1609, Traduction d'Antoine de Courtin, 1703, Bibliothèque de Philosophie politique et juridique, Textes et Documents, Université de Caen, 1990, 717 p.

LOCHAK Danièle, *Les droits de l'homme*, 3e ed., Coll. Repères, Paris, La découvertes, 2009, 127 p.

MERRIEN François-Xavier, *L'Etat providence*, Coll. Que sais-je ?, PUF, 2007, 127 p.

PUFENDORF Samuel, *Le droit de la nature et des gens* (1672), traduction de J. Barbeyrac (1759) Bibliothèque de Philosophie politique et juridique, Textes et documents, Université de Caen, 1987, 620 p.

RAWLS John, *Théorie de la Justice*, coll. Points essais, Paris, Seuil, 1997, 665 p.

RICARD Michel, *Le permis de construire*, 4e ed., coll. Analyse juridique, Paris, Le moniteur, 2002, 564 p.

SATCHIVI Francis Amakoué A., *Le déclin de l'Etat en droit international public, Coll. Logiques juridiques*, Paris, L'Harmattan, 2001, 318 p.

SFDI, *La responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, Paris, Pédone, 2008, 358 p.

ROTBERG Robert I. (ed.), *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton University Press, 2004, 352 p.

SUDRE Frédéric, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 15e ed. Coll. droit fondamental, Paris, PUF, 2015, 975 p.

Droit de l'environnement et des changements climatiques :

AIDRU, *L'environnement dans le droit de l'urbanisme en Europe*, colloque International, Paris, Les cahiers du Gridauh, série Droit compare, n°18, 2008, 964 p.

BARBOZA Julio, *The environment, risk and liability in international law*, Legal Aspects of Sustainable Development vol. 10, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, 204 p.

BOISSON DE CHAZOURNES Laurence, ROMANO Cesare, *Protection internationale de l'environnement – Recueil d'instruments juridiques*, Paris, Pédone, 1998, 1117 p.

BOWMAN Michael, BOYLE Alan (ed.), *Environmental Damage in International and Comparative Law Problems of Definition and Valuation*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 349 p.

BROWN-WEISS Edith, *Justice pour les générations futures*, Coll. Les dossiers de l'écologie, Sans de Terre, Paris, ONU Press Unesco, 1993, 356 p.

CANS Chantal (dir. Sci.), DINIZ Inès, PONTIER Jean-Marie, TOURET Thierry, *Traité de droit des risques naturels*, Collection Référence juridique, Edition Le moniteur, 2014, 600 p.

CANS Chantal (sous la dir.), *La responsabilité environnementale. Prévention, imputation, réparation*, Actes du colloque 27-28 novembre 2008, Thèmes et commentaires, Paris, Dalloz, 2009, 421 p.

CARON David D., LEBEN Charles (sous la dir), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, La Haye, Académie de droit international de La Haye, 2001, 865 p.

Anthony CHAMBOREDON (dir.), *Du droit à l'environnement au droit à l'environnement. A la recherche d'un juste milieu*, Paris L'Harmattan, 2007, 190 p.

CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, GHEZALI Mahfoud, KARAGIANIS Syméon, *Environnement et renouveau des droits de l'Homme*, Actes du colloque de Boulogne-sur-mer 20-21 novembre 2003, Paris, La documentation française, CEDECE, 2006, 188 p.

COLARD-FABREGOULE Catherine, COURNIL Christel (dir.), *Changements environnementaux globaux et Droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 656 p.

COLARD-FABREGOULE Catherine, COURNIL Christel, *Changements climatiques et défis du droit*. Actes de la journée d'études du 24 mars 2009, Bruxelles, Bruylant, 2010, 450 p

DEJEANT-PONS Maguelonne, PALLMAERTS Marc, *Droits de l'homme et environnement*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2002, 341 p.

DE RAULIN Arnaud, SAAD George (dir.), *Droits fondamentaux et droits de l'environnement*, L'Harmattan, Coll. Horizon Pluriel, 2010, 288 p.

GERRARD Michael B., WANNIER Gregory E., *Threatened island nations. Legal implications of rising seas and a changing climate*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, 672 p.

GHEZALI Mahfoud, MICHELOT Agnès (ed. sci.), *Gestion durable des zones côtières et marines : nouveaux discours, nouvelles durabilités, nouvelles frontières*, VertigO, 2012, 240 p.

GURENKO Eugene N.(ed*.), Climate Change and Insurance: Disaster Risk Financing in Developing Countries*, Climate policy, issue 6, vol. 6, England, Earthscan, Routledge, 2006, 96 p.

IMPERIALI Claude (ed.), *L'effectivité du droit international de l'environnement*, Paris, Economica, 1998, 291 p.

JUSTE-RUIZ José, *Derecho internacional del medio ambiente*, Madrid, McGraw-Hill, 1999, 479 p.

JONAS Hans, *Le principe responsabilité : une éthique pour les civilisations technologiques*, 2013, Coll. Champs Essais, Paris, Flammarion, 470 p.

KISS Alexandre (hommage à), *Les hommes et l'environnement. Mankind and the environment*, Paris, Ed. Frison-Roche, 1998, 691 p.

LARCENEUX André, BOUTELET Marguerite (dir.), *Le principe de précaution. Débats et enjeux*, Coll. Sociétés, Université de Bourgogne. Ed. universitaires de Dijon, 2005, 126 p.

LARONDE-CLERAC Céline, MAZEAUD Alice, MICHELOT Agnès, *Les risques naturels en zones côtières. Xynthia : enjeux politiques, questionnements juridiques*, Coll. l'Univers des normes, Rennes, PUR, 2015, 210 p.

LARSSEN Christine, PALLEMAERTS Marc (ed.), *L'accès à la justice en matière d'environnemen*t, Bruylant, Bruxelles, 2005, 318 p.

LAVIEILLE Jean-Marc, BETAILLE Julien, PRIEUR Michel (sous la dir.), *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit*, Bruylant, Bruxelles, 2012, 599 p.

MALJEAN-DUBOIS Sandrine, *Changements climatiques : les enjeux du contrôle international*, Paris, La documentation française, 2007, 384 p.

LORD Richard, GOLDBERG Silke, RAJAMANI Lavanya, BRUNNEE Jutta, *Climate Change liability. Transnational law and practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, 662 p.

MAZAUDOUX Olivier, *Droit international public et droit international de l'environnement*, Les cahiers du Crideau n°16, Limoges, Pulim, 2008, 156 p.

MICHELOT Agnès (dir.), *Equité et environnement Quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?*, Bruxelles, Larcier, 2012, 480 p.

NEYRET Laurent (dir.), *Des écocrimes à l'écocide : le droit pénal au secours de l'environnement,* Bruxelles, Bruylant, 2015, 482 p.

PAGE Edward A., *Climate change : Justice and future generations*, Edward Elgaar Publishing Ltd, 2007, 224 p.

PICOLOTTI Romina, TAILLANT Jorge Daniel (ed.), *Linking human rights and the environment*, Arizona, University of Arizona press, 2003, 264 p.

PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruxelles, Bruylant, 2014, 1048 p.

SFDI, *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, Colloque d'Aix-en-Provence, Organisation internationale de la francophonie, Paris, Pédone, 2010, 489 p.

TAYLOR Prue*, An ecological approach to international law. Responding to challenges of climate chang*e, Londres et New York Routledge, 1998, 464 p.

VERHEYEN Roda, *Climate change damage and international law : prevention duties and state responsibility*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, Brill, 2005, 406 p.

WESTRA Laura, *Environmental justice & the rights of indigenous peoples. International and domestic legal perspectives*, Londres, Earthscan, 2006, 352 p.

<u>*Urbanisme et droit foncier :*</u>

FARRAN Sue, PATERSON Don, South Pacific property law, UK, Cavendish publishings, 2004, 300 p.

HAUMONT Francis, Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme», 2e ed., Coll. droit de l'Union européenne – Monographies, Bruxelles, Bruylant, 2014, 488 p.

HOSTIOU René, STRUILLOU Jean-François, Expropriation et préemption: Aménagement. Urbanisme. Environnement, 4e ed., Coll. Litec professionels-Urbanisme et construction, Paris, Lexis nexis, 2011, 662 p.

LARROUY-CASTERA Xavier, OURLIAC Jean-Paul, Risque et urbanisme, Paris, Le moniteur, 2004, 238 p.

LIPTON Michael, Land reform in developing countries. Property Rights and Property Wrongs, Priorities in Development Economics, UK, Routledge, 2009, 480 p.

MICELLI Thomas J., SEGERSON Kathleen, The economic of eminent domain : private property, public use, and just compensation, Foundations and Trends in Microeconomics, Volume 3 Issue 4, 2007, Hanovre, Nowpublishers, 57 p.

PONTIER Jean-Marie, Les plans de prévention des risques, Aix-Marseilles, PUAM, LGDJ, 2007, 230 p.

Ouvrages pluridisciplinaires

Migrations et déplacements **:**

ALLAND Denis, TEITGEN-COLLY Catherine, *Traité du droit d'asile*, Coll. droit fondamental, Paris, PUF, 2002, 693 p.

BLACK Richard, *Refugees, Environment and Development*, London, Lonman, 1998, 229 p.

BOUTEILLET-PAQUET Daphné, *La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union européenne : un complément à la Convention de Genève ?*, Coll. de la faculté de droit, Université libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 2002, 883 p.

BURSON Bruce (ed.), *Climate change and migration. South pacific perspectives*, Institute of policy studies, School of Government, Wellington, Victoria University of Wellington, 2010, 184 p.

CALOZ-TSCHOPP Marie-Claire, *Mondialisation, migration et droits de l'homme : un nouveau paradigme pour la recherche et la citoyenneté*, Vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2007, 782 p.

CARLIER Jean-Yves, *Qu'est-ce qu'un réfugié ? Etude de jurisprudence comparée*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 859 p.

CERNEA Michel M., MCDOWELL Christopher (Ed.), *Risks and reconstruction. Experiences of resettlers and refugees*, USA, The world bank, 2000, 487 p.

CHETAIL Vincent (dir.), *Mondialisation, migration et droits de l'Homme : le droit international en question*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2007, 723 p.

CHETAIL Vincent, FLAUSS Jean-François, *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après : bilan et perspectives*, Publication de l'institut international des droits de l'Homme, Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Bruxelles, Bruylant, 2001, 453 p.

Collectif Argos, *Réfugiés climatiques*, Paris, Infolio Ed., Gollion, 2007, 349 p

COURNIL Christel, MAYER Benoit, *Les migrations environnementales. Enjeux et gouvernances*, La bibliothèque du citoyen, Paris, Decitre, Sciences Po Les presses, 2014, 166 p.

COURNIL Christel, VLASSOPOULOS Chloé (coord.), *Mobilité humaine et environnement. Du global au local*, Nature et Société, Paris, Quae, 2015, 416 p.

DUMONT Gérard-François, *Les migrations internationales. Les nouvelles logiques migratoires*, Coll. Mobilité spatiale, Paris, SEDES, 1995, 223 p.

GUILLON Michel, LEGOUX Luc, MAMUNG Emmanuel, *L'asile politique entre deux chaises. Droit de l'Homme et gestion des flux migratoires*, Espaces interculturels, Paris, L'Harmattan, 2003, 377 p.

GUIRAUDON V, *Les effets de l'européanisation des politiques d'immigration et d'asile*, Politique européenne n°31, Paris, L'Harmattan, 2011, 243 p.

GUZMAN Jorge Miguel, MARTINE George, MCGRANAHAN Gordon, Jean J. SCHENSUL , TACOLI Cecilia, *Population dynamics and climate change*, London, UNFPA, IIED, 2009, 238 p.

HASTRUP Kirsten, FOG HOLWIG Karen (ed.), *Climate Change and Human Mobility, Global challenges to the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge university press, 2012, 276 p.

HATHAWAY JC, *Reconceiving international refugee law*, 2e ed., Cambridge, Cambridge press university, 2008, 171 p.

IONESCO Dina, MOKHNACHEVA Daria, GEMENNE François, *Atlas des migrations environnementales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016, 152 p.

KEELEY Brian, *Les migrations internationales. Le visage humain de la mondialisation*, Les essentiels de l'OCDE, Paris, OCDE, 2009, 182 p.

LASSAILLY-JACOB Véronique, MARCHAL Jean-Yves, QUESNEL André (éd. Scientifiques), *Déplacés et réfugiés – la mobilité sous contrainte*, coll. Colloques et Séminaires, Paris, Editions de l'IRD, 1999, 504 p.

LECKIE Scott (ed.), *Land solutions for climate displacement, Routledge studies in development, displacement and resettlement*, London & New York, Routledge, 2014, 382 p.

MARMORA Lelio, *Les politiques de migrations internationales*, Coll. Populations, Paris, L'Harmattan, 2002, 272 p.

MCADAM Jane (ed), *Climate change and displacement in the Pacific : Multidisciplinary perspectives*, Oxford, Hart publishing, 2011, 274 p.

MOLE Nuala, *Le droit d'asile et la Convention européenne des droits de l'homme*, Strasbourg, Ed. du Conseil de l'Europe, 2000, 78 p.

PIGUET Etienne, PECOUD Antoine, de GUCHTENEIRE Paul, *Migration and Climate change*, Paris, UNESCO Publishings, 2011, 464 p.

SEGUR Philippe, *La crise du droit d'asile*, Coll. politique d'aujourd'hui, Paris, PUF, 1998, 181 p.

SFDI, *Droit d'asile et des réfugiés*, Colloque de Caen, Paris, Pédone, 1997, 383 p.

WESTRA Laura, *Environmental justice and the rights of ecological refugees*, Londres, Earthscan, 2009, 302 p.

WIHTOL DE WENDEN Catherine, *La question migratoire au XXIe siècle*, Paris, Presses de Sciences Po « Références », 2010, 266 p.

<u>*Risques et changement climatique :*</u>

ADGER Neil, PAAVLOVA Jouni, HUQ Saleemul, MACE M.J (ed.), *Fairness in Adaptation to Climate Change*, London, The MIT Press Cambridge, 2006, 319 p.

ALLARD Paul, FOX Dennis, PICON Bernard (dir.), *Incertitude & environnement. La fin des certitudes scientifiques*, Coll. écologie humaine, Aix-en-Provence, EDISUD, 2008, 478 p.

ANTOINE Jean-Marc (dir.), *Les mots des risques naturels*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 2008, 127 p.

BARD Edouard (dir.), *L'Homme face au climat*, Paris, Collège de France, Ed. Odile Jacob, 2006, 446 p.

BARNETT Jon, CAMPBELL John, *Climate change and small island states. Power, knowledge and the South Pacific*, London. Washington DC, Earthscan, , 2010, 218 p.

BECERRA S, PELTIER P (dir.), *Risque et environnement, recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, Paris, L'harmattan, 2009, 575 p.

BECK Ulrich, *La société du risque*, Coll. Alto, Paris, Ed. Aubier, 2001, 521 p.

BURGER Joanna, OSTROM Elinor, NORGAARD Richard B., POLICANSKY David, GOLDSTEIN Bernard D. (ed.), *Protecting the commons. A framework for resource management in the Americas*, Island Press, 2001, 360 p.

CHAUMILLON Eric, GARNIER Emmanuel, SAUZEAU Thierry, *Les littoraux à l'heure du changement climatique*, Paris, Rivages des Xantons, Les indes savantes, 2014, 261 p.

DAGORNE André, DARS René, *Les risques naturels. La cindynique*, Coll. Que sais-je ?, Paris, PUF, 2005, 128 p.

DAUPHINE André, PROVITOLO Damienne, *Risques et catastrophes, observer, spatialiser, comprendre, gérer*, 2e ed., Paris, Armand Colin, 2013, 411 p.

DAUVIN Jean-Claude (coord.), *Gestion intégrée des zones côtières : outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel*, Paris, Publications scientifiques du Muséum National d'histoire naturelle, 2002, 346 p.

DUVAT Virginie, MAGNAN Alexandre, *Des catastrophes… « naturelles »?*, Coll. Essais et documents, Paris, Ed. Le pommier, 2014, 316 p.

DUVAT Viriginie, MAGNAN Alexandre, *Ces îles qui pourraient disparaître*, Coll. Essais, Ed. Paris, Le Pommier, 2012, 186 p.

ENCINAS DE MUNAGORRI Raphaël*, Expertise et gouvernance du changement climatique*, Droit et société, Paris, LGDJ, Lextenso Ed., 2009, 239 p.

GAMBLIN André (coord.), *Les littoraux. Espaces de vies*, Coll. Dossiers des images économiques du monde (DIEM), Dossier n°23, Paris, SEDES, 1998, 368 p.

GEMENNE François, *Géopolitique du changement climatique*, Coll. perspectives géopolitiques, Paris, Armand Colin, 2009, 255 p.

GODARD Olivier, HENRY Claude, LAGADEC Patrick, MICHEL-KERJEAN Erwann, *Traité des nouveaux risques : précaution, crise, assurance*, Folio actuel, Paris, Gallimard, 2002, 620 p.

JAEGER Carlo C., WEBLER Thomas, ROSA Eugene A., RENN Ortwin Renn, *Risk, uncertainty and rational action*, London, Routledge, 2001, 320 p.

LEONE Frédéric, MESCHINET DE RICHEMOND Nancy, VINET Freddy, *Aléas naturels et gestion des risques*, Paris, PUF, 2010, 256 p.

LEONE Frédéric, VINET Freddy (dir.), *La vulnérabilité des sociétés et des territoires face aux menaces naturelles. Analyses géographiques*, Coll. géorisques n°1, Montpellier 3, Publications de l'Université Paul Valéry, 2006, 144 p.

MAGNAN Alexandre, *Changement climatique : tous vulnérables ?*, Coll. Sciences durables, Paris, Rue d'Ulm, 2013, 66 p.

MARIS Virginie, *Nature à vendre. Les limites des services écosystémiques*, Coll. Sciences en questions, Paris, Quae, 2014, 96 p.

MARTIN Pierre, *Ces risques que l'on dit naturels*, Paris, Eyrolles, 2006, 505 p.

MONACO André, PROUZET Patrick (dir.), *Risques côtiers et adaptation des sociétés*, UK, ISTE editions, 2014, 359 p.

NOVEMBER Valérie, *Les territoires du risque : le risque comme objet de réflexion géographique*, Bern Peter Lang, 2002, 332 p.

PASKOFF Roland, *Côtes en danger*, Paris, L'Harmattan, 1992, 250 p.

PERETTI-WATEL Patrick, *Sociologie du risque*, Paris, Armand Colin, 2000, 288 p.

Point de vue sud, *Changements climatiques. Impasses et perspectives*, Alternative sud vol. 13-2006/2, Paris, Syllepse, Centre tricontinental, 2006, 209 p.

PRZYLUSKI Valentin, HALLEGATTE Stéphane (coord.), *Gestion des risques naturels. Leçons de la tempête Xynthia,* Coll. Matière à débattre et décider, Paris, Ed. Quae, 2012, 264 p.

RAMADE François, *Des catastrophes naturelles ?*, Paris, DUNOD, 2006, 256 p.

SOUSSANA Jean-François (coord.), *S'adapter au changement climatique. Agriculture, écosystèmes et territoires*, Coll. Synthèses, Paris, Quae, 2013, 282 p.

VINET Freddy, *Le risque inondation. Diagnostic et gestion*, Coll. Sciences du risque et du danger, Paris, Ed. Tec & Doc, 2010, 318 p.

TUBIANA Laurence, GEMENNE François, MAGNAN Alexandre, *Anticiper pour s'adapter. Le nouvel enjeu du changement climatique*, Coll. Les temps changent, Pearson Education France, 2010, 216 p.

Territoires et populations :

FABERON Jean-Yves, FAYAUD Viviane, REGNAULT Jean-Marc (dir.), *Destin des collectivités publiques d'Océanie. Peuples, populations, nations, Etats, territoires, pays, patries, communautés, Frontières*, Aix-en-Provence, Presses universitaires Aix-Marseille, 2012, 878 p.

FIALAIRE Jacques, MONDIELLI Eric (dir.), *L'homme, ses territoires, ses cultures*, Mélanges offerts à André-Hubert MESNARD, coll. Décentralisation et développement local, Paris, LGDJ, 2006, 403 p.

KOVACS Peter, *La protection internationale des minorités nationales aux alentours du millénaire*, Coll. Cours et travaux - Institut des hautes études internationales de Paris, n°5, Paris, Pedone, 2005, 96 p.

POMEROY Robert. S (ed.), *Community management and common property of coastal fisheries in Asia and the Pacific : Concepts, methods and experiences*, Philippines, International center for living aquatic resources management, 1994, 189 p.

ROULAND Norbert, PIERRE-CAPS Stéphane, POUMAREDE Jacques, *Droit des minorités et des peuples autochtones*, Paris, PUF, 1996, 485 p.

THEY Marine, *Le contrôle des communautés autochtones sur leurs terres et ressources naturelles traditionnelles*, Coll. Perspectives Internationales, Paris, Pedone, 2013, 122 p.

MANUELS :

ARBOUR Jean-Maurice, LAVALLEE Sophie, *Droit international de l'environnement*, Bruxelles, Ed.Yvon Blais, Bruylant, 2006, 835 p.

BORDEREAUX Laurent, BRAUD Xavier, *Droit du littoral*, Coll master pro, Paris, Gualino, Lextenso ed., 2009, 443 p.

CHAPUS René, *Droit administratif général*, t. 1, 15e éd., Paris, Montchrestien, 2001, 1427 p.

DAILLIER Patrick, FORTEAU Mathias, PELLET Alain, *Droit international public*, 8e ed., Paris, LGDJ, Lextenso, 2008, 1708 p.

DROBENKO Bernard, *Droit de l'urbanisme*, Mementos LMD, Paris, Gualino, Lextenso, 2015-2016, 304 p.

GAUDEMET Yves, *Droit administratif des biens,* Traité de droit administratif, t. 2, 13e ed., Paris, LGDJ, 2008, 618 p.

KISS Alexandre (4e éd. Jean-Pierre BEURIER), *Droit international de l'environnement*, Etudes internationales, Paris, Pédone, 2010, 590 p.

LONG Marceau, WEIL Prosper, BRAIBANT Guy, DELVOLVE Pierre, GENEVOIS Bruno, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative* (GAJA), 19e ed., Paris, Dalloz, 2013, 1033 p.

PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, 6e ed., Paris Précis Dalloz, 2011, 1190 p.

ROMI Raphaël, *Droit de l'environnement*, 8e ed. Domat Droit public, Paris, LGDJ, Lextenso ed., 2014, 614 p.

ARTICLES/ CHAPITRES D'OUVRAGES COLLECTIFS :

Juridique

Général

BETTATI Mario, « Un droit d'ingérence », *RGDIP* 1991, pp 639-670.

CHARPENTIER Jean, « L'humanité : un patrimoine mais pas de personnalité juridique », *in* KISS Alexandre (hommage à), *Les hommes et l'environnement. Mankind and the environment*, Frison-Roche, 1998, pp 17-22.

CRAWFORD James, « The criteria for statehood in international law », *Oxford journals*, déc. 2012, pp 93-182.

DECAUX Emmanuel, « Le droit à une nationalité en tant que droit de l'homme », *RTDH*, mai 2011, pp 237-260.

JACOBS Harvey M., U.S. « Private Property Rights in International Perspective », in INGRAM Gregory K., and YU-HUNG Hong (ed.), *Property Rights and Land Policies*, 2009, pp 52-69.

JAYNE HILL David, « The State and the Citizen », *The North American Review*, vol. 200, n°705, août 1914, pp 185-193.

JEGOUZO Yves, « Principe et idéologie de la participation », *in* Michel PRIEUR (mélanges en l'honneur de), *Pour un droit commun de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2007, pp 577-588.

LOCHAK Danièle, « Penser les droits catégoriels dans leur rapport à l'universalité », *in* séminaire Droit des femmes face à l'essor de l'intérêt de l'enfant, *RTDH*, n°3, juin 2013, mis en ligne 26 nov. 2013.

MCADAM Jane, « Disappearing states, statelessness and the boundaries of international law, *in* MCADAM Jane (ed*.) Climate change and displacement : multidisciplinary perspectives*, Oxford, Hart publishing limited, 2010, pp 105-130.

MOURGEON Jacques, « Les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme », *AFDI*, vol. 13, n°13, 1967, pp 326-363.

MOUTON Jean-Denis, « La mondialisation et la notion d'Etat », *in* SFDI, *L'Etat dans la mondialisation*, Colloque de Nancy, Paris, Pédone, 2013, pp 15 s.

NOUGAYREDE Natalie, BOLOPION Philippe, FERENCZI Thomas, «Birmanie : vif débat sur la «Responsabilité de protéger », Le Monde, 14 mai 2008.

RAIMBAULT Philippe, « Institutions, évolutions et imagination devant l'exigence de sécurité juridique », *in* Jean-Yves FABERON, Viviane FAYAUD & Jean-Marc REGNAULT (dir.), *Destin des collectivités publiques d'Océanie. Peuples, populations, nations, Etats, territoires, pays, patries, communautés, Frontières*, Aix-en-Provence, Presses universitaires Aix-Marseille, 2012, p 72.

RAYFUSE Rosemary, «International law and disappearing States: utilising Maritime entitlements to overcome the statehood dilemma », *UNSW Law Research Paper* n° 52, 2010, 13 p.

RICHARD Vanessa, « Quelle(s) approche(s) pour une meilleure garantie du droit humain international à l'eau ? », *in* Christel COURNIL, Catherine COLARD-FABREGOULE (coord.), Changements environnementaux globaux et Droits de l'Homme, Bruxelles, Bruyant, 2012, pp 417-430.

RÖMER Stéphanie, « Organisation et approches du gouvernement tibétain en exil. », *Outre-Terre* 1/2009, n° 21, pp 159-167.

RUIZ FABRI Hélène, « Etat (création, succession, compétences). Genèse et disparition de l'Etat à l'époque contemporaine », *AFDI*, 1992, pp 153-178.

SABETE Wagdi, « Aspects éthiques de la notion de responsabilité : suis-je responsable d'autrui », *in* Agnès MICHELOT (dir.), *Equité et environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?*, Bruxelles, Larcier, 2012, pp 41-50.

SACCUCCI Yann, « La réception de la notion de *bien*, au sens de l'article 1 du premier Protocole de la Convention européenne des droits de l'Homme, par le juge administratif », *RDP*, nov. 2014, n°6, p 1591.

SCOTT Matthew, « Un rôle pour le litige stratégique », *Revue migrations forcées*, Désastres et déplacement dans un climat changeant, Université Oxford, Centre d'études des réfugiés, n°49, mai 2015, pp 47-48.

SCOVAZZI Tullio, « La convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel », *in* Michel PRIEUR (mélanges en l'honneur de), *Pour un droit commun de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2007, pp 1557-1570.

THOUVENIN Jean-Marc, « Genèse de l'idée de responsabilité de protéger », *in* SFDI, *La responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, Paris, Pédone, 2008, pp 17-20.

VALETTE Marie-Françoise, « Le droit international des droits de l'homme esquisse-t-il un lien complémentaire à celui de la nationalité ? », *RTDH* 2013, n°94, pp 275-300.

WALINE Jean, « L'indemnisation des atteintes à la propriété privée », *in* Michel PRIEUR (mélanges en l'honneur de), *Pour un droit commun de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2007, pp 413-434.

WILKINSON Charles F., « The public trust doctrine in public land law », *California-Davis Law Rev*iew, 1980, vol. 14, pp 269-316.

Droit de l'environnement et changement climatique :

ALLAIRE Frédéric, Risque naturel et droit, *AJDA* 2012, p 1316.

BACH Tracy, «Trends in US climate change litigation », *in* COLARD-FABREGOULE Catherine, COURNIL Christel (dir.), *Changements climatiques et défis du droit*, Actes de la journée d'études du 24 mars 2009, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp 229-250.

BALS Christoph, WARNER Koko, BUTZENGEIGER Sonja, «Insuring the uninsurable : design options for a climate change funding mechanism », *Climate policy 6*, Ed. Earthscan, 2006, pp 637-647.

BARNETT Jon, « Human rights and vulnerability to climate change », *in* Stephen HUMPHREYS, *Human Rights and Climate Change*, Cambridge, 2010, pp 257-271.

BARY Marion, « Droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé et responsabilités », *in* COLARD-FABREGOULE Catherine, COURNIL Christel (dir.), *Changement environnementaux globaux et Droits de l'Hommes*, Bruylant, Bruxelles, 2012, pp 267-281.

BECK Stuart, BURLESON Elizabeth, « Inside the system, outside the box : Palau's pursuit of climate justice and security at the United Nations », *Transnational Environmental Law*, n°3, 2014, pp 17-29.

BELAIDI Nadia, « Droit et risques climatiques : le concept d'ordre public écologique pour (re)penser le droit de l'environnement », *in* COURNIL Christel, COLLARD-FABREGOULE Catherine (dir.), *Changements climatiques et défis du droit*. Actes de la journée d'études du 24 mars 2009, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp 375-390.

BETZOLD Carola, CASTRO Paula, WEILER Florian, « AOSIS in the UNFCCC negotiations: from unity to fragmentation? », *Climate Policy* Vol. 12, Issue 5, Special Issue: Negotiating Climate Change, 2012, pp 591-613.

BUTTI Luciano, «The tortuous road to liability : a critical survey on climate change litigation in Europe and North America», *Sustainable development law & policy*, Climate Law Reporter, vol. 11, issue 2, Winter 2011, pp 32-36.

CAMERON Edward, « Development, climate change and human rights, From the Margins to the Mainstream ?», Paper n°123, 17 mars 2011, 27 p.

CANEY Simon, « Climate change, human rights and moral thresholds », *in* HUMPHREYS Stephen (ed.), Human rights and climate change, Cambridge University Press, 2009, pp 69-90.

CARON David D., «When law makes climate change worse : rethinking the law of baselines in light of a rising sea level », *Ecology law quaterly*, vol. 17, 1990, pp 621-653.

CHAUVET Delphine, « L'effectivité d'un droit à un environnement sain sous le prisme du droit au respect de la vie privée », *in* COLARD-FABREGOULE Catherine, COURNIL Christel (dir.), *Changements environnementaux globaux et Droits de l'Homme*, Bruylant, Bruxelles, 2012, pp 250-266.

CHICOT Pierre-Yves, « La conceptualisation d'un droit impératif général de lutte contre les changements climatiques : une approche de théorie du droit par l'éthique », *in* COLARD-FABREGOULE Catherine, COURNIL Christel (dir.), *Changements climatiques et défis du droit*, Actes de la journée d'études du 24 mars 2009, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp 393-422.

COHEN Roberta, « The Burma cyclone and the responsibility to protect », 21 juillet 2008 http://www.brookings.edu/research/speeches/2008/07/21-myanmar-cohen

COURNIL Christel, « Le volontarisme de certaines organisations internationales dans l'établissement du lien « droits de l'homme et changements environnementaux globaux », *in* COLARD-FABREGOULE Catherine, COURNIL Christel (dir.), *Changements environnementaux globaux et Droits de l'Homme*, Bruylant, Bruxelles, 2012, pp 306-330.

CULLET Philippe, «Liability and redress for human-induced global warming. Toward an international regime », *Stanford journal of international law*, 2007, pp 99-121.

DE GRAAF K.J, JANS J.H., « The Urgenda decision : Netherlands liable for role in causing dangerous global climate change », *Journal of environmental law*, 2015, vol. 27, pp 517-527.

DÉJEANT-PONS Maguelonne, « Les droits de l'homme à l'environnement dans le cadre du conseil de l'Europe », *RUDH,* 2004, vol. 60, pp 861-888.

DE LAJARTRE Arnaud, « Responsabilités administratives et catastrophes naturelles », *in* Jean-Marc LAVIEILLE, Julien BETAILLE, Michel PRIEUR (sous la dir.), *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit*, Bruylant, Bruxelles, 2012 pp 453-474.

DELORD Julien, SEBASTIEN Léa, « Pour une éthique de la dette écologique », *VertigO (En ligne)*, vol.10, n° 1, avril 2010, mis en ligne le 29 mars 2010.

DI LEVA Charles, MORITA Sachiko, « Maritime rights of coastal states and climate change : should states adapt to submerged boundaries? », *Law and development*, Working paper series n°5, World Bank, USA, 40 p.

DOUSSAN Isabelle, « Les services écologiques : un nouveau concept pour le droit de l'environnement? », *in* CANS Chantal (dir.), *La responsabilité environnementale. Prévention, imputation, réparation,* Actes du colloque 27-28 novembre 2008, Paris, Dalloz, 2009, Thèmes et commentaires, pp 125-141.

DOUVERE Fanny, LAFFOLEY Dan, «Marine World Heritage: the time is now Protecting the 'best of the best' in the ocean », *World heritage* n°56, IUCN, 2010, pp 18-25.

DOZE Elodie, « Le changement climatique et les propriétés du Conservatoire du littoral », *VertigO (En ligne)*, Hors-série n°21, avril 2015, mis en ligne le 20 février 2015.

DUBREUIL Charles-André, « La déresponsabilisation des opérateurs du fait de la reconnaissance d'une responsabilité publique », *in* Chantal Cans (dir.), « La responsabilité environnementale. Prévention, imputation, réparation », Coll. Thèmes et commentaires, Paris, Dalloz, 2009, pp 237-262.

FARRIS Melissa, « Compensating Climate Change Victims: The Climate Compensation Fund as an Alternative to Tort Litigation », *Sea Grant Law and Policy Journal*, Vol. 2, No. 2 (Winter 2009/2010), pp 49-62.

FAURE Michael, HARTLIEF Ton, « Compensation funds versus liability and insurance for remedying environmental damage », *Compensation for environmental damage*, RECIEL, vol 5, issue 4, 1996, pp 321-327.

FAURE Michael, NOLLKAEMPER André, « International Liability as an Instrument to Prevent and Compensate for Climate Change », *Stanford Journal of International Law*, n° 43 A, 2007, pp 122-179.

FEVRIER Jean-Marc, « Pladoyer pour la cohérence du droit de la protection des milieux naturels », *in* Michel PRIEUR (mélanges en l'honneur de), *Pour un droit commun de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2007, pp 1081-1094.

GAILLARD Emilie, « Pour une approche systémique, complexe et prospective des droits de l'homme », *in* Christel Cournil, Catherine Fabregoule (sous la dir.), *Changements environnementaux globaux & Droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp 49-70.

GAILLARD-SEBILLEAU Emilie, « L'équité transgénérationnelle : perspectives de justice pour les générations futures ? », *in* Agnès MICHELOT (dir.), *Equité et environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?*, Bruxelles, Larcier, 2012, pp 51-69.

GERRARD Emily, « Climate change and human rights : issues and opportunities for indigenous people », *University of New South Wales Journal*, vol. 31, n° 3, 2008, pp 941-952.

GOURITIN Armelle, « La jurisprudence de la CEDH sur les obligations positives en matière environnementale peut-elle s'appliquer au changement climatique ? », *in* COLARD-FABREGOULE Catherine, COURNIL Christel (dir.), *Changements climatiques et défis du droit*, Actes de la journée d'études du 24 mars 2009, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp 251-276.

GROSSMAN David A, «Warming up to a not-so-radical idea : tort-based climate change litigation », *Columbia Journal of environmental law*, 2003, pp 1-61.

HAFNER Gerhard, BUFFARD Isabelle, « Les travaux de la commission du droit international : de la responsabilité à la prévention des dommages », *in* SFDI, *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, Colloque d'Aix-en-Provence, Organisation internationale pour la francophonie, Paris, Pédone, 2010, pp 145-164.

HASSAN Gazi Saiful, KHAN Mahmudul Hassan, « Access to environmental justice : an analytical study of legal framework in Bangladesh », *The legal analyst*, vol. 3, n°1, 2013, pp 7-13.

HENRY Solveig, « La contribution des mécanismes internationaux de règlement des différends à la pénalisation des atteintes à l'environnement », *in* NEYRET Laurent (dir.), *Des écocrimes à l'écocide : le droit pénal au secours de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp 241-259.

KILINSKI Jennifer, « International climate change liability : myth or reality ? », *Journal of transnational law & policy*, vol. 18, 2009, p 377-418.

KISS Alexandre, « Environnement, droit international, droits fondamentaux », *Cahiers Conseil constitutionnel* n°15, 2004.

KISS Alexandre, « La réparation pour atteinte à l'environnement », *in* SFDI, La responsabilité ans le système international, Colloque du Mans, Paris, Pédone, 1990, p 228.

KNOX JH, «Climate change and human rights law », *Virginia journal of international law*, vol. 50, issue 3, 2009, pp 163-218.

KUSLER Jon A., « A comparative look at public liability for flood hazard mitigation », Association of State Floodplain Managers Foundation, *Final Draft* 8/15/2008.

LAVIEILLE Jean-Marc, « Droits de l'homme et catastrophe écologique », *in* COLARD-FABREGOULE Catherine, COURNIL Christel (dir.), *Changements environnementaux globaux et Droits de l'Homme*, Bruylant, Bruxelles, 2012, pp 372-391.

LIMON Marc, « Human rights and climate change : constructing a case for political action », *Harvard environmental law review*, vol. 33, 2009, pp 439-475.

MAKOWIAK Jessica, « A quels temps se conjugue le droit de l'environnement ? », *in* Michel PRIEUR (mélanges en l'honneur de), *Pour un droit commun de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2007, pp 263-295.

MARGUENAUD Jean-Pierre, « Les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'Homme et du Comité européen des droits sociaux relatives aux droits de l'Homme à

l'environnement », *in* COLARD-FABREGOULE Catherine, COURNIL Christel (dir.), Changements environnementaux globaux et Droits de l'Homme, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp 206-226.

MARTIN Thierry, « Le principe de précaution et l'aversion au probable », in LARCENEUX André, BOUTELET Marguerite (dir), *Le principe de précaution. Débats et enjeu*, Ed. universitaires de Dijon, 2005, p 11.

MARTIN-CHENUT Katia, PERRUSO Camille « La contribution des systèmes régionaux de protection des droits de l'homme à la sauvegarde de l'environnement et à la pénalisation des atteintes environnementales », *in* NEYRET Laurent (dir.), *Des écocrimes à l'écocide : le droit pénal au secours de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp 39-65.

MCDONALD Jan, «The role of law in adapting to climate change », *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, vol 2, mars/avril 2011, pp 283-295.

MICHELOT Agnès, « Le droit à l'environnement en droit international », *in* Anthony CHAMBOREDON (dir.), *Du droit à l'environnement au droit à l'environnement. A la recherche d'un juste milieu*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp 175-186.

MICHELOT Agnès, « A la recherche de la justice climatique – Perspectives à partir du principe de responsabilités communes mais différenciées », *in* COLARD-FABREGOULE Catherine, COURNIL Christel, *Changements climatiques et défis du droit*, Actes de la journée d'études du 24 mars 2009, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp 183-212.

MICHELOT Agnès, « La GIZC à la lumière du principe de responsabilités communes mais différenciées : la coopération internationale en perspective », *VertigO (En ligne),* Hors-série 8, octobre 2010, mis en ligne le 14 octobre 2010.

OSOFSKY Hari M, Litigation's Role in the Path of U.S. Federal Climate Change Regulation: Implications of AEP v. Connecticut, 46 *Valparaiso. University Law Review*, vol. 46, n°2, 2012, pp 447-457.

OST François, « La responsabilité, fil d'Ariane du droit à l'environnement », *Droit et société*, n°30/31, 1995, pp 282-321.

PAGE Edward A., « Distributing the burdens of climate change », *Environmental Politics*, vol.17, n°4, pp. 556-575.

PAQUEROT Sylvie, «Relire la Déclaration universelle à l'aune des enjeux environnementaux », *in* COLARD-FABREGOULE Catherine, COURNIL Christel (dir.), *Changements environnementaux globaux et Droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp 129-149.

PAULIAT Hélène, « Les services publics et les catastrophes écologiques », in LAVIEILLE Jean-Marc, BETAILLE Julien, PRIEUR Michel (dir.), *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p 271

PELOFFY Karine, «Kivalina vs. Exxonmobil : a comparative case comment », *McGill International Journal of Sustainable Development Law & Policy*, vol. 9, n° 1, 2013, pp 121-143.

PERCIVAL Robert V., «Liability for environmental harm and emerging global environmental law », *Maryland journal of environmental law*, vol. 25, Issue 1, 2010, pp 37-63.

PETIT Yves , « Les risques environnementaux globaux et les transformations de la souveraineté « *in* SFDI, *L'Etat dans la mondialisation*, Colloque de Nancy, Paris, Pédone, 2013, pp 177-208.

REIPLINGER Charles, « L'évolution des droits fondamentaux et du climat. Réflexions sur les droits fondamentaux de la troisième génération », *in* COLARD-FABREGOULE Catherine, COURNIL Christel, *Changements climatiques et défis du droit. Actes de la journée d'études du 24 mars 2009*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp 277-295.

RENAUT-COUTEAU Armelle, « Le principe d'intégration : la genèse d'un principe général du droit en devenir », *in* DE RAULIN Arnaud, SAAD George (dir.), *Droits fondamentaux et droits de l'environnement*, L'Harmattan, Coll. Horizon Pluriel, 2010, p 41.

RUGGIERI ABONNAT Elise, « Les droits des populations insulaires face à leur environnement menacé, *in* COLARD-FABREGOULE Catherine, COURNIL Christel (dir.), *Changements environnementaux globaux et Droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp 478-490.

STEICHEN Pascal, « La responsabilité environnementale et les catastrophes », *in* LAVIEILLE Jean-Marc, BETAILLE Julien, PRIEUR Michel (dir.), *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p 437.

STEPHENS Pamela, «Applying human rights norms to climate change : an elusive remedy », *Colorado journal of international environmental law and policy*, vol. 21, 2010, p 19.

TORRE-SCHAUB Marta, «Quelques apports à l'étude de la notion de Justice environnementale », *in* COLARD-FABREGOULE Catherine, COURNIL Christel (dir.), *Changements environnementaux globaux et Droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp 70-90.

TREBULLE François-Guy, « Les fonctions de la responsabilité environnementale : réparer, prévenir, punir « *in* CANS Chantal (dir.), *La responsabilité environnementale Prévention, imputation, réparation*, CANS, Actes du colloque 27-28 novembre 2008, Thèmes et commentaires, Paris, Dalloz, 2009, , p. 45.

UNTERMAYER Jean, « Les dimensions scientifiques de la responsabilité environnementale « *in* CANS Chantal (dir.), *La responsabilité environnementale Prévention, imputation, réparation*, Actes du colloque 27-28 novembre 2008, Thèmes et commentaires, Paris, Dalloz, 2009, pp 5-17.

VANDERHEIDEN Steve, « Justice in the greenhouse : climate change and the idea of fairness », *Social philosophy today*, vol. 19, 2004, p 89-101.

WEISBACH David A., « Negligence, strict liability, and responsibility for climate change », *Iowa law review*, vol. 97, 2012, pp 521-565.

Urbanisme/stratégie d'aménagement du territoire :

BURBY Raymond J., DEYLE Robert E, GODSCHALK David R., OLSHANSKY Robert B., « Creating hazard resilient communities through land-use planning », *Natural hazards review,* mai 2000, pp 99-106.

BURBY, Raymond J., « Hurricane Katrina and the Paradoxes of Government Disaster Policy Bringing about Wise Governmental Decisions for Hazardous Areas », Invited Paper *Prepared for Publication in the Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Mars 2006, pp 1-22.

CHADENAS C, MERCIER D, «La tempête Xynthia et la cartographie des « zones noires » sur le littoral français : analyse critique à partir de l'exemple de La-Faute-sur-Mer », *in* Xynthia, Regards de la géographie, du droit et de l'histoire, *Norois* n°222, 2012/1, pp 50-53.

CORREA Elena, RAMIREZ Fernando « Formulating a disaster risk reduction plan and determining the pertinence of resettlement » *in* Elena CORREA, *Populations at Risk of Disaster A Resettlement Guide*, Washington, The World Bank and Global Facility for Disaster Risk and Recovery, 2011, pp 31-49.

FEE John, « Eminent domain and the sanctify home », Notre Dame Law Review, vol. 81, issue 3, 2006, pp 783-820.

GILBERT Claude, « Limites et ambiguïtés de la territorialisation des risques », *in* Teritoires : face aux risques, Pouvoirs locaux, *Les cahiers de la décentralisation*, n°56, 1/2003, p 49.

GILLES Jean-Pierre, ROUX Jean-Philippe, DUPIE Agnès, « La planification environnementale comme nouveau mode d'aménagement de l'espace », *Petites affiches*, n°81, 22 avril 2008, p 27.

HAMMOND Christopher, « Koontz v. St. Johns: Expanding Property Rights in Takings Jurisprudence », California Law Review Circuit, Mars 2014, p 240.

HAUMONT Francis, «La Cour européenne des droits de l'homme et le droit de préemption », *AJDA* 2008, p 747.

KOLMANNSKOG Vikram Odedra, « « Sans regret » », *Revue migrations forcées*, Les changements climatiques et les déplacements, Oxford, Centre d'étude pour réfugiés, n°31, déc 2008, p 46.

KOUSKY Carolyn, « Managing shoreline retreat : a US perspective », *Climate change*, 2014, pp 9-20.

LACY Swing William, «Une approche intégrée », *Revue migrations forcées*, Désastres et déplacement dans un climat changeant, Oxford, Centre d'études des réfugiés, n°49, mai 2015, pp 15-17.

LAMBERT Marie-Laure, « GIZC et élévation du niveau marin : vers une gestion innovante des littoraux vulnérables », *VertigO (En ligne),* Hors-série 18, décembre 2013, mis en ligne le 12 décembre 2013.

LAMBERT Marie-Laure, « Le recul stratégique : de l'anticipation nécessaire aux innovations juridiques », *VertigO (En ligne)*, Hors-série n°21, avril 2015, mis en ligne le 20 février 2015.

LANE Marcus B., « Towards integrated coastal management in Solomon Islands: Identifying strategic issues for governance reform », Ocean & Coastal Management, n°49, 2006, pp 421–441.

LEGAL Pierre-Yannick, « Contenir le droit de propriété pour maîtriser l'urbanisation littorale », Xynthia, une tragédie prévisible, Hors-série Place publique

LENOTRE Nicole, «Pour une gestion dynamique du littoral », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 4/2009, n° 56, pp 80-88.

MANCEBO François, « Katrina et la Nouvelle-Orléans : entre risque « naturel » et aménagement par l'absurde », *Cybergeo : European Journal of Geography (En ligne)*, Aménagement, Urbanisme, mis en ligne le 12 oct. 2006.

MARTIN Winfield B., « Order for the Courts: Reforming the Nollan/Dolan Threshold Inquiry for Exactions », Seattle University Law Review, vol. 25, 2012, pp 1499-1523.

MATHEVET Raphaël, THOMPSON John, DELANOË Olivia, CHEYLAN Marc, GIL-FOURRIER Chantal, BONNIN Marie, « La solidarité écologique : un nouveau concept pour une gestion intégrée des parcs nationaux et des territoires. », *Natures Sciences Sociétés* 4/2010, vol. 18, pp 424-433.

MILLER David, « Climate change, property rights & resource governance. Emerging implications for USG policies and programming, USAID, *Briefing paper 2*, Tetra Tech ARD, Janvier 2010.

MIMURA Nobuo, NICHOLLS Robert, «Regional issues raised by sea-level rise and their policy implications *», Climate research*, vol. 11, déc. 1998, pp. 5-11,

MITCHELL David, MYERS Matt, GRUNT Donald, «Land valuation: a key tool for disaster risk management », *Land tenure journal,* FAO, dec. 2014, pp 37-70.

MITCHELL David, JACOT DES COMBES Helene, MYERS Matt, MCEVOY Darryn, «Addressing land issues in disaster risk management in the Pacific island countries », *Land tenure journal,* FAO, dec. 2014, pp 105-136.

MOTTET Eric, ROCHE Yann, « L'urbanisation de la ville de Ning Binh dans le delta du fleuve rouge (Vietnam) : mise en perspective des forces et faiblesses de la gestion du risque d'inondation », *VertigO (En ligne)*, n°3, vol. 8, déc. 2008, 14 p.

PELOSO Margaret E., CALDWELL Margaret R., « Dynamic property rights : the public trust doctrine and takings in a changing climate », *Stanford environmental law journal*, vol. 30, n°1, fev. 2011, pp 51-120.

RABENOLD Christa, « Coastal Zone Management: Using No-Build Areas to Protect the Shorefront », *Coastal Management*, vol. 41, Issue 3, 2013, pp 294-311.

ROY Francis, FERLAND Yaïves, « Land use planning for disaster risk management », *Land tenure journal*, FAO, déc. 2014, pp 71-104.

SIMMONS Randy T., « Property and the public trust doctrine », PERC, *Policy series*, Université du Wisconsin – Madison, 2007, 27 p.

SINGER Saul Jay, « Flooding the Fifth Amendment: The National Flood Insurance Program and the «Takings » Clause », 17 B*.C. Envtl. Aff. L. Rev.*, 1990, pp 323-370.

SOLOMON Steven M., FORBES Donald L., «Coastal hazards and associated management issues on South Pacific Islands », *Ocean et coastal management,* n°42, 1999, pp 523-554.

SOPHONPANICH Wan S., « Inondations en Thaïlande : fuir, lutter ou flotter », *Revue Migrations forces,* Prévenir le déplacement, Oxford, Centre d'études des réfugiés, n°41, déc 2012 (en ligne)

THOMAS Alice R., « Réinstallation post-désastre aux Philippines : une stratégie risquée », *Revue migrations forcées*, Désastres et déplacement dans un climat changeant, Oxford, Centre d'études des réfugiés, n°39, juin 2015, pp 52-54.

TITUS James J., « Rising sea, coastal erosion, and the takings clause : how to save wetlands and beaches without hurting property owners », *Maryland Law review*, vol. 57, n°4, 1998, pp 1279-1399.

WRIGHT Andrew, STACEY Natasha, HOLLAND Paula, « The cooperative framework for ocean and coastal management in the Pacific Islands : effectiveness, constraints and future direction », *Ocean and coastal management*, n°49, 2006, pp 739-763.

ZEVENBERGEN Jaap, KERLE Norman, TULADHAR Arbind, «Spatial information for addressing and assessing land issues in disaster risk management », *Land tenure journal*, FAO, dec. 2014, pp 9-36.

Droit et gestion du risque et des catastrophes

CANS Chantal, Jean-Marie PONTIER, Thierry TOURET, « Xynthia, ou l'incurie fautive d'un maire obstiné », *AJDA* 2015, p 379.

CHATAIN-AUTAJON Lise, « Les obligations catastrophes », *Bulletin Joly Sociétés*, 1er avril 2008, n°4, p 347.

CIGLER Beverly A., « Post-Katrina hazard mitigation on the Gulf Coast », *Public organization review*, vol. 9, 2009, pp 325-341.

DEIKUN George, ZETTER Roger, « Relever les défis humanitaires en milieu urbain », *Revue migrations forcées*, S'adapter aux déplacements en milieu urbain, Centre d'études pour les réfugiés, n°34, oct 2008, pp 5-7.

DE LUGET Agnès, «Le régime juridique des digues maritimes, un régime en voie de construction », *in* LARONDE-CLERAC Céline, MAZEAUD Alice, MICHELOT Agnès, *Les*

risques naturels en zones côtières. Xynthia : enjeux politiques, questionnements juridiques, Coll. l'Univers des normes, Rennes, PUR, 2015, pp 55-73.

DROBENKO Bernard, « Risques naturels en zones côtières et perspectives en droit de l'urbanisme », *in* LARONDE-CLERAC Céline, MAZEAUD Alice, MICHELOT Agnès, Les risques naturels en zones côtières. Xynthia : enjeux politiques, questionnements juridiques, Coll. l'Univers des normes, Rennes, PUR, 2015, pp 39-54.

DROBENKO Bernard, « Risques littoraux : entre stratégie et droit », *VertigO (En ligne)*, Droit des risques littoraux et changements climatique : connaissance, anticipation,

DUBOURDEAU Pierre Louis, MARGUERITTE Louis, DESIGNOLLE Vincent, DELAGE Luc, VAUCHER Marc, « Synthèse du colloque », Des instruments financiers face aux risques de désastres en France et dans le monde Le régime français d'assurance des risques naturels en voie de réforme. L'assurance mondiale devant le défi des catastrophes, Colloque du 2 mars 2012, pp 11-20.

GEUTTIER Christophe, « Indemnisation des victimes de catastrophes naturelles et socialisation du risque », *Revue générale des assurances*, n° 1997-3, 1er juill. 1997, p 671.

GHEZALI Mahfoud, « La vie tumultueuse du couple GIZC et gestion des risques naturels et technologiques sur le littoral. Propos introductifs », *VertigO (en ligne)*, Gestion intégrée des zones côtières : risques et responsabilités, Hors-série n°8, oct. 2010, mis en ligne le 13 oct. 2010.

GUDIN DU PAVILLON Frédéric, NUSSBAUM Roland, «Analyses et propositions du secteur de assurances », in PRZYLUSKI Valentin, HALLEGATTE Stéphane (coord.), *Gestion des risques naturels. Leçons de la tempête Xynthia*, Coll. matière à débattre et décider, Paris, Quae, Paris, pp 221-234.

HARDCASTLE RJ, CHUA AM, « Assistance humanitaire : pour un défi à l'accès aux victimes des catastrophes naturelles », *Revue Croix-Rouge* n°832, 1998, p 633-655.

HEINE Britta, PETERSEN Lorenz, « Adaptation et coopération », *Revue migrations forcées*, Les changements climatiques et les déplacements, Oxford, Centre d'études pour les réfugiés, n°31, oct 2008, p 48-50.

HERNANDEZ Julie, « The long way home, une catastrophe qui se prolonge à La Nouvelle-Orléans, trois ans après le passage de l'ouragan Katrina », L'espace géographique, 2009/2, Vol. 38, pp 124-138.

HOSTIOU René, « L'expropriation pour risque naturel », *AJDA* 2012, p 1324.

HUBERT Thierry, « Le fonds de prévention des risques naturels majeurs », *AJDA* 2012, p 1332.

JEGOUZO Yves, « Risque naturel : l'impuissance du droit? », *AJDA* 2010 p 521.

JÉRÔME Béatrice, BISSUEL Bertrand, FAYE Olivier, « Xynthia, le jugement qui inquiète les maires », Le Monde, 13 déc. 2014.

KAMBIA-CHOPIN Bidénam, « Règles de responsabilité civile et prévention des risques environnementaux », *Revue d'économie politique*, vol. 117, n°2, 2007, pp 285-308.

KONATE Aenza, « Le droit des catastrophes écologiques vu d'Afrique », *in* Jean-Marc LAVIEILLE, Julien BETAILLE, Michel PRIEUR (dir.), *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 171-186.

LABILLOY Bertrand, BIDAN Patrick, « L'assurance des risques naturels face au changement climatique », *Risques*, n°104, 2015, pp 99-105.

LANDAIS Claire, LENICA Frédéric, « L'indemnisation des servitudes créées par un plan de prévention des risques naturels prévisibles », *AJDA* 2005, p 423.

LAVIEILLE Jean-Marc, « L'assistance écologique », *in* LAVIEILLE Jean-Marc, BETAILLE Julien, PRIEUR Michel (sous la dir.), Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit, Bruylant, Bruxelles, 2012, pp 413-420.

LE LOUARN Patrick, «La tempête Xynthia, révélateur des insuffisances du droit », *JCP G.* n°19, 9 mai 2011, p 65

LINNEROOTH-BAYER Joanne, MECHLER Reinhard, «Insurance against losses from natural disasters in developing countries », DESA (UN) working paper n°85, oct. 2009, ST/ESA/2009/DWP/85.

MAZEAUD Alice, «Quand la catastrophe fait de l'urbanisme en zones côtières une prise de risque inacceptable. Logique d'imputation des responsabilisation de la gestion des risques nationaux », *in* LARONDE-CLERAC Céline, MAZEAUD Alice, MICHELOT Agnès, *Les risques naturels en zones côtières. Xynthia : enjeux politiques, questionnements juridiques*, Coll. l'Univers des normes, Rennes, PUR, 2015, pp 121-139.

MULOT Vanessa, « Le droit à l'épreuve de la tempête Xynthia », *VertigO (En ligne),* Droit des risques littoraux et changement climatique : connaissance, anticipation, innovation, Hors-série n°21, avril 2015, mis en ligne le 20 fév. 2015.

NICOUD Florence, « De l'obligation de recourir à une procédure trop souvent méconnue : l'expropriation pour risque naturel prévisible », *AJDA,* 2010, p 393.

PONTIER Jean-Marie, « La responsabilité du fait des risques naturels prévisibles », *AJDA* 2012, p 1335.

PRIEUR Loïc, LEOST Raymond, « La prise en compte de la submersion marine par la loi littoral »,*VertigO (En ligne)*, Hors-série 21, avril 2015, mis en ligne le 20 février 2015.

RANQUE Lloyd, QUETULIO-NAVARRA Melissa, « « Un avenir sûr « aux Philippines », *Revue migrations forcées*, Désastres et déplacement dans un climat changeant, Oxford, Centre d'études des réfugiés, n°49, mai 2015, pp 50-52.

RHEE Robert J., «Catastrophic risk and governance after Hurricane Katrina: A postscript to terrorism risk in a Post-9/11 economy », *Arizona State Law Journal*, Economy, 38, n°581, 2006, pp 581-615.

RICHARDS Edward P., « The hurricane Katrina levee breaches litigation : getting the first goengineering liability case right », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 160, 2012, pp 267-287.

Didier SALVI, « Risques naturels en zones côtières et contentieux devant le juge administratif », *in* LARONDE-CLÉRAC Céline, MAZEAUD Alice, MICHELOT Agnès, *Les risques naturels en zones côtières. Xynthia : enjeux politiques, questionnements juridiques*, Coll. l'Univers des normes, Rennes, PUR, 2015, pp 189-200.

SEGUR Philippe, « La catastrophe et le risque naturels. Essai de définition juridique (1) », Chroniques administratives, *Revue du Droit Public*, n°4, 1997, pp. 1693-1716.

STRUILLOU Jean-François, « Droit de préemption et prévention des risques », *AJDA* 2012, p 1329.

VERGER Fernand, « Digues et polders littoraux : réflexions après la tempête Xynthia », *Physio-géo*, vol. 5, 2011, pp 95-105.

ZANINETTI Jean-Marc, « Adaptation urbaine post-catastrophe : la recomposition territoriale de La Nouvelle Orléans », *Cybergeo : European Journal of Geography (En ligne)*, Espace, Société, Territoire, document 636, mis en ligne le 26 mars 2013.

Pluridisciplinaires :

Migrations et déplacement :

ALLAIN Jean, «The jus cogens nature of non-refoulement », *International journal of refugee law*, vol 13, n°4, Oxford university press, 2002, pp 533-558.

ARENSTAM GIBBONS Sheila J, NICHOLLS Robert J, Island abandonment and sea-level rise : an historic analog from the Chesapeake Bay, USA, *Global environmental change*, n° 16, 2006, pp 40-47.

ATAPATTU Sumudu, Climate change, human rights, and forced migration : implication for international law, *Wisconsin international law journal*, vol. 27, issue 3, 2009, pp 607-637.

BAKER Jock, EHRHART Charles, STONE David, « Points chauds : prévisions et action », Les changements climatiques et les déplacements, *Revue Migrations forcées*, n°31, Centre d'études pour les réfugiés, oct 2008, p 44-45

BARDSLEY Douglas K., HUGO Graeme J., «Migration and climate change : examining the thresholds of change to guide effective adaptation decision making », *Population and environment*, vol. 32, Springer, 2010, pp 238-262.

BATES DC, « Environmental refugees? Classifying human migrations caused by environmental change », *Population et environnement*, Vol. 23, 2002, p 465-477.

BETTS Alexander, «Soft Law and the Protection of Vulnerable Migrants », *Georgetown immigration law journal*, vol. 24, 2010, pp 533-552.

BIERMANN Franck, BOAS Ingrid, « Preparing for a warming world : towards a global governance system to protect climate refugees », *Global Environmental Politics*, Vol.10, n°1, Fev. 2010, pp. 60-88.

BLACK Richard, « Environmental refugees : myth or reality? », *New issues in refugee research*, UN High commissioner for refugees, Working paper n°34, Genève, mars 2001, 19 p.

BORRAS PENTINAT Susana, « Environmental refugees : problems and challenges for international law », *in Le droit international face aux enjeux environnementaux*, Colloque d'Aix-en-provence, Pédone, Organisation internationale de la francophonie, Paris, 2010, pp 317-349.

BRONEN Robin, « Climate-induced community relocation : creating an adaptive governance framework based in human rights doctrine », *New York University review of law and social change*, n°35, 2011, pp 357-407.

BRONEN Robin, «Climate displacement in the United States : the case of Newtok village, Alaska», *in* LECKIE Scott (ed.), *Land solutions for climate displacement, Routledge studies in development, displacement and resettlement*, Routledge, London & New York, 2014, pp 326-240.

BROWN Oli, « Le jeu des chiffres », *Revue migrations forcées*, Les Changements climatiques et les déplacements, Oxford, Centre d'études pour les réfugiés, n°31, oct. 2008, pp 8-9.

BUCHANAN Kelly (Chief, Foreign, Comparative, International Law Divison I), « New Zealand: «Climate Change Refugee « Case Overview », *The Law Library of Congress*, Global Legal Research Center, juill. 2015, 10 p.

BURSON Bruce, BEDFORD Richard, « Faciliter la migration adaptative volontaire dans le Pacifique », *Revue migrations forcées*, Désastres et déplacement dans un climat changeant, Oxford, Centre d'études des réfugiés, n° 41, mai 2015, pp 54-55.

BYRAVAN Sujatha, CHELLA RAJAN Sudhir, « Providing new homes for climate change exiles», *Climate policy* n°6, 2006, pp 246-252.

CARLIER Jean-Yves, « Et Genève sera…La définition du réfugié : bilan et perspectives », *in* CHETAIL Vincent, FLAUSS Jean-François (dir.*), La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après : bilan et perspectives*, Bruylant, Publication de l'institut international des droits de l'Homme, Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Bruxelles, 2001, pp 63-90.

CASTLES Stephen, « Environmental change and forced migration : making sense to the debate », *New issues in refugees research* n°70, UNHCR, Genève,oct. 2002, 14 p.

CASTLES Stephen, «International migration at the beginning of the 21st century : global trends and issues», Blackwell publishers, UNESCO, Oxford, 2000, pp 269-281.

CERNEA Michael M., «Internal refugee flows and development-induced population displacement», *Journal of refugees studies*, vol. 3, n° 4, 1990, pp 320-339.

CERNEA Michael, «Impoverishment Risks, Risk Management, and Reconstruction: A Model of Population Displacement and Resettlement», UN Symposium on Hydropower and Sustainable Development, Beijing, 27-29 oct. 2004.

CHARLEBOIS Pierre Olivier, HALLEY Paul, « Reconnaissance d'un statut juridique de réfugié environnemental à titre de mesure d'adaptation aux changements climatiques », IHQEDS, Québec, 16 mars 2007, pp 92-100.

CHEMILLIER-GENDREAU Monique, « Faut-il un statut international de réfugié écologique ? », *REDE*, 2006-4, pp 446-452.

CHETAIL Vincent, « Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international », in CHETAIL Vincent, FLAUSS Jean-François, La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après : bilan et perspectives, Bruylant, Publication de l'institut international des droits de l'Homme, Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Bruxelles, 2001, pp 3-62.

CHETAIL Vincent, « Migration, droits d'Homme et souveraineté : le droit international dans tous ses états », *in* CHETAIL Vincent (dir.), *Mondialisation, migration et droits de l'Homme : le droit international en question*, Bruylant, Bruxelles, 2007, pp 13-136.

CLARK William A.V, « Contextes socio-politiques des conflits », Les changements climatiques et les déplacements, *Revue migrations forcées*, Centre d'études pour les réfugiés, n°31, oct 2008, p 22-23.

COHEN Roberta, « The development of international strategies to protect internally displaced persons », Brookings-Bern Project, 1998, en ligne.

COHEN Roberta, DENG Francis M., « Genèse et défis », *Revue Migrations Forcées*, Déplacement interne : dix ans de principes directeurs, Centre d'études sur les réfugiés, Oxford, déc. 2008, pp 4-5.

COHEN Roberta, «Disasters and displacement : gaps in protection », *Journal of international humanitarian legal studies*, vol. 1, 2010, 35 p.

CONNELL John, CONWAY Dennis, «Migration and remittances in island microstates : a comparative perspective on the South Pacific and the Caribbean », *International journal of urban and regional research*, vol 24.1, Oxford, , Joint editors and blackwell publishers, mars 2000, pp 52-78.

COURNIL Christel, « A la recherche d'une protection pour les « réfugiés environnementaux « : actions, obstacles, enjeux et protections », *Revue en ligne Asylon(s)*, n°6, nov 2008.

COURNIL Christel, « Vers la reconnaissance du « réfugié écologique « ? Quelle(s) protection, Quel(s) statut(s) ? », *RDP,* juillet-août 2006, n°4, pp 1035-1066.

COURNIL Christel, « Les défis du droit international pour protéger les «réfugiés climatiques » : réflexions sur les pistes actuellement proposées », *in* COLARD-FABREGOULE Catherine, COURNIL Christel, *Changements climatiques et défis du droit*, Actes de la journée d'études du 24 mars 2009, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp 345-374.

COURNIL Christel, MAZZEGA Pierre, « Réflexion prospective sur une protection juridique des réfugiés écologiques », *REMI* vol. 23, n°1, 2007, pp 7-34.

COURNIL Christel, « Réfugiés climatiques, migrants environnementaux ou déplacés ? Emergence et faisabilité des protections en discussion sur les « réfugiés environnementaux « », *Revue tiers monde*, n°204, oct-déc 2010, pp 35-54.

CRAWLEY Heaven, « L'Europe, forteresse ou refuge ? », *Revue migrations forcées*, Analyse : l'Europe, forteresse ou refuge ?, Oxford, Centre d'études pour les réfugiés, n°23, juill. 2005, pp 14-16.

DECROP Geneviève, « Un statut de réfugié environnemental est-il une réponse pertinente aux effets sociaux du réchauffement climatique », *Revue en ligne Asylon(s),* n°6, nov 2008.

DIAGNE Khassim, ENTWISLE Hannah, « L'UNHCR et les principes directeurs », Déplacement interne : dix ans de principes directeurs*, Revue Migrations Forcées*, , Oxford, Centre d'études sur les réfugiés, déc. 2008, pp 33-35.

DOBERSTEIN Brent, TADGELL Anne, « Directives pour la réinstallation « gérée » », *Revue migrations forcées*, Désastres et déplacement dans un climat changeant, Oxford, Centre d'études des réfugiés, n°49, mai 2015, pp 27-29.

DONNER Simon D., « The legacy of migration in response to climate stress: learning from the Gilbertese resettlement in the Solomon Islands », *Natural Resources Forum* n°39, 2015, pp 191–201.

DUBUY Mélanie, « À propos de l'émergence d'un nouvel ordre migratoire mondial, aspects récents « in SFDI, *L'Etat dans la mondialisation*, Colloque de Nancy, Paris, Pédone, 2013, pp 345-370.

DUN Olivia, GEMENNE François, « Defining environmental migration : why it matters so much, why is it controversial and some practical processes which may help move forward », *Revue en ligne Asylon(s)*, n°6, nov 2008.

EPINEY Astrid, « « Environmental refugees » : aspects of international state responsibility », in PIGUET Etienne, PECOUD Antoine, de GUCHTENEIRE Paul, *Migration and Climate change*, Paris, UNESCO Publishings, 2011, pp 388-414.

FELLI Romain, « Justice globale pour les réfugiés climatiques? », Revue en ligne *Asylon(s),* n°6, nov 2008.

FERRIS Elisabeth, « Evaluer l'impact des Principes : une tâche inachevée », *Revue migrations forcées*, Déplacement interne : dix ans de principes directeurs, Centre d'étude pour les réfugiés, Oxford, dec. 2008, pp 10-11.

FERRIS Elisabeth, « Making sense of climate change, natural disasters, and displacement : a work in progress », Brooking-Bern Project, 2007, 13 p.

FITZPATRICK Daniel, « Terre, catastrophes et mobilité dans le Pacifique Sud », *Revue migrations forcées*, Désastres et déplacement dans un climat changeant, Oxford, Centre d'études des réfugiés, n°49, mai 2015, pp 63-64.

GEMENNE François, « Migrations et déplacements de populations dans un monde à + 4°C. Scénarios d'évolution et options politiques », *Etudes*, n°6, t. 414, 2011, pp 727-738.

GINNETTI Justin, « Modéliser le déplacement », *Revue migrations forcées*, Désastres et déplacement dans un climat changeant, Oxford, Centre d'études des réfugiés, n°49, mai 2015, pp 10-11.

GIORDANO Alfonso, PAGANO Antonietta, « Bangladesh à risque entre vulnérabilité et migrations climatiques », *Outre-Terre*, 2013/1-2, n° 35-36, pp 99-110.

GOUGUET Jean-Jacques, «Réfugiés écologiques : un débat controversé », *REDE*, n°4, 2006, pp 381-399.

GOWLLAND-DEBBAS Vera, « La Charte des Nations Unies et la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés », *in* CHETAIL Vincent, FLAUSS Jean-François, *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après : bilan et perspectives*, Publication de l'institut international des droits de l'Homme, Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Bruxelles, Bruylant, 2001, p 193-200.

GOWLLAND-DEBBAS Vera, « La responsabilité international de l'Etat d'origine pour les flux de réfugiés », *in* SFDI, *Droit d'asile et des réfugiés*, Colloque de Caen, Paris, Pédone, 1997, pp 93-131.

GROTE Ulrike, ENGEL Stefanie, SCHRAVEN Benjamin, « Migration due to the tsunami in Sri Lanka, Analysing vulnerability and migration at the household level », ZEF, *Discussion papers on development policy* n°106, Centre for development research, Bonn, avril 2006, pp 37-47.

HATTON TJ, WILLIAMSON JG, « What fundamentals drive world migration? » *Discussed paper* n°2003/23, UN University world institute for development economics research, Helsinki, 2003, 23 p.

HODGKINGSON David, BURTON Tess, DAWKINS Simon, YOUNG Lucy, CORAM Alex, « Toward a Convention for persons displaced by Climate change : key issues and preliminary responses », Institute of Advanced Studies, issue 8, sept 2008

HORNE Brooke, «What is the status of « environmental refugees » under international and Australian law? », ANU/CLA Internship program, Faculty of law, Civil liberties Australia, 2006, 22 p.

HUGO Graeme, « Environmental concerns and international migration », *International Migration Review*, Special Issue: Ethics, Migration, and Global Stewardship, vol. 30, n° 1, 1996, pp. 105-131.

Graeme HUGO, « Climate change-induced mobility in Asia and the Pacific », *in* Jane MCADAM, (ed.), *Climate change and displacement in the Pacific: Multidisciplinary perspectives*, Oxford, Hart publishing, 2011, pp 9-35.

HUNTER Lori M, « Migration and environmental hazards », *Population and environment*, vol 26, n°4, mars 2005, pp 273-302.

HUTTON David, HAQUE Emdad, « Human vulnerability, dislocation and resettlement: adaptation processes of river-bank erosion-induced displacees in Bangladesh », *Disasters*, 28(1), 2004, pp 41-62.

JACOBSEN Pierre, « L'oeuvre de l'Organisation Internationale pour les Réfugiés », *Population*, 1951, vol. 6, n°1, pp 27-40.

JAEGER Gilbert, «On the history of the international protection of refugees », *Revue international de la croix rouge*, vol. 83, n°843, sept. 2001, pp 727-737.

JOHNSTONE Craig. L, « Le futur est déjà là », *Revue migrations forcées*, Les changements climatiques et les déplacements, Oxford, Centre d'études pour les réfugiés, n°31, oct 2008, p 47

JULIEN-LAFERRIERE François, « La compatibilité de la politique d'asile de l'Union Européenne avec la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés », *in* CHETAIL Vincent, FLAUSS Jean-François, *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après : bilan et perspectives*, Publication de l'institut international des droits de l'Homme, Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp 257-288.

KALIN Walter, « Des principes Nansen à l'initiative Nansen », *Revue migrations forcées,* Prévenir le déplacement, Oxford, Centre d'études des réfugiés, n°41, dec. 2012 (en ligne).

KALIN Walter, « L'initiative Nansen : bâtir un consensus sur le déplacement dans le contexte des désastres », *Revue migrations forcées*, Désastres et déplacement dans un climat changeant, Oxford, Centre d'études des réfugiés, n°49, mai 2015, pp 5-7.

KALIN Walter, « Le futur des principes directeurs », *Revue migrations forcées*, Déplacement interne : 10 ans de principes directeurs, Oxford, Centre d'étude pour réfugiés, dec 2008, pp 38-39.

KARASAPAN Omer, « Refugees: Displaced from the Paris climate change agreement? », 7 déc. 2015, www.brookings.edu/blogs/future-development/posts/2015/12/07-refugees-climate-change-cop21-karasapan.

KEANE David, « The environmental causes and consequences of migration : a search for the meaning of «environmental refugees » », Georgetown international environmental law review, vol. 16, 2004, pp 209-223.

KELLMAN Ilan, « L'évacuation des îles », *Revue migrations forcées*, Les changements climatiques et les déplacements, Oxford, Centre d'étude pour réfugiés, n° 31, déc 2008, pp 20-21.

KING T, « Environmental displacement : coordinating efforts to find solutions », *Georgetown international environmental law review*, vol. 18, 2006, pp 543-565.

LANG Winfried, Asile, refuge et droits de l'Homme, *in* SFDI *Droit d'asile et des réfugiés*, Colloque de Caen, Paris, Pédone, 1997, pp 83-92.

LASSAILLY-JACOB Véronique, «Une nouvelle catégorie de réfugiés en débat », *REDE* 2006-4, pp 374-380.

LAVIEILLE Jean-Marc, BETAILLE Julien, MARGUENAUD Jean-Pierre, « Présentation du projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux », *REDE,* 2008-4, pp 375-380.

LECKIE Scott, «Conséquences sur les droits humains », Les changements climatiques et les déplacements, n°31, *Revue migrations forcées*, Centre d'étude pour réfugiés, oct 2008, pp 18-19.

LOECHER Gil, MILNER James, « Comprendre l'envergure du défi », *Revue migrations forcées*, Le déplacement prolongé, Oxford, Centre d'études sur les réfugiés, n° 33, oct. 2009, pp 9-10.

LONERGAN Steven, SWAIN A, Environmental degradation and population displacement, *Aviso paper* n°2, 1999, 8 p.

LONERGAN Steven, The role of environmental degradation in population displacement, *Environmental change and security project report*, Issue 4, 1998, pp 5-15.

MAGNINY Véronique, « Des victimes de l'environnement aux réfugiés de l'environnement », *Revue en ligne Asylon(s)*, n°6, nov 2008.

MANCEBO François, « Katrina : un aller-simple pour ailleurs. De l'exode à la migration », *Revue en ligne Asylon(s)*, n°6, nov 2008.

MANCEBO François, « Les déplacés du cyclone Katrina, de l'exode à la migration », *Espaces et sociétés*, 2009/4 n°139, pp 141-158.

MARTIN Susan, « Bilan sur les données disponibles », *Revue migrations forcées*, Désastres et déplacement dans un climat changeant, Oxford, Centre d'études des réfugiés, n°49, mai 2015, pp 12-13.

MAYER Benoit, « The international legal challenges of climate-induced migration : proposal for an international legal framework », *Colorado journal of international environmental law and policy*, n°22, 2011, pp 357-416.

MCADAM Jane, «Climate change «refugees » and international law, Juridical review today climate change and environmental planning law », NSW Bar association, 24 oct. 2007, 12 p.

MCADAM Jane, «Swimming against tide : why a climate change displacement treaty is not an answer », *Faculty of law research series*, University of South Wales, paper 61, 2010, p 22.

MCADAM Jane, « Enseignements tirés d'expériences passées de réinstallation planifiée », *Revue migrations forcées*, Désastres et déplacement dans un climat changeant, Oxford, Centre d'études des réfugiés, n°49, mai 2015, pp 30-32.

MCADAM Jane, « Moving with dignity : responding to climate change-related mobility in Bangladesh », *in* MCADAM Jane, *Climate change, forced migration, and international law*, Oxford, 2012, p 165.

MCGRANAHAN Gordon, BALK Deborah, ANDERSON Bridget, « The rising tide : assessing the risks of climate change and human settlements in low elevation coastal zones », *Enivronment and urbanization*, vol. 19(1), 2007, pp 17-37.

MCLEMAN R, SMIT B, «Migration as an adaptation to climate change », *Climate change*, vol. 76, 2006, pp 31-53.

MCNAMARA Karen E, « Migration transfrontalière dans la dignité aux Kiribati », *Revue migrations forcées,* Désastres et déplacement dans un climat changeant, Université Oxford, Centre d'études des réfugiés, n°49, mai 2015, p 62.

MICHELOT Agnès, « Enjeux de la reconnaissance du statut de réfugié écologique pour la construction d'une nouvelle responsabilité internationale », *REDE*, 2006-6, pp 428-445.

MOBERG Kara K., «Extending refugee definitions to cover environmentally displaced persons », *Iowa law review*, 2009, pp 1107-1136.

MOINE André, « Contrôle de l'immigration, politiques d'intégration et protection internationale des droits de l'homme », *in* SFDI, *L'Etat dans la mondialisation*, Colloque de Nancy, Paris, Pédone, 2013

MOONEY Erin, « Les principes directeurs et la responsabilité de protéger », *Revue migrations forcées*, Déplacement interne : dix ans de principes directeurs, Oxford, Centre d'étude pour les réfugiés, déc. 2008, pp 11-14.

MOREL Michèle, STAVROPOULOU Maria, DURIEUX Jean-François, « Histoire et statut du droit de ne pas être déplacé », *Revue migrations forcées*, Prévenir le déplacement, Oxford, Centre d'étude pour les réfugiés, n°41, déc. 2012 (en ligne).

MORTON Andrew, BONCOUR Philippe, LACZKO Franck, «Défis politiques liés à la sécurité humaine », *Revue migrations forcées*, Les changements climatiques et les déplacements, Oxford, Centre d'étude pour réfugiés, n°31, oct 2008, pp 5-7.

MORTREUX Colette, BARNETT Jon, « Climate change, migration and adaptation in Funafuti », Tuvalu, *Global environmental change* n°19, 2009, pp 105-112.

MYERS Norman, «Environmental refugees : a growing phenomenon on the 21st century », *Philosophical transaction of the royal society B*, vol. 357, 2002, pp 609-613.

OLIVER-SMITH Anthony, « Climate change, displacement and resettlement » *in* Scott LECKIE (ed.), *Land solutions for climate displacement, Routledge studies in development, displacement and resettlement*, London & New York, Routledge, 2014, pp 53-109.

PRIEUR Michel, MARGUENAUD Jean-Pierre, MONEDIARE Gérard, BETAILLE Julien, DROBENKO Benard, GOUGUET Jean-Jacques, LAVIEILLE Jean-Marc, NADAUD Séverine, ROETS Damien, « Projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux *», Revue européenne du droit de l'environnement*, n°4, pp 381-393.

QUILLERE-MAJZOUB Fabienne, « Le droit international des réfugiés et les changements climatiques : vers l'acceptation de l'écoprofugus », *RDIDC* n°4, 2009, p 602.

RAIMANA LALLEMANT Hervé, « L'apatridie climatique et la disparition d'Etat dans le Pacifique Sud », *Revue juridique polynésienne*, n°15, 2009, p 77-93.

RAKOVA Ursula, «The sinking Carteret Islands : leading change in climate change adaptation and resilience in Bougainville, Papua New Guinea », *in* LECKIE Scott (ed.), *Land solutions for climate displacement, Routledge studies in development, displacement and resettlement*, London & New York, Routledge, 2014, pp 268-290.

RAMÍREZ Fernando, «Resettlement as a Preventive Measure in a Comprehensive Risk Reduction Framework », *in* Elena CORREA, *Populations at Risk of Disaster A Resettlement Guide*, Washington, The World Bank and Global Facility for Disaster Risk and Recovery, 2011, pp 15-27.

RIGAUX François, « L'immigration, droit international et droits fondamentaux « in Pierre Lambert (mélanges en l'honneur de), *Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp 693-722.

RISSE Mathias, «The right to relocation : disappearing island nations and common ownership of earth », *Ethics in international affairs*, Carnegie council, 2009, pp 281-299.

ROSENTAL Paul-André, « Migrations, souveraineté, droits sociaux. Protéger et expulser les étrangers en Europe du XIXe siècle à nos jours », *Annales. Histoire, sciences sociales*, 2011/2, pp 335-373.

SHAMSUDOHA M.D, SHAHADAT HOSSAIN M., SHAHJAHAN Mohammad, «Land availability for climate-displaced communities in Bangladesh », *in* LECKIE Scott (ed.), *Land solutions for climate displacement, Routledge studies in development, displacement and resettlement*, London & New York, Routledge, 2014, pp 131-158.

ST AMAND Lisa A., «Sea level rise and coastal wetlands opportunities for a peaceful migration », *Environmental affairs law review*, 1992 (en ligne).

STAR Cassandra, «Climate justice campaigns and environmental refugees », *Ecopolitics XV: Environmental Governance: Transforming Regions and Localities*, 12-14 Nov 2004, Macquarie University, Sydney, 11 p.

STAVROPOULOU Maria, «The right not to be displaced », *American University International Law Review*, vol. 9, Issue 3, Article 2, 1994, pp 689-749.

STEPHENS Cynthia Diane, REIDS Jerome, « Katrina « survivors « vs « internally displaced persons « : more than mere semantics », *HR magazine home*, 2006, vol. 33, n°4 (en ligne)

SUHRKE Astri, «Pressure points : environmental degradation, migration and conflict », Institute for research on public policy, Environmental change and acute conflict project of peace and conflict studies program, University of Toronto and the american academy of arts and sciences, Cambridge, Massachusetts, Toronto, 1993, pp 3-43.

TÜRK Volker, « Dispositions temporaires de protection visant à combler un vide du régime de protection », *Revue migrations forcées,* Désastres et déplacement dans un climat changeant, Oxford, Centre d'études des réfugiés, n°49, juin 2015, pp 40-41.

VERHAEGHE Laure, «Quels droits pour les réfugiés environnementaux qui perdront leur Etat? Le cas de Tuvalu », *Revue Asylon(s),* n°6, nov 2008 (en ligne).

WARNER Koko, Global environmental change and migration : governance challenges, *Global Environmental Change* n°20, 2010, pp 402–413.

WARNER Koko, KALIN Walter, MARTIN Susan, NASSEF Youssef, « Plans nationaux d'adaptation et mobilité humaine », *Revue migrations forcées*, Désastres et déplacement dans un climat changeant, Oxford, Centre d'études des réfugiés, n°49, mai 2015, pp 8-9.

WILCOX Rob, «Housing in Post-Katrina New Orleans : legal rights for displaced african-american residents », *Northwestern journal of law & social policy*, vol. 2, issue 1, 2007, pp 105-124.

ZETTER Roger, «Protecting people displaced by Climate change : some conceptual challenges », *in* MCADAM Jane (ed), *Climate change and displacement in the Pacific : multidisciplinary perspectives*, Hart publishing, 2010, pp 131-150.

Changement climatique et risques :

ADGER W. Neil Adger et *alii*, « Are there social limits to adaptation to climate change? », *Climatic Change*, 2009, vol. 93, Issue 3, pp 335-354.

ALI A, «Vulnerability of Bangladesh to climate change and sea level rise through tropical cyclones and storm surges », *Water, Air, Soil Pollution*, vol 92, 1996, Kluwer academic publishers, Netherlands, pp 171-179.

BAGGIO Stéphanie, « Effet de l'incertitude et de la proximité au risque dans la représentation sociale de victimes de l'inondation », *in* ALLARD Paul, FOX Dennis, PICON Bernard (dir.), *Incertitude & environnement. La fin des certitudes scientifiques*, Collection écologie humaine, EDISUD, Aix-en-Provence, 2008, p 151-162.

BARNAUD Cécile, ANTONA Martine, MARZIN Jacques, « Vers une mise en débat des incertitudes associées à la notion de service écosystémique », *VertigO (En ligne)*, Vol. 11, n°1, mai 2011, mis en ligne le 09 mai 2011.

BARNETT Jon, «Adapting to climate change in pacific island countries, the problem of uncertainty », *World development*, n°29(6), 2001, pp 977-993.

BARNETT Jon, O'NEILL Saffron, « Maladaptation », Editorial, *Global environmental change*, n°20, 2010, pp 211-213.

BARNETT Jon, ADGER Neil W, « Climate dangers and atoll countries », *Climate change*, Vol. 61, n°3, 2003, pp 321-337.

BENSON Charlotte, CLAY Edward J., « Disasters, vulnerability and the global economy », *in* Alcira KREIMER, Margaret ARNOLD, Anne CARLIN (ed. by), *Building safer cities. The future of disaster risk*, Disaster risk management series n°3, Disaster management facility, The world bank, Washington, 2003, pp 3-32.

BOUCHARD Christian, MARROU Louis, PLANTE Steve, PAYET Rolph, DUCHEMIN Eric, « Les petits Etats et territoires insulaires face aux changements climatiques : vulnérabilité, adaptation et développement », *VertigO (En ligne)*, vol. 10, n°3, déc. 2010.

BOURG Dominique, ERMINE Jean-Louis, « Les risques technologiques : un essai de typologie », *in Quaderni*, n°48, Le risque : les choix technopolitiques, Automne 2002, pp. 67-77.

BRAMAN Lisette M., SUAREZ Pablo, VAN AALST Maarten, « Climate change adaptation : integrating climate science into humanitarian work », *International review of the Red Cross*, vol. 92, n° 879, sept. 2010, p 693-712.

BYRAVAN Sujatha, CHELLA RAJAN Sudhir, « The ethical implications of sea-level rise due to climate change», *Ethics and international affairs*, 24 n°3, 2010, pp 239-260.

CARTIER Stéphanie, « Les sciences sociales et les risques naturels : approches récentes », *Natures, sciences et sociétés*, n°13, 2005, pp 454-457.

CHAUVEAU Etienne, CHAUDENAS Céline, COMENTALE Bruno, POTTIER Patrick, BLANLOEIL Amandine, FEUILLET Thierry, MERCIER Denis, POURINET Laurent, ROLLO Nicolas, TILLIER Ion, TROUILLET Brice, « Xynthia : leçons d'une catastrophe », *Cybergeo : European Journal of Geography [En ligne]*, Environnement, Nature, Paysage.

CHEVE Morgane, CONGAR Ronan, « La gestion des risques environnementaux en présence d'incertitudes et de controverses scientifiques. Une interprétation du principe de précaution », *Revue économique*, vol. 54, n°6, 2003, pp 1335-1352.

CONNELL John, «Losing ground ? Tuvalu, the greenhouse effect and the garbage can », *Asia pacific viewpoint*, vol. 44, n°2, Août 2003.

CROWELL Mark, COULTON Kevin, JOHNSON Cheryl, WESTCOTT Jonathan, BELLOMO Doug, EDELMAN Scott, HIRSCH Emily, « An estimate of the US population living in 100-year coastal flood hazard area », *Journal of coastal research*, West Palm Beach, Florida, mars 2010, pp 201-211.

D'ERCOLE Robert, PIGEON Patrick, « L'expertise internationale des risques dits naturels », *Annales de géographie*, vol. 108, n°608, 1999, pp 339-357.

DAVID Gilbert, « Existe-t-il une spécificité insulaire face au changement climatique ? », Dossier : Les petits États et territoires insulaires face aux changements climatiques : vulnérabilité, adaptation et développement, *VertigO (En ligne)*, vol 10, n°3, déc. 2010, mis en ligne le 20 dec. 2010.

DUARTE SANTOS Filipe, « Vulnérabilité, impacts et adaptation des zones côtières au changement global », *in* MONACO André, PROUZET Patrick (dir.), *Risques côtiers et adaptation des sociétés*, UK, ISTE editions, 2014, pp 161-196.

DUVAT Virginie, MAGNAN Alexandre, « Des archipels en péril ? Les Maldives et les Kiribati face au changement climatique », *VertigO* [En ligne], vol. 10 n° 3, décembre 2010, mis en ligne le 20 décembre 2010.

EDWARDS Michael J, « Security implications of a worst-case scenario of climate change in the South-west Pacific », *Australian Geographer*, vol 30, n°3, 1999, pp 311-330.

EHRLICH Paul R., MOONEY Harold A., « Extinction, substitution, and ecosystem services », *BioScience*, vol. 34/4, avril 1983, pp 248-254.

ERNE-HEINTZ Valentine, «Penser le risque résiduel : l'improbable catastrophe », *RISEO* n°3, 2012, pp 15-37.

FRANCHETTE Sylvie, « De l'importance des liens géographie physique/géographie humaine pour comprendre les risques de submersion des deltas surpeuplés », *Hérodote*, 2006, vol. 2, n°121, pp 6-18.

GARNIER Emmanuel, « Submersion et sociétés sur les littoraux français et européens. 1500-2010, in CHAUMILLON Eric, GARNIER Emmanuel, SAUZEAU Thierry, *Les littoraux à l'heure du changement climatique*, Paris, Rivages des Xantons, Les indes savantes, 2014, pp 59-74.

GEMENNE François, « De l'équité dans l'adaptation aux impacts du changement climatique », *in* COLARD-FABREGOULE Catherine, COURNIL Christel, *Changements climatiques et défis du droit,* Actes de la journée d'études du 24 mars 2009, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp 213-228.

GENOVESE Elisabetta, PRZYLUSKI Valentin, VINIT François, DEQUE Michel, « Xynthia : le déroulement de la tempête et ses conséquences en France », *in* PRZYLUSKI Valentin, HALLEGATTE Stéphane (coord.), *Gestion des risques naturels. Leçons de la tempête Xynthia*, Coll. matière à débattre et décider, Paris, Quae, 2012, p 17-44.

GILLET Marc, « La place de l'adaptation dans la politique climatique », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, n°4, 2009, n° 56

GORNITZ Vivien, COUCH Stephen, HARTIG Ellen K., «Impact of sea level rise in the New York metropolitan area », *Global and planetary change* n°32, 2002, pp 61-88.

HERMITTE Marie-Angèle, « La fondation juridique d'une société des sciences et des techniques par les crises et les risques », *in* Michel PRIEUR (mélanges en l'honneur de), *Pour un droit commun de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2007, pp 145-180.

HINKEL Jochen, NICHOLLS Robert J, VAFEIDIS Athanasios T, TOL Richard S.J, AVAGIANOU Thaleia, « Assessing risk of and adaptation to sea-level rise in the European Union : an application of DIVA », *Mitigation adaptation strategies global change*, n°15, 2010, pp 703-719.

KAST Robert, « Incertitude et environnement : évaluations économiques « in ALLARD Paul, FOX Dennis, PICON Bernard (dir.), *Incertitude & environnement. La fin des certitudes scientifiques,* Coll. écologie humaine, Aix-en-Provence, EDISUD, 2008, pp 467-478.

KELMAN Ilan, « Disaster risk governance for Pacific Island communities », *The Asia-Pacific Journal*, vol 13, issue 2, n°1, dec. 2015, 19 p.

KELLEY Jeremy, « Climate Change and Small Island States: A drift in a rising sea of legal uncertainty », *Climate law report,* vol. 11, issue 2, winter 2011, pp. 56-57.

KLEIN Richard J.T., NICHOLLS Robert J., MIMURA Nobuo, «Coastal adaptation to climate change : can IPCC technical guidelines be applied », *Mitigation and adaptation strategies for global change,* n°4, 1999, pp 239-252.

KLEIN Richard J.T., NICHOLLS Robert J., «Assessment of coastal vulnerability to climate change », *Ambio* 28 (2), 1999, pp 182-187.

KLEIN Richard J.T., NICHOLLS Robert J., THOMALLA Frank, « The resilience of coastal megacities to weather-related hazards », *in* Alcira KREIMER, Margaret ARNOLD, Anne CARLIN (ed. by), *Building safer cities. The future of disaster risk*, Disaster risk management series n°3, Disaster management facility, The world bank, Washington, 2003, pp 101-120.

LEONE Frédéric, VINET Freddy, « La vulnérabilité, un concept fondamental au cœur des méthodes d'évaluation des risques naturelles », in LEONE Frédéric, VINET Freddy (dir.), « La vulnérabilité des sociétés et des territoires face aux menaces naturelles. Analyses géographiques, Coll. géorisques n°1, Montpellier 3, Publications de l'Université Paul Valéry, 2006, p 35.

LE TREUT Hervé, « Changements climatiques futurs : de l'alerte global aux changements locaux », *in* CHAUMILLON Eric, GARNIER Emmanuel, SAUZEAU Thierry, *Les littoraux à l'heure du changement climatique*, Rivages des Xantons, Les indes savantes, Paris, 2014, pp 13-21.

MAGNAN Alexandre, «La vulnérabilité des territoires littoraux au changement climatique : Mise au point conceptuelle et facteurs d'influence. Hypothèses de recherche », *Changement climatique*, IDDRI, n° 01/2009, 29 p.

MAGNAN Alexandre, DUVAT Virginie, GARNIER Emmanuel, « Reconstituer les «trajectoires de vulnérabilité« pour penser différemment l'adaptation au changement climatique », *Nature, Sciences, Sociétés*, vol. 20, 2012, pp 82-91.

MAGNAN Alexandre, « De la vulnérabilité à l'adaptation au changement climatique : éléments de réflexion pour les sciences sociales », *in* MONACO André, PROUZET Patrick (dir.), *Risques côtiers et adaptation des sociétés*, UK, ISTE editions, 2014, pp 241-274.

MAGNAN Alexandre, « Eviter la maladaptation au changement climatique ». *IDDRI Policy brief*, n°8/13, juill. 2013, 4 p.

MELLONI David, « Qu'est-ce qu'un risque collectif ? », *RISEO Risques, études et observations*, n°1, 2010, pp 7-15.

MERCIER Denis, CHADENAS Céline, « La tempête Xynthia et la cartographie des « zones noires « sur le littoral français : analyse critique à partir de l'exemple de La Faute-sur-Mer (Vendée) », *Norois* (*En ligne)*, n°222, 2012, mis en ligne le 30 mars 2014, pp 45-60.

MERAL Philippe, « Le concept de service écosystémique en économie : origine et tendances récentes », *Natures Sciences Sociétés,* n°20, 2012, pp 3-15.

MIOSSEC Alain, «Le littoral entre nature et société, un patrimoine en mutation », *in* MONACO André, PROUZET Patrick (dir.), *Risques côtiers et adaptation des sociétés*, UK, ISTE ed., 2014, pp 197-240.

MORRISSEY James, OLIVER-SMITH Anthony, « Perspectives on non-economics loss and damage. Understanding values at risk from climate change », Ed. by Dr. Koko Warner & Sönke Kreft, sept 2013, UNU-EHS, 23 p.

MULOT Vanessa, VIGNERON Anne-Laure, LAMBERT-HADID Marie-Laure, « Le littoral face aux changements climatiques », *Méditerranée (En ligne),* n°115, 2010, mis en ligne 30 dec. 2012.

NICHOLLS Robert. J, «Impacts and responses to sea level rise : a global analysis of the SRES scenarios over the 21t century », *Philosophical transaction of the royal society A*, vol. 364, n°1841, 2006, pp 1073-1095.

O'BRIEN Karen, HAYWARD Bronwyn, BERKES Filkret, « Rethinking social contracts : building resilience in a changing climate », *Ecology and society*, vol. 14, n°2, 2009 (en ligne).

OLIVER-SMITH Anthony, CUTTER Susan L., WARNER Koko, CORENDEA Cosmin, YUZVA Kristina, « Addressing loss and damage in the context of social vulnerability and resilience », *Policy Brief n°7*, nov. 2002, Bonn, UNU-EHS, 48 p.

PIRAZZOLI Paolo Antonio, « L'élévation récente du niveau de la mer et les prévisions pour le XXIe siècle », *in* Roland PASKOFF (textes réunis par), *Le changement climatique et les espaces côtiers*, L'élévation du niveau de la mer : risques et réponses, 12 et 13 octobre 2000, Arles, pp 10-13.

PITTARD Yves, « Peut-on encore construire sur le littoral ? » *in* FIALAIRE Jacques, MONDIELLI Eric (dir.), *L'homme, ses territoires, ses cultures*, Mélanges offerts à André-Hubert MESNARD, coll. Décentralisation et développement local, Paris, LGDJ, 2006, pp 83-92.

PRAT Marie-Claire, « Le littoral : faut-il maitriser la nature ou s'accorder avec elle? » *in* BATTIAU-QUENEY Yvonne, LAGEAT Yannick, PRAT Marie-Claire, *L'homme et la dynamique littorale : maitrise ou adaptation?*, Dynamiques environnementales, n°30, LGPA, ed. 2014.

PRIEUR Michel, « Risques littoraux et changements climatiques », *VertigO (En ligne)*, Hors-série 21, avril 2015, mis en ligne le 20 février 2015.

QUARANTELLI E.L., «Urban vulnerability to disasters in developing countries : managing risks» *in* Alcira KREIMER, Margaret ARNOLD, Anne CARLIN (ed.), *Building safer cities. The future of disaster risk*, Disaster risk management series n°3, Disaster management facility, Washington, The world bank, 2003, pp 211-231.

REGHEZZA Magali, « La vulnérabilité : un concept problématique », *in* LEONE Frédéric, VINET Freddy (dir.), *La vulnérabilité des sociétés et des territoires face aux menaces*

naturelles. Analyses géographiques, Coll. géorisques n°1, Montpellier 3, Publications de l'Université Paul Valéry, 2006, pp 35-40.

RUMBACH Andrew J., KUDVA Neema, « Putting people at the center of climate change adaptation plans : vulnerability approach », *Risk, hazards & crisis in public policy*, vol. 2., issue 4, 2011, pp 1-23.

SCHILLER Andrew, DE SHERBININ Alex, HSIEH Wen-Hua, PULSIPHER Alex, «The vulnerability of global cities to climate hazards », *Environment & Urbanization*, vol. 19, IIED, 2007, pp 39-64.

TIMMERMAN Peter, WHITE Rodney, » Megahydropolis : coastal cities in the context of global environmental change *», Global environmental change*, vol. 7, n°3, 1997, pp 205-234.

WEI-SHIUEN NG, MENDELSOHN Robert, « The impact of sea level rise in Singapore », *Environment and development economics*, Cambridge university press, 10, UK, 2005, pp 201-215

Territoires et populations :

BARBERIS Julio, « Les liens juridiques entre l'Etat et son territoire : perspectives théoriques et évolution du droit international », *Annuaire français de droit international*, volume 45, 1999, pp. 132-147.

BELLIER Irène, « Identité globalisée et droits collectifs : les enjeux des peuples autochtones dans la constellation onusienne », Presses de Sciences Po, *Autrepart*, 2006/2 - n° 38, pp 99-118.

BEURIER Jean-Pierre, « Ressources communes et exploitation économique : la rupture (l'exemple de la pêche en haute mer », *in* Alexandre KISS (hommage à), *Les hommes et l'environnement. Mankind and the environment*, Frison-Roche, 1998, pp 529-540.

BROX Brian, « Elections and voting in post-Katrina New Orleans », *Southern Studies: An Interdisciplinary Journal of the South*, Fall/Winter 2009, n°16(2), pp 1-23.

BURNETT Maxine, « The Nation *ex-situ* : on climate change, deterritorialized nationhood and the post-climate area », *Climate Law* n°2, 2011, pp 345–374.

CAMPBELL John, « Climate-induced community relocation in the Pacific : The meaning and importance of land », *in* MCADAM Jane (ed.), *Climate change and displacement : multidisciplinary perspectives*, Hart Publishing, 2010, pp 57-79.

CARRE François, « Culture, élevage et pêche sur les littoraux », *in* André GAMBLIN, Les littoraux. Espaces de vie, Coll. Dossiers des images économiques du monde (DIEM), Dossier n°23, 1998, p 145 s.

DEROCHE Frédéric, « Les droits des autochtones et des populations locales sur leur environnement, *in* COLARD-FABREGOULE Catherine, COURNIL Christel (dir.),

Changements environnementaux globaux et Droits de l'Homme, Bruylant, Bruxelles, 2012, pp 514-534.

ELLIOTT James R., PAIS Jeremy, «Race, class, and Hurricane Katrina: Social divergences in human responses to disaster », *Social Science Research* n°35, 2006, pp 295–321.

FENET Alain, « Droits culturels et communauté mondiale « *in* FIALAIRE Jacques, MONDIELLI Eric (dir.), *L'homme, ses territoires, ses cultures*, Mélanges offerts à André-Hubert MESNARD, coll. Décentralisation et développement local, Paris, LGDJ, 2006, pp 247-264.

FLAMENT Emile, « Le tourisme littoral », *in* GAMBLIN André, *Les littoraux. Espaces de vie*, Coll. Dossiers des images économiques du monde (DIEM), Dossier n°23, 1998, p 179 s.

LEATHERMAN Stephen P, CHALFONT Ruth, PENDLETON Edward C, MCCANDLESS Tamara L, FUNDERBURK Steve, « Vanishing lands, Sea level, society and Chesapeake Bay », 1995, 51 p.

RUFIN-SOLER Caroline, « Les politiques de gestion insulaire dans l'archipel des Maldives », *Cybergeo : European Journal of Geography* (En ligne), Espace, Société, Territoire, document 322, mis en ligne le 17 octobre 2005.

TABEAUD Martine, « Les territoires face au changement climatique », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 4/2009, n° 56 (en ligne).

TAGLIONI François, « Les petits espaces insulaires face à la variabilité de leur insularité et de leur statut politique », *Annales de Géographie*, vol. 115, n°652, 2006, pp 664-687.

COMMUNICATIONS/WORKING PAPERS/FICHES:

BAIRD Rachel, « The impact of climate change on minorities and indigenous people », Briefing, Minority rights group international, London, avril 2008, 11 p.

BOGARDI Janos, *Impact of gradual environmental change on migration : a global perspective of trends and solution*, Expert workshop on international on migration, Bangkok, 22-23 fév. 2007.

BOGARDI Janos, RENAUD Fabrice, *Migration dynamics generated by environmental problems*, 2nd international symposium on desertion and migration, Alméria, 25-27 octobre 2006,

Brookings-LSE Project on internal displacement, OHCHR Regional office for Pacific, Office for the coordination of humanitarian affairs sub-regional office for the Pacific, *Regional Workshop on internal displacement caused by natural disasters and climate change in the Pacific*, Pacific island forum secretariat, Suva, Fiji, 4-6 mai 2011, Synthesis report, 29 p.

EVANS Gareth, *The responsibility to protect in environmental emergencies,* International Crisis Group, to American Society of International Law (ASIL) 103rd Annual Meeting, Washington DC, 26 mars 2009, http://www.gevans.org/speeches/speech312.html.

FREUDENBERGER Mark, MILLER David, *Climate change, property rights & resource governance. Emerging implications for USG policies and programming*, USAID Briefing paper 2, Tetra Tech ARD, January 2010, 9 p.

HALL Nina, *Climate change and institutional change in UNHCR. Protecting environmental migration : creating new policy and institutional framework*, Conference paper UNU-EHS Summer academy, 25-31 juillet 2010,

MAYER Benoit, *International law and climate migrants : a human rights perspective*, Legal working paper, Sustainable development on climate change, International development law organization & Centre for International sustainable development law, march 2011, 15 p.

MCADAM Jane, « Climate Change, displacement and international law, complementary protection standards, Division of international protection », Legal and protection policy research series, UNHCR, mai 2011.

MCELWEE Pamela, *The social dimensions of adaptation to climate change in Vietnam*, Discussion paper n°17, The world bank, dec. 2010.

MYERS Norman, *Environmental refugees : an emergent security issue*, 13th economic forum, Prague, 23-27 mai 2005, Session III – Environment and Migration

NICHOLLS Robert J, *OECD Workshop on the benefit of climate policy : improving information for policy makers. Case study on sea level rise impacts, Working party on global an structural policies*, ENV/EPOC/GSP(2003)9/FINAL, OCDE, 32 p.

OHCHR, « Protecting the human rights of internally displaced persons in natural disasters. Challenges in the Pacific », Discussion paper, 2011

SUSIN Park, Climate change and the risk of statelessness : the situation of low-lying island states, HCR Legal and protection policy research series, may. 2011, 24 p

WARNER Koko, AFIFI Tamer, KÄLIN Walter, LECKIE Scott, FERRIS Beth, MARTIN Susan F., WRATHALL David, «Changing climate, moving people : framework migration, displacement and planned relocation », Bonn : UNU-EHS, Policy Brief n°8, 58 p.

NEWLAND Kathleen, Climate change and migration dynamics, Migration policy institute, European university institute-Robert Schuman centre for advanced studies, septembre 2011, 13 p.

Observatoire des situations de déplacement interne, « La Convention de Kampala un an après : avancées et perspectives », Conseil norvégien pour les réfugiés, Union africaine, 2013, 5 p.

ETUDES/RAPPORTS :

Rapports institutionnels internationaux (OI et ONG) :

AGNU, Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme*, 10e session, New York, 15 janvier 2009, 35 p.

BRUNDTLAND Gro Harlem, Notre avenir à tous, *Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU*, avril 1987, 349 p.

Conseil de l'Europe, *Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement*, Ed. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2012, 206 p.

CORFEE-MORLOT Jan, KAMAL-CHAOUI Lamia, DONOVAN Michael.G, COCHRAN Ian, ROBERT Alexis, TEASDALE Pierre-Jonathan, *Cities, climate change and multilevel governance*, OECD Environmental working paper n°14, 2009, OECD publishing, 126 p.

CORREA Elena, *Populations at Risk of Disaster A Resettlement Guide*, Washington, The World Bank and Global Facility for Disaster Risk and Recovery, 2011, 142 p.

EL-HINNAWI Essam, *Environmental refugees*, PNUE, 1985, Nairobi, 41 p.

GIEC, « Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects », *in* GIEC, *Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 1132 p.

GIEC, « Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. » *Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate,* Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 688 p.

GIEC, « Climate Change 2013: The Physical Science Basis. » *Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 953 p.

GIEC « Incidences, adaptation et vulnérabilité », Résumé à l'intention des décideurs, Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2014

Global Humanitarian Forum, *The Anatomy of A Silent Crisis*, Geneva, 2009, 124 p.

International federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *World disasters report. Focus on discrimination*, Genève, 2007, 238 p.

JHA Abhas K.? *Safer homes, strongers communities. A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters*, GFDRR, World Bank, 2010, 370 p.

KNIVETON Dominic, SCHMIDT-VERKERK Kerstin, SMITH Christopher, BLACK Richard (prepared by), *Climate change and migration : improving methodologies to estimate flows,* IOM Migration research series n°33, 68 p.

KREIMER Alcira, ARNOLD Margaret, CARLIN Anne (ed.), *Building safer cities. The future of disaster risk*, Disaster risk management series n°3, Disaster management facility, The world bank, Washington, 2003, 299 p.

KSENTINI Fatma Zohra (Rapporteur spécial), *Droits de l'homme et environnement*, Rapport du secrétariat général en application de la Résolution AG/RES. 1819 (XXXI-O/01), Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/9.

LACZKO Frank, AGHAZARM Christine (ed.), *Migration, environment and climate change, assessing the evidence*, OIM, 2009, 441 p.

MEA, «Ecosystems and Human well-being : current states and trends ». Washington, DC, Island press, 2005

OIM, *Expert seminar : Migration and the Environment*, International dialogue on Migration. N° 10, Genève, 2008

OMS, *Protecting health from climate change. Connecting science, policy and people*, Geneva, 2009, 36 p.

PETZ Daniel, GINNETTI Justin, « Neglected displacement. Human mobility in Pacific disaster risk management and climate change adaptation mechanisms », Internal Displacement Monitoring Centre, Norwegian refugee council, sept. 2013

QUAN Julian, DYER Nat, *Climate change and land tenure. The implications of climate change for land tenure and policy*, Land Tenure Working Paper 2, International Institute for Environment and Development, Natural Resources Institute, University of Greenwich, 2008, Food and agriculture organization of the United Nations, 62 p.

Rapport du Secrétaire général, *Rendre la justice : programme d'action visant à renforcer l'état de droit aux niveaux national et international*, 16 mars 2012, 66e session. (A/66/749), 23 p.

Swiss Re, *Catastrophe naturelles et techniques en 2010 : une année marquée par des évènements dévastateurs et coûteux*, Sigma n°1/2011, Zurich, 2011, 39 p.

UNDP, *Engaged societies, responsive states : the social contract in situations of conflict and fragility*, Concept note, New York, 2016, 35 p.

UNHCR, *Planned relocation, disasters and climate change : consolidating good practices and preparing for the future*, Report, Sanremo, Italy, 12-14 March 2014, 30 p.

VALENCIA-OSPINA Eduardo (rapporteur spécial), *Rapport préliminaire sur la protection des personnes victimes de catastrophes*, Commission de droit international, 16e session, 5-6 juillet et 7-8 août 2008, Genève, A/CN.4/598, pp 73-96.

WERZ Michael, CONLEY Laura, *Climate change, migration, and conflict addressing complex crisis scenarios in the 21st Century*, jan. 2012, Center for American progress, Heinrich Boll Stiftung, 43 p.

WIDER, *Small islands, big issues* (world development studies 1), Wider, United nations university, février 1995, 156 p.

Rapports institutionnels locaux :

ANZIANI Alain (ed.), *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia*. Sénat n° 647, Session extraordinaire de 2009-2010. Présidence du Sénat, 7 juillet 2010, 100 p.

CALVET François, MANABLE Christian (fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales), *Xynthia, 5 ans après : pour une véritable culture du risque dans les territoires*, Rapport d'information n°536, Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 juin 2015, 94 p.

Conservatoire du littoral, *Stratégie d'intervention 2015-2050*, MEDDE, 29 p, www.conservatoire-du-littoral.fr/97-stategie-d-intervention-2015-2050.htm.

Cour des comptes, *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var*, Rapport thématique, 2012, 299 p.

COUSIN Alain (rapport présenté par), *Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'État et les collectivités territoriales*, Grenelle de la mer, La documentation française, nov. 2011, 61 p.

DE PERTHUIS Christian, HALLEGATTE Stéphane, LECOCQ Franck, *Economie de l'adaptation au changement climatique*, Conseil économique pour le développement durable, 89 p.

KING Rawle O., *Post-Katrina Insurance Issues Surrounding Water Damage Exclusions in Homeowners' Insurance Policies*, CRS Report for Congress, 27 février 2007, Congressional research service, 28 p.

MCCARTHY Francis X., *FEMA Disaster housing : from sheltering to permanent housing*, Congressional Research Service, 27 août 2010, 28 p.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, *Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Vers la relocalisation des activités et des biens*, 2012, 19 p.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, *Vers la relocalisation des activités et des biens. 5 territoires en expérimentation*, Actes du séminaire à mi-parcours du 19 mai 2014, 67 p.

National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA), *Protecting the Public Interest through the National Coastal Zone Management Program : How Coastal States and*

Territories Use No-Build Areas along Ocean and Great Lake Shorefronts, Report of the National Coastal Zone Management Program, 2012, http://coastalmanagement.noaa.gov/resources/publications.html, 58 p.

Observatoire national de la mer et du littoral, *Typologie des grands secteurs d'emploi sur le littoral en 2009*, Fiche thématique, p 7.

Sénat, *Responsabilité et socialisation du risque*, Rapport public, 2005, pp 205-399.

MATHEU Michel (Séminaire animé par). Séminaire « Risques », « Les décisions publiques face aux risques », Paris, La documentation française, 2001, 168 p.

Travaux de recherche :

HERRERA GARIBAY Adriana, DE WIT Paul, ELEAZAR Luis, JORDÁN BUCHELI Fausto, NORFOLK Simon, SÁNCHEZ MENA Raúl, SHAFI Salma A., *Land tenure and natural disasters. Adressing land tenure in countries prone to natural disasters,* Rome, 2010, 118 p.

AFIFI Tamer, EACH-FOR, *Egypt Case Study Report*, 2009, 31 p

AL FARUQUE Abdullah, KHAN Hafijul Islam, *Loss & Damage Associated with Climate Change: The Legal and Institutional Context in Bangladesh*, june 2013, 27 p.

BHATTACHARYYA Arpita, WERZ Michael, *Climate Change, Migration, and Conflict in South Asia, Rising Tensions and Policy Options across the Subcontinent*, Center for american progress. Heinrich Boll Stiftung, dec. 2012, 75 p.

BOANO Camillo, ZETTER Roger, MORRIS Tim, Environmentally displaced people. *Understanding the linkage between environmental change, livehoods and forced migration*, University of Oxford, Refugee studies centre, Oxford, novembre 2008, 44 p.

BOGARDI Janos J, DUN Fabrice, RENAUD Fabrice, WARNER Koko, *Control, adapt or flee, How to face environmental migration ?*, EACH-FOR, United Nations University, Institut for environmental and human security, Interdisciplinary security connections, n°5/2007, Bonn, 45 p.

BRUCKER Pauline, GEMENNE François, GLASSER Joshua, *The state of environmental migration 2010*, IDDRI, OIM, n°07/11, décembre 2011, Study, 111 p.

BUCKLEY Patrick, DOROSHOW Joanne, HAMDAN Basel, HUNTER J. Robert, *The insurance industry's troubling response to hurricane Katrina*, jan. 2006, Americans for Insurance Reform, 23 p.

CERNEA Michael M, FERRIS Elisabeth, PETZ Daniel, *On the front line of climate change. Learnig from and with Pacific Islands Countries*, The brooking institute, Project on internal displacement, London School of Economics, septembre 2011, 32 p.

CLAUSSEN Eileen, MCNEILLY Lisa, *Equity and global climate change. The complex elements of global fairness*, Pew Center on global climate change, October 29, 1998 (Reprinted June 2000), 36 p.

DUN Oliver, *Linkages between flooding, migration and resettlement. Case study report on Vietnam*, EACH-FOR, Migration scenarios project 17, 22 p. http://www.each-for.eu/documents/CSR_Vietnam_090212.pdf.

GEMENNE François, SHEN Shawn, *Tuvalu and New Zealand case Study Report*, EACH-FOR, 2009, 32 p.

JACOBSON Jodi L., *Environmental refugees : a yardstick of habitability*, World watch Institute, n°86, Washington DC, nov. 1988, 46 p.

KROMM Chris and STURGIS Sue, *Hurricane Katrina and the Guiding principles on internal displacement. A global human rights perspective on a national disaster*, Institute for Southern Studies, Jan. 2008, Special report vol. 36, n° 1 & 2, 39 p.

KUSLER Jon A, *A comparative look at public liability for flood hazard mitigation*, Association of State Floodplain Managers Foundation, Final Draft 8/15/2008, 52 p

KYSAR Douglas A., *Climate Change and the International Court of Justice*, 2013, Yale Law School, Public Law Research Paper n° 315, 103 p.

MCADAM Jane, LIMON Marc, *Human rights, climate change and cross-border displacement : the of international human rights community in contributing to effective and just solutions*, Policy report, Universal rights group, Switzerland, August 2015, 28 p.

OLIVER-SMITH *Anthony, Sea level rise and the vulnerability of coastal peoples responding to the local challenges of global climate change in the 21st Century*, UNU Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS), 'Interdisciplinary Security ConnecTions', n°7, 2009, Bonn, 52 p.

OLIVER-SMITH Anthony, SHEN Xiaomeng (ed.), *Linking environmental change, migration and social vulnerability*, 'Studies of the University : Research, Counsel, Education, N°12, UNU Institute for Environment and Human Security, Bonn, 2009, 84 p.

PENNING-ROSWELL Edmund, JOHNSON Clare, TUNSTALL Sylvia, TAPSELL Sue, MORRIS Joe, CHATTERTON John, GREEN Colin, *The Benefits of Flood and Coastal Risk Management: A Handbook of Assessment Techniques*, Middlesex University Press, 2005, 81 p.

SIDERS Anne, Managed coastal retreat. *A legal handbook on shifting development away from vulnerable areas*, Columbia Law School, Centre for climate change law, oct. 2013, 140 p.

STERN Nicholas, *Stern review : The Economics of Climate change*, 2006, 700 p.

STOJANOV Robert, NOVOSAK Jiri, OPINIANO Jeremaiah, GEMENNE François, SIWEK Tadeusz, *Development, environment and migration. Analysis of linkages and consequences*, Palacky university, Faculty of science, 2008, 221 p

SWART Rob, Biesbroek Robbert, BINNERUP Svend, CARTER Timothy R, COWAN Caroline, HENRICHS Thomas, LOQUEN Sophie, MELA Hanna, MORECROFT Michael, REESE Moritz, REY Daniela, *Europe adapts to climate change. Comparing national adaptation strategies*, Partnership for european environmental research (PEER), report n°1, Helsinki, 2009, 280 p.

TITUS James G. (coord.), *Coastal Sensitivity to Sea-Level Rise: A Focus on the Mid-Atlantic Region*, Synthesis and Assessment Product 4.1 Report by the U.S. Climate Change Science Program and the Subcommittee on Global Change Research, janv. 2009, 298 p.

VLASOPOULOU Chloé, MANCEBO François (responsables scientifiques), *Gérer les impacts des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes*, Projet EXCLIM 2010-2013, juillet 2013

ZETTER Roger (dir.), *Protecting environmentally displaced people. Developing the capacity of legal and normative frameworks*, Research report, Refugees studies centre, University of Oxford, Feb. 2011, 65 p.

Thèses :

DEROCHE Frédéric, *Les peuples autochtones et leur relation originale à la terre. Un questionnement pour l'ordre mondial*, Thèse, L'Harmattan, Paris, 2008, 378 p.
KDHIR Moncef, *Les micro-Etats dans la Société internationale. Aspects juridiques et politique*, Université de Lille, 1989, 669 p.

MAGNINY Véronique, *Les réfugiés de l'environnement hypothèse juridique à propos d'une menace écologique*, 1999, 1290 p.

LALLEMANT-MOE Hervé Raimana, *L'assistance environnementale : nécessité et rôle en droit international de l'environnement et pour les petits Etats insulaires du Pacifique Sud*, Polynésie Française, 2012, 485 p.

LE GOFF Edouard, *Risques naturels et dépossessions*, Mémoire de DEA, 2001, 140 p.

LUCAS Marthe, *Etude juridique de la compensation écologique*, Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, Tome 11, LGDJ, Lextenso Ed., 2015, 629 p.

Md. SARWAR. Golam Mahabub, *Impacts of Sea Level Rise on the Coastal Zone of Bangladesh*, Masters thesis, Lund University International Masters Programme in Environmental Science, Université de Lund, Suède, 21 nov. 2005

REBEYROL Vincent, *L'affirmation d'un « droit à l'environnement « et la réparation des dommages environnementaux*, Coll. Doctorat & Notariat, tome 42, Paris, Lextenso ed., 430 p.

NAIM-GESBERT Eric, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement - Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 833 p.

PAQUEROT Sylvie, *Le statut des ressources vitales en droit international. Essai sur la conception du patrimoine commun de l'humanité*, Bruxelles, Bruylant, 2002, coll. Mondialisation et droit international, 272 p.

ROBINEAU Matthieu, *Contribution à l'étude du système responsabilité : les potentialités du droit des assurances*, Coll. Doctorat et Notariat, Tome 19, Paris, Defrénois, 2006, 557 p.

SGRO Aurélie, *Les déplacés de l'environnement à l'épreuve de la catégorisation en droit de l'Union européenne*, Université Nice Sophia Antipolis, 2013, 514 p.

TEXTES JURIDIQUES :

Internationaux :

AGNU, « Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », New York, 9 mai 1992, entrée en vigueur 21 mars 1994. Adoptée lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro.

AGNU, « Convention internationale des droits de l'enfant », New York, 20 novembre 1989, entrée en vigueur le 2 septembre 1990.

AGNU, « Convention relative aux droits des personnes handicapées », New York, 13 décembre 2006, entrée en vigueur le 3 mai 2008.

AGNU, « Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes », New York, 18 décembre 1979, entrée en vigueur le 3 septembre 1981.

AGNU, « Convention sur la réduction des cas d'apatridie », New York, 30 août 1961.

AGNU, « Rio Declaration on environment and development », Rio de Janeiro, 3-14 Juin 1992, A/CONF.151/26 (Vol. I).

AGNU, Résolution 2200 A (XXI), « Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », 16 déc. 1966, entrée en vigueur 3 jan. 1976.

AGNU, Résolution 2200 A (XXI), « Pacte international relatif aux droits civils et politiques », 16 déc. 1966, entrée en vigueur 23 mars 1976.

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Environnement et droit de l'homme », Recommandation 1614 (2003), 27 juin 2003.

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Action future du Conseil de l'Europe en matière de protection de l'environnement », Recommandation 1431 (1999), 4 nov. 1999.

Commission des Nations Unies pour l'Europe, « Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement », Aarhus (Danemark), 25 juin 1998.

Conférence des États américains, 7e session, « Convention de Montevideo sur les droits et les devoirs des États », 26 déc. 1933.

Conférence des Nations Unies, « Convention relative au statut des apatrides », New York, 28 septembre 1954.

Conférence des Nations Unies, « Convention relative au statut des réfugiés », Genève, 28 juill. 1951, entrée en vigueur le 22 avril 1954.

Conférence des Parties, 21e session, Convention-cadre sur les changements climatiques, «Adoption d'un protocole, d'un autre instrument juridique ou d'un texte convenu d'un commun accord ayant force juridique, élaboré au titre de la Convention et applicable à toutes les Parties », Paris, 11 décembre 2015. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1.

Nation Unies, « Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », Montego Bay, 10 déc. 1982.

OIT, « Convention n°97 sur les travailleurs migrants, adoptée en juin 1949 », 32e session, Genève, entrée en vigueur le 22 janv. 1952.

ONU « Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques », 11 déc. 1997.

Organisation des États américains, « Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels », adopté le 17 novembre 1988, San Salvador, Dix-huitième Session ordinaire de l'Assemblée générale.

OUA, « Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples », adopté le 27 juin 1981, entrée en vigueur le 21 octobre 1986.

OUA, « Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique », Conseil des Ministres, Addis Abéba, bara10 sept. 1969.

Parlement européen et Conseil, Directive 2007/60/CE, 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, 23 oct. 2007

Règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11 nov. 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne.

Résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale, «Souveraineté permanente sur les ressources naturelles », 14 déc. 1962.

UNESCO « Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau », Ramsar, 2 février 1971.
UNESCO, Conférence générale « Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel », 17e session, Paris, 16 nov. 1972.

Législations nationales :

France :

Circulaire interministérielle n° 96-53 du 10 juillet 1996 relative à l'expropriation des biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement des vies humaines

Circulaire interministérielle n°11-2005 du 23/02/05 relative au financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs de certaines mesures de prévention.

Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, ministère de l'équipement, des transports et du logement, « Circulaire relative à la politique de l'Etat en matière de risques naturels prévisibles et de gestion des espaces situés derrière les digues de protection contre les inondations et les submersions marines », 30 avril 2002.

Circulaire n°96-53 du 10 juill. 2010.

Code de l'environnement.

Code de l'urbanisme.

Code de gestion des collectivités territoriales

Code général de la propriété des personnes publique (CG3P)

Loi n° 2014-366 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), 24 mars 2014.

Loi n°95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement, 2 février 1995.

Loi n° 2010-788 portant engagement national pour l'environnement, 12 juill. 2010.

Loi n° 2004-811 de modernisation de la sécurité civile, 13 août 2004.

Loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, 27 janv. 2014.

Loi n° 2014-344 relative à la consommation, 17 mars 2014.

Loi constitutionnelle n° 2005-205, relative à la Charte de l'environnement, 1er mars 2005.

Plan interministériel, Plan submersion rapides. Submersions marines, crues soudaines, et ruptures de digues, validé en Conseil des ministres le 13 juillet 2010.

Plan national d'adaptation de la France au changement climatique, 2011-2015, Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, 187 p.

Sénat session ordinaire, « Résolution visant à la promotion de mesures de prévention et de protection des déplacés environnementaux », n°17, 21 oct. 2015.

Ordonnance n° 2004-632 du 1 juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires.

USA :

Alien Tort Claims Act, 1789.

92nd United States Congress, « Coastal Management Act », 27 oct. 1972, as amended through Pub. L. No. 109-58, the Energy Policy Act of 2005.

DIAZ-BALART Lincoln (introduced by.) « Bill to amend the Robert T. Stafford disaster relief and emergency assistance act to enhance existing programs providing mitigation assistance by encouraging States to adopt and actively enforce State Building codes, and for other purposes », 114th Congress, 1st session, H.R 1748, 13 avril 2015.

106th United States Congress, « Disaster mitigation act of 2000 », 30 oct. 2000, Public law 106–390.

FEMA, « Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act », 23 nov. 1988, Public Law 93-288, as amended, juin 2007, Title 42 of the US Code « The Public Health and Welfare », Chapter 68 « Disaster Relief ».

Uniform Relocation Assistance and Real Property Acquisition Policies Act of 1970.

Bangladesh :

Bangladesh National Building Code (BNBC), Housing and building research institute, 2006.

Disaster management act, 2012.

Ministry of Environment and Forest (MoEF), *Bangladesh's National adaptation programme of action*, Dhaka, nov. 2005, 46 p.

Sikosti-Poisti Act, 1972.

Government of the people's Republic of Bangladesh, *Standing on order on disaster*, avril 2010.

Petits Etats insulaires :

Ministry of Natural Resources, Environment, Agriculture and Lands (Department of Environment), Tuvalu's National Adaptation Programme of Action, mai 2007, 55 p.

Maldives National Building Code Handbook - 1st Edition - Aug 2008.

Cadres/principes/handbooks :

AGNU, Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), 3e conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe, 9e séance plénière**,** 18 mars 2015, UNISDR, 35 p.

AGNU, Résolution 2131, « Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté », New York, 21 déc. 1965.

AGNU, Résolution 43/100, « Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre », New York, 45e session, 14 déc. 1990.

AGNU, Résolution 43/101, « Nouvel ordre humanitaire », New York, 45e session, 14 déc. 1990.

AGNU, Résolution 43/131, « Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre », New York, 43e session, 18 déc. 1988.

AGNU, Résolution 45/158, « Convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille », New York, 18 déc. 1990.

AGNU, Résolution 47/144, « Déclaration sur les droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent », New York, 13 déc. 1985.

AGNU, Résolution 61/295, « Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones », 107e séance plénière, 13 sept. 2007.

CDI, « La protection des personnes en cas de catastrophe », 60e session Genève, 5 mai-6 juin et 7 juillet-8 août 2008, A/CN.4/590, 172 p.

CDI, « Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite », AGNU, 56e session, supplément n°10 (A/56/10), 12 déc. 2001.

Centre on housing and eviction, «The Pinheiro Principles », United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons, 2007, 24 p.

CICR, « Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays », 30 sept. 1998, Doc. ONU E/CN.4/1998/53/Add.2.

Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, «Cadre d'action de Hyogo 2005-2015. Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes », 9e séance plénière, le 22 janvier 2005, A/CONF.206/6 § 2 (I.A).

Dispacement solutions, « The Peninsula Principles on Climate Displacement within States », Mornington Peninsula, Victoria, Australia, 19 août 2013, 29 p

European group on tort law, « Principes du droit européen de la responsabilité civile : textes et commentaires », Springer, Wien/New-York.

Expert Group on Global Climate Obligations, « Oslo principles on Global Obligations to Reduce Climate Change », Symposium at Kings College London, 30 mars 2015, 8 p.

FAO/CFS, « Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security », Rome, 2012, 40 p.

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Comité international de la Croix-Rouge « Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les Organisations non-gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe », 1994, http://www.icrc.org/fre/assets/files/publications/icrc-001-1067.pdf.

IASC, « Framework on Durable solutions of internally displaced persons », The brookings institution, University of Bern, avril 2010, 46 p.

IASC, « Operational guidelines on the protection of persons in situations of natural disasters », The Brookings - Bern Project on Internal Displacement, Washington, jan 2011, 68 p.

Internal Displacement Monitoring Centre, Brookings-LSE Project on Internal Displacement, « National instruments on internal displacement : a guide to their development », 2013,

PRIEUR Michel, « Ethical Principles on Disaster Risk Reduction and People's Resilience », European and Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA), 2011, 37 p.

The Nansen Initiative, « Strategic framework and work plan 2014-15 », version 29 janvier 2014

UNHCR, « Handbook on procedures and criteria for determination refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of refugees », Reedited, Dec. 2011, Geneva, UNHCR 1979, 191 p.

UNHCR « Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees », Reissued Geneva, Dec. 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3.

UNOCHA, « Handbook on : housing and property restitution for refugees and displaced persons : implementing the « Pinhero principles », 2004.

Recommandations/Déclarations :

« Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement », 5 au 16 juin 1972.

AGNU, « Déclaration sur les droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent », 13 déc. 1985.

AGNU, Résolution 217 A (III) « Déclaration universelle des droits de l'homme », Paris, 10 déc. 1948.

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Recommandation 1885 portant sur l'élaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement sain », 2009

Comité des droits de l'homme, « Observation générale 23, Art. 27: Protection des minorités », Compilation des commentaires généraux et Recommandations générales adoptées par les organes des traites, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 (1994).

Comité des droits de l'homme, 79e session, « Communication n° 1069/2002, Bakhtiyari c. Australie », 6 nov. 2003, CCPR/C/79/D/1069/2002.

Comité des droits économiques sociaux et culturels, Observation générale n°15, « Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) », novembre 2002. E/C.12/2002/11.

Comité exécutif du haut-commissaire aux réfugiés, « Impact socio-économique d'importantes populations réfugiées sur les pays hôtes en développement », 2004, E/54/SC/CRP.5.

Communication de la commission au conseil et au parlement européen, « Stratégie de l'UE pour le soutien à la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement, Bruxelles », 23 fev. 2009.

Communication de la commission au parlement européen et au conseil, « Vers une capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe : le rôle de la protection civile et de l'aide humanitaire », Bruxelles, 26 oct. 2010.

Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, « Approche communautaire de la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine », Bruxelles, 23 fev. 2009.

Conseil de l'Europe, Assemblée générale, « Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux: un défi pour le XXIe siècle », Recommandation n°1862, 2009.

Council of Europe Parliamentary Assembly, « Committee on migration, refugees and population, Environmentally induced migration and displacement : a 21st century challenge », doc 11785, 23 dec 2008.

Décision du Conseil, du 8 novembre 2007 instituant un mécanisme communautaire de protection civile (refonte) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (2007/779/CE, Euratom).

Déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne (2008/C 25/01).

Federal emergency management agency federal insurance administration, Project impact of relative sea level rise on the National Flood Insurance program, oct. 1991.
Male' Declaration on the Human Dimension of Global Climate Change, 14 nov 2007. http://www.ciel.org/Publications/Male_Declaration_Nov07.pdf.

Observation générale n°15 du Comité des droits de l'homme, concernant la situation des étrangers au regard du Pacte.

Recommandation n°R(84)2 du Comité des ministres aux Etats membres relative à la Charte européenne de l'aménagement du territoire (25 janvier 1984).

JURISPRUDENCES (ordre chronologique) :

International

CPJI, 7 sept. **1927**, *Lotus*, série A, n°10.

CPJI, 13 sept. **1928,** *Usine de Chorzow*, Série A, n°17.

CIJ, 9 avril **1949**, *Détroit de Corfou*, Rec. p 4.

CIJ, 5 fev. **1970**, *Barcelona Traction Light and Power Company*, Rec. p 3, AFDI 1970, vol. 16, n°1, pp 307-328, Chron. Jean Charpentier.

CIJ, 27 juin **1986**, *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, Rec. p 14, *AFDI* 1986, vol. 32, n°1, pp 153-191.

CIJ Avis, 8 juill. **1996**, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Rec. p 226.

Comité des droits de l'homme, 28 juillet **1997,** *A.R.J.C contre Australie*.

CIJ, Exceptions préliminaires, 13 déc. **2007**, *Affaire du différend territorial et maritime Nicaragua c. Colombie*, Rec. p 832.

Régionales :

CEDH, 13 juin **1979**, *Marckx c. Belgique*, Req. n° 6833/74.

CEDH, 23 sept. **1982,** *Sporrong et Lonnroth c. Suède,* Req. n° 7151/75; 7152/75.

CEDH, 28 mai **1985**, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, Req. n° 9214/80, 9473/81, 9474/81.

CEDH, 7 juill. **1989**, *Soering c. Royaume-Uni*, Série A n° 161, *Grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, n° 16.

CEDH, 26 janv. **1994**, *Les saints monastères c. Grèce*, Req. n° 13092/87; 13984/88.

CEDH, 9 déc. **1994**, *Lopez Ostra c/ Espagne*, Série A no 303-C, *RTD civ.* 1996 p. 507; *AJDA* 1996 p. 376, obs. J-F. Flauss ; *JCP* 1995. I. p. 3823, obs. F. Sudre.

CEDH, 19 fév. **1998**, *Guerra c. Italie*, Req. n° 1161997-735-932. 20058/02, 11673/02 et 15343/02.

CEDH, 9 juin **1998**, *McGinley et Egan c. Royaume-Uni*, Req. n° 21825/93 et 23414/94.

CEDH, 24 juill. **2001**, *Valasinas c. Lituanie*, Req. n° 44558/98, *JCP.* 2001. I. 105, obs. F. Sudre.

CEDH, 9 juin **2005**, *Fadeyeva c. Russie*, Req. n°55723/00.

CEDH, 10 nov. **2004**, *Taskin c. Turquie*, Req. n°46117/99, *RDI* 2005 p.98, F.G Trébulle.

CEDH, 30 nov. **2004**, *Oneryildiz c. Turquie*, Req. n° 48939/99, *AJDA* 2005, p 1133, obs. R. Rabiller ; *RDI* 2005, p 98, F.G Trébulle.

CEDH, 24 janv. **2006**, *Galtieri c. Italie*, Req. n°72864/01.

CEDH, 30 mars **2008**, *Budayeva et autres c. Russie*, Req. n°15339/02, 21166/02, *JCP* 2008, I, 167, n°2, obs. F. Sudre, *RDP* 2008, p 893.

CEDH, 17 janv. **2009**, *Tatar c. Roumanie*, Req. n° 67021/01, *D.* 2009. 2448, obs. F. G. Trébulle.

France :

CE 30 nov. **1923***, Couiteas*, Rec. p 789, *GAJA* p 241.

CE 14 janv. **1938** *Société anonyme des produits laitiers La Fleurette*, Rec. P 25, *D*. 1938, p 41, *concl.* Roujou, RDP p 87, note Jèze, *GAJA* p 313.

CE 4 avril **1962**, *Ministère des travaux publics c. Chais d'Armagnac*, *AJDA* 1962, p 592, concl. G. Braibant.

C.cass Plénière 23 juin **1972**, *Société civile et agricole du They-de-Roustan*, *D.* 1972, pp 705-709, concl. Lindon, *JCP* 1973, II, p17331, note G. Goubeaux et Y. Jégouzo.

CE 28 mai **1971**, *Ville nouvelle Est*, Rec. p 409, *AJDA* p 405, *GAJA* p 586.

Cass 3e civ, 20 mai **1972** *Cts Bourgeois*.

CE 27 juill. **1979***, Blanc et ministre de l'Équipement*, Lebon p 353.

CE 14 mars **1986,** *Commune de Val d'Isère et autres*, Lebon, tables, p 635.

CE Sect. 8 mars **1994,** *EDCE*.

CA Paris 17 mars **1995** *Plescoff c. Département du Val de Marne*.

CE Sect. 3 juillet **1998,** *Bitouzet*, *AJDA* 1998, p 139 ; *RFDA* 1998, p 1243, concl. R. Abraham ; *RFDA* 1999, p 841, note D. de Béchillon.

CE 7 avril **1999**, *Vivre et rester au pays et al*., *AJDI* 1999, pp. 808 et 766, note R. Hostiou

CE 29 juin **2001**, *SA Blanc*, Rec. p 322 ; *D.* 2001, p 2877, *RFDA* 2001, p 978.

CE Avis 3 déc. **2001**, *SCI des 2 et 4 rue de la Poissonnerie et autres, RFDA* 2002, p 982, note N. Chauvin ; *AJDA* 2002, p 177.

CE 13 juin **2003**, *Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement c. Sté SMAC Acieroid et Sté Mutuelle d'assurance du bâtiment et des travaux publics*.

CE Sect. 30 juill. **2003** *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et autres, AJDA* 2003, p. 1815, chron. F. Donnat et D. Casas.

CE Sect., 29 décembre **2004**, *Société d'aménagement des coteaux de Sainte-Blaine*, *AJDA* 2005, p. 423, chron. C. Landais et F. Lenica.

CE 20 avril **2005** *Société Bouygues Télécom*.

CAA Nancy 12 mars **2009,** n°08NC00279.

CE 10 avril **2009,** *Communauté d'agglomération de Bayonne*.

TA Poitiers 22 juill. **2010** *Association d'entraide aux sinistrés de Port-des-Barques.*

Tribunal de grande instance des Sables d'Olonne, Jugement correctionnel, n° 877/2014, 12 déc. **2014,** *AJDA* 2014, p 2447, obs. M-C. Montecler.

Cour d'appel de Poitiers, 4 avril **2016**, arrêt n°16/00199, affaire 15/561.

USA :

US Supreme Court, 5 dec. **1892**, *Illinois Central Railroad Co. v. Illinois*, 146 U.S. 387.

US Supreme Court, 10 mai **1897**, *Bauman v. Ross*, 167 U.S. 548.

New Jersey Supreme Court, 24 juill. **1972**, *Neptune City v. Avon-upon-sea*, 294 A.2d 47.

US Supreme Court, 26 juin **1978**, *Penn Central Transp Co. v New York City*, 438 U.S. 104.

US Supreme Court, 26 juin **1987**, *Nollan v. California Coastal Commission*, 483 U.S. 825.

US Supreme Court, 13 juin **1988**, *Berkovitz v. U.S.,* 486 U.S. 531

5th Circuit court of appeals, 26 mars **1991**, *U.S. v. Gaubert*, 499 U.S. 315, 322

US Supreme Court, 29 juin **1992**, *Lucas v. South Carolina Coastal Council*, 505 U.S. 1003.

US Supreme Court, 24 juin **1994**, *Dolan v. City of Tigard*, 512 U.S. 374.

Supreme Court of Minnesota, 25 juill. **1996**, *State of Minnesota and Blue Cross and Blue Shield of Minnesota v. Philip Morris et al.,* 551 N.W.2d 490.

US Supreme Court, 23 mai **2005,** *Lingle v. Chevron*, 544 U.S. 528.

US Supreme Court, 23 juin **2005**, *Kelo v. City of New London*, 545 U.S. 469.

US Supreme Court, 2 avril **2007**, *Massachusetts v EPA*, 549 US 497.

5th Circuit court of appeals, 16 oct. **2009**, *Comer v. Murphy Oil*, n° 07-60756.

2nd Circuit court of appeals, 21 sept. **2009**, *Connecticut v. AEP*, n° 05-5104.

US Supreme Court, 20 juin **2011**, *American Electric Power Co Inc v Connecticut*, 131 S Ct 2527.

9th Circuit court of appeals, 21 sept. **2012**, *Native Village of Kivalina v. ExxonMobil,* n° 09-17490.

US Supreme Court, 25 juin **2013**, *Koontz v. St. Johns River Water Management District*, 133 S.Ct. 2586.

Autres :

New Zealand's court of appeal, 8 mai 2014, *Teitiota v Chief Executive Ministry of Business, Innovation and Employment*, 173.

The Hague District Court, 24 juin 2015, *Urgenda v. The netherlands*,. http://www.urgenda.nl/en/climate-case/

CIADH, 7 déc. 2005, *Petition to the Inter American Commission on Human Rights Violations Resulting from Global Warming caused by the United States*, soumise par Sheila Watt-Cloutier avec l'appui du Conseil Circumpolaire Inuit au nom de tous les Inuit des régions arctiques des États-Unis et du Canada, en ligne.

DICTIONNAIRES :

ANDRIANTSIMBAZOVINA Jöel, GAUDIN Hélène, MARGUENAUD Jean-Pierre, RIALS Stéphane, SUDRE Frédéric (dir), Dictionnaire des droits de l'homme, Paris, Quadrige, PUF, 2008, 1024 p.

DUPONT Yves (dir.), Dictionnaire des risques, 2e ed., Paris, Armand Colin, 2007, 533 p.

CADIET Loïc (dir.), Dictionnaire de la Justice, Paris, PUF, 2004, 1362 p.

CORNU Gérard, Vocabulaire juridique, 10e ed., Coll. Quadrige dico poche, Paris, PUF, 2014, 1136 p.

SALMON Jean (dir), Dictionnaire de droit international public, Bruxelles, Bruylant, 2001, 1198 p.

Nouveau petit Littré, « Edition augmentée du Dictionnaire de la langue française d'Emile LITTRE », abrégé par A. BEAUJEAN, Le livre de poche, Paris, Paris, 2009, 1639 p.

CHATEAUREYNAUD Philippe, Dictionnaire de l'urbanisme. Mots, actes, procédures, 3e ed., Coll. Jurisprudence, doctrine, analyse, Paris, Le moniteur, 2003, 899 p.

SITES INTERNET :

Association Tulele Peisa, Sailing the waves on our own (Carterets Islands) : www.tulele-peisa.org.

Brookings-Bern Project on internal displacement : www.brookings.edu/about/projects/idp

Commonwealth (RU) : http://thecommonwealth.org/

Conservatoire du littoral (France) : www.conservatoire-du-littoral.fr/

Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) : http://hudoc.echr.coe.int/

Cour international de justice (CIJ) : www.icj-cij.org/

Environmental policy agency (USA) ; www3.epa.gov/

Federal emergency management agency (USA) : www.fema.gov

Haut-commissariat des Nations Unies aux réfugiés : http://www.unhcr.org/fr/

Inter-agency standing committee : https://interagencystandingcommittee.org/

La Faute-sur-mer, le blog indépendant du désastre (France) : http://www.lafautesurmer.net/

Ministère de l'environnement, de l'énergie, et de la mer (France) : www.developpement-durable.gouv.fr

National oceanic and atmospheric administration (USA) : www.noaa.gov/

Official website of the United States Compact of free association with federated states of Micronesia and Republic of the Marshall Islands : www.uscompact.org

ONU-Habitat, Programme des Nations Unies œuvrant pour un meilleur avenir urbain : fr.unhabitat.org/

Plan delta (Pays-Bas) : www.deltawerken.com/

Programme des Nations Unies pour l'environnement : www.unep.org/french

Social Science Research Council, Understanding Katrina (USA) : http://understandingkatrina.ssrc.org/

University of California San Francisco library, Truth tobacco industries documents (USA) : legacy.library.ucsf.edu

World humanitarian summit : www.worldhumanitariansummit.org

TABLE DES INDEX

A

Adaptation, 6, 104, 116, 136, 161, 180, 194, 303
Aménagement du territoire, 125, 189, 228, 322, 331
Assurance, 246

C

Catastrophe naturelle, 14, 31, 60, 136, 183, 247, 265, 273
Concertation, 169, 199, 266, 280, 286, 292

D

Déplacé, 23, 24, 25, 26, 41, 58, 63, 64, 110, 114, 261, 263, 275, 374, 401, 405
Déplacement, 7, 12, 37, 44, 50, 130, 136, 157, 190, 207, 233, 236, 245, 246, 247, 253, 255, 260, 265, 271, 276, 277, 278, 279, 281, 295, 312, 314, 316, 318, 319, 322, 323, 326, 328, 333
Dommages environnementaux, 69, 72, 84, 99
Droit de l'environnement, 43, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 101, 122, 165, 166, 167, 168
Droit humanitaire, 51, 57, 265, 266

E

Étude d'impact, 80, 210, 214
Évacuation, 33, 40, 148, 265, 276, 278, 325, 329
Exaction, 203, 234, 238, 239
Expropriation, 208, 241, 323, 367

F

Foncier, 208, 221, 323, 325, 334

G

Gestion de crise, 31, 42, 170, 265, 178, 285, 288, 342

H

Habitat, 11, 33, 34, 35, 45, 69, 103, 127, 150, 217, 222, 286, 328, 331

I

Indemnisation, 76, 84, 87, 210, 215, 218, 219, 223, 226, 234, 239, 244, 251
Information, 117, 167, 190, 197, 204, 220, 259, 275, 281, 287

J

Justice climatique, 71, 74, 100, 105, 110

Juge, 74, 90, 100, 104, 166, 186, 195, 200, 202, 210, 213, 222, 229

K

Katrina, 10, 40, 42, 44, 132, 143, 149, 151, 169, 194, 247, 280, 282

M

Maladaptation, 113, 130, 136, 141, 189
Minorité, 43, 152, 155, 314

P

Petits États insulaires, 9, 82, 106, 135, 145, 289, 293, 302, 329
Population autochtone, 11, 200, 297, 312, 317, 339
Populations d'accueil, 298
Préemption, 210, 242, 243, 245, 294, 298, 332, 334, 335, 349, 380, 405
Prévention, 20,76, 101, 121, 138, 184, 190, 201, 215, 228, 233, 240, 254, 273, 279
Projet de convention, 59, 94, 370

R

Réfugié, 50, 55,
Responsabilité, 60, 68, 69, 165, 184, 192, 196, 201, 269, 276, 338
Risque côtier, 22, 116, 124, 126, 151, 262
Rolling easements, 234, 239, 324

S

Souveraineté, 105, 184, 267,303, 312, 318, 329
Statut juridique (populaions?), 43, 50, 59, 152, 292, 303, 312
Stratégie (d'adaptation), 8, 23, 116, 124, 130, 138, 139, 141, 174, 176, 187, 226, 228, 237, 247, 248, 255, 342, 344, 403, 405

T

Territoires quittés, 21, 302, 303, 322

U

Urbanisme, 166, 183, 190, 197, 201, 228, 236, 293

V

Valeur culturelle, 336
Vulnérabilité, 16, 140, 162, 189, 325

X

Xynthia, 10, 126, 128, 134, 144, 158, 169, 172, 191, 193, 198, 203, 216, 223, 239, 279, 283, 288

Z

Zonage, 190, 196, 198, 228, 326

ANNEXE 1 : IMPACT DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES SUR LES DROITS DE L'HOMME

Dina IONESCO, Daria MOKHNACHEVA, François GEMENNE, *Atlas des migrations environnementales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016.

FIGURE 2: EXAMPLES OF SOME OF THE IMPACTS OF CLIMATE CHANGE ON THE ENJOYMENT OF HUMAN RIGHTS

CLIMATE IMPACT	HUMAN IMPACT	RIGHTS IMPLICATED
SEA LEVEL RISE • Flooding • Sea Surges • Erosion • Salination of land and water	• Loss of land • Drowning, injury • Lack of clean water, disease • Damage to coastal infrastructure, homes and property • Loss of agricultural lands • Threat to tourism, lost beaches	• Self-determination (ICCPR;ICESCR,1) • Life (ICCPR, 6) • Health (ICESCR, 12) • Water (CEDAW, 14; ICRC 24) • Means of subsistence (ICESCR, 1) • Standard of living (ICESCR, 12) • Culture (ICCPR, 27) • Property (UDHR, 17)
TEMPERATURE INCREASE • Changes in disease vectors • Coral bleaching • Impact on Fisheries	• Spread of disease • Changes in traditional fishing liveli hood and commercial fishing • Threat to tourism, lost coral and fish diversity	• Life (ICCPR, 6) • Health (ICESCR, 12) • Means of subsistence (ICESCR, 1) • Adequate standard of living (ICESCR, 12)
EXTREME WEATHER EVENTS • Higher intensity storms • Sea Surges	• Dislocation of populations • Contamination of water supply • Damage to infrastructure: delays in medical treatment, food crises • Psychological distress • Increased transmission of disease • Damage to agricultural lands • Disruption of educational services • Damage to tourism sector • Massive property damage	• Life (ICCPR, 6) • Health (ICESCR, 12) • Water (CEDAW, 14; IRCRC 24) • Means of subsistence (ICESCR, 1) • Adequate standard of living (ICESCR, 12) • Adequate and secure housing (ICESCR, 12) • Education (ICESCR, 13) • Property (UDHR, 17)
CHANGES IN PRECIPITATION • Changes in disease vectors • Erosion	• Outbreak of disease • Depletion of agricultural soils	• Life (ICCPR, 6) • Health (ICESCR, 12) • Means of subsistence (ICESCR, 1)

From: Marc Limon, 'Human Rights and Climate Change: Constructing a Case for Political Action' (2009) 33 *Harvard Environmental Law Review* 439, 476.

ANNEXE 2 : SCHEMAS REPRESENTANT LES TYPOLOGIES DE DEPLACEMENTS

Jane MCADAM, Marc LIMON, « Human rights, climate change and cross-border displacement: the of international human rights community in contributing to effective and just solutions », Universal rights group, Switzerland, August 2015, p 7.

Différents types de mouvements

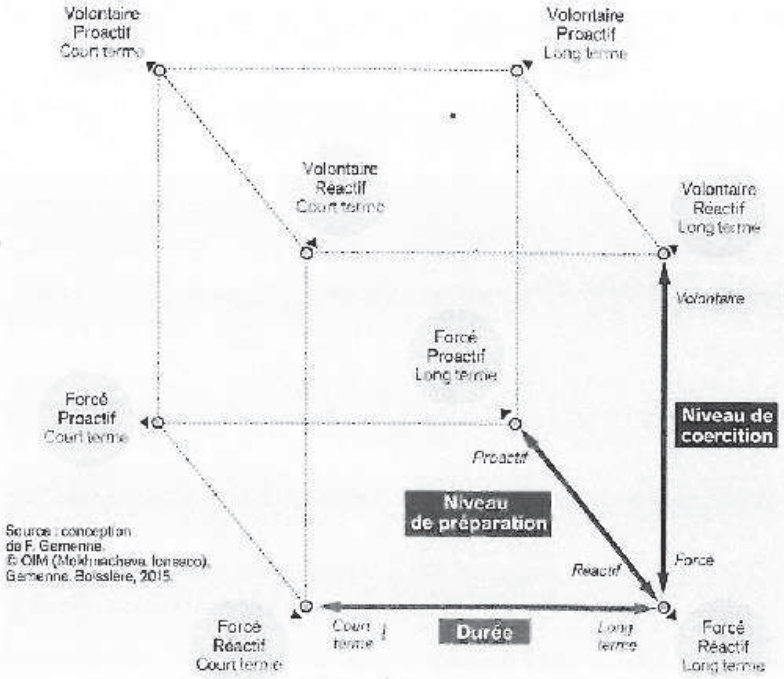


TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION..... 1

Contexte 2

Naissance et évolution du droit du climat 6

Intérêt particulier des zones côtières 8

Enjeux du sujet 14

Problématique 20

Méthode 21

Plan 22

PARTIE 1 : DU DÉPLACÉ AU DÉPLACEMENT : UNE AUTRE VISION DU DÉPLACEMENT À TRAVERS L'EXPOSITION AUX RISQUES LITTORAUX..... 25

TITRE 1 : REPENSER LE DÉPLACEMENT AU-DELÀ DE LA SEULE DÉFINITION DU DÉPLACÉ 27

Chapitre 1 : Une protection juridique des populations insuffisante face à des déplacements induits par des atteintes aux droits de l'homme résultant de dégradations environnementales 29

Section 1 : Les déplacés environnementaux : une catégorie composée de personnes et de situations diverses, résistant aux cadres scientifiques classiques de définition et de classification 30

A/ Les causes du déplacement : des atteintes aux droits de l'homme engendrées par des dégradations environnementales du lieu de vie 31

1- Les tempêtes extrêmes et submersions soudaines, menace pour la vie et sécurité des personnes 32

2- Dégradation de l'habitat et atteinte aux droits fonciers 35

3- Dégradation de l'outil économique, une atteinte au droit à l'autonomie de subsistance et au droit au travail 36

B/ Enjeux en termes de besoins et de protection des droits humains variables selon les modalités de déplacement 37

1- Variété des facteurs « push » et « pull », au-delà du seul facteur environnemental 37

2- Des phénomènes environnementaux différents engendrant des déplacements variables dans la distance et le temps 40

§2- Les difficultés éprouvées lors du déplacement environnemental : des particularités à intégrer dans l'étude globale des déplacements 41

A/ Des atteintes aux droits pendant le déplacement exigeant une protection accrue pour le déplacé 42

1- Conditions humanitaires difficiles dans un contexte post-catastrophe, aggravées par la pression sur l'économie et les ressources 42

2- Statut civil et identitaire en danger face à la perte d'un territoire 43

B/ Des déplacements résistant à la catégorisation classique conditionnant la protection 45

1- Limites de la notion de migration forcée : sortir de la démarche réactive 45

2- Contrainte environnementale : identification de l'élément déterminant parmi la pluralité de facteurs 47

Section 2 : Inadaptation des outils juridiques classiques fondés sur la protection des déplacés forcés 50

A/Un texte marqué par le contexte de l'après-guerre 50

1- La convention de Genève, résultat d'une laborieuse maturation pour venir en aide aux victimes des conflits 51

2- De la notion stricte de persécution à l'ouverture aux droits de l'homme : un élargissement insuffisant pour inclure la contrainte environnementale 53

B/Des extensions par ou autour de la Convention, limitées pour le contexte environnemental 55

1- Questionnement sur la possibilité d'appliquer le critère de persécution aux déplacés environnementaux 55

2- La protection subsidiaire, une extension encore très limitée 57

§2-Une protection officielle des déplacés environnementaux, un vœu pieu ? 59

A/États des lieux des propositions : entre adaptation de textes existants et création d'un outil spécifique 59

1- Délimitation de la définition des déplacés environnementaux 60

2- Proposition d'instaurer des organes d'application et de contrôle de la convention : vers une prise en charge plus globale 62

B/Limites politiques et conceptuelles à l'adoption d'une convention tournée vers la protection des déplacés environnementaux 65

Chapitre 2 : Recherche d'une responsabilité pour les dommages environnementaux causant des déplacements : une approche réactive et déconnectée des conditions de déplacement.....68

Section 1 : Un besoin de justice pour les déplacés environnementaux à l'épreuve de la complexité de la problématique environnementale.....69

§1-Un besoin de justice au-delà du cadre juridique habituel.....69

A/Responsabilité morale et justice climatique : les déplacés, victimes visibles des dégradations environnementales.....70

1- Fondements éthiques de la responsabilité en matière environnementale.....70

2- Inclusion de l'équité dans les principes de droit international de l'environnement : pour son application dans la gestion des déplacements.....72

B/ Besoin de réparation supérieur à l'exigence d'un comportement fautif.....74

1- Fondements et construction de la responsabilité sans faute dans le droit de l'environnement : vers une intégration du risque dans les obligations des autorités.....75

2- Inclusion de la responsabilité sans faute dans le droit international : une responsabilité pour risque d'endommagement de l'environnement.....77

§2-Des préjudices multiples visant des victimes nombreuses et hétéroclites 78

A/Absence d'unité de lieu et de temps dans la réalisation du dommage.....79

1- Une responsabilité au-delà des frontières.....79

2- La justice « intergénérationnelle » en jeu.....81

B/ Des dommages complexes : atteintes matérielles, territoriales, sociétales et culturelles.....83

1- *Réparation ou compensation dans un contexte d'atteinte à l'environnement et d'atteinte aux droits de l'homme*.....83

2- Les atteintes dans les zones littorales : perte matérielle non restituable, dommage immatériel et préjudice écologique.....84

Section 2 : Des obstacles juridiques et politiques à l'engagement d'une responsabilité pour les atteintes subies par les déplacés environnementaux.....89

§1-Difficultés « techniques » à l'établissement d'un lien de causalité entre la contrainte environnementale et l'activité de certains acteurs.....89

A/Lien de causalité entre dommage subi par les individus et activités nuisibles encore soumis à l'incertitude.....90

1- Renforcer la preuve du lien entre activité humaine et changement climatique 90

2- Propositions de reconnaissance d'une responsabilité partielle pour les auteurs d'émissions de GES 92

B/Répartition de responsabilité délicate entre les différents auteurs potentiellement identifiés 94

1- Identification des auteurs en fonction de leur capacité de contrôle des activités 95

2- Recherche de modalité de répartition entre les auteurs de l'atteinte 97

§2-Un droit de la responsabilité et de l'environnement encore fragile 99

A/Des obligations en matière de lutte contre le changement climatique et les atteintes à l'environnement encore insuffisamment affirmées et précisées ... 99

1- Du droit international général à la CCNUCC : une obligation de limitation des émissions néfastes reconnue 100

2- Une effectivité des obligations contestée du fait d'un manque de précision 102

B/Une compétence et un accès au juge encore largement conditionnés par la volonté souveraine des États 104

1- Manque de volonté étatique de règlement juridictionnel des différends pour des litiges interétatiques 104

2- Droit interne de la responsabilité, des prémices prometteuses 106

TITRE 2 : DES DÉPLACEMENTS ISSUS DE LA MALADAPTATION 112

Chapitre 1 : Le risque, au centre de la maladaptation génératrice de déplacement..

Section 1 : Le risque côtier, une approche longtemps centrée sur l'aléa 115

A/ Un contrainte environnementale débutant par l'incertitude....115

1- Incertitude freinant la prise de décision 116

2- Culture du risque : aide à l'anticipation et à l'action 118

B/Emergence progressive d'un besoin de stratégie plutôt qu'une construction empirique....120

1- Les principes de prévention et de précaution : l'incertitude du risque saisie par le droit 120

2- Vers une stratégie d'anticipation des risques côtiers et de leur aggravation 123

§2- Gestion du risque côtier par la protection contre l'aléa....125

A/ Une anthropisation du littoral nécessitant d'importants aménagements 125

B/ La gestion du risque essentiellement menée par la construction d'ouvrages de défense 126

Section 2 : Les limites de l'approche centrée sur l'aléa : le déplacement, conséquence de la maladaptation 129

A/ La catastrophe : révélateur des lacunes de la stratégie d'adaptation 129

B/ Des mesures de protection aggravant la dégradation 131

1- Des ouvrages de défense bouleversant les équilibres naturels des littoraux 131

2- Des modes de vie et d'exploitation sur les littoraux à remettre en cause 134

§2- Le déplacement, conséquence de la maladaptation ou technique d'adaptation ? 135

A/ Le déplacement conséquence de la maladaptation 135

B/ Vers un déplacement intégré à la stratégie d'adaptation 137

Chapitre 2 : La prise en compte de la vulnérabilité pour sortir de la maladaptation 140

Section 1 : Complexité et imbrication des facteurs de vulnérabilité dans les zones côtières 141

§1- Les zones côtières : des territoires particulièrement vulnérables aux risques 141

A/Degré de vulnérabilité et proportion de territoire soumis au risque 142

1- Littoraux et deltas : une part souvent importante du territoire attractif 142

2- Les particularités des territoires insulaires : une vulnérabilité atypique ? 144

B/Vulnérabilité inhérente au niveau de vie et à la situation économique dans les zones potentiellement impactées 147

1- Lien entre pauvreté et vulnérabilité : l'incapacité financière de s'adapter 147

2- Impact du changement climatique sur les enjeux économiquement importants 149

§2-La vulnérabilité sociale et politique 151

A/Discriminations et inégalités dans la vulnérabilité au sein de la société : la question des minorités 151

1- Les groupes vulnérables indépendamment du risque 152

2- *Des minorités spécifiquement impactées par les risques naturels* 154

B/ L'attachement des populations au territoire, conditionnant leur capacité à concevoir et réaliser le déplacement 156

1- Valeur pécuniaire et culturelle de la terre, freinant le départ 156

2- Facilitation du départ en présence d'une histoire ou d'une culture migratoire importante 158

§1- Existence de normes de protection contre les risques naturels : assurance d'un environnement propice au respect des droits de l'homme 161

A/ De la consécration du droit à un environnement sain à son intégration dans des outils effectifs 161

1- Droit à l'environnement et application au risque naturel 162

2- Intégration dans les différentes branches du droit interne 164

B/ Des normes procédurales au service de l'effectivité du droit à l'environnement sain 166

1- L'accès à la justice préalable à la capacité d'adaptation face au risque 166

2- Participation à la prise de décision, facteur de réduction de la vulnérabilité 168

§2- Difficultés concrètes à l'application du droit, un facteur de vulnérabilité 169

A/ Un droit existant mais non adapté ou appliqué : l'« illusion de sécurité » 169

B/Une vulnérabilité accentuée par des paramètres extérieurs au contenu du droit 171

PARTIE 2 : GESTION DU DÉPLACEMENT ET DE SES CONSEQUENCES SUR TERRITOIRES : DU DEPLACEMENT SUBI AU DEPLACEMENT PLANIFIÉ 174

TITRE 1 : POUR UNE VISION INTÉGRÉE DU DÉPLACEMENT DANS LES STRATÉGIES DE GESTION DES RISQUES 178

Chapitre 1 : Pour le recours au déplacement parmi les méthodes de réduction des vulnérabilités 181

Section 1 : La protection des personnes par la gestion du territoire 182

§1-Les pouvoirs publics, acteurs majeurs de l'orientation stratégique territoriale 182

A/ Responsabilité dépendant de la capacité à assurer leur mission de protection 183

1- Développement du champ d'action de l'État : un socle pour la justification des mesures de prévention et de protection 183

2- L'étendue de la responsabilité des pouvoirs publics conditionnée par la stratégie adoptée par les autorités face aux risques 186

B/ Des règles d'aménagement du territoire et de protection face au risque afin d'organiser l'adaptation 188

1- La réglementation de l'occupation du territoire : préalable à l'identification des zones à déplacer 189

2- Nécessaire surveillance continue des ouvrages de protection 191

§2- Au-delà des pouvoirs publics, le rôle nécessaire des différents acteurs institutionnels et non étatiques 194

A/ Clarification nécessaire dans la répartition des obligations entre les acteurs afin d'éviter ou réduire l'exposition au risque 195

1- Amélioration de la coordination entre les acteurs institutionnels (États et collectivités territoriales) 195

2- Implication nécessaire des acteurs privés et non étatiques (particuliers, ONG, communautés) mais encadrée par les autorités 199

B/ Le contrôle du juge garant de la mise en œuvre de la stratégie de gestion des risques 200

1- Systématisation du contrôle des autorisations d'urbanisme 201

2- Développement encore marginal de sanctions pénales pour le comportement des élus 202

Section 2 : Le recours au déplacement forcé, méthode de réduction de la vulnérabilité 207

A/ L'expropriation, une procédure ancrée dans les systèmes reposant sur le droit de propriété 208

1- L'utilité publique, fondement de la procédure d'expropriation 208

2- Régularité de la procédure conditionnée par le contrôle du juge 210

B/De l'utilité publique au risque : de l'intérêt collectif à la protection du particulier 212

1- Mobilisation de la notion d'utilité publique au profit de la gestion des risques ? 212

2- Expropriation pour risque naturel (EPRN) « à la française » : le risque, nouveau fondement à l'expropriation 213

§2- Le coût de l'expropriation, élément déterminant dans le choix de gestion de risque ? 215

A/ Critère de danger grave pour la vie et mise en balance avec les autres coûts 216

B/ Le coût de l'expropriation à déterminer : un choix de gestion de risque? .218

1- Clarté des règles de transfert de propriété et d'évaluation du bien, préalable à l'attribution d'une juste compensation 219

2- A la recherche d'une juste compensation 222

Chapitre 2 : Un déplacement incité : la question des enjeux matériels 226

Section 1 : Impact indirect des obligations de prévention et de protection sur le bien sur le maintien 227

§1- Régime du bien situé dans une zone à risque et soumis à des prescriptions 228

A/Nature et régime du zonage des risques et des prescriptions afférentes ...228

1- Des prescriptions à encourager mais impactant le droit de propriété 229

2- Une indemnisation des prescriptions en question 230

B/ Des instruments juridiques incitatifs du retrait à transposer ? 233

1- Rolling easement et autres « mesures négociées « de retrait : des initiatives à diffuser ? 234

2- Limite à la reconstruction post-catastrophe : l'« opportunité de la catastrophe » ? 236

§2- Vers une facilitation des moyens de se séparer des biens situés en zones à risques 238

A/Les autorités, incitatrices de la cession du bien 238

1- Acquisition amiable : à la recherche d'un cadre plus souple et consensuel à disposition des autorités 239

2- Le droit de préemption, un outil à développer 240

B/ Vers un droit de délaissement à l'initiative des populations ? 242

Section 2 : Influences des modalités d'indemnisation des pertes matérielles sur les choix individuels de départ 246

§1-Assurances et fonds : un rôle important dans la stratégie d'adaptation ...246

A/ Solidité du système dépendant de l'indemnisation répartie entre secteur privé assurantiel et pouvoirs publics 247

1- Des risques différents imposant une distinction dans les aléas assurables 247

2- Les pouvoirs publics en appui d'un secteur assurantiel privé parfois limité en capacité 249

B/ Fonds ou assurance : de l'importance de la capacité financière pour influencer l'adaptation 251

1- Nécessité de développer des fonds spéciaux 251

2- Construction progressive de système d'assurance dans les pays en développement 252

§2-Modulation de l'indemnisation, privilégiant le maintien dans certaines zones, incitant au départ dans d'autres : quels critères ? 254

A/ Effets contreproductifs de certaines modalités de financement sur les comportements 254

B/ Transfert du choix de stratégie des pouvoirs publics vers les individus : où placer le curseur ? 256

TITRE 2 : POUR UNE AUTRE AMBITION DU DÉPLACEMENT EN FAVEUR DU DÉPLACÉ ET DE LA COMMUNAUTÉ 261

Chapitre 1 : Retour au déplacé : des droits préservés et une installation optimisée 263

Section 1 : Une planification de la prise en charge des déplacés pensée en amont de la réalisation du risque 265

§1- Le droit humanitaire au service des déplacés face aux catastrophes naturelles 265

A/ Des déplacés protégés par le biais de principes humanitaires : une préoccupation internationale 266

1- Principes relatifs à l'accueil des migrants applicables en toutes circonstances 266

2- Des principes humanitaires ancrés dans le droit international, applicables en toutes circonstances 269

B/ Des principes réaffirmés et adaptés aux catastrophes naturelles et environnementales 272

1- Développement de dispositifs d'encadrement et d'anticipation de l'aide humanitaire pour un déplacement moins long et moins contraignant 273

2- De nouveaux cadres de coopération pour une gestion globale de la catastrophe 275

§2- Le respect des droits fondamentaux des déplacés dans l'alerte et l'évacuation 278

A/ L'alerte organisée en amont 279

B/ Vers une amélioration des conditions de prise en charge dès le début du déplacement 282

Section 2 : Construire le déplacement à long terme ensemble et dans la globalité de ses aspects 286

A/ Droit à l'information, pour une acceptation et une prise de décision facilitée 287

B/ Développement des processus participatifs pour assurer la pertinence du déplacement et en fixer les modalités 289

§2-Concertation et préparation de l'installation dans les zones d'accueil : pour une approche globale du déplacement 292

A/ Identification, détermination du statut, et aménagement de la zone d'accueil 292

1- Outils de recherche et d'acquisition de terrain ou d'habitation dans des zones déjà développées 293

2- Organisation d'une relocalisation collective ; de l'insertion dans une collectivité préexistante à la création d'une nouvelle 295

B/ Une installation pensée au-delà de la seule acquisition d'un nouveau lieu d'habitation 296

1- Les relations sociales, essentielles à l'intégration : le lien avec les populations d'accueil 297

2- De l'intégration à l'autonomie économique : adaptation à l'économie locale et reconversion 299

Chapitre 2 : Le déplacement : d'autres perspectives pour les territoires quittés 302

Section 1 : Continuité identitaire des déplacés issus des petits États insulaires conditionnée par le statut des territoires quittés 303

§1-Maintien juridique de l'État grâce à l'adaptation de sa définition, malgré l'inhabitabilité ou la disparition de son territoire 303

A/ L'État : une définition théorique, mais adaptable aux réalités 304

1- Théorie classique de l'État : les points de blocage théoriques pour la continuité des petits États insulaires 304

2- Des réalités révélant une définition de l'État plus fluctuante 306

B/ Pour une réinterprétation des règles internationales et une redéfinition de l'État en faveur des petits Etats insulaires 307

1- Le droit maritime en appui pour le maintien d'un territoire : pour la consécration de frontières fixes 307

2- Vers la consécration d'États « déterritorialisés » ? 310

§2-Adaptation des règles régissant les relations entre États en faveur de la protection des populations insulaires déplacés 312

A/ Organisation du statut des personnes sur le territoire d'accueil dans le respect de leur identité et nationalité d'origine 312

1- Octroi de la nationalité adaptée à la situation de l'État et des ressortissants 312

2- Affirmation d'une protection pour les déplacés devenus minorités 314

B/ S'appuyer sur les liens régionaux préexistants et les renforcer dans l'intérêt des déplacés 316

1- Vers des statuts de transition, en collaboration avec les pays d'accueil 316

2- Des évolutions animées par les dynamiques régionales 318

Section 2 : Encadrement de l'exploitation des terrains, nécessaire pour éviter de nouvelles mises en danger et protéger l'environnement 322

§1-Une gestion des zones délaissées supervisée et encadrée par les autorités, dans le but de contrôler l'exposition aux risques 322

A/ Importance pour les autorités de maitriser les territoires afin d'éviter de nouvelles expositions au risque 323

1- Développement de mécanismes de contrôle et de soustraction des terres au marché foncier 323

2- Droit au retour conditionné par une évolution dans le degré ou la maitrise du risque 325

B/ L'activité économique le respect des exigences de sécurité et de gestion intégrée des zones côtières 328

1- Contrôle de l'activité privée pour un développement maitrisé du littoral 328

2- Gestion des ressources communes au bénéfice des déplacés : le maintien de la souveraineté sur les ressources naturelles 329

§2- Des territoires au service de la protection de l'environnement et du reste de la population 331

A/Préservation des territoires pour une protection des espaces littoraux et une ouverture au public dans un but pédagogique 331

1- Développement et création d'instruments de protection des espaces naturels (parcs) 332

2- Le Conservatoire du littoral français, un exemple prometteur 334

B/ Vers une valorisation patrimoniale de ces territoires ? 336

1- Pertinence de la notion de patrimoine commun 336

2- Patrimoine matériel et immatériel de l'UNESCO : une reconnaissance symbolique 338

CONCLUSION 341

BIBLIOGRAPHIE 345

TABLE DES INDEX 403

ANNEXE 1 : IMPACT DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES SUR LES DROITS DE L'HOMME 405

ANNEXE 2 : SCHEMAS REPRESENTANT LES TYPOLOGIES DE DEPLACEMENTS 407

TABLE DES MATIÈRES 409

114

Résumé

Les zones côtières ont depuis longtemps été attractives pour leur potentiel économique, et leur intérêt touristique et résidentiel. Elles ont fait l'objet d'une implantation massive dans tous les pays du monde. Or, les littoraux sont non seulement fragilisés par cette anthropisation, mais sont également sujet à des dégradations liées au changement climatique. À l'élévation du niveau de la mer souvent mise en avant dans les médias s'ajoute l'érosion intensifiée par les tempêtes et ouragans à répétition. Alors qu'émerge depuis plusieurs années la question des déplacés environnementaux ne disposant d'aucun statut protecteur, et dont le symbole le plus extrême est la situation de certains petits États insulaires dont le territoire est menacé de disparition par la montée des eaux, la question de la gestion de cette problématique dans le respect des droits humains se pose de manière accrue. L'enjeu de ce travail, s'appuyant sur des pays au profil différent : Bangladesh, États-Unis, France, petits États insulaires (notamment les Maldives, Kiribati, Tuvalu), est de rechercher les causes profondes de cette contrainte devenue tellement intense qu'elle conduit au déplacement, pour favoriser l'adaptation sur place ou mettre en œuvre un déplacement non plus conçu comme un échec mais comme une stratégie d'adaptation. Ce changement de perspective impliquera de mobiliser des outils juridiques issus de branches variées du droit (urbanisme, assurance, responsabilité droit humanitaire, etc.) et surtout de respecter certains principes afin d'assurer l'anticipation et l'acceptation de la démarche par les populations. Fort de l'étude de ces exemples, il s'agira d'identifier ces éléments communs tout en mettant en lumière et en tenant compte des spécificités de chaque pays, de chaque communauté.

Mots-clés

Zones côtières – Déplacement – Érosion – Montée du niveau de la mer – Adaptation – Changement climatique – Risques naturels – Stratégie – Droits humains – Anticipation – Protection

---

Abstract

Coastal areas have always been attractive for their economic potential and their touristic and residential interest. They have been massively settled in countries all over the world. However, while coastlines are weakened by human impact, they are also subject to degradations due to climate change. Besides the sea-level rise, often emphasized by the media, we must consider the erosion caused by storms and hurricanes. The current context is strongly marked by the question of the environmental displaced persons who do not have any status. This situation can be illustrated by the small island states whose territory is threatened by the sea-level rise. Thus, the issue of managing these problems in respect with human rights arises to an increased extent. The challenge of this work, supported by different country profiles: Bangladesh, USA, France, Small Island States (including the Maldives, Kiribati, Tuvalu), is to seek the root causes of this dilemma that has become so intense that it leads to displacement, and then to promote and facilitate adaptation *in-situ* or adopt new displacement policies that are no longer perceived as a failure but as an adaptation strategy towards risks. This change of perspective intends to mobilize legal tools from various branches of law (Urbanism, Insurance, Liability and humanitarian law, etc.). It also intends to respect principles to ensure anticipation and acceptance of the approach by the people. With the study of these examples, we must identify these commons elements and take into account the specificities of each country and each community.

Key words

Coastal areas – Displacement – Erosion – Sea level rise – Hurricanes – Adaptation – Climate Change – Natural risks – Strategy – Human Rights – Anticipation – Protection