



HAL
open science

**Les enjeux de la protection des déplacés
environnementaux : du cadre du mandat à l'intérêt
politique, contribution à l'étude des fonctions juridiques
et humanitaires du HCR et de l'OIM**

Marine Denis

► **To cite this version:**

Marine Denis. Les enjeux de la protection des déplacés environnementaux : du cadre du mandat à l'intérêt politique, contribution à l'étude des fonctions juridiques et humanitaires du HCR et de l'OIM. Sociologie. Université Paris-Nord - Paris XIII, 2023. Français. NNT : 2023PA131050 . tel-04482369

HAL Id: tel-04482369

<https://theses.hal.science/tel-04482369>

Submitted on 28 Feb 2024

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.

**Les enjeux de la protection des déplacés
environnementaux : du cadre du mandat à l'intérêt
politique, contribution à l'étude des fonctions
juridiques et humanitaires du HCR et de l'OIM**

Marine Denis

Thèse pour l'obtention du grade de docteur en droit public

Présentée et soutenue publiquement le 15 décembre 2023

Ecole doctorale Erasme — Université Sorbonne Paris Cité (USPC)

Direction de recherche

Christel Cournil, Professeure des universités, Sciences Po Toulouse, Directrice.

Catherine Fabregoule, Maître de conférences HDR, Université Sorbonne Paris Nord, co-directrice.

Membres du jury :

Antoine Pecoud, Professeur des universités, Université Sorbonne Paris Nord, Président.

Bérangère Taxil Professeur des universités, Université d'Angers, Rapporteur.

Agnès Michelot, Maître de conférences HDR, Université de la Rochelle, Rapporteur.

Catherine Wihtol de Wenden, Directrice de Recherche CNRS émérite Science-Po Paris, examinatrice.

Despina Sinou, Maître de conférences, Université Sorbonne Paris Nord, examinatrice.

*À ma grand-mère Jacqueline,
ton optimisme et ton altruisme ne m'ont jamais quitté.*

Affidavit

Je soussignée, Marine Denis, déclare par la présente que le travail présenté dans ce manuscrit est mon propre travail, réalisé sous la direction scientifique de Christel Cournil, Professeur des universités à Sciences Po Toulouse, directrice et Catherine Fabregoule, maître de conférences HDR à l'Université Sorbonne Paris Nord, co-directrice, dans le respect des principes d'honnêteté, d'intégrité et de responsabilité inhérents à la mission de recherche. Les travaux de recherche et la rédaction de ce manuscrit ont été réalisés dans le respect à la fois de la charte nationale de déontologie des métiers de la recherche et de la charte de l'Université Sorbonne Paris Nord relative à la lutte contre le plagiat.

Fait à Grenoble, le 13 octobre 2023

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Marine Denis', with a long horizontal stroke extending to the right.

Marine DENIS

L'Université Sorbonne Paris Nord n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Si la thèse avait une représentation, elle pourrait être celle d'un long périple en montagne. Semé d'embûches et d'imprévus, atteindre le sommet devient possible grâce au soutien et à la confiance des personnes que l'on rencontre tout au long du chemin.

Je tiens tout d'abord à exprimer mes remerciements et ma gratitude la plus sincère à mes directrices de thèse pour leur accompagnement sans faille tout au long de ces six années. Leur disponibilité, leur éthique et leur compréhension auront été fondamentales dans l'achèvement de ce travail. Leur supervision, à la fois rigoureuse et bienveillante, fut essentielle.

Mes remerciements vont également à l'équipe du medialab' Sciences Po dans laquelle j'ai commencé cette thèse et dont je garde le souvenir d'une expérience riche d'apprentissages. J'ai une pensée pour Laurent Neyret et Emmanuelle Tourme-Jouannet, mes encadrants de mémoire, grâce auxquels j'ai découvert la recherche et qui m'ont encouragé à poursuivre en doctorat. Je tiens également à remercier mes collègues enseignant·es auprès desquel·les j'ai découvert l'importance de la transmission et de la pédagogie. Ma découverte de l'enseignement et la joie que j'ai ressentie à l'exercer ont contribué à l'achèvement de ce travail.

Je tiens à remercier les personnes qui ont accepté de répondre aux différents entretiens à New Delhi, Dhaka, Genève, Lima et Saint-Louis. Ces échanges ont permis de nourrir cette recherche et de confronter l'approche théorique à celle du terrain. Merci à Emnet Gebre, Alice Baillat et Lucile Maertens pour leur disponibilité et leur générosité. J'ai une pensée chaleureuse pour les membres de l'équipe de la web-série *Les Déplacés climatiques*, Lucie, Pablo, Guillaume, Charlotte, Oliver et Paloma. Nos tournages ont contribué à donner du sens à ce travail de recherche. Je tiens également à remercier mes collègues de l'association *Notre Affaire A Tous* pour ces années d'engagement, à faire vivre le droit et le politique.

Je tiens à remercier mes compagnons et compagnes de route de l'Institut de Droit de l'Environnement à l'Université Lyon III Jean Moulin. Nous avons partagé coups durs et bonnes nouvelles avec sincérité et solidarité. Je remercie Philippe Billet et Isabelle Michallet de m'avoir accueilli et fait une place dans cette équipe de recherche audacieuse.

Cette thèse n'aurait pas vu le jour sans la patience et la compréhension de l'équipe de collaborateurs et collaboratrices du cabinet de la mairie de Grenoble, grâce à laquelle j'ai pu achever ce travail dans des conditions idéales. Je tiens à remercier Éric Piolle pour sa confiance.

Tout au long de ce périple délicat et incertain, j'ai eu la chance d'être épaulée et encouragée par mes ami·es. Je tiens à remercier chaleureusement Matthias, Tom, Loïc, Oriane, Romain et Reiko pour leur précieux travail de relecture, Pierre, Cloé, Marie, Pauline, Rémy, Astrid, Morgane, Camille et Robin pour m'avoir permis de souffler et soutenu jusqu'au dépôt. Merci aux copains pour l'organisation de ce week-end de retrouvailles à Marseille. Je remercie Béatrice pour son accompagnement. J'ai une pensée affectueuse pour mes parents, leur gentillesse, leurs attentions et leur indéfectible soutien « dans la dernière ligne droite ».

Enfin, je tiens à remercier ma compagne, Amaïs. Vous avez été un pilier durant ces trois dernières années dans les moments d'incertitude, de difficultés et parfois de découragement. Votre soutien, votre confiance et vos précieuses lectures (et relectures !) m'ont permis d'arriver au bout de ce long chemin et de le célébrer, à vos côtés. Merci d'avoir été toujours présente et patiente. Merci pour votre amour.

*« Construisez-vous une maison ailleurs.
Comme si la vie faisait des racines en un
claquement de doigts ! »*

« Mahmoud ou la montée des eaux », Antoine Walters.

Résumé

Le HCR et l'OIM ont été créés dans un contexte international post-Seconde Guerre mondiale afin de répondre aux demandes des États relatives au flux de personnes réfugiées et déplacées. Les compétences de protection et d'assistance assurées par ces deux institutions internationales s'inscrivent dans le cadre d'un mandat, délimité par les *États*. Les déplacements forcés de population en raison des effets du changement climatique ont amené le HCR et l'OIM à se positionner sur ce nouvel enjeu de protection internationale. Au regard de leurs mandats, les deux institutions internationales n'ont pas de compétence spécifique pour assurer la protection, tant juridique qu'opérationnelle de cette nouvelle catégorie de personnes déplacées. Cependant, leurs interventions post-catastrophes naturelles récurrentes depuis les années 90 révèlent une pratique d'assistance humanitaire à destination d'un nouveau public de bénéficiaires qui ne relèvent ni de la Convention de Genève ou du droit international des migrations. La protection des déplacés environnementaux est un enjeu double pour le HCR et l'OIM. Il traduit une environnementalisation progressive des deux institutions, non sans conséquences politiques en interne et à l'égard des États. Par ailleurs, l'intérêt du HCR et de l'OIM pour la question environnementale a été un facteur d'opportunité pour intégrer de nouveaux espaces de gouvernance, du régime climat à la gouvernance internationale des risques.

Abstract

UNHCR and IOM were created in the post-World War II international context to respond to the demands of States concerning the flow of refugees and displaced persons. Legal protection and assistance provided by these international institutions are within the framework of a mandate defined by the Member States. The forced displacement of populations due to the effects of climate change has led the UNHCR and IOM to position themselves in this new challenge of international protection. In view of their mandate, these institutions have no specific competence to ensure the legal and operational protection of this new category of displaced persons. However, their recurrent post-natural disaster interventions since the 90s have revealed a practice of humanitarian assistance adapted to a new group of beneficiaries who are not covered by the Geneva Convention or international legal framework on migration. Protecting the environmental-displaced presents a twofold challenge for UNHCR and IOM. It means a gradual environmentalization of both institutions, which would have political consequences both internally and in relation to government partnerships. UNHCR's and IOM's interest in environmental issues constitutes an opportunity to integrate new areas of governance, from the climate regime to international risk governance.

Liste des principales abréviations

AFDI : Annuaire Français de Droit International
AMCC : Alliance Mondiale contre le Changement Climatique
AOSIS : *Alliance Of Small Islands States*
AWG-LCA : *Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action*
BCAH : Bureau pour la Coordination des Affaires Humanitaires
CCCM : Module de coordination et de gestion de camp
CCNUCC : Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique
CDB : Convention sur la diversité biologique
CDF : *Clean Development Fund*
CDH : Conseil des Droits de l'Homme (anciennement Commission des Droits de l'Homme)
CDI : Commission du Droit internationale
CDM : *Clean Development Mechanism*
CEDEAO : Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest
CEDH : Cour Européenne des Droits de l'Homme
CIISE : Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États
CIJ : Cour Internationale de Justice
CIME : Comité intergouvernemental pour les migrations européennes
CIR : Comité intergouvernemental pour les réfugiés
CLD : Convention sur la lutte contre la désertification
CMA : *Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement*
CMMI : Commission Mondiale sur la Migration Internationale
CND : Contributions Nationales Déterminées
CNUCED : Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
CPJI : Cour Permanente de Justice Internationale
Coll. : Collection
COP : Conférence des Parties
CSU : Coordonnateur des secours d'urgence
DIH : Droit International Humanitaire
DSR : Détermination du Statut de Réfugié
DTPS : Dispositions temporaires de protection ou de séjour
DUDH : Déclaration Universelle des Droits de l'Homme
ECOSOC : Conseil Économique et Social de l'ONU
éd : Edition
FAO : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
GCF : *Green Climate Fund*
GEF : *Global Environment Fund*
GES : Gaz à Effet de Serre
GIEC : Groupe d'Expert Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat
GONGOS : *Government Oriented Non Governmental Organizations*
HCDH : Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme
HCR : Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés

IASC : Comité permanent inter-organisations
 IDMC : *Internal Displacement Monitoring Centre*
 IGAD : Autorité inter gouvernementale pour le développement
 MECC : *Migration, Environment and Climate Change*
 MECLEP : *Migration, Environment and Climate Change: Evidence for Policy*
 MDP : Mécanisme de Développement Propre
 MINUSTAH : Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti
 MSF : Médecins Sans Frontières
 NRC : *Norwegian Refugee Council*
 OCHA : Bureau de la coordination des affaires humanitaires
 OIM : Organisation Internationale pour les Migrations
 OING : Organisation Internationales Non-gouvernementales
 OIR : Organisation Internationale des Réfugiés
 OIT : Organisation Mondiale du Travail
 OMC : Organisation Mondiale du Commerce
 OMM : Organisation Météorologique Mondiale
 OMS : Organisation Mondiale de la Santé
 ONG : Organisation non-gouvernementales
 ONGE : Organisations Non Gouvernementales Environnementales
Op. cit. : *Opere Citato*
 OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique Nord
 p. : Page
 PAC : *Pacific Access Category*
 PAROI : Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales
 PCR : Processus Consultatifs Régionaux
 PDD : *Platform on Disaster Displacement*
 PEID : Petits États insulaires En Développement
 PFISCC : *Pacific Islands Students Fighting Climate Justice*
 PIDPP : Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays
 PMA : Pays les Moins Avancés
 PNUE : Programme des Nations Unies pour l'Environnement
 PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
 PRCD : Principes des Responsabilités Communes mais Différenciées
 RCADI : Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye
 RICR : Revue internationale de la Croix Rouge
 REDD+ : *Reducing emissions from deforestation and forest degradation*
 RGDIP : Revue générale de droit international public
 RPG : *Refugee Policy Group*
 SDN : Société des Nations
 SFDI : Société Française de Droit International
 SGNU : Secrétaire Général des Nations Unies
 SIDS : *Small Island Developing States*
 TCLM : *Temporary and Circular Labour Migration*

TPS : *Temporary Protected Status*

UA : Union Africaine

UE : Union Européenne

UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

UNDRR : Bureau des Nations Unies pour la Réduction des Risques de Catastrophe

UNDRO : Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe

UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'enfance

UNRWA : Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les Réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

UNRRA : Administration des Nations Unies pour le Secours et la Reconstruction

UNU-EHS : *United Nations University – Institute for Environment and Human Security*

TFD : *Task Force on Displacement*

WIM : *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage*

Vol. : Volume

Sommaire

Introduction

Partie I : Le HCR et l'OIM à la recherche d'une réponse juridique adéquate devant l'émergence de la migration environnementale, problème public mondial

Titre I : L'émergence de la thématique environnementale à l'épreuve des mandats du HCR et de l'OIM

Chapitre I : L'action du HCR et de l'OIM délimitée par le cadre de leurs mandats

Chapitre II : L'inscription de la migration environnementale à l'agenda du HCR et de l'OIM

Titre II : Un droit des organisations internationales évolutif : les marges de manœuvre juridiques et opérationnelles du HCR et de l'OIM dans la protection juridique des déplacés environnementaux

Chapitre I : Le dépassement des acquis du droit international public par une interprétation contextuelle

Chapitre II : L'hypothèse de nouvelles compétences de protection de nature coutumière pour le HCR et l'OIM

Partie II : La recherche du HCR et de l'OIM de modalités de protection des déplacés environnementaux dans de nouveaux espaces de gouvernance internationaux

Titre I : La participation du HCR et de l'OIM aux négociations climatiques, un nouvel espace de gouvernance pour la protection des déplacés environnementaux

Chapitre I : L'association inédite du HCR et de l'OIM aux cadres de réflexion et de recherche de protection des déplacés environnementaux dans les négociations climatiques pré-Paris

Chapitre II : Les conséquences de l'adoption de l'Accord de Paris sur la pérennité et la visibilité de la mobilité humaine dans les négociations climatiques

Titre II : La recherche, par l'OIM et le HCR, d'une protection des déplacés environnementaux dans de nouveaux espaces de gouvernance internationale

Chapitre I : L'appropriation et la promotion par le HCR et l'OIM du vocable des droits humains à l'aune de la mobilité environnementale et climatique

Chapitre II : L'avenir du HCR et de l'OIM dans une gouvernance transversale et fragmentée

Conclusion générale

Introduction

1. Bruno Latour écrivait en 2016, dans l'un de ses derniers ouvrages « *Le nouveau régime climatique balaye depuis longtemps toutes les frontières et nous expose à tous les vents sans que nous puissions construire de murs contre ces envahisseurs-là. Si nous voulons défendre nos identités, il va nous falloir identifier aussi ces migrants sans forme ni nation qu'on appelle, climat, érosion, pollution, épuisement des ressources, destruction des habitats. Même en scellant les frontières aux réfugiés sur deux pieds, jamais vous n'empêcherez les autres de passer* »¹. La migration volontaire et forcée constitue un phénomène aussi ancien que l'humanité. Lorsqu'elle repose sur une démarche volontaire, la migration répond à une volonté d'amélioration des conditions sociales et économiques. Face à des persécutions, des conflits armés, des violations des droits humains ou des catastrophes naturelles, la migration, bien que forcée, devient une stratégie nécessaire de survie. Les personnes se trouvent alors déplacées à l'intérieur de leur propre pays, dans d'autres territoires transfrontaliers ou encore plus lointains.

2. Si la migration a toujours été utilisée comme un moyen d'adaptation face aux évolutions sociétales, économiques et environnementales, le XXe siècle est traversé par une augmentation des mouvements de population. Les deux guerres mondiales, les régimes totalitaires puis l'avènement de l'État d'Israël, la naissance des États du Pakistan et du Bangladesh sont des séquences historiques marquées par le déplacement de millions de personnes. Si l'instabilité politique constitue un facteur clé dans les décisions d'émigration, les raisons économiques liées à l'insécurité alimentaire, aux inégalités sociales et aux dégradations environnementales ne doivent pas être sous-estimées. L'intrication de ces facteurs rend l'identification ou l'isolement d'une seule cause plus difficile, les causes des migrations étant devenues interdépendantes².

3. Le phénomène de la migration environnementale est souvent présenté, à tort, comme une tendance nouvelle ou à venir dans les prochaines décennies³. Pourtant, l'intérêt des géographes pour les liens entre environnement et migrations peut être constaté à travers plusieurs publications et recherches dès la fin du XIXe siècle⁴. Les facteurs environnementaux et naturels ont toutefois été écartés du champ d'études de la migration dans la première moitié du XXe siècle et ce jusque dans les années 1980. Ce désintérêt s'explique par la montée du paradigme économique dans la théorie de la migration⁵ et l'essor d'une approche « technique » de l'environnement. Les migrations environnementales constitueraient une forme « primitive »

¹ B. LATOUR, « L'Europe refuge », dans H. GEISELBERGER, *L'âge de la Régression*, Premier parallèle, 2017, p. 3.

² E. GEBRE, *La protection internationale des personnes déplacées en raison des changements climatiques*, Thèse de doctorat sous la direction de M. Crouzatier, Université Toulouse 1 Capitole, 2016, p. 19.

³ E. PIGUET, A. PECOUD, P. de GUCHTENEIRE, « Changements climatiques et migrations : quels risques, quelles politiques ? » dans *L'Information géographique*, vol. 75, no. 4, 2011, pp. 86-87.

⁴ *Ibid.*, p. 90 : « En 1889, Ravenstein attribuait à un climat peu attrayant le fait d'avoir produit et de produire encore des courants migratoires », parmi d'autres facteurs tels que des lois mauvaises ou oppressives, un environnement hostile ou des motivations économiques. La géographe américaine Ellen Churchill Semple écrivit en 1911 que la recherche de terres meilleures, d'un climat plus doux et de conditions de vie plus faciles est à l'origine de nombreux mouvements de populations ».

⁵ *Ibid.*

de migration vouée au déclin en raison de la maîtrise technologique, par l'humain, de son environnement.

4. À l'aube des années 1980, le phénomène de la migration environnementale a émergé en tant que sujet de préoccupation politique dans la gouvernance onusienne de l'environnement. Le politologue Philippe Moreau-Defarges relève l'utilisation du concept de « gouvernance » en France, au XII^e siècle, pour qualifier la direction des bailliages. Les historiens anglais du Moyen Âge se réfèrent à la « *governance* » pour caractériser le mode d'organisation du pouvoir féodal. Ce terme resurgit dans la langue anglaise durant le dernier quart du XX^e siècle comme l'une des notions clés de l'univers des organisations, privées et publiques⁶. La fin de la Seconde Guerre mondiale est marquée par la volonté des États occidentaux de revitaliser le projet de « *société internationale* ». La création de l'Organisation des Nations Unies (ONU)⁷ a pour objectif la coopération interétatique et la promotion du maintien de la paix. La légitimité et la crédibilité de la « gouvernance mondiale » ont été renforcées à la chute de l'URSS et se sont imposées comme un concept majeur au début des années 90⁸.

5. La gouvernance se caractérise par l'ouverture du processus décisionnel à de nouveaux acteurs, l'horizontalité des formes d'interaction entre les acteurs qui ont des intérêts contradictoires et la recherche systématique de solutions consensuelles⁹. Le concept de gouvernance renvoie à un refus des formes verticales de gouvernement¹⁰ et promeut le critère d'universalité. Cette définition de la gouvernance est toutefois critiquée par plusieurs auteurs, estimant que cette conception gestionnaire et apolitique de la gouvernance nie les rapports de pouvoir et la distribution inégale ou asymétrique des forces¹¹. La gouvernance onusienne est composée des acteurs étatiques, des organisations internationales, dont le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale pour les Migrations (OIM). Dans un second temps, les organisations non gouvernementales (ONG), experts et organisations émanant de la société civile ont rejoint la « gouvernance mondiale ». Ces acteurs disposant de davantage de marge de manœuvre politique à l'égard des États ont joué un rôle crucial dans la mise à l'agenda onusien de la migration environnementale.

⁶ P. MOREAU-DEFARGES, *La gouvernance*. Presses Universitaires de France, 2015, pp. 4-5. : « *La thématique de la gouvernance plonge ses racines dans la grande rupture de la modernité. La gouvernance s'inscrit dans la quête permanente du meilleur système politique* ».

⁷ Article 2, Charte des Nations Unies, « *L'Organisation des Nations Unies et ses Membres, dans la poursuite des buts énoncés à l'Article 1, doivent agir conformément aux principes suivants : L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres* ».

⁸ *Ibid*, p. 7 : « *En 1995, la Commission sur la gouvernance globale, mise en place par les Nations unies, et composée de 28 personnalités représentatives de la planète, publie un rapport au titre très significatif : Notre voisinage global, marquant que la Terre tout entière est notre jardin, notre pré carré. Parallèlement, à la même époque, se multiplient les articles sur la gouvernance d'entreprise, avec, toujours, les deux mêmes préoccupations : envisager l'entreprise comme une totalité vivante et dynamique ; assurer la prise en compte des intérêts des différents protagonistes (actionnaires, dirigeants, employés...)* ».

⁹ P. SCHMITTER, « *Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance* », dans *La démocratie dans tous ses états*, Bruylant, 2000, p. 51 : « *pour qu'aucun d'eux ne puisse imposer une solution à lui seul, tout en étant suffisamment interdépendants pour qu'ils soient tous perdants si aucune solution n'était trouvée* ».

¹⁰ S. AYKUT, A. DAHAN, « *Gouverner le climat, 20 ans de négociations internationales* », Chapitre II « *Le régime climatique onusien* », Presses de Sciences Po, p. 25.

¹¹ P. MOREAU-DEFARGES, *La gouvernance*, *op. cit.*, pp. 4-5.

6. Dans la gouvernance onusienne, l'étude du phénomène de la migration environnementale a d'abord été circonscrite à la plus haute autorité spécialiste des enjeux environnementaux, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). Pourtant, ce sujet a généré bientôt des interrogations de nature juridique, au regard des défis qu'elle a soulevés en matière de protection et d'assistance humanitaire. Le champ de compétence, strictement environnemental du PNUE, est inadéquat pour appréhender la complexité et le caractère multicausal de la migration environnementale. Dès lors, le sujet connaît une expansion dans divers espaces de gouvernance de l'ONU, de celui des migrations, du droit international des droits de l'homme ou de la diplomatie climatique¹².

7. La thématique des déplacements de population liés à des facteurs environnementaux et climatiques a fait l'objet d'une politisation progressive, soit « *l'inscription d'un problème social, médical, culturel, voire "purement technique", dans la liste des questions traitées par les institutions explicitement politiques* »¹³. Elle a été inscrite à l'agenda de la gouvernance onusienne, révélant le caractère de problème public mondial, « *appelant un débat public, voire l'intervention des autorités publiques légitimes* »¹⁴. L'identification d'un problème public permet de justifier les moyens alloués à une politique publique et d'attribuer des responsabilités aux acteurs institutionnels, considérés comme légitimes pour répondre à ce problème.

8. Les réflexions relatives à la recherche d'une protection juridique et humanitaire pour les personnes déplacées environnementales émergent dans la sphère environnementaliste à l'aube du XXI^e siècle. Parmi les interrogations qui sous-tendent la quête d'un nouveau cadre de protection, le rôle des organisations et institutions internationales face à ce nouveau défi fut évoqué, et plus spécifiquement celui du HCR et de l'OIM. Historiquement, ces deux organisations ont été mandatées en 1950 par les États pour assurer, respectivement, la protection des personnes réfugiées et le transfert organisé des réfugiés, des personnes déplacées et des migrants.

9. Créés dans un contexte historique post-seconde guerre mondiale, le HCR et l'OIM se sont concentrés sur les facteurs traditionnels de déplacement inscrits dans leurs mandats (conflits, persécutions et besoin de main-d'œuvre économique dans les pays occidentaux). Les mandats ne font aucune référence aux facteurs de déplacement d'origine environnementale (I). Cependant, l'émergence de la migration environnementale comme un nouveau sujet de préoccupation et la recherche d'une protection pour les déplacés environnementaux positionnent le HCR et l'OIM face à une nouvelle question de droit international. La recherche de nouveaux cadres de protection pour les déplacés environnementaux soulève l'épineuse question de leur qualification juridique. Elle interroge ainsi les « vieux démons » du droit international¹⁵ et remet en question tout à la fois la restriction des critères d'attribution du statut de réfugié, l'efficacité du droit international des migrations et le droit à l'assistance écologique (II). Afin d'appréhender les conséquences juridiques et politiques de la mise à l'agenda de la migration environnementale au sein du HCR et de l'OIM, cette recherche s'appuie sur une

¹² S. MALJEAN-DUBOIS, M. WEMAERE, *La diplomatie climatique. Les enjeux d'un régime international du climat*, Pedone, 2010, 378 p.

¹³ J. LAGROYE, *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 367.

¹⁴ S. OLLITRAULT, « De la sauvegarde de la planète à celle des réfugiés climatiques : l'activisme des ONG », dans *Revue Tiers Monde*, 2010/4 (n° 204), p. 20.

¹⁵ E. GEBRE, *La protection internationale des personnes déplacées en raison des changements climatiques*, op. cit., p. 61.

démarche interdisciplinaire, au croisement des sciences juridiques et de la science politique (III).

I. LE HCR ET L'OIM : DES INSTITUTIONS, À PRIORI INADÉQUATES POUR ASSURER LA PROTECTION DES DÉPLACÉS ENVIRONNEMENTAUX

10. Afin d'appréhender la protection juridique des personnes déplacées par les effets du changement climatique par le HCR et l'OIM, il est essentiel de revenir au cadre initial de construction du mandat de ces deux institutions internationales. Le périmètre d'action du HCR et de l'OIM a été défini par les États dans un contexte d'après-guerre, afin de répondre à des besoins circonstanciés en matière de protection des personnes déplacées et de transfert de main-d'œuvre économique (A). Le cadre du mandat reposant sur la Convention de Genève dans le cas du HCR et sur la commande des États en matière de politique migratoire dans le cas de l'OIM a façonné leurs pratiques d'interventions (B).

A) Le HCR et l'OIM, acteurs historiques de la protection et de l'assistance aux réfugiés et migrants

11. Le HCR et l'OIM sont des acteurs juridiques et institutionnels. L'institutionnalisation d'une structure consacre la légitimité de son existence et de son développement dans le temps long. Les institutions sont tenues pour légitimes lorsque leurs procédures sont acceptables par tous, à fortiori par les États dans le cas des institutions internationales. Leurs normes doivent respecter une certaine proportionnalité entre la contribution et la rétribution, entre le poids de la contrainte et les avantages qu'on en retire¹⁶. Le HCR et l'OIM sont tenus d'honorer leur mandat confié par les États afin de conserver leur légitimité institutionnelle sur la scène internationale (1) et sont dépendants des logiques de coopération (2).

1) *Le HCR et l'OIM, deux institutions spécialisées délimitées par le cadre de leur mandat*

12. Le droit international contemporain a été fortement influencé par les compétences normatives des organisations internationales¹⁷. S'il n'existe pas de définitions de l'organisation internationale partagée de façon unanime¹⁸, un consensus semble avoir été trouvé autour d'éléments structurants¹⁹. Compte tenu de ces précisions, une organisation internationale peut être définie comme une « *association d'États établis par accord entre ses membres et doté d'un appareil permanent d'organes, chargé de poursuivre la réalisation d'objectifs d'intérêt* »

¹⁶ MC-SMOUTS., *Les organisations internationales*, Armand Colin, 1995, p. 23

¹⁷ La plupart des conventions multilatérales actuellement conclues dans le monde le sont dans le cadre d'organisations internationales. On entend ici par compétences normatives les actes unilatéraux qui ont une portée normative et créent des droits et des obligations pour les destinataires. Ces actes constituent le droit dérivé des organisations internationales.

¹⁸ M. VIRALLY, « Définition et classification : approche juridique », dans *Revue internationale des sciences sociales*, vol. XXIX, 1, 1977, pp. 228-231.

¹⁹ *Ibid.*

commun par une coopération entre eux »²⁰. Cette association s'effectue toutefois sous des formes très variées qu'une typologie doit souligner : le nombre plus ou moins grand d'États membres (organisations universelles et organisations régionales), l'étendue des compétences attribuées à l'organisation, les modalités de fonctionnement et la nature des pouvoirs de l'organisation (organisations de coopération et organisations d'intégration).

13. Sur la base de cette définition, le juriste Michel Virally définit l'organisation internationale par cinq caractéristiques : « *la base interétatique, la base volontariste, l'existence d'un appareil d'organes permanent, l'autonomie, la fonction de coopération* »²¹. Toute organisation internationale repose donc sur un traité ou une charte constitutive qui définit et délimite son cadre d'action. Le critère de l'appareil d'organe permanent et la dimension d'autonomie sont fondamentaux ; tant que l'organisation internationale n'en est pas dotée, elle n'est pas reconnue en tant qu'organisation internationale propre, mais en tant que conférence internationale. Parallèlement à ces critères définitionnels spécifiques, les organisations internationales possèdent trois sortes de compétences : des compétences normatives, des compétences opérationnelles et des compétences de contrôle²². Les compétences normatives se traduisent par l'édiction de règles de droit destinées à régir une situation ou une activité déterminée, initiées dès la création de la structure²³. Les compétences opérationnelles permettent à l'organisation d'exécuter elle-même la politique qu'elle a élaborée avec une certaine autonomie logistique, dans un espace toutefois cadré par le consentement de l'État dans lequel l'organisation internationale intervient (programmes de protection de l'environnement pour le PNUE, assistance opérationnelle aux réfugiés pour le HCR ou fournitures de produits alimentaires de première nécessité pour la FAO). Enfin, les compétences de contrôle permettent aux organisations de veiller à la régularité du comportement de leurs membres au regard de leurs obligations statutaires²⁴.

14. Parmi la diversité et la pluralité des organisations internationales existantes, nous nous intéresserons plus spécifiquement à la nature des institutions spécialisées, définies dans l'article 57 de la Charte des Nations Unies en ces termes : « *Les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvus, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économiques, sociaux, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes sont reliés à l'Organisation conformément aux dispositions de l'Article 63* »²⁵. Les institutions spécialisées disposent d'accords spéciaux déterminant leur rapport avec les Nations Unies et ont la capacité d'établir des relations de collaboration entre elles ou avec d'autres organisations internationales. Le Haut-Commissariat aux Nations Unies pour les Réfugiés ainsi que l'Organisation internationale des Migrations répondent à un certain nombre de critères, évoqués dans cette recherche, permettant de les qualifier d'institutions spécialisées.

²⁰ M. VIRALLY « Définition et classification des organisations internationales : approche juridique », dans G. ABI-SAAB (dir.), *Le concept d'organisation internationale*, UNESCO, 1980, p. 52.

²¹ *Ibid.*

²² M. BETTATI., *Le droit des organisations internationales*, coll. Que sais-je ? P.U.F., Paris, 1987, p. 26.

²³ *Ibid.*

²⁴ M. BETTATI., P-M DUPUY, « Les compétences des organisations internationales », dans M. BETTATI, P-M. DUPUY, *Les Organisations non gouvernementales et le droit international*, coll. Droit international, Economica, Paris, 1986.

²⁵ Charte des Nations, Article 57, *Chapitre IX : Coopération économique et sociale internationale*, 26 juin 1945.

15. Le HCR est un organisme international spécialisé fondé sur deux axes, l'un normatif et l'autre institutionnel. L'axe normatif s'appuie sur le socle juridique du HCR, la Convention de Genève de 1951 tandis que l'axe institutionnel renvoie à son fonctionnement administratif et bureaucratique²⁶. La Convention de Genève du 28 juillet 1951 est considérée comme le premier instrument international de protection des réfugiés. Elle constitue le cadre de référence sur lequel s'appuie le HCR pour assurer sa compétence de protection. Le préambule de la Convention de Genève de 1951 « *prend acte de ce que le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a pour tâche de veiller à l'application des conventions internationales qui assurent la protection des réfugiés, et reconnaissant que la coordination effective des mesures prises pour résoudre ce problème dépendra de la coopération des États avec le Haut-Commissaire* »²⁷.

16. Dans le cas de l'OIM, son acte constitutif a été adopté le 19 octobre 1953 par des États essentiellement occidentaux. L'acte constitutif définit les buts, les fonctions, le statut juridique, les questions financières, les conditions d'admission et les autres questions relatives au fonctionnement de l'organisation. Le préambule consacre la création de la structure administrative et institutionnelle : « *Les hautes parties contractantes rappelant la résolution adoptée le 5 décembre 1951 par la Conférence des migrations de Bruxelles [...] établissent l'Organisation internationale pour les Migrations ci-après dénommée l'Organisation et acceptent la présente constitution* »²⁸.

2) *Le HCR et l'OIM, acteurs institutionnels dépendants de logiques de coopération*

17. Si l'organisation internationale est avant toute chose une institution juridique établie par un acte juridique et gouverné par des règles de droit qui soumettent à leur contrainte aussi bien le fonctionnement des organes que le jeu des acteurs, le juriste Michel Virally lui reconnaît une qualité de phénomène social inscrit dans une histoire qui lui est propre et qui évolue au fil des rapports internationaux²⁹. Le politologue Guillaume Devin caractérise les organisations internationales comme des structures de coopération et de coordination qui disposent d'une autorité et d'un pouvoir de contrainte³⁰. Le processus d'institutionnalisation des organisations internationales requiert une autonomie politique, juridique et des ressources financières. Les acteurs qui prennent part aux organisations internationales agissent selon des orientations préexistantes et introduisent un minimum de cohérence dans les représentations, dans la définition des intérêts et des stratégies. L'institutionnalisation ne suppose ni l'égalité des acteurs ni leur sympathie mutuelle et a pour objectif de faciliter la gestion des activités ne pouvant être poursuivies que solidairement.

²⁶ F. ALZAROUNI, *Le régime juridique de l'action internationale des Émirats arabes unis en faveur des réfugiés*. Thèse de doctorat en sciences juridiques de l'Université de Normandie sous la direction de M. Abdelwahab Biad, 2019, p. 13.

²⁷ Préambule de la Convention de Genève, 1951.

²⁸ Constitution de l'OIM, accessible en ligne : <https://www.iom.int/fr/constitution-0>

²⁹ M. VIRALLY, « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale », *Le droit international en devenir : Essais écrits au fil des ans*, Genève, Graduate Institute Publications, 1990, p. 271.

³⁰ G. DEVIN, « Chapitre 1. Coopération et organisation », dans G. DEVIN (dir.), *Les organisations internationales*, Armand Colin, 2016, pp. 16-17.

18. Le HCR et l'OIM sont des acteurs institutionnels coopératifs en ce qu'ils nouent des partenariats avec d'autres organisations en incluant les objectifs, intérêts et stratégies de l'autre³¹. La coopération développée par le HCR et l'OIM avec des acteurs étatiques, des ONG ou des experts du monde académique sur le sujet des migrations climatiques, est développée essentiellement dans des arènes de « soft Law »³². À ce titre, l'initiative Nansen³³ est l'un des exemples phares de cette dynamique de coopération interacteur dans laquelle on observe un réseau d'acteurs impliqués sur la question des migrations climatiques dont l'appartenance institutionnelle diffère : on trouve le *Norwegian Refugee Council*, l'OIM et le HCR comme institutions, mais également la chercheuse Jane McAdam membre du comité consultatif.

19. Enfin, l'institutionnalisation du HCR et de l'OIM leur permet d'être des acteurs de production normative. À cet égard, les deux structures développent différents supports techniques et d'information à destination des États et des ONG, contribuant à la démarche plus générale du « plaidoyer ». Le HCR définit le plaidoyer comme un moyen de contribuer « à transformer les politiques et les services qui affectent les personnes déplacées au niveau national, régional et mondial »³⁴. Pour l'OIM, il s'agit d'un processus « visant à déclencher un changement positif en faveur d'un groupe ou d'une cause ou pour le respect, la protection et l'application d'un ou plusieurs droits en particulier. Ce changement peut concerner une politique, une législation, un programme ou un projet d'intérêt général »³⁵. Si le plaidoyer réalisé par le HCR et l'OIM ne constitue en aucun cas une norme, il participe à l'élaboration ou la production de celle-ci, lorsque les États y consentent.

B) L'expansion du HCR et de l'OIM soumise au cadre du mandat et de la supervision des États

20. Comprendre l'obstacle juridique auquel se heurtent le HCR et l'OIM lorsqu'ils abordent l'épineuse question du mandat implique de rappeler leur subordination à l'égard des États. La récente mise à l'agenda de la migration environnement en interne des deux institutions a été perçue par certains États membres comme un risque pour leur fonctionnement pérenne. L'hypothèse d'une protection élargie, accordée à de nouveaux bénéficiaires, a soulevé de nombreuses critiques internes au HCR, une structure attachée au respect strict du cadre de son mandat de protection originel (1). À l'inverse, le cadre souple du mandat de l'OIM a permis à l'organisation de s'intéresser à cette thématique sans éveiller de méfiance de la part des États (2).

³¹ M-C. SMOUTS, « *Les organisations internationales* », *op. cit.* p. 30

³² DALLOZ, Fiche d'orientation, septembre 2020. La soft Law est un anglicisme que l'on peut traduire en français par le « droit mou » ou « droit souple ». Il caractérise l'ensemble de règles dont la force normative. Il s'agit de règles de droit non obligatoires, mais dont les effets juridiques ne sont pas pour autant inexistantes.

³³ L'Initiative Nansen est un instrument de dialogue interacteur à destination des acteurs onusiens et des États participant à la réalisation d'un même Agenda de Protection.

³⁴ HCR, Site consulté en ligne le 31 mars 2021 : <https://www.unhcr.org/fr/plaidoyer.html>

³⁵ OIM, « *Guide de plaidoyer pour la défense des droits des migrants, réfugiés et demandeurs d'asile* », 2016, p.9.

1) Le HCR structure d'application légitime du droit international des réfugiés stricto sensu

21. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés a succédé à l'Organisation internationale des Réfugiés (OIR) le 1^{er} janvier 1951. L'OIR était une agence internationale mandatée par les États pour assurer la réinstallation de millions de personnes déplacées à la suite de la Seconde Guerre mondiale³⁶. L'OIR qualifie de déplacé « toute personne qui, par suite de l'action des autorités des régimes [...] [nazi ou fasciste, ou de régimes ayant pris part, aux côtés de ceux-ci, à la Deuxième Guerre mondiale] a été déportée du pays dont elle a la nationalité, ou dans lequel elle avait auparavant sa résidence habituelle, ou qui a été obligé de quitter ce pays, tel que les personnes qui ont été contraintes au travail obligatoire et qui ont été déportées du fait de leur race, de leur religion ou de leurs opinions politiques »³⁷. Cette première définition a été adoptée en vertu de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) 62 (I) du 15 décembre 1946. Elle ne prenait en compte que les déplacements à l'extérieur des frontières étatiques.

22. Le 14 décembre 1949, les États membres de l'AGNU votèrent en faveur de la création d'une nouvelle structure, le HCR³⁸. Ce dernier avait la tâche de préparer la rédaction de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, constituant le document clé de définition du droit des réfugiés, ses droits et les obligations incombant aux États. Les fondements du mandat du HCR résident dans trois textes majeurs. Premièrement, le statut de Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, votées par l'Assemblée générale le 14 décembre 1950³⁹ a donné naissance à l'organisation. Deuxièmement, en vertu de l'article 35 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951, le HCR était mandaté afin de surveiller l'application de celle-ci par les États. Troisièmement, les demandes spécifiques de l'Assemblée générale ou du Secrétaire général des Nations Unies (SGNU)⁴⁰ pouvaient étendre le mandat du haut-commissaire de façon *ad hoc* pour aider les États à faire face à un problème spécifique relatif à des personnes réfugiées.

23. La Convention de Genève et le Protocole de 1967 définissent les critères du « réfugié » et le type de protection, d'assistance et de droits dont il peut bénéficier. Le HCR est le gardien de la Convention de 1951, il dispose d'un mandat unique pour superviser son application et octroie une protection aux personnes requérantes conformément à son article 1 A⁴¹. L'adoption du Protocole additionnel à la Convention de Genève en 1967 a marqué un

³⁶ P. BRINGUIER, « Réfugiés », Universalis, p. 1. Article consulté en ligne le 17 décembre 2020 : <http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/refugiés/>

³⁷ Constitution de l'OIR du 15 décembre 1946, Recueil des traités, 1948, vol. 18, Section B, p. 40.

³⁸ F. CREPEAU, « L'évolution du HCR », dans *Revue Relations*, n° 645, 1998, pp. 271-274.

³⁹ AGNU, Résolution 428 (V), *Statut du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés*, 14 décembre 1950.

⁴⁰ AGNU, A/RES/48/116, *Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés*, 24 mars 1994.

⁴¹ Convention de Genève, Chapitre I, Dispositions générales, Article premier, Définition du terme « réfugié » : Aux fins de la présente convention, le terme « réfugié » s'appliquera à toute personne : (1) qui a été considérée comme réfugiée en application des arrangements du 12 mai 1926 et du 30 juin 1928, ou en application des conventions du 28 octobre 1933 et du 10 février 1938 et du protocole du 14 septembre 1939, ou encore en application de la Constitution de l'Organisation internationale pour les réfugiés ; les décisions de non-éligibilité prises par l'Organisation internationale pour les réfugiés pendant la durée de son mandat ne font pas obstacle à ce que la qualité de réfugié soit accordée à des personnes qui remplissent les conditions prévues au paragraphe 2 de la présente section ; (2) Qui, par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951 et craignant avec raison

élargissement du domaine d'action du HCR et une extension de son mandat de protection sur de nouvelles « catégories » de population⁴². L'extension du mandat du HCR a également été permise, sur le plan diplomatique, par la procédure dite « des bons offices », c'est-à-dire les services proposés par le HCR aux gouvernements pour les aider à résoudre les problèmes créés par des mouvements de population qui ne relèvent pas *stricto sensu* de son mandat⁴³.

24. La politologue, Catherine Wihtol de Wenden, relève une prise de conscience des limites du droit d'asile et du régime des réfugiés par la Convention de Genève au début des années 80⁴⁴. L'écart existant entre la lecture de la Convention de Genève et la réalité des flux migratoires interroge plusieurs spécialistes du droit d'asile quant à son efficacité et sa capacité à protéger les personnes déplacées pour des raisons plurifactorielles. Le HCR a mentionné ainsi pour la première fois l'existence de personnes déplacées forcées, à l'occasion de déplacements de population causés par des projets économiques de développement⁴⁵. En 1991, le groupe de travail sur les solutions et la protection du Comité exécutif du HCR pointait la « *nécessité d'élaborer un mécanisme de réponse internationale rapide, souple, efficace dans le cadre du système des Nations Unies pour s'attaquer aux mouvements massifs de personnes résultant de catastrophes naturelles ou causées par l'homme* »⁴⁶. Ce premier constat ne s'est toutefois pas traduit par la désignation du HCR comme un acteur d'élaboration de ce mécanisme, les États évacuant rapidement le rôle de l'institution dans ce nouvel enjeu.

25. À l'occasion du Sommet de la Terre en 1992, la Haute-Commissaire du HCR Sadako Ogata évoqua les déplacements de population liés à la dégradation de l'environnement en la qualifiant de « cause préoccupante ». Elle rappela l'engagement du HCR dans la protection de l'environnement sans toutefois mentionner le rôle que doit jouer celui-ci face aux personnes déplacées pour des causes environnementales⁴⁷. En 1997, le HCR a mentionné explicitement, pour la première fois, les personnes déplacées en raison d'une catastrophe écologique⁴⁸. L'institution s'appuyait sur les cas d'anciens états de l'Union soviétique, dans lesquels des populations ont été évacuées ou déplacées à l'intérieur de leur pays à la suite de projets de développement, afin d'évoquer les migrations induites par les changements écologiques.

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. Dans le cas d'une personne qui a plus d'une nationalité, l'expression « du pays dont elle a la nationalité » vise chacun des pays dont cette personne a la nationalité. Ne sera pas considérée comme privée de la protection du pays dont elle a la nationalité, toute personne qui, sans raison valable fondée sur une crainte justifiée, ne s'est pas réclamée de la protection de l'un des pays dont elle a la nationalité.

⁴² C. COURNIL, B. MAYER, *Les migrations environnementales, enjeux et gouvernance*, Presses de Sciences Po, Paris, 2014, p. 87.

⁴³ Dictionnaire du droit humanitaire, Médecins sans frontières, accessible en ligne : <https://dictionnaire-droit-humanitaire.org/content/article/2/haut-commissariat-aux-refugies-hcr/>

⁴⁴ C. WIHTOL DE WENDEN, « La crise de l'asile », dans *Hommes et Migrations*, n° 1238, 2002, pp. 6-9.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ HCR, « *Rapport du groupe de travail sur les solutions et la protection* », EC/SCP/64, 42e session du Comité exécutif du programme du HCR, 12 août 1991, paragraphe 8.

⁴⁷ HCR, « *L'environnement, l'heure est à l'urgence* », dans *Refugiés*, vol. 2, n° 127, 2002, p. 2.

⁴⁸ P. GONIN et V. LASSAILLY-JACOB, « Les réfugiés de l'environnement », dans *Revue Européenne des Migrations internationales*, volume 18, n° 2, p. 139.

26. L'intérêt du HCR pour les facteurs environnementaux s'est heurté très tôt au cadre de son mandat. La création du HCR répondait à une volonté politique de la communauté internationale pour protéger les personnes déplacées par un conflit humain en Europe à l'issue de la Seconde Guerre mondiale. Il prend racine dans un contexte de traumatisme post-1945, de début de la guerre froide et d'accroissement de la protection humanitaire des personnes déplacées en Europe de l'est dans le bloc soviétique. Le concept de réfugié tel qu'il existe dans la Convention de Genève renvoie à des facteurs de déplacement d'origine strictement humaine. De fait, la construction du droit international des réfugiés et la rédaction de la Convention de Genève excluent d'office les facteurs environnementaux et climatiques en tant que critères de persécution pouvant nécessiter l'octroi d'une protection juridique.

27. Adoptée par les États parties aux Nations Unies et signée à Genève le 28 juillet 1951⁴⁹, la Convention de Genève n'a jamais été réouverte ou ajustée pour intégrer la diversification des causes et des trajectoires des mobilités humaines⁵⁰. Par ailleurs, la Convention de Genève est fondée sur une protection individuelle qui apparaît inadaptée face aux déplacements climatiques : la menace personnelle reste difficile à établir lors d'une catastrophe naturelle, comme l'attribution individuelle d'un statut face à une mobilité collective souvent en urgence. L'absence du facteur environnemental à l'article 1A de la Convention de Genève rend difficile la caractérisation d'une persécution environnementale. Les catastrophes environnementales ne constituent pas des persécutions : si elles en ont la gravité, elles n'en ont pas la nature. Les catastrophes naturelles entraînent des violations des droits économiques sans auteur volontaire⁵¹. Enfin, l'octroi du statut de réfugié, conditionné au franchissement des frontières, est source d'exclusion des déplacés environnementaux puisque la plupart des déplacements climatiques concernent des personnes déplacées de façon interne à un pays.

28. La Convention de Genève a été signée en 1949, soit avant la publication et diffusion de rapports scientifiques qui mettaient en lumière la part du facteur environnemental dans les migrations forcées⁵². Les gouvernements et États qui se sont engagés à signer la Convention de Genève ont statué sur des critères de persécution endogènes aux pratiques et actes commis par des humains⁵³. Aussi, savoir s'il est possible, légitime et attendu de modifier ou d'amender la Convention de Genève pour inclure un critère supplémentaire de persécution environnementale et *de facto*, ouvrir la protection juridique du HCR à de nouvelles catégories de populations déplacées est une question majeure abordée dans cette recherche.

29. Dépasser le cadre légal défini par la Convention de Genève pour venir en aide et apporter une protection juridique aux personnes déplacées pour des raisons environnementales implique un processus de justification important du HCR en interne, pouvant également mettre

⁴⁹ Convention de Genève, Chapitre 1, article 1, 1951.

⁵⁰ C. COURNIL, « Les migrations climatiques : de la nécessité de repenser le droit international face aux nouvelles mobilités humaines » dans Synthèse et résumé de la journée d'étude organisée par la Ligue des droits de l'Homme : « *Droits de l'Homme et environnement : pratiques et recherches* », Groupe de travail « *Environnement et droits de l'Homme* », 15 septembre 2018

⁵¹ B. TAXIL, « La catégorisation du réfugié par la Convention de Genève de 1951 : Sésame ouvre-toi ! », dans BILLET C., D'HALLUIN E., TAXIL B., *La catégorisation des acteurs du droit d'asile*, Mare & Martin coll. Droit public, 2021, p. 39.

⁵² L. MAERTENS, *Le HCR face aux catastrophes naturelles : ce que le tsunami de 2004 a changé*, L'Harmattan, coll. Perspectives, 2013, p. 40.

⁵³ *Ibid*

en péril les dispositions acquises. Plusieurs auteurs pointent notamment le risque d'une révision de la Convention de Genève de 1951 occasionnant un effet contre-productif et la perte d'acquis juridiques. En effet, une telle révision nécessite la réunion des États parties à la Convention et la réouverture de la Convention de Genève. De fait, certains gouvernements conservateurs et craintifs d'un potentiel appel d'air pourraient y voir une occasion de revenir sur certaines de ses actions et ainsi réduire le mandat du HCR.

2) *L'OIM, agence hybride des politiques migratoires au service des États*

30. La qualification institutionnelle de l'OIM fait l'objet de débats encore actuels, renouvelés par son adhésion au système onusien en 2016. « *Agence de politiques migratoires au service des États* », « *ONG privée née de la structure humanitaire* »⁵⁴ et plus récemment « *agence de la mobilité climatique* »⁵⁵, la création de l'OIM procède, historiquement, de la volonté politique des États-Unis et d'autres États occidentaux de mettre en place une agence qui répondrait à des fonctions opérationnelles⁵⁶. La « liquidation » de l'OIR en 1952 et le cadre restrictif d'action du HCR avaient laissé de côté un nombre important de réfugiés et de personnes déplacées dans l'attente d'une réinstallation⁵⁷. L'appareil logistique de l'OIR était alors toujours disponible, mais aucun organisme n'était habilité par les États de la communauté internationale à l'utiliser. Parallèlement, les années 50 ont été marquées par plusieurs réflexions sur les déséquilibres démographiques auquel s'ajoute un contexte de sous-emploi en Europe. Plusieurs gouvernements évoquèrent alors la réponse aux problématiques d'excédents de population dans l'accroissement des possibilités d'émigration vers les pays d'outremer⁵⁸.

31. La constitution du Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME) de 1953 a permis aux États de gérer et de structurer les flux migratoires en respectant à la fois les droits souverains en matière de migration⁵⁹. Les rapports de coopération et les relations bilatérales sont au fondement du mandat du CIME. Toutefois, l'organisation n'est pas restreinte à cette subordination étatique et elle est intégrée dans les échanges entre agences onusiennes : « *[L'OIM] coopère avec des organisations internationales, gouvernementales et non gouvernementales qui traitent des personnes migrantes ou réfugiées* »⁶⁰.

32. Initialement conscrée aux frontières de l'Europe, l'expérience acquise par le CIME dans le transfert des populations a fait l'objet d'un consensus quant à son utilité et les États ont autorisé son élargissement à de nouveaux territoires, en proie aux conflits et aux guerres

⁵⁴ C. WIHTOL de WENDEN, « Gouvernance mondiale, une graine d'espoir ? », dans *Revue Projet*, vol. 335, n° 4, 2013, p. 43.

⁵⁵ Entretien avec une fonctionnaire de l'OIM, 27 juillet 2023.

⁵⁶ J. ELIE, « The Historical Roots of Cooperation Between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration, *Global Governance* », vol. 16, No. 3, *International Migration* (July-Sept. 2010), p. 349.

⁵⁷ R. PERRUCHOUD, « L'Organisation internationale pour les Migrations » dans *Annuaire Français de Droit International*, volume 33, 1987. p. 514.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ CIME, Constitution, article 1.al. 1

⁶⁰ *Ibid.*, article 27.1.

civiles⁶¹. Parallèlement, l'adhésion des États aux activités de l'OIM s'est élargie à un nombre croissant d'États non européens. Le 20 mai 1987, les États parties adoptèrent de nouveaux amendements au texte constitutif afin d'élargir la portée des activités de l'agence, désormais renommée « Organisation internationale pour les Migrations ».

33. Aujourd'hui, l'OIM se présente comme l'agence internationale pour les migrations, agissant à la fois comme un producteur et une source importante de données, de conseils et d'assistance technique pour ses États membres. L'OIM opère dans cinq domaines principaux qu'elle nomme la gestion des migrations, la migration et le développement, la migration assistée, la migration régulée et la migration forcée⁶². Elle revendique plus largement sa capacité à garantir « *que les migrations s'effectuent en bon ordre et dans le respect de la dignité humaine* »⁶³ sur le plan international. Les pratiques et les services de l'OIM aux États ont fait l'objet de critiques en raison de leur complaisance et de leur positionnement centré sur le contrôle aux frontières⁶⁴. L'OIM intervient auprès des gouvernements pour les aider à surveiller leurs frontières et participe de près à la modernisation des pratiques et au contrôle des flux migratoires et propose des services concrets pour les mettre en œuvre sur le terrain⁶⁵. Les services d'assistance et d'expertise, qualifiés de « techniques », contribuent à véhiculer la représentation d'une agence dépolitisée, bien que l'adhésion à certaines pratiques migratoires étatiques demeure éminemment politique. Si l'OIM s'appuie sur son expertise internationale en matière de migration afin de produire des normes mondiales et des connaissances pratiques qu'elle présente comme impartiales et objectives, l'organisation poursuit un objectif politique d'obtenir le soutien d'une majorité États, notamment des États du Sud. En obtenant l'adhésion de ces derniers, l'OIM garantit à ses États membres fondateurs, essentiellement occidentaux, un suivi des politiques migratoires des pays du Sud et la préservation de leurs intérêts⁶⁶.

34. En raison de la nature de ses relations bilatérales avec les États et en raison de l'absence d'un mandat à vocation universelle, l'OIM n'est pas perçue comme une institution internationale en charge de la protection des migrants. À la différence d'autres enjeux mondiaux, tels que la santé, le commerce, l'alimentation ou l'environnement, les migrations ne font l'objet d'aucun organisme spécialisé dans l'enceinte de l'ONU. L'absence d'institution mondiale chargée de se consacrer à ces mouvements de population nuit à la garantie des notions de justice et de respect des intérêts des pays d'origine, de transit et de destination. Cette thématique est renvoyée aux accords bilatéraux conclus entre États d'accueil et d'origine⁶⁷.

⁶¹ Dans les années 1956-1957, le Comité assure la réinstallation de 180 000 réfugiés hongrois depuis l'Autriche et la Yougoslavie. En 1968, le CIME organise et assiste l'émigration de 40 000 réfugiés tchécoslovaques au départ de l'Autriche.

⁶² R. ANDRIJASEVIC, W. WALTERS, « L'Organisation internationale pour les migrations et le gouvernement international des frontières », dans *Cultures & Conflicts*, 84, Hiver 2011, mis en ligne le 15 mars 2013, consulté le 08 janvier 2020.

⁶³ Site web de l'OIM, accessible en ligne : <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/mission/lang/fr>

⁶⁴ A. PECOUD, « La bonne gouvernance des frontières ? », dans *Plein droit*, n° 87, décembre 2010, p. 24.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ M. GEIGER, A. PECOUD, « International Organisations and the Politics of Migration », dans *Journal of Ethnic and Migration Studies*, n°40, 2014, pp. 865-887.

⁶⁷ C. WIHTOL de WENDEN, « Gouvernance mondiale, une graine d'espoir ? », dans *Revue Projet*, vol. 335, n° 4, 2013, p. 43.

35. Le caractère complexe du phénomène migratoire et ses multiples implications, à la fois sociales, démographiques, économiques, culturelles et environnementales suscitent l'intérêt de plusieurs programmes et structures au sein des Nations Unies. La gouvernance internationale des migrations est un processus qui promeut la coordination entre différentes autorités et cadres de régulation afin d'apporter une réponse conjointe et d'encourager la coopération internationale en matière de politique migratoire, un équilibre délicat à atteindre au regard des intérêts particuliers des États⁶⁸. Selon la Commission mondiale sur la migration internationale (CMMI), la gouvernance des migrations comprend la construction de politiques publiques et des normes internes, les discussions bilatérales et multilatérales entre États sur le sujet et les forums multilatéraux, processus consultatifs et activités des organisations internationales dédiés à la question⁶⁹. À ce jour, il n'existe pas d'instrument juridique complet qui institue un cadre applicable à la gouvernance de la migration. On observe au demeurant un ensemble de règles juridiques qui réglementent les « flux » et « bonnes pratiques » en matière de migrations interétatiques. Ces règles résultent de processus de négociations, de coopérations et de la pratique entre les États et sont ancrées dans des instruments non contraignants. À cet égard, la Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles a été adoptée le 18 décembre 1990⁷⁰. À cette Convention s'ajoutent plusieurs accords internationaux, régionaux ou bilatéraux qui impliquent des engagements des États signataires dans des domaines tels que la traite des êtres humains, le commerce international, le libre déplacement des migrants dans le cadre régional ou les droits des travailleurs migrants et font partie du droit international coutumier. Ces textes sont toutefois dépourvus de portée contraignante.

36. La superposition de ces normes et l'absence d'un cadre juridique de référence expliquent le caractère moins contraignant du « droit international des migrations » que celui du droit international des réfugiés, fondé sur la Convention de Genève. Là où le HCR garantit la protection des personnes relevant de la Convention de Genève, l'OIM participe au suivi et à l'application de la réglementation de la migration par les États. Dès lors, l'intérêt de l'OIM pour la thématique environnementale dans les années 80 soulève des interrogations quant à sa volonté de se saisir de ce nouveau sujet sous l'angle de la protection des droits des personnes déplacées.

⁶⁸ A. CASTRO., *La gouvernance des migrations : de la gestion migratoire à la protection des migrants*, Thèse de doctorat de droit public sous la direction de M. Decaux, Université Paris II, 2014, p. 35.

⁶⁹ Commission Mondiale sur les migrations internationales, « *Les migrations dans un monde interconnecté. Nouvelles perspectives d'action, 2005* », Rapport de la Commission mondiale sur les migrations internationales. Octobre 2005, p. 65.

⁷⁰ Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, New York, 18 décembre 1990, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003 conformément au paragraphe 1 de l'article 87.

II : LE HCR ET L'OIM AU CŒUR D'UNE NOUVELLE QUESTION DE DROIT INTERNATIONAL

37. Les premiers travaux sur la migration induite par le changement climatique ont été réalisés dans la sphère environnementaliste onusienne, mais également dans celle de la défense, à travers le développement d'une approche sécuritaire du risque environnemental⁷¹. La migration environnementale est perçue par le Conseil de sécurité des Nations Unies comme une menace pour la sécurité humaine⁷². Dans un rapport publié en 2009, l'AGNU a mobilisé un discours juridique axé sur les droits des populations affectées et déplacées en raison de facteurs environnementaux,⁷³ ce discours s'est traduit par un appel, de la part d'universitaires et d'ONG, en faveur d'un nouveau statut juridique offrant une plus grande protection aux personnes déplacées par le changement climatique, incluant le droit au non-refoulement et l'accès à l'aide humanitaire.

38. Dès lors, le HCR et l'OIM ont été envisagés comme des acteurs pertinents pour participer aux réflexions juridiques sur la recherche d'instruments de protection en faveur de cette nouvelle catégorie de déplacés. Pourtant, la complexité qui sous-tend la qualification des personnes déplacées pour des raisons environnementales a rendu difficile l'identification des responsabilités du HCR et de l'OIM en matière de protection (A). En dépit du cadre de leur mandat, de prime abord limité, les deux institutions internationales ont toutefois investi cette thématique dans de nouveaux espaces de gouvernance internationale au début des années 2000. Cette stratégie répond à une dynamique politique d'expansion de compétence (B).

A) Le HCR et l'OIM à l'épreuve d'un nouvel enjeu terminologique et de qualification juridique

39. Les termes « réfugiés », « migrants » ou « personnes déplacées » ont différentes significations en droit international et leur utilisation renvoie à des régimes de protection bien distincts. Le processus de qualification juridique est déterminant pour identifier les droits et le régime de protection qui peuvent être appliqués. Objet de débats sémantiques et terminologiques, le concept de « réfugiés environnementaux » puis de « migrations

⁷¹ A. ESTEVE, « Preparing the French Military to a Warming World : Climatization through Riskification », dans *International Politics*, 58 (4), 2021, pp. 604-607. A. Estève relève l'émergence dès les années 70 de travaux pionniers sur l'environnement et la mise en place de stratégie liée au changement climatique au département de la Défense américain.

⁷² C. METHMANN, A. OELS, « From fearing to empowering climate refugees : Governing climate-induced migration in the name of resilience » dans *Security Dialogue*, vol. 46, n° 1, *Special issue on Resilience and (in) security*, 2015, pp. 56-58.

⁷³ AGNU, Rapport du Secrétaire général, « *Les changements climatiques et leurs répercussions éventuelles sur la sécurité* », A/64/350, 11 septembre 2009, p. 21 : « 58. La perspective de migrations et de déplacements à grande échelle liés au climat, si elle demeure empreinte d'incertitude, pose la question de savoir comment les populations qui seront touchées devront être considérées au regard du droit international humanitaire. À l'heure actuelle, il n'existe aucune appellation ni aucun cadre juridique qui soient acceptés au plan international et applicable aux personnes qui migrent volontairement ou sont contraintes de se déplacer pour des raisons liées à l'environnement. Bien que des expressions telles que "réfugié pour cause de destruction de l'environnement" ou "réfugié pour cause de changements climatiques" soient communément utilisées, elles n'ont aucun substrat juridique ».

environnementales » ou « migrations climatiques » s'insère progressivement à l'agenda international de la gouvernance onusienne (1). En raison du caractère multicausal et de l'intrication de nombreux facteurs qui génèrent des migrations environnementales, le HCR et l'OIM peinent à s'accorder autour d'une définition commune (2).

1) La qualification juridique de la migration environnementale, objet de divergences terminologiques

40. La Cour internationale de Justice (CIJ) a défini l'environnement en tant qu'« *espace où vivent les êtres humains et dont dépend la qualité de leur vie et leur santé, y compris pour les générations à venir* »⁷⁴. L'environnement est défini par rapport à l'utilité qu'il procure à l'homme et non pour lui-même. L'interaction entre environnement et migration a d'abord été discutée au sein des milieux scientifiques avant d'être reprise par les milieux institutionnels. Les premiers travaux sur les déplacements forcés pour des raisons environnementales puis climatiques ont toutefois des divergences terminologiques et d'approche au sein de la communauté scientifique.

41. Selon le courant maximaliste, la dégradation environnementale est un facteur accélérateur de la décision de migrer et l'environnement peut constituer une cause majeure, voire la cause principale du déplacement⁷⁵. À l'inverse, l'école du courant dit minimaliste envisage l'environnement comme un facteur parmi d'autres pouvant participer à l'origine ou au déclenchement du déplacement forcé. L'approche minimaliste a également été qualifiée de sceptique. Parmi ses chefs de file, le géographe Richard Black a établi une relation indirecte entre le changement climatique et les migrations et requiert une lecture « globale », intégrant des considérations socio-économiques, politiques et culturelles.

42. Quatre sphères de gouvernance et leurs institutions correspondantes sont concernées par les déplacements environnementaux⁷⁶ : la migration et l'asile⁷⁷, l'environnement⁷⁸, les droits de l'homme incluant l'aide humanitaire⁷⁹ et le développement⁸⁰. La palette de définitions disponibles pour désigner les personnes vulnérables face aux effets du changement climatique est l'objet de nombreux travaux de recherche en sciences politiques et en droit international. Les termes de « *réfugiés de l'environnement* », « *réfugiés écologiques* », « *réfugiés*

⁷⁴ CIJ, *Avis consultatif relatif à la Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, 8 juillet 1996, Recueil 1996, § 29.

⁷⁵ A. SHURKE, « The Environmental Refugee: A New Approach », dans *Ecodecision*, Montréal, n° 2, September 1991, pp. 73-74.

⁷⁶ A. SGRO, *Les déplacés de l'environnement à l'épreuve de la catégorisation en droit de l'Union européenne*, Thèse de doctorat de droit public sous la direction de Mme Auvret-Finck et Mme Dony, Université de Nice, 2013, p. 43.

⁷⁷ Comprenant le HCR, l'OIM, la Commission globale des Nations Unies sur les migrations internationales (CMMI), le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme (HCDH) et son Groupe sur les migrations globales et le Rapporteur Spécial sur les droits humains des migrants, le Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA) et le programme sur les migrations de l'Organisation Internationale du Travail (OIT).

⁷⁸ La CCNUCC, le PNUE, le GIEC et l'Institut International pour le Développement Durable (IIDD)

⁷⁹ Le Rapporteur Spécial sur les droits humains des migrants du HCDH, le Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA), le Comité Permanent Inter-Agences (IASC), le CICR, et l'UNFPA

⁸⁰ Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), l'UNFPA, l'IIDD et l'OIT 104 Ave

climatiques » qualifient tout groupement de population contraint de quitter son espace de vie habituel à la suite d'un événement d'origine naturelle et climatique, et qui peut être accéléré, aggravé, voire déclenché, par l'activité humaine⁸¹. Malgré de nombreuses publications et discussions dans la sphère académique, aucun consensus exact n'a été trouvé pour le moment que cela soit sur la qualification, le nombre, les régions affectées ou encore sur les responsabilités de chacun des acteurs en ce qui concerne les causes, mais aussi les réponses à apporter. La polysémie des différents termes employés se prête à des ambiguïtés⁸².

43. Les premiers écrits consacrés aux interactions entre humain et environnement ont été initiés par l'institut *Worldwatch*, une ONG basée à Washington, fondée en 1974. Impliqué dans l'activité de cet institut, le PNUE a parrainé l'un des projets initiaux de l'Institut en 1975, qui examinait l'impact des systèmes de production intensive d'aliments sur l'environnement, tels que la surpêche, la culture intensive, la production de bois de chauffage et le surpâturage⁸³. Les travaux de recherche publiés à l'issue de ce projet comprenaient une évaluation des liens entre la migration accrue, interne et internationale, et les problèmes environnementaux (déforestation, avancée du désert, épuisement des sols et érosion)⁸⁴. Par la suite, le concept de « réfugié environnemental » a été théorisé à l'aune d'une lecture sécuritaire dans un contexte de conflit⁸⁵. Certains universitaires incluent les dégâts environnementaux provoqués par les conflits armés parmi les causes environnementales provoquant des déplacements⁸⁶.

44. La qualification de « réfugié environnemental » a été pour la première fois mentionnée en 1976 par Lester Brown, agroéconomiste et analyste environnemental, dans une publication officielle⁸⁷. Ce terme a ensuite été repris dans un rapport du PNUE rédigé par l'universitaire égyptien spécialiste des questions environnementales et énergétiques, le Professeur El-Hinnawi en 1985⁸⁸. Ce dernier décrivait les réfugiés environnementaux comme « *Les personnes qui ont été forcées de quitter leur habitat traditionnel temporairement ou définitivement, en raison d'une perturbation environnementale marquée (naturelle et/ou déclenchée par des personnes) qui a compromis leur existence et/ou gravement affecté la qualité de vie. Par "perturbation environnementale" dans cette définition, on peut entendre tout changement physique, biologique et/ou biologique de l'écosystème ou de la base de ressources, qui le rend temporairement ou définitivement impropre à la vie humaine* »⁸⁹.

45. Cette première proposition de définition a été développée ensuite par le chercheur J.L Jacobson du *WorldWatch Institute* en 1988, dans un rapport soutenant l'existence d'un lien

⁸¹ L. CAMBREZY, V. LASSAILLY-JACOB. « Du consensus de la catastrophe à la surenchère médiatique — Introduction », dans *Revue Tiers Monde*, vol. 204, no. 4, 2010, p. 7

⁸² C. LANTERO, *L'introuvable statut du réfugié — De la protection du semblable au rejet de l'autre*, Thèse de doctorat de droit public, Université d'Auvergne Clermont 1 et Université de Montréal, 2008.

⁸³ L. BROWN, P. Mc GRATH, B. STOKES, « Twenty-two dimensions of the population problem », dans *Worldwatch Paper*, 5, Washington, Worldwatch Institute, 1976.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ C-A. VLASSOPOULOS, « Des migrants environnementaux aux migrants climatiques : un enjeu définitionnel complexe », dans *Cultures & Conflits*, n° 88, hiver 2012, paragraphe 17. Article consulté le 11 décembre 2019.

⁸⁶ A-H DORSOUMA, M-A BOUCHARD, « Conflits armés et environnement », coll. *Développement durable et territoires*, Dossier 8, 2006.

⁸⁷ L. BROWN, « Twenty-two dimensions of the population problem », Worldwatch Institute, Paper 5, Washington D.C., 1976.

⁸⁸ E. EL-HINNAWI, « *Environmental Refugees* », United Nations Environment Programme, Nairobi, 1985, p. 4.

⁸⁹ *Ibid.*

causal direct entre environnement et mouvements migratoires. Dans ce rapport, J.L. Jacobson a effectué une première estimation du nombre de réfugiés environnementaux à 10 millions en 1988⁹⁰. Il a distingué plusieurs catégories de personnes concernées ou pouvant être catégorisées en tant que réfugiés environnementaux⁹¹. L'adjectif « environnemental » renvoie ici à plusieurs causes de la migration parmi lesquelles peuvent figurer les catastrophes soudaines, les dégradations environnementales à déclenchement lent (c'est le cas des territoires concernés par l'élévation progressive du niveau de la mer), la mauvaise gestion de l'environnement et des ressources naturelles, les catastrophes industrielles et les projets de développement.

46. En 1993, un travail de recherche sur la question des réfugiés environnementaux est commandé par les Nations Unies à Norman Myers, professeur en sciences environnementales⁹². Ce projet a donné lieu à un rapport dans lequel quatre principaux facteurs déclencheurs de déplacement de population liés à des causes environnementales furent identifiés⁹³ : le processus de dégradation des sols liés à un déficit de terres cultivables, les pratiques agricoles inadaptées, le manque d'infrastructures rurales pour l'agriculture et la croissance de la population et à la pauvreté⁹⁴. En 1994, le chercheur T. Homer-Dixon développait la thèse selon laquelle la dégradation de l'environnement, l'épuisement des ressources naturelles et l'accès inégal de ces ressources et l'état de la pression démographique du territoire concerné produiraient une situation de « rareté environnementale »⁹⁵.

47. Le concept de « réfugié environnemental » coexiste avec celui du « réfugié écologique », les deux concepts étant souvent assimilés. Toutefois pour certains auteurs, les « réfugiés environnementaux » font davantage référence aux personnes victimes de dégradations purement environnementales liées à des aléas climatiques soudains et n'incluent pas nécessairement les personnes déplacées pour cause de dégradations environnementales dont l'origine est anthropique, comme dans le cas de catastrophes industrielles ou sanitaires⁹⁶. Si le terme « écologique » est défendu comme plus large que le terme « environnemental », cette

⁹⁰ J.L. JACOBSON., « *Environmental Refugees: à Yardstick of Habitability* », Worldwatch Paper, 86, Washington DC, Worldwatch Institute, p. 37-38, 1988.

⁹¹ Les citations tirées de documents, d'ouvrages ou d'articles de doctrine étrangère font l'objet d'une traduction par l'auteur de la thèse. Traduction de l'auteur : « *Les personnes qui se déplacent temporairement en raison d'une perturbation locale telle qu'une avalanche ou un tremblement de terre ; ceux qui migrent à cause de dégradations environnementales qui ont compromis leurs moyens de subsistance et posent des risques inacceptables pour la santé ; et ceux qui se réinstallent parce que la dégradation des terres a donné lieu à la désertification ou à cause d'autres changements irréversibles ou insoutenables dans leur habitat, ceux qui migrent à cause de dégradations environnementales qui ont compromis leurs moyens de subsistance et posent des risques inacceptables pour la santé ; et ceux qui se réinstallent parce que la dégradation des terres a donné lieu à la désertification ou à cause d'autres changements irréversibles ou insoutenables dans leur habitat* ».

⁹² K. McNAMARA, C. GIBSON, « Mobilité humaine et changement environnemental : une analyse historique et textuelle de la politique des Nations Unies », dans *Cultures & Conflicts*, n° 88, 2012, p. 50 : Ce projet a été cofinancé par le FNUAP et le PNUE, le Overseas Development Administration du Royaume-Uni, le Fonds Moriah, le gouvernement des États-Unis, la Fondation Rockefeller et l'Agence suédoise pour le développement international.

⁹³ N. MYERS. J. KENT, « *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena* », Washington, Climate Institute, 1995.

⁹⁴ K. McNAMARA, C. GIBSON, « *Mobilité humaine et changement environnemental : une analyse historique et textuelle de la politique des Nations Unies* », *op. cit.*, p. 52.

⁹⁵ F. HOMER-DIXON, F. THOMAS, « *Environment, scarcity and violence* », Princeton University Press, 1999, p. 253.

⁹⁶ E. GEBRE, *La protection internationale des personnes déplacées en raison des changements climatiques*, *op. cit.* p. 27.

ouverture est parfois critiquée, car son usage ne traduirait pas suffisamment les origines anthropiques de certaines dégradations naturelles ayant causé des déplacements forcés⁹⁷. Il apparaît toutefois que ces deux concepts véhiculent la protection de migrants environnementaux fondés sur la théorie de la justice distributive⁹⁸.

48. L'identification et la catégorisation juridique des personnes « migrantes environnementales » sont deux processus difficiles à mener au regard des catégories du droit existant. Les catégories du droit qui existent à ce jour présentent trois scénarios « classiques » de déplacement⁹⁹ : les personnes réfugiées fuyant une persécution humaine et se déplacent en-dehors de leur État d'origine pour être protégées, les personnes déplacées internes pour des raisons mixtes qui peuvent se cumuler¹⁰⁰ et les personnes migrantes recherchent par la migration interne ou transfrontalière de meilleures conditions de vie. Les mouvements de population liés à des facteurs d'origine environnementale peuvent avoir lieu au sein d'un même État ou être transfrontaliers¹⁰¹.

49. Pour les juristes Christel Cournil et Benoit Mayer, le recours à la qualification de réfugiés environnementaux demeure toutefois problématique en ce qu'elle « simplifie » la relation causale entre migration et environnement. La représentation de la migration environnementale dépeinte sous la bannière « réfugiés environnementaux » tend à décrire les migrants environnementaux comme des migrants forcés, internationaux et permanents¹⁰². Or, la diversité des phénomènes migratoires (migration économique, évacuation, réinstallation) doit être prise également en compte pour réfléchir à une protection et un accompagnement juridique adéquats. À ce jour, il n'existe pas de chiffre établi et précis des déplacements de population liés directement au changement climatique et aux dégradations environnementales. Une constante se dégage cependant : les déplacements liés au changement climatique sont davantage internes — limités au territoire d'un pays voire à une échelle très locale — qu'internationaux. Les personnes qui se déplacent pour des raisons environnementales et climatiques sont confrontées à deux options : ou bien franchir une frontière, ou bien rester à l'intérieur de leur propre pays.

50. Les difficultés de quantification et de qualification du phénomène de la migration environnementale se sont traduites par le recours au concept plus large de « déplacements d'origine environnementale », utilisé pour couvrir cette problématique. Dans cette recherche, il conviendra d'utiliser le concept de « déplacés environnementaux » qui permet d'éviter le

⁹⁷ M. PRIEUR et al., « Projet de Convention relative au statut international des déplacés environnementaux » dans *Revue européenne de Droit européen*, 2008, n° 4, p. 380 (actualisé ultérieurement en 2010 et en 2013).

⁹⁸ C. Cournil, B. Mayer, *Les migrations environnementales, enjeux et gouvernance*, op. cit., p. 36

⁹⁹ *Ibid.*, p. 28.

¹⁰⁰ Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays, UN doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 février 1998 : « *Les individus déplacés à l'intérieur de leur pays ont été (...) forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État* ».

¹⁰¹ Au Bangladesh notamment, la migration environnementale s'effectue en moyenne dans un rayon de 5 km selon l'ONG Friendship. Les catastrophes naturelles qui ont pu survenir dans les îles du nord du pays, les Chars, la migration subie après les dégâts matériels se font généralement d'un îlot à un autre. La migration plus lointaine sur le continent vers la capitale Dacca ou d'autres grandes villes requièrent un matériel financier important.

¹⁰² C. Cournil, B. Mayer, *Les migrations environnementales, enjeux et gouvernance*, op. cit., p. 28..

qualificatif inadéquat de « réfugiés » et d'intégrer l'ensemble des déplacements de population liés à des facteurs environnementaux, tels que les catastrophes naturelles et les aléas climatiques. Le recours au concept de « déplacés environnementaux » renvoie aux personnes forcées à migrer de manière temporaire ou définitive à cause des transformations de l'environnement liées essentiellement aux changements climatiques¹⁰³. Les personnes se déplacent en raison d'un environnement qui devient hostile et ne leur procure plus les ressources suffisantes pour survivre ou, dans d'autres cas extrêmes, parce qu'elles risquent de voir leur lieu d'habitation disparaître de manière durable.

51. L'existence de nombreuses définitions participe à la complexification de l'identification des organisations internationales qui pourraient se voir attribuer une compétence de protection juridique et humanitaire. Par ailleurs, l'absence d'un consensus de terminologie entre les termes « migrations », « réfugiés », « environnemental », « climatique » et « écologique » implique que plusieurs institutions internationales puissent être mobilisées pour aborder la question, entraînant une fragmentation de la répartition des tâches.

2) La recherche du HCR et de l'OIM d'une définition commune de la migration environnementale

52. La migration, que l'OIM définit comme « *Tout mouvement de personnes quittant leur lieu de résidence habituelle, soit à l'intérieur d'un même pays, soit par-delà une frontière internationale* »¹⁰⁴ est un phénomène ancestral et continu. Ces déplacements forcés peuvent être provoqués par plusieurs causes dont l'identification ou l'isolement d'une seule est devenu de plus en plus difficile¹⁰⁵. Les causes de la migration forcée sont multiples et intriquées. L'OIM décrit la migration forcée par un « *mouvement de personnes ayant été forcées ou contraintes de fuir ou de quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituelle, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets* »¹⁰⁶.

53. À la fin des années 90, l'OIM a élargi ses activités et s'est saisie d'une nouvelle thématique, « la migration écologique ». L'organisation a publié un premier rapport scientifique « *Migration et environnement* »¹⁰⁷ en 1992, suivi de trois autres publications en 1996, 1997 et 1998 dans lesquelles l'agence a défini la migration environnementale de la manière suivante : « (...) [d] es personnes ou des groupes de personnes qui, à cause de changements soudains ou progressifs dans l'environnement qui ont une incidence négative sur leur vie ou leurs conditions de vie, sont contraints de quitter leur domicile habituel ou choisissent de le faire, soit temporairement soit définitivement, et qui se déplacent soit à l'intérieur du pays soit à

¹⁰³ E. GEBRE, *La protection internationale des personnes déplacées en raison des changements climatiques*, op. cit., p. 29.

¹⁰⁴ OIM, Termes clés de la migration. Accessible en ligne à : <https://www.iom.int/fr/termes-cles-de-la-migration>

¹⁰⁵ E. GEBRE, *La protection internationale des personnes déplacées en raison des changements climatiques*, p. 19.

¹⁰⁶ OIM, Termes clés de la migration, consulté en ligne le 12 mars 2020 : <https://www.iom.int/fr/termes-cles-de-la-migration>.

¹⁰⁷ OIM, Refugee Policy Group, « *Migration and environment* », Rapport de la conférence, Suisse, 1992.

l'étranger »¹⁰⁸. Dans les années 2000, l'OIM a ensuite développé plusieurs axes de travail relatifs aux migrations et au changement climatique : les réponses humanitaires aux catastrophes naturelles, les activités opérationnelles et l'expertise en matière de politique et de recherche¹⁰⁹.

54. L'intérêt du HCR pour la thématique de la migration environnementale a émergé plus tardivement. En 2001, un document de travail du HCR rédigé par l'universitaire et géographe Richard Black, partisan du courant minimaliste, avait été publié sous le titre « *Réfugiés de l'environnement : mythe ou réalité ?* »¹¹⁰. En 1998, ce même auteur avait débattu de l'utilisation de l'expression « réfugiés environnementaux » en affirmant qu'elle était incorrecte et trompeuse et faisait l'objet de « peu de preuves scientifiques »¹¹¹. Richard Black soulignait le caractère artificiel de la définition de réfugié environnemental et pointait l'intrication de ce facteur avec d'autres éléments sociaux, économiques, démographiques.

55. Si le HCR et l'OIM reconnaissent l'existence du phénomène de la migration environnementale dès la fin des années 90, les deux institutions peinèrent à s'accorder sur les contours d'une définition commune. Dans un rapport publié conjointement par le HCR et l'OIM en 1996, la migration écologique est décrite en ces termes : « *la migration causée par des processus de dégradation de l'environnement incluant la détérioration de la qualité et de l'accessibilité des ressources naturelles* »¹¹². Pourtant, un débat sémantique met toutefois régulièrement en tension l'utilisation des concepts « déplacés » et « migrants » par les deux organisations.

56. Conformément au critère strict définissant une personne « réfugiée », le HCR s'oppose fermement à l'utilisation, voire la banalisation, du terme de « réfugié environnemental » ou « réfugié climatique », lui préférant le terme plus neutre de « personne déplacée pour des motifs environnementaux »¹¹³. Le recours au concept de « personnes déplacées pour des raisons environnementales » permet au HCR de souligner le caractère forcé de leur migration, et donc la légitimité du HCR à se saisir de la question, tout en veillant à les distinguer clairement des réfugiés.

57. À l'inverse, l'OIM emploie plus volontiers le terme de « migrants environnementaux », dont elle proposera une définition, une manière de souligner que l'organisation se trouve bien dans le cadre de son mandat général de protection des migrants¹¹⁴.

¹⁰⁸ OIM, « *État de la migration dans le monde 2008 : Gestion de la mobilité de la main-d'œuvre dans une économie mondiale en mutation* », volume 4, édition 2010, p. 434.

¹⁰⁹ N. HALL, « How IOM Reshaped Its Obligations on Climate-Related Migration », dans M. BRADELY, C. COSTELLO, A. SHERWOOD, *IOM Unbound ? Obligations and Accountability of the International Organization for Migration in an Era of Expansion*, Cambridge University Press, 15 juin 2013, p. 220.

¹¹⁰ R. BLACK, *Environmental refugees: Myth or reality?*, UNHCR Working Paper, n°34, Genève, 2001.

¹¹¹ R. BLACK, *Refugees, Environment and Development*, Routledge, Londres, 1998, 240p.

¹¹² OIM, HCR, Refugee Policy Group, « *Symposium on Environmentally Induced Population Displacement and Environmental Impacts Resulting from Mass Migration* », International Symposium, Geneva, 21 – 24 April 1996.

¹¹³ Le HCR utilise dans plusieurs de ses communications officielles le terme « environmentally-displaced people » : Pr. R. ZETTER, « *Protecting Environmentally Displaced People : developing the capacity of legal and normative frameworks* », UNHCR High Commissioner's Dialogue, Geneva, 8 décembre 2010, RSC University of Oxford. Accessible en ligne : <https://www.unhcr.org/protection/hcdialogue%20/4d00eb889/protecting-environmentally-displaced-people-developing-capacity-legal-normative.html>

¹¹⁴ T. VENTURINI, F. GEMENNE, M. SEVERO, « Des migrants et des mots : Une analyse numérique des débats médiatiques sur les migrations et l'environnement » dans *Cultures & Conflits*, n° 88, 2012, pp. 136.

À titre d'exemple, l'OIM a choisi l'expression « déplacés environnementaux »¹¹⁵ pour désigner « les personnes qui se déplacent dans leur propre pays de résidence habituel ou qui ont traversé une frontière internationale et pour lesquelles la dégradation environnementale, la détérioration ou la destruction est une cause majeure de leur déplacement, mais pas nécessairement la seule »¹¹⁶ lors d'un colloque international en 1996. À ce titre, l'OIM pointe régulièrement les cas de famine déclenchés par de longues périodes de sécheresse qui entraînent des migrations forcées¹¹⁷.

58. L'OIM promeut une approche holistique de la migration. En 2007, l'OIM a produit un document de travail relatif à la migration et l'environnement, dans lequel l'agence qualifie de migrants environnementaux : « 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. Cette définition de travail englobe les personnes déplacées à la suite de catastrophes naturelles ainsi que celles qui choisissent de se déplacer du fait de la détérioration de leur situation »¹¹⁸.

59. Les qualificatifs utilisés par l'OIM ont renforcé l'institutionnalisation de la thématique de la migration environnementale en interne, les personnes « déplacées » et « migrantes » relevant du mandat de l'organisation. Parallèlement, l'OIM a développé une approche pragmatique et opérationnelle en se focalisant sur une stratégie *ex ante* et *ex post* des crises humanitaires que les déplacements environnementaux peuvent provoquer¹¹⁹. L'approche *ex ante* se manifeste par l'investissement de l'OIM dans des programmes de réduction des risques aux catastrophes et dans les activités relatives à l'adaptation aux changements climatiques¹²⁰.

60. Dans les années 2000, l'intervention exceptionnelle et très médiatique du HCR au Sri Lanka en 2004 à la suite d'un violent tsunami a constitué un événement majeur dans la construction du « récit climatique » de l'organisation. Le HCR s'est illustré par le déploiement de moyens opérationnels d'assistance humanitaire à destination de bénéficiaires qui ne relèvent pourtant pas de son mandat. Cette intervention, qualifiée de hors mandat, n'aurait sans doute jamais vue le jour sans la forte conviction personnelle du Haut-Commissaire Antonio Guterres. En poste de 2005 à 2015, il a participé, malgré de fortes réticences internes, à la mise à l'agenda

¹¹⁵ En anglais « environmental displaced people ».

¹¹⁶ OIM, « *Environmentally-Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migration* », International Symposium, Genève, 21–24, avril 1996, p. 10.

¹¹⁷ Site officiel de l'OIM, Portail sur les migrations environnementales. Ibid.

¹¹⁸ OIM, MC/INF/288, *Document de travail : Migration et environnement*, 1^{er} novembre 2007, pp.3-4 : « Elle prend aussi en compte le fait que les mouvements ou les déplacements dus à l'environnement peuvent être internes ou internationaux. Ceci mérite attention dans la mesure où les Principes directeurs relatifs aux déplacements de personnes à l'intérieur de leur propre pays ne s'appliquent pas, par définition, aux déplacements de personnes hors des frontières. Cette définition précise en outre que les migrations environnementales peuvent être de courtes ou de longue durée. Il ne s'agit pas, avec cette définition, d'ignorer les autres facteurs politiques, économiques et sociaux qui entrent en jeu, mais plutôt de désigner l'un des principaux moteurs de la mobilité humaine à quoi l'on n'a souvent prêté que trop peu d'attention. L'idée est aussi de proposer une autre définition des "réfugiés environnementaux", expression qui, comme le HCR l'a souligné, n'a pas de base juridique en droit international des réfugiés ».

¹¹⁹ E. GEBRE, *La protection internationale des personnes déplacées en raison des changements climatiques*, op. cit., p. 332.

¹²⁰ OIM, « *Compendium of IOM's activities in migration in Disaster risk reduction and resilience* », 2013, p. 5.

de cette thématique. En 2007, vraisemblablement sous son impulsion, le HCR a également proposé une définition des personnes déplacées environnementales, relativement proches de celle de l'OIM¹²¹. En dépit du fait que le HCR prenne part aux échanges et construise son positionnement institutionnel sur ce nouveau problème public, cette stratégie politique n'a pas débouché sur une évolution effective de la protection prévue par la Convention de Genève.

61. À ce titre, bien que volontariste quant à la mise à l'agenda de ce nouveau sujet, Antonio Guterres précisait dans une communication publiée le 23 octobre 2008¹²² que le terme « réfugié climatique » ne trouvait aucun fondement dans le droit international des réfugiés et que l'utilisation de cette terminologie « *pourrait éventuellement saper le régime juridique international pour la protection des réfugiés et créer des confusions concernant le lien entre les changements climatiques, la dégradation de l'environnement et la migration* ». À la tentative d'un élargissement de mandat qui aurait pu lui être reproché par les États, le Haut-Commissaire a régulièrement rappelé l'importance du cadre de la Convention de Genève et le risque d'une utilisation erronée de l'expression « réfugié climatique »¹²³.

B) Le HCR et l'OIM en mouvement ; l'expansion dans de nouveaux espaces de gouvernance

62. Initialement peu abordée dans les conférences internationales sur l'environnement et le climat, la thématique de la mobilité forcée liée aux effets du changement climatique va toutefois occuper une place grandissante dans la diplomatie climatique, au début du XXI^e siècle (1). Parallèlement à l'inscription de ce nouveau sujet à l'agenda de la Conférence des Parties (COP), on observe un phénomène de verdissement¹²⁴ des organisations internationales, auquel le HCR et l'OIM ne se soustraient pas. Le HCR et l'OIM sont marqués par un phénomène de double environnementalisation de leurs actions dans les années 90¹²⁵. L'attribution par l'AGNU

¹²¹ B. GORLICK, « *Environmental-Displaced Persons : A UNHCR Perspective* », 2007 : « *Les personnes qui partent ou se sentent obligées de quitter leur lieu de résidence habituel parce que leur vie, leurs conditions de vie et leur bien-être sont sérieusement menacés à la suite d'un changement environnemental, écologique ou climatique* ».

¹²² HCR, A GUTERRES, « *Changements climatiques, catastrophes naturelles et déplacement humain : Une perspective du HCR* », 23 octobre 2008, p. 12.

¹²³ C. CURNIL, « Les défis du droit international pour protéger les "réfugiés climatiques" : Réflexions sur les pistes actuellement proposées » dans *Changements climatiques et défis du droit*, sous la direction de C. CURNIL, C. COLARD-FABREGOULE, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp. 347-348.

¹²⁴ L. MAERTENS, M. LOUIS, « Quand les organisations internationales se mettent au vert — Acteurs, instruments et effets de l'appropriation de la question internationale », dans *Revue Études internationales*, volume XLVII, n° 1, mars 2016, pp. 6-7 : « *Depuis les années 1990, différentes études ont soulevé la question du verdissement des OI à partir de cas précis, plus particulièrement sur la Banque mondiale (Goldman 2005 ; Keck et Sikkink 1998 ; Park 2007 ; Wade 1997), sur l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) (Anderson et Blackhurst 1992 ; Neumayer 2004), l'Organisation des Nations Unies pour le Développement industriel (ONUDI) (Luken 2009), et certains accords commerciaux comme l'Accord de Libre-Échange nord-américain (ALENA) (Charnovitz 1993 ; Zhang 2010)* ».

¹²⁵ L. MAERTENS, « Quand les Casques bleus passent au vert : environnementalisation des activités de maintien de la paix de l'ONU », dans *Études internationales*, volume 47, numéro 1, mars 2016, p. 60 : « *Nous définissons le processus d'"environnementalisation" de la sécurité comme la construction de la sécurité comme un enjeu environnemental. Démarche discursive visant à reconnaître les activités sécuritaires comme relevant de la protection de l'environnement, l'environnementalisation de la sécurité repose aussi sur le transfert de pratiques et d'instruments relevant des politiques de l'environnement vers le secteur sécuritaire* ».

de nouvelles compétences en matière d'assistance post-catastrophe naturelle s'est accompagnée d'une prise en compte majeure de l'empreinte environnementale de leurs activités. L'humanisation de la gouvernance climatique par l'intégration de l'enjeu des migrations a constitué une opportunité d'expansion pour le HCR et l'OIM qui investissent ce nouvel espace politique (B).

1) La mise à l'agenda de la migration environnementale dans la gouvernance onusienne climatique

63. En septembre 1968, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) organisait la conférence pour la biosphère à Paris, en associant des institutions onusiennes dont les mandats et les activités portaient davantage sur la santé et l'accès à l'alimentation, telle que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (ONUAA ou FAO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'ONU¹²⁶. Quelques mois plus tard, l'AGNU annonça à l'occasion de sa 23^e session, le 3 décembre 1968, sa volonté de réunir une conférence internationale sur les liens entre l'humain et l'environnement. Ce rassemblement d'experts marque une première conscientisation du risque que représente la dégradation de l'environnement dans les pays industrialisés¹²⁷. Les discussions sur le lien entre l'humain et son environnement ont ensuite connu un tournant lors du Sommet de la Terre de Rio en 1992 et la protection de l'environnement est consacrée dans un certain nombre de principes de la Déclaration¹²⁸.

64. Le concept de développement durable permet de mettre en parallèle les deux approches des problématiques liées au changement climatique, l'une écocentrique et l'autre anthropocentrique¹²⁹. Cette évolution du cadrage des préoccupations marque un premier tournant entre l'intrication des problématiques scientifiques relatives à l'origine et aux moyens de réduire les émissions de gaz à effet de serre et les conséquences que les effets de ce phénomène peuvent avoir sur l'humain, sa mobilité, ses conditions de vie, son développement économique. Dans les années 2000, l'enjeu n'est plus uniquement d'identifier et d'atténuer les effets du changement climatique, mais également d'anticiper les conséquences de ceux-ci sur les systèmes socio-économiques (pauvreté, sécurité, migration)¹³⁰.

65. La thématique de la migration environnementale a fait l'objet de différentes conceptualisations et a d'abord été perçue comme un sujet strictement environnemental débattu par des acteurs techniques et scientifiques : le PNUE et le Groupe d'Experts internationaux sur le Climat (GIEC). En 1992, le premier rapport du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ A-C KISS, J-D SICAULT, « La Conférence des Nations Unies sur l'environnement », dans *Annuaire français de droit international*, volume 18, 1972, p. 607.

¹²⁸ L. MEE., « The Role of UNEP and UNDP in Multilateral Environmental Agreements », dans *International Environmental Agreements*, 5, 2005, pp. 227-263.

¹²⁹ C-A. VLASSOPOULOS, « Des migrants environnementaux aux migrants climatiques : un enjeu définitionnel complexe », *op. cit.*

¹³⁰ C — A VLASSOPOULOS., « Competing definition of climate change and the post-Kyoto negotiations », dans *international Journal in Climate Change Strategies and management*, 1-4, 2012, pp. 104-119.

l'Évolution du Climat (GIEC) anticipait la migration humaine comme l'un des effets les plus graves du changement climatique, « *car des millions de personnes seront déplacées en raison de l'érosion du littoral, des inondations côtières et des sécheresses graves* »¹³¹. La généralisation du terme « migration climatique » ouvre un accès à de larges ressources (scientifiques, mais également en termes de plaidoyer à développer) dont vont pouvoir s'emparer plusieurs acteurs non gouvernementaux et de la société civile dans la sphère des négociations climatiques¹³².

66. Si les migrations environnementales peuvent être provoquées par tout type de changement de l'environnement, l'identification de la migration climatique propose de rétrécir le cadre d'analyse aux seules migrations qui peuvent être attribuées au changement climatique dont les origines sont anthropiques¹³³. La migration climatique devient ainsi une sous-catégorie de la migration environnementale, caractérisée par une modification de l'environnement liée au changement climatique. Le GIEC¹³⁴ a reconnu l'origine anthropique des changements climatiques¹³⁵, un constat confirmé par la CCNUCC entrée en vigueur en 1994, ratifiée par 192 Parties dont l'objectif principal est de « *stabiliser [...] les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* »¹³⁶. Les changements climatiques sont qualifiés aujourd'hui par certains scientifiques et techniciens de la communauté internationale comme le défi majeur du

¹³¹ GIEC, « *Climate change : The 1990 and 1992 Assessment Report, Overview and Policy Maker Summaries and 1992 IPCC Supplement* », juin 1992, p. 103.

¹³² C. COUNNIL, B. MAYER, *Les migrations environnementales, enjeux et gouvernance*, op. cit., p. 36

¹³³ *Ibid.*, p. 35

¹³⁴ Le GIEC dont la mission est d'évaluer l'état des connaissances de l'évolution du climat, ses causes et ses impacts a identifié les possibilités de limiter l'ampleur des effets du changement climatique afin d'atténuer la gravité de ses impacts et faciliter l'adaptation aux changements attendus. Les rapports publiés par le GIEC fournissent un état des lieux régulier sur les dernières connaissances les plus récentes et précises dont la production est au cœur des discussions lors des négociations internationales sur le climat.

¹³⁵ GIEC, OMM, PNUE, « *Changement climatique : les évaluations du GIEC de 1990 et 1992* », Premier Rapport d'évaluation du GIEC, aperçu général et résumés destinés aux décideurs et Suppléments 1992 du GIEC, juin 1992, p. 6 : « *La recherche scientifique menée depuis 1990 n'a pas modifié notre compréhension fondamentale des mécanismes scientifiques qui régissent l'effet de serre. Les nouveaux résultats confirmeraient plutôt les principales conclusions du premier rapport d'évaluation et ne justifient en tout cas pas qu'on les remette en cause, en particulier les suivantes : les émissions dues aux activités humaines accroissent sensiblement la concentration dans l'atmosphère des gaz à effet de serre : dioxyde de carbone (CO₂), méthane (CH₄), chlorofluorocarbones (CFC) et oxyde nitreux (N₂O). Les études de modélisation, observations et analyses de sensibilité semblent indiquer que la hausse de la température moyenne mondiale en surface, qui résulterait d'un doublement de la concentration de CO₂ resterait dans une fourchette comprise entre 1,5 et 4,5 °C ; du fait de l'insuffisance de nos connaissances, nos prévisions comportent de nombreuses incertitudes, en particulier en ce qui concerne le rythme, l'ampleur et la configuration régionale des changements annoncés ; la température moyenne de l'air à la surface du globe a augmenté de 0,3 à 0,6 °C au cours des 100 dernières années. Si l'ordre de grandeur de ce réchauffement concorde dans l'ensemble avec les résultats des modèles climatiques, il peut aussi correspondre à la variabilité naturelle du climat, de sorte que celle-ci pourrait bien être en grande partie à l'origine de l'élévation thermique observée ; d'un autre côté, cette variabilité naturelle, associée à d'autres facteurs dus à l'homme, pourrait avoir contrebalancé un réchauffement encore plus considérable dû à un effet de serre d'origine anthropique* ».

¹³⁶ Convention-Cadre des Nations Unies sur le changement climatique, Texte officiel, accessible en ligne : <https://unfccc.int/resource/ccsites/haiti/ccweb/conven/text/textcomplet.html>

XXI^e siècle, le « *grand combat de notre temps* »¹³⁷ pour assurer la sauvegarde de conditions de vie dignes pour tous les territoires et leurs populations.

67. Les capacités d'adaptation des populations face aux effets du changement climatique dépendent notamment des ressources économiques, mais aussi de la capacité du territoire à être résilient. Plus encore, le réchauffement climatique pourrait exacerber les inégalités socio-économiques et les violences. Le cinquième rapport du GIEC publié en 2014 aborde de manière plus approfondie les impacts du changement climatique sur les systèmes sociétaux. Il comprend, pour la première fois, un chapitre sur la sécurité humaine, incluant les aspects liés à la migration et à la mobilité. Le GIEC envisage une augmentation des déplacements de population au regard du manque de ressources et des aléas climatiques extrêmes¹³⁸. Le chapitre 12 de ce rapport portant sur la sécurité humaine pointait également les risques d'une détérioration de l'environnement sur les communautés locales, leur capacité à devenir résilientes et aborde les migrations et déplacements de population liés à ce risque¹³⁹. Les rapports successifs du GIEC ont confirmé cette tendance. Dans son sixième rapport publié en mars 2023, le GIEC estimait qu'à mesure que les risques climatiques s'intensifient, le besoin de relocalisation planifiée augmente pour les personnes qui ne peuvent pas se déplacer volontairement et qu'elles pourraient faire peser de nouveaux risques sur l'équilibre socio-économique des communautés¹⁴⁰.

68. D'autres problèmes environnementaux peuvent être imputés aux activités humaines, parmi lesquelles l'appauvrissement de la couche d'ozone, la déforestation, la diminution de la diversité biologique, la dégradation du milieu marin, la détérioration de la qualité des eaux douces, le traitement des déchets toxiques et dangereux, la gestion des déchets radioactifs, la surexploitation des ressources halieutiques¹⁴¹. Ces dégradations environnementales peuvent participer à la création, voire déclencher des perturbations ou bouleversements dans l'équilibre des relations socio-économiques d'un territoire. L'une des conséquences des dégradations

¹³⁷ SGNU, « *Lutte contre le changement climatique : un mouvement que rien ne pourra arrêter* », 3 octobre 2019. Déclaration consultée en ligne le 14 août 2020 : <https://www.un.org/sg/fr/content/sg/articles/2019-10-03/climate-change-unstoppable-movement-takes-hold>

¹³⁸ GIEC, Cinquième rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 2014 : « *On dispose de bonnes connaissances sur l'adaptation aux phénomènes extrêmes, mais celles-ci sont peu mises à profit, et ce en dépit des conditions climatiques actuelles. Les déplacements et les migrations forcées sont souvent temporaires. Plus les risques climatiques augmentent et plus les déplacements tendent à correspondre à une émigration à titre permanent* », p.77. « *Le changement climatique devrait entraîner une intensification des déplacements de populations (éléments moyens, degré de cohérence élevé). Les risques liés aux déplacements augmentent lorsque les populations privées des ressources requises pour assurer une migration planifiée se trouvent en situation d'exposition accrue face à des phénomènes météorologiques extrêmes comme des inondations ou des sécheresses. Un accroissement de la mobilité des populations peut réduire la vulnérabilité de ces dernières.* {GT II 9,3, 12,4, 19,4, 22,3, 25,9} », p. 79.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ GIEC, AR6, Technical Summary, « *B.6 Migrations and Displacement, TS.B.6.4 Immobility in the context of climatic risk reflects both vulnerability and lack of agency, but is also a deliberate choice* », dans « *Climate Change 2022 : Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* », Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 37–118, 20 mars 2023 : <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/chapter/technical-summary/>

¹⁴¹ J. — M. ARBOUR, S. LAVALLEE, H. TRUDEAU, *Droit international de l'environnement*, Cowansville, Québec, 2012, p. 4.

environnementales peut être, à terme, la migration forcée, que cela soit par nécessité économique ou par anticipation d'un risque sanitaire à venir.

69. Les liens de corrélation entre l'humain et le climat ont constitué une préoccupation scientifique, philosophique et politique dont les migrations sont l'une des caractéristiques « humaines » de ce processus en plein mouvement¹⁴². L'humanisation du régime climat s'est concrétisée par l'émergence des enjeux de mobilité dans les négociations climatiques, poussée par des alliances d'États particulièrement vulnérables aux effets du changement climatique. Cette dynamique a permis à l'OIM et au HCR d'investir la gouvernance climatique onusienne pour se rendre visibles sur la thématique de la migration environnementale. L'intégration du HCR et de l'OIM aux négociations climatiques s'ancre dans une stratégie d'expansion des deux institutions internationales, ce nouvel espace leur offrant des opportunités d'action, de la reconnaissance et de nouvelles sources de financement¹⁴³.

2) La migration environnementale, opportunité d'investir de nouveaux espaces de gouvernance pour l'OIM et le HCR

70. Les États membres entretiennent des relations avec les organisations internationales et peuvent s'entendre afin de faire avancer leurs objectifs communs. Les organisations internationales et institutions spécialisées disposent d'une certaine autonomie et peuvent, à cette fin, influencer la mise à l'agenda des sujets qui devraient être abordés par les États, proposer des pistes de solutions et de financement¹⁴⁴.

71. L'OIM a connu une évolution de son mandat en 1989, lui permettant de s'occuper du transfert organisé des « réfugiés, des personnes déplacées et d'autres personnes ayant besoin de services internationaux de migration »¹⁴⁵. L'ambiguïté de cette troisième catégorie de bénéficiaires a permis à l'OIM de disposer d'une marge de manœuvre importante afin d'accomplir ses missions auprès de plusieurs publics. Par la suite, l'OIM a insisté sur le fait que les migrations liées au climat ne devaient pas être considérées comme une « menace pour les États ». L'OIM travaille depuis les années 90 sur les personnes déplacées en raison de dégradations environnementales à travers des activités de plaidoyer, recherche, du renforcement de capacités et d'assistance post-catastrophe naturelle. L'intérêt de l'OIM pour la migration environnementale résulte de la volonté de l'organisation d'obtenir des ressources financières, de la stabilité dans le développement de ses projets et d'assurer sa crédibilité des États en s'engageant dans des questions mondiales de premier plan.

72. L'OIM s'est saisie de la question du changement climatique et de la migration sans mandat formel pour ces nouvelles activités. Initialement, les États membres du Comité exécutif n'ont pas apporté de soutien officiel¹⁴⁶. Le personnel de l'OIM a fait pression sur les États

¹⁴² S. OLLITRAULT, « De la sauvegarde de la planète à celle des réfugiés climatiques : l'activisme des ONG », *op. cit.*, p. 22.

¹⁴³ *Ibid.* p. 25.

¹⁴⁴ N. HALL, « How IOM Reshaped Its Obligations on Climate-Related Migration », *op. cit.*, p. 214.

¹⁴⁵ OIM, Constitution, Article 1 b), 1989.

¹⁴⁶ N. HALL, « How IOM Reshaped Its Obligations on Climate-Related Migration », *op. cit.*, p. 213

membres afin que ces derniers fassent de la migration une priorité politique¹⁴⁷. L'OIM a pu mener cette stratégie, car plusieurs de ses États membres ne suivent pas de près ses opérations au Conseil exécutif, mais l'influencent par le biais d'un financement bilatéral et par projet.

73. Lors de la 96^e session de son Comité exécutif en 2009, le Directeur général de l'OIM a déclaré que l'une des cinq grandes orientations stratégiques de l'OIM était de s'engager de manière coopérative et réfléchie dans des domaines émergents, tels que la question climatique¹⁴⁸. L'environnementalisation de l'OIM a donc bénéficié d'une forme de consentement tacite de la part des États, étant donné qu'il n'y a pas eu de désaccord exprimé de leur part. Il est fort probable que dans le cas où elle aurait été dotée d'un rôle de protection comme le HCR, l'institution aurait été confrontée à une forte opposition de la part des États¹⁴⁹. En 2014, les États membres ont demandé à l'organisation d'accroître les activités sur le lien entre environnement, migrations et changement climatique, débouchant sur la création d'une division spéciale dotée de plusieurs agents en 2015.

74. En dépit du volontarisme politique du Haut-Commissaire Antonio Guterres pour mettre à l'agenda du HCR la thématique de la migration environnementale, ce dernier fit face à de vives réactions de rejet lors de la rencontre du Comité exécutif en 2009, durant laquelle il évoqua la question des déplacements internes liés aux effets du changement climatique¹⁵⁰. L'hypothèse d'un élargissement de son mandat de protection à une nouvelle « catégorie » de réfugiés est rejetée par une majeure partie des États, craignant une trop grande influence du HCR sur leur territoire. L'investissement du HCR dans la diplomatie climatique doit ainsi être mesuré : si cette démarche a permis au HCR de se rendre visible sur ce sujet émergent dans un nouvel espace politique, cette démarche n'évacue nullement les défis qui se posent sur le plan juridique.

75. L'OIM et le HCR ont développé une expertise sur cette nouvelle thématique afin de se positionner dans de nouveaux espaces de gouvernance, dont celui de la diplomatie climatique. À la fois partenaire sur de nombreux projets de recherche, pour des conférences ou des événements en marge des négociations climatiques, cette coopération est toutefois amoindrie sur le terrain lors d'actions « opérationnelles » post-catastrophes naturelles notamment. Cette dynamique concurrentielle sur le terrain s'explique notamment par le fait que l'OIM et le HCR sont à la fois en situation de rivalité financière et politique, respectivement vis-à-vis des organismes de bailleurs de fonds et des États dans lesquels ils interviennent. La concurrence que l'on peut observer entre l'OIM et le HCR sur le terrain dans certains contextes de crise humanitaires se nourrit notamment du fait que les deux institutions répondent à l'exigence de l'urgence du « présentiel » et d'application très stricte des procédures produites par chaque institution respective¹⁵¹.

¹⁴⁷ F. LACZKO, C. AGHAZARM, « *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence* », OIM, 2009, p. 336.

¹⁴⁸ OIM, MC/2266/Rev.1.6, *Rapport de la 86^e session du Conseil*, 26 novembre 2009.

¹⁴⁹ N. HALL, « How IOM Reshaped Its Obligations on Climate-Related Migration », *op. cit.*, p. 231.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p.70.

¹⁵¹ Entretien avec une salariée de Caritas, Cox Bazar, Bangladesh, août 2018.

III. MÉTHODOLOGIE ET DÉMARCHE

76. Cette recherche poursuit deux enjeux, menés parallèlement. Tout d'abord, les pistes d'élargissement des mandats du HCR et de l'OIM pour assurer une protection aux personnes déplacées en raison de critères environnementaux et climatiques seront étudiées à l'aune de la doctrine et des instruments offerts par le droit des organisations internationales. Cette approche théorique s'accompagne d'un recours aux concepts de la science politique afin d'examiner les dynamiques de tensions, de coopération et les divergences qui animent le HCR et l'OIM dans l'appréhension de la migration environnementale en tant que nouvelle question de droit. La thématique de la migration environnementale met en lumière la circularité et la porosité du HCR et de l'OIM avec leur environnement sociopolitique, les encourageant à développer un nouveau positionnement politique. À cet égard, l'approche interdisciplinaire constitue le socle de cette recherche (A), afin d'enrichir la compréhension des enjeux multiples que pose la mise à l'agenda de la migration environnementale pour le HCR et l'OIM (B).

A) Le choix d'une approche interdisciplinaire

76. Les objets d'étude et réflexions abordées nécessitent pour une compréhension plus juste et plus exhaustive d'ancrer l'approche juridique dans un espace qui intègre d'autres disciplines et d'autres « outils » de lecture. Le droit, à l'aune de l'économie ou de la science politique, constitue une discipline évolutive au regard de son environnement et du contexte sociopolitique. Si le droit international des réfugiés et des migrations est l'une des concrétisations des bouleversements sociopolitiques post-Seconde guerre mondiale, de nouveaux chocs et défis contemporains pourraient être amenés à générer de nouvelles normes¹⁵² (1). Cette recherche interroge le droit en tant « reflet de la réalité sociale, économique et politique de son époque »,¹⁵³ mais aussi l'influence des acteurs sur la bonne application et la possible évolution du droit à l'aide d'une approche interdisciplinaire (2).

1) Le droit, acteur et récepteur des évolutions de la société

77. « Rien de ce qui est humain n'est a priori étranger au droit. Il n'est point d'activité sociale qui ne ressortît plus ou moins d'un cadre juridique » observait l'anthropologue du droit Louis Assier-Andrieu¹⁵⁴. L'omniprésence du droit dans la vie sociale, à fortiori dans des sociétés modernes fondées sur le modèle légal rationnel, se traduit par une pluralité de manifestations sociales : « Le droit entend exercer une fonction pratique, celle-ci doit avoir un

¹⁵² A. BAILLAUX, F. OST, « Droit, contexte et interdisciplinarité : refondation d'une démarche », dans *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2013/, volume 70, p. 25.

¹⁵³ J. RINGELHEIM, « Droit, contexte et changement social », dans *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2013/1, volume 70, p. 157

¹⁵⁴ L. ASSIER-ANDRIEU, « Le droit dans les sociétés humaines », Paris, Nathan, 1996, dans T. DELPEUCH, L. DUMOULIN, C. de GALEMBERT (dir), *Sociologie du droit et de la justice*, Armand Colin, 2014, pp. 10-11.

débouché direct dans la réalité et si les règles veulent procurer à cette réalité le cadre régulateur qu'il est jugé opportun de lui assurer, elles ne peuvent y tendre que dans la mesure où la réalité est préalablement considérée par elles »¹⁵⁵. La philosophe du droit Julie Ringelheim fait état de deux tendances qui traversent la doctrine juridique classique : d'une part il est soutenu que le droit et la société sont deux entités distinctes l'une de l'autre et que le droit répond à une logique propre qui demeure fermée, abstraite et désincarnée, d'autre part qu'il existerait un rapport d'adaptation entre le droit et la société, les deux se complétant et se régulant¹⁵⁶.

78. Le droit a la particularité d'être une pratique se revendiquant comme une science contribuant à agir et façonner la société. Cet instrument « *d'ingénierie sociale* »¹⁵⁷ « *s'offre à l'observation sociologique à la fois comme pratique avec son cortège de règles, de concepts, d'institutions et comme une connaissance, c'est-à-dire une façon spécifique d'appréhender les faits sociaux, dans la perspective de faire sur ces faits des conséquences juridiques* »¹⁵⁸. Le droit est pensé, produit, transposé et appliqué par des acteurs, mus par des dynamiques sociales de coopération ou d'opposition, parfois de conflits, et qui poursuivent eux-mêmes des intérêts, des croyances ou des aspirations. Le droit se heurte parfois à l'obstacle de la temporalité, notamment lorsque de nouvelles problématiques s'imposent dans le débat public et interpellent directement les acteurs producteurs de normes juridiques. L'évolution du droit, que celle-ci passe par la production d'une norme supplémentaire, la modification ou le retrait de normes existantes est souvent l'écho d'un processus complexe dans lequel plusieurs facteurs et acteurs entrent en compte.

79. Le tournant empirique dans la recherche juridique internationale¹⁵⁹ a permis de souligner l'importance de mobiliser des méthodes de recherches interdisciplinaires afin de théoriser les rapports entre changements sociétaux, relations de pouvoir, normativité et raisonnements juridiques. Le droit et les sciences sociales entretiennent de longue date des relations complexes, qui sont autant d'atouts, mais aussi de handicaps dans la collaboration interdisciplinaire. Ces disciplines demeurent toutefois proches, au regard de leur histoire institutionnelle, et des parcours de leurs disciples¹⁶⁰ et de leur objet d'étude qui les rapproche naturellement : « *alors que la plupart des disciplines dites scientifiques s'assignent, en tout ou en partie, la mission d'expliquer la réalité des personnes et des choses, de dire ce qu'elles sont du point de vue auquel elles se placent, la spécificité du droit est, sinon de dire comment les choses devraient être, au moins de fournir à l'agir social un cadre qui en assure la régulation* »¹⁶¹.

¹⁵⁵ P. ORIANNE, « L'interdisciplinarité : théorie d'une pratique ou pratique d'une théorie ? », dans *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, Université Saint-Louis, Bruxelles, vol. 1, 1983, p. 48.

¹⁵⁶ J. RINGELHEIM, « Droit, contexte et changement social », *op. cit.* p. 157.

¹⁵⁷ T. DELPEUCH, L. DUMOULIN, C. de GALEMBERT (dir), *Sociologie du droit et de la justice*, *op. cit.*, pp. 10-11.

¹⁵⁸ L. ASSIER-ANDRIEU, « Le droit dans les sociétés humaines », Paris, Nathan, 1996, dans T. DELPEUCH, L. DUMOULIN, C. de GALEMBERT (dir), *Sociologie du droit et de la justice*, *op. cit.* pp. 10-11.

¹⁵⁹ G. SCHAFFER, T. GINSBURG "The Empirical Turn in International Legal Scholarship", dans *American Journal of International Law*, Vol. 106, p. 1, January 2012, Minnesota Legal Studies Research Paper No. 12-09.

¹⁶⁰ Max Weber, Émile Durkheim et Lewis Henry Morgan

¹⁶¹ P. ORIANNE, « L'interdisciplinarité : théorie d'une pratique ou pratique d'une théorie ? », *op. cit.*, p. 46.

80. Cette proximité d'objet de recherche commun entre le droit et les sciences sociales se traduit jusque dans le recours à certaines notions communes, une des plus évidentes étant celle de norme. L'existence de sous-disciplines passerelles comme la sociologie du droit témoigne aussi de la complémentarité des deux points de vue¹⁶². Cependant, ces développements tendent à avoir été séparés, comme le démontre le cas d'une sous-discipline passerelle de la sociologie du droit. Par ailleurs, même les proximités peuvent être trompeuses, tant une notion peut être conçue et abordée différemment d'une discipline à l'autre¹⁶³. Les juristes placent toujours la distinction entre le juridique et le non juridique au fondement de leur approche, alors que les sociologues ont une approche plus large, dans laquelle la norme juridique n'est pas nécessairement distincte au regard des autres normes sociales¹⁶⁴.

2) Une recherche fondée sur l'approche interdisciplinaire

81. L'interdisciplinarité est un thème généralement très débattu dans les milieux académiques, scientifiques et professionnels et a fait l'objet de nombreuses divergences définitionnelles. Une première définition a été proposée en 1967 par le sociologue Roger Bastide, qui proposait la terminologie de recherche suivante : « [l'interdisciplinarité] se fait aux points charnières entre diverses sciences par un individu ou une équipe » afin de briser l'isolement des disciplines entre elles. En 1992, le philosophe Michel Serres proposait une conception de l'interdisciplinarité comme étant « le transport de concepts et leur complication, l'intersection et le recouvrement des domaines »¹⁶⁵, en vue d'atteindre « la totalité active de la connaissance, en tant que totalité »¹⁶⁶.

82. S'il n'existe à ce jour aucune définition stricte et unique de l'interdisciplinarité, la collaboration entre plusieurs disciplines est une approche pertinente permettant d'aborder des problématiques complexes¹⁶⁷. Le juriste Paul Orianne envisage l'interdisciplinarité fondée sur des données épistémologiques propres, permettant d'établir entre les chercheurs une véritable coopération en vue de l'acquisition d'un savoir commun¹⁶⁸. L'approche interdisciplinaire permet notamment de placer au cœur de la démarche scientifique l'objet de la recherche et de s'émanciper d'une unique discipline d'appartenance¹⁶⁹. Au regard « des connaissances de plus

¹⁶² G. ROCHER, *Études de sociologie du droit et de l'éthique*, Montréal, Éditions Thémis », 1996 ; J-G BELLEY, *Le contrat entre droit, économie et société. Étude sociojuridique des achats d'Alcan au Saguenay-Lac-Saint-Jean*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998.

¹⁶³ D. SPERBER, « Pourquoi repenser l'interdisciplinarité ? », dans G. ORIGGI, F. DARBELLAY (dir.), *Repenser l'interdisciplinarité*, Genève, Éditions Slatkine, 2010, pp. 19-21.

¹⁶⁴ P. NOREAU, « Voyage épistémologique et conceptuel dans l'étude interdisciplinaire du droit », dans P. NOREAU (dir.), *Dans le regard de l'autre*, Montréal, Les Éditions Thémis, 2007, pp.175-178.

¹⁶⁵ M. SERRES, *Éclaircissements. Entretiens avec Bruno Latour*, Paris, François Bourin, 1992, p. 15.

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ M. CREUTZER, « Aspects de l'interdisciplinarité : essai de reconstitution d'un débat », dans M-A BERTRAND, G. BIBEAU, V. CREVIER, H. DAVID, H. DOUCET, L. GELINEAU, O. GENEST, J. HAMEL, S. KAPILA, D. LAFLAMME, Y. LENOIR, F. LENESMANN, C. MATHURIN, R. MOGER, B. NICOLESCU, *L'interdisciplinarité et la recherche sociale appliquée. Réflexions sur des expériences en cours*, Université de Montréal, Université de Laval, octobre 2002, pp. 7-10.

¹⁶⁸ P. ORIANNE, « L'interdisciplinarité : théorie d'une pratique ou pratique d'une théorie ? », *op. cit.*, p. 39.

¹⁶⁹ P. TACHE, H. ZIMMERMANN, G. BRISSON, « Pratiquer l'interdisciplinarité en droit : l'exemple d'une étude empirique sur les services de placement » dans *Les cahiers de droit*, 52 (3-4), p. 521.

en plus segmentées et des problèmes à résoudre de plus en plus complexes et globaux »¹⁷⁰, le philosophe Edgar Morin invitait à faire le choix de l'interdisciplinarité afin de décloisonner les savoirs et favoriser l'intégration de modes de connaissances diversifiées. L'interdisciplinarité se conçoit comme la connaissance capable de révéler la complexité d'un sujet et de produire une connaissance qui saisit « *ce qui est tissé ensemble* » et « *peut immédiatement répondre à ces problèmes en fonction d'une aptitude à contextualiser et à globaliser* »¹⁷¹.

83. Le droit et les sciences sociales entretiennent des relations complexes¹⁷². Ces disciplines partagent des similitudes nombreuses au regard de leur histoire institutionnelle et de leur objet d'étude qui les rapproche. Ces deux matières explorent la société, les relations individuelles et collectives qui s'y nouent, les rapports de pouvoir, de subordination et de coopération qui tendent à produire *in fine* un éventail de normes. La collaboration entre le droit et d'autres disciplines du domaine des sciences sociales passe notamment par l'ouverture à l'égard de formes de recherche se distinguant de la recherche juridique traditionnelle reposant sur l'analyse de la doctrine et de la jurisprudence¹⁷³.

84. Le droit et la sociologie pourraient être complémentaires et enrichir le cadre d'analyse juridique strict. Pourtant, une certaine tendance à « l'isolement » des disciplines semble s'être ancrée dans la recherche universitaire française et a conduit à des développements de réflexion séparés. Laurence Dumoulin, politologue et sociologue du droit, observe que l'unification de ce domaine de recherche « *se heurte à la rivalité originelle opposant sociologie et droit, s'agissant tant de leur prétention à incarner la science du social que de s'approprier le phénomène juridique comme objet de connaissance* »¹⁷⁴.

85. Par ailleurs, la sociologue Évelyne Serverin relève l'existence d'une ligne de fracture épistémologique et méthodologique divisant la sociologie du droit entre sociologues et juristes, chacun posant un regard « extérieur » ou « intérieur », sans s'impliquer nécessairement dans une démarche collaborative¹⁷⁵. Le juriste Pierre Noreau observe un conflit entre les praticiens des deux disciplines en matière de catégorisation. La distinction entre le juridique et le non juridique est marquée chez les juristes, là où les sociologues adoptent une approche plus large dans laquelle la norme juridique n'est pas nécessairement « en dehors » des autres normes sociales¹⁷⁶.

86. Dans le cas de notre sujet, l'approche interdisciplinaire permet un éclairage sur la complexité du sujet des migrations internationales tel qu'il est saisi par des acteurs onusiens à la fois structures juridiques, mais également structures institutionnelles et donc politiques.

¹⁷⁰ E. MORIN, « Réformons la pensée », dans *Le Monde de l'éducation*, no 252, octobre 1998, p. 28.

¹⁷¹ *Le Monde*, n° 6512, vendredi 27 février 1998, p. 8, « *Edgar Morin plaide pour le décloisonnement des savoirs au lycée* », dans M-A BERTRAND, G. BIBEAU, V. CREVIER, H. DAVID, H. DOUCET, L. GELINEAU, O. GENEST, J. HAMEL, S. KAPILA, D. LAFLAMME, Y. LENOIR, F. LENESMANN, C. MATHURIN, R. MOGER, B. NICOLESCU, *L'interdisciplinarité et la recherche sociale appliquée. Réflexions sur des expériences en cours*, Université de Montréal, Université de Laval, octobre 2002, p. 71.

¹⁷² P. TACHE, H. ZIMMERMANN, G. BRISSON, « Pratiquer l'interdisciplinarité en droit : l'exemple d'une étude empirique sur les services de placement », dans *Les Cahiers de droit*, 2011, p. 52.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 522.

¹⁷⁴ T. DELPEUCH, L. DUMOULIN, C. de GALEMBERT (dir), « Sociologie du droit et de la justice », *op. cit.*, pp. 10-11.

¹⁷⁵ E. SERVERIN, *Sociologie du droit*, Paris, La Découverte, 2000, pp. 5-8 et 103.

¹⁷⁶ P. NOREAU, « Voyage épistémologique et conceptuel dans l'étude interdisciplinaire du Droit », *op. cit.*, p. 164.

L'application du droit des organisations internationales est ici analysée dans son contexte et en-dehors, au moyen d'outils de lecture tirés des sciences sociales. Cette recherche offre ici un « espace partagé »¹⁷⁷ à plusieurs disciplines afin d'élargir le regard sur l'objet commun transversal plutôt que de le rétrécir à travers une lecture et une interprétation restrictive. Dans notre cas d'étude portant sur le HCR et l'OIM, les marges de manœuvre de ces deux institutions internationales pour protéger les déplacés environnementaux ne peuvent être étudiées au détriment de la réalité de leur cadre juridique et du but en vertu desquels elles ont été créées et des relations qu'elles entretiennent avec les États.

B) L'analyse du droit des organisations internationales enrichi par l'approche politiste

87. Si les organisations internationales disposent d'une autonomie juridique, institutionnelle et politique, leur permettant de prendre des décisions en leur nom, celles-ci sont toutefois intégrées dans des dynamiques de coopération et des enjeux de gouvernance qui les absorbent (1). L'influence des évolutions de la gouvernance onusienne sur le droit international (incluant le droit des organisations internationales), au gré de l'émergence de nouveaux « problèmes publics », traduit l'existence d'une dynamique d'évolution. Dans le cas de notre recherche, il est possible de s'appuyer sur ce mouvement pour envisager les évolutions du régime de protection accordé par le HCR et l'OIM aux déplacés environnementaux, de manière prospective (2).

1) Le droit des organisations internationales influencé par les évolutions politiques de la gouvernance onusienne

88. Depuis la fin des années 1990, les travaux portant sur les organisations internationales ont montré que ces dernières avaient des capacités d'action qui leur étaient propres¹⁷⁸. Les politologues Michael Barnett et Martha Finnemore décrivent : « *ces organisations font bien plus qu'exécuter simplement les accords internationaux signés entre États. Elles font preuve d'autorité en prenant des décisions qui concernent tous les recoins du globe* »¹⁷⁹. Chaque organisation internationale fonctionne en autonomie et se compose de règles qui forment son propre ordre juridique. Si chaque organisation internationale possède ses propres règles, elles sont toutefois liées entre elles par des règles communes qui s'appliquent à leur droit propre. De fait, une perspective comparative du HCR et de l'OIM implique de penser le droit des organisations internationales de l'unité à la diversité, des règles communes aux règles propres. Le droit des organisations internationales demeure très largement le droit de

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 186

¹⁷⁸ L. MAERTENS, *Quand le Bleu passe au vert : la sécurisation de l'environnement à l'ONU*, Thèse de doctorat de science politique sous la direction de M. Badie et de Mme Pflieger, Institut d'Études politiques de Paris, Université de Genève, 2015, p. 44

¹⁷⁹ *Ibid.*, voir M. BARNETT, M. FINNEMORE, *Rules for the world: International organizations in global politics*, Cornell University Press, 2004, p.1.

chaque organisation tel qu'il résulte du texte constitutif, de son développement et, en tant que de besoin, de son interprétation.

89. « *L'opération de production de règles se fait, dans la majorité des cas, à partir d'une réalité au sein de laquelle le droit est déjà présent d'une manière ou d'une autre et sur laquelle il a déjà exercé des influences [...] par exemple, la création d'une institution politique nouvelle ne peut se faire que par la réduction du champ occupé par d'autre* »¹⁸⁰. Une organisation doit être envisagée comme un processus continu et quotidien de négociation autour du « sens » attribué à sa mission et comme le produit d'une confrontation entre diverses représentations¹⁸¹. Le comportement du HCR et l'OIM sont nécessairement reliés à l'évolution de la situation internationale et à l'ensemble des enjeux de gouvernance se déroulant à l'extérieur de l'organisation¹⁸².

90. Jacques Chevallier interprète l'essor des procédés de gouvernance comme une réponse à l'insuffisance des mécanismes juridiques classiques prévus pour faire face aux problèmes auxquels sont confrontées les sociétés contemporaines¹⁸³. Au fondement de la gouvernance réside l'exigence de l'efficacité de l'action publique, érigée en impératif catégorique¹⁸⁴. Si le recours à l'outil juridique n'apparaît plus comme la garantie de cette efficacité¹⁸⁵, en raison du formalisme et de la rigidité des cadres du droit¹⁸⁶, l'action publique pourrait apparaître comme une voie plus efficace, s'affranchissant du carcan juridique. La gouvernance en tant qu'alternative au droit¹⁸⁷ se greffe sur des mécanismes de production du droit dont la configuration formelle reste inchangée et en utilisant des techniques juridiques éprouvées¹⁸⁸, ce que Jacques Chevallier nomme la « *procéduralisation de la gouvernance globale* »¹⁸⁹.

¹⁸⁰ P. ORIANNE, « L'interdisciplinarité : théorie d'une pratique ou pratique d'une théorie ? », *op. cit.*, p. 51.

¹⁸¹ M-C. SMOUTS., *Les organisations internationales*, *op. cit.*, p. 23

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ J. CHEVALLIER, « La gouvernance et le droit », dans *Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, 2005, p. 195 : « *La rationalité coopérative qui les sous-tend se situe aux antipodes de la conception traditionnelle du droit ; le modèle de gouvernance apparaît, dans cette perspective, non plus comme un simple adjuvant, mais bien comme un substitut au modèle de gouvernement passant par le canal du droit et misant sur les ressorts de la dogmatique juridique* ».

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 22 : « *La gestion publique n'est plus entourée d'une légitimité de principe ; encore faut-il que les gestionnaires apportent la démonstration concrète du bien-fondé des actions engagées, de la qualité de la performance publique* ».

¹⁸⁵ J. CHEVALLIER, D. LOSCHAK, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », dans *Revue française d'administration publique*, n° 24, oct.-déc. 12 982, p. 679.

¹⁸⁶ J. CAILLOSSE, J. HARDY, « Droit et modernisation administratifs », dans *La Documentation française*, 2000, p. 22.

¹⁸⁷ Selon Jacques Chevallier, la notion de gouvernance est rejetée des catégories de pensée du juriste, en ce que celle-ci est sous-tendue par une logique différente de celle qui gouverne le droit : « alors que celui-ci s'exprime à l'impératif, sous la forme de commandements obligatoires émanant d'une autorité investie du pouvoir de décision et conformément aux règles fixées pour leur élaboration, la gouvernance relève d'une approche pluraliste et interactive de l'action collective ; prenant acte de la complexité des problèmes et de l'existence de pouvoirs multiples, il s'agit de parvenir à des compromis acceptables, par les vertus de l'échange.

¹⁸⁸ J. CHEVALLIER, « La gouvernance et le droit », *op. cit.*, p. 197.

¹⁸⁹ J. CHEVALLIER, *Ibid.*, p. 196 : « *d'abord officieux et informels, les contacts indispensables établis avec les acteurs sociaux tendent irrésistiblement à l'officialisation et à la formalisation ; encadrés par des règles de plus en plus précises, ils deviennent un des éléments constitutifs du processus formel de prise des décisions. Cette dynamique est depuis longtemps illustrée par l'essor des procédures de consultation : que la consultation s'adresse à l'ensemble du public ou aux seuls représentants des groupes d'intérêt, elle évolue dans tous les cas dans le sens d'une institutionnalisation croissante* ».

91. Selon l'auteur, les formes nouvelles de gouvernance obéissent à une trajectoire d'institutionnalisation passant par le canal du droit, trajectoire qui se traduit par un processus de reconnaissance, qui fait accéder les nouveaux acteurs émergents au rang de partenaires à part entière des États et des organisations internationales¹⁹⁰.

92. Cette recherche se fonde sur une exploration des différents espaces de gouvernance dans lesquels le HCR et l'OIM investissent la thématique de la migration environnementale. Alors que la gouvernance des réfugiés se concentre sur une interprétation stricte du mandat du HCR et restreint ses possibilités d'élargissement, la gouvernance migratoire mondiale souffre d'une fragmentation importante en raison d'une trop grande catégorisation sectorielle : « à la fois verticalement avec les acteurs aux niveaux international, régional et local et horizontalement avec le phénomène abordé en partie ou, plus rarement, dans l'ensemble sous les auspices d'une série d'autres catégories de politiques et d'institutions associées »¹⁹¹. Au sein de la diplomatie climatique, le HCR et l'OIM participent aux réflexions de la société internationale sur les enjeux de mobilité liée au climat et tentent d'élaborer de nouvelles normes.

2) Envisager les évolutions du régime de protection des personnes déplacées par le HCR et l'OIM à travers une approche prospective

93. Si le droit a réagi aux grandes catastrophes humanitaires en s'adaptant a posteriori, le paradigme juridique est désormais différent puisque le droit doit anticiper et s'adapter à des prévisions inscrites dans le futur. Face aux risques que soulève l'existence de territoires inhabitables en matière de déplacements forcés de population et d'apatridie, le droit international doit promouvoir et garantir la défense d'une solidarité de destin terrestre écologique et assurer la protection des personnes les plus vulnérables. À cet égard, cette recherche s'appuie sur une démarche prospective.

94. On entend par prospective¹⁹² l'anticipation scientifique et critique visant à éclairer l'action présente à la lumière des futurs possibles et du futur souhaitable¹⁹³. La connaissance des événements futurs permet une action plus efficace dans le présent. Cette tendance scientifique, confirmée au gré des rapports publiés par le GIEC, pose de nombreux défis aux États, institutions internationales, acteurs économiques et humanitaires en matière d'anticipation des tensions aux frontières, de tensions en matière d'accès aux ressources naturelles et d'action d'urgence humanitaire à déployer. Les migrations liées aux diverses

¹⁹⁰ Ibid, p. 197 : « La procédure d'accréditation confère ainsi aux organisations non gouvernementales un statut consultatif auprès de l'ECOSOC, qui leur permet de participer aux activités de l'ONU — la réforme de ce statut en 1996 ayant élargi ces possibilités d'intervention ; corrélativement, les organisations non gouvernementales seront appelées à effectuer pour le compte de l'Organisation des missions de sous-traitance, notamment en matière humanitaire. Ce partenariat s'est étendu, dans le cadre de l'« Entente globale » (Global Compact) à d'autres acteurs privés, tels les syndicats et les firmes multinationales ».

¹⁹¹ J. MC ADAM J., « *Environmental Migration Governance* », University of New South Wales, Sydney, Faculty of Law Research Series, Document no 1, 2009, p. 1.

¹⁹² Le mot « prospective » provient du suffixe latin « pro », pour « en avant », et « specto » ou « spectare » qui signifie « regarder ». Étymologiquement, la prospective consiste à regarder en avant.

¹⁹³ B. BARAUD, *La prospective juridique*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, janvier 2020, pp. 308-310.

manifestations de ces changements climatiques vont être largement dépendantes de la capacité des populations à s'adapter, à être résilientes, à développer des capacités d'anticipation¹⁹⁴.

95. La construction de scénarios, méthode à laquelle nous aurons recours dans cette recherche, correspond au volet exploratoire et préventif de la prospective. Celui-ci est indispensable à son volet stratégique, proactif et volontariste, qui intervient logiquement en second¹⁹⁵. Des propositions pourront être formulées à l'aune de certaines tendances perceptibles en droit international de l'environnement, en droit international des réfugiés et en droit international des migrations. Notre recherche assume une approche dynamique et prospective de la protection juridique des personnes déplacées par les effets du changement par le HCR et l'OIM. La démarche de cette recherche puise ainsi dans différentes branches et ordres juridiques du droit afin de proposer plusieurs hypothèses de protection par les institutions évoquées.

¹⁹⁴ L. CAMBREZY et V. LASSAILLY-JACOB, *op. cit.*, p.10.

¹⁹⁵ *Ibid.* p. 311.

Annonce du plan

96. Le HCR et l'OIM, respectivement organisme spécialisé et organisation apparentée au système onusien, ont été créés afin de répondre aux besoins spécifiques des Etats en matière de politiques migratoires et de protection des réfugiés. La pérennité de leur action, validée et financée par les États membres, est conditionnée au respect du cadre de leurs mandats. La recherche d'une protection des personnes déplacées en raison de catastrophes naturelles et des aléas climatiques a constitué un enjeu à la fois politique et juridique pour le HCR et l'OIM. Confrontés à cette nouvelle question de droit qui bouscule aussi bien le cadre de leurs compétences que leurs moyens opérationnels et leur relation d'affiliation avec leurs Etats membres, le HCR et l'OIM ont décidé d'inscrire ce sujet à leurs agendas. Ainsi, les deux institutions ont saisi cette opportunité pour investir de nouveaux espaces de gouvernance et de négociations à l'échelle internationale et ont participé à l'élaboration de mesures de protection et d'assistance. Dès lors, nous verrons dans quelle mesure la protection des déplacés environnementaux a mis en tension les mandats respectifs du HCR et de l'OIM et les a encouragés à étendre leur influence dans de nouveaux espaces de gouvernance onusien.

97. Ce travail de recherche envisage les pistes d'élargissement des compétences de protection du HCR et de l'OIM et leurs conséquences politiques, opérationnelles et juridiques. Les interventions post-catastrophes naturelles, menées par le HCR et l'OIM, constituent le point de départ de cette réflexion prospective. Dans la mesure où les deux institutions sont intervenues pour porter assistance aux personnes sinistrées, et ce en-dehors du cadre strict de leurs mandats, l'hypothèse d'une pratique d'intervention coutumière et d'une responsabilité de porter assistance seront explorées. Cette démonstration met en lumière les distinctions de nature juridique et politique entre le HCR et l'OIM dans les réponses de protection apportées (Partie I). Dans les faits, afin de conserver leur crédibilité et leur légitimité sur la scène internationale, le HCR et l'OIM ont investi de nouveaux espaces de gouvernance. Dès lors, la participation et les interventions récurrentes du HCR et de l'OIM dans les négociations climatiques, la gouvernance des droits de l'homme et celle des catastrophes naturelles ont contribué à nourrir la production d'instruments juridiques et de « bonnes pratiques » dans l'environnement institutionnel compétitif onusien (Partie II).

PARTIE I

**LE HCR ET L'OIM À LA RECHERCHE D'UNE RÉPONSE JURIDIQUE
ADÉQUATE DEVANT L'ÉMERGENCE LA MIGRATION
ENVIRONNEMENTALE, PROBLÈME PUBLIC MONDIAL**

98. Le HCR et l'OIM ont été érigés dans un contexte géopolitique post-Seconde guerre mondiale et mandatés par les États afin d'assister et protéger les personnes reconnues comme étant réfugiées, déplacées ou émigrées. Le HCR assure, conformément au cadre de son mandat, la protection juridique et une assistance opérationnelle aux personnes qualifiées de « réfugiées » au regard de l'Article 1A de la Convention de Genève. Historiquement, l'OIM avait été créée afin d'assumer un volet opérationnel de « gestion » des migrations. Au regard de son mandat, relativement souple et ambigu dans sa délimitation¹⁹⁶, l'agence de services des migrations ouvre davantage de possibilités d'élargissement de son périmètre de compétences.

99. La construction et l'évolution du droit international sont jalonnées d'évolutions et d'adaptations à des événements d'origine sociétale, économique, politique et environnementale toujours mouvante¹⁹⁷. Les HCR et l'OIM du fait de l'attribution de compétences en matière de protection et de suivi des migrations ont été perçus comme des acteurs légitimes¹⁹⁸ pour se saisir de la migration environnementale, dans un contexte d'émergence de cette thématique comme un sujet de préoccupation mondiale.

100. L'exigence de légitimité sous-tend l'institutionnalisation des organisations internationales. Il existe un double rapport à la légitimité au sein des organisations internationales, sur le plan institutionnel et sur celui de la procédure¹⁹⁹. Le mandat des organisations internationales est au centre de cet enjeu de légitimité et fait l'objet d'une évaluation des États membres quant à son application et au respect de sa délimitation. Par ailleurs, la légitimité d'une organisation internationale repose également sur son autorité, une autorité morale, mais aussi liée à leur expertise²⁰⁰. Les liens de corrélation entre l'autorité et la légitimité d'une organisation internationale sont intriqués : une organisation a une autorité morale si elle est légitime et elle devient légitime en disposant d'une autorité.

101. L'inscription d'un nouvel enjeu de protection aux agendas du HCR et de l'OIM, dépassant le principe de spécialité qui les encadre, se doit d'être analysée à l'aune des conséquences sur la légitimité et la crédibilité de ces deux organisations. La protection et l'assistance aux personnes déplacées transfrontalières en raison de la dégradation de

¹⁹⁶ N. HALL, « How IOM Reshaped Its Obligations on Climate-Related Migration », *op. cit.*, pp. 215-216.

¹⁹⁷ C-A. VLASSOPOULOS, « Des migrants environnementaux aux migrants climatiques : un enjeu définitionnel complexe », *op. cit.*

¹⁹⁸ G. DEVIN, « Chapitre 6. Des usages intéressés », dans *Les organisations internationales. Entre intégration et différenciation*, sous la direction de G. DEVIN. Paris, Armand Colin, « Objectif Monde », 2022, p. 139 : « Nous entendons [la légitimité] comme une qualité qui rend un fait social (une action, une institution, un discours) acceptable, voire désirable, parce qu'il est fondé sur la croyance d'être "juste". Cette croyance repose elle-même sur une définition changeante du juste. Non seulement, les principes sur lesquels s'interprète le juste, mais également les instances habilitées à dire le juste varient selon les contextes et les rapports de force. De ce point de vue, la création des organisations internationales a représenté une innovation majeure. Distinctes de systèmes politiques ou religieux hiérarchisés, les OI se sont instituées comme des formes de grandeur supérieures à celles de leurs membres et, par voie de conséquence, dotées d'une "parole supranationale". C'est à ce titre, celui d'un collectif accepté et d'autant plus crédible qu'il est universel, que les organisations internationales ont pu prétendre exercer cette "fonction de légitimation", celle consistant à dire, à un moment donné, quelles sont les pratiques internationales légitimes et celles qui ne le sont pas ».

¹⁹⁹ L. MAERTENS, *Quand le Bleu passe au vert : la sécurisation de l'environnement à l'ONU*, *op. cit.*, pp. 87-88.

²⁰⁰ *Ibid*, voir M. BARNETT, M. FINNEMORE, *Rules for the world : International organizations in global politics*, Cornell University Press, 2004., pp. 20-25.

l'environnement et du changement climatique soulèvent des questions juridiques complexes en matière de qualification et d'octroi de droits à de potentiels millions de nouveaux bénéficiaires. Le HCR et l'OIM sont amenés à travailler à plusieurs niveaux, entretenir des relations partenariales et doivent être considérés par leurs États membres et les destinataires de leurs actions comme légitimes dans leur domaine de compétence. L'autorité légale rationnelle des deux structures pourrait être ternie par leur incapacité à assumer un tel élargissement de leurs compétences de spécialité. Or, l'impératif de qualité fait partie de l'image d'une organisation et alimente sa crédibilité sur la scène internationale²⁰¹.

102. La thématique des déplacements de population soulève un enjeu de légitimité sur le plan normatif et juridique au regard des dispositifs existants dans le droit international public. L'adoption des instruments de protection des personnes réfugiées reflétait les préoccupations géopolitiques ancrées dans un certain contexte historique et répondait à des besoins identifiés sur certaines zones géographiques. Toute personne requérant la protection du HCR et le statut de réfugié est tenue de justifier d'une crainte d'être persécuté pour des motifs bien énumérés à l'article 1^{er} de la Convention de Genève, or, les critères de qualification d'une persécution relèvent strictement de l'action humaine. Les dégradations environnementales et les effets du changement climatique sont absents des facteurs de persécution de la Convention de Genève, constituant un obstacle majeur pour que le HCR s'en saisisse.

103. Le « droit international des migrations », lacunaire, offre des pistes de protection des migrants relativement faible²⁰² et rencontre une forte hostilité politique, se heurtant à la logique de souveraineté des États. Les discussions menées par les États au niveau multilatéral, sous les auspices des Nations Unies ou dans des cadres intergouvernementaux tels que le Forum mondial sur les migrations et le développement se sont souvent déroulées dans un contexte de crise. Depuis 2015, la « crise migratoire » dans la région euro-méditerranéenne a alimenté une politisation croissante des questions liées à la migration, parfois instrumentalisée par des mouvements politiques populistes et nationalistes. Si le Pacte mondial pour les Migrations, Pacte de Marrakech a amorcé une tentative de mettre en place des mécanismes de coordination mondiale dépassant les stratégies unilatérales et arquées sur le principe de souveraineté des États, force est de constater que cette initiative diplomatique ne repose que sur la bonne volonté étatique. Dès lors, le droit international des migrations ne peut constituer un cadre de référence juridique suffisant et efficace pour établir des instruments de protection des déplacés environnementaux.

104. Afin de s'extraire du cadre rigide du droit international des réfugiés et de celui du « droit international des migrations », marquée par une absence d'uniformité et d'efficience, la légitimité du HCR et de l'OIM à élargir son champ de compétence initial pour assurer une protection et une assistance aux déplacés environnementaux requiert une exploration du droit des organisations internationales. Le mandat, les instruments et la coutume participent à la

²⁰¹ G. DEVIN, « Chapitre 2 : Une fonctionnalité controversée », dans G. DEVIN (dir), *Les organisations internationales*, Armand Colin, 2016, pp. 84-118.

²⁰² La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles est l'un des rares textes à développer une protection catégorielle. Cette convention instaure toutefois peu de nouveaux droits ; elle rappelle l'universalité des droits humains, y compris pour les migrants même en situation irrégulière.

compétence *de jure* d'une organisation internationale. En vertu de cette compétence, l'organisation internationale veille à ce que les États respectent les droits des personnes identifiées et assure la protection de ses « bénéficiaires » à travers des activités opérationnelles, d'assistance ou de protection, dans le cas du HCR et de l'OIM. La thématique de la migration environnementale met en lumière le décalage entre les compétences *de jure* des deux organisations, circonscrites et limitées à une catégorie juridique déterminée de personnes, et l'existence de nouveaux besoins de protection.

105. Afin de répondre à des besoins d'assistance humanitaire et de protection, le plus souvent dans un contexte d'urgence et de crise, le HCR et l'OIM ont pourtant su endosser des responsabilités et des tâches supplémentaires pour venir en aide à des catégories de personnes, pourtant en dehors du cadre juridique préétabli. Les deux organisations ont parfois interprété de façon extensive leurs mandats afin de porter assistance à des personnes ne relevant pas de leur compétence directe, contribuant à pallier certaines lacunes du droit international. La sanctuarisation du mandat du HCR n'a pas constitué un frein systématique à l'élargissement de ses interventions, lui permettant de répondre à de nouveaux besoins de protection. L'attribution, par l'AGNU, d'une compétence de protection des personnes déplacées internes et apatrides au HCR, constitue une piste intéressante pour envisager l'élargissement de son mandat aux déplacés environnementaux. Dans le cas de l'OIM, il convient d'explorer le caractère souple de son acte constitutif pour rechercher des pistes éventuelles de protection en faveur de cette nouvelle catégorie de personnes déplacées par des facteurs environnementaux et climatiques. L'appareillement récent de l'OIM au système onusien en 2016 doit être également étudié à l'aune d'un potentiel élargissement de mandat, intégrant une plus grande compétence d'attribution sur les migrations d'origine environnementale.

106. La première partie de notre recherche est construite sur une approche interdisciplinaire, mêlant les instruments et théories du droit des organisations internationales et leur mise à l'épreuve par les concepts de légitimité et de crédibilité, issus des sciences politiques. L'émergence de la thématique environnementale révèle les nombreux obstacles juridiques et institutionnels constitutifs du cadre des mandats du HCR et de l'OIM. L'environnementalisation du HCR et de l'OIM à travers leur montée en compétence dans les opérations d'assistance humanitaire post-catastrophe ne constitue pas le gage d'un élargissement de leur mandat de protection (Titre I). Dès lors, il convient d'explorer le droit, évolutif et dynamique, des organisations internationales afin d'identifier les marges de manœuvre juridiques et opérationnelles, dont disposent le HCR et l'OIM pour élargir le cadre de leurs compétences aux déplacés environnementaux, une nouvelle catégorie juridique de bénéficiaires. La théorie des compétences implicites et le régime de responsabilité des organisations internationales seront abordés à cette fin (Titre II).

TITRE I : L'émergence de la thématique environnementale à l'épreuve des mandats du HCR et de l'OIM

107. Le HCR est un organe subsidiaire à compétence technique²⁰³ sous supervision de l'AGNU et des États membres formant son COMEX. Identifié comme l'acteur onusien dédié à la protection des réfugiés, son mandat à vocation universelle contribue à assurer sa légitimité sur la scène internationale, mais constitue un frein à l'intégration de questions de droit émergentes, telles que les migrations environnementales. Pourtant, le statut et les fonctions du HCR ont été modifiés à plusieurs reprises depuis son institutionnalisation le 14 décembre 1950. Du périmètre européen, l'organisme international spécialisé a été mandaté par l'AGNU pour répondre à de nouveaux besoins de protection et d'assistance des personnes réfugiées sur le continent asiatique et africain au début des années 60. Dans les années 80, l'internationalisation des opérations d'assistance humanitaire post-catastrophe naturelles est une nouvelle opportunité d'expansion pour le HCR.

108. La qualification de l'OIM fait l'objet de débats et de controverses. Si l'OIM répond à plusieurs critères de définition prévus dans le droit des organisations internationales permettant de la qualifier d'organisation internationale, d'institution spécialisée ou d'organisation apparentée²⁰⁴, certains politistes réfutent cette qualification et pointent l'autonomie que l'OIM a voulu conserver en tant « qu'agence liée aux Nations Unies »²⁰⁵. Créée dans les années 50, l'agence de « services migratoires » pour les États a également diversifié son champ d'activités. À la demande de certaines organisations internationales, elle devient chef de file des acteurs internationaux du secteur humanitaire dans les années 90. Parallèlement, l'OIM s'est intéressée à la question des migrations liées à des facteurs environnementaux dès les années 90 et a développé depuis une expertise en la matière.

109. Contrairement au HCR qui dispose d'un mandat identifié et clair, l'acte constitutif de l'OIM est moins délimité. Cette fragilité²⁰⁶ sur le plan institutionnel lui permet toutefois

²⁰³ CSNU, Site officiel, « Organes subsidiaires » : « *Les informations sur les organes subsidiaires créés avant période couverte dans ce volume sont limitées et peuvent être trouvées dans la note liminaire. Les organes subsidiaires sont ventilés en fonction de deux catégories : "organes subsidiaires appelés à se réunir hors du Siège de l'Organisation pour la commodité de leurs travaux", qui incluent les missions et les bureaux extérieurs, et "organes subsidiaires non appelés à se réunir hors du Siège de l'Organisation pour la commodité de leurs travaux", qui incluent les comités et les groupes de travail, entre autres* ». Le HCR est un organe subsidiaire extérieur, à compétence technique.

²⁰⁴ Charte des Nations Unies, Article 57 « *Les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvus, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économiques, sociaux, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes sont reliés à l'Organisation conformément aux dispositions de l'Article 63* », Article 58 : « *L'Organisation fait des recommandations en vue de coordonner les programmes et activités des institutions spécialisées* », Article 59 « *L'Organisation provoque, lorsqu'il y a lieu, des négociations entre les États intéressés en vue de la création de toutes nouvelles institutions spécialisées nécessaires pour atteindre les buts énoncés à l'Article 55* ».

²⁰⁵ M. CULLEN, « The IOM as a UN related organisation and the potential consequences for people displaced by climate change », dans S. BEHRMAN, A. KENT (dir.), *Climate refugees : Global, Local and Critical Approaches*, Cambridge University Press, avril 2022, pp. 339-340.

²⁰⁶ A. PECOUD, H. THIOLLET, « Introduction : the institutions of global migration governance », dans H. THIOLLET, A. PECOUD, *Research Handbook on The Institutions of Migration Governance*, Edward Elgar Publishing, London, 2023, p. 2.

d'aborder et de travailler sur des thématiques très différentes liées à la migration, et parfois éloignées de son champ de compétence initial. De ce point de vue, le mandat plus souple de l'OIM paraît mieux adapté pour intégrer des opérations de protection à destination des personnes déplacées en raison de facteurs environnementaux et climatiques. En acquérant un statut permanent en 1989, puis en rejoignant les Nations unies en 2016, l'OIM s'est imposée comme un acteur clé dans ce domaine, remodelant ainsi le paysage institutionnel et générant certaines tensions avec d'autres organisations²⁰⁷.

110. Les pistes d'un élargissement des compétences de protection et d'assistance des déplacés environnementaux ne peuvent être envisagées, de façon réaliste, sans tenir compte du cadre des mandats initiaux du HCR et de l'OIM (Chapitre I). Cependant, le verdissement²⁰⁸ des deux organisations sur le plan interne, au moyen de la prise en compte de « critères verts » dans le fonctionnement des activités, et sur le plan extérieur à travers le développement d'opérations d'assistance post-catastrophe naturelle, illustre l'intérêt du HCR et de l'OIM pour la thématique environnementale. L'émergence de ce nouveau sujet d'intérêt public mondial et son appropriation par le HCR et l'OIM pourraient conduire à une modification plus substantielle de leurs mandats (Chapitre II).

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ L. MAERTENS, M. LOUIS, « Quand les organisations internationales se mettent au vert — Acteurs, instruments et effets de l'appropriation de la question internationale », *op. cit.*, p. 4.

CHAPITRE I : L'ACTION DU HCR ET DE L'OIM DÉLIMITÉE PAR LE CADRE DE LEURS MANDATS

111. Le HCR et l'OIM sont deux organismes spécialisés respectivement responsables de la protection des réfugiés et de la gestion d'une migration humaine et ordonnée²⁰⁹. Créés dans un contexte historique post Seconde Guerre mondiale, ils ont connu un élargissement progressif de leur champ d'interventions, en réponse aux besoins humanitaires, migratoires et géopolitiques d'une période donnée. La légitimité et la crédibilité accordée aux opérations du HCR et de l'OIM reposent sur les relations partenariales que les deux institutions entretiennent respectivement avec le COMEX et le Conseil exécutif. Ce rapport de subordination est l'un des freins de l'intégration de la migration environnementale à leur champ de compétences.

112. Le HCR, organe subsidiaire des Nations Unies, a été créé afin de répondre aux besoins de protection des réfugiés sur le continent européen dans un contexte post-Seconde Guerre mondiale. Ses domaines d'intervention ont été élargis progressivement au-delà du seul mandat de protection des réfugiés, pour des missions validées préalablement par l'AGNU. Dans les années 90, le mandat du HCR a été élargi pour assurer une protection auprès des personnes déplacées internes. Le HCR a développé alors une stratégie d'élargissement de son champ de compétence et de son domaine d'action au-delà de ses limites géographiques et temporelles initiales, une stratégie qui se défend par un objectif de renouvellement institutionnel indispensable à sa survie en tant que structure politique.

113. Le positionnement favorable aux migrations de l'OIM et sa reconnaissance du rôle central de la souveraineté des États dans la gouvernance des migrations entretiennent une certaine ambiguïté quant aux intentions politiques réelles de l'agence. L'OIM fait l'objet de vives critiques de la part d'associations, d'universitaires et d'autres organisations internationales la décrivant comme une « organisation contre les migrations »²¹⁰. Ce discours d'ouverture masquerait la volonté de surveiller les migrants de façon accrue, en s'appuyant sur un réseau de bureaux dense et décentralisé. L'échange d'informations entre l'OIM et les États contribuerait à un renforcement des capacités de contrôles des gouvernements sur les flux de migrations. Le respect de la souveraineté des États par l'OIM s'accompagne toutefois d'une démarche relativement proactive de l'agence pour orienter les comportements de ces derniers, en façonnant un réseau institutionnel de gestion des migrations dans lequel les États coexistent avec d'autres acteurs²¹¹. L'inscription de la migration environnementale à l'agenda des réunions du Conseil exécutif composé de ses États membres témoigne de la volonté de l'OIM d'interpeller sur de nouveaux problèmes émergents et de se présenter comme un acteur en mesure de proposer certaines réponses opérationnelles.

²⁰⁹ Site officiel de l'OIM.

²¹⁰ A. PECOUD, « De la "gestion" au contrôle des migrations ? Discours et pratiques de l'Organisation internationale pour les migrations », dans *Critique internationale*, n° 76, 2017, p. 84 : voir F. DÜVELL, « The globalisation of Migration Control », dans H. HENKE (dir.), *Crossing Over. Comparing recent migration in the United States and Europe*, Lanham, Lexington Books, 2005, pp. 23-45.

²¹¹ A. PECOUD, H. THIOLLET, « Introduction : the institutions of global migration governance », *op. cit.*, p. 10.

115. La recherche d'une protection juridique pour les personnes déplacées par les effets du changement climatique ne peut se faire au détriment des compétences prévues dans le mandat de l'OIM et du HCR. Ces deux organisations répondent à un principe de spécialité, inscrit dans leur mandat et leur acte constitutif, constituant leur socle juridique et normatif (Section I). Cependant, il existe en droit international une place notoire pour « l'interprétation » de l'acte constitutionnel des organisations internationales ; un espace vers lequel on peut chercher le dépassement d'une lecture restrictive de l'application du mandat. La recherche d'un élargissement du mandat par l'AGNU pour le HCR ou d'une interprétation élargie des compétences de l'OIM demeure toutefois restreinte (Section II).

Section I : Une capacité d'intervention délimitée par les compétences normatives d'attribution, une extension matérielle tolérée

116. Afin d'évaluer les nouveaux enjeux de protection juridique, pour le HCR et l'OIM, à l'aune du défi climatique, il est nécessaire de revenir au contexte historique et au cadre de délimitation de leurs compétences. L'absence de référence aux questions environnementales et climatiques susceptibles de provoquer des déplacements forcés de population dans leurs actes constitutifs constitue un premier obstacle majeur à l'élargissement de compétences de protection et d'assistance.

117. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'appel des Nations Unies était à la reconstruction du processus de paix et à la prévention de potentiels nouveaux conflits. Afin de venir en aide aux millions d'Européens qui avaient fui ou perdu leur foyer, l'AGNU adopte la création d'un organisme international spécialisé en charge de la protection internationale humanitaire et juridique des personnes réfugiées le 14 octobre 1950. L'héritage géopolitique du HCR est marqué par l'échec de la Société des Nations et la préoccupation de la communauté internationale de créer une institution internationale de protection des réfugiés effective. Adoptée le 28 juillet 1951, la Convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés est le socle juridique sur lequel le HCR fonde son mandat de protection. (Paragraphe I). Parallèlement, la préoccupation d'États européens au regard de l'émigration, l'équilibre démographique et les enjeux de développement économique mène à la création du Comité intergouvernemental provisoire pour les mouvements migratoires d'Europe (CIPMME) le 5 décembre 1951, devenue le Comité Intergouvernemental pour les Migrations Européennes (CIME) en avril 1952. Le CIME est la première organisation intergouvernementale dédiée à la question des migrations. En 1980, le mandat du CIME paraît inadéquat pour répondre aux nouvelles tendances de la migration. La révision de son acte constitutif en 1989 donne lieu à un nouveau sigle, l'OIM (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. Le périmètre d'action du HCR subordonné à la volonté de l'AGNU

118. Le HCR a été créé le 14 décembre 1950 afin « *d'assurer, sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, la protection internationale des réfugiés relevant du Haut-Commissariat* »²¹². Il incombait au HCR la tâche d'assurer la protection des personnes reconnues en tant que réfugiés. Par ailleurs, l'institution devait œuvrer à la réduction des obstacles auxquels les personnes en demande de protection peuvent se heurter dans le pays de résidence vers lequel ils avaient fui. Sur un plan organique, la création du HCR répondait à un besoin exceptionnel et temporaire des États (A). Le périmètre d'action du HCR est subordonné à l'AGNU. Sur le plan théorique, l'élargissement du mandat du HCR est conditionné par la volonté des États (B).

²¹² HCR, COMEX, « *Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés* », A/2394, 1^{er} janvier 1954.

A) La création organique du HCR, réponse internationale à un contexte historique exceptionnel

119. Instituée par le Traité de Versailles signé le 28 juin 1919, la Société des Nations (SDN) est la première organisation internationale permanente fondée sur le principe de sécurité collective. Elle nourrit de grands espoirs au lendemain du premier conflit mondial, mais se trouva inopérante pour répondre à l'émergence de régimes totalitaires dans les années 30²¹³. La SDN a tenté de poser les fondations d'une coopération à échelle mondiale dans un objectif de paix, mais elle se heurte à une souveraineté territoriale exacerbée. Qualifiée d'échec diplomatique pour son incapacité à empêcher la montée en puissance des régimes totalitaires, les rédacteurs de la Charte des Nations Unies en 1945, la SDN est également sévèrement critiquée pour n'avoir apporté aucune protection aux personnes cherchant l'asile durant la Seconde Guerre mondiale (1). À l'issue de ce second conflit mondial, douze millions d'« Allemands ethniques » ont été chassés d'URSS et près d'un million de Palestiniens à l'issue de la création de l'État d'Israël en 1947²¹⁴. La création du HCR initiée par l'AGNU répondait à un contexte politique de grande préoccupation au regard des millions de personnes déplacées (2).

1) *Le HCR, marqué par l'échec de la politique de protection des réfugiés de la SDN*

120. L'émergence de l'État-nation a transformé la tradition de l'asile, fondée sur la relation entre l'individu et la puissance publique. L'effacement de la figure du Prince comme représentation de la puissance publique s'accompagne de l'édiction de catégories juridiques et de normes prédéfinies par l'État d'accueil²¹⁵. La construction de la protection juridique internationale des personnes réfugiées a été progressive et s'est appuyée sur un pilier institutionnel, incarné par des organismes chargés d'assurer une protection humanitaire et un pilier juridique, relatif aux instruments normatifs de protection²¹⁶.

130. Les conflits sanglants marquant l'entrée de l'Europe dans le XXe siècle ont amené la communauté internationale à penser la question des déplacements forcés au sein de ses frontières et redéfinir la gouvernance de l'asile. Le processus d'extermination de la minorité arménienne de confession chrétienne au sein de l'Empire ottoman du mois d'avril 1915 à juillet

²¹³ La SDN n'a pas pris position lors de l'invasion des troupes japonaises de la province chinoise de Mandchourie en 1931. L'Allemagne quitte la SDN dès 1933 et celle-ci ne parvient pas à empêcher la remilitarisation de la Rhénanie en 1936.

²¹⁴ H. THIOLLET, « Le Haut-Commissariat aux réfugiés de l'ONU : trois temps pour une brève histoire de la gestion multilatérale de l'exil », CERI, Sciences Po, 4 décembre 2014. Article consulté en ligne le 1^{er} février 2021 : <https://www.sciencespo.fr/ceri/fr/content/le-haut-commissariat-aux-refugies-de-l-onu-trois-temps-pour-une-breve-histoire-de-la-gestion>

²¹⁵ P. BRINGUIER, « Réfugiés », *op. cit.*, p. 1.

²¹⁶ J. CASTILLO, *Les interprètes de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés : Étude du point de vue de la France*. Thèse de doctorat de droit public sous la direction de Anne-Marie Tournepiche et Marie Gautier, Université de Bordeaux en partenariat avec le Centre de recherches et de documentation européennes internationale, Gironde, 2016, p. 22.

1916, la révolution russe de février 1917 et la guerre gréco-turque de 1918 à 1922 entraînent le déplacement involontaire et forcé de milliers de ressortissants. Parmi les dispositions du Pacte de la Société des Nations, introduit par le Traité de Versailles du 28 juin 1919, les Parties contractantes s'engageaient à respecter le droit des traités et les prescriptions relevant du droit international d'assurer la coopération pour garantir la paix et la sûreté²¹⁷.

131. La SDN est le premier espace de coopération internationale abordant la question du déplacement forcé²¹⁸. La SDN avait confié à Fridtjof Nansen, universitaire et explorateur norvégien, président de la délégation norvégienne le soin de travailler sur deux situations humanitaires préoccupantes à l'époque : le rapatriement des prisonniers de guerre et la réinstallation des réfugiés²¹⁹. Son volontarisme permit à la Société des Nations de se doter d'un ensemble de services internationaux dédié à l'accueil de personnes réfugiées et plus spécifiquement le passeport Nansen créé en 1922 pour les réfugiés apatrides. Ce document d'identité ne possédait pas de valeur juridique identique à celle d'un passeport, mais il fut reconnu par cinquante-quatre gouvernements. Le passeport fut attribué en premier lieu à des réfugiés russes puis étendu aux réfugiés arméniens en 1924 et aux Assyriens en 1926²²⁰.

132. En 1938, la Société des Nations décida d'unifier les services de l'Office Nansen et de la commission de la SDN responsable de la question des réfugiés en une seule et même institution. Trente-deux gouvernements participent à la création du Comité intergouvernemental pour les réfugiés²²¹ (CIR). Cette décision est le résultat d'une volonté de coordination et de centralisation visant à permettre aux personnes réfugiées venant d'Allemagne et d'Autriche d'émigrer vers d'autres pays. Poussé par les États-Unis, ce nouvel organisme a vu l'étendue de ses compétences restreintes, les missions attribuées à ce nouveau comité n'étant que temporaires. Le sujet du déplacement de personnes réfugiées ne constituait alors pas un sujet politique de long terme et ne nécessite pas la création d'un organisme spécifique par la SDN²²².

133. La fragilité de la SDN se révèle dans les années 30. Les membres de la SDN refusèrent d'accorder le statut de réfugié aux Juifs discriminés et persécutés par le régime nazi²²³. Confrontée à son impuissance face à la montée des nationalismes et l'absence de coopération effective de ses États membres, la SDN a échoué à maintenir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des États membres contre toute agression extérieure qui lui avaient

²¹⁷ Traité de Versailles, Pacte des Nations, 28 juin 1919.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 23

²¹⁹ M. BETTATI, « Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) », dans *Pouvoirs*, Ed. Le Seuil, n° 144, 2013, p. 95.

²²⁰ P. BRINGUIER, « Réfugiés », *op. cit.*, p. 2

²²¹ Le Comité intergouvernemental pour les réfugiés est institué en marge de la SDN dès 1938 pour « 1) les personnes qui n'ont pas encore quitté leur pays d'origine (l'Allemagne y compris l'Autriche), mais qui sont contraintes d'émigrer du fait de leurs opinions politiques, de leurs croyances religieuses ou de leur origine raciale, et 2) les personnes telles qu'elles sont définies ci-dessus qui ont déjà quitté leur pays d'origine, mais qui ne sont pas encore établies ailleurs d'une manière permanente ».

²²² M. BETTATI, « Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) », *op. cit.*, p. 93.

²²³ D. LOCHAK, « 1938 : le monde ferme ses portes aux réfugiés », dans *Plein droit*, « *Quelle "crise migratoire" ?* », n° 111, décembre 2016, pp. 40-41.

confiées²²⁴. À la sortie de la Seconde Guerre mondiale et face à l'augmentation de personnes déracinées dans le besoin, la création d'une nouvelle organisation de protection des personnes réfugiées est impulsée.

2) *L'impulsion politique de l'AGNU pour créer le HCR*

134. Entre 1939 et 1945, trente millions de personnes furent déplacées par la violence des conflits et les persécutions ethniques et religieuses de la Seconde Guerre mondiale²²⁵. Le 9 novembre 1943, l'Administration des Nations Unies pour les Secours et la Reconstruction (UNRRA)²²⁶ est créée afin d'assurer l'assistance économique des nations européennes pendant la Seconde Guerre mondiale²²⁷. L'UNRRA devint opérationnelle en 1945 et tâcha de faciliter la réadaptation et le rapatriement des ressortissants déplacés à la suite de la guerre.

135. L'organisation se heurta au refus de nombreuses personnes de retourner dans leurs pays d'origine. Plusieurs groupes de personnes déplacées en Europe appartenaient à des groupes ethniques transférés des pays de l'Est vers l'Allemagne durant la Seconde Guerre mondiale. L'avènement du stalinisme et la perte de repères familiaux et culturels dans leur pays d'origine poussèrent de nombreuses personnes à vouloir rester dans les pays dans lesquels elles s'étaient réfugiées pendant la guerre²²⁸. En 1949, on recensait environ 1 675 000 personnes considérées comme réfugiées dont la réinstallation dans les pays d'origine n'avait pas été amorcée²²⁹.

136. La succession d'une multitude d'organismes et d'instruments juridiques de protection des personnes contraintes au déplacement présentait le risque de chevauchement, voire d'une confusion des compétences²³⁰. En quête d'efficacité, les Nations Unies confèrent à l'Organisation internationale des réfugiés (OIR), une organisation spécialisée et provisoire, la tâche de s'occuper des personnes déplacées pendant le second conflit mondial. La constitution de l'OIR, entrée en vigueur le 20 août 1948, attribuait à l'organisation l'assistance matérielle, la protection juridique, l'appui au rapatriement, l'intégration sur place et la réinstallation des réfugiés²³¹. Les personnes victimes de persécutions commises par les régimes totalitaires ou alliés du totalitarisme, mais également les personnes ciblées par des persécutions du fait de la

²²⁴ Pacte de la Société des Nations (SDN), article 10 : « *Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation* ».

²²⁵ P. BRINGUIER, « Réfugiés », *op. cit.* p. 6.

²²⁶ M. BETTATI, « Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) », *op. cit.*, p. 93 : « *Les Nations Unies désignent alors les puissances alliées et non l'organisation universelle institutionnalisée en 1945* ».

²²⁷ *Ibid.*, p. 94. Elle a pour fonction de préparer, coordonner ou exécuter toutes les mesures nécessaires à la mise en œuvre de secours aux victimes de la guerre dans tout territoire relevant du contrôle d'un des alliés.

²²⁸ *Ibid.*, p. 94

²²⁹ *Ibid.*, p. 95

²³⁰ J. CASTILLO, *Les interprètes de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés : Étude du point de vue de la France*, *op. cit.* p. 27.

²³¹ Constitution de l'OIR, Article 2, « *Fonctions et Pouvoirs* », 20 août 1948, Recueil des Traités, vol. 18, p. 3.

race, de la nationalité ou des opinions politiques relevaient du mandat de protection de l'OIR. Ces critères ont fondé la qualification de la personne inscrite dans la Convention de Genève²³².

137. Entre 1947 et 1951, l'OIR procède à la réinstallation de plus d'un million de réfugiés d'origine européenne²³³ et au rapatriement de 70 000 réfugiés. L'investissement financier et logistique de la communauté internationale, prévu pour des actions de court terme, se heurte toutefois aux nouvelles réalités géopolitiques : de nombreuses personnes dans les camps demeurent en attente d'un statut de réfugié et les déplacements forcés de Palestiniens précédant la création de l'État d'Israël au Moyen-Orient interpellent. Organisation temporaire, le mandat de l'OIR s'éteignit en 1952.

138. Les États membres de la récente AGNU cherchèrent une nouvelle institution internationale capable de répondre à l'enjeu des déplacements de réfugiés. Les points de vue divergeaient : les pays de l'Est étaient hostiles à la protection internationale des réfugiés²³⁴, les États non européens envisageaient les mouvements de réfugiés comme un phénomène de court terme et les États européens poussaient pour davantage d'anticipation, afin que ces mouvements ne s'installent dans le temps²³⁵. L'AGNU a validé le remplacement de l'OIR par le HCR par une résolution adoptée le 14 décembre 1950²³⁶. Le mandat confié au HCR lui incombe d'assurer une double mission ; la protection juridique et l'assistance humanitaire aux personnes identifiées comme réfugiées. En tant qu'organe subsidiaire à compétence technique²³⁷ de l'AGNU, le HCR est tenu d'appliquer le mandat confié par cette dernière²³⁸.

139. Afin de répondre à la préoccupation d'offrir un statut aux victimes des régimes totalitaires nazi, fasciste et franquiste²³⁹, l'AGNU décida de convoquer une Conférence plénipotentiaire sur le statut des réfugiés et des apatrides à Genève du 2 au 25 juillet 1951. À l'issue, la Convention de Genève fut adoptée le 25 juillet 1951 et ouverte à la signature des États dès le 28 juillet 1951. En vertu de son article 37, la Convention de Genève remplaçait les accords et conventions adoptés dans le passé²⁴⁰ et fondait un nouveau socle de lecture du statut de réfugié.

²³² J. CASTILLO, *Les interprètes de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés : Étude du point de vue de la France*, *op. cit.*, p. 27

²³³ P. BRINGUIER, « Réfugiés », *op. cit.*, p. 1.

²³⁴ Elles concernaient une grande partie de leurs ressortissants, fuyant la politique stalinienne.

²³⁵ P. BRINGUIER, « Réfugiés », *op. cit.*, p. 3.

²³⁶ AGNU, Résolution 428 (V), *op. cit.*

²³⁷ P. BASTID, « Chapitre I : Les institutions spécialisées » dans *Le droit des organisations internationales*, Droit international public, Supplément au cours de 1969-1970, *Les cours de droit*, Institut d'Études Politiques de Paris, 1971-1972, p. 209.

²³⁸ AGNU, Résolution 428 (V), *op. cit.* Le Statut, adopté le 14 décembre 1950 en annexe de la résolution, attribue à l'organe « les fonctions de protection internationale, sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, en ce qui concerne les réfugiés qui entrent dans le cadre du présent statut ».

²³⁹ J.-J. DE BRESSON, « Heurs et malheurs de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés », dans *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement : mélanges*, Pedone, Paris, 1991, p. 148 : « En 1951, il s'agissait surtout de définir le statut des victimes des régimes totalitaires au pouvoir au-delà du "rideau de fer" et dans la péninsule ibérique ».

²⁴⁰ Convention de Genève, article 37 : « Cette Convention remplace, entre les parties à la Convention, les accords des 5 juillet 1922, 31 mai 1924, 12 mai 1926, 30 juin 1928 et 30 juillet 1935, ainsi que les Conventions des 28 octobre 1933, 10 février 1938, le Protocole du 14 septembre 1939 et l'Accord du 15 octobre 1946 ».

140. Jusqu'au XXe siècle, l'asile conférait exceptionnellement et diplomatiquement un droit de rester sur le territoire. Bérangère Taxil, Professeur de droit international et juriste observent l'évolution de cette perception du réfugié à l'issue de l'entre-deux-guerres, les déplacements forcés de groupe à protéger étant identifiés *a posteriori* : « *La Convention de Genève vient substituer une logique universaliste et individualiste à cette approche collective de groupes géopolitiquement déterminés. L'universalisation du réfugié élargit donc le potentiel d'inclusion de* » toute personne' dans cette catégorie, tandis que l'individualisation la limite. *La Convention de Genève catégorise par motif et non plus par provenance : seuls cinq motifs sont énumérés rendant éligibles à la protection* »²⁴¹. L'article 1, A, 2 de la Convention du 28 juillet 1951 précisent ces cinq motifs : « *Toute 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* »²⁴². Pierre angulaire du droit international des réfugiés et instrument juridique principal de leur protection, la Convention de Genève avait été envisagée pour répondre aux besoins des États européens sur un temps court²⁴³. De façon similaire, le mandat du HCR était initialement institué pour une durée de trois ans. L'institution avait été pensée pour s'éteindre en 1954 et la Convention de Genève devenir inopérante, faute d'objet.

B) La délimitation stricte du mandat du HCR

141. Le mandat du HCR repose sur l'application de la Convention de Genève (1). Dans le cas d'un élargissement des activités de protection et d'assistance à destination des déplacés environnementaux, le HCR requiert plusieurs niveaux de validation. Le HCR doit bénéficier d'un plébiscite « diplomatique » de l'AGNU à travers une résolution votée par les États membres, conférant la légalité de cette expansion de mandat. Le périmètre des compétences du HCR et son pouvoir d'action sont indissociables du statut qui lui est conféré par l'AGNU (2).

1) Le HCR, dépositaire et gardien de la Convention de Genève

142. Le HCR a été doté d'un mandat précédant l'adoption de la Convention de Genève. Le Statut du HCR définit le réfugié de manière plus stricte, mais aussi plus large que la Convention²⁴⁴. Dans un premier temps, les motifs de persécution tels que « l'appartenance à un groupe social » qui permet de prendre en compte notamment les persécutions fondées sur l'orientation sexuelle ne sont pas mentionnés. Dans un second temps, le Statut ne contient pas

²⁴¹ B. TAXIL, « La catégorisation du réfugié par la Convention de Genève de 1951 : Sésame ouvre-toi ! », *op. cit.*, pp. 16-17.

²⁴² Convention de Genève, article 1, section A, paragraphe 2, *op. cit.*

²⁴³ Convention de Genève, article 2 : « *Obligations générales : Tout réfugié a, à l'égard du pays où il se trouve, des devoirs qui comportent notamment l'obligation de se conformer aux lois et règlements ainsi qu'aux mesures prises pour le maintien de l'ordre public* ».

²⁴⁴ D. BURRIEZ, « Les défis de la détermination du statut de réfugié par le HCR », dans *La Revue des droits de l'Homme*, 20 janvier 2022. Article consulté en ligne le 26 septembre 2022, p. 5.

les limitations spatiales et temporelles prévues par la Convention de Genève et qui permettent aux États de limiter son champ d'application aux seules personnes dont les craintes d'être persécutées sont liées aux événements survenus sur le sol européen avant 1951²⁴⁵. Les États membres des Nations Unies reconnaissent au Haut-Commissaire une certaine « responsabilité de supervision »²⁴⁶. Le HCR est reconnu comme l'unique organisme international responsable de la question et de la protection des réfugiés. Il a un rôle de « récepteur » de terrain, lui permettant de conserver une bonne relation avec les États d'accueil.

143. À ce titre, afin de faciliter l'action du HCR auprès des États signataires, de légitimer ses interventions et d'assurer une certaine uniformité dans l'application de la Convention de Genève, le principe de coopération a été inscrit dans son article 35 : « *Les États contractants s'engagent à coopérer avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ou toute autre institution des Nations Unies qui lui succéderait, dans l'exercice de ses fonctions et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de cette Convention* »²⁴⁷. Une application de la Convention à géométrie variable, sans un organe assurant un minimum de coordination, aboutirait à une fragilisation importante de pans entiers du dispositif de protection²⁴⁸.

144. Le HCR est à la fois dépositaire et gardien de la Convention de Genève. Exécutant et interprète²⁴⁹, son action permet de pallier les lacunes de l'interprétation unilatérale de l'attribution du statut de réfugié par les États. En 1979, le HCR a fixé le cadre d'interprétation de la Convention de Genève ainsi que les critères à appliquer dans le « Guide et Principes directeurs sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié »²⁵⁰. Considéré comme le droit primaire du HCR, le guide précise l'interprétation large et l'application non restrictive de la définition de réfugié. En 2004, le HCR a publié des Principes directeurs afin de compléter le Guide des procédures et de fournir des orientations juridiques et

²⁴⁵ Convention de Genève, Article 1, A) 2) et article 1, B) 1), 1951.

²⁴⁶ V. TÜRK, « The UNHCR's role in supervising international protection standards in the context of its mandate », dans J. SIMENON, *The UNHCR and the Supervision of International Refugee Law*, Cambridge University Press, p. 41.

²⁴⁷ Convention de Genève, Chapitre IV « *Disposition exécutoire et transitoire* », Article 35 : « *Coopération des autorités nationales avec les Nations Unies* » : 1. *Les États contractants s'engagent à coopérer avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ou toute autre institution des Nations Unies qui lui succéderait, dans l'exercice de ses fonctions et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de cette Convention.* 2. *Afin de permettre au Haut-Commissariat ou à toute autre institution des Nations Unies qui lui succéderait de présenter des rapports aux organes compétents des Nations Unies, les États contractants s'engagent à leur fournir dans la forme appropriée les informations et les données statistiques demandées relatives : a) au statut des réfugiés, b) à la mise en œuvre de cette Convention, et c) aux lois, règlements et décrets, qui sont ou entreront en vigueur en ce qui concerne les réfugiés* ».

²⁴⁸ J. ANCELIN, « Convention de Genève, commentaire de l'Article 35 », Université de Bordeaux, 2016. Article consulté en ligne le 12 mai 2020 : <https://conventiondegeneve.refugies.u-bordeaux.fr/commentaires/article-35/>

²⁴⁹ J. CASTILLO, *Les interprètes de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés : Étude du point de vue de la France*, op. cit., p. 51

²⁵⁰ HCR, « *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié et principes directeurs sur la protection internationale* », HCR/1P/4/FRE/REV, Genève, 1979, réédités en janvier 1992, p. 11. Guide consulté en ligne le 27 janvier 2020 : <https://www.unhcr.org/fr/media/guide-des-procedures-et-criteres-appliquer-pour-determiner-le-statut-de-refugie-au-regard-de>. Le Guide a été publié pour la première fois en septembre 1979 à la demande des États membres du Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire. Une deuxième édition est parue en janvier 1992, actualisant l'information concernant les États parties à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967, et une troisième édition a été publiée en décembre 2011 à l'occasion du 60e anniversaire de la Convention de 1951.

interprétatives aux gouvernements, aux praticiens de droit, aux juges ainsi qu'au personnel du HCR chargé de la procédure DSR (Détermination du Statut de Réfugié) sur le terrain²⁵¹. La production de nouveaux principes participe au renouvellement des lignes directrices²⁵² et contribue au maintien d'un discours universaliste supranational onusien dans lequel le HCR s'inscrit. C'est à travers le Guide des procédures et les lignes directrices émis par le HCR qu'une interprétation élargie des critères de persécution pourrait être envisagée.

145. L'article 1 de la Convention de Genève ne définit pas le terme de persécution et les différentes tentatives de définition ont rencontré peu de succès²⁵³. Le Guide des procédures en délimite les contours de manière indirecte²⁵⁴. Le Guide des procédures donne une interprétation élargie des critères de persécution inscrits dans l'article 2 de la Convention de Genève²⁵⁵. Une interprétation large de ces critères pourrait inclure des violations graves aux droits humains inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948²⁵⁶. L'application de la Convention de Genève pourrait être effective en cas de menaces à la vie ou à la liberté. Les violations graves des droits de l'homme pourraient également être qualifiées de persécutions²⁵⁷, notamment en cas de persécution civile ou politique. Dès lors, le HCR pourrait être tenu d'examiner les demandes de protection déposées par des personnes à la suite de catastrophe naturelle ou d'aléas climatiques sur la base d'une menace pour leur droit à la vie et à la liberté.

146. Il convient toutefois de rappeler le pouvoir d'appréciation discrétionnaire que possèdent les États, leur permettant d'adopter de façon plus ou moins ouverte cette interprétation élargie de la Convention de Genève. Par ailleurs, la doctrine considère la reconnaissance de la persécution lorsqu'une atteinte directe et grave aux droits les plus fondamentaux est commise. La qualification des impacts du changement climatique et de leur seuil d'intensité pour les qualifier d'atteintes directes à ces droits demeure sujette à interprétation²⁵⁸.

²⁵¹ HCR, « *Principes directeurs sur la protection internationale : Demandes d'asile fondées sur la religion au sens de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 Convention et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés* », HCR/GIP/04/06, 28 avril 2004, p. 1 : « *Le HCR publie ces Principes directeurs conformément au mandat que lui confère le Statut du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés de 1950 ainsi que l'article 35 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et l'article II de son Protocole de 1967. Ces Principes directeurs complètent le Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés (Genève, 1979, réédité en janvier 1992). Elles ont été inspirées, entre autres, par une table ronde organisée par le HCR et le Church World Service à Baltimore, dans le Maryland aux États-Unis en octobre 2002* ».

²⁵² En anglais : « *guidelines* ».

²⁵³ HCR, « *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié et principes directeurs sur la protection internationale* », *op. cit.* § 51

²⁵⁴ Art. 31 § 1 : « *Les États contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation [...]* » ; article 33 § 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* ».

²⁵⁵ L'interprétation des critères de persécution est développée : race, religion, orientation politique, etc.

²⁵⁶ E. GEBRE, *La protection internationale des personnes déplacées en raison des changements climatiques*, *op. cit.*, p. 85.

²⁵⁷ HCR, « *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié et principes directeurs sur la protection internationale* », *op. cit.* § 51.

²⁵⁸ J. Mc ADAM, « *Climate change displacement and international law: Complementary protection standard* », Legal and protection policy research series, UNHCR, mai 2011, p. 12

147. Les dégradations environnementales strictes ne peuvent être invoquées pour comme un acte de persécution ; l'acte de persécution supposant une action humaine intentionnelle. Il est toutefois possible d'envisager les dégradations environnementales en tant que facteur déclencheur ou aggravateur de conflits. Si la relation de causalité est délicate à identifier, les personnes déplacées en raison de dégradations environnementales, associées à d'autres critères de persécution définis dans la Convention de la Genève pourraient revendiquer le statut de réfugié.

148. La Convention de Genève a fait l'objet de nombreuses critiques quant à son caractère réducteur et son impuissance à tenir compte de la complexité et de la variété des motifs de départs²⁵⁹. Les personnes déplacées en raison de facteurs environnementaux mettent en lumière les limites de cette catégorisation. Pourtant, le HCR est attaché à la défense du statut de réfugié et martèle qu'il est important de qualifier le déplacement forcé : « *Au HCR, nous disons 'réfugiés et migrants' lorsque nous pensons que les deux groupes peuvent être présents, 'réfugiés pour les personnes qui fuient la guerre ou la persécution et 'migrants' pour les autres. Cela ne veut pas dire que les autres causes de migrations comme la désertification ou la grande pauvreté ne sont pas graves. Mais le statut de réfugié a été trop difficile à créer pour qu'on risque aujourd'hui la confusion* »²⁶⁰.

2) *L'action du Haut-Commissaire au HCR sous la tutelle de l'AGNU*

149. De l'article 1 du Statut de l'Office du Haut-Commissariat des Nations Unies se dégage une triple fonction pour le Haut-Commissaire²⁶¹. Il est tenu d'assurer la « protection internationale des réfugiés qui entrent dans le cadre du Statut », « le rapatriement librement consenti de ces réfugiés ou leur assimilation dans de nouvelles communautés nationales » et de rechercher des « solutions permanentes » à la question des réfugiés, en « aidant les gouvernements »²⁶².

150. Le Haut-Commissaire assume des fonctions de protection internationale des réfugiés relevant de son mandat en coopération avec les États et gouvernements²⁶³. En tant

²⁵⁹ B. TAXIL, « La catégorisation du réfugié par la Convention de Genève de 1951 : Sésame ouvre-toi ! », *op. cit.*, pp. 20-21.

²⁶⁰ P. LECLERC, « Migrants, réfugiés, même combat ? », dans *Libération*, 15 septembre 2015, p. 22.

²⁶¹ J. CASTILLO, *Les interprètes de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés : Étude du point de vue de la France*, *op. cit.*, p. 51

²⁶² AGNU, A/RES/428 (V), « Chapitre I — Disposition d'ordre général, alinéa 1 », *op. cit.*

²⁶³ *Ibid.* Chapitre II — Attributions du Haut-Commissaire : « Le Haut-Commissaire assurera la protection des réfugiés qui relèvent du Haut-Commissariat : a) En poursuivant la conclusion et la ratification de conventions internationales pour la protection des réfugiés, en surveillant leur application et en y proposant des modifications ; b) En poursuivant, par voie d'accords particuliers avec les gouvernements, la mise en œuvre de toutes mesures destinées à améliorer le sort des réfugiés et à diminuer le nombre de ceux qui ont besoin de protection ; c) En secondant les initiatives des pouvoirs publics et les initiatives privées en ce qui concerne le rapatriement librement consenti des réfugiés ou leur assimilation dans de nouvelles communautés nationales ; d) En encourageant l'admission des réfugiés sur le territoire des États, sans exclure les réfugiés qui appartiennent aux catégories les plus déshéritées ; e) En s'efforçant d'obtenir que les réfugiés soient autorisés à transférer leurs avoirs, notamment ceux dont ils ont besoin pour leur réinstallation ; f) En obtenant des gouvernements des renseignements sur le nombre et l'état des réfugiés dans leurs territoires et sur les lois et règlements qui les concernent ; g) En se tenant en contact suivi avec les gouvernements et les organisations intergouvernementales intéressés ; h) En entrant en

qu'institution internationale, le Haut-Commissaire est également tenu responsable de la direction et des opérations menées par la structure. Le Haut-Commissaire nomme les fonctionnaires du Haut-Commissariat responsables devant lui de l'exercice de leurs fonctions²⁶⁴. Un « contrepouvoir » interne au HCR existe toutefois. Ainsi, le Bureau de l'Inspecteur général fournit au Haut-Commissaire une évaluation et une supervision indépendante de ses activités et opérations afin de prévenir tout risque de faute grave ou de comportements abusifs²⁶⁵, de dissuader les fraudes et les abus au moyen d'enquêtes et d'audits internes.

151. Le Haut-Commissaire agit sous l'autorité de l'AGNU et du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC)²⁶⁶. L'importance de leur ascendant sur le Haut-Commissaire prend tout son sens à la lecture du Chapitre I du Statut de l'Office du HCR, ce dernier étant tenu de se « conformer aux directives d'ordre général qu'il recevra de l'AGNU ou du Conseil économique et social »²⁶⁷.

152. L'ECOSOC fut également à l'origine du Comité exécutif du HCR le 30 avril 1958²⁶⁸. Ce comité est composé de représentants de 85 pays chargés d'approuver les programmes biennaux et le budget correspondant²⁶⁹. Ses publications et rapports sont directement soumis à celle-ci pour examen annuel²⁷⁰. Le COMEX est à la fois un organe technique d'assistance, un organe décisionnel créateur de normes et un organe d'intégration étatique. Afin de renforcer sa légitimité sur le plan international, le HCR a développé une stratégie politique afin d'encourager de nombreux États à rejoindre le COMEX²⁷¹. Cette stratégie a pu amener certains pays, peu sensibilisés à la question de la protection des réfugiés ou non-signataires de la Convention de Genève, à adhérer. Elle a permis au HCR de négocier davantage d'autonomie face aux États membres.

rapport, de la manière qu'il juge la meilleure, avec les organisations privées qui s'occupent de questions concernant les réfugiés ; i) En facilitant la coordination des efforts des organisations privées qui s'occupent de l'assistance aux réfugiés ».

²⁶⁴ *Ibid.* Chapitre III — Organisation et fonction, paragraphe 15, alinéa a).

²⁶⁵ HCR, Bureau de l'Inspecteur général. Article consulté en ligne le 21 janvier 2021 : <https://www.unhcr.org/fr/bureau-linspecteur-general.html>

²⁶⁶ AGNU, Résolution 428 (V), *op. cit.* : « *Le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés agissant sous l'autorité de l'Assemblée générale, assume les fonctions de protection internationale, sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, en ce qui concerne les réfugiés qui entrent dans le cadre du présent statut, et de recherche des solutions permanentes au problème des réfugiés, en aidant les gouvernements, et, sous réserve de l'approbation des gouvernements intéressés, les organisations privées, à faciliter le rapatriement librement consenti de ces réfugiés ou leur assimilation dans de nouvelles communautés nationales* ». Site consulté en ligne le 17 décembre 2020 : [https://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/428\(V\)&Lang=F](https://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/428(V)&Lang=F)

²⁶⁷ AGNU, A/RES/428 (V), « Chapitre I — Disposition d'ordre général, alinéa 1 », *op. cit.*

²⁶⁸ ECOSOC, Résolution 672 (XXV), E/RES/672, *Création du Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés*, 30 avril 1958. Cet organe, qui entre en vigueur en 1959, comprend les représentants de trente et un États membres ou de membres de l'une des institutions spécialisées choisis par l'ECOSOC en raison de l'intérêt qu'ils portent à la question des réfugiés et de leur dévouement à cette cause.

²⁶⁹ M. BETTATI, « Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) », *op. cit.*, p. 99.

²⁷⁰ HCR, Origines et mandat du Comité exécutif. Consulté en ligne le 1er février 2021 : <https://www.unhcr.org/fr-fr/comite-executif.html>

²⁷¹ M. BETTATI, « Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) », *op. cit.*, p. 99.

153. Le COMEX du HCR dispose d'un rôle de « conseil » et participe à l'expertise sur laquelle le HCR s'appuie pour justifier un certain nombre de positionnements. Il adopte chaque année des « conclusions thématiques »²⁷² sur la protection des réfugiés dont l'objectif est de combler le vide juridique généré par le droit international des réfugiés en formulant des recommandations là où il n'existe pas de directive spécifique²⁷³. Par une série de résolutions adoptées dès 1995, l'AGNU avait attribué au HCR le mandat officiel consistant à prévenir et réduire les cas d'apatridie et protégé le droit des personnes apatrides²⁷⁴. En 2006, le Comité exécutif a donné des orientations sur la manière de mettre en œuvre ce mandat dans une note « *Conclusion sur l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie ainsi que la protection des apatrides* »²⁷⁵.

154. Les recommandations du COMEX sont dépourvues de valeur contraignante, mais en raison de leur mode d'adoption par consensus, elles revêtent selon le juriste Mario Bettati une forme d'autorité morale, que l'on peut qualifier de *soft Law*. Celles-ci donnent une indication de l'orientation politique et stratégique régulant les conduites ou les choix d'action du HCR²⁷⁶. En 1994, le COMEX a adopté une conclusion sur les réfugiés et l'environnement afin d'alléger l'impact des camps de réfugiés sur l'environnement et les ressources naturelles. La politique révisée sur l'environnement a été finalement approuvée lors de la 46^e session du COMEX en octobre 1995²⁷⁷.

155. L'inscription d'un nouveau sujet ou d'une préoccupation à l'agenda des discussions du COMEX peut exercer une influence sur l'orientation stratégique et l'action du HCR. Dès lors, il appartient à l'organisation de susciter les intérêts des États pour de nouvelles thématiques. En 2018, des cadres et consultants du HCR ont organisé une conférence sur le lien entre changement climatique, conflits et conséquences sur les déplacements de population, en marge du 69^e comité exécutif du HCR²⁷⁸. Le COMEX est un espace politique pertinent afin de préciser et potentiellement élargir l'interprétation du mandat du HCR.

²⁷² Adoptées une fois par an en session plénière à Genève, ces conclusions représentent une synthèse des délibérations du Comex sur la protection des réfugiés et confèrent au HCR un poids important pour leur mise en œuvre.

²⁷³ M. BETTATI, « Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) », *op. cit.*, p. 106.

²⁷⁴ HCR, 2 juin 1995, EC/1995/SCP/CRP.2 *La portée de la protection internationale en cas d'afflux massifs* « En 1994, le Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire a pris note des problèmes persistants des apatrides et a invité le HCR à renforcer ses efforts dans ce domaine, y compris par la promotion d'adhésions à la Convention relative à la réduction des cas d'apatridie et à la Convention relative au statut des apatrides, la formation à l'intention du personnel du HCR et des fonctionnaires gouvernementaux ainsi que la collecte systématique d'informations sur la dimension du problème ».

²⁷⁵ HCR, COMEX, 57^e session du Comité exécutif, *Conclusion sur l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie ainsi que la protection des apatrides*, A/AC.96/1035, 6 octobre 2006.

²⁷⁶ M. BETTATI, « Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) », *op. cit.*, p. 106.

²⁷⁷ COMEX, HCR, Réunion du comité exécutif, EC/50/SC/CRP.9, « *Intégrer les préoccupations en matière d'environnement dans les opérations pour les réfugiés* », 7 février 2000.

²⁷⁸ HCR, Événement en parallèle de la 69^e session du Comité exécutif : « *Changement climatique, conflit et déplacement : comprendre le lien existant entre eux* », 3 octobre 2018.

Paragraphe 2. L'OIM, agence intergouvernementale responsable de la bonne « gestion des migrations »

156. Marquée par un contexte post-Seconde Guerre mondiale dans lequel de nombreux États font face à un défi de reconstruction majeur de leurs pays, la création du Comité Intergouvernemental pour les Migrations européennes est accueillie comme une aubaine. La constitution de cette agence procède de la volonté politique des États-Unis ainsi que d'autres États occidentaux de mettre en place une agence qui répondrait à des fonctions opérationnelles en matière de transport des personnes migrantes économiques. Initialement pensée comme une « agence logistique » mettant en relation des États en besoin de main-d'œuvre et des personnes souhaitant émigrer de leurs pays d'origine (A), l'organisation s'est progressivement transformée au point de voir la portée mondiale de son action reconnue (B).

A) La création du CIME, une agence opérationnelle de services en matière de migrations

157. Le Comité Intergouvernemental pour les Migrations Européennes (CIME) a été créé en réponse à une situation spécifiquement européenne, à savoir les déplacements massifs de populations causés par la Seconde Guerre mondiale. Les services logistiques assurés par le CIME en matière de transferts de population²⁷⁹ ont intéressé de nouveaux États en dehors de l'espace géographique européen (1). Ses compétences sont axées sur l'accompagnement des États dans la réalisation de leurs politiques migratoires (2).

1) Le Comité intergouvernemental provisoire pour les mouvements migratoires d'Europe, prédécesseur de l'OIM

158. La création et l'institutionnalisation du CIME en 1951 est la conséquence d'une préoccupation géopolitique croissante sur la migration et le phénomène des personnes réfugiées couplées à la volonté d'apporter une réponse collective au problème de la « population excédentaire » qui semble se poser en Europe après la Seconde Guerre mondiale. L'interruption des migrations avant la guerre, l'afflux des réfugiés, la hausse de la natalité ont constitué des éléments qui présentaient un risque économique, politique et social pour les États. La surpopulation dans certaines régions dues à la pauvreté et au chômage inquiétait les économies de certains pays européens qui craignaient un obstacle au redressement économique du continent.

159. Par ailleurs, le faible niveau de vie de cette « population excédentaire » représente un risque politique, en ce qu'elle serait plus vulnérable à l'idéologie diffusée par la propagande

²⁷⁹ Dans les années 1956-1957, le Comité a assuré la réinstallation de 180 000 réfugiés hongrois depuis l'Autriche et la Yougoslavie. En 1968, le CIME organise et assiste l'émigration de 40 000 réfugiés tchécoslovaques au départ de l'Autriche.

communiste²⁸⁰. Cette hausse de la démographie d'une population aux revenus économiques plus faibles est donc considérée comme une source d'instabilité susceptible de perturber non seulement les États européens, mais aussi l'ensemble de la communauté atlantique. Une solution d'ordre humanitaire impliquant de la coopération, mais également des échanges de personnes émigrant d'un pays à un autre est alors suggérée.

160. Le Comité Intergouvernemental pour les Migrations Européennes peut être envisagé comme le produit institutionnel et juridique de la guerre froide²⁸¹. Créé sous l'impulsion et l'influence des États-Unis, en dehors de l'écosystème des Nations Unies, cet organisme d'abord provisoire entendait se préserver de l'influence de l'URSS et des pays de l'Est au regard de la politique migratoire. Les principaux pays fondateurs (notamment l'Australie, le Canada et les États-Unis d'Amérique) souhaitaient pouvoir définir librement le nombre et les types de migrants qu'ils admettraient. À ce titre, l'article 2.b de l'Acte constitutif du CIME stipule que le Comité est ouvert aux seuls « *Gouvernements [ayant] fourni la preuve de l'intérêt qu'ils port [ai] ent à la libre circulation des personnes* », excluant de fait les pays communistes et ceux sous domination ou contrôle communiste qui imposent alors d'importantes restrictions à l'entrée et à la sortie de leur territoire, et empêchent toute affiliation formelle aux Nations Unies²⁸².

2) Les fonctions et compétences initiales du CIME : la fusion des différentes catégories de personnes déplacées

161. L'objectif premier alloué au CIME était modeste²⁸³ et se structurait autour de la réalisation de services permettant l'émigration de personnes désireuses de partir, mais dans l'impossibilité matérielle de le faire²⁸⁴. Le CIME établit son siège à Genève et commença ses activités en novembre 1952, mandaté pour une période initiale d'un an. À l'issue des neuf premiers mois d'activités et alors que la demande dans les pays d'immigration s'amenuisait, les gouvernements membres estimèrent qu'il convenait d'étendre certaines activités du CIME afin d'augmenter le volume des mouvements migratoires²⁸⁵. Le mandat du CIME fut alors renouvelé et l'organisation se dota d'un acte constitutif afin d'assurer sa pérennité²⁸⁶.

162. Le 19 octobre 1953, l'acte constitutif du CIME fut adopté et les ratifications nécessaires à son entrée en vigueur furent réunies le 30 novembre 1954. D'après l'Acte constitutif, les objectifs et fonctions du CIME sont de : « *a. de prendre toutes mesures utiles en vue d'assurer le transport des émigrants qui n'en ont pas les moyens. b. d'accroître*

²⁸⁰ OIM, Rapport « *État de la migration dans le monde en 2011 : Bien communiquer sur la migration* », 21 septembre 2011, p. 95.

²⁸¹ P. BASTID, « Chapitre I « Les institutions spécialisées », *op. cit.* p. 234.

²⁸² R. KARATANI, « How history separated refugee and migrant regimes » dans *International Journal of Refugee Law*, vol. 17 (3), 2005, p. 520.

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ R. PERRUCHOUD, « *L'Organisation internationale pour les Migrations* », *op. cit.*, p. 515.

²⁸⁵ Revue trimestrielle de l'Institut d'Études démographiques « Population », « *Le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes* », 9^e année, n° 1, 1954, p. 111.

²⁸⁶ P. BASTID, « Chapitre I « Les institutions spécialisées », *op. cit.* p. 234.

l'émigration européenne en assurant, sur la demande des gouvernements intéressés et en accord avec eux, les services indispensables au bon fonctionnement des opérations de préparation, d'accueil, de placement initial et d'établissement des émigrants auxquels d'autres organisations internationales ne seraient pas en mesure de pourvoir »²⁸⁷.

163. L'acte constitutif du CIME présente une structure classique et contient les dispositions usuelles relatives aux organes, au siège, au statut juridique ou aux finances²⁸⁸. Les objectifs et compétences alloués s'inscrivent dans le sillon de la Conférence de Genève du 26 novembre 1951 et témoignent bien des attentes étatiques quant à la latitude et à l'espace opérationnel que la structure peut occuper. Le CIME est une agence intergouvernementale au service des États et tenue de respecter pleinement leurs droits souverains en matière de migration²⁸⁹. Le CIME a été conçu pour être un organisme principalement opérationnel, « *réduit, souple, efficace et économique* »²⁹⁰.

164. Réticents à l'idée de financer et de transférer une partie de leurs prérogatives, les États membres du CIME ont délimité les compétences de cette structure sous un aspect technique et logistique. Le CIME est ainsi chargé de transporter les personnes migrantes, de les préparer à l'émigration d'un point de vue technique, linguistique et une fois arrivé dans le pays d'accueil, de leur assurer des conditions d'encadrement²⁹¹. Les moyens de transports maritimes sont privilégiés pour assurer le déplacement outre-mer de populations européennes excédentaires. Présentées comme une agence au service d'une « *bonne gestion de l'équilibre démographique* »²⁹², les activités du CIME sont sujettes à controverse. Le financement des opérations de transport et d'accueil des personnes migrantes, sous couvert d'un appel à la solidarité internationale, a été essentiellement couvert par des pays d'émigration qui ont accepté de payer une somme forfaitaire par individu transporté par les soins du CIME²⁹³.

165. En dépit d'une représentation utilitariste, le CIME a affirmé sa vocation à s'occuper de l'émigration de réfugiés. Durant les discussions qui menèrent à son acte constitutif, le concept de réfugié n'a pas été exclu et plusieurs délégués insistèrent sur la nécessité de reconnaître les réfugiés comme l'une des catégories de migrants potentiels²⁹⁴. Par ailleurs, le CIME est la première institution internationale prenant en charge l'ensemble des personnes

²⁸⁷ CIME, Acte constitutif, 1953.

²⁸⁸ R. PERRUCHOUD, « L'Organisation internationale pour les Migrations », *op. cit.*, p. 517.

²⁸⁹ Acte constitutif du Comité Intergouvernemental pour les Migrations Européennes, 1953, article 1.2

²⁹⁰ CIME, Document MCB/3/Rev. 1, « *Plan destiné à faciliter le transfert de populations excédentaires de pays d'Europe occidentale et de la Grèce vers des pays d'outre-mer qui offrent des possibilités de réinstallation* », dans R. PERRUCHOUD, « L'Organisation internationale pour les Migrations », *op. cit.*, p. 515.

²⁹¹ P. BASTID, « Chapitre I « Les institutions spécialisées », *op. cit.* p. 234.

²⁹² Revue trimestrielle de l'Institut d'Études démographiques « Population », « *Le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes* », *op. cit.*, p. 112.

²⁹³ P. BASTID, « Chapitre I « Les institutions spécialisées », *op. cit.*, p. 235 : « *Le financement de ces opérations est marqué, par un accord effectué entre les pays d'émigration et ceux d'immigration, qui ont, après discussion, accepté de payer une somme forfaitaire par individu transporté par les soins du Comité intergouvernemental pour les migrations européennes : 50 \$ par migrant sont payés par le pays d'origine, 60 \$ par le pays d'accueil. Des sommes importantes ont été notamment accordées par certains pays sympathisants du CIME qui souhaitaient favoriser un mécanisme coordonné d'émigration avec l'idée qu'il fallait adapter l'émigration aux besoins des pays d'accueil et qu'il fallait par conséquent une certaine forme de contrôle international et un mécanisme d'information bien établi* ».

²⁹⁴ *Ibid.*

désireuses d'émigrer, indépendamment de leur statut juridique : réfugiés, personnes déplacées, apatrides, nationaux, étrangers. À cet égard, il est la première structure à caractère « supra-nationale », dont le mandat permet de suivre et d'assurer la prise en charge de différentes catégories de personnes déplacées. Dès sa fondation, le CIME a entretenu des relations diplomatiques avec les Nations Unies et les institutions spécialisées travaillant sur les déplacements de population. Il collaborait étroitement avec le HCR, en vue de la réinstallation de réfugiés, notamment des personnes de la catégorie des « cas difficiles » qu'il faut placer dans des institutions, ou qui ont besoin de soins spéciaux²⁹⁵.

B) D'une situation *de facto* à une situation *de jure*, la portée de l'action mondiale de l'OIM reconnue

166. À la fin des années 80, le CIME fait face à une nouvelle demande d'orientation et d'augmentation de ses activités par ses États membres. L'organisation s'est appuyée sur cette nouvelle commande politique pour réviser une nouvelle fois son mandat et se doter de nouveaux amendements le 20 mai 1987 lors de la 55^e session du Conseil²⁹⁶. Le CIME devient officiellement l'OIM en 1989. Cette nouvelle nomination marque la volonté de l'institution d'avoir une portée internationale. L'OIM est dotée d'un mandat exécutif relativement large et dont la portée est internationale (1). L'OIM se dote progressivement d'une certaine autonomie sur la question migratoire à l'échelle internationale et devient productrice de conseils et de plaidoyers auprès des États (2).

1) *La révision de l'acte exécutif du CIME donne naissance à l'OIM : le choix du pragmatisme*

167. La révision de l'acte exécutif du CIME de 1953 s'expliquait par le fossé grandissant entre les dispositions constitutionnelles de l'organisation qui visaient à faciliter les mouvements migratoires au départ de l'Europe et la réalité des activités qu'elle menait sur le terrain. La révision visait essentiellement deux objectifs : d'une part, développer les activités et augmenter le nombre d'États membres pour répondre aux besoins nouveaux et, d'autre part, adopter une approche holistique du phénomène migratoire²⁹⁷.

168. Les nouvelles tendances de la migration internationale sont interprétées sous l'angle des besoins formulés par les États membres de l'OIM ; à savoir le besoin d'une approche globale de la planification de la migration. Cette approche globale se construit sur la prise de conscience de l'interdépendance des États et la nécessité de ne pas apporter de solutions en silo

²⁹⁵ Revue trimestrielle de l'Institut d'Études démographiques « Population », « *Le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes* », *op. cit.*, p. 115.

²⁹⁶ Les amendements adoptés le 20 mai 1987 à la 55^e session du Conseil (résolution no 724) et sont entrés en vigueur le 14 novembre 1989

²⁹⁷ OIM, Rapport « *État de la migration dans le monde en 2011 : Bien communiquer sur la migration* », *op. cit.* p. 96

aux problèmes de migration, les « normes » ne pouvant plus être conçues et appliquées isolément²⁹⁸. Ainsi, on trouve à plusieurs reprises dans les divers rapports d'activités, principes, documents directeurs et publications majeures de l'OIM, la reconnaissance du fait que les « migrations sont aujourd'hui un processus multinational et qu'elles ne peuvent plus être gérées de manière bilatérale ou unilatérale ».²⁹⁹

169. En 1988e, le Conseil exécutif du CIME décida de « *procéder à une révision de l'Acte constitutif afin de le mettre en harmonie avec les réalités globales sous l'empire desquelles le CIME exerçait déjà ses activités* »³⁰⁰. Rapidement, il est apparu que les États fondateurs du CIME ne seraient pas en mesure de saisir toutes les problématiques régionales ou locales liées à la migration. Aussi, l'« échange de bonnes pratiques » interétatiques était recommandé et l'OIM fut désigné comme un facilitateur diplomatique dans cette démarche. À titre d'exemple, les pays d'Amérique latine se sont rapidement au lien entre migration et développement et envisagent le recrutement de professionnels hautement qualifiés pour compenser la pénurie de compétences et de connaissances spécialisées.

170. La révision de l'acte exécutif de 1953 a été acceptée par les États membres par souci de pragmatisme, mais aussi en raison du peu de modifications que comportait cette évolution. Les amendements par résolution 724 prévoyaient une simple extension des activités de l'Organisation et non un élargissement du nombre des membres. Le nouvel acte constitutif de l'OIM est entré en vigueur le 14 novembre 1989. S'il ne révolutionne pas en substance le travail de l'organisation, il a toutefois permis d'aligner celle-ci avec les changements administratifs introduits progressivement par l'adoption de diverses résolutions du Conseil. Dans son rapport sur la mise en œuvre de la résolution n° 749 du 26 mai 1988, le Directeur général de l'OIM indiquait que les amendements votés avaient « *transformé une situation de facto en une situation de jure* » et permettaient ainsi de renforcer et développer un certain nombre d'activités et d'objectifs déjà mis en place. Les principes fondateurs de respect de la souveraineté des États en matière de migrations et la nécessité d'un fonctionnement structurel souple, efficace et économique ont été rappelés.

171. Le préambule de la Constitution et le chapitre premier, définissant les objectifs et fonctions de l'OIM, ont fait l'objet des modifications les plus importantes³⁰¹. Parmi les

²⁹⁸ OIM, MC/1631, *Maintien de l'efficacité de l'Organisation en vue de nouveaux défis*. Rapport du Directeur général sur la mise en œuvre de la résolution n° 749 du 26 mai 1988, 13 octobre 1989, p. 7

²⁹⁹ OIM, MC/INF/255 « *Éléments d'une approche globale de la gestion des migrations* », 24^e session, 1^{er} novembre 2002.

³⁰⁰ OIM, MC/1631, « *Maintien de l'efficacité de l'Organisation en vue de nouveaux défis* », *op. cit.*, p. 5

³⁰¹ L'alinéa premier de l'article 1 est désormais libellé comme suit : « 1. Les objectifs et fonctions de l'Organisation sont : a) de prendre toutes mesures utiles en vue d'assurer le transfert organisé des migrants pour lesquels les facilités existantes sont inadéquates ou qui, autrement, ne seraient pas en mesure de partir sans assistance spéciale vers des pays offrant des possibilités de migration ordonnée ; b) de s'occuper du transfert organisé des réfugiés, des personnes déplacées et d'autres personnes ayant besoin de services internationaux de migration, pour lesquels des arrangements pourront être faits entre l'Organisation et les États intéressés, y compris ceux qui s'engagent à les accueillir ; c) de fournir, à la demande des États intéressés et avec leur accord, des services de migration tels que le recrutement, la sélection, la préparation à la migration, les cours de langues, les activités d'orientation, les examens médicaux, le placement, les activités facilitant l'accueil et l'intégration, des services de consultation en matière de migration, ainsi que toute autre assistance conforme aux buts de l'organisation ; d) de fournir des services similaires, à la demande des États ou en coopération avec d'autres organisations internationales intéressées, pour la migration de retour volontaire, y compris le rapatriement librement consenti ; e) d'offrir aux

transformations notoires issues de l'adoption des amendements précités, l'extension du périmètre d'activité de l'organisation et la suppression de la référence à son caractère temporaire ont été adoptées. En 1973, les États membres du CIME avaient déjà supprimé la limitation géographique européenne pour les actions d'assistance humanitaire³⁰². D'autres échanges se déroulèrent pour définir les objectifs et fonctions nécessaires à leur accomplissement. Un nouveau « but » fut assigné à l'organisation en ces termes : « *contribuer à la solution des problèmes relatifs aux migrations en vue de favoriser, d'une part, la libre circulation des personnes et la réinstallation des réfugiés et, d'autre part, le progrès économique et social dans l'ensemble du monde* »³⁰³.

172. Les actions du CIME se déroulant essentiellement au-delà du continent européen, plusieurs experts mandatés par le Conseil exécutif estimèrent que le terme « européennes » devait être éliminé du nom³⁰⁴. L'organisation a affirmé que les circonstances présentes et envisageables pour l'avenir exigeaient que l'organisation continuât à offrir ses services sur une base mondiale³⁰⁵. Cette constatation s'appuyait sur le développement impressionnant des services de migration et sur la constatation que les mouvements de réfugiés, loin de se tarir, rendaient nécessaire les services de réinstallation de l'organisation.

173. En 1984, le CIME devenu OIM obtenait un portefeuille d'activités considérablement élargi. Cet accroissement d'activités s'expliquait notamment par le contexte financier dans lequel la révision de l'acte exécutif s'est déroulée. En 1953, la situation budgétaire de l'organisation n'était guère florissante et les préoccupations étaient concentrées sur les moyens de résorber un déficit chronique. En 1984, la situation financière s'était améliorée significativement et permettait aux États d'entreprendre cette révision et d'élargir le spectre d'activités de l'organisation. Les préoccupations soulevées quant à la couverture financière de ces nouvelles activités laissaient craindre un manquement pour les ressources affectées aux activités ordinaires ou traditionnelles. La révision de l'acte exécutif du CIME a toutefois permis à l'organisation que des États non membres puissent la rejoindre et apporter un nouvel apport financier.

174. Parmi les autres changements d'orientation notables du CIME devenu OIM, la décision de ne plus utiliser le vocable relatif à la « promotion des migrations » a marqué une rupture fondamentale. Cette décision rompait avec la représentation de la migration telle qu'elle était présentée par le CIME dans un contexte d'après-guerre, à travers des campagnes d'informations promouvant les possibilités de migration qui s'offraient aux personnes désireuses de commencer une nouvelle vie à l'étranger. La révision de l'acte exécutif de 1953

États, ainsi qu'aux organisations internationales et autres organisations, un forum pour des échanges de vues et d'expériences et pour la promotion de la coopération et de la coordination des efforts internationaux sur les questions de migration internationale, y compris des études sur de telles questions en vue de développer des solutions pratiques ».

³⁰² CIME, MC/1059, *Rapport sur la quarante-troisième session (extraordinaire) du Comité exécutif*, 20 juillet 1973. Les conditions à respecter et indications à suivre pour le choix des activités futures du CIME furent complétées en 1976 ; voir la résolution n° 562 (XL) du 24 novembre 1976, « Critères et indications à suivre relativement aux activités spéciales du CIME ».

³⁰³ CIME, MC/1135, *Suggestions d'amendements à l'Acte constitutif du Comité intergouvernemental pour les migrations européennes*, 27 octobre 1975.

³⁰⁴ R. PERRUCHOUD, « L'Organisation internationale pour les Migrations », *op. cit.*, p. 523.

³⁰⁵ CIME, Résolution n° 610 (XLIV), « *La vocation mondiale du CIME* », 20 novembre 1979.

avait permis l'adoption d'une conception plus large de la migration selon laquelle la mobilité deviendrait un phénomène régulier et global dans le paysage mondial. Les échanges qui précéderent le vote des amendements mirent en lumière un changement de positionnement de certains États quant à la migration : de l'approche positive consensuelle post-Seconde Guerre mondiale, certains membres pointèrent la migration comme un processus avec des effets négatifs³⁰⁶.

175. La révision de l'acte exécutif du CIME et sa nouvelle appellation en tant qu'OIM ont été des marqueurs d'autonomie de l'institution internationale. Si la nécessité de promouvoir la coopération et la coordination avec d'autres organismes internationaux et gouvernementaux a été soulignée dans les différents échanges précédant la révision de l'acte exécutif, les services de l'OIM promouvaient une compétence spécifique dans le champ de l'accompagnement et du suivi des questions migratoires.

2) La qualification juridique de l'OIM, sujets de divergences

174. La nomination « Organisation internationale pour les Migrations » entretient une appellation inadéquate au regard des critères de qualification prévus dans le droit international des organisations internationales. Agence des migrations, institution spécialisée, ou organisation internationale, une ambiguïté demeure quant au statut de l'OIM. En page d'accueil de son site officiel, l'OIM est décrite en tant que « *première organisation intergouvernementale à promouvoir depuis 1951 une migration humaine et ordonnée qui profite à tous, composée de 174 États membres et présente dans plus de 100 pays* ». Cependant, elle est présentée comme une « organisation apparentée » sur le site officiel des Nations-Unies, telle que la Cour Pénale internationale (CPI) et l'Organisation mondiale du Commerce (OMC)³⁰⁷. Elle n'est recensée parmi les institutions spécialisées, c'est-à-dire les organisations autonomes dont le travail est coordonné par l'ECOSOC et par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS), telle que l'OIT ou l'OMS. À cet égard, il est fondamental de revenir à son texte constitutif.

175. Au regard de l'article 27 de sa Constitution, l'OIM pourrait être qualifiée d'organisation internationale. Cet article dispose : « *L'Organisation possède la personnalité juridique. Elle jouit de la capacité juridique nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses objectifs, et en particulier de la capacité, selon les lois de l'État : a) de contracter ; b) d'acquérir des biens meubles et immeubles et d'en disposer ; c) de recevoir et de dépenser des fonds publics et privés ; d) d'ester en justice* ». Les organisations internationales sont des sujets de droit international, c'est-à-dire doté d'un ordre juridique international d'un ensemble de droits et d'obligations et des capacités juridiques nécessaires à leur exercice. En tant que sujets de droit international dérivé, elles disposent de la personnalité juridique, mais leur capacité demeure limitée par l'application du principe de spécialité. La personnalité juridique confère

³⁰⁶ OIM, MC/1631, *Maintien de l'efficacité de l'Organisation en vue de nouveaux défis*, op. cit., p. 5

³⁰⁷ Nations Unies, Département de la communication globale, « UN System Chart », 2019. Document consulté en ligne le 1er août 2022 : https://www.un.org/fr/essential-un/UN_System_Chart_FR.pdf

notamment la capacité de conclure des contrats, d'acquérir et de céder des biens meubles et immeubles, et d'ester en justice. En dépit de ce critère reconnu dans sa constitution, l'OIM ne figure pas parmi les 250 organisations répertoriées³⁰⁸.

176. Cette ambiguïté est développée dans un document du Comité permanent des programmes et des finances de l'OIM le 30 avril 2013, dédiée à la thématique des privilèges et des immunités³⁰⁹ : « 9. *Situation de l'OIM : La personnalité juridique de l'OIM est reconnue dans 125 (118/3/4) États sur 175. Cette situation est source de difficultés considérables pour l'Organisation lorsqu'elle exécute des activités juridiques de base telles que la conclusion de contrats (y compris le recrutement de personnel local, l'ouverture de comptes bancaires ou la location de bureaux) [...] Il en résulte pour l'Organisation, et donc pour les États membres qui financent ses activités, un accroissement non négligeable des coûts transactionnels et financiers. En outre, la capacité de l'OIM à entretenir des relations efficaces avec d'autres acteurs de la scène humanitaire, dont les équipes de pays des Nations Unies, s'en trouve entravée* »³¹⁰.

177. L'article 23 de la Constitution de l'OIM précise que l'organisation « *jouira des privilèges et immunités qui sont nécessaires pour exercer ses fonctions* », et qu'ils « *seront définis dans des accords entre l'Organisation et les États concernés* »³¹¹. Cette disposition constitue un fondement pour qualifier le statut de l'OIM d'institution spécialisée. Conformément à la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées approuvée par l'AGNU le 21 novembre 1947, chaque institution spécialisée ainsi que tout fonctionnaire « *jouira de privilèges, immunités, exemptions et facilités accordés, conformément au droit international, aux envoyés diplomatiques* »³¹².

178. Les institutions spécialisées sont reliées à l'ONU dans des conditions fixées par des accords conclus avec l'ECOSOC et approuvés par l'AGNU³¹³. Certaines existaient déjà avant la Première Guerre mondiale, comme l'OIT ou ont été associées à la Société des Nations, d'autres ont été établies en même temps que les Nations Unies et quelques-unes ont été initiées par l'ONU pour répondre à de nouveaux besoins, parmi lesquels l'OMM³¹⁴. Les institutions spécialisées ont des programmes propres d'assistance technique financés par leur budget ou par des contributions volontaires et sont juridiquement indépendantes de l'ONU. Elles ont leurs

³⁰⁸ G. DEVIN, « Les organisations internationales », *op. cit.*, pp. 132-133.

³⁰⁹ OIM, Comité permanent des programmes et des finances, 12^{ème} session, 13-14 mai 2013 SCPF/96, 30 avril 2013, « Privilèges et immunités ».

³¹⁰ *Ibid*, Paragraphe 9.

³¹¹ Constitution de l'OIM, Article 23, alinéa 1.

³¹² Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, section 21.

³¹³ Article 57 de la Charte des Nations Unies « 1. *Les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvus, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économiques, sociaux, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes sont reliés à l'Organisation conformément aux dispositions de l'Article 63. 2. Les institutions ainsi reliées à l'Organisation sont désignées ci-après par l'expression "institutions spécialisées". Article 63 de la Charte des Nations Unies : « 1. Le Conseil économique et social peut conclure, avec toute institution visée à l'Article 57, des accords fixant les conditions dans lesquelles cette institution sera reliée à l'Organisation. Ces accords sont soumis à l'approbation de l'Assemblée générale. 2. Il peut coordonner l'activité des institutions spécialisées en se concertant avec elles, en leur adressant des recommandations, ainsi qu'en adressant des recommandations à l'Assemblée générale et aux Membres des Nations Unies. »*

³¹⁴ Dans le cas de l'OMI, l'ONU a initié les négociations qui ont mené à l'adoption du traité constituant l'organisation, mais sa création demeure liée à la ratification du traité par les États.

propres États membres et disposent de leurs budgets et leurs agents. L'essentiel de leur financement provient de contributions volontaires de la part des gouvernements, d'institutions et de particuliers. À ce jour, on recense quinze institutions spécialisées ou organisations intergouvernementales dans le domaine économique et social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes³¹⁵.

179. Les institutions spécialisées disposent de privilèges et d'immunités relatives à leur statut. Le 21 novembre 1947, l'AGNU adopta la résolution 179 (III) consacrant la Convention générale sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, dans la continuité de la Convention générale sur les privilèges et immunités des Nations Unies, approuvée par l'AGNU le 13 février 1946. Son contenu est analogue à celui des missions diplomatiques établies sur le territoire d'un État (immunité de juridiction de l'organisation et de ses agents, privilèges financiers et fiscaux, inviolabilité des locaux, etc.). En 1947, les institutions spécialisées sont « *l'OIT, la FAO, l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture ; L'Organisation de l'Aviation civile internationale, Le Fonds monétaire international ; la Banque internationale pour la Reconstruction et la Mise en Valeur ; L'Organisation mondiale de la Santé ; L'Union postale universelle ; L'Union internationale des Télécommunications* » et « *Toute autre institution reliée à l'Organisation des Nations Unies conformément aux articles 57 et 63 de la Charte* »³¹⁶.

180. Toutefois, le Comité permanent des programmes et des finances de l'OIM réfute la qualification d'institution spécialisée et rappelle que l'OIM ne peut se prévaloir de cette convention : « *Ne faisant pas partie des Nations Unies, l'OIM ne bénéficie pas de la Convention multilatérale sur les privilèges et immunités des Nations Unies (1946). N'étant pas non plus une institution spécialisée, l'OIM ne bénéficie pas de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (1947) [...] En effet, l'Organisation doit négocier et conclure des accords bilatéraux avec chaque État, si bien que, souvent, les privilèges et immunités dont elle jouit sont insuffisants, voire inexistantes. Par conséquent, il n'y a ni équité entre les États membres ni cohérence avec les organisations du système des Nations Unies, dont le statut juridique international est analogue à celui de l'OIM. Il en résulte des coûts transactionnels élevés pour les États et l'OIM, et des conséquences négatives pour l'action de l'Organisation. [...]* ». Dans ce même rapport, le Comité précise que l'OIM jouit de l'immunité de juridiction dans 128 sur 175. Lorsque celle-ci lui est refusée par un État, elle court le risque d'être traduite devant les tribunaux locaux. La qualification de l'OIM en tant qu'institution spécialisée se heurte à l'absence d'un mandat unique de l'OIM. Cet écueil illustre le caractère « à la carte » des partenariats bilatéraux entre l'OIM et les États.

181. Le site officiel des Nations-Unies recense l'OIM en tant qu'organisation apparentée, qualifiée en ces termes : « *Ces organisations intergouvernementales sont liées à l'ONU dans des conditions similaires à celles des institutions spécialisées, mais jouissant d'une plus grande autonomie. Elles entretiennent des relations étroites avec l'ONU sans avoir la*

³¹⁵ Parmi les institutions spécialisées recensées par l'ONU se trouvent la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture), le FMI (Fonds monétaire international), l'OIT (Organisation internationale du Travail), l'OMM (Organisation météorologique mondiale) ou encore l'OMS (Organisation mondiale pour la santé).

³¹⁶ Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, 1947, p. 1.

qualité d'institution spécialisée. Leurs objectifs se confondent avec ceux des Nations Unies »³¹⁷. Cette catégorie est utilisée pour décrire les organisations et agences qui ont conclu un accord de coopération avec les Nations Unies portant sur certains aspects de leurs activités. Les organisations apparentées ont de nombreuses similitudes avec la catégorie des institutions spécialisées, mais *a contrario*, elles ne relèvent pas des articles 57 et 62 de la Charte des Nations Unies³¹⁸. Dans le cas de l'OIM, le statut d'organisation apparentée lui permet une plus grande indépendance à l'égard du système des Nations-Unies³¹⁹ : elle fait partie du CCS, mais ne fait pas rapport à l'AGNU et au Conseil de sécurité.

³¹⁷ ONU, « *Le système des Nations Unies* », Site officiel : <https://www.un.org/fr/about-us/un-system#:~:text=Leurs%20objectifs%20se%20confondent%20avec,p%C3%A9nale%20internationale%20ou%20la%20CPI>.

³¹⁸ K. PLOUFFE-MALETTE, « Le système des Nations Unies : au cœur de la gouvernance mondiale », dans *Revue québécoise de droit international*, numéro hors-série, décembre 2021, p. 41.

³¹⁹ E. GUILD, S. GRANT, K. GROENENDIJK, « *IOM and the UN: Unfinished Business* », Queen Mary School of Law Legal Studies, Research Paper n° 255, mars 2017, p. 12.

Section II : Les évolutions du régime de protection et d'assistance de l'OIM et du HCR circonstanciés à des événements d'origine humaine

182. La recherche d'une protection juridique pour les personnes déplacées par le changement climatique se heurte au cadre des mandats du HCR et de l'OIM, tous deux élaborés dans un contexte historique où le sujet de l'environnement est encore absent du vocabulaire de la gouvernance onusienne³²⁰. De fait, ni le HCR ni l'OIM n'ont de compétence prévue dans leur mandat pour assurer la protection humanitaire ou l'assistance de personnes menacées par une catastrophe naturelle ou par les effets du changement climatique. Cependant, ces deux organismes spécialisés ne sont pas immuables et leurs compétences en matière de protection et d'assistance auprès des personnes bénéficiaires ont évolué au gré d'événements de politique internationale et de crises humanitaires (Paragraphe 1). Si de nombreuses pistes d'un possible élargissement de mandat ou de l'usage de l'interprétation des compétences implicites peuvent être explorées, la recherche d'une protection expansionniste n'est pas sans conséquence pour le HCR et l'OIM (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. L'évolution des mandats et actes constitutifs du HCR et de l'OIM au regard des crises humanitaires et politiques

183. À ce jour, les réfugiés sous mandat du HCR constituent une catégorie beaucoup plus large que les réfugiés au sens de la Convention de Genève qui sont eux-mêmes inclus dans cette catégorie³²¹. Le HCR a exercé son mandat original de manière extensive afin d'assurer la protection de « nouveaux » réfugiés, révélant la nécessité d'étendre l'application des dispositions de la Convention de Genève de 1951. Afin de dépasser ces limitations, l'AGNU a adopté un Protocole relatif au statut des réfugiés le 31 janvier 1967³²², entré en vigueur le 4 octobre 1967. En ratifiant ce protocole, les États s'engageaient à appliquer les dispositions de fond de la Convention à toute personne considérée comme réfugiée, conformément au paragraphe 2 de l'article 1A, sans limitation temporelle. Ainsi rattaché à la Convention, le Protocole est toutefois un instrument indépendant, auquel les États peuvent adhérer sans être partis à la Convention³²³.

184. L'adoption de ce protocole additionnel figure parmi les premières extensions juridiques du mandat du HCR (A). Parallèlement, l'OIM diversifie également ses activités et, d'une agence « bras droit » des États en matière de conseils en politiques migratoires, elle

³²⁰ L'article 1 de la Charte des Nations Unies définit le premier « but » des Nations Unies par les objectifs suivants : « Maintenir la paix et la sécurité internationale et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix ». À cela s'ajoutent des missions d'ordre général qui concernent plus largement la coopération internationale ».

³²¹ HCR, Aperçu statistique, site officiel consulté le 13 septembre 2023 : <https://www.unhcr.org/fr/en-bref/qui-nous-sommes/apercu-statistique>

³²² AGNU, Résolution 2198 (XXI), *Protocole relatif au statut des réfugiés*, 16 décembre 1966.

³²³ HCR, « *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié et principes directeurs sur la protection internationale* », §9 : « Les États qui adhèrent au Protocole de 1967 s'engagent à appliquer les dispositions de fond de la Convention de 1951 aux réfugiés répondant à la définition donnée dans la Convention sans tenir compte de la date limite du 1er janvier 1951. Ainsi rattaché à la Convention, le Protocole est cependant un instrument indépendant, auquel les États peuvent adhérer sans être partis à la Convention ».

investit le champ de l'action humanitaire. Son institutionnalisation ancrée dans le paysage onusien la positionne en 2016 comme une potentielle nouvelle organisation internationale d'intervention humanitaire et de réponse aux crises (B).

A) L'attribution de la protection du HCR à de nouvelles catégories de bénéficiaires

185. La portée de la Convention de Genève est limitée aux personnes devenues réfugiées à la suite des événements survenus en Europe avant le 1^{er} janvier 1951. Toutefois, la multiplication des bouleversements géopolitiques entraînant des exodes de population fuyant des persécutions a poussé l'AGNU à réactualiser et adapter la Convention de Genève. L'élargissement spatial et temporel de l'application du mandat du HCR a permis son harmonisation avec la Convention de Genève. Circonscris à l'espace géographique européen, la recrudescence de nouveaux conflits au Moyen-Orient, en Asie et en Afrique amène les États membres à le solliciter pour élargir son cadre d'action. Nous constaterons par la suite la recherche, par le HCR, d'une extension de son champ de compétences et son domaine d'action au-delà de ses limites géographiques et temporelles (1).

186. Une nouvelle évolution majeure du mandat du HCR est ensuite permise par l'Assemblée-Générale des Nations Unies en 1994 dans sa résolution 48/116 le 24 mars 1994³²⁴, permettant ainsi au HCR d'assister, et de protéger les personnes déplacées internes en réponse aux préoccupations de la communauté internationale. Les années 90 marquent également l'adoption d'une série de résolutions prises par l'AGNU dans le but de confier au HCR le mandat pour identifier les apatrides, prévenir et réduire l'apatridie dans le monde et protéger les droits des apatrides, un gage de confiance exprimée par la communauté internationale envers cette agence dont la légitimité est installée (2).

1) L'extension de la protection du HCR au-delà des frontières européennes

187. Initialement consacrées à la protection humanitaire et juridique des victimes européennes des conflits issus de la Seconde Guerre mondiale, les attributions du champ de protection du HCR se sont vues renouvelées et étendues au cours des décennies. « *L'eurocentrisme* »³²⁵ qui qualifie le champ territorial sur lequel travaille le HCR, s'explique notamment par le cadre juridique qui conscrit ses actions à destination d'un public de personnes concernées par les événements de la Seconde Guerre mondiale et de la guerre froide. Dans un contexte de guerre froide, le HCR s'est heurté à de nombreux obstacles politiques pour prendre en charge certains réfugiés par souci de neutralité dans l'opposition est-ouest. Ainsi, le HCR est notamment critiqué pour l'aide logistique minimale qu'il a pu apporter aux réfugiés hongrois en 1956 en Autriche et par le contrôle logistique et administratif exercé

³²⁴ AGNU, A/RES/48/116, « *Haut-Commissariat aux Réfugiés* », 24 mars 1994.

³²⁵ M. BETTATI, « Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) », *op. cit.*, p. 98

par le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes exercé sur les personnes communistes³²⁶.

188. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, le continent européen est marqué par l'exil de millions de personnes, liés au déplacement de populations juives d'Europe, des minorités allemandes en Europe de l'Est et des populations palestiniennes lors de la création de l'État d'Israël en 1947. Face à cette détresse qui touche plusieurs continents, la politologue Hélène Thiollet pointe le champ d'application restrictif avec lequel le HCR a dû composer³²⁷. L'article 1A1 de la Convention de Genève, supprimé en 1971, ne prévoyait pas la reconnaissance du statut de réfugié international qu'aux personnes déplacées pour des « événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 »³²⁸.

189. Au Proche-Orient, la création de l'État d'Israël s'est effectuée au détriment de la population palestinienne et pousse des milliers de personnes à l'exode dans des pays limitrophes tels que la Syrie ou le Liban. Le 11 décembre 1948, la résolution 194³²⁹ « Palestine — Rapport intermédiaire du Médiateur des Nations Unies » reconnaît le droit au retour des réfugiés palestiniens³³⁰. Le 8 décembre 1949, l'AGNU adopte la résolution 302-IV qui instaure la création l'UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East). Cette agence onusienne a été créée afin d'apporter une assurance humanitaire à la population palestinienne et d'apporter des biens logistiques tels que nourriture, vêtements, abris et protection.

190. Sa création marque la singularité de la question palestinienne : les Palestiniens, protégés par l'UNRWA, ne sont pas sous protection juridique et administrative du HCR. L'UNRWA définit le réfugié par « *une personne dont le lieu de résidence habituel était la Palestine entre le 1^{er} juin 1946 et le 15 mai 1948, ayant perdu à la fois son domicile et ses moyens de subsistance en raison de la guerre de 1948* »³³¹. L'application de la Convention de Genève par l'UNRWA ne conduit pas à des chevauchements d'interprétation et de compétence

³²⁶ H. THIOLLET, « Le Haut-Commissariat aux réfugiés de l'ONU : trois temps pour une brève histoire de la gestion multilatérale de l'exil », *op. cit.*

³²⁷ *Ibid.*

³²⁸ Commentaire de l'article 1A2 de la Convention de Genève, Note introductive du Haut-Commissariat aux Réfugiés pour les Nations Unies. Accessible en ligne : <https://www.unhcr.org/fr/4b14f4a62>. Consulté le 1er septembre 2020.

³²⁹ AGNU, Résolution 194 (III), *Palestine — Rapport intermédiaire du Médiateur des Nations Unies*, 11 décembre 1948.

³³⁰ *Ibid.* « 11. Décide qu'il y a lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent, de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins, et que des indemnités doivent être payées à titre de compensation pour les biens de ceux qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers et pour tout bien perdu ou endommagé lorsque, en vertu des principes du droit international ou en équité, cette perte ou ce dommage doit être réparé par les Gouvernements ou autorités responsables ; donne pour instructions à la Commission de conciliation de faciliter le rapatriement, la réinstallation, et le relèvement économique et social des réfugiés, ainsi que le paiement des indemnités, et de se tenir en liaison étroite avec le Directeur de l'Aide des Nations Unies aux réfugiés de Palestine, et, par l'intermédiaire de celui-ci, avec les organes et institutions appropriées de l'Organisation des Nations Unies. »

³³¹ UNRWA, Définition officielle, 1948.

avec le mandat du HCR et garantit la continuité de la protection et de l'assistance des réfugiés palestiniens³³².

191. Pris en étau en Europe dans un contexte de guerre froide et dépossédée de la question palestinienne dont s'est emparée l'UNRWA, le HCR a étendu sa compétence vers de nouvelles aires géographiques. En 1964, l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) décide de se doter de sa propre convention sur le droit des réfugiés, une démarche qui porte atteinte une nouvelle fois à l'autorité et au pouvoir d'action du HCR. Bien que le mandat du HCR n'ait pas été modifié depuis la rédaction de la Convention de Genève, on observe une première dynamique d'élargissement en 1956 lorsque le HCR intervient pour porter assistance aux Hongrois fuyant l'entrée de l'armée rouge dans Budapest.

192. À cette époque, le mandat d'intervention du HCR est limité aux migrations précédentes 1951. Sous la pression des gouvernements hongrois et autrichiens, le Haut-Commissaire aux Réfugiés Auguste R. Lindt défend l'assistance humanitaire du HCR au moyen de l'article 6 B du Statut de l'Office du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés³³³. Les restrictions sévères au champ fonctionnel et à l'autorité du HCR découlent principalement de la volonté des États-Unis et de ses alliés occidentaux de créer une institution internationale pour les réfugiés qui ne menace en rien la souveraineté nationale des pays occidentaux ni ne leur impose de nouvelles obligations financières.

193. Dans les années 60, le HCR a étendu son action auprès des personnes réfugiées dans des pays dits « du Sud », souvent victimes collatérales des conflits que se livrent les deux blocs est-ouest, notamment auprès des réfugiés tutsis rwandais au Kivu congolais. En 1957, le HCR a apporté une assistance opérationnelle puis une protection aux réfugiés chinois à Hong-kong fuyant la révolution communiste³³⁴. En 1962, le HCR intervient également auprès des personnes algériennes qui fuient alors le Maroc et la Tunisie en raison de la guerre d'indépendance. Cependant, la restriction géographique qui encadre le mandat du HCR

³³² HCR, « *Note sur l'applicabilité de l'article 1D de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés aux réfugiés palestiniens* », p. 1

³³³ HCR, Statut de l'Office du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, Article 6B : « *Sur toute autre personne qui se trouve hors du pays dont elle a la nationalité ou, si elle n'a pas de nationalité, hors du pays où elle avait sa résidence habituelle, parce qu'elle craint, ou a craint, avec raison, d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité ou de ses opinions politiques, et qui ne peut pas ou qui, du fait de cette crainte, ne veut pas se réclamer de la protection du gouvernement du pays dont elle a la nationalité ou, si elle n'a pas de nationalité, ne veut pas retourner dans le pays où elle avait sa résidence habituelle.* ». Consulté en ligne le 17 décembre 2020 : <https://www.refworld.org/docid/3ae6b36818.html>

³³⁴ HCR, COMEX, « *Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés* », A/3585/Rev.1, 1^{er} janvier 1958 : « *Le Comité exécutif [...] Agissant dans l'exercice des fonctions consultatives qui lui sont dévolues auprès du Haut-Commissaire pour les réfugiés, ayant examiné le problème des réfugiés chinois à Hong-kong, reconnaît qu'il n'est pas en mesure de se prononcer de façon parfaitement nette sur la question des droits des réfugiés chinois à Hong-kong à une assistance ; reconnait qu'il n'existe pas à présent de fonds non encore affectés qui soient disponibles pour l'aide à apporter à ces réfugiés ; considère néanmoins que la détresse de ces réfugiés est telle que la communauté internationale doit s'en préoccuper et suggère par conséquent que l'Assemblée générale, lors de sa douzième session, examine le problème des réfugiés chinois à Hong-kong lorsqu'elle examinera le programme d'activité du Haut-Commissaire.* » Consulté en ligne le 1^{er} septembre 2020 : <https://www.unhcr.org/fr/excom/unhcrannual/4b30a1e61d/rapport-haut-commissaire-nations-unies-refugies-1957.html>

empêche les personnes qui reçoivent une assistance opérationnelle, souvent à caractère humanitaire, de la part du HCR de bénéficier de la protection juridique de celle-ci.

194. Limité dans la portée de son action, le HCR a convoqué une conférence d'experts qui a donné lieu au projet de protocole additionnel³³⁵ « De Bellagio », par la suite adopté par l'AGNU le 31 janvier 1967 sous le terme de « protocole de New York »³³⁶. Ce Protocole additionnel relatif au statut de réfugié proposé aux États parties de retirer « les dispositions d'ordre géographique et temporel énoncé dans la convention originale en vertu desquelles, pour la plupart, seuls les Européens touchés par les événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 pouvaient demander le statut de réfugié. La limitation juridique prévue par l'article 1A2³³⁷ de la Convention de Genève étant désormais levée, le HCR dispose d'une légitimité fondée sur le droit pour se positionner face aux demandes d'asile en provenance de pays en développement. L'utilisation de l'article 6B et la rédaction du Protocole additionnel en janvier 1967 ouvrirent progressivement la voie à une intervention de l'institution dans de nouvelles zones géographiques. Ainsi, le HCR a mené de nombreuses opérations en Asie, comme en témoignent les nombreuses opérations du HCR auprès des déplacés vers l'Inde en 1971 à la suite de l'indépendance naissante de l'État bangladais et auprès des boat people vietnamiens et laotiens qui fuient l'Asie du Sud-Est en 1975³³⁸.

195. La stratégie du HCR est de se positionner comme une structure incontournable sur le terrain, dans des territoires où les conflits nécessitent une protection juridique, mais également un dispositif humanitaire important. Cette stratégie dite « des bons offices », abordée ultérieurement³³⁹ permet au HCR de prendre en charge « toutes les personnes déplacées » et d'intégrer les dispositions juridiques prévues par les conventions internationales de protection des réfugiés. Ainsi, l'institution intègre les dispositions juridiques de précédentes conventions internationales telle que la Convention de l'Organisation de l'Union africaine (OUA) régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, adoptée en 1969, ou la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés adoptée en 1984 par plusieurs États latino-américains, lui permettant de se positionner en tant qu'acteur incontournable et universel de la protection des personnes réfugiées.

2) L'ouverture relative d'une protection par le HCR aux déplacés internes et apatrides

196. Les années 90 et la fin de la guerre froide marquèrent un tournant dans l'intérêt de la communauté internationale pour les personnes déplacées par des situations de crise et qui se

³³⁵ J.-Y. CARLIER, *Droit d'asile et des réfugiés : de la protection aux droits*, Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, volume 332, 2008. J-Y CARLIER analyse l'adoption du Protocole additionnel à la Convention de Genève par la crainte des États membres d'avoir signé un « chèque en blanc » en appliquant la définition du réfugié en tant que « toute personne craignant avec raison d'être persécutée » en raison de cinq causes. Il fallait limiter le champ d'application de cette définition dans le temps et dans l'espace.

³³⁶ M. BETTATI, « Le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) », *op. cit.*, p.92.

³³⁷ Convention de Genève, Article 1, Paragraphe A, Alinéa 2.

³³⁸ H. THIOLLET, « Le Haut-Commissariat aux réfugiés de l'ONU : trois temps pour une brève histoire de la gestion multilatérale de l'exil », *op. cit.*

³³⁹ Voir Chapitre IV, pp. 208-216.

trouvent dans l'incapacité de quitter leurs pays d'origine ainsi que pour les apatrides³⁴⁰. Les enjeux de protection de ces personnes posaient de nombreux défis pour la société contemporaine en matière de sécurité, de conformité au droit international public et d'application des principes du droit international humanitaire. La communauté internationale s'est saisie de cette question et a manifesté sa prise de conscience à travers des actions humanitaires menées sur le terrain, pour ensuite être suivies par une phase d'actions diplomatiques et de réflexion³⁴¹.

197. La nomination par le SGNU de Francis Deng en tant que représentant spécial pour les personnes déplacées dans leur propre pays en mars 1992 a permis le lancement d'une étude des normes internationales susceptibles de s'appliquer pour assurer la protection juridique et l'assistance des personnes déplacées internes. Cette étude aboutit à la rédaction des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays en 1998³⁴². Les déplacés internes sont définis en ces termes : « *des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État* »³⁴³. Il s'agit d'une première brèche vers la reconnaissance d'une protection internationale des personnes victimes de catastrophes naturelles, déplacées sur le territoire national.

198. Bien qu'elles aient fui leur lieu de résidence pour des raisons qui s'apparentent à celles des réfugiés, les déplacés internes demeurent sous la protection de leur propre gouvernement, alors même que ce dernier est parfois responsable de leur déplacement forcé. Au regard du droit international public, les déplacés internes conservent l'ensemble de leurs droits, dont celui à la protection, en vertu des droits humains et des principes du droit international humanitaire³⁴⁴.

199. La protection accordée par le HCR à de nouveaux publics bénéficiaires s'ouvre aux déplacés internes en réponse aux préoccupations de la communauté internationale. Initialement, le mandat de cette institution ne couvre pas spécifiquement les déplacés internes. La résolution 48/116 adoptée par l'AGNU en 1994 jette les bases juridiques de l'engagement du HCR dans les situations de déplacement interne³⁴⁵. Le HCR appuie son aide sur le « principe de responsabilité sectorielle » ou « cluster approach » (approche par aires de compétence) qui

³⁴⁰ C. CURNIL, B. MAYER, *Les migrations environnementales, enjeux et gouvernance*, op. cit., p. 86.

³⁴¹ C. CURNIL, « L'émergence d'un droit des personnes déplacées interne », dans *Revue québécoise de droit international*, vol. 22, n° 1, 2009, p. 6

³⁴² Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, 11 février 1998.

³⁴³ *Ibid.*

³⁴⁴ ICRC, Site officiel consulté le 12 septembre 2021 : <https://www.icrc.org/fr/document/internally-displaced-persons-and-international-humanitarian-law>

³⁴⁵ AGNU, Résolution 48/116, « *Haut-Commissariat aux Réfugiés* », 24 mars 1994 : « *Consciente des demandes croissantes auxquelles le Haut-Commissariat doit faire face dans le monde entier et de la nécessité de mobiliser intégralement et efficacement toutes les ressources disponibles pour répondre à ces demandes [...] Renouvelle son appui au Haut-Commissaire qui, à la demande expresse du Secrétaire général ou des principaux organes compétents de l'Organisation des Nations Unies et avec l'accord de l'État intéressé, et compte tenu de la complémentarité des mandats et des responsabilités d'autres organismes compétents, s'efforce de fournir une assistance et une protection humanitaires aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui se trouve dans des circonstances particulières exigeant que l'on fasse appel aux compétences spéciales du Haut-Commissariat, surtout lorsque ces efforts peuvent contribuer à prévenir ou à résoudre des problèmes de réfugiés.* »

permet d'instituer une division du travail et des tâches au sein des Nations Unies et entre les agences humanitaires³⁴⁶. Chaque groupe sectoriel est ainsi constitué d'agences qui collaborent pour assurer des prestations spécifiques, telles que la distribution d'abris, les soins de santé, la gestion des camps ou la protection des personnes. Progressivement, le HCR a joué un rôle de chef de file dans les efforts visant à assurer la protection des déplacés internes victimes d'un conflit, comme la fourniture d'abris d'urgence à ces populations ainsi que la coordination et la gestion des camps de déplacés internes³⁴⁷.

200. En 1991, le HCR réédite le « Guide des Procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de Genève et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés et définit la fuite interne dans son paragraphe 91, selon lequel : « *La crainte d'être persécuté ne doit pas nécessairement s'étendre à l'ensemble du territoire du pays dont l'intéressé a la nationalité. En cas de conflit entre des ethnies ou en cas de troubles graves équivalant à une situation de guerre civile, les persécutions dirigées contre un groupe ethnique ou national particulier peuvent être limitées à une partie du pays. En pareil cas, une personne ne se verra pas refuser le statut de réfugié pour la seule raison qu'elle aurait pu chercher un refuge dans une autre partie du même pays si, compte tenu de toutes les circonstances, on ne pouvait raisonnablement attendre d'elle qu'elle agisse ainsi* »³⁴⁸.

201. En 1995, le HCR a fourni des orientations supplémentaires pour l'application de cette notion en reconnaissant qu'il est important d'examiner la « possibilité effective de s'établir ailleurs dans le pays » lorsque la région proposée est « accessible en toute sécurité et que la sécurité et la stabilité y sont garanties de façon durable »³⁴⁹. Cette doctrine de l'asile interne a été critiquée par certains juristes, lui reprochant l'amorce vers une mutation et une fragilisation des droits. Dans un document de positionnement publié en 1999 « *Relocating Internally as a Reasonable Alternative to Seeking Asylum* », le HCR considérait que lorsque la question de la réinstallation interne se pose, il est important de se prononcer sur le fait de savoir si le risque de persécution auquel la personne est exposée dans une partie du pays peut être évité en vivant dans une autre partie du pays³⁵⁰. En 2005 notamment, les compétences du HCR ont été clarifiées afin de l'encourager à agir au-delà de la protection et de l'assistance des réfugiés, notamment dans le but d'assurer la coordination d'actions concertées entre agences des Nations Unies et ONG pour la gestion de déplacés internes et des refuges d'urgence³⁵¹.

202. En raison de l'absence d'un cadre institutionnel international qui pourrait rendre la protection internationale des apatrides ineffective, l'AGNU a adopté une série de résolutions dans le but de confier au HCR la fonction d'identifier les apatrides, prévenir et réduire l'apatridie dans le monde et d'encourager les États à devenir parties aux Conventions

³⁴⁶ HCR, « *Recueil de directives sur l'engagement du HCR dans les situations de déplacement interne* », septembre 2019, version 1, pp.1-2.

³⁴⁷ HCR, « *Personnes déplacées internes* ». Article consulté en ligne le 4 septembre 2020 : <https://www.unhcr.org/fr/personnes-deplacees-intermes.html>

³⁴⁸ C. HATHAWAY, M. FOSTER, « La possibilité de protection interne/réinstallation interne/fuite interne comme aspect de la procédure de détermination du statut de réfugié », dans E. FELLER, V. TÜRK, et F. NICHOLSON (dir), *La protection des réfugiés en droit international*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 412.

³⁴⁹ HCR, Note d'information sur l'article 1 de la convention de 1951, mars 1995, partie 6.

³⁵⁰ HCR, « *Relocating Internally as a Reasonable Alternative to Seeking Asylum – The “Internal Flight Alternative” or “Relocation Principle”* », 1999.

³⁵¹ C. COURNIL, B. MAYER, *Les migrations environnementales, enjeux et gouvernance*, op. cit. p. 87.

internationales relatives aux apatrides³⁵². Cette dynamique d'attribution de nouvelles compétences au HCR dans les années 90 traduit une profonde évolution de la perception, par la communauté internationale, des capacités de protection du HCR et de la légitimité de ce dernier à travailler pour de nouveaux publics bénéficiaires.

203. En 1949, le Comité spécial nommé par l'ECOSOC avait décidé de ne pas inclure les apatrides dans la Convention de Genève de 1951. La Convention de Genève de 1951 devait rester applicable à l'égard des réfugiés alors que les personnes apatrides seraient placées sous l'auspice de la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides et la Convention du 30 août 1961 sur la réduction des cas d'apatrides. Le 11 octobre 1994, l'AGNU des Nations Unies relève, à l'occasion de la quarante-cinquième session du comité exécutif du programme du HCR « *avec préoccupation les problèmes persistants des apatrides dans différentes régions et l'émergence de nouvelles situations d'apatridie et, reconnaissant les responsabilités déjà confiées au Haut-Commissaire par l'AGNU concernant la prévention des cas d'apatridie (Résolution 3274 [XXIX] de l'AGNU, invite le HCR à renforcer ses efforts dans ce domaine, y compris par la promotion d'adhésions à la Convention relative à la réduction des cas d'apatridie et à la Convention relative au statut des apatrides, la formation à l'intention du personnel du HCR et des fonctionnaires gouvernementaux ainsi que la collecte systématique d'informations sur la dimension du problème, et à tenir le Comité exécutif informé de ces activités* »³⁵³. Reconnaisant le problème de l'apatridie et les questions soulevées par le HCR dans ses rapports, le Comité exécutif a adopté la conclusion sur la prévention et la réduction de l'apatridie et la protection des apatrides³⁵⁴.

204. Afin de mettre en œuvre son mandat en matière d'apatridie, le Comité exécutif du HCR a donné des orientations dans une « Conclusion sur l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie ainsi que la protection des apatrides » publiées en 2006³⁵⁵. Ce texte demandait au HCR de renforcer sa coopération avec les gouvernements, les autres organisations relevant des Nations Unies et la société civile pour traiter ce problème³⁵⁶. À titre d'exemple, le HCR fournit des conseils aux gouvernements sur la manière de mettre en œuvre les procédures de détermination du statut. Dans certains cas, le HCR apporte également une assistance directe aux apatrides, souvent par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales partenaires, visant à promouvoir l'intégration des apatrides et la pleine jouissance de leurs droits.

205. L'organisme international spécialisé dans la protection des réfugiés apporte également son aide pour des cas individuels, dans le cas où une personne serait placée en détention pour des raisons liées à son apatridie. Prudente sur les statistiques, le HCR communique sur son site officiel sur l'existence de millions de personnes en situation d'apatridie³⁵⁷. Conformément à la conclusion n° 78 [KLVI] sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie et la protection

³⁵² HCR, « *Le monde des apatrides : questions et réponses* », Genève, 2006 p. 14.

³⁵³ HCR, COMEX, *Rapport de la 45^e session du Comité exécutif du programme du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés*, Genève, 3-7 octobre 1994.

³⁵⁴ HCR, *Note sur les activités en matière d'apatridie*, EC/47/SC/CRP.31, 30 mai 1997, 8e réunion.

³⁵⁵ HCR, COMEX, 57^e session du Comité exécutif, *Conclusion sur l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie ainsi que la protection des apatrides*, A/AC.96/1035, 6 octobre 2006.

³⁵⁶ M. BETTATI, « Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) », *op. cit.*, p. 101.

³⁵⁷ ONU, « *Avec plus de 110 millions de déplacés recensés dans le monde, l'ONU appelle à une mobilisation collective* », 14 juin 2023 : « À la fin de 2022, on estimait à 4,4 millions le nombre de personnes apatrides ou de nationalités indéterminées dans le monde, soit 2 % de plus qu'à la fin de 2021 ».

des apatrides, le HCR poursuit son action de recensement, sa protection et son travail de coordination interacteurs. Il est donc intéressant d'observer l'intégration et l'appropriation par cette structure d'une mission orientée par l'AGNU, et ce alors que les personnes concernées ne relèvent pas, au premier abord, du mandat du HCR. En 2009, le Comité exécutif a demandé au HCR de présenter un nouveau rapport sur ses activités dans le domaine de l'apatridie³⁵⁸. Dans la nouvelle structure budgétaire du HCR, prenant effet dès le cycle de planification 2010-2011, le programme global pour l'apatridie est l'un des quatre piliers³⁵⁹.

B) D'une agence de services migratoires à l'appareillement au système onusien, l'OIM en mutation

206. La révision de l'acte exécutif de 1951 en 1987 du CIME devenu OIM est un marqueur significatif dans la reconnaissance du caractère « humanitaire » des opérations menées par l'OIM. Dans les années 90, l'OIM prend le parti de défendre et promouvoir les normes relatives aux droits humains dans la migration (1). Par ailleurs, l'OIM opère un rapprochement avec le système des Nations Unies en s'associant à divers groupes de coordination interacteurs en matière d'assistance humanitaire et de réponse aux catastrophes. Cette institutionnalisation permet à l'agence internationale de se positionner comme une potentielle future organisation internationale, orientation appuyée par la signature de la Déclaration de New York le 19 septembre 2016 (2).

1) L'investissement par l'OIM du champ de l'intervention humanitaire

207. Au début des années 2000, l'OIM s'est engagée davantage dans le domaine des catastrophes naturelles et des opérations humanitaires³⁶⁰. Cette dynamique n'était pas explicitement conçue comme une réponse aux déplacements et aux migrations liés au climat, mais davantage comme une aide aux personnes touchées par des conditions météorologiques sévères. À la suite de catastrophes naturelles, l'OIM a envoyé des équipes (au Gujarat en Inde en 2001 après le tremblement de terre, au Sri Lanka après le tsunami en 2004, en Haïti après le

³⁵⁸ HCR, COMEX, *Rapport intérimaire sur l'apatridie en 2009*, Comité permanent, 45^e réunion, EC/60/SC/CRP.10, 29 mai 2009

³⁵⁹ *Ibid.*, p. 6. Parmi les réalisations opérationnelles du HCR conduites entre 2009 et 2011 : « Au Kirghizistan, le HCR a conduit une enquête approfondie avec les ONG partenaires qui ont identifié et enregistré 10 000 apatrides inconnus auparavant des autorités. En Côte d'Ivoire, au Monténégro et en Ukraine, des données détaillées sur les apatrides et les risques d'apatridie ont émané de ces études. Le HCR a également exercé des pressions pour inclure les questions relatives à l'apatridie dans des recensements effectués au Kazakhstan et au Kirghizistan. Des efforts de ce type sont en cours dans d'autres pays pour des recensements prévus en 2010 et 2011 en coopération avec le FNUAP. L'identification d'apatrides constitue une première étape vers la recherche de solutions. 27. En Géorgie, le HCR a mis en œuvre un programme avec l'UNICEF pour procéder à l'enregistrement des naissances dans les communautés minoritaires se trouvant aux prises avec l'apatridie. Ces réponses opérationnelles ont également eu lieu dans de nombreuses situations de réfugiés et de rapatriés ».

³⁶⁰ N. HALL, « How IOM Reshaped Its Obligations on Climate-Related Migration », *op. cit.*, p. 221.

tremblement de terre). Le besoin d'aide humanitaire s'est traduit par une intervention de l'OIM auprès des personnes déplacées.

208. L'essence de l'action humanitaire réside dans son caractère désintéressé et son objet, qui est de « *sauver des vies, d'alléger les souffrances et de préserver la dignité humaine pendant et après des crises provoquées par l'homme ou des catastrophes naturelles, ainsi que de prévenir de tels événements et d'améliorer la préparation à leur survenue* »³⁶¹. Les caractéristiques de l'action humanitaire définie par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ont adopté lors de la XXe Conférence internationale de Vienne en 1965 selon quatre principes essentiels : l'universalité, l'impartialité, l'indépendance et la neutralité³⁶².

209. Dans les Conventions de Genève du 12 août 1949, le terme d'assistance générale doit être apporté aux victimes des conflits, conformément au droit humanitaire, pour couvrir les besoins essentiels à leur survie. Dans les Conventions de Genève, l'assistance matérielle ne se dissocie pas de la protection des populations en danger, elle est liée à un cadre juridique précis qui définit le statut juridique des différentes catégories de personnes que le droit cherche à protéger³⁶³. Le droit humanitaire prévoit des droits à l'assistance différents selon les types de personnes concernées et selon les types de conflits : civils, populations de territoire occupé, personnes détenues et personnes vulnérables comme les femmes, enfants, vieillards, blessés et malades, lors de conflits armés internationaux ou non-internationaux.

210. Si les interventions humanitaires et de réponse aux crises ne sont pas au cœur du mandat du CIME tel qu'il est voté en 1951, l'organisation s'est illustrée sur le volet de l'assistance humanitaire à plusieurs reprises, dans l'espace européen, au travers d'opérations axées sur l'assistance et l'évacuation de personnes déplacées de force. Pendant la guerre froide, l'OIM consolide ses capacités d'intervention d'urgence et post-conflit et assure, à maintes reprises, l'évacuation ou le rapatriement d'un grand nombre de civils lors de crises provoquées par des guerres civiles, des catastrophes naturelles soudaines, des sécheresses et des famines. L'organisation a apporté son assistance en Hongrie aux personnes déplacées en 1956, en Tchécoslovaquie (1968), en Ouganda (1972), au Chili (1973) et en Indochine (à partir de 1975)³⁶⁴. L'acquisition de compétences techniques en matière de « transport humanitaire

³⁶¹ Ces principes ont été approuvés à Stockholm le 17 juin 2003 par l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, la Commission européenne, le Danemark, les États-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, l'Irlande, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse

³⁶² Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, *op. cit.* : « *L'action humanitaire doit être guidée par les principes humanitaires, à savoir : l'humanité, ce qui implique qu'une place centrale soit accordée à la sauvegarde de la vie humaine et à l'atténuation des souffrances où qu'elles se produisent ; l'impartialité, ce qui suppose que la mise en œuvre soit dictée uniquement par l'ampleur des besoins, sans discrimination entre les populations affectées ou entre leurs membres ; la neutralité, ce qui signifie qu'il faut veiller à ne pas favoriser une partie plutôt qu'une autre à un conflit armé ou à tout autre différend ; et l'indépendance, ce qui veut dire qu'il ne faut pas mêler aux objectifs humanitaires des objectifs politiques, économiques, militaires ou autres qu'un acteur pourrait avoir concernant une zone où une action humanitaire est mise en œuvre* »

³⁶³ Dictionnaire pratique du droit humanitaire, Médecins sans Frontières, consulté en ligne le 3 mars 2023 : « *C'est ce statut de personnes protégées qui prévoit les droits et les devoirs des différentes autorités concernant le traitement des populations qui sont en leur pouvoir. C'est également ce statut qui détermine le droit d'initiative et la responsabilité des organisations de secours. C'est enfin ce statut qui décide des modalités de répartition et de distribution de l'assistance en fonction des besoins et des vulnérabilités des différents types de populations* ».

³⁶⁴ OIM, MC/INF/249, *Interventions d'urgence et d'après conflit 1990-2001*, Conseil exécutif, 83^e session, 10 mai 2002.

international » dans des conditions difficiles met en lumière l'efficacité opérationnelle de l'organisation sur la scène internationale³⁶⁵.

211. La révision de l'acte exécutif de 1951 en 1987 est un marqueur significatif dans la reconnaissance du caractère « humanitaire » des opérations menées par l'OIM. Jusqu'au début des années 90, ces opérations d'urgence sont axées sur le transport et les activités connexes de services médicaux et d'enregistrement³⁶⁶. En 1989, un document stratégique de l'OIM reconnaît déjà que « *certaines activités du CIME entreprises en faveur des réfugiés et des personnes déplacées ont une motivation humanitaire et qu'elles peuvent contribuer et contribuent en fait à apaiser des tensions dans certaines régions aidant ainsi à la restauration de la paix* »³⁶⁷. Depuis, elles ont considérablement évolué en réponse à la nécessité de mener des actions plus variées impliquant un renforcement des activités antérieures et postérieures au transport, lorsque les capacités locales étaient insuffisantes pour faire face à la situation. Le principal avantage comparatif de l'OIM réside « *dans sa capacité à combiner, d'une part, les moyens et la notoriété d'une organisation intergouvernementale et, d'autre part, une rapidité et une souplesse d'intervention inhabituelles* »³⁶⁸.

212. Après la fin de la guerre froide et l'adoption de sa nouvelle Constitution, l'OIM intervient auprès d'un million de travailleurs contractuels en situation de détresse à l'issue de l'invasion du Koweït par l'Iraq en 1990/1991³⁶⁹. Une aide d'urgence massive est déployée pour enregistrer et apporter de l'assistance aux personnes déplacées et préparer leur retour. Plus ou moins à la même époque, l'inquiétude grandissait en Europe occidentale face à l'augmentation continue des flux de demandeurs d'asile arrivant d'Europe de l'Est et d'Europe centrale à la suite de la dissolution de l'Union soviétique. La préoccupation des États pour la préservation de leur souveraineté et leur capacité de contrôle des entrées et sorties à leurs frontières tend alors à politiser l'action de l'OIM.

213. Depuis le début des années 1990, le champ d'activités de l'OIM a été élargi, surtout dans les situations de conflit ou d'après-conflit, pour englober les efforts de développement, de reconstruction, de démobilisation et de réadaptation³⁷⁰. Les interventions d'urgence dans les contextes de crise humanitaire sont axées sur la fourniture d'abris d'urgence, la distribution d'articles non alimentaires, la gestion des camps, l'établissement de profils et l'enregistrement,

³⁶⁵ M. DUCASSE ROGIER, « The International Organization for Migration, 1951-2001 », OIM, Genève, 7^e édition, 2001.

³⁶⁶ Le juriste M. VIRALLY définit la finalité d'une organisation internationale en tant « valeur instrumentale », en raison de sa constitution, de même que la finalité pour laquelle elle travaille est la raison de l'appui qu'elle reçoit de la part de ses membres. La finalité d'une organisation internationale n'est jamais abstraite et se traduit par des objectifs bien concrets à l'égard desquels les États reconnaissent la communauté de leurs intérêts.

³⁶⁷ OIM, MC/1631, *Maintien de l'efficacité de l'Organisation en vue de nouveaux défis*, op. cit., p. 17.

³⁶⁸ OIM, MC/INF/260, *Rôle de l'OIM dans les situations de crise et d'après-conflit*, 18 novembre 2002, p. 3

³⁶⁹ F. GEORGI, "For the benefit of some: The International Organization for Migration (IOM) and its global migration management" dans M. GEIGER, A. PECOUD, "*The New Politics of Mobility: Discourses, Actors and Practices of Migration Management*", Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2010, p 56.

³⁷⁰ OIM, « *État de la Migration* », 2009, p. 103 : « Parmi les différentes interventions, on peut noter la démobilisation et la réintégration des ex-combattants en Colombie (2001), au Mozambique (à la suite de la guerre civile de 1992) et en Angola (1995), la construction d'abris d'urgence au lendemain de l'ouragan Mitch au Honduras (1998) et du tremblement de terre à Gujarat, en Inde (2001), divers programmes de retour volontaire et des arrangements plus ciblés concernant le retour de nationaux qualifiés au Kosovo placé sous administration des Nations Unies en vertu de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et au Timor-Leste [...] ».

l'appui logistique, le transport, la protection, la sensibilisation, l'assistance médicale et le soutien psychosocial.

214. En 1995, l'OIM souligne une nouvelle fois qu'elle « *ne se considère pas elle-même au premier chef comme une organisation ayant pour mission d'intervenir dans les crises* », même si l'un de ses principaux objectifs est de « *fournir une aide à la migration aux personnes en butte à des situations d'urgence* »³⁷¹. Cependant, en raison de sa pratique d'intervention et d'assistance auprès de personnes déplacées en raison d'un conflit et des orientations stratégiques en matière de situation de crise inscrites dans de nombreux documents internes³⁷², le développement de son action humanitaire est certain.

215. Le champ d'intervention opérationnelle qu'occupe l'OIM n'appartient ni au lexique ni aux structures de l'action humanitaire. Pourtant, cette ambivalence entre le cadre délimité des actions sur lesquelles repose la légitimité structurelle d'une part, et d'autre part la communication institutionnelle de l'OIM et la réalité de ses opérations de terrain se posent. Dans le cas des problématiques environnementales pour lesquelles l'OIM n'a pas de prédispositions spécifiques prévues dans son mandat, celle-ci a joué un rôle significatif au début des années 2000 dans plusieurs interventions d'urgence majeures liées au tsunami au Sri Lanka (2004), au tremblement de terre en Haïti (2010), aux inondations au Pakistan (2010)³⁷³.

216. En 2005, l'OIM a adhéré au processus de réforme humanitaire mené par l'IASC, et s'est vu confier la direction mondiale du groupe sectoriel chargé de la coordination et de la gestion des camps lors des catastrophes naturelles. Le rôle de l'OIM dans les catastrophes naturelles a été renforcé par sa nomination en tant que chef de file du Comité permanent inter organisations (IASC), la plus ancienne instance de coordination humanitaire du système onusien³⁷⁴. L'attribution de ces nouvelles compétences a été confiée à l'OIM par d'autres agences humanitaires des Nations Unies et non les États membres³⁷⁵. Le directeur général de l'OIM alors en poste, Brunson McKinlay a présenté cette décision au Comité exécutif de l'OIM et présenté l'organisation comme « *une agence majeure de secours en cas de catastrophe* »³⁷⁶ à laquelle l'IASC avait confié un statut spécial en ce qui concerne les catastrophes naturelles. Les États ont probablement soutenu cette démarche tacitement, mais ils ne l'ont pas fait financièrement. La nomination de l'OIM en tant que chef de file du groupe IASC n'a pas fait l'objet d'un mandat de la part des États membres. C'est le Comité permanent inter organisation qui a reconnu son rôle dans le nouveau processus de regroupement et lui attribué un statut spécial relatif aux catastrophes naturelles³⁷⁷.

³⁷¹ OIM, MC/1842, *Planification stratégique de l'OIM*, Cap sur le 21^e siècle, 1995, pp. 6 et 5

³⁷² OIM, MC/INF/287, *Stratégie de l'OIM*, 9 novembre 2007, p. 3 : « Renforcer la gestion humaine et ordonnée des migrations et le respect effectif des droits humains des migrants, conformément au droit international pendant et en dehors des situations de crise »

³⁷³ Les interventions humanitaires post-catastrophes naturelles de l'OIM seront développées dans le Chapitre II.

³⁷⁴ AGNU, A/RES/46/182, « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'ONU », 19, 1991. Le comité réunit les chefs de secrétariat de 18 organisations, membres de l'ONU ou non, afin d'assurer la cohérence des efforts de préparation et de réponse de l'action humanitaire internationale.

³⁷⁵ N. HALL, « How IOM Reshaped Its Obligations on Climate-Related Migration », *op. cit.* p. 222.

³⁷⁶ *Ibid.*

³⁷⁷ OIM, MC/2201, *Rapport de la 103^e session du Conseil exécutif*, 26 juin 2006.

217. Au confluent de l'expertise sur les migrations et de l'assistance humanitaire, l'OIM est une organisation hybride. L'aide matérielle qu'elle apporte auprès des personnes déplacées dans le besoin s'inscrit dans le champ de l'action humanitaire, bien que l'agence ne constitue pas en tant que tel une organisation humanitaire. En parallèle, l'organisation se dote d'une expertise progressive sur les questions des déplacements liés aux facteurs environnementaux et climatiques, une thématique qui s'inscrit à son agenda dans les années 90³⁷⁸. L'OIM développe une expertise théorique certaine sur la question des migrations liées aux effets du changement climatique et à la gestion de crise post-catastrophe naturelle.

218. Depuis 1951, le HCR et l'OIM constituent les deux principales institutions assurant la régulation internationale de la mobilité interétatique des personnes dans le monde. Le HCR et l'OIM mettent en place des dispositifs normatifs et matériels de protection et de régulation de la mobilité internationale des personnes parfois contradictoires, parfois concurrents³⁷⁹. Chacune de ces deux organisations revendique une forme de monopole légitime de leur action : l'exercice de la souveraineté des États pour l'OIM, le régime de protection internationale pour le HCR. Sujet de discordance sémantique, terminologique et juridique dans la sphère académique, la migration environnementale devient cependant un « problème public mondial » plaçant au cœur des discussions internationales les compétences et la capacité d'action du HCR et l'OIM. À ce stade, il importe de s'interroger sur les évolutions du contenu de leurs compétences, dans le sens d'une extension ou réinterprétation possible à l'aune de l'enjeu environnemental.

2) L'intégration progressive de l'OIM au « parapluie » de l'Organisation des Nations Unies

219. Si l'OIM ne fait pas office de membre à part entière des Nations Unies, les 166 États parties à cette agence en sont membres. En février 2016, un rapprochement entre les deux organisations est opéré à l'initiative du SGNU de l'époque, Ban Ki-moon, en vue d'un renforcement des relations institutionnelles entre les Nations Unies et l'OIM³⁸⁰. Ce dernier proposa à William Lacy Swing, directeur général de l'OIM, deux options : devenir une institution spécialisée ou une agence apparentée au système onusien³⁸¹. En 2014, l'OIM avait accueilli avec crainte un projet de résolution présenté lors de la 2^{ème} commission de l'AGNU qui proposait la création d'une agence des Nations Unies pour les migrations. William Lacy Swing avait suggéré l'étude « d'une institutionnalisation plus formelle de l'OIM dans le système des Nations Unies » afin de ne pas perdre son statut³⁸². À l'issue d'allers-retours

³⁷⁸ L'investissement du HCR et de l'OIM sur le terrain des opérations post-catastrophes naturelles sera évoqué dans le chapitre II.

³⁷⁹ F. GEORGI, « For the benefit of some: The International Organization for Migration (IOM) and its global migration management » *op. cit.*, p. 56.

³⁸⁰ E. GUILD, S. GRANT, K. GROENENDIJK, « IOM and the UN: Unfinished Business », *op. cit.* p. 3.

³⁸¹ L'OIT (Organisation Internationale du Travail), l'OMM (Organisation Météorologique Mondiale) ou encore l'OMS (Organisation mondiale de la santé) sont des institutions spécialisées.

³⁸² M. CULLEN, « The legal relationship between the UN and IOM. What has changed since the 2016 cooperation agreement ? », dans M. BRADLEY, C. COSTELLO, A. SHERWOOD, *IOM Unbound ? Obligations and Accountability of the International Organization for Migration in an Era of Expansion*, Cambridge University Press, 15 juin 2013, p. 163.

diplomatiques, l'OIM adhéra aux principes de mécanismes de coordination des Nations Unies³⁸³. Plusieurs échanges ont lieu jusqu'en juillet 2016 afin d'acter l'institutionnalisation de l'appareillement de l'OIM au système des Nations Unies³⁸⁴.

220. L'institutionnalisation de l'intégration de l'OIM au « parapluie » des Nations Unies est la concrétisation d'étapes de rapprochement successives entre l'organisation et l'ONU. Ainsi la résolution 47/4 de l'AGNU du 16 octobre 1992 invite l'OIM à participer aux sessions et aux travaux de l'Assemblée en qualité d'observateur³⁸⁵. Un accord de coopération entre l'ONU et l'OIM est adopté le 25 juin 1996 que vient entériner l'Assemblée générale des Nations dans la résolution 51/148 votée le 13 décembre 1996³⁸⁶. Cette coopération se poursuit à travers l'adoption d'un mémorandum d'accord le 25 juin 1013 relatifs à un partenariat en matière de gestion de la sûreté et de la sécurité à l'échelle mondiale. L'AGNU adopte le 27 avril 2016 la résolution 70/263 dans laquelle elle reconnaît la nécessité de resserrer les relations entre l'ONU et l'OIM et invite le SGNU à prendre les mesures nécessaires afin de conclure un accord portant sur les relations entre l'ONU et l'OIM et à soumettre le projet d'accord négocié à l'AGNU pour approbation³⁸⁷.

221. Dans la 2^e version de son projet d'accord régissant les relations entre l'ONU et l'OIM présenté le 17 juin 2016, le groupe de travail sur les relations entre l'OIM et les Nations Unies sur la stratégie de l'OIM rappelle que l'OIM est une organisation internationale indépendante, autonome et non normative. L'article 2 consacré aux principes de l'accord confirme : « *L'Organisation des Nations Unies reconnaît qu'en vertu des dispositions de sa Constitution, l'Organisation internationale pour les migrations est une organisation internationale indépendante, autonome et non normative entretenant avec elle les relations de travail instituées par le présent accord, étant donné ses caractéristiques et éléments essentiels, définis par le Conseil de l'Organisation internationale pour les migrations conformément à la résolution du Conseil n° 1309* »³⁸⁸. Cependant, la répartition des compétences entre les organisations internationales demeure un sujet complexe, accentué par la multiplication des organisations internationales. Les multiples compétences des organisations internationales pourraient amener à des confusions ou à des formes de « télescopage », un risque auquel l'OIM pourrait être confrontée.

222. Le 25 juillet 2016, la résolution 70/296 est adoptée par l'AGNU et consacre l'accord sur les relations entre l'ONU et l'OIM que l'on nomme aussi par « Déclaration de New York ». L'AGNU motive, dans plusieurs de ses résolutions, la coopération avec l'OIM par « le souci des deux organisations de consolider et de développer leur coopération dans les domaines

³⁸³ Courrier de Ban Ki-moon, Secrétaire-Général des Nations Unies adressé au Directeur général de l'OIM, William Lacy Swing, 5 février 2016.

³⁸⁴ Dès 2017, l'OIM devient membre du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS).

³⁸⁵ AGNU, A/RES/47/4-E, *Invitation de l'Organisation internationale pour les migrations à participer à ses sessions et à ses travaux en qualité d'observateur*, 16 octobre 1992.

³⁸⁶ AGNU, A/RES/51/148, *Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations*, 4 février 1997.

³⁸⁷ AGNU, A/RES/70/263, *Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations*, 27 avril 2016.

³⁸⁸ OIM, Constitution et textes fondamentaux, « *Accord régissant les relations entre l'organisation internationale pour les migrations et l'Organisation des Nations Unies* », Article 2, Principes, 2017, p. 63.

économiques, sociaux, humanitaires et administratifs »³⁸⁹. C'est certainement dans le contexte de signature que l'on trouvera l'explication politique de cet accord entre l'OIM et l'ONU. En effet, La « Déclaration de New York » intervient le 19 septembre 2016, soit le jour même de l'adoption par l'AGNU des Nations Unies de la résolution appelant à la création d'un Pacte mondial pour une migration sûre, ordonnée et régulière.

223. Par la résolution 70/269 du 25 juillet 2016, l'AGNU donna son accord pour créer un lien juridique entre les Nations Unies et l'OIM³⁹⁰. En effet, les organisations internationales peuvent être visées par des résolutions émanant d'autres organisations. Une coopération peut être organisée par voie d'accord et concrétisée par des recommandations, comme c'est le cas entre l'ONU et les institutions spécialisées³⁹¹.

224. Le choix d'un rapprochement inter organisationnel peut sembler être surprenant, l'OIM jouissant d'une indépendance et d'une autonomie considérables dans la galaxie des organisations en relation avec le système des Nations Unies. Dans les faits, les échanges entre les Nations Unies et l'OIM sur le devenir de l'organisation et l'évolution de son statut n'ont pas débouché sur une nouvelle qualification en institution spécialisée. Cela a été jugé impossible au regard des échéances politiques, les États souhaitant que l'OIM soutienne la négociation et la mise en œuvre du Pacte mondial sur les migrations, à la suite de la Déclaration de New York³⁹². Par ailleurs, la qualification de l'OIM en tant qu'institution spécialisée aurait nécessité l'approbation de l'ECOSOC, considéré comme irréaliste au regard des contraintes de calendrier³⁹³. L'OIM a soigneusement évité la relation de subordination envers l'AGNU qu'implique le statut d'institution spécialisée³⁹⁴. Dès lors, l'évolution de l'OIM vers le statut d'organisation apparentée s'apparente à un choix pragmatique et stratégique.

224. L'accord conclu entre l'OIM et les Nations Unies comportent de nombreux avantages, tout en évitant les écueils de la centralisation et du contrôle des Nations Unies. Premièrement, l'OIM n'est pas contrainte de soumettre un rapport à l'ECOSOC³⁹⁵. À l'instar du HCR exigeant un rapport d'activité remis par le Haut-Commissaire à l'AGNU chaque année, l'OIM n'est pas tenue pas une obligation équivalente. L'organisation peut « si elle le juge approprié » soumettre des rapports sur ses activités. Deuxièmement, le directeur général de l'OIM n'est pas élu par l'AGNU sur recommandation du SGNU et il n'est pas membre du Secrétariat des Nations Unies. Enfin, l'accord de 2016 a renforcé et facilité l'accès de l'OIM aux réunions, dialogues et échanges au sein des Nations Unies. Pour les agents de l'OIM,

³⁸⁹ AGNU, A/RES/51/148, *op. cit.*

³⁹⁰ AGNU, Résolution A/70/296, « *Accord sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation Internationale pour les Migrations* », 25 juillet 2016.

³⁹¹ Le Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies précise les modalités de la coopération entre le Conseil de sécurité et les organisations régionales. Le fondement des effets des recommandations réside dans la Charte et dans la participation des États aux deux organisations en cause. Voir les articles 63 et 96 par. 2 autorisant les institutions spécialisées à bénéficier des avis de la CIJ.

³⁹² H-P. AUST, L. RIEMER, « A Human Rights Due Diligence Policy for IOM? », dans M. BRADLEY, C. COSTELLO, & A. SHERWOOD (Eds.), *IOM Unbound? : Obligations and Accountability of the International Organization for Migration in an Era of Expansion*, Cambridge University Press, pp. 43-184, 15 juin 2023.

³⁹³ *Ibid.*

³⁹⁴ M. CULLEN, « The legal relationship between the UN and IOM. What has changed since the 2016 cooperation agreement ? », *op. cit.*, p. 163.

³⁹⁵ Conformément aux articles 57 et 63 de la Charte des Nations Unies

l'accord a également permis l'octroi du laissez-passer, un document de voyage délivré par l'ONU conformément aux dispositions de l'article VII de la Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies adoptée en 1946³⁹⁶.

225. Cet accord entre l'OIM et les Nations Unies s'inscrit dans une dynamique de coopération interagence ; il est reconnu que la migration et la mobilité humaine doivent être prises en compte dans les activités des deux organisations, mais également d'attribution d'un certain leadership à l'OIM en matière de migration. En effet, nonobstant la coïncidence de l'agenda onusien qui place l'OIM sous un certain éclairage médiatique le 19 septembre 2016, l'organisation se voit confier un rôle important dans l'élaboration du Pacte mondial sur la migration. W. Lacy Swing présente l'OIM en tant que nouvelle « UN Migration Agency », membre à part entière des Nations Unies, un statut qui lui confère une nouvelle légitimité institutionnelle au regard de ses compétences et des actions qu'elle peut mener.

226. Si l'appareillement de l'OIM au système onusien laissait craindre une perte d'autonomie de l'organisation, l'organisation en ressort avantagée. Néanmoins, peu d'engagements de fond de sa part ont été intégrés, notamment en matière de protection des droits humains. L'engagement de l'OIM en faveur des droits de l'homme est perceptible dans l'accord ONU-OIM de 2016, mais encore trop peu affirmé ; l'adhésion de l'OIM aux droits n'étant pas même mentionnée³⁹⁷. L'organisation est décrite comme un « *contributeur essentiel à la protection des migrants* »³⁹⁸ qui « *s'engage à mener ses activités conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies et en tenant dûment compte des politiques des Nations Unies qui vont dans le sens de ces buts et principes et d'autres instruments pertinents dans les domaines des migrations internationales, des réfugiés et des droits de l'homme* »³⁹⁹. En marge des discussions entre l'AGNU et l'OIM relatives au Pacte mondial pour les migrations, plusieurs juristes et politologues⁴⁰⁰ avaient suggéré de réviser la constitution de l'OIM afin d'inclure un mandat de protection et un engagement sans équivoque en faveur des droits humains⁴⁰¹. L'absence d'exigence requise en matière de protection des droits humains par l'OIM est regrettable et alimente l'idée selon laquelle cet accord serait avant toute chose un accord politique. L'appareillement de l'OIM au système onusien lui a effectivement permis de renouveler son image et de renforcer sa crédibilité en tant qu'organisation « membre de la famille des Nations Unies »⁴⁰².

³⁹⁶ M. CULLEN, « The legal relationship between the UN and IOM. What has changed since the 2016 cooperation agreement ? », *op. cit.*, pp. 164-165.

³⁹⁷ H-P. AUST, L. RIEMER, « A Human Rights Due Diligence Policy for IOM ? », *op. cit.* pp. 91-93.

³⁹⁸ OIM, Résolution n° 1317, « *Accord régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et l'organisation internationale pour les migrations* », C/Sp/RES/1317, 30 juin 2016, Article 2, principe 2.

³⁹⁹ *Ibid.*, principe 5.

⁴⁰⁰ Elspeth Guild, Stefanie Grant et C-A Groenendijk.

⁴⁰¹ M. CULLEN, « The legal relationship between the UN and IOM. What has changed since the 2016 cooperation agreement ? », *op. cit.*, pp. 183-184.

⁴⁰² *Ibid.*, pp. 161-162.

Paragraphe 2. Les conséquences d'une interprétation expansionniste des mandats du HCR et de l'OIM

227. En premier lieu, il est important de rappeler que le HCR et l'OIM ne constituent pas des organisations internationales. Les organisations internationales sont régies par le principe de spécialité, c'est-à-dire dotées par les États qui les créent de compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir⁴⁰³. Cependant, il existe en droit international un espace pour « l'interprétation » de l'acte constitutif des organisations internationales dans lequel on peut chercher un dépassement d'une application stricte du mandat. A cet égard, l'appareillement récent de l'OIM au système onusien ouvre la piste, crédible, d'un devenir de l'agence des migrations en tant qu'institution spécialisée. L'hypothèse de l'évolution de l'OIM vers le statut d'institution spécialisée, dont elle reprend déjà certaines caractéristiques, est le point de départ de cette analyse prospective. Le recours à la théorie des compétences implicites permet d'explorer les pistes d'un élargissement des compétences de l'OIM pour apporter une assistance aux déplacés environnementaux (A). Les compétences implicites qui découlent naturellement de l'acte constitutif de l'organisation sont nécessaires à l'accomplissement des buts et de la mission, mais n'ont pas toujours été formalisées dans le traité. Dans le cas du HCR, dont le mandat demeure strictement défini par l'AGNU, cet organe ne dispose pas de marge de manœuvre similaire, mais il pourrait, si les États membres lui en laissent la possibilité, assurer la protection de nouveaux bénéficiaires (B).

A) La piste d'une ouverture de la protection des migrants climatiques par l'OIM sous le prisme de la théorie des compétences implicites

228. Si cette intronisation de l'OIM sous le « parapluie » onusien en 2016 ne constitue pas sa reconnaissance par les États membres de l'AGNU en tant qu'organisation internationale, il est intéressant d'explorer cette piste et les conséquences que cela pourrait avoir en matière de protection des déplacés environnementaux. Quelles que soient leur précision et leur étendue, les textes constitutifs des organisations internationales ne peuvent tout prévoir, ni entrer dans les détails de toutes les matières ou activités qu'elles embrassent,⁴⁰⁴ ni saisir toutes les évolutions futures. Aussi, la théorie des compétences implicites permet à l'organisation internationale de faire évoluer ses moyens d'action sans que cela ne se traduise par un élargissement de ses compétences propres.

229. Il arrive ainsi que la compétence *de jure* de l'organisation internationale, limitativement fixée en faveur d'une catégorie juridique déterminée de personnes, soit en décalage avec la réalité du terrain. Afin de combler les lacunes du droit et de répondre aux

⁴⁰³ CIJ, *Avis consultatif relatif à la Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Recueil 1996, 8 juillet 1996.

⁴⁰⁴ P. REUTER, « Les organes subsidiaires des organisations internationales », dans *Hommage d'une génération de juriste au Président Basdevant*, Pedone, Paris, 1960, p. 415

besoins urgents, certaines organisations ont endossé des responsabilités supplémentaires pour venir en aide aux personnes en dehors du cadre juridique prédéterminé⁴⁰⁵. La piste d'une protection des déplacés environnementaux par l'OIM au moyen de la théorie des compétences implicites est explorée à cette fin (1). Cependant, la compétence des organisations internationales est limitée par l'existence du domaine réservé reconnu aux États, qui va soustraire de la compétence de l'organisation internationale un certain nombre de questions par la délimitation des fonctions inscrites dans l'acte constitutif de l'organisation internationale (2).

1) La piste d'une protection des déplacés environnementaux par l'OIM au moyen de la théorie des compétences implicites

230. L'OIM ne répond pas aux critères qualificatifs de l'organisation internationale, telle que le définit le droit international, bien qu'elle en adopte de nombreux critères⁴⁰⁶. L'OIM est dotée d'un acte constitutif et le Chapitre VII de sa Constitution précise qu'elle dispose d'une personnalité juridique de droit interne : « *Elle jouit de la capacité juridique nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses objectifs, et en particulier de la capacité, selon les lois de l'État : de contracter, d'acquérir des biens meubles et immeubles et d'en disposer, de recevoir et de dépenser des fonds publics et privés, d'ester en justice* »⁴⁰⁷. Par ailleurs, à l'instar des autres organisations internationales, l'OIM fonctionne grâce à un dispositif institutionnel composé de différents types d'organes politiques et administratifs, elle dispose d'une autonomie, d'une indépendance à l'égard des autres organisations et elle coopère avec l'ONU⁴⁰⁸. Cependant, elle répond à plusieurs des critères du droit des organisations internationales, permettant de l'envisager en tant qu'institution spécialisée.

231. Les juristes Patrick Daillier et Alain Pellet s'accordent à reconnaître l'origine de la théorie des compétences implicites dans une jurisprudence ancienne de la Cour suprême des États-Unis élaborée sous l'impulsion du juge Marshall dans l'affaire *Mc Culloch vs Maryland* en 1819⁴⁰⁹. C'est ensuite à la Cour Permanente de Justice internationale que revient la transposition de cette méthode dans les relations internationales⁴¹⁰ qui influence la pratique du droit des organisations internationales en ce sens. Plus tard, dans le célèbre avis consultatif du

⁴⁰⁵ Le HCR est ainsi intervenu en 2004 au Sri Lanka dans un cas de contexte de crise humanitaire post-catastrophe naturelle auprès de la population, sans distinction de « catégories spécifiques de personnes ».

⁴⁰⁶ Les organisations internationales sont des sujets du droit international, titulaires de droits et d'obligations au regard du droit international et des droits internes des États membres. L'organisation internationale est un sujet dérivé du droit international et elle est le produit de la volonté des États.

⁴⁰⁷ OIM, Constitution et textes fondamentaux, Article 22, 3^e édition, 19 mars 2021, p. 17.

⁴⁰⁸ P. DAILLIER, A. PELLET, M. FORTEAU, Q. DINH NGUYEN, *Droit international public*, 8^e édition, L.G.D.J, novembre 2009, p. 614.

⁴⁰⁹ US Supreme Court, *Mc Culloch v. Maryland Decision*, 3/6/1819, Records of the Supreme Court of the United States, National Archives Building, Washington DC. Cette décision portait sur la répartition des compétences entre l'État fédéral et les États fédérés des États-Unis d'Amérique. Cette jurisprudence a reconnu à l'État fédéral le droit d'adopter des actes qui n'étaient pas expressément autorisés par la Constitution fédérale : « Pourvu que les fins soient légitimes, qu'elles soient dans la sphère de la Constitution, tous les moyens qui sont appropriés à ces fins, qui ne sont pas interdits, mais qui sont compatibles avec la lettre et avec l'esprit de la Constitution sont constitutionnels ».

⁴¹⁰ CIJ, *Compétence de l'Organisation internationale du Travail pour réglementer accessoirement le travail du patron*, Recueil des avis consultatifs, Série B, n° 13, 23 juillet 1926, p. 18.

11 avril 1949 sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies⁴¹¹, la CIJ reconnaît : « *Selon le droit international, l'Organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs [en l'espèce, des pouvoirs de protection fonctionnelle des agents et de réclamation internationale] qui s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci* ». La CIJ reconnaît que l'organisation internationale a été créée dans le but de poursuivre d'une façon certaine des objectifs d'intérêt général, et que dans cette perspective, elle dispose de tous les pouvoirs nécessaires pour atteindre ces fins. La CIJ n'est pas la seule juridiction à faire application de la théorie de compétences implicites, car cette méthode d'interprétation vaut pour toute organisation ou juridiction internationale.

232. Les compétences implicites constituent une forme de directive d'interprétation des chartes constitutives de chaque organisation. Les actes constitutifs de certaines organisations consacrent les compétences implicites de celles-ci en autorisant par exemple les organes statutaires à créer les organes subsidiaires qu'ils jugent nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, comme le prévoient les articles 22 et 29 de la Charte des Nations Unies⁴¹². Les compétences implicites sont admises et reconnues en ce qu'elles permettent à l'organisation de remplir leur tâche : selon Alain Pellet et Patrick Daillier, la pratique des organes « politiques » de l'ONU confirme cette opinion⁴¹³.

233. La théorie des compétences implicites est parfois critiquée pour son caractère vague, laissant craindre une utilisation abusive. La doctrine des compétences implicites a pour rôle de donner effet, dans des limites raisonnables, aux pouvoirs explicites et non de les supplanter ou de les modifier. L'interprète doit toujours se référer à l'objet et aux buts des textes constitutifs, qui, en l'espèce, coïncident avec l'objet et les buts de l'organisation. La jurisprudence de la CIJ a respecté cette obligation ; elle s'est toujours imposée de ne reconnaître que des compétences implicites corroborées et non contredites par la pratique de l'organisation en cause⁴¹⁴. Une articulation subtile du principe de spécialité et de la théorie des compétences implicites laisse émerger une certaine complémentarité et permet à l'organisation internationale une interprétation de ses propres pouvoirs dans le respect des contraintes fixées initialement par les États. En effet, les organisations ne disposent que rarement d'une capacité d'interprétation autoritaire de leur propre Charte⁴¹⁵ ; en général, elles doivent accepter à cet égard la concurrence des États membres. Elles restent cependant en mesure d'interpréter leur traité constitutif comme l'a reconnu le rapport sur l'interprétation établi lors des travaux préparatoires de la Charte des Nations Unies⁴¹⁶.

234. Dans le cas de l'OIM, la théorie des compétences implicites pourrait s'appliquer et permettre à cette organisation d'assurer, dans une certaine limite, une assistance ou un support aux personnes déplacées par le changement climatique. L'OIM dispose d'une personnalité

⁴¹¹ CIJ, *Avis sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Recueil 1949, 11

⁴¹² Charte des Nations Unies, Article 22 : « L'Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions », Article 29 : « Le Conseil de sécurité peut créer les organes subsidiaires qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions ».

⁴¹³ P. DAILLIER, A. PELLET, M. FORTEAU, Q. DINH NGUYEN, *Droit international public, op. cit.*, p. 638.

⁴¹⁴ *Ibid.*, p. 605.

⁴¹⁵ C'est le cas pour certaines institutions financières tel que le FMI.

⁴¹⁶ J. COMBACAU, S. SUR, *Manuel de Droit international public (13e édition)*, LGDJ, Précis Domat, Droit public, 2019, p. 175.

juridique propre lui permettant d'être partie à des traités internationaux. À la différence des États, son action est conscrée à son domaine de compétence et encadrée par le principe de spécialité qui la gouverne. Elle est en mesure de prendre l'ensemble des actes juridiques nécessaires à la réalisation de son objet et de son but. Afin de dépasser ce principe de spécialité, il est intéressant de rechercher, dans la théorie des compétences implicites, une possibilité de réinterpréter certaines dispositions du mandat constitutif. Ce mécanisme est une opportunité d'intégrer, dans une temporalité longue, l'évolution pratique et opérationnelle d'une organisation internationale : la plupart des organisations internationales ont vocation à perdurer et à voir leur pratique évoluer en fonction de nouvelles situations contextuelles qui n'ont pas été anticipées dans l'acte exécutif par les États membres, mais qui en découlent. Cependant, afin qu'une organisation internationale justifie un « élargissement » de son champ de compétence ou d'attribution, celle-ci doit défendre l'existence d'un critère de nécessité qui répond à son besoin d'évolution.

235. À la lecture de l'article 1, alinéa b) de la Constitution de l'OIM, « *Les objectifs et les fonctions de l'organisation sont de s'occuper du transfert organisé des réfugiés, des personnes déplacées et d'autres personnes ayant besoin de services internationaux de migration, pour lesquelles des arrangements pourront être faits entre l'Organisation et les États intéressés, y compris ceux qui s'engagent à les accueillir* », les personnes déplacées par les effets du changement climatique pourraient dès lors bénéficier de l'aide au transfert assuré par l'OIM⁴¹⁷. Cet espace d'interprétation reconnu par le droit international, selon la conception dominante, d'après laquelle les organisations internationales constituent des moyens pour la poursuite d'objectifs en commun, permet d'envisager une action émancipatrice de la part de l'OIM. L'application de la théorie des compétences implicites à un élargissement de l'interprétation de l'article 1^{er} de la constitution de l'OIM ferait figure d'avancée « volontariste » sans que l'organisation ne se trouve limitée par un processus formel de renégociation de leur mandat. Pour autant, les principes juridiques exigent de prendre garde aux conséquences d'une interprétation trop extensive et donc abusive, des compétences implicites.

2) *L'autonomie de l'OIM à nuancer au regard du principe de spécialité prévu dans le droit des organisations internationales*

236. La reconnaissance de la personnalité juridique des organisations est étroitement liée à la nature et à la portée de leurs compétences. C'est l'existence de compétences propres des organisations qui oblige à prendre acte de leur personnalité internationale, mais inversement c'est de cette personnalité qu'est déduite l'étendue de leurs compétences. Les organisations disposent de toutes les compétences nécessaires à la réalisation de leurs buts, mais uniquement

⁴¹⁷ OIM, Constitution, 1984 : a) *Les objectifs et les fonctions de l'Organisation sont : a) de prendre toutes mesures utiles en vue d'assurer le transfert organisé des migrants pour lesquels les facilités existantes sont inadéquates ou qui, autrement, ne seraient pas en mesure de partir sans assistance spéciale vers des pays offrant des possibilités de migration ordonnée.*

de celles-ci en vertu du principe de spécialité qui lui-même qualifie la personnalité des organisations⁴¹⁸.

237. S'il est nécessaire de tenir compte des évolutions imposées par la pratique, il est cependant nécessaire de ne pas heurter les États membres, traditionnellement opposés à l'idée d'une présomption de compétence au bénéfice des organisations. La CIJ rappelle dans l'affaire *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé* en 1996 : « les organisations internationales sont des sujets de droit international qui ne jouissent pas, à l'instar des États, de compétences générales [...] les attributions de chacune doivent être interprétées en tenant dûment compte non seulement du principe général de spécialité, mais encore de la logique du système global envisagé par la Charte »⁴¹⁹.

238. Le principe de spécialité⁴²⁰ prévoit le cadre des compétences d'attribution des organisations internationales : elles ne peuvent exercer que les compétences qui leur sont attribuées dans leur acte constitutif, et ce dans le but d'atteindre les buts assignés à l'organisation dans un domaine d'action. Si le principe de spécialité est une manifestation concrète du principe d'attribution de répartition des compétences entre les organisations internationales et les États, il n'existe pas d'incompatibilité entre le principe de spécialité et le fait d'attribuer des objectifs très généraux ou ambitieux à une organisation internationale. L'espoir d'une application émancipatrice de ses compétences implicites par l'organisation internationale s'arrête là où l'État les détermine. Le fondement de l'action normative de l'organisation internationale exprime, dans une certaine mesure, le prolongement de la volonté des États qui la constituent. Afin de justifier l'usage de compétences implicites, il est nécessaire de trouver un fondement dans l'acte constitutif qui confère à l'organisation internationale ce type de compétence.

239. Ce principe est donc à la fois un indicateur de la spécificité du domaine dans lequel intervient l'organisation internationale, mais également un révélateur de son cadre et de sa limitation de compétence. Le juriste René-Jean Dupuy⁴²¹ évoque une véritable diversité de compétences que les États ont consenti à accorder aux organisations internationales. Ceux-ci ont pour logique de ne transférer à une organisation qu'un nombre particulier et variable de pouvoirs et ils leur reconnaissent des pouvoirs déterminés dans des hypothèses bien définies au préalable. Aussi, lorsque les États sont amenés à reconnaître de nouvelles compétences aux organisations internationales, cette démarche répond à un besoin précis et contextuel, conforme au principe de spécialité initial. En dehors de ce but spécifique, l'organisation internationale ne dispose pas d'existence propre. Le principe de spécialité prend un relief particulier au sein du système des « Nations Unies » dans lequel les différentes institutions spécialisées coordonnent leur action avec lui. Les États et le système onusien veillent à délimiter de façon précise le domaine d'action de chaque organisation internationale afin d'éviter les doubles emplois dans leurs activités.

⁴¹⁸ A. PELLET, P. DAILLIER, *Droit international public*, 7^e édition, L.G.D.J, 2002, p. 602.

⁴¹⁹ CIJ, *Avis consultatif relatif à la Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Recueil 1996, 8 juillet 1996

⁴²⁰ En d'autres termes, la capacité de l'ONU est elle-même une capacité fonctionnelle, qui se mesure exactement aux exigences de ses fonctions et doit être appréciée *in concreto* : elle peut varier dans le temps, à la lumière de la pratique. La formule a une portée générale, ce qui permet de la transposer à toutes les organisations internationales.

⁴²¹ R- J DUPUY, *Le droit des relations internationales*, Recueil de cours de l'Académie de Droit international de La Haye, 1960, pp. 457-589.

240. Une interprétation trop extensive de la théorie des compétences implicites pourrait être interprétée comme une violation des compétences d'attribution d'une organisation internationale. Cette crainte doit toutefois être relativisée, tant sur le volet juridique que sur le volet politique. En effet, du point de vue des sciences juridiques, les organisations internationales disposent encore aujourd'hui d'une autonomie partielle à l'égard des États et sont limitées dans leurs actions par leurs compétences d'attribution⁴²².

241. En tant que parties au traité constitutif, les États membres ont également compétence pour l'interpréter : c'est la conséquence normale du droit reconnu aux États d'interpréter leurs engagements conventionnels. Au regard de la personnalité juridique propre inscrite dans sa Constitution, il est permis d'envisager l'OIM en tant que potentielle future institution spécialisée. Cette qualification comporterait nombre de conséquences, parmi lesquelles la compétence d'interprétation de son acte constitutif par les États. En pratique, Alain Pellet et Patrick Daillier observent qu'au sein de l'ONU les conflits d'interprétation restent exceptionnels et l'interprétation de la Charte par l'AGNU s'impose à la plupart des organes pour des raisons à la fois juridiques et politiques. Dans le cas où le qualificatif d'institution spécialisée était reconnu à l'OIM, tout élargissement de mandat devrait dès lors faire l'objet d'une résolution adoptée par les États membres de l'AGNU.

B) L'interprétation extensive par le HCR de la Convention de Genève

242. Au regard de son expérience et de la légitimité qui lui est conférée sur la scène internationale en tant qu'acteur principal de la protection des personnes réfugiées, le HCR figure parmi les acteurs principaux vers lequel les États, ONG et experts se sont tournés pour rechercher un cadre de protection des déplacés environnementaux. Si le HCR dispose d'un mandat strict, sa quête d'expansion géographique et l'extension de ses compétences de protection à l'égard de nouvelles catégories de bénéficiaires (apatrides, déplacés internes) nous invitent à mener une démarche exploratoire sur l'élargissement de celles-ci en faveur des déplacés environnementaux. À l'échelle interne, l'hypothèse de l'intégration du critère environnemental dans le Guide des procédures du HCR est soulevée comme un moyen d'élargir le cadre des procédures (1). Par ailleurs, la faisabilité, juridique et politique, d'une extension élargie du mandat du HCR par l'AGNU pour accorder une protection élargie aux personnes déplacées en raison de facteurs environnementaux sera étudiée (2).

⁴²² CDI, compte rendu analytique de la 2801^{ère} séance, *Responsabilité des organisations internationales*, vol. I A/CN.4/SR.2801, 2004 : « En 1949, la CIJ a déclaré à juste raison que l'on pouvait excéder ses compétences, car, même s'ils n'étaient pas énoncés dans l'acte constitutif de l'organisation internationale, certains actes pouvaient tout de même être nécessaires aux fins même de l'exercice de ces compétences. Cette position a été corroborée par les décisions de la Cour internationale de Justice et de la Cour de justice des Communautés européennes, en particulier en ce qui concerne l'Accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR) et dans le jugement rendu dans l'affaire *Sayag c. Leduc*. Il y a donc deux organisations internationales qui considèrent que la théorie des compétences implicites doit entrer en jeu comme moyen de mettre en œuvre le principe de spécialité ».

1) La piste d'une intégration de la persécution environnementale dans le Guide des procédures du HCR

243. L'interconnexion des causes sous-jacentes des déplacements de population, parmi lesquelles figurent la dégradation de l'environnement a été reconnue par le HCR⁴²³, bien que les facteurs environnementaux et climatiques ne permettent pas d'octroyer une protection, conformément aux dispositions de la Convention de Genève de 1951. Il existe toutefois, dans la Convention, certains interstices sur lesquelles s'appuyer pour envisager la reconnaissance d'une protection des déplacés environnementaux. Premièrement, la Convention de Genève ne donne aucune définition du terme « persécution » et cette notion n'a pas fait l'objet d'un consensus doctrinal⁴²⁴. Le Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié le confirme dans son article 51 : « *Il n'y a pas de définition universellement acceptée de la 'persécution' et les diverses tentatives de définition ont rencontré peu de succès. De l'article 33 de la Convention de 1951, on peut déduire que des menaces à la vie ou à la liberté pour des raisons de race, de religion, de nationalité, d'opinions politiques ou d'appartenance à un certain groupe social sont toujours des persécutions. D'autres violations graves des droits de l'homme — pour les mêmes raisons constitueraient également des persécutions* »⁴²⁵. Le Guide des procédures évoque toutefois les critères de persécutions inscrits dans l'article 2 de la Convention de Genève⁴²⁶, pouvant constituer des violations graves aux droits humains inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948⁴²⁷.

244. L'attribution de la protection des déplacés environnementaux par le HCR pourrait également être recherchée à l'aune du critère *prima facie*. Le Guide et Principes directeurs du HCR sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés décrit la détermination collective *prima facie* en ces termes : « *44. Si la qualité de réfugié doit normalement être établie sur une base individuelle, il y a cependant des cas où des groupes entiers ont été déplacés dans des circonstances qui indiquent que des membres du groupe peuvent être considérés individuellement comme des réfugiés. En pareil cas, il est souvent*

⁴²³ HCR, *Compilation thématique des conclusions du Comité exécutif, Division de la protection internationale*, 5e édition, 2012, p. 280.

⁴²⁴ E. GEBRE, *La protection internationale des personnes déplacées en raison des changements climatiques*, op. cit., p. 84. Voir P.-O. CHARLEBOIS, P. HALEY, Reconnaissance du statut juridique de réfugié environnemental à titre de mesure d'adaptation aux changements climatiques: Édification d'une nouvelle responsabilité collective en vertu du droit international de l'environnement, 3e colloque de l'IHQEDS, p. 94.

⁴²⁵ Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés HCR/IP/4/FRE/REV.1 UNHCR 1979 réédité, Genève, janvier 1992, Article 51. Voir Convention de Genève, Art. 31, § 1 : « *Les États contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation [...]* » ; article 33 § 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* ».

⁴²⁶ HCR, « *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié et principes directeurs sur la protection internationale* », op. cit. § 51 L'interprétation des critères de persécution sont développées : race, religion, orientation politique, etc.

⁴²⁷ E. GEBRE, *La protection internationale des personnes déplacées en raison des changements climatiques*, op. cit., p. 85.

nécessaire d'agir d'urgence pour leur prêter secours. Il se peut qu'on ne puisse pas procéder, pour des raisons purement pratiques, à une détermination cas par cas de la qualité de réfugié de chaque membre du groupe. On a donc suivi, dans de tels cas, une procédure dite de "détermination collective" de la qualité de réfugié, selon laquelle, sauf preuve contraire, chaque membre du groupe est considéré à première vue (prima facie) comme un réfugié »⁴²⁸.

245. Dans une note publiée par le département de Protection le 24 juin 2015, le HCR reconnaît l'approche *prima facie* « *particulièrement adaptée dans les situations d'arrivée de grande ampleur de réfugiés, se caractérisant par le franchissement d'une frontière internationale par des personnes ayant besoin de la protection internationale en tel nombre et à un tel rythme que l'examen individuel de leur demande d'asile est impossible. Une approche prima facie peut aussi être appropriée pour les groupes d'individus se trouvant dans une situation similaire et dont l'arrivée n'est pas de grande ampleur, mais qui ont en commun un risque manifeste de subir un préjudice. [...] Les caractéristiques partagées par les individus se trouvant dans une situation similaire peuvent être par exemple leur appartenance ethnique, leur ancien lieu de résidence habituelle, leur religion, leur genre, leur appartenance politique ou leur âge, ou une combinaison de ces facteurs, qui les expose à un risque* »⁴²⁹.

246. Selon le HCR, lorsqu'il existe des preuves de l'existence de persécutions contre un groupe entier pour un motif de la Convention de 1951, le statut de réfugié doit être accordé en vertu de cette Convention : « *Une évaluation individualisée de l'élément de la peur devrait normalement être rendue inutile dans de telles circonstances, étant en soi évidente compte tenu de l'événement ou de la situation à l'origine de la fuite* »⁴³⁰. Aussi, toute interprétation élargie de l'article 1A et 2 de la Convention de Genève en faveur des déplacés environnementaux permettrait d'octroyer une protection globale et non plus individualisée aux personnes qui la requièrent.

247. En élargissant son mandat et en privilégiant une approche essentiellement humanitaire, le HCR a transformé son approche subjective de la protection fondée sur les droits à une approche objective fondée sur les besoins, notamment lorsque les personnes ne jouissaient d'aucune protection de leur État⁴³¹. Le HCR pourrait même aller plus loin, en particulier dans les cas de déplacements massifs de populations à la suite d'une catastrophe environnementale humanitaire, en établissant l'éligibilité au statut de réfugié sur la base d'une détermination de groupe plutôt que par un examen individuel.

248. Toute interprétation élargie des critères de persécution entraînerait des conséquences manifestes sur la procédure de détermination du statut de réfugié menée par les agents du HCR. Le guide édité par le HCR à l'attention de tous les agents internationaux et nationaux chargés de la procédure DSR stipule : « *La détermination du statut de réfugié n'a*

⁴²⁸ HCR, « *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié et principes directeurs sur la protection internationale* », *op. cit.* §44.

⁴²⁹ HCR, « *Reconnaissance prima facie du statut de réfugié* », Principes directeurs sur la protection internationale, n° 11, HCR/GIP/15/11, 24 juin 2015, paragraphe 10.

⁴³⁰ *Ibid.*, paragraphe 15.

⁴³¹ G.S. GOODWIN-GILL, « Non-refoulement and the new asylum seekers », dans *Immigration and nationality law review*, 1988, p. 388.

pas pour effet de conférer la qualité de réfugié ; elle constate l'existence de cette qualité. Une personne ne devient pas réfugiée parce qu'elle est reconnue comme telle, mais elle est reconnue comme telle parce qu'elle est réfugiée ». La détermination du statut de réfugié constitue le point cardinal de la protection des réfugiés et a un caractère purement reconnaissant : elle ne fait que reconnaître une situation factuelle qui existait antérieurement⁴³². La DSR se distingue des missions opérationnelles d'assistance et de protection menées par le HCR : elle a pour objet de procéder à une qualification juridique qui détermine l'accès à une protection internationale.

249. Certains juristes ont observé que les procédures de DSR relèvent de la politique interne du HCR et qu'elles reposent davantage sur des enjeux de légitimité que de légalité. Le juriste Michael Kagan analyse la politique du HCR en matière de DSR comme une approche pragmatique basée sur la nécessité de combler « *un vide laissé par les gouvernements* »⁴³³. Pourtant, en tant qu'activité opérationnelle, la procédure de DSR a nécessité l'accès au territoire, la présence de personnel, la mise à disposition de locaux et l'accès aux personnes requérant le statut de réfugié. Dès lors, elle requiert le consentement et la facilité de l'État d'accueil. L'interprétation élargie, par le HCR, des persécutions inscrites dans le Guide de procédure et critères à appliquer pour la procédure DSR, pourrait alors générer des tensions sur le terrain. Dans un premier temps, elle pourrait occasionner une crispation et mettre en risque les équipes locales du HCR qui connaissent souvent des difficultés d'absorption des requêtes formulées par les personnes en attente d'un entretien⁴³⁴. Dans un deuxième temps, elle pourrait être perçue comme une stratégie de dépassement de mandat par les États et impacter à la fois la coopération partenariale, mais également les financements.

2) L'hypothèse d'une extension du mandat du HCR par l'AGNU

250. L'usage de la théorie des compétences implicites afin d'explorer les fondements juridiques de l'extension du mandat de l'OIM s'appuie ici sur l'hypothèse de la reconnaissance de son statut en tant qu'institution spécialisée. L'extension de ses compétences, alors que celles-ci ne figurent pas explicitement dans l'acte constitutif, est rendue possible par la souplesse de mandat et la nature de son statut⁴³⁵. Au regard de son expérience et de sa légitimité dans le champ de la protection et l'assistance auprès des réfugiés et personnes déplacées, le HCR est

⁴³² D. BURRIEZ, « Les défis de la détermination du statut de réfugié par le HCR », *op. cit.*, p. 4.

⁴³³ M. KAGAN « The Beleaguered Gatekeeper : Protection Challenges Posed by UNHCR Refugee Status Determination », dans *International Journal of Refugee Law*, vol. 18, Issue 1, March 2006, pp. 1-29, p. 2.

⁴³⁴ HCR, « *Normes relatives aux procédures de détermination de statut relevant du mandat du HCR* », Genève, 2003. Ce document évoque les différents aspects logistiques de la procédure, de l'enregistrement à la notification de la décision au requérant, en passant évidemment par l'examen des demandes d'asile. Chaque antenne régionale étant soumise à des contraintes et cas de figure divers dans l'accueil et la protection des personnes réfugiées, toute introduction d'élargissement de compétences nécessiterait au préalable une importante formation et préparation des fonctionnaires locaux. Ce processus impliquerait de lourds moyens administratifs, juridiques et techniques au sein d'une hiérarchie d'antennes locales déjà soumises à de nombreuses coupes budgétaires.

⁴³⁵ CIJ, *Avis sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, 11 avril 1949, Recueil 1949, p. 182 : « *Selon le droit international, l'Organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci [...]* »

un acteur crédible pour assurer la protection des déplacés environnementaux. Cependant, en raison de sa qualification d'organe subsidiaire, la théorie des compétences implicites ne peut être invoquée ; celle-ci étant restreinte au périmètre des organisations internationales. Le juriste Paul Reuter a constaté que « les organes subsidiaires ont, d'une part, des fonctions délimitées par les fonctions de l'organisation » et, d'autre part, « ils ne pourraient pas exercer des fonctions que les organes principaux ne pourraient pas déléguer »⁴³⁶. Un problème réside dans les rapports entre l'organe subsidiaire et l'organe qui l'a créé,⁴³⁷ car l'organe « premier » détermine le mandat et c'est à lui qu'il doit se rapporter.

251. Le champ des compétences de l'ONU semble défini de manière suffisamment extensive pour permettre au HCR d'exercer des fonctions de protection et d'assistance des personnes déplacées en raison de risques environnementaux⁴³⁸. Afin d'explorer la piste d'un élargissement du mandat de protection à destination des déplacés environnementaux par l'AGNU, il est toutefois important de rappeler le cadre légal et le rapport de force politique auquel le HCR serait confronté. En raison de son statut d'organe subsidiaire, toute extension du cadre du mandat du HCR ne peut s'exercer sans l'autorisation de l'AGNU. Premièrement, l'AGNU peut avoir recours à une interprétation extensive de l'article 1^{er} de la Charte des Nations Unies pour justifier la protection des personnes déplacées pour des raisons environnementales et climatiques⁴³⁹. La protection et l'assistance des déplacés environnementaux peuvent potentiellement constituer une fonction que l'AGNU serait en mesure de déléguer au HCR,⁴⁴⁰ mais la méfiance des États constituerait un frein majeur à cet élargissement.

252. Deuxièmement, l'attribution de la protection du HCR aux personnes déplacées par le changement climatique pourrait s'appuyer cette fois sur une interprétation « extensive » du mandat. Les personnes déplacées en raison de facteurs environnementaux pourraient être intégrées à la catégorie existante « *des autres groupes relevant de la compétence du HCR* ». Cette catégorie a été élaborée pour les personnes ne relevant d'aucune des catégories prévues dans le mandat du HCR, mais qui « *bénéficient des services de protection et/ou d'assistance du*

⁴³⁶ P. REUTER, « Les organes subsidiaires des organisations internationales », *op. cit.*, p. 426.

⁴³⁷ P. BASTID, « Chapitre I « Les institutions spécialisées », *op. cit.* p. 235.

⁴³⁸ E. GEBRE, *La protection internationale des personnes déplacées par les changements climatiques*, *op. cit.*, p. 130.

⁴³⁹ Charte des Nations Unies, Article 1. « *Les buts des Nations unies sont les suivants : 1. Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix ; 2. Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde ; 3. Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ; 4. Être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes* ».

⁴⁴⁰ E. GEBRE, *La protection internationale des personnes déplacées par les changements climatiques*, *op. cit.*, pp 128-130.

HCR pour des motifs humanitaires ou autres motifs spéciaux »⁴⁴¹. Les réfugiés, personnes déplacées internes, apatrides, personnes rapatriées, demandeurs d'asile sont exclus d'office de cette catégorie, dont il est difficile d'évaluer les critères de délimitation. En 2016, les « *Personnes relevant de la compétence du HCR n'appartenant pas aux catégories précédemment citées, mais qui bénéficient de la protection et/ou d'assistance du HCR* » comptait 803 134 mille personnes, soit 1,18 % du nombre global de personnes relevant de la compétence du HCR⁴⁴². En 2022, ce chiffre était de 6 millions de personnes « uniquement inclus dans la population que le HCR protège et/ou assiste », soit 5 % du nombre total de personnes protégées et/ou assistées par le HCR⁴⁴³. L'existence de cette catégorie pourrait constituer, théoriquement, le fondement juridique d'une protection élargie aux personnes fuyant les conséquences d'une catastrophe naturelle. Cependant, le caractère restreint de son périmètre et l'absence de vision sur la capacité réelle à l'ouvrir à de nouveaux bénéficiaires constituent une réponse marginale aux besoins de protection.

⁴⁴¹ La catégorie « *people of concern* » élaborée au début des années 1990 désigne les personnes qui peuvent bénéficier d'une aide ou d'une protection de la part du HCR sans être reconnues réfugiés. Les personnes déplacées internes et apatrides peuvent se référer à cette catégorie.

⁴⁴² HCR, « *Tendances mondiales* », 2016, p. 23. Le chiffre global du nombre de personnes relevant de la compétence du HCR était, en 2016, de 67 749 838 personnes.

⁴⁴³ HCR, « *Tendances mondiales* », 2022, p. 5. En 2022, le HCR recense 112,5 millions de personnes auxquelles il apporte une protection et/ou une assistance.

Conclusion

253. Depuis 1951, le HCR et l'OIM sont les deux principaux organismes en charge d'assurer la régulation et la protection internationale de la mobilité des personnes dans le monde. Le HCR et l'OIM développent et promeuvent un ensemble de normes migratoires et de dispositifs normatifs et matériels afin d'organiser, encadrer et réguler la manière dont les acteurs politiques internationaux s'emparent de la mobilité et du déplacement forcé. Le HCR et l'OIM font régulièrement l'objet de comparaisons reposant sur la légitimité des deux organisations sur la scène internationale ainsi qu'auprès des États. Le Haut-Commissariat jouit d'une autorité normative fondée sur le droit international des réfugiés grâce à la Convention de Genève, là où l'OIM dispose d'un mandat dont les normes juridiques sont peu contraignantes ou effectives. Les divergences dans leur processus d'institutionnalisation ont participé à la cristallisation de leur clivage.

254. Cette recherche entend analyser le rapport de concurrence, d'opposition ou de complémentarité qui s'est construit entre le HCR et l'OIM à l'aune du sujet des migrations environnementales. Vecteur de clivages doctrinaux et de doutes sémantiques, le sujet de la migration liée à l'environnement et au changement climatique interroge, dans une perspective internationale dans le cadre du mandat, l'application stricte des compétences et les marges de manœuvre des deux organisations. Produits juridiques de décisions interétatiques, les organisations internationales évoluent dans le même temps dans une gouvernance influencée par les « problèmes mondiaux ». Interroger l'élargissement des compétences des deux organisations afin d'assurer une forme de protection matérielle ou normative auprès des personnes déplacées climatiques ne répond pas à une démarche idéaliste ou hasardeuse.

255. En tant qu'acteurs politiques, le HCR comme l'OIM ne peuvent ignorer les préoccupations montantes qui émanent de la société civile, des organisations non gouvernementales ou des réseaux académiques dont ils sont tous deux proches. Aussi, l'agenda institutionnel du HCR comme de l'OIM constitue un « réceptacle » de problématiques inscrites et portées dans une temporalité précise. Il répond à l'identification de sujets pouvant constituer des problèmes publics dont la gouvernance internationale doit s'emparer.

256. L'OIM considère sa Constitution comme très permissive, car de nombreuses activités peuvent être considérées comme des services de migration. L'organisation dispose ainsi d'un degré d'autonomie important pour définir son périmètre d'action et élargir potentiellement ce dernier. Toutefois, en raison de forte dépendance à l'égard des financements affectés par projet, elle se trouve limitée par ce que les États membres financeront. Elle apparaît plus sensible aux préférences des États. Elle est toutefois volontariste pour présenter certaines priorités politiques à son comité exécutif⁴⁴⁴.

⁴⁴⁴ N. HALL, « How IOM Reshaped Its Obligations on Climate-Related Migration », *op. cit.*, p. 223.

CHAPITRE II : L'INSCRIPTION COMPLEXE ET CONTROVERSÉE DE LA MIGRATION ENVIRONNEMENTALE A L'AGENDA DU HCR ET DE L'OIM

257. La Commission du Droit international (CDI)⁴⁴⁵ qualifie une catastrophe naturelle en ces termes : « *une calamité ou une série d'événements provoquant des pertes massives en vies 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* »⁴⁴⁶. Deux types de catastrophes naturelles ont été théorisés⁴⁴⁷ : les catastrophes naturelles à déclenchement soudain, c'est-à-dire brutales, qui peuvent se dérouler en quelques minutes comme les tremblements de terre ; les catastrophes naturelles à déclenchement lent, c'est-à-dire « progressives ou larvées », qui peuvent évoluer sur plusieurs années telles que les sécheresses, les disettes ou les calamités agricoles⁴⁴⁸. La catastrophe naturelle est un événement extérieur qui oblige les personnes à fuir et à abandonner leur domicile ou leur lieu de résidence habituel parce que celui-ci a pu être détruit, en tout ou partie, dans le cas d'un tremblement de terre ou d'un tsunami ou est devenu inhabitable dans le cas d'inondations ou de sécheresse.

258. Les États ont l'obligation première d'assurer la protection de leur population et de leur porter secours en cas de catastrophe naturelle⁴⁴⁹. La période post-Seconde Guerre mondiale est toutefois marquée par l'internationalisation des opérations de secours humanitaires. La catastrophe naturelle de grande ampleur qui a touché le Pakistan oriental, actuel Bangladesh, en novembre 1970, est un événement clé dans le mouvement d'internationalisation des secours⁴⁵⁰. Elle a débouché sur la création d'une agence onusienne dédiée, le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (UNDRO)⁴⁵¹. Créée en 1971, cette organisation a la charge de coordonner les réponses des grandes agences onusiennes aux pays touchés par une catastrophe demandant de l'aide internationale en matière

⁴⁴⁵ Les Nations Unies ont instauré la Commission du droit international en 1947 afin de développer et codifier le droit international, de créer de nouvelles normes et d'entériner des coutumes existantes

⁴⁴⁶ Entre 2008 et 2013, la Commission du Droit International examine le sujet de la protection des personnes en cas de catastrophe en s'appuyant sur six rapports soumis par le Rapporteur spécial. La CDI est également saisie d'un mémoire du Secrétariat axé sur les catastrophes naturelles qui donne un aperçu général des instruments et des textes juridiques en vigueur s'appliquant aux divers aspects de la prévention des catastrophes et des secours, ainsi que de la protection des personnes en cas de catastrophe. En 2009, la CDI produit un certain nombre de propositions d'articles relatifs à la protection des personnes en cas de catastrophe adoptés par la Commission. L'article 3 est consacré à la définition du terme catastrophe et inclut les facteurs environnementaux.

⁴⁴⁷ S. MILLAN, « Construction du droit des personnes déplacées internes, victimes de catastrophes naturelles », dans C. COUNIL et C. VLASSOPOULOS (dir.), *Mobilité humaine et environnement du global au local*, Éditions Quae coll. Nature et société, 2015, p. 55.

⁴⁴⁸ *Ibid.* p. 55. « *Le choléra, la rougeole, la dysenterie, les infections respiratoires, la malaria et, de plus en plus, le VIH ne provoquent en général pas de déplacements de grande ampleur même lorsqu'ils sont graves [...] ils menacent souvent les populations déplacées, en particulier celles qui sont regroupées dans des conditions de surpeuplement et d'insalubrité à la suite d'une catastrophe majeure* ».

⁴⁴⁹ En France, par exemple, l'existence d'une obligation d'État de secourir les personnes victimes d'une catastrophe naturelle est théorisée pour la première fois lors de la Révolution française. Par la suite, le principe de solidarité nationale est consacré dans le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales ».

⁴⁵⁰ S. REVET, « Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes "naturelles" », dans *Les Études du CERI*, n° 157, septembre 2009, p. 6.

⁴⁵¹ En anglais : *United Nations Disaster Relief Organization*.

de secours⁴⁵². Dans la foulée, l'AGNU a reconnu la compétence de l'ONU et d'un certain nombre d'organisations internationales pour fournir une assistance matérielle en cas de catastrophe naturelle en 1971⁴⁵³. En effet, jusqu'à la fin des années 60, aucune organisation n'est mandatée spécifiquement pour mener des opérations de secours en cas de catastrophe naturelle. Chaque agence onusienne intervient selon son mandat, l'OMS pour la surveillance des épidémies, la FAO pour l'aide alimentaire et le HCR pour la prise en charge des personnes déplacées à la suite d'une catastrophe⁴⁵⁴.

259. La création du Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe ne s'est pas substituée aux opérations d'assistance menées par le HCR et l'OIM. Répondant aux appels de l'AGNU⁴⁵⁵, le HCR a apporté son aide à plusieurs milliers de personnes victimes de catastrophes naturelles sur l'ensemble des continents à partir des années 80. De son côté, l'OIM fait figure d'acteur moteur dans la prévention et réduction des risques liés aux catastrophes naturelles. L'élargissement du périmètre d'action du HCR et de l'OIM à de nouvelles situations de crise et leur intégration dans les mécanismes de coordination interacteurs humanitaires internationaux pour répondre à des situations de catastrophes naturelles a nourri leur intérêt pour la thématique environnementale.

260. Ce chapitre interroge l'évolution de la perception de l'environnement pour les deux institutions internationales. D'une première approche de la question environnementale par le prisme de la gestion des ressources naturelles, perçue comme un facteur parmi d'autres à prendre en compte dans les dispositifs d'aménagement des camps, le HCR et l'OIM ont développé parallèlement une expertise dans l'assistance post-catastrophe naturelle. Cette environnementalisation de leurs actions⁴⁵⁶ s'accompagne simultanément de réflexions grandissantes de la part de la communauté internationale pour le phénomène de la migration d'origine environnementale. Cette thématique est perçue comme un problème public émergent, s'imposant comme un sujet à propos duquel les acteurs de la communauté internationale se doivent d'agir.

261. Afin d'appréhender la mise à l'agenda de la migration environnementale du HCR et de l'OIM et leurs répercussions sur les dynamiques institutionnelles internes, la sociologie des organisations est mobilisée dans ce chapitre⁴⁵⁷. Les comportements et pratiques des deux

⁴⁵² S. REVET, « Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes "naturelles" », *op. cit.*, p. 9.

⁴⁵³ AGNU, Résolution 2816, *Assistance en cas de catastrophes naturelles ou d'autres situations revêtant le caractère d'une catastrophe*, 14 décembre 1971 : « L'Organisation des Nations Unies et [d] es organisations qui lui sont reliées [notamment] du Fonds des Nations Unies pour l'enfance [du] Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et [du] Programme alimentaire mondial pour fournir une assistance en cas de catastrophes naturelles ou d'autres situations revêtant le caractère d'une catastrophe ».

⁴⁵⁴ S. REVET, « Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes « naturelles », *op. cit.*, p. 6

⁴⁵⁵ AGNU. Résolution n° 39/105 relative à l'assistance aux personnes déplacées en Éthiopie, 14 décembre 1984, Résolution n° 40/133 relative à l'assistance aux personnes déplacées en Éthiopie, 13 décembre 1985, Résolution n° 41/141 relative à l'assistance aux personnes déplacées et aux victimes de catastrophes naturelles en Éthiopie, Résolution n° 38/216 relative à l'assistance aux régions victimes de la sécheresse à Djibouti, Éthiopie, Kenya, Ouganda, Somalie, 20 décembre 1989

⁴⁵⁶ Voir introduction, pp. 34-35, § 62.

⁴⁵⁷ M. BARABEL, O. MEIER, T. TEBOUL, « Chapitre 4. L'école de l'analyse stratégique des organisations », dans M. BARABEL, O. MEIER, T. TEBOUL, *Les fondamentaux du management*, Paris, Dunod, « Management Sup », 2013, p. 71.

institutions seront analysés afin de comprendre l'interaction entre le caractère politique et la fonction juridique, à l'épreuve d'un nouvel enjeu de protection. Si l'environnement interne et externe du HCR et de l'OIM a fait l'objet d'un relatif consensus auprès des États et en interne (Section I), l'émergence de la migration environnementale en tant que phénomène complexe et multicausal interroge les structures sur le plan politique, opérationnel et financier (Section II).

Section I : Le HCR et l'OIM marqués par un phénomène d'environnementalisation externe et interne

262. Historiquement, l'environnementalisation progressive des débats inscrits à l'agenda de l'Assemblée-Générale des Nations Unies a été circonscrite au secteur de la sécurité et de la défense. Le phénomène de la migration liée aux dégradations environnementales et aux aléas climatiques a d'abord été présenté en tant que menace pour la sécurité humaine⁴⁵⁸. En raison de la portée mondiale de cette thématique et des conséquences qu'elle pourrait générer sur la stabilité des États, le SGNU a ensuite interpellé la communauté internationale quant aux droits des populations affectées par ces migrations forcées⁴⁵⁹.

263. S'il n'existe aucune appellation ni aucun cadre juridique accepté sur le plan international et applicable aux personnes déplacées pour des raisons environnementales, le HCR et l'OIM apparaissent vite comme des acteurs légitimes pour contribuer à la réflexion sur la quête d'une protection internationale. En raison de leurs mandats originaux centrés sur l'asile et la gestion des migrations, le HCR et l'OIM font figure d'acteurs légitimes. Par ailleurs, le phénomène d'une double environnementalisation sur le plan externe, à travers l'élargissement de leur champ de compétences en matière d'assistance humanitaire post-catastrophes naturelles (Paragraphe 1), et sur le plan interne, en se dotant de politiques internes en matière de protection des ressources naturelles (Paragraphe 2), contribuent à l'identification du HCR et de l'OIM comme acteur légitime sur cette thématique.

Paragraphe 1. L'environnementalisation externe de HCR et de l'OIM par leur participation à l'action humanitaire post-catastrophe naturelle

264. Historiquement, les questions environnementales et les catastrophes naturelles faisaient partie de deux champs d'activités distincts et abordés par des organisations onusiennes différentes⁴⁶⁰. Cela s'explique notamment par la nature du mandat attribué aux organisations internationales responsable de la gestion des catastrophes naturelles. Celles-ci étaient tenues de répondre de manière *ad hoc* aux catastrophes, d'assurer une réponse humanitaire coordonnée et efficace sans évaluer les origines et facteurs de déclenchement des catastrophes. L'intégration de la nature des catastrophes naturelles et de l'approche de prévention des risques a été relativement tardive. Toutefois, la multiplication d'événements climatiques extrêmes et de catastrophes naturelles⁴⁶¹ s'est traduite par la mise en place d'un cadre de référence normatif en matière de réduction des catastrophes naturelles, consolidée au travers des conférences de Yokohama en 1994, Kobé en 2005 et la conférence de Sendai en 2015. Le HCR et l'OIM

⁴⁵⁸ C. METHMANN, A. OELS, « From fearing to empowering climate refugees : Governing climate-induced migration in the name of resilience » *op. cit.*, pp. 56-58.

⁴⁵⁹ AGNU, A/64/350, Rapport du Secrétaire général, « *Les changements climatiques et leurs répercussions éventuelles sur la sécurité* », *op. cit.*, p. 21.

⁴⁶⁰ L. SCHEMPER, « La prévention des catastrophes naturelles et les organisations internationales du temps de la SDN au lendemain de la guerre froide : quelle place pour l'environnement ? » dans *Études internationales*, volume 47, numéro 1, mars 2016, p. 34.

⁴⁶¹ Les années 90 connaissent des catastrophes naturelles meurtrières dont l'écho médiatique est porté à l'international : tremblement de terre en Iran en 1990, cyclone Gorky au Bangladesh en 1991, inondations au Bangladesh en 1997 notamment.

participent à l'internationalisation de l'assistance humanitaire post-catastrophe naturelle et à la gouvernance émergente des risques naturels (A). La montée en puissance de leurs activités opérationnelles post-catastrophes naturelles sur le terrain contribue à renforcer la crédibilité et la légitimité de leur environnementalisation externe (B).

A) Le HCR et l'OIM au cœur de l'internationalisation de l'assistance humanitaire post-catastrophe naturelle

265. L'intégration de la gestion des désastres naturels dans les secours humanitaires onusiens est une réponse à la multiplication des catastrophes naturelles de grande ampleur à dimension transnationale⁴⁶². L'intérêt des Nations Unies pour la question de l'assistance en cas de catastrophe naturelle dans les années 60 est porté par l'ECOSOC et l'AGNU⁴⁶³. Celle-ci multiplie les résolutions⁴⁶⁴ en faveur de l'aide aux États frappés par des catastrophes naturelles. La communauté internationale intègre la dimension de la catastrophe naturelle parmi les facteurs légitimes pour lesquels l'assistance humanitaire est nécessaire (1). L'intervention post-catastrophe naturelle devient alors un nouvel espace de politisation pour les organisations internationales, notamment le HCR et l'OIM (2).

1) L'appel aux organisations internationales dans l'assistance humanitaire post-catastrophe naturelle

266. Les premières initiatives de coopération internationale en matière d'assistance humanitaire post-catastrophe naturelle ont émergé dès le XXe siècle et se sont concrétisées par l'internationalisation des dispositifs de secours dans sa deuxième moitié⁴⁶⁵. La gouvernance onusienne en matière de gestion des opérations de secours était alors fragmentée⁴⁶⁶. L'idée véhiculée selon laquelle l'assistance humanitaire est d'abord fournie par les organismes

⁴⁶² P-Y. SAUNIER, « Les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940 : projets et ingénierie de la convergence et de la différence », dans *Genèses*, vol. 2, n° 71, 2008, p. 8.

⁴⁶³ L. MAERTENS, *Quand le Bleu passe au vert : La sécurisation de l'environnement à l'ONU*, *op. cit.* p. 594 : Une série de résolutions adoptées entre 1965 et 1970 dans ces deux organes instaure la première structure de coordination des secours onusiens en cas de catastrophe naturelle.

⁴⁶⁴ AGNU, Résolution 2034 (XX) Assistance en cas de catastrophe naturelle, 7 décembre 1965 ; Résolution 2435 (XXIII) Assistance en cas de catastrophe naturelle, Résolution 2717 (XXV) Assistance en cas de catastrophe naturelle, 15 décembre 1970 ; Résolution 2959 (XXVII) Assistance en cas de catastrophe naturelle ou d'autres situations revêtant un caractère d'une catastrophe, 12 décembre 1972 et ECOSOC, Résolution 1533 Assistance en cas de catastrophe naturelle, 23 juillet 1970 ; Résolution 1546 Assistance en cas de catastrophe naturelle, 30 juillet 1970.

⁴⁶⁵ S. REVET, « Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes « naturels » *op. cit.*, p. 6. Consulté en ligne le 20 novembre 2020 : « En matière de coopération multilatérale, c'est au début du XXe siècle que les premières initiatives voient le jour, notamment après le tremblement de terre de Messine en 1908. En 1927, un traité signé par 19 pays dans le cadre de la Société des Nations met en place l'Union internationale des secours, posant ainsi les bases d'une assistance commune entre les pays signataires. Entrée tardivement en vigueur, en 1932, cette disposition de la SDN devient presque aussitôt caduque, en raison de la Seconde Guerre mondiale ».

⁴⁶⁶ G. DEVIN, MC-SMOUTS, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 209.

internationaux se devait d'être nuancée ; les premiers secours arrivant sur place étaient souvent nationaux et mobilisés à l'échelle locale⁴⁶⁷.

277. Dès 1965, l'AGNU et l'ECOSOC créèrent un fonds d'assistance des Nations unies en cas de catastrophes naturelles. Le 19 décembre 1968, dans sa résolution n° 2435, l'AGNU lançait « *un appel aux États membres de l'Organisation des Nations unies [...] pour qu'ils envisagent d'offrir [...] une aide d'urgence en cas de catastrophe naturelle, notamment des équipes de secours prêtes à intervenir immédiatement* »⁴⁶⁸. Cette résolution marque les prémices d'un devoir de solidarité internationale de la part des États membres de la communauté internationale, en cas de catastrophe naturelle.

268. À la suite du rapport soumis par le SGNU à l'ECOSOC sur l'assistance en cas de catastrophe naturelle, l'AGNU adopte la résolution 2816 le 14 décembre 1971 par laquelle les États membres reconnaissent la nécessité d'une coordination des secours au sein des Nations Unies en matière d'intervention post-catastrophe naturelle⁴⁶⁹. L'adoption de cette résolution a permis la création d'un premier poste de référent de « Coordonnateur des secours en cas de catastrophe », sous l'égide du SGNU⁴⁷⁰. Accompagné d'un bureau permanent, le poste de Coordonnateur institutionnalise le rôle de l'ONU dans la gestion des secours en cas de catastrophe naturelle.

269. L'institutionnalisation de la coordination des secours post-catastrophes naturelle en interne de l'ONU a posé le premier jalon d'un « devoir » d'intervention de la communauté internationale en la matière. Les années 80 ont été marquées par une succession de résolutions de l'AGNU reconnaissant le droit d'accès à la protection pour les personnes victimes de catastrophes naturelles et la coopération interacteur. La résolution 43/131 adoptée le 8 décembre 1988 intitulée « *Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre* »⁴⁷¹ invitait les États à faciliter la mise en œuvre de l'assistance humanitaire, en respectant cependant le principe de souveraineté. La résolution 45/100 adoptée sans vote le 14 décembre 1990 et parrainée par une cinquantaine d'États instaurait la création de couloirs d'urgence pour la distribution de l'aide médicale et alimentaire⁴⁷².

⁴⁶⁷ P. WALKER, « Les victimes de catastrophes naturelles et le droit à l'assistance humanitaire : point de vue d'un praticien », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 1998, p. 832. Article consulté en ligne le 21 mars 2021 : <https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/misc/5fzgxj.htm>

⁴⁶⁸ AGNU, Résolution A/RES/2435 (XXIII), *Assistance en cas de catastrophes naturelles*, 19 décembre 1968.

⁴⁶⁹ AGNU, Résolution 2717 (XXV), *Assistance en cas de catastrophe naturelle*, 15 décembre 1970. Le Secrétaire général est invité à soumettre des recommandations, en particulier concernant « *La planification pré-catastrophe aux niveaux national et international, y compris l'identification des machines et des plans de contingence pour pouvoir réagir immédiatement aux situations de catastrophe ; L'utilisation de la technologie et de la recherche scientifique pour la prévention et le contrôle des catastrophes naturelles, ou l'atténuation des effets de ces catastrophes, y compris les dispositions à mettre en œuvre afin de diffuser efficacement auprès de tous les pays les résultats des recherches réalisées à partir de satellites et autres technologies sophistiquées, avec pour objectif de renforcer la coopération internationale pour déterminer les causes et les manifestations précoces de catastrophes imminentes, et le développement et l'amélioration de systèmes d'alerte rapide* ».

⁴⁷⁰ *Ibid.*

⁴⁷¹ AGNU, Résolution 43/131, *Assistance humanitaire aux victimes en cas de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre*, 8 décembre 1988

⁴⁷² AGNU, Résolution 45/100, *Assistance humanitaire aux victimes en cas de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre*, 14 décembre 1990.

270. L'institutionnalisation des secours post-catastrophes naturelles a permis à l'ONU de marquer sa fonction « supra nationale » à l'égard des États⁴⁷³ et de poser les bases d'un droit au secours humanitaire, fondé sur la dignité⁴⁷⁴. La reconnaissance du rôle de l'ONU dans l'assistance post-catastrophe naturelle a facilité le développement des dispositifs onusiens de secours, effaçant progressivement la distinction entre les secours en cas de catastrophe naturelle et l'aide humanitaire⁴⁷⁵. La survenue de catastrophes naturelles positionne la question environnementale dans une temporalité immédiate, celle de « l'urgence », et ôte à la question environnementale son caractère abstrait et diffus dans le temps⁴⁷⁶. En adoptant la résolution 46/182 le 19 décembre 1991⁴⁷⁷, les États réitérèrent leur adhésion à l'internationalisation des secours. Celle-ci avait pour objectif l'élaboration d'un système plus complet de coordination humanitaire pour les victimes de catastrophe naturelle et autres situations d'urgence⁴⁷⁸.

271. Parallèlement à l'institutionnalisation de dispositifs de secours, l'AGNU promeut la construction de programmes de prévention des risques⁴⁷⁹ et entérine, dans sa résolution 44/236, la décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles en 1990⁴⁸⁰. En décembre 1999, les Nations Unies développèrent une Stratégie internationale de prévention des catastrophes visant à améliorer la préparation aux catastrophes naturelles et à réduire les dommages causés par les aléas naturels. Le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes (UNDRR, anciennement UNISDR) a été alors établi afin de faciliter le suivi de cette stratégie⁴⁸¹. Il devient le point focal du système onusien pour la réduction des risques de catastrophes⁴⁸². De 1999 à 2008, l'UNDRR a été dirigée par un directeur exécutif onusien, sous la tutelle du bureau de la coordination des affaires humanitaires.

⁴⁷³ L. MAERTENS, *Quand le Bleu passe au vert : La sécurisation de l'environnement à l'ONU*, op. cit. p. 594.

⁴⁷⁴ AGNU, Résolution 43/131, *Assistance humanitaire aux victimes en cas de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre*, 8 décembre 1988 : « *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* ».

⁴⁷⁵ L. MAERTENS, *Quand le Bleu passe au vert : La sécurisation de l'environnement à l'ONU*, op. cit., p. 390.

⁴⁷⁶ *Ibid.*, p. 393.

⁴⁷⁷ AGNU, Résolution 46/182, *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence*, 19 décembre 1991.

⁴⁷⁸ AGNU, Résolution A/RES/46/182, 19 décembre 1991. Le comité permanent interorganisations a été mis en place afin de renforcer l'assistance humanitaire.

⁴⁷⁹ Bien que les actions internationales se concentrent encore pour l'essentiel sur les secours, certaines agences onusiennes détiennent dès les années 1950-1960 dans leur mandat la capacité à mettre en œuvre des programmes de prévention. Ainsi, à la fin des années 1960, l'UNESCO contribue à la fondation de l'International Seismological Center d'Edimburg (ISC). Et dès le début des années 1970, le United Nations Development Programme (UNDP) et la FAO mettent en place un système d'alerte pour surveiller l'évolution des sécheresses et des famines, tandis que la World Meteorological Organization (WMO) et l'International Telecommunication Union (ITU) se mobilisent dans les domaines de la prévision des tempêtes et de la rapidité des communications intercontinentales. À la fin des années 1980, parallèlement aux transformations institutionnelles dans le domaine des secours, un processus se met en place au sein des Nations unies pour déclarer les années 1990 « Décennie internationale de prévention des catastrophes naturelles » (DIPCN, ci-après Décennie).

⁴⁸⁰ AGNU, Résolution 44/236, *Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles*, 22 décembre 1989.

⁴⁸¹ AGNU, Résolution 56/195, *Stratégie internationale de prévention des catastrophes*, 21 janvier 2002.

⁴⁸² Dictionnaire pratique du droit humanitaire de Médecin Sans Frontière : L'organisation UNISDR, puis UNDRR, coordonne les efforts internationaux de réduction des risques de catastrophes (RRC), fait campagne pour créer une prise de conscience globale des bénéfices de la réduction de tels risques, plaide pour davantage d'investissements en faveur d'actions de réduction des risques, et informe les populations en fournissant des services et instruments pratiques tels que le site web « Preventionweb » consacré à la réduction des risques, des publications sur les bonne

272. Au début des années 2000, l'assistance post-catastrophe naturelle est devenue un des axes majeurs de l'action humanitaire. Parmi les objectifs des « *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire* », un document approuvé par un groupe d'États donateurs réunis à Stockholm le 17 juin 2003⁴⁸³, les dispositifs d'assistance humanitaire opérationnels à déployer en cas de catastrophes naturelles sont intégrés. Ils prévoient notamment « *la fourniture des produits de base et du matériel nécessaires pendant les opérations de secours consécutives à une catastrophe naturelle* »⁴⁸⁴.

2) *La gouvernance des catastrophes naturelles un nouvel espace de politisation des organisations internationales*

273. À la suite de critiques adressées à l'UNDRO pour son manque d'efficacité dans la prise en charge des victimes de la première guerre du Golfe par certains États membres, pour son manque d'efficacité dans la prise en charge des victimes de la première guerre du Golfe, la Direction aux Affaires humanitaires est créée en 1991. Le mandat de cette direction n'est plus limité aux catastrophes naturelles strictes et la coordination de cette structure est déléguée à un sous-secrétaire général aux Affaires humanitaires, l'Emergency Relief Coordinator⁴⁸⁵. En 1998, la Direction aux Affaires humanitaires devient le Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies. En cas de conflit, ce bureau a pour missions d'aider « *le SGNU a coordonné l'aide humanitaire dans les cas de situations d'urgence exigeant une intervention à l'échelle du système, du fait de leur ampleur ou de leur complexité* »⁴⁸⁶. Son mandat est étendu à la gestion des actions humanitaires de secours, au développement de politiques et au plaidoyer humanitaire.

274. Parallèlement aux acteurs onusiens mobilisés dans les opérations de secours post-catastrophe naturelle, le PNUE développe des programmes d'évaluations post-catastrophes naturelles concentrées sur l'état de l'environnement. Ces évaluations l'amènent à fournir aux

pratiques, des profils pays et le « Rapport d'évaluation mondiale sur la réduction des risques de catastrophes » qui constitue une analyse des risques et tendances mondiales en matière de catastrophe. Article consulté en ligne le 9 décembre 2020 : <https://dictionnaire-droit-humanitaire.org/content/article/2/catastrophe/>

⁴⁸³ Le document des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire a été adopté par l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, la Commission européenne, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Irlande, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. Il s'appuie sur les sept piliers du CICR : « *L'action humanitaire doit être guidée par les principes humanitaires, à savoir : l'humanité, ce qui implique qu'une place centrale soit accordée à la sauvegarde de la vie humaine et à l'atténuation des souffrances où qu'elles se produisent ; l'impartialité, ce qui suppose que la mise en œuvre soit dictée uniquement par l'ampleur des besoins, sans discrimination entre les populations affectées ou entre leurs membres ; la neutralité, ce qui signifie qu'il faut veiller à ne pas favoriser une partie plutôt qu'une autre à un conflit armé ou à tout autre différend ; et l'indépendance, ce qui veut dire qu'il ne faut pas mêler aux objectifs humanitaires des objectifs politiques, économiques, militaires ou autres qu'un acteur pourrait avoir concernant une zone où une action humanitaire est mise en œuvre* ».

⁴⁸⁴ R. J. HARDCASTLE, A. CHUA, « Assistance humanitaire : pour un droit à l'accès aux victimes des catastrophes naturelles », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 1998, n° 832. Consulté en ligne le 20 février 2021 : <https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/misc/57jppd.htm>

⁴⁸⁵ S. REVET, « Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes "naturels" », *op cit*, p. 8.

⁴⁸⁶ OCHA, site officiel : <https://www.unocha.org/>

États des directives pour la mise en œuvre de cadres institutionnels et normatifs pour assurer une meilleure gestion environnementale⁴⁸⁷.

275. En parallèle des acteurs onusiens, on recense également des « prestataires » d'assistance aux victimes de catastrophe naturelle. De nature hybride⁴⁸⁸, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix rouge et du Croissant-Rouge figure parmi les principales organisations qui fournissent une aide humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles⁴⁸⁹. Afin d'améliorer la coopération et le travail de coordination dans les opérations de secours apportées en cas de catastrophe, le projet « *Sphère — Charte humanitaire et Normes minimales* » a été lancé en 1997 par un groupe d'ONG, la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge afin d'élaborer un ensemble de standards minimums universels dans l'assistance humanitaire. Le HCR, tout comme l'OIM, s'appuient sur ces normes et standards référencés⁴⁹⁰ durant leurs interventions post-catastrophes naturelles⁴⁹¹. Ce travail de coopération a permis l'élaboration de normes d'ordre pratique (dans les secteurs de l'eau, de l'assainissement, de l'aide alimentaire, des soins de santé et des abris)⁴⁹².

276. En dépit des initiatives de la communauté internationale pour mettre en place une coordination structurée interagence, une dynamique de compétition semble se mettre en place entre les organisations internationales environnementalistes traditionnelles comme le PNUE qui, dispose d'une légitimité « originelle » à travailler sur ce sujet, et les organisations internationales non environnementales dont la démarche tend vers des objectifs utilitaires. En effet, si certaines organisations internationales s'intéressent à la thématique environnementale par l'approche humanitaire, cette dynamique ne se traduit pas systématiquement par un intérêt pour les questions environnementales dans leur ensemble⁴⁹³.

277. L'appropriation de la question environnementale par des organisations internationales historiquement éloignées de cette thématique à travers l'approche d'assistance post-catastrophe naturelle s'inscrit dans une stratégie d'expansion visant à étendre leur champ d'action. L'inscription des catastrophes naturelles à l'agenda des acteurs onusiens du secteur humanitaire révèle un processus d'appropriation paradoxal de l'environnement, davantage

⁴⁸⁷ UN, Site officiel. Les activités entreprises par le Service Post-conflits et gestions des catastrophes du PNUE (PNUE/PCDMB) comprennent l'évaluation environnementale post-confliktuelle en Afghanistan, en Côte d'Ivoire, au Liban, au Nigeria et au Soudan. Site consulté en ligne le 25 février 2021 :

<https://www.un.org/youthenvoy/fr/2013/08/pnue-programme-nations-unies-lenvironnement/>

⁴⁸⁸ CICR, Site officiel : Le CICR est une association privée. Son existence ne découle pas en soi d'un mandat conféré par des gouvernements. Ses fonctions et ses activités qui ont pour but de fournir protection et assistance aux victimes de conflits armés, sont prescrites par la communauté internationale des États et fondées sur le droit international, en particulier sur les Conventions de Genève.

⁴⁸⁹ *Ibid.*

⁴⁹⁰ HCR, « *Guide pratique pour l'usage systématique des standards et des indicateurs dans les opérations du HCR* », septembre 2006, p. 14 :

« *Le HCR opère dans les situations d'urgence et les situations prolongées, et détermine les groupes spécifiques de personnes comme les réfugiés, les demandeurs d'asile et autres personnes relevant de sa compétence, en ligne avec son mandat premier de protection. En dépit de quelques différences concernant la définition de ce que signifie un « standard » et un « indicateur » ainsi que de la population ciblée, le Guide est en accord avec la plupart des standards de Sphère. De plus, il soutient l'impulsion première de la Charte humanitaire qui se situe dans l'affirmation que les standards ne sont pas arbitraires, mais qu'ils découlent des engagements minimaux des droits de l'homme.*

⁴⁹¹ *Ibid.*

⁴⁹² *Ibid.*

⁴⁹³ L. SCHEMPER, « La prévention des catastrophes naturelles et les organisations internationales du temps de la SDN au lendemain de la guerre froide : quelle place pour l'environnement ? », *op. cit.*, p. 31.

ournée vers le secours humanitaire que vers la protection de l'environnement. Pour ces organisations, auxquelles l'OIM peut être associée, l'environnementalisation du secteur de l'humanitaire a permis l'extension du champ de compétence, l'opportunité de nouveaux financements et donc une montée en puissance de la crédibilité politique.

B) La montée en puissance de l'OIM et du HCR dans l'assistance post-catastrophe naturelle

278. Le développement d'une activité post-catastrophe naturelle par le HCR et l'OIM s'est effectué avec l'assentiment de la communauté internationale. Toutefois, dans la pratique, le cadrage des opérations d'assistance marque un rappel des mandats respectifs. Pour l'OIM, l'intervention post-catastrophe naturelle est l'occasion d'accélérer la prise de conscience de l'importance des déplacements liés aux catastrophes naturelles (1). La démarche volontariste de l'OIM contraste avec celle du HCR. Si l'institution de protection des réfugiés a déployé des moyens d'assistance opérationnels, ces derniers sont limités à des cas de déplacements de population interne⁴⁹⁴ (2).

1) L'intervention post-catastrophe de l'OIM facilitée par la souplesse du mandat

279. De sa création en 1951, aux années 2000, on observe une expansion logistique, opérationnelle et politique massive de l'OIM qui s'érige en acteur incontournable de la gouvernance internationale des migrations. En 1983, le Conseil exécutif de l'OIM a reconnu qu'il appartenait à l'organisation « *de répondre à ces situations en prenant les mesures appropriées pour assurer l'émigration ordonnée des personnes concernées vers des pays de réinstallation permanente* »⁴⁹⁵ et a demandé aux États concernés de recourir aux services de l'OIM dans les situations « *où son expérience opérationnelle et son mandat non politique et humanitaire peuvent être d'une aide précieuse* »⁴⁹⁶.

280. Dès les années 90, l'OIM a défendu l'expansion de ses activités par les sollicitations de ses États membres et d'autres parties prenantes à l'organisation. Bien que les activités humanitaires ne soient pas mentionnées expressément dans sa constitution, un document stratégique interne publié le 14 novembre 1989 souligne que « *certaines activités de l'OIM entreprises en faveur des réfugiés et des personnes déplacées ont une motivation humanitaire [et] qu'elles peuvent contribuer et contribuent en fait à apaiser des tensions dans certaines régions, aidant ainsi à la restauration de la paix* »⁴⁹⁷.

281. Après s'être limitée aux services se rapportant exclusivement au transport, l'OIM fournit désormais des services d'information et de sensibilisation des migrants, notamment par

⁴⁹⁴ HCR, « *Overview, climate change and disaster displacement an overview of UNHCR's role* », E. HANSEN, S. TADJBAKHSH, M. GARLICK, M. FRANCK, E. BOWER, 2017, p. 5. « *1. Les opérations de terrain visant à éviter, diminuer et résoudre les déplacements internes et transfrontaliers liés aux catastrophes.* »

⁴⁹⁵ R. PERRUCHOUD, « *L'Organisation internationale pour les Migrations* », *op. cit.*, p. 521.

⁴⁹⁶ CIME, Résolution n° 674 (XLIX), « *Rôle du Comité en matière de programmes spéciaux de réinstallation* », 7 décembre 1983.

⁴⁹⁷ OIM, MC/1631, « *Maintien de l'efficacité de l'Organisation en vue de nouveaux défis* », *op. cit.*, p. 17

le truchement des centres de documentation pour migrants mis en place à travers le monde et forme à la gestion de la migration de main-d'œuvre des fonctionnaires des pays d'origine et de destination. Elle fournit notamment des services destinés à renforcer les capacités d'élaboration des politiques et de gestion en matière de migration de main-d'œuvre⁴⁹⁸.

282. Lors d'une audition devant la Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 31 mars 1998, l'OIM a présenté l'assistance humanitaire comme l'un de ses neuf grands axes stratégiques⁴⁹⁹. Cette annonce, vécue par certains États membres comme une expansion de mandat de l'organisation a fait l'objet de critiques de plusieurs États parties à l'institution⁵⁰⁰. Ces derniers craignaient le chevauchement de mandat avec d'autres agences humanitaires onusiennes ou ONG spécialisées dans l'intervention humanitaire. En filigrane, ces critiques étaient également symptomatiques d'un désir de conserver le cadre d'action initial de l'OIM et de limiter le désir d'une politique d'intervention expansionniste dans certains États⁵⁰¹.

283. L'OIM s'est appuyée sur l'élargissement des catégories de personnes au nom desquelles elle pouvait agir. L'article 1.1.b de la Constitution de 1989 dispose que l'OIM doit « *s'occuper du transfert organisé des réfugiés, des personnes déplacées et d'autres personnes ayant besoin de services internationaux de migration* »⁵⁰². Théoriquement, l'expression « *d'autres personnes ayant besoin de services internationaux de migration* » s'applique aux personnes déplacées à la suite de catastrophes naturelles, souvent majoritairement des personnes déplacées en interne du pays sinistré. En 1989, en référence à ces migrants en « zone grise », le Directeur général de l'OIM James N. Purcell relevait : « *il semblerait qu'aujourd'hui aucune autre organisation internationale [que l'OIM] n'ait le mandat général et l'autorité de s'occuper de ces personnes* »⁵⁰³.

284. L'OIM est intervenue pour la première fois à la suite de l'ouragan Mitch qui entraîna la mort de 10 000 personnes et le déplacement forcé de milliers d'autres au Honduras⁵⁰⁴. L'organisation a participé à la construction d'abris et fait parvenir une aide matérielle auprès des familles les plus touchées. Entre 2005 et 2008, 300 millions de dollars ont été attribués à l'OIM pour des interventions post-catastrophes naturelles, soit 25 % du financement reçu par le département d'urgence et de post-crisis⁵⁰⁵. En 2004-2008, l'OIM a participé à 26 interventions relatives aux catastrophes naturelles⁵⁰⁶. Entre 2009 et 2013, 720 millions de dollars ont été alloués à l'organisation pour le financement de 257 projets en lien avec les catastrophes dans plus de 30 pays⁵⁰⁷. La légitimité du travail de l'OIM en matière

⁴⁹⁸ OIM, Rapport « *État de la Migration dans le monde : Bien communiquer sur la migration* », *op. cit.*, p. 105.

⁴⁹⁹ OIM, Rapport d'activités de l'Organisation internationale pour les migrations 1994-1997, doc. 8053, 31 mars 1998 : <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=8490&lang=FR>

⁵⁰⁰ N. HALL, *Displacement, Development, and Climate Change International organizations moving beyond their mandates*, Global Institution Series, Routledge, 2016, p. 70.

⁵⁰¹ *Ibid.*

⁵⁰² Constitution de l'OIM, article 1.1.b.

⁵⁰³ *Ibid.* p. 75.

⁵⁰⁴ D. IONESCO, « L'OIM et la gouvernance des migrations environnementales », dans C. CURNIL et C. VLASSOPOULOS (dir.), *Mobilité humaine et environnement du global au local*, Éditions Quae coll. Nature et société, 2015, p. 87-88.

⁵⁰⁵ OIM, « *Migration, environnement and climate change : evidence for policy (MECLEP)* », 2009, p. 33.

⁵⁰⁶ OIM, « *Compendium of OIM's activities in Migration, climate change and the Environment* », 2009, p. 33.

⁵⁰⁷ OIM, « *Compendium of IOM's activities in migration in Disaster risk reduction and resilience* », *op. cit.* p. 5.

d'assistance post-catastrophe naturelle se caractérise par les investissements financiers majeurs dans ce domaine.

285. En janvier 2000, l'OIM a ouvert une Division dédiée aux situations d'urgence et à la gestion de l'après-crise sous l'égide du Département de soutien aux opérations. Parmi ses missions, cette division devait assurer la coordination des interventions d'urgence menées sur le terrain : l'évaluation des crises émergentes, la planification des opérations d'urgence, la coordination du déploiement rapide des ressources humaines et matérielles, le soutien aux activités de désarmement, de démobilisation et de réintégration des personnes déplacées et la recherche de solutions durables à travers l'aide au retour et la réintégration)⁵⁰⁸. L'OIM devient désormais un acteur de gestion, mais également de prévention des catastrophes.

286. Dans la foulée, l'OIM s'est dotée d'un « Département de la Santé et de la Migration » chargé de répondre aux besoins de santé des personnes migrantes, mais également des personnes déplacées dans un contexte d'urgence humanitaire⁵⁰⁹. Cette « double casquette » permet à l'organisation d'apporter un soutien très opérationnel sur le terrain dans un contexte de crise, mais aussi de promouvoir le respect des droits humains et des droits des migrants en prodiguant des soins et un accompagnement (vaccins, lutte contre le sida, assistance gynécologique, etc.). L'OIM dispose ainsi d'une « capacité à combiner, d'une part, les moyens et la notoriété d'une organisation intergouvernementale et, d'autre part, une rapidité et une souplesse d'intervention inhabituelles »⁵¹⁰.

287. Au-delà de l'aspect opérationnel et logistique, l'OIM construit sa légitimité sur le plan normatif. L'institution produit un certain nombre de « Lignes directrices » et « Plans de contingence » afin d'améliorer les dispositifs développés par les acteurs humanitaires en cas de catastrophe naturelle. Parallèlement, l'organisation développe un panel de recommandations et de conseils afin de sensibiliser les gouvernements nationaux aux enjeux de déplacements de population liés à des facteurs environnementaux. Au-delà des opérations de terrain, l'OIM souhaite prévenir les déplacements forcés liés à des catastrophes naturelles. Ce discours de prévention pose les jalons de la ligne politique que tiendra l'OIM dans les négociations climatiques quelques années de plus, privilégiant « *le rôle de la migration en tant que stratégie d'adaptation au changement climatique* »⁵¹¹.

288. Par cette approche à la fois préventive et réactive, l'OIM a développé conjointement des opérations d'interventions humanitaires post-catastrophes naturelles, tout en finançant des programmes de prévention des risques et de formation du personnel local à la gestion des catastrophes naturelles. L'OIM a trouvé un interstice humanitaire pour coordonner et gérer l'aide fournie aux personnes déplacées dans les camps, en fournissant notamment des abris et en assurant la réception des articles non alimentaires distribués aux familles touchées⁵¹².

⁵⁰⁸ Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), « *Study of the International Organization for Migration and its Humanitarian Assistance* », 2008, p. 36.

⁵⁰⁹ OIM, « *Migration et Santé* ». Article consulté en ligne le 19 avril 2021 : <https://www.iom.int/fr/migration-et-sante>

⁵¹⁰ OIM, MC/INF/260, *op. cit.*

⁵¹¹ OIM « *L'OIM et la migration, l'environnement et le changement climatique* ». Portail officiel sur la migration environnementale. Article consulté en ligne le 20 octobre 2020 : <http://www.environmentalmigration.iom.int/fr/l%E2%80%99oim-et-la-migration-lenvironnement-et-lechangement-climatique-mecc>

⁵¹² OIM, Site de la section OIM Haïti. Consulté en ligne le 10 décembre 2020 : <http://www.iomhaiti.com/page.php?id=28>

Dina Ionesco, directrice de la division « *Migration, Environnement et Changement climatique* » de l'OIM basée à Genève, relève : la réponse humanitaire donnée par l'OIM dans un contexte post catastrophe naturelle « *a permis d'accélérer la prise de conscience de l'importance des déplacements dus aux catastrophes naturelles* »⁵¹³.

2) *L'intérêt ambivalent du HCR pour l'intervention post-catastrophe naturelle*

289. À l'origine, le HCR s'est concentré sur de simples opérations d'assistance juridique destinées aux personnes réfugiées, relevant de son mandat de protection. Le périmètre d'action du HCR s'est développé considérablement lorsque l'institution a investi le champ de l'intervention humanitaire. L'interprétation du concept de « protection » incorpore les avancées du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire⁵¹⁴. Cette évolution répond à un contexte historique spécifique, mais elle est également la conséquence de la transformation de la pratique organisationnelle en interne.

290. Marion Fresia, anthropologue, observe que l'espace initialement occupé par les juristes et progressivement s'est ouvert aux fonctionnaires humanitaires dans les années 80-90⁵¹⁵. L'intégration de cette nouvelle culture professionnelle explique le phénomène de « l'humanitarisation » du HCR. Celle-ci fait désormais partie intégrante de ses rapports d'activités et témoigne d'une réflexion dérivée du champ du droit humanitaire en plus de la dimension juridique et politique originelle.

291. L'investissement du HCR dans le champ de l'action humanitaire répond également à une évolution juridique de son cadre. Les catégories de personnes bénéficiant de la protection du HCR ont été élargies au cours de la deuxième moitié du XXe siècle. Parmi ces nouveaux bénéficiaires, le HCR recense l'existence de personnes qui ne relèvent d'aucune des catégories dont le HCR s'occupe, mais qui « *bénéficient des services de protection et/ou d'assistance du HCR pour des raisons humanitaires ou d'autres raisons particulières* »⁵¹⁶. L'extension du périmètre du HCR au champ de l'intervention humanitaire a été graduelle. Dans un document du 2 août 1976, l'ECOSOC et l'AGNU adoptaient déjà une vision extensive des pouvoirs de protection du HCR en reconnaissant « *l'importance des tâches essentiellement humanitaires accomplies par le Haut-Commissariat, en sus de ses tâches initiales, dans les cas de catastrophe causée par l'homme* »⁵¹⁷.

292. Dans une note sur la protection internationale présentée par le Haut-Commissaire le 23 juillet 1985, le HCR reconnaissait déjà que les causes de déplacement se sont diversifiées et qu'il est important d'admettre « *que si les réfugiés sont des personnes qui se trouvent hors de leur pays parce qu'elles craignent personnellement la persécution, ce sont aussi des personnes qui ont fui leur patrie en raison de conflits armés, de troubles internes et de situations*

⁵¹³ D. IONESCO, « L'OIM et la gouvernance des migrations environnementales », *op. cit.*, p. 91.

⁵¹⁴ M. FRÉSIA, « Une élite transnationale : la fabrique d'une identité professionnelle chez les fonctionnaires du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés », *op. cit.*, p. 171.

⁵¹⁵ *Ibid.*

⁵¹⁶ HCR, « Rapport Tendances mondiales du HCR », 2010, p. 37.

⁵¹⁷ HCR, Document interne « *Compilations thématiques des résolutions prises par l'Assemblée générale et du Conseil économique et social* », 2011 (LXI), P2 2, 2 août 1976, p.18. Article consulté en ligne le 23 mars 2021 : <https://www.unhcr.org/fr/4f5f153b9.pdf>

caractérisées par un ensemble de violations flagrantes des droits de l'homme »⁵¹⁸. Dans cette note, le Haut-Commissaire rappelle la légitimité accordée par l'AGNU pour reconnaître que « ces personnes, victimes de catastrophes causées par l'homme et empêchées de retourner chez elles en toute sécurité, relèvent du mandat du HCR »⁵¹⁹.

293. Si l'élargissement du périmètre d'action du HCR au champ humanitaire, en cas de catastrophes causées par l'homme, a fait l'objet d'une validation relativement consensuelle de la part de l'AGNU et du COMEX, les interventions post-catastrophes naturelles ont été amenées plus tardivement à l'agenda. Les premiers travaux sur les déplacements de nature environnementale ont été réalisés par l'institution dans les années 1990⁵²⁰. Un rapport de 1991 d'un groupe de travail du Comité exécutif sur les solutions et la protection du HCR⁵²¹ identifiait plusieurs catégories de personnes déplacées : les personnes contraintes de partir ou ne pouvant rentrer chez elles en raison de catastrophes causées par l'homme et les personnes contraintes de partir ou ne pouvant rentrer chez elles en raison de catastrophes naturelles ou écologiques ou d'un dénuement extrême⁵²².

294. L'intervention du HCR au Sri Lanka à la suite du tsunami qui a frappé plusieurs pays d'Asie du Sud et d'Asie du Sud-Est⁵²³ en 2004 a marqué un tournant dans la pratique d'interventions humanitaires. Pourtant « hors mandat », cette intervention au Sri Lanka a constitué une opportunité pour le positionnement et la légitimité du HCR en tant qu'acteur de réponse institutionnel à la suite d'une catastrophe naturelle. En janvier 2005, le Haut-Commissariat demanda aux États de suspendre tous les retours forcés dans les zones touchées par le tsunami et d'accueillir les personnes déplacées⁵²⁴. Bien que cette demande formulée par le HCR concerne une situation d'urgence exceptionnelle, elle témoigne de la prise en compte, par le HCR, d'une potentielle nouvelle catégorie de déplacés internes.

295. En septembre 2005, le SGNU a manifesté la nécessité de renforcer la coordination de l'aide humanitaire d'urgence des Nations Unies. La direction du Comité IASC⁵²⁵ assigne de nouvelles responsabilités au HCR dans trois domaines : la protection des personnes déplacées dans leur propre pays victime d'un conflit ; la fourniture d'abris d'urgence ; et la coordination et la gestion des camps de personnes déplacées dans leur propre pays⁵²⁶. Concrètement, les

⁵¹⁸ HCR, Note sur la protection internationale présentée par le Haut-Commissaire, A/AC.96/660, 23 juillet 2005.

⁵¹⁹ *Ibid.*

⁵²⁰ N. HALL, « Displacement, Development and Climate Change: International Organizations Moving beyond their mandates », *op. cit.*, pp. 55-56. Cette question a été abordée en 1990-1991 dans le cadre d'un groupe de travail du Comité exécutif du HCR sur les solutions et la protection. Une lecture attentive des rapports du Comité exécutif de cette période montre toutefois que les termes « environnement » et « déplacement » étaient généralement associés aux conséquences environnementales des camps de réfugiés sur les communautés d'accueil.

⁵²¹ Le consensus auquel parvient le Comité exécutif du HCR lors de ses délibérations annuelles sur la protection est exprimé sous la forme de c sur la protection internationale (Conclusions de l'Excom). Ces textes contribuent à l'élaboration des principes et des normes relatifs à la protection des réfugiés et autres personnes relevant de la compétence du HCR.

⁵²² HCR, « Rapport du groupe de travail sur les solutions et la protection », EC/SCP/64, *op. cit.*, paragr. 8.

⁵²³ L'Inde, l'Indonésie, les Maldives, la Somalie et le Sri Lanka

⁵²⁴ J. MC ADAM, G. S GOODWIN-GILL, « Le HCR et le changement climatique, les catastrophes naturelles et les déplacements humains ». Rapport du HCR, 2017, p.9.

⁵²⁵ Le Comité IASC est présidé par le Coordonateur des secours d'urgence. Il facilite le rôle du SGNU afin d'apporter une meilleure préparation et une réponse rapide et cohérente aux crises humanitaires.

⁵²⁶ Le HCR participe également à d'autres groupes sectoriels. Il partage notamment des responsabilités avec le HCDH et l'UNHCR dans le cadre du Groupe mondial de la protection afin d'assurer la protection des personnes déplacées en raison de catastrophes.

bureaux extérieurs du HCR sont chargés de fournir une aide et une protection aux personnes déplacées par les conséquences des catastrophes, en collaborant avec les gouvernements et en apportant les ressources matérielles nécessaires.

296. Dans son rapport publié en juin 2007 « *Climate Change and Disaster Displacement: An Overview of UNHCR's role* », le HCR rappelle qu'il peut être impliqué sur le plan opérationnel dans certaines situations pouvant occasionner des déplacements frontaliers liés à des catastrophes naturelles soudaines ou de longs termes. Il a notamment apporté une assistance matérielle (tentes, produits de première nécessité) aux Philippines à la suite du typhon de 2009, au Pakistan après les inondations de 2010 et en Haïti à la suite du séisme de 2010. Il a également mis en place des structures de services juridiques pour les personnes déplacées d'Haïti vers la République dominicaine. Dans ce même rapport, le HCR affirme prendre en compte les effets du changement climatique, des catastrophes naturelles, déplacements et conflits dans sa réponse à des contextes d'assistance humanitaire.

297. La dégradation de l'environnement et le changement climatique ont été mentionnés comme facteurs de déplacement pour la première fois dans une déclaration liminaire d'Antonio Guterres, alors Haut-Commissaire des Nations pour les réfugiés⁵²⁷, lors de la session du Comité exécutif de 2007⁵²⁸. Ce dernier fait preuve d'un certain volontarisme sur ce sujet et encourage l'institution à s'engager davantage⁵²⁹. Dans son allocution du 23 octobre 2008, ce dernier reconnaît le lien croissant entre les changements climatiques et l'origine de conflits⁵³⁰. Il exhorte les États à se mobiliser pour faire face à la nouvelle situation, dans laquelle « *de plus en plus de personnes sont contraintes de partir en raison d'un dénuement extrême, de la dégradation de l'environnement et du changement climatique* »⁵³¹ et rappelle que le HCR a le « *devoir d'alerter les États sur ces difficultés et de les aider à trouver des réponses aux nouveaux défis qu'ils représentent* »⁵³². Il rappelle l'obligation qui implique « *[sa] responsabilité statutaire de développement progressif du droit international dans [son] domaine d'action* »⁵³³, et son rôle en tant qu'institution des Nations Unies, en « *assumant des responsabilités et exerçant ses compétences dans le domaine du déplacement forcé* »⁵³⁴.

⁵²⁷ Antonio Guterres a été Haut-Commissaire au HCR entre 2005 et 2015 avant de devenir Secrétaire général des Nations Unies.

⁵²⁸ Antonio Guterres a fait une déclaration le 1^{er} octobre 2007 à l'occasion de la 58^e session du COMEX dans laquelle il évoque la dégradation de l'environnement et le changement climatique parmi les motifs de départ des personnes cherchant une protection internationale.

⁵²⁹ L'investissement du HCR dans la gouvernance climatique onusienne est abordé ultérieurement, dans la seconde partie de cette recherche.

⁵³⁰ HCR, « *Changements climatiques, catastrophes naturelles et déplacement humain : une perspective du HCR* », *op. cit.*, p.5 : « *Ces conflits et déplacements se sont produits dans un certain nombre de situations [...] Alors que ces conflits se multiplieront, les demandes de protection et d'assistance dans le cadre des réfugiés ne feront qu'augmenter* ».

⁵³¹ Discours d'Antonio Guterres, Haut-Commissaire aux Réfugiés (HCR), 3^e comité des Nations Unies, 62^e session, 8 novembre 2007, New York

⁵³² *Ibid.*

⁵³³ J. RIERA, « *Challenges relating to Climate Change Induced Displacement* », observations du conseiller politique adressées au directeur de la protection internationale, UNHCR, lors de la conférence « Des millions de personnes sans protection : le changement climatique entraîne des déplacements dans les pays en développement », Berlin, 29 janvier 2013, p. 6.

⁵³⁴ HCR, A GUTERRES, « *Changements climatiques, catastrophes naturelles et déplacement humain : Une perspective du HCR* », 23 octobre 2008, *op. cit.*, pp. 2-3. Voir aussi N. Hall « *Climate Change and Organizational Change in UNHCR* », dans M. Leighton, X. Shen, K. Warner, « *Climate Change and Migration: Rethinking Policies for Adaptation and Disaster Risk Reduction* », Université des Nations Unies, 2011 p. 106 et p.111 : *le*

298. Sous l'impulsion et la volonté politique d'Antonio Guterres, le HCR a ensuite créé un groupe de travail interne sur le changement climatique chargé de contribuer au groupe de travail du comité IASC sur le changement climatique. Le HCR a codirigé le sous-groupe sur les migrations et les déplacements, dont la mission consiste à aider à l'élaboration d'une stratégie de plaidoyer humanitaire commune sur cette question et à la préparation des soumissions conjointes pour la COP et la CCNUCC.

299. En 2008, le HCR a produit un premier document stratégique relatif aux déplacements liés aux changements climatiques dans lequel l'institution identifie trois domaines d'engagement : la gestion des opérations, les stratégies de protection et le plaidoyer⁵³⁵. En 2010, les catastrophes naturelles et le changement climatique sont identifiés en tant que nouveaux facteurs de déplacement dans le document de dialogue du Haut-Commissaire sur les lacunes et défis de protection⁵³⁶. Dans ce rapport, le HCR reconnaît pour la première fois la nécessité d'élaborer des cadres normatifs et la mise en place « *d'instruments supplémentaires pour traduire les besoins des déplacés en forme tangible de protection* »⁵³⁷.

Paragraphe 2. Le phénomène d'environnementalisation interne du HCR et de l'OIM

300. Qu'elles soient mandatées pour assurer la protection des personnes réfugiées, pour porter assistance aux victimes de catastrophes ou pour des missions de préventions des risques, de nombreuses organisations internationales ont intégré le sujet de l'environnement à leur agenda et leur portefeuille d'actions. Se saisir de cette nouvelle thématique qu'est l'environnement participe au processus de renouvellement de leurs objectifs, de crédibilisation de leur communication et représente de nouvelles opportunités partenariales et financières. Les efforts de verdissement des organisations internationales s'inscrivent dans des stratégies de valorisation. L'intégration de la question environnementale à leurs agendas et dans leurs programmes internes leur permet de renouveler et réaffirmer leur légitimité au sein de la gouvernance onusienne⁵³⁸. Dans le cas du HCR et de l'OIM, le phénomène d'environnementalisation interne s'est traduit par une approche gestionnaire et pragmatique des ressources naturelles (A). L'extension de ses activités et l'intérêt des deux structures pour cette nouvelle thématique ont toutefois généré des tensions au sein du COMEX et du Conseil exécutif de l'OIM (B).

Haut-Commissaire avait fait part, à l'occasion d'une réunion interne, de son intention de changer l'UNHCR afin qu'il devienne une agence pour la « migration forcée » et non plus pour les « réfugiés ».

⁵³⁵ HCR, A. GUTERRES, « *Changements climatiques, catastrophes naturelles et déplacement humain : Une perspective du HCR* », *op. cit.*, p.3

⁵³⁶ HCR, « *Lacunes et réponses de protection* », Document de base, 30 novembre 2010, p. 2.

⁵³⁷ *Ibid.*

⁵³⁸ L. MAERTENS, M. LOUIS, « *Quand les organisations internationales se mettent au vert — Acteurs, instruments et effets de l'appropriation de la question internationale* », *op. cit.*, p. 11.

A) L'environnementalisation du HCR et de l'OIM par une approche gestionnaire et pragmatique des ressources naturelles

301. La conférence des Nations Unies de Stockholm en 1972 a constitué une date clé de l'inscription de l'environnement en tant que sujet politique international. La globalité des phénomènes naturels dépasse le cadre strict des frontières et des États qui ne peuvent plus limiter leur action au cadre national. L'environnement a élargi le champ traditionnel de la diplomatie et les questions environnementales sont perçues comme des enjeux globaux et transversaux impliquant une réponse globale. La question environnementale a été abordée par le HCR sous l'angle de l'action de protection. L'institution a intégré ce nouveau critère dans les dispositifs d'accueil et d'organisation des camps de personnes réfugiées (1). L'OIM aborde la protection de l'environnement dans ses programmes sous l'angle de la réhabilitation. Celle-ci est présentée et défendue comme un facteur d'incitation au retour volontaire des migrants (2).

1) La protection de l'environnement, nouveau critère opérationnel de gouvernance des camps de personnes réfugiées

302. Le HCR, en raison des nombreuses activités opérationnelles de secours qu'il mène sur le terrain, s'est saisi rapidement des enjeux de protection de l'environnement. L'impact de l'empreinte environnementale des activités du HCR, en particulier dans les camps de réfugiés dont il a la charge, s'est posé dès la fin des années 1980. Cette question a été intégralement mise à l'agenda à l'occasion du Sommet de la Terre se tenant à Rio en juin en 1992⁵³⁹. En 1994, la création d'une unité dédiée à la question « environnementale » au sein du HCR a permis le financement de séminaires, de guides environnementaux et un nombre croissant d'études sur l'impact de l'arrivée des réfugiés dans les régions d'accueil⁵⁴⁰.

303. La mobilisation du HCR sur la question environnementale s'est concrétisée par une lecture pragmatique et opérationnelle de la gestion des camps de réfugiés. Certains camps de réfugiés sont placés à proximité d'espaces naturels protégés. L'installation de milliers de personnes à un endroit implique la construction de nouvelles infrastructures, l'aménagement d'un territoire, pouvant entraîner la mise en place d'activités économiques « de survie » dont l'impact sur les ressources environnementales peut faire l'objet de critiques de la part de l'État d'accueil. Au cours de ses recherches et entretiens, Lucile Maertens a toutefois révélé que l'empreinte environnementale des réfugiés nuisait à leur protection. Certains gouvernements hôtes refusaient le droit d'asile en raison des impacts négatifs sur l'environnement et les ressources qu'entraîne l'installation de campements⁵⁴¹.

304. Pour les membres de l'unité environnementale au siège de l'organisation, les plaintes des États, souvent écologiquement vulnérables, ont conduit les membres du HCR sur

⁵³⁹ L. MAERTENS, *Quand le Bleu passe au vert : la sécurisation de l'environnement à l'ONU*, op. cit., p. 347.

⁵⁴⁰ L. CAMBREZY, « Camps de réfugiés et environnement au Kenya : Enjeux et contradictions », dans *Populations réfugiées : De l'exil au retour*, IRD Éditions, Marseille, 2001, p. 218. Consulté en ligne le 9 décembre 2020 : https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers09-03/010024989.pdf

⁵⁴¹ L. MAERTENS, *Quand le Bleu passe au vert : la sécurisation de l'environnement à l'ONU*, op. cit. p. 348.

le terrain à rechercher des soutiens techniques auprès du siège⁵⁴². Parallèlement à ces plaintes portées par les États d'accueil et qui risquent de fragiliser l'action du HCR sur le terrain et le droit d'asile plus généralement, l'enjeu est également d'éviter la compétition pour les ressources naturelles entre les personnes réfugiées et les populations locales⁵⁴³. Enfin, il s'agit aussi d'une problématique de sécurité humaine pour les réfugiés, dans la mesure où les impacts environnementaux des camps peuvent nuire à leur santé et à leur sécurité alimentaire⁵⁴⁴.

305. La prise en compte du critère de protection de l'environnement dans la préparation de l'installation d'un camp de réfugié par le HCR s'inscrit dans un contexte plus global de soutenabilité, influencé par le Sommet de Rio. Le HCR publia son premier rapport de recommandations en matière de prise en compte de l'environnement dans la gestion des camps de réfugiés en 2005, dans lequel il fait état des risques que représente l'installation de camps de réfugiés pour l'environnement et la stabilité des écosystèmes⁵⁴⁵. À plusieurs reprises, l'institution a mené des actions en matière de protection et de réhabilitation de l'environnement : reboisement, prévention des défrichements, d'assistance auprès des victimes de violences, d'éducation environnementale et plus récemment de sensibilisation à l'empreinte carbone des camps. Ces actions sont une façon d'endiguer la croyance selon laquelle les personnes réfugiées détériorent ou concourent à la dégradation de l'environnement dans et à l'extérieur des camps⁵⁴⁶.

306. Cette approche « logistique » de l'environnement, perçue comme une ressource, s'explique notamment par le rattachement de l'unité environnementale au service opérationnel de l'organisation. Cette unité est en charge des décisions politiques et des directives environnementales touchant aux aspects techniques du travail du HCR. Elle assure un travail de coordination et répond aux demandes des différents services dans les domaines de la santé, des abris et des interventions d'urgence⁵⁴⁷. Sur le terrain, les agents locaux du HCR recueillent les requêtes et les besoins des personnes réfugiées et coordonne avec les autorités locales et le gouvernement, les projets mis en œuvre par des partenaires locaux dans les domaines de l'accès à l'énergie, de la réduction des risques de catastrophe⁵⁴⁸.

307. La préoccupation environnementale a infusé le code de conduite du HCR, ce dernier mettant à disposition des documents de « bonnes pratiques » environnementales⁵⁴⁹. La

⁵⁴² Dès 1994, une campagne de reforestation est menée en Éthiopie à la suite des réclamations des États et de l'UNESCO. Cette campagne est financée majoritairement par le Japon et les États-Unis.

⁵⁴³ Dans un entretien mené à Nairobi dans le cadre de sa thèse en septembre 2012, Lucile Maertens souligne : « *La responsable environnementale du HCR pour l'Afrique de l'Est souligne que les communautés d'accueil reprochent aux réfugiés de "voler" leurs terres et leurs ressources en bois* », *op. cit.*, p. 349.

⁵⁴⁴ HCR, « *Emergency handbook, Energy and environment – camps* ». Site officiel consulté en ligne le 09 décembre 2020 : <https://emergency.unhcr.org/entry/40032/energy-and-environment-camps>

⁵⁴⁵ HCR, « *Environmental Guidelines* », 2005, p.5

⁵⁴⁶ HCR, « *Préoccupations environnementales durant les opérations pour les réfugiés* », 1^{er} janvier 2001 : « *En limitant l'impact des réfugiés à une région limitée et en protégeant l'environnement le plus largement possible lors des situations d'urgence, l'UNHCR et d'autres organisations seront mieux positionnées pour contrôler et minimiser les impacts des dégâts potentiels des grands rassemblements de personnes sur l'environnement* ». Consulté en ligne le 09 décembre 2020 :

<https://www.unhcr.org/fr/protection/environnement/4b151c1126/preoccupations-environnementales-operations-refugies.html> :

⁵⁴⁷ L. MAERTENS, *Quand le Bleu passe au vert : la sécurisation de l'environnement à l'ONU*, *op. cit.*, p. 349

⁵⁴⁸ HCR « *Refugee Operations and Environmental Management: Key Principles for Decision Making* », 2001. Article consulté en ligne le 23 avril 2021 : <http://www.unhcr.org/3b03b24d4.html>

⁵⁴⁹ *Ibid.*, p. 18.

prise en compte de l'impact environnemental du HCR s'est étoffée ensuite d'une réflexion sur son bilan carbone. Le 5 juillet 2007, Ban Ki Moon, alors SGNU, appelait pour la première fois publiquement les agences et programmes du système des Nations Unies à devenir « vertes » — « go Green »⁵⁵⁰ et à atteindre un objectif de « neutralité carbone » ; c'est-à-dire ne pas contribuer par leurs activités aux changements climatiques⁵⁵¹.

308. Actuellement, la prise en compte du critère environnemental par le HCR figure à tous les stades d'intervention « opérationnels » : durant l'intervention humanitaire, lors de l'installation des camps de réfugiés et dans la réhabilitation de l'espace et de son environnement après le rapatriement⁵⁵². Le HCR met également en avant le recrutement de postes « verts », chargés d'améliorer la durabilité de la chaîne d'approvisionnement, c'est-à-dire tous les produits et services fournis aux bénéficiaires⁵⁵³. Cette politique de prise en compte de l'impact carbone et environnementale des biens de première nécessité fournis aux réfugiés dans les camps a débuté en 2022 et fait l'objet d'une communication valorisante⁵⁵⁴.

2) La réhabilitation de l'environnement, élément stratégique dans la réintégration des migrants pour l'OIM

309. Dans un document « aide-mémoire »⁵⁵⁵ publié par l'OIM en 2009, l'organisation reconnaît que les migrations peuvent influencer sur l'environnement des lieux de destination et sur les différents territoires situés le long de l'itinéraire suivi pour se rendre dans le lieu de destination souhaité. L'urbanisation effrénée et l'aménagement de camps et d'abris provisoires

⁵⁵⁰ Le programme intitulé « ONU — Du bleu au Vert — Greening the Blue » a été lancé avec le soutien du PNUE qui met en place une unité pour une « ONU durable » autour de trois projets : calculer les émissions de gaz à effet de serre de l'Organisation des Nations unies, mener des efforts pour réduire les émissions et l'empreinte environnementale dans son ensemble, gérer les modalités financières et les implications budgétaires pour compenser les émissions par l'achat de crédits carbone. Consulté en ligne le 09 décembre 2020 : <http://www.greeningtheblue.org/index.html>

⁵⁵¹ Le travail visant à faire évoluer les Nations Unies vers la neutralité climatique a commencé le 5 juin 2007, Journée mondiale de l'environnement, lorsque le Secrétaire général Ban Ki-moon a rendu publique son ambition de rendre l'organisation plus efficace dans ses opérations. Plus tard dans l'année, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations unies pour la coordination a approuvé la Stratégie des Nations unies pour la neutralité climatique, qui engageait les chefs de secrétariat des agences, fonds et programmes des Nations unies à faire évoluer leurs organisations vers la neutralité climatique. Ils ont notamment accepté d'estimer les émissions de gaz à effet de serre des organisations du système des Nations Unies, de déployer des efforts pour les réduire et d'analyser les implications en coûts et les modalités budgétaires de l'achat de compensations de carbone. :

<https://www.un.org/en/chronicle/article/working-towards-sustainable-un>

⁵⁵² : Trois problèmes environnementaux différents sont présents lors de cette phase, chacun d'eux devant être pris en compte pour restaurer la dégradation de l'environnement et aider à assurer une gestion durable des ressources naturelles : réhabilitation de l'environnement dans les régions où se trouvent les réfugiés après le rapatriement ; aspects environnementaux de l'intégration des réfugiés dans le pays d'accueil ; et aspects environnementaux de la réintégration des rapatriés dans leur pays d'accueil.

⁵⁵³ HCR, Newsletter sur LinkedIn « *Behind-the-Scenes: a Sustainable Supply Officer's Path to Greening UNHCR* », 13 septembre 2023. L'objectif poursuivi par le HCR est de réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre provenant des articles de secours et d'augmenter de 20 % le contenu biodégradable ou recyclé d'ici à 2025.

⁵⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵⁵ OIM, Aide-mémoire « Migrations, changements climatiques, environnement » : « Comme ce fut le cas dans la région de Goma, au milieu des années 90, quand des centaines de milliers de Rwandais s'étaient enfuis au Zaïre (aujourd'hui la République démocratique du Congo) », mai 2009. Consulté en ligne le 20 octobre 2020 : https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/IDM/iom_policybrief_may09_fr.pdf

pouvant perturber l'environnement, sont notamment évoqués. Dans un communiqué plus récent publié en juin 2018⁵⁵⁶, l'organisation mettait en avant la préservation de l'environnement et l'accès à un environnement sain sous le prisme d'une atténuation des risques à venir, parmi lesquels les mouvements de population forcés : *« Si nous investissons dans la protection de notre environnement aujourd'hui, nous pouvons réduire les risques de déplacement dus au changement climatique et à la dégradation de l'environnement pour les générations futures. Cela permettra de réduire les pertes et les dégâts qui se produisent lorsque la migration est une tragédie et un dernier recours »*, mentionne Dina Ionesco, ancienne responsable de la division Migration, Environnement et Changement climatique de l'OIM à Genève⁵⁵⁷.

310. La réhabilitation de l'environnement fait l'objet d'une communication régulière de l'OIM, mettant en lumière les projets de restauration écologique, de tri des déchets ou d'une meilleure gestion de l'énergie⁵⁵⁸. L'OIM développe plusieurs projets de restauration d'espaces naturels dans une stratégie de réintégration des personnes migrantes ayant répondu à un appel volontaire au retour dans le pays d'origine. En promouvant la préservation et la réhabilitation de l'environnement comme facteurs de réduction des déplacements forcés de population, l'OIM envoie un signal politique rassurant à ses États membres. Elle confirme ses objectifs de mener à bien des projets visant une migration sûre et ordonnée, soit le leitmotiv de l'organisation.

311. En Éthiopie, le bureau local de l'OIM a mené un projet de restauration écologique permettant la réintégration des personnes rapatriées vulnérables à Amhara. Il avait pour objectif *« promouvoir la réintégration économique, sociale et psychologique durable en augmentant les possibilités de moyens de subsistance et d'emploi. Les systèmes d'orientation et les services d'aide sont destinés à améliorer la cohésion entre les rapatriés et leurs communautés d'origine [...] Dans le même temps, une autre partie du projet communautaire doit être mise en œuvre pour aider à réduire la dégradation des terres dans les bassins versants sélectionnés dans deux qébélés (subdivision) du woreda (district) d'Habru, dans la zone administrative de Nord Wollo, située dans la région d'Amhara. La culture d'arbres fruitiers jouera un rôle clé pour les membres de la communauté et les rapatriés identifiés »*⁵⁵⁹.

312. Si les projets de réhabilitation et de protection de l'environnement participent à une stratégie de réduction des déplacements forcés dont on peut souligner les vertus en matière d'adaptation, ceux-ci comportent un pendant plus controversé. La réintégration de personnes rapatriées dans ces projets « verts » aurait notamment pour objectif d'influencer les personnes qui envisageraient de migrer⁵⁶⁰. L'utilisation du critère environnemental par l'OIM pourrait constituer un objet politique au service du ralentissement et de la réduction des migrations.

⁵⁵⁶ OIM, « L'OIM fait front commun avec ses partenaires pour combattre les déchets plastiques et la pollution ». Article consulté en ligne le 16 avril 2021 : <https://www.iom.int/fr/news/loim-fait-front-commun-avec-ses-partenaires-pour-combattre-les-dechets-en-plastique-et-la-ue-et-la>

⁵⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁵⁸ OIM, « Green Egypt Initiative », 2018. Article consulté en ligne le 21 octobre 2020 : <https://weblog.iom.int/green-egypt-initiative-greening-iom-egypt-office>

⁵⁵⁹ OIM, « Réintégrer les migrants tout en réhabilitant l'environnement ». 2019. Article consulté en ligne le 20 octobre 2020 : <https://www.iom.int/fr/news/reintegrer-les-migrants-tout-en-rehabilitant-lenvironnement>

⁵⁶⁰ *Ibid.*

B) Les conséquences politiques et matérielles de l'environnementalisation interne au HCR et à l'OIM

313. Les interventions du HCR post-catastrophes naturelles pointent à la fois les contradictions des États à l'égard d'un potentiel élargissement du mandat de l'institution à l'égard de nouveaux bénéficiaires, mais également les réticences internes. Tout accroissement de la charge opérationnelle et logistique est perçu comme un risque pour la capacité matérielle et financière du HCR (1). Dans le cas de l'OIM, la structure organisationnelle décentralisée permet une plus grande autonomie des bureaux locaux et facilite le processus de décision d'intervention dans des contextes post-catastrophes naturelles. Si cette démarche lui permet d'ancrer son identité de « terrain » et de répondre aux besoins de la population locale, son organisation « par projet » fragilise ses investissements de moyen et long terme et met en risque la pérennité de ses interventions (2).

1) Les interventions humanitaires du HCR, sources de tensions en interne du COMEX

314. À la suite d'importantes inondations au Pakistan en 2010, le HCR a apporté son assistance dans plusieurs camps humanitaires et construit des refuges à destination de centaines de déplacés internes pakistanais. Le département des « Opérations » du HCR a élaboré un guide d'action qu'elle a en activité par la suite lors d'importants désastres naturels dans cette zone, notamment au Népal à la suite du tremblement de terre en 2015⁵⁶¹. Le gouvernement des Philippines a notamment sollicité le département des « Opérations » du HCR en 2009 après d'importants typhons pour son expertise et son assistance en matière d'intervention humanitaire post-catastrophe naturelle⁵⁶².

315. Les interventions et l'assistance post-catastrophe génèrent toutefois des divisions internes profondes au sein du HCR, quant à l'ampleur des dispositifs alloués. Alors que le département des « Opérations » promeut une approche interventionniste plus pragmatique, répondant à des critères avant tout humanitaires⁵⁶³, le département « Protection » du HCR défend une application stricte du mandat, par crainte que toute action en dehors puisse décrédibiliser ou affaiblir le HCR à long terme. Dans la pratique, le département des « Opérations » du HCR est intervenu à plusieurs reprises à la suite de catastrophes naturelles, sans obtenir un véritable soutien de la part du département de la « Protection »⁵⁶⁴.

316. Par ailleurs, le déploiement de nouvelles opérations d'envergure humanitaire par le HCR réveille les contradictions et tensions existantes au regard d'un potentiel élargissement du mandat de l'organisme international spécialisé dans la protection des réfugiés. Si l'élargissement du périmètre d'action du HCR au champ humanitaire en cas de catastrophes causées par l'homme a fait l'objet d'une validation relativement consensuelle de la part de

⁵⁶¹ HCR, « *The UNHCR, the environment and climate change* », octobre 2015, p.8. Consulté en ligne le 10 décembre 2020 : <http://www.unhcr.org/540854f49.pdf>

⁵⁶² *Ibid.* p. 9.

⁵⁶³ L. MAERTENS, *Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) face aux catastrophes naturelles : ce que le tsunami de 2004 a changé*, op. cit. p. 120.

⁵⁶⁴ *Ibid.*

l'AGNU et du COMEX, les interventions post-catastrophes naturelles ont généré certaines inquiétudes de la part de certains États.

317. En 2009, la rencontre annuelle des membres du Comité exécutif du HCR a révélé un grand décalage entre les délégations gouvernementales et le Haut-Commissaire. En effet, alors qu'Antonio Guterres, Haut-commissaire au HCR, valorisait le rôle du HCR dans les opérations de secours auprès des victimes de catastrophes naturelles, plusieurs délégations rappelèrent au HCR son mandat originel, craignant une dispersion de ses capacités⁵⁶⁵. L'Autriche et l'Australie interrogèrent la capacité réelle du HCR à assumer à la fois son rôle de protection initial et de nouvelles attributions dans le champ de l'assistance post-catastrophe naturelle⁵⁶⁶. Certains États préféraient augmenter la capacité financière du HCR afin qu'il puisse mener à bien ses actions de protection de façon plus confortable, plutôt que d'envisager la piste d'une potentielle expansion en dehors du cadre initial⁵⁶⁷.

318. Chaque évolution du HCR en dehors de son cadre substantiel réactive le serpent de mer de l'ingérence du HCR dans les affaires internes des États. Le HCR doit ainsi démontrer que tout nouveau champ d'intervention ne nuit pas à la protection initiale que l'institution se doit d'apporter aux personnes identifiées comme réfugiées au regard de la Convention de Genève. La commande des États à respecter la « démarcation » juridique du statut de réfugié laisse peu d'espace au HCR pour envisager l'élaboration de politiques de long terme soutenues par des contributions étatiques régulières⁵⁶⁸. Le cadre du mandat, la méfiance des États parties à l'égard d'un interventionnisme plus poussif du HCR lors de catastrophes naturelles témoignent déjà de nombreux obstacles quant à l'élargissement de la protection des déplacés environnementaux par l'organisme international spécialisé dans la protection des réfugiés.

2) Les interventions post-catastrophes naturelles de l'OIM facilitée par un fonctionnement budgétaire « par projet » de l'OIM

319. La diversification des activités de l'OIM s'explique par une souplesse programmatique, organisationnelle et un fonctionnement budgétaire spécifique que le sociologue Antoine Pecoud qualifie de « projectisation »⁵⁶⁹. Le modèle de financement de l'OIM « par projet » a permis à l'organisation d'orienter la majeure partie de ses dépenses au-delà des opérations de transport de migrants, qui constituaient initialement une grande partie de ses activités⁵⁷⁰. Si les directives principales et les orientations politiques sont définies au siège de l'OIM à Genève, le financement de l'OIM est décentralisé. L'organisation fonctionne « en étoile », avec un réseau de bureaux nationaux disposant d'une autonomie financière importante.

⁵⁶⁵ *Ibid.* p. 122

⁵⁶⁶ N. HALL, « Moving Beyond its Mandate? UNHCR and Climate Change Displacement », *op. cit.*, p. 98.

⁵⁶⁷ J. CRISP, « Refugees, Persons of Concern, and People on the Move: The Broadening Boundaries of UNHCR », dans *Canada's Journal on Refugees*, n° 46, 2009, p. 76.

⁵⁶⁸ L. MAERTENS, « Le HCR et l'appropriation progressive de l'agenda environnemental », dans C. COURNIL et C. VLASSOPOULOS (dir.), *Mobilité humaine et environnement du global au local*, Éditions Quae coll. Nature et société, 2015, p. 120.

⁵⁶⁹ A. PECOUD, « De la "gestion" au contrôle des migrations? Discours et pratiques de l'Organisation internationale pour les migrations », dans *Critique internationale*, n° 76, 2017, p. 99.

⁵⁷⁰ A. PECOUD, « What do we know about the International Organization for Migration? », *op. cit.*

Ces antennes locales requièrent des fonds propres afin de mener leurs projets et assurer leur fonctionnement.

320. Bien que les opérations de transport restent un élément essentiel de l'activité de l'OIM⁵⁷¹, les actions qu'elle déploie s'étendent au-delà du transport de réfugiés et d'autres migrants. En fournissant des services compétitifs aux États en matière de lutte contre l'immigration illégale, l'aide au retour, ou plus récemment la prévention des catastrophes naturelles, l'OIM s'est construit un « esprit d'entreprise »⁵⁷². Le développement de cette dynamique par « projet » a mené à la qualification de l'OIM en tant qu'agence « néolibérale », en ce que le caractère entrepreneurial de l'organisation semble la rapprocher d'une entreprise privée, « capable d'investir de nouveaux marchés, notamment dans le secteur humanitaire, en vantant la rentabilité de ses services »⁵⁷³. Par ailleurs, cette approche entrepreneuriale, contestée sur le plan éthique, se trouve être également critiquée en raison de la dynamique de concurrence qu'elle a créée avec d'autres agences onusiennes ou ONG⁵⁷⁴.

321. À l'issue d'une période de déficit budgétaire dans les années 90, l'OIM a mis en place de nouvelles mesures et redéfinit son modèle de financement sur le principe de la collecte de fonds décentralisée⁵⁷⁵. L'imputation directe des dépenses au budget des projets est mise en avant par l'organisation sur son site officiel, et ce dans une volonté de communiquer sur « l'efficacité » et la bonne gestion des dépenses administratives⁵⁷⁶. Face à l'augmentation rapide du budget opérationnel, l'organisation a fait le choix d'opter pour une stratégie de réduction des coûts en rationalisant et délocalisant une partie de son administration. Ainsi, la création des centres administratifs à Manille en 2002 et Panama en 2007 a permis la réduction des coûts de personnel autrefois basés à Genève.

322. L'OIM dispose d'un budget alloué au financement du personnel administratif au sein des bureaux centraux et régionaux, mais permettant également de financer sept missions de liaison spéciales et deux centres administratifs⁵⁷⁷. La projectisation s'accompagne d'un fort degré de décentralisation, les bureaux extérieurs étant indépendants du siège de Genève et responsables de l'obtention de leurs propres fonds. En 2018, l'OIM comptait neuf bureaux régionaux qui « supervisent, planifient, coordonnent et appuient les activités déployées par l'organisation dans leur région [...] ils sont chargés d'examiner, d'approuver les projets et

⁵⁷¹ OIM, « Rapport du Directeur général sur les travaux de l'organisation pour l'année 2012 », MC/2377, 2012, p.39.

⁵⁷² M. BRADLEY, « The International Organization for Migration (IOM): Gaining Power in the Forced Migration Regime » dans *Refuge : Revue canadienne sur Les réfugiés*, 33 (1), 2017, p. 101.

⁵⁷³ *Ibid.*

⁵⁷⁴ *Ibid.*

⁵⁷⁵ A. PECOUD, « What do we know about the International Organization for Migration? » dans *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2018. Article consulté en ligne le 26 janvier 2020 : <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1354028>

⁵⁷⁶ L'imputation directe des dépenses au budget des projets (méthode similaire à l'imputation des dépenses en fonction des activités déployées) est une spécificité de l'OIM. Les dépenses administratives et de personnels liées à la mise en œuvre d'un projet sont imputées sur le budget de ce dernier selon une méthode de calcul basée sur le temps consacré aux différentes activités, qui se voient ainsi attribuer un code budgétaire distinct. Chaque projet est géré et soumis à un contrôle responsable, transparent et efficace par un administrateur de projet.

⁵⁷⁷ Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), « *Study of the International Organization for Migration and its Humanitarian Assistance* », *op. cit.*, p. 36.

d'apporter un soutien technique »⁵⁷⁸. Les bureaux régionaux de l'OIM sont indépendants du siège basé à Genève et ils sont responsables, sur le terrain, de l'obtention des financements qui permettent leur pérennité et leur développement. De nouveaux bureaux peuvent être ouverts, tandis que d'autres sont fermés s'ils ne sont pas « rentables ». 97 % du personnel de l'OIM se trouve sur le terrain pour mettre en œuvre des projets. L'effectif du siège est de 3 %, jouant un rôle stratégique, administratif et de supervision⁵⁷⁹. L'OIM se distingue ainsi de nombreuses agences des Nations Unies qui disposent d'une plus grande proportion de fonds non affectés et d'un personnel plus nombreux, basé au siège pour élaborer des politiques.

323. Les interventions post-catastrophes naturelles de l'OIM ont été justement facilitées par son organisation décentralisée et par l'autonomie des bureaux régionaux, lesquels s'adaptent facilement aux particularités du contexte local et développent des projets de façon largement autonome. La collecte de fonds menée par un bureau local est un moyen de répondre à des problématiques conjoncturelles, dans un contexte précis. Afin de promouvoir une action opérationnelle sur la thématique des migrations environnementales, une collecte de fonds locale pourrait notamment permettre de financer un programme de prévention des risques et des catastrophes naturelles ; construction d'abris, système d'alerte, travail de sensibilisation auprès des populations locales, constituant un soutien auprès des populations locales les plus concernées.

324. Si le mandat de l'OIM est plus large que celui du HCR, son périmètre d'action est toutefois limité par la dépendance de ses financements étatiques⁵⁸⁰. Le modèle de financement de l'OIM est caractérisé par des financements bilatéraux, des États vers l'agence des migrations, permettant aux États d'encadrer l'action de l'organisation et ainsi s'assurer qu'elle ne prendra pas d'initiatives contraires à leurs intérêts ou à leur volonté de conserver un contrôle souverain sur le traitement des questions migratoires⁵⁸¹. Dans son rapport d'activité 2018, les États-Unis, les Pays-Bas, la Belgique, le Canada et le Royaume-Uni, mais aussi l'Union européenne constitue les États les plus gros contributeurs⁵⁸².

325. De nombreux États influencent les politiques de l'OIM par le biais de financements bilatéraux davantage que par des décisions prises par le Bureau exécutif ou le Conseil. On observe une tendance des États à user du financement direct plutôt que de passer par l'intermédiaire des organes de gouvernance au niveau du siège⁵⁸³. La plupart des États consacrent moins de temps au suivi de l'OIM au siège et perçoivent l'OIM comme une « agence de voyages » responsable des services de migration. À ce titre, l'OIM travaille davantage avec les ministères de l'Intérieur plutôt que celui des affaires étrangères⁵⁸⁴.

⁵⁷⁸ Les 9 bureaux régionaux de l'OIM se trouvent respectivement à Dakar (Sénégal), Pretoria (Afrique du Sud), Le Caire (Égypte), San José (Costa Rica), Buenos Aires (Argentine), Bangkok (Thaïlande), Bruxelles (Belgique), Vienne (Autriche). Site de l'OIM, consulté en ligne le 28 avril 2021 : <https://www.iom.int/fr/pays>

⁵⁷⁹ N. HALL, « How IOM Reshaped Its Obligations on Climate-Related Migration », *op. cit.*, p. 216.

⁵⁸⁰ *Ibid.*, p. 218.

⁵⁸¹ A. PECOUD, « L'ONU face aux migrants : une mission inaboutie ? », dans *Revue d'histoire critique*, 1^{er} juillet 2019. Article consulté le 1^{er} février 2021 : <://journals.openedition.org/chrhc/10732>

⁵⁸² Des contributions sans affectation spéciale (aux ressources de base) d'un montant total de 30,1 millions de dollars États-Unis (contre 14,9 millions de dollars É.-U. en 2017) ont été reçues des Gouvernements suivants : Autriche, Belgique, Danemark, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Suède, Suisse, Royaume-Uni et États-Unis d'Amérique.

⁵⁸³ N. HALL, « Displacement, Development and Climate Change: International Organizations Moving beyond their mandates », *op. cit.*, pp. 89-90.

⁵⁸⁴ *Ibid.*, p. 219.

326. En dépit de la flexibilité de son mandat, l'OIM demeure une organisation dépendante de ses États membres, et elle ne peut se défaire de la tutelle politique, mais surtout financière de ceux-ci. L'OIM agit en tant que « sous-traitant », en mettant en œuvre la politique migratoire au nom des États, et comme « transmetteur », en diffusant des normes d'un pays à l'autre. En raison de ses différents facteurs de dépendance, l'OIM ne se place pas dans une posture qui impliquerait de critiquer, corriger ou équilibrer les orientations politiques des États⁵⁸⁵. De fait, il est difficile d'imaginer que l'OIM finance des interventions d'assistance post-catastrophe naturelle, systématiques et récurrentes, sans l'accord préalable de ceux-ci.

327. Enfin, le modèle de financement de l'OIM, « par projet », a pour conséquence l'absence de vision claire et pérenne sur la capacité financière. L'OIM recherche et obtient des fonds destinés à des projets précis dont la temporalité est déterminée, ce qui amène l'organisation à rechercher perpétuellement de nouveaux niveaux de financements pour de nouveaux projets. Dès lors, la capacité de cette agence à intervenir de manière systématique à la suite de catastrophes naturelles doit être considérée avec prudence.

⁵⁸⁵ A. PECOUD, « What do we know about the International Organization for Migration? », *op. cit.*

Section II : La migration environnementale, nouvel enjeu pour le HCR et l'OIM au regard de leurs capacités matérielles

328. Le HCR, tout comme l'OIM sont des structures « bureaucratiques transnationales »⁵⁸⁶. Les deux institutions cherchent à harmoniser leurs pratiques et à produire des « lignes directrices » répliquées dans les différents bureaux locaux des pays dans lesquels elles sont implantées. Pourtant, le verdissement du HCR et l'OIM sont marqué par une dynamique relativement descendante, la production de discours, de normes et de bonnes pratiques étant conçues à Genève et New York, vers les bureaux locaux. Le HCR et l'OIM se sont saisis de la thématique de la migration environnementale en tant qu'opportunité. S'ils en ont fait un nouvel objet d'étude pour renouveler leur plaidoyer sur la scène internationale, l'appropriation de cette thématique n'a pas été accueillie de manière similaire en interne des institutions.

329. En raison de son mandat plus strict et des activités de protection qu'il essaie de conserver, l'impact organisationnel d'un nouveau poste d'intervention humanitaire apparaît plus lourd pour le HCR que pour l'OIM. L'appréhension de ce nouveau sujet révèle les tensions préexistantes en interne du HCR. L'institution est traversée par une tension structurante entre les juristes soucieux de préserver le respect du droit d'asile et de limiter le mandat du HCR à sa fonction de garant de la Convention de Genève et les humanitaires, qui souhaitent avant tout répondre aux besoins matériels immédiats des victimes qu'ils côtoient sur le terrain (Paragraphe 1). Par ailleurs, l'intégration de cette nouvelle thématique à leur agenda interne a fait resurgir des problématiques de rivalités politiques inter institution existante. La quête d'occupation d'un nouvel espace politique sur la scène internationale et les divergences de grilles de lecture de cette thématique génèrent des dissonances entre le HCR et l'OIM (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. La migration environnementale, entre opportunité d'expansion et piège politique

330. L'intérêt croissant du HCR et de l'OIM pour la question environnementale révèle un intérêt, vraisemblablement motivé par des dynamiques d'opportunités et de valorisation sur la scène internationale. Clivant et controversé, le sujet de la migration environnementale bouscule toutefois les deux organisations. Premièrement, il révèle les écueils juridiques de leurs mandats qui ne semblent pas être en mesure de répondre à ce nouvel enjeu public de grande ampleur. Deuxièmement, la mise à l'agenda de cette nouvelle thématique vient s'ajouter à un périmètre d'action et d'activités déjà extrêmement fournies. Avantagé par le cadre de son mandat, l'OIM a cherché à occuper une position de « leadership » sur les enjeux de mobilités liées à des facteurs environnementaux (A). Dans ce contexte d'espace politique concurrentiel et afin de ne pas perdre sa légitimité en tant qu'organisation référente en matière de protection internationale, le HCR se doit de se positionner sur cette problématique (B).

⁵⁸⁶ *Ibid.*

A) La migration environnementale, gage d'opportunité pour l'expansion de l'OIM

331. Afin de maintenir leur crédibilité institutionnelle dans un écosystème compétitif tant sur l'espace politique occupé que dans la recherche de financements, les institutions internationales doivent s'adapter rapidement aux évolutions et préoccupations de la communauté internationale. Elles doivent ainsi saisir les opportunités lorsqu'un espace vide est observé, notamment en se positionnant comme une organisation de référence, compétente et légitime pour intervenir sur un nouveau sujet. L'OIM se dote dès le début des années 2000 d'une unité interne dédiée à la recherche du lien entre les migrations et le changement climatique. L'ambiguïté et la souplesse de son mandat ont permis l'intégration de cette thématique à son agenda, sans éveiller de méfiance de la part des États (1). Par la suite, l'OIM développe une expertise sur la migration environnementale et cherche à faire connaître son savoir-faire opérationnel (2).

1) L'ambiguïté du mandat de l'OIM, accélérateur de l'appropriation de la migration environnementale à l'agenda interne

332. L'OIM s'est intéressée, dès le début des années 90 à l'influence de la dégradation environnementale et du changement climatique sur la mobilité humaine⁵⁸⁷. En 1992, l'OIM et le Refugee Policy Group publièrent un rapport sur les migrations et l'environnement dans lequel des prévisions de l'augmentation du nombre de migrants liés à la dégradation de l'environnement sont évoquées. L'existence de plusieurs zones pouvant devenir inhabitables en raison des changements climatiques est également mentionnée⁵⁸⁸. En 1996, le HCR, l'OIM et le *Refugee Policy Group*⁵⁸⁹ s'appuient sur la publication du deuxième rapport du GIEC et organisent une discussion sur le thème « Déplacements de population induits par l'environnement et impacts sur l'environnement résultant des déplacements de masse ».

333. L'OIM s'est appuyée sur une approche holistique et pragmatique du concept de sécurité humaine. Elle envisage le traitement des risques et des causes contribuant aux déplacements environnementaux, tout en plaçant au centre les préoccupations liées au respect des droits humains les plus vulnérables. L'agence considère qu'il n'est pas nécessaire d'attendre l'élaboration d'un nouvel instrument juridique de protection internationale ou la modification de la convention de Genève pour prendre en charge les déplacements provoqués par les impacts des changements climatiques. L'OIM promeut une stratégie à la fois ex ante et ex post des

⁵⁸⁷ D. IONESCO, « L'OIM et la gouvernance des migrations environnementales », *op. cit.*, p. 90.

⁵⁸⁸ OIM « *Migration and the Environment, IOM and the Refugee Policy Group* », 1992, Genève.

⁵⁸⁹ Le « Refugee Policy Group » a été fondé en 1981. Il s'agit du premier centre de politique internationale consacré aux personnes réfugiées et aux enjeux humanitaires. Les travaux produits par ce centre ont eu une influence importante sur les politiques américaines en matière d'accueil des personnes réfugiées, de relocation, de rapatriement et d'évolutions dans les pratiques d'interventions humanitaires. Ce centre était financé par plusieurs fondations privées (Rockefeller, Ford, Mc Arthur, Mellon), mais également des organisations ou institutions relevant de l'appareil onusien (HCR, Unicef, OMS, OIM) et des gouvernements (Norvège, États-Unis, Royaume Uni, Canada, Suisse). Le Refugee Policy Group était basé à Washington et Genève et fonctionnait avec un bureau international et un comité consultatif de haut niveau.

crises humanitaires⁵⁹⁰ et élabore des politiques de prévention des catastrophes naturelles. Entre 2000 et 2009, 500 projets et rapports d'expertise sont financés afin d'enquêter sur les différentes formes de déplacements forcés causés par des facteurs environnementaux et climatiques⁵⁹¹.

334. Lors de la 94^{ème} session du Conseil de l'OIM en 2007⁵⁹², l'agence a mis en place une session dédiée aux thématiques de la migration et l'environnement et rend publique sa définition des personnes déplacées environnementales⁵⁹³. Cette dynamique officialise son intérêt pour la thématique et l'ancre comme une agence disposant d'une expertise sur ce sujet. En 2007-2008, l'OIM crée un « point focal »⁵⁹⁴ sur les migrations environnementales au sein de la Division des politiques migratoires, de la recherche et de la communication⁵⁹⁵. Le sujet est poussé en interne par le personnel qui cherche à faire de l'OIM un expert en matière de migration liée au changement climatique.

335. En 2009, dans un entretien accordé à la Revue internationale de la Croix-Rouge⁵⁹⁶, l'ancien Directeur général William Lacy Swing légitime l'intervention de l'OIM pour assurer la protection des personnes qualifiées dans « les zones grises »⁵⁹⁷. Dans un document publié par l'OIM cette même année, l'organisation considère que les personnes déplacées forcées et volontaires en raison de facteurs environnementaux font partie de cette zone grise : *« Il est difficile d'établir une distinction précise entre les migrations forcées et volontaires causées par des facteurs environnementaux, sauf dans les cas de catastrophe imminente et grave. En revanche, il est possible d'imaginer un continuum allant de cas de migration forcée manifestes à des cas de migration volontaire manifestes, ces deux extrêmes étant séparés par une importante zone grise »*⁵⁹⁸.

336. Par la suite, l'OIM a renforcé la dimension pionnière de son travail de recherche sur la migration environnementale en développant une collecte de données sur le lien entre climat, environnement et migrations. En 2013, l'OIM développe le portail de la migration environnementale, en parallèle du site officiel, qui *« vise à fournir un point d'entrée unique pour promouvoir les nouvelles études, l'échange d'informations et le dialogue. L'objectif est de combler les lacunes concernant les données, les résultats de recherches et les connaissances disponibles sur le lien entre la migration et l'environnement »*⁵⁹⁹.

⁵⁹⁰ E. GEBRE, *La protection internationale des personnes déplacées par les changements climatiques*, op. cit., p. 331.

⁵⁹¹ D. IONESCO, « L'OIM et la gouvernance des migrations environnementales », op. cit., p. 91.

⁵⁹² OIM, « *Changement climatique, dégradation de l'environnement et migration* », Dialogue international sur la migration, n° 18, 2012, p. 20.

⁵⁹³ OIM, MC/INF/288, *Document de travail : Migration et environnement*, op. cit., p.3.

⁵⁹⁴ Deux spécialistes des politiques migratoires travaillent sur ce point focal. En 2007-2008, dix membres du personnel travaillent sur le changement climatique, l'environnement et les catastrophes naturelles.

⁵⁹⁵ N. HALL, « How IOM Reshaped Its Obligations on Climate-Related Migration », op. cit., p.221.

⁵⁹⁶ W. LACY SWING, Interview pour la revue ICRC, vol. 91, N° 875, septembre 2009, pp. 467-474. Article consulté en ligne le 5 mars 2021 : <https://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/other/irrc-875-interview-fre.pdf>

⁵⁹⁷ *Ibid.* « *Nous ne disposons pas d'un mandat formel en matière de protection, mais nous menons des activités dans ce domaine. Notre rôle ne comprend pas un mandat de protection spécifique fondé sur un traité, comme pour le HCR par exemple, que nous respectons et appuyons. Mais nous faisons beaucoup de protection de facto parce que nous travaillons dans beaucoup de zones grises où personne d'autre n'est présent, ne peut ou ne veut le faire, ou n'a de mandat pour le faire. Il va sans dire que nous protégeons les personnes lorsqu'elles en ont besoin* ».

⁵⁹⁸ OIM, « *Aide-mémoire de l'OIM : migrations, environnement et climat* », mai 2009. Article consulté en ligne le 22 avril 2021 : https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/IDM/iom_policybrief_may09_fr.pdf p. 6

⁵⁹⁹ OIM, Site officiel. Article consulté en ligne le 20 octobre 2020 : <http://www.environmentalmigration.iom.int/182>

337. Afin de pallier le manque de données fiables et d'information, l'OIM ensuite intègre le projet de recherche Migration, environnement et changement climatique : données à l'usage des politiques (MECLEP), auquel sont associées de nombreuses universités⁶⁰⁰. Ce projet de recherche a pour objectif de renforcer les connaissances et le partage de données sur les liens entre migration et environnement, d'examiner dans quelle mesure la migration peut contribuer aux stratégies d'adaptation et de renforcer la capacité des gouvernements à prendre des mesures en matière de migration environnementale⁶⁰¹. Les différentes études de terrains⁶⁰² ont permis d'aboutir sur les propositions suivantes : intégrer davantage la migration dans la planification urbaine, prêter attention aux questions d'égalité homme/femme et aux besoins des groupes vulnérables, notamment les personnes dans l'incapacité de se déplacer⁶⁰³.

338. L'intégration de la dimension climatique des migrations n'est pas réservée aux quartiers Généraux de l'OIM. En 2014, l'ensemble des documents de stratégies régionales élaborées par les neuf bureaux régionaux de l'OIM intègre le lien entre la migration, l'environnement et le changement climatique dans ses axes de travail⁶⁰⁴. L'OIM a organisé plusieurs séminaires thématiques au Costa Rica (2017) et sur les îles Fiji (2018) afin de sensibiliser les partenaires locaux⁶⁰⁵. Cependant, c'est bien à Genève que l'OIM décide d'ouvrir en 2015 une nouvelle division de recherche et de *soft policy* dédiée aux questions de migrations environnementales et au changement climatique.

2) Le développement d'une expertise sur les migrations environnementales par l'OIM

339. L'OIM a la particularité d'allier théorisation — elle tente d'approfondir les détails du lien complexe entre migration, environnement et changements climatiques depuis les années 1990 — et réponses humanitaires de grande envergure sur le terrain. L'intégration par l'OIM d'un « nouveau sujet » environnemental puis climatique à son agenda puis à ses activités opérationnelles s'explique notamment au regard de son expérience et des moyens importants dont elle dispose qui la distinguent des autres organisations internationales, en particulier de celles dont l'intérêt pour ces enjeux est récent.

340. L'OIM s'est attelée à un travail de définition et de catégorisation des migrations environnementales dès 2007⁶⁰⁶. Cette définition est suffisamment extensive pour inclure aussi

⁶⁰⁰ Les partenaires du projet MECLEP sont l'université de Liège, l'université de Versailles Saint-Quentin en France, Université de Bielefeld en Allemagne, le Centre de recherche sur la citoyenneté, les migrations et la ville, l'université Erasmus de Rotterdam, la Faculté latino-américaine de sciences sociales au Costa Rica, l'université des Nations Unies, le Centre de recherches et d'études sociales en République dominicaine, l'université de Càn Tho au Vietnam, l'université de Neuchâtel en Suisse. La durée du projet s'étend de janvier 2014 à décembre 2016.

⁶⁰¹ MECLEP, Site officiel. Consulté en ligne le 20 octobre 2020 : <http://www.environmentalmigration.iom.int/migration-environment-and-climate-change-evidence-policy-meclep>

⁶⁰² Plusieurs études ont été menées en Haïti, au Kenya, à Maurice, en Papouasie–Nouvelle-Guinée, en République dominicaine et au Vietnam qui alimentent les rapports de recherche publiés sur le portail

⁶⁰³ OIM, « Communiqué global : L'OIM et l'UE publient un premier rapport comparatif sur la migration à des fins d'adaptation aux changements environnementaux », 19 juin 2017

⁶⁰⁴ Le bureau de l'OIM Afrique de l'Ouest et Afrique central est doté d'un site à part sur la question environnementale : <https://rodakar.iom.int/migration-environment-and-climate-change>. Le site de l'OIM Asie-Pacifique recense la question climatique en première page du site : <https://www.iom.int/asia-and-pacific>

⁶⁰⁵ OIM, Portail de la migration environnementale. Article consulté en ligne le 22 avril 2021 :

<https://environmentalmigration.iom.int/training-workshops>

⁶⁰⁶ OIM, MC/INF/288, *Document de travail : Migration et environnement, op. cit.*, p.3

bien les personnes déplacées en raison des catastrophes climatiques soudaines que celles qui quittent leur lieu habituel de vie à la suite de la détérioration des conditions de vie comme dans le cadre des catastrophes à déclenchement lent⁶⁰⁷. Cette conception « élargie » de la migration a permis une grande souplesse de fonctionnement et a donné la possibilité d’agir en faveur des migrants exclus des mandats et des instruments juridiques d’autres organisations internationales.

341. Les interventions post-catastrophes naturelles développées par l’OIM ont été notamment facilitées par une interprétation large du concept de « personnes déplacées ». Toute personne ne pouvant être catégorisée dans la définition classique des réfugiés, mais qui a été contrainte de quitter son domicile en raison de conflits armés, de situations de violence généralisée, de catastrophes naturelles ou provoquées par l’homme, ou de violations des droits de l’homme relève de la catégorie de personnes déplacées. Les personnes déplacées à l’intérieur de leur propre pays entrent également dans cette catégorie, « puisque les raisons de leur déplacement sont les mêmes »⁶⁰⁸. Or, de nombreux déplacements de population enregistrés dans les années 1990 et 2000 s’avèrent sortir des catégories habituelles selon les rédacteurs du rapport de l’OIM « État de la migration dans le monde », en citant notamment les déplacements internes ou ceux liés à des catastrophes naturelles, « ce qui a contribué de manière déterminante à la participation de l’OIM à l’action humanitaire internationale »⁶⁰⁹.

342. La doctrine interne à l’OIM définit la migration forcée par un mouvement qui trouve ses explications causales dans des phénomènes de guerre, de famines et de catastrophes naturelles pouvant être liées aux activités de l’homme.⁶¹⁰ L’OIM distingue les individus qui fuient des situations post-désastres naturels à part et elle ne les qualifie pas de personnes réfugiées ou de personnes déplacées pour des motifs économiques, de guerre et de conflit. À ce titre, l’OIM pointe régulièrement les cas de famine déclenchés par de longues périodes de sécheresse dont l’une des origines aggravantes serait le changement climatique. En 2013, l’OIM va plus loin dans l’institutionnalisation de ses recherches sur la migration environnementale et elle lance un premier portail en ligne qui « vise à fournir un point d’entrée unique pour promouvoir les nouvelles études, l’échange d’informations et le dialogue. L’objectif est de combler les lacunes concernant les données, les résultats de recherches et les connaissances disponibles sur le lien entre la migration et l’environnement »⁶¹¹.

B) Le HCR à l’épreuve de l’appropriation interne de la migration environnementale

343. Depuis sa création, le HCR a évolué, d’une protection juridique circonscrite aux personnes reconnues comme réfugiés par la Convention de Genève, à de l’intervention humanitaire post-catastrophe naturelle. Cependant, l’hypothèse d’une protection accordée par le HCR à un nouveau public de bénéficiaires en dehors des critères reconnus par la Convention

⁶⁰⁷ D. IONESCO, « L’OIM et la gouvernance des migrations environnementales », *op. cit.*, p. 96.

⁶⁰⁸ OIM, MC/INF/258, *politiques et activités de l’OIM concernant les personnes déplacées dans leur propre pays*, 18 novembre 2002, p. 2.

⁶⁰⁹ OIM, Rapport « État de la Migration dans le monde », 2011, *op. cit.*, p. 103.

⁶¹⁰ *Ibid.*

⁶¹¹ OIM, Portail des migrations environnementales. Consulté en ligne le 10 décembre 2020 : <http://www.environmentalmigration.iom.int/>

de Genève a généré des réticences et des inquiétudes au sein du HCR. À plusieurs égards, la thématique des migrations environnementales apparaît hors mandat pour le HCR (1). Par ailleurs, la migration environnementale, en tant que nouveau sujet politique dans les quartiers Généraux du HCR, ne connaît pas la même réception dans les antennes locales, mues par des problématiques et des urgences différentes. Son intégration à l'agenda interne révèle une dissonance entre les équipes de terrain dites opérationnelles, et celles du siège (2).

1) *Le caractère hors mandat de la migration environnementale au regard du mandat du HCR*

344. L'anthropologue Marion Fresia présente le HCR comme un système complexe d'acteurs hétérogènes⁶¹². Cette complexité s'illustre par la participation de nombreuses personnes issues de la société civile et du milieu universitaire qui concourent à la production des politiques du HCR au travers de réseaux d'experts⁶¹³ sans être salariés de l'organisation⁶¹⁴. Ce travail d'analyse et de contribution alimente voire façonne le discours et le positionnement de l'organisation⁶¹⁵.

345. Comme toute organisation sociale, le HCR est traversé par des conflits d'intérêt, de représentations et des trajectoires personnelles distinctes. Ce sont tout autant d'éléments qui influencent la manière dont l'organisation fabrique des normes à vocation universelle dans le champ de l'asile et de la migration. Cet espace de conflictualité peut notamment s'observer dans la construction du recrutement et la répartition des postes internes à l'organisation. Les personnes employées par le HCR se constituent en deux grandes catégories⁶¹⁶ : d'une part les juristes membres du département Protection (*Protection officer*), chargé de négocier au plus haut niveau des normes internationales sur l'asile et d'encourager les gouvernements à les respecter et d'autre part les agents opérationnels (*Programme officer*) déployés au cœur de zone en crise pour accueillir des réfugiés, aménager des camps et coordonner des programmes d'aides, relevant de la section des opérations.

346. Les carrières au sein du HCR sont marquées par des inégalités d'évolution et d'accès à la mobilité⁶¹⁷. Ainsi, les équipes internationales (« *professional staff* » et « *general staff* ») font partie d'une élite transnationale et se distinguent des équipes locales (« *local staff* »)⁶¹⁸. Ces dernières effectuent pour la plus grande part des tâches « administratives », mais

⁶¹² M. FRÉSIA, « Une élite transnationale : la fabrique d'une identité professionnelle chez les fonctionnaires du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés », dans *Revue européenne des migrations environnementales*, vol. 25, n° 3, 2009, p. 170.

⁶¹³ On peut mentionner le projet SURGE : <https://www.unhcr.org/fr/le-projet-surge.html>

⁶¹⁴ M. FRÉSIA, « Une élite transnationale : la fabrique d'une identité professionnelle chez les fonctionnaires du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés », *op. cit.*, p. 172.

⁶¹⁵ *Ibid.* : « À l'instar d'autres organisations internationales, le HCR ne peut donc pas être appréhendé comme une totalité finie, mais apparaît plutôt comme un dispositif mouvant ».

⁶¹⁶ M. FRÉSIA, « Une élite transnationale : la fabrique d'une identité professionnelle chez les fonctionnaires du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés », *op. cit.*, p. 172.

⁶¹⁷ Les agents de l'équipe internationale du HCR sont soumis à un système de rotation de postes. Les changements d'affectation géographiques et de fonctions ont lieu tous les deux à cinq ans. Cette rotation professionnelle participe à la construction de la carrière des agents et permet d'évoluer vers des postes à responsabilité, plus stratégiques.

⁶¹⁸ Soit environ un sixième du personnel de l'organisation.

aussi des tâches de suivi juridique, d'entretiens avec les demandeurs du statut de réfugié, etc. Cette opposition terminologique alimente la représentation d'un personnel international du HCR qualifié, disposant d'une expertise alors que les agents locaux resteraient de simples administrateurs⁶¹⁹.

347. Dans ses travaux de recherche et sur la base d'un certain nombre d'études de terrain menées sur le HCR, Marion Fresia a mis en lumière le sentiment de conviction répandu, selon lequel le HCR incarnerait « une grande famille »⁶²⁰. Afin d'atténuer et réguler les tensions internes à sa structure, le HCR produit des politiques et des récits lui permettant de conférer du sens à la multiplicité et à l'hétérogénéité de ses pratiques⁶²¹. La construction et la promotion d'un récit commun et partagé au sein de l'organisation sont nécessaires au processus de croyance dans une légitimité de l'institution ainsi dans l'identification d'une cause à défendre⁶²².

348. Cette culture que l'on peut associer à l'anglicisme entrepreneurial « corporate »⁶²³ est un socle fondamental de lien social et professionnel entre les agents du HCR. Elle est également un instrument d'unification, au-delà des multiples nationalités, des contrats permanents ou temporaires et des positions hiérarchiques. Une culture de la loyauté envers l'institution et la poursuite de mêmes objectifs moraux valorisant la protection internationale des personnes réfugiées s'est développée. Les fonctionnaires internationaux du HCR partagent un même cadre cognitif, calqué sur une grille de lecture juridique et « droits de l'homme » du monde, qui leur permet d'interagir et de se comprendre au quotidien⁶²⁴.

349. Cette culture d'appartenance et de loyauté permet d'expliquer comment certains sentiments de rivalités ou de concurrence ont pu naître, notamment à l'égard de l'OIM. Les convictions morales défendues par les employés du HCR sont valorisées dans la communication de l'organisation, lui permettent de défendre ses intérêts dans un milieu organisationnel compétitif et de promouvoir leur contrôle sur le champ d'expertise de l'asile et des réfugiés. La légitimité de l'action du HCR est renforcée par l'instrument juridique de la Convention de Genève sur lequel il s'appuie. Cette légitimité, à la fois normative, mais également symbolique, confère aux fonctionnaires du HCR le sentiment de détenir une autorité morale exclusive et universelle sur tout ce qui est lié à l'asile⁶²⁵.

350. Le HCR est une institution engagée dans un processus continu et quotidien de négociation autour du « sens » attribué à sa mission et comme le produit d'une confrontation

⁶¹⁹ M. FRÉSIA, « Une élite transnationale : la fabrique d'une identité professionnelle chez les fonctionnaires du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés », *op. cit.*, p. 172. L'observation des pratiques quotidiennes permet néanmoins de constater que cette frontière est sans cesse renégociée. Le *staff* national est fréquemment amené à exercer des tâches de spécialistes du fait de sa présence effective et permanente sur le terrain, alors que le *staff* international, soumis au système de rotation, dispose souvent d'une vision plus globale des interventions du HCR et exerce essentiellement des tâches de coordination. Les deux unités sont placées sous l'autorité du « *senior staff committee* » qui forme la direction du HCR.

⁶²⁰ M FRÉSIA, « Une élite transnationale : la fabrique d'une identité professionnelle chez les fonctionnaires du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés », *op. cit.*, p. 172.

⁶²¹ *Ibid.*

⁶²² *Ibid.*

⁶²³ L'adjectif anglais « corporate » est issu du latin *corporatus* « qui a un esprit de corps ». En français il peut être traduit par « la culture d'entreprise ».

⁶²⁴ M FRÉSIA, « Une élite transnationale : la fabrique d'une identité professionnelle chez les fonctionnaires du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés », *op. cit.*, pp. 172-173.

⁶²⁵ *Ibid.*

entre diverses représentations⁶²⁶. Dès lors, l'introduction à l'agenda du HCR de la migration environnementale nécessitant un élargissement de la compétence de protection du HCR a généré de nombreuses interrogations en interne.

2) Une thématique révélatrice des tensions et divergences au sein du HCR

351. Au début des années 90, le HCR a développé une réflexion sur le rôle que joue l'environnement dans les déplacements⁶²⁷. Le rapport produit par le groupe de travail sur les solutions et la protection présenté au Comité exécutif du programme du Haut-Commissariat le 12 août 1991⁶²⁸ rappelle : « même si la compétence du HCR ne s'étend pas généralement aux personnes déplacées à l'intérieur de leur territoire à la suite d'une catastrophe naturelle ou écologique, ou à un dénuement extrême, elle peut s'étendre à certaines personnes ayant des besoins de protection et dont le motif de départ est exacerbé par une catastrophe ». La grille de lecture demeure restrictive et les termes « environnement » et « déplacement » sont associés aux conséquences environnementales des camps de réfugiés sur les communautés d'accueil⁶²⁹.

352. Afin de saisir les raisons de cette réaction, il est d'abord important de rappeler que le HCR est le lieu de confrontations entre diverses représentations⁶³⁰. Plusieurs tensions hiérarchiques, géographiques et financières animent l'organisation⁶³¹ ; entre les quartiers généraux et les bureaux locaux opérationnels, les cultures professionnelles sont différentes (professions juridiques, humanitaires ou administratives) ou encore les statuts inégaux entre le « staff international » et le « staff national ». Les bureaux intervenant directement dans les pays sont confrontés à des défis différents de ceux connus au siège⁶³². L'ensemble du personnel qui travaille au siège de Genève ou de New York n'a aucun contact direct avec les réfugiés, en particulier le personnel administratif qui n'est pas sujet à rotation.

353. Aussi, l'inscription de la migration environnementale en tant que nouvel enjeu de protection est susceptible d'accentuer le décalage et les disparités entre le personnel en siège et

⁶²⁶ M. FRÉSIA, « Une élite transnationale : la fabrique d'une identité professionnelle chez les fonctionnaires du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés », *op. cit.* p. 8. Voir M. ABÉLÈS, *Des anthropologues à l'OMC : Scènes de la gouvernance mondiale*. Paris, CNRS éditions, 2011.

⁶²⁷ J. MC ADAM, G. S GOODWIN-GILL, « Le HCR et le changement climatique, les catastrophes naturelles et les déplacements humains », *op. cit.*, p.3.

⁶²⁸ HCR, « Rapport du groupe de travail sur les solutions et la protection », EC/SCP/64, *op. cit.*, paragr. 35.

⁶²⁹ J. MC ADAM, G. S GOODWIN-GILL, « Le HCR et le changement climatique, les catastrophes naturelles et les déplacements humains », *op. cit.*, p. 8

⁶³⁰ M. ABELES, « Pour une anthropologie des institutions », dans *L'Homme*, n° 135, 1985, pp. 65-85.

⁶³¹ M. FRÉSIA, « Une élite transnationale : la fabrique d'une identité professionnelle chez les fonctionnaires du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés », dans *Revue européenne des migrations environnementales*, vol. 25, n° 3, 2009, p. 170.

⁶³² L. MAERTENS, *Quand le Bleu passe au vert : La sécurisation de l'environnement à l'ONU*, *op. cit.* pp. 455-458 : « Par exemple, dans le cas du HCR, si la petite équipe au siège responsable des questions d'empreinte écologique des camps de réfugiés propose un service technique précis pour les équipes en terrain grâce à sa petite structure et à son mandat limité (E#30), suivant les requêtes en provenance directe du terrain (E#68), un membre en poste temporaire au HCR a souligné l'absence des réfugiés au siège dans la réflexion menée sur les problématiques environnementales, créant un décalage entre les observations quotidiennes des enjeux par le personnel dans les camps et les analyses conduites au siège (E#15) [...] En effet, alors qu'au HCR il existe un déficit de coordination entre l'équipe au siège et les activités d'environnementalisation des camps sur le terrain (E#15), les problèmes de communication et plus spécifiquement l'absence d'échange de compte-rendu — reporting — sont souvent mis en évidence comme obstacle à la mise en œuvre des politiques du siège. »

en mission. La mise à l'agenda interne de la migration environnementale en tant que nouvelle question de droit, en dehors du cadre de la Convention de Genève, n'a pas été accueillie avec emphase. De nombreux fonctionnaires internes au HCR émettent des réserves importantes quant au fait de dépasser les limites du mandat pour protéger cette nouvelle catégorie de personnes déplacées⁶³³. Certains fonctionnaires reconnaissent ne pas être en mesure d'apporter un mécanisme d'aide humanitaire systématique face à de nouvelles demandes de protection, au regard de l'ampleur de leurs tâches existantes⁶³⁴. Le HCR insiste par ailleurs sur son absence de responsabilité exclusive à l'égard des déplacés environnementaux : « *Lorsqu'un mouvement de réfugiés se produit, l'aide du HCR entre immédiatement en jeu. Dans le cas des personnes déplacées pour des raisons environnementales ou climatiques, il n'y a pas une seule organisation dont le mandat est absolument clair pour assurer la compétence de protection de ces personnes* »⁶³⁵.

354. L'appropriation de la thématique des déplacements liés à l'environnement n'a pas fait l'objet d'une publicité au sein de tous les départements et unités en interne du HCR. Les Quartiers Généraux du HCR basés à Genève et New York cultivent une position d'expertise de pointe et entretiennent une culture de l'information centralisée. À titre d'exemple, le département de communication HCR basé à New Delhi en Inde ne produit et ne relaie pas d'interventions relatives au climat et à l'environnement. Sa communication se concentre davantage sur les événements du bureau indien, comme les rencontres avec les partenaires ONG, la médiatisation d'événements organisés avec les personnes réfugiées⁶³⁶. Pourtant, la section dédiée au changement climatique à Genève communique à plusieurs reprises sur la vulnérabilité des États concernés par la montée du niveau de la mer, dont le Bangladesh et la région du Bengale en Inde, alors que cette information n'est à aucun moment communiquée en interne auprès du HCR Delhi⁶³⁷. La chef de mission du HCR à Delhi rappelle que le bureau local n'est pas habilité à travailler ou apporter une protection en dehors du cadre de la Convention de Genève⁶³⁸. Ce phénomène de déconnexion se retrouve dans la communication des rapports de recherche et de *soft policy* produits par le HCR. Ces rapports sont disponibles sur le site officiel du HCR et dans la base de données Refworld, mais ne sont pas communiqués

⁶³³ Interrogé par K. MC NAMARA en 2004, un fonctionnaire du HCR « spécialiste environnemental » explique : « *Si vous mentionnez ce genre de problème au HCR, beaucoup de personnes vont soupirer et ne voudront pas en discuter avec vous... La première réponse standard du HCR est la suivante et nous ne nous occupons pas de ce genre de choses comme un réfugié environnemental... La position du HCR est qu'en utilisant ou en s'appropriant le concept de réfugié, il brouille les frontières entre ce que l'UNHCR considère comme un réfugié et ce que sont les autres personnes déplacées. Nous réunissons le régime international de protection des réfugiés ; Le HCR soutiendrait que c'est une impossibilité logique pour quelqu'un d'être un réfugié environnemental parce que les motifs pour devenir un réfugié comme stipulé dans la Convention de 1951 ne contiennent aucune référence aux questions environnementales (communication personnelle, 2004)* » dans K. MC NAMARA, C. GIBSON « *Conceptualizing discourses on environmental refugees at the United Nations* », dans *Population and Environment : A Journal of Interdisciplinary Studies*, 29, 2007, p. 16.

⁶³⁴ *Ibid.* Extrait de l'entretien mené par K. MC NAMARA : « *Ce qui est vrai c'est que si les gens étaient menacés de déplacement ou commençaient à se déplacer à cause du type de phénomène dont vous parlez [changement environnemental], dont vous, parler [changement environnemental], alors dans le système humanitaire actuel des Nations Unies, il n'y aurait pas de réponse automatique des Nations Unies, la réponse ne serait pas très automatique* ».

⁶³⁵ *Ibid.*

⁶³⁶ Observations menées à l'occasion d'un stage de 6 mois au HCR de New Delhi, Inde.

⁶³⁷ *Ibid.*

⁶³⁸ Entretien avec une fonctionnaire PR5 « Chief of Mission », HCR, New Delhi, septembre 2016.

auprès des bureaux locaux dont la collecte de données terrain concerne parfois leur propre zone d'activité⁶³⁹.

355. À l'échelle locale, l'appropriation de ce nouveau sujet n'est pas perçue comme prioritaire pour les équipes locales. L'intérêt du HCR pour cette nouvelle thématique se heurte aux contraintes que les bureaux locaux vivent déjà sur le terrain : tâches opérationnelles surchargées, difficultés de dialogue avec les autorités d'accueil, urgences humanitaires. Si cette thématique n'est pas pour autant perçue comme illégitime, elle pose et requiert une formation préalable de l'ensemble du personnel, afin d'assurer la saisie et l'appropriation par tous les agents de la structure.

Paragraphe 2. Un nouvel enjeu politique générateur de tensions et rivalités

356. L'OIM et le HCR ont une longue histoire de rivalité relative aux domaines de compétences et aux financements accordés par les gouvernements. Cette animosité s'explique également par des visions philosophiques et politiques parfois⁶⁴⁰. Pour ces deux institutions, rivales historiques, bien qu'amenées à travailler régulièrement ensemble sur les plans normatifs et opérationnels, l'essor de la migration environnementale en tant que nouveau problème public global réveille d'anciennes dynamiques concurrentielles (A). Par ailleurs, la complexité et le caractère multi causal de cette thématique révèlent les limites matérielles et les risques financiers qu'une potentielle expansion de leurs compétences (B).

A) La migration environnementale, révélateur de dynamiques concurrentielles préexistantes entre les deux institutions

357. Le positionnement volontariste de l'OIM sur la thématique de la migration environnementale constitue pour l'agence l'opportunité d'intervenir dans de nouveaux territoires géographiques et de briguer de nouveaux financements (1). Cette démarche d'expansion fait naître des craintes au sein du HCR, tenu par le respect strict du cadre de son mandat et qui ne peut se positionner de façon aussi « déterminée » que l'OIM. Au regard de la montée en puissance, tant sur le plan de l'expertise que de l'occupation de ce nouveau champ politique, le risque d'un débordement des prérogatives de l'OIM sur celles du HCR se pose (2).

⁶³⁹ Informations constatées lors d'un stage de six mois réalisés au HCR, Inde, juin 2015 — décembre 2015.

⁶⁴⁰ F. GEORGI, « For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management », *op. cit.*, p. 58: « IOM and UNHCR have a long history of rivalry about competencies and government money and a general animosity growing from conflicting political assignments and philosophical worldviews ».

1) *Le risque d'un débordement de l'OIM sur les prérogatives du HCR*

358. Historiquement, la relation entre le HCR et le CIME, précédant l'OIM, a souvent été décrite comme difficile⁶⁴¹, empreinte de « conflit », de « ressentiment » et de « suspicion »⁶⁴². Avant même la création du CIME, le Haut-Commissaire Gerrit Jan van Heuven Goedhart percevait comme une menace la création d'une nouvelle organisation dont le domaine d'intervention serait similaire à celui du HCR. Il craignait « *que toute nouvelle agence s'immisce dans les activités et les intérêts de son propre Bureau* »⁶⁴³.

359. La création du CIME s'inscrivait dans un contexte de tensions et de méfiance de la part des États-Unis, à l'égard du HCR. Ces derniers suspectaient les pays socialistes d'influencer le HCR. Ils revendiquèrent le droit de mettre en œuvre leur propre politique migratoire, en dehors du cadre normatif onusien. La création du CIME a été fortement motivée par la volonté de la Belgique et des États-Unis en 1951. Soulevant des interrogations quant à la sincérité des intentions et de la raison d'être de cette nouvelle institution, le Haut-Commissaire Goedhart rappelait toutefois que sa « *principale préoccupation est de s'assurer que les réfugiés placés sous son mandat bénéficieraient des possibilités de réinstallation offertes [par la nouvelle agence] et que les réfugiés ne seraient pas toujours au bas de la file d'attente des migrants* »⁶⁴⁴.

360. Bien que le HCR et l'OIM aient été conçus pour travailler en étroite collaboration, les deux institutions entretiennent une relation concurrentielle. L'action du HCR tire sa légitimité de son intégration au système onusien. La Convention de Genève, ratifiée par une majorité des pays membres de l'AGNU, confère au HCR une légitimité consensuelle en matière de protection des personnes réfugiées, là où la largesse du mandat de l'OIM atténue l'identification de ses publics bénéficiaires. Perçue comme une agence de services en matière de migrations, l'expertise développée par l'OIM ne semble pas suffire à pallier l'absence d'autorité morale dont dispose le HCR. L'OIM est parfois envisagé comme un simple partenaire exécutant par les équipes du HCR. Le manque de continuité dans les projets de l'OIM peut être constaté, là où le HCR propose des équipes permanentes. Le positionnement à l'égard des États est également différent. L'OIM est perçue comme un acteur bilatéral, tenue au respect strict de la souveraineté des États, là où l'influence et la portée de l'action du HCR ont une portée mondiale.

361. Le HCR et l'OIM sont des institutions mues par une recherche d'expansion géographique, gage de maintien de leur légitimité sur la scène internationale. À cet égard, le HCR déplore les tentatives de l'OIM d'étendre ses priorités organisationnelles au-delà de la sphère opérationnelle pure pour aller vers des zones où il pourrait entrer en concurrence avec le HCR⁶⁴⁵. L'OIM a été perçue par certains membres du HCR comme une tentative de

⁶⁴¹ J. ELIE, « Interactions et filiations entre organisations internationales autour de la question des réfugiés (1946-1956) », dans *Relations internationales*, vol. 152, no. 4, 2012, p. 39.

⁶⁴² G. LOESCHER, *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford University Press, 2001, pp. 63-65.

⁶⁴³ *Ibid.*, p. 66.

⁶⁴⁴ OIM, Archives, « *Cooperation Relations with International Organizations. Statement Made by Dr. G.J. van Heuven Goedhart, United Nations High Commissioner for Refugees to the Conference on Migration at Brussels* », 29 November 1951, MCB/SR/7/Annex 2, pp. 15-16.

⁶⁴⁵ F. GEORGI, "For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management", *op cit.*, p. 58: "IOM and UNHCR have a long history of rivalry about competencies and

remplacer l'institution internationale historique de protection des réfugiés : « *l'une des maladies de notre temps est d'essayer de combler les lacunes dans toute machinerie en créant de nouvelles machines au lieu d'améliorer celle qui existe déjà ont été amplifiés par le fait que ceux-ci ne partageaient pas la même définition du terme réfugié* »⁶⁴⁶.

362. Ces tensions, quant à « l'occupation du terrain » par chacune des institutions, ont toutefois des conséquences délétères pour la gestion de certains projets. Le premier rapport « *Environmentally-Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migrations* » publié par la section « *Refugee Policy group* » de l'OIM dès 1996, pointait l'existence de rivalités interorganisationnelle : « *Les programmes d'énergie domestique sont marqués par des rivalités. Malheureusement, ces rivalités sont profondément enracinées et, au lieu d'aboutir à de meilleurs projets sur le terrain, elles entraînent une perte de ressources et de temps* »⁶⁴⁷. Afin d'éviter les confusions et duplications de services, la juriste Aurélie Sgro évoque la piste d'une coordination et d'une division des tâches plus précise, sous l'autorité du Bureau de coordination humanitaire OCHA. Ce dernier pourrait fournir une approche interagences utile en mettant en place une cellule sur le déplacement environnemental et en coordonnant l'action de diverses agences onusiennes⁶⁴⁸.

2) L'OIM à la recherche d'une coopération avec le HCR

363. Sans atténuer les rivalités entre les deux organismes, le HCR et l'OIM ont toutefois été amenés à travailler ensemble régulièrement. De nombreuses déclarations des différents Hauts-Commissaires au HCR soulignent la « bonne relation » et « *la coopération très étroite et fructueuse établie avec le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes* »⁶⁴⁹. La suspicion du HCR à l'égard de l'OIM n'a pas empêché la mise en place de partenariats et d'action d'assistance humanitaire conjointement menée⁶⁵⁰. Le HCR s'est régulièrement appuyé sur la machine opérationnelle du CIME pour le transport des réfugiés. Dès 1951, la coopération entre les deux organisations s'est institutionnalisée par l'établissement de protocoles d'ententes⁶⁵¹. Ces accords prévoyaient notamment la nomination d'officiers de liaison, l'échange d'informations et l'organisation de réunions régulières afin d'améliorer la coordination et d'éviter les conflits.

364. Le partenariat et la collaboration entre l'OIM et le HCR sont sanctuarisés par le mandat de l'OIM qui les prévoit et les encourage. Celui-ci prévoit que l'OIM peut « *coopérer*

government money and a general animosity growing from conflicting political assignments and philosophical worldviews».

⁶⁴⁶ *Ibid.*

⁶⁴⁷ OIM, « *Environmentally-Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migrations* », 1996, p.93, Article consulté en ligne le 23 avril 2021.

https://publications.iom.int/system/files/pdf/environmentally_induced.pdf

⁶⁴⁸ A. SGRO

⁶⁴⁹ ECOSOC, Déclaration de J. van HEUVEN GOEDHART, Haut-Commissaire des Nations Unies pour le HCR, 3^{ème} session, 25 avril 1953. Voir aussi ECOSOC, Déclaration de J. van HEUVEN GOEDHART, Haut-Commissaire des Nations Unies pour le HCR, Genève, 20 juillet 1959.

⁶⁵⁰ HCR, Déclaration d'A. R. LINDT, Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés à l'occasion de la journée mondiale des Réfugiés, 9 avril 1959

⁶⁵¹ J. ELIE, « Interactions et filiations entre organisations internationales autour de la question des réfugiés (1946-1956) », dans *Relations internationales, op. cit.*, p. 39.

avec des organisations internationales, gouvernementales et non gouvernementales qui traitent des personnes migrantes ou réfugiées »⁶⁵². Par ailleurs, un document du HCR publié en 1999 explique que les partenariats sont à la base de la manière dont la protection internationale est envisagée dans la Convention de Genève et le Protocole de 1967. L'effectivité des opérations du HCR dépend de sa coopération avec les États, les organisations intergouvernementales, les organisations privées et d'autres entités⁶⁵³.

365. Les premières formes de coopération entre les deux institutions débutèrent en 1952⁶⁵⁴ à la suite d'échanges entre deux structures portant sur la nomination de membres expérimentés en tant qu'agents de liaison. Les deux organisations s'accordèrent sur la nécessité de mettre en place un échange d'informations et des dispositions destinées à éviter les chevauchements et les doubles emplois. L'OIM et le HCR officialisèrent leur collaboration à travers la tenue de réunions régulières dans les bureaux centraux et sur le terrain pour coordonner leurs opérations.

366. Au-delà du choix de la stratégie de coopération, la flexibilité du mandat de l'OIM est également un atout pour le HCR. Alors que le HCR est une organisation internationale centrée sur le mandat, l'OIM apparaît plus fonctionnelle. Faisant état d'une conversation avec la délégation belge au Comité exécutif, Gilbert Jaeger, alors directeur de l'assistance du HCR, commentait : « [M. Fourdin] est revenu sur l'idée d'une fusion du HCR et de l'OIM ou plutôt d'une absorption de ce dernier par le premier. M. Desy s'est objecté à juste titre que l'OIM pouvait s'occuper de problèmes lorsque le HCR, pour des raisons constitutionnelles, ne disposait que de très peu de libertés d'action, par exemple en retirant les Chiliens du Chili ou les Asiatiques ougandais de l'Ouganda »⁶⁵⁵.

367. En 2005, un rapport du SGNU sur le « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies » rendait compte des « lacunes importantes en matière de capacités », notamment au niveau de la gestion et de la protection des abris et des camps et de la nécessité de « remédier aux disparités d'assistance (protection des personnes déplacées dans leur propre pays et gestion des camps de réfugiés), il peut s'avérer nécessaire de mettre en place, à l'intérieur du système, des partenariats qui ne soient pas dirigés par un organisme donné »⁶⁵⁶. À la suite de ce rapport, un nouveau module de coordination et de gestion de camp (CCCM) a été créé dans le cadre de la réforme humanitaire

⁶⁵² CIME, Article 27, Mandat : « Sous réserve de l'approbation des deux tiers des membres du Conseil, l'Organisation peut reprendre de toute autre organisation ou institution internationale dont les objectifs ressortissent au domaine de l'Organisation, les activités, ressources et obligations qui pourraient être fixées par un accord international ou un arrangement convenu entre les autorités compétentes des organisations respectives ».

⁶⁵³ HCR, « Partenariat, un manuel de gestion des opérations pour les partenaires du HCR », édition révisée, mars 2004, p. 33. Article consulté en ligne le 5 octobre 2020 : <https://www.unhcr.org/fr/4ad2f83f36.pdf>

⁶⁵⁴ J. ELIE, « The historical roots of cooperation between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration », *op. cit.*, p. 353.

⁶⁵⁵ G. JAEGER, Note sur les « relations avec le CIME, Archives du HCR, Folio 795, fonds 11 Séries 1, 1 1/2/4, CIME. 09—1967/ 02-1973, 22 octobre 1974.

⁶⁵⁶ SGNU, Rapport du Secrétaire général, A/60/87-E/2005/78, paragraphe 28, 23 juin 2005, Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies, dans J. MC ADAM, G. S GOODWIN-GILL, « Le HCR et le changement climatique, les catastrophes naturelles et les déplacements humains », *op. cit.*, p. 8.

et de l'approche de responsabilité modulaire⁶⁵⁷. Celui-ci constitue une plate-forme pour les acteurs humanitaires qui œuvrent dans ce domaine. Il est coprésidé au niveau international par l'OIM et le HCR⁶⁵⁸ : le HCR est chargé du pilotage des réponses à apporter en cas de conflit et l'OIM en cas de catastrophe naturelle.

368. L'OIM a apporté une aide au HCR en matière d'action opérationnelle sur un certain nombre de terrains considérés comme complexes. Dans son document « Appel global » publié en 2009⁶⁵⁹, le HCR mentionnait le soutien que l'organisation avait reçu de l'OIM en 2008 : « *en assurant le transport de près de 50 000 réfugiés (essentiellement des Iraquiens et des individus réfugiés au Népal et en Thaïlande) dans des pays tiers aux fins de la réinstallation, ce qui représente une augmentation de plus de 70 pour cent par rapport à l'année précédente* ». Ce rôle de soutien logistique que remplit l'OIM s'observe notamment dans les services « pré-départ » aux personnes réfugiées qui sont en voies de réinstallation. Le HCR et l'OIM coopèrent ainsi dans le traitement des problèmes associés aux migrations mixtes, notamment en ce qui concerne le rapatriement des migrants bloqués dans un pays de transit ou arrêtés dans le cadre d'activités de lutte contre la traite des êtres humains⁶⁶⁰.

369. Cette coopération a également porté ses fruits en matière de coordination de l'assistance humanitaire post-catastrophe naturelle. Après les inondations survenues en 2010 au Pakistan, le HCR, soutenu largement par l'OIM, a ainsi dirigé le groupe interinstitutions de protection, ainsi que la coordination et la gestion des camps et des abris d'urgence⁶⁶¹. Le partenariat avec l'OIM peut être considéré comme précieux en ce qu'il a permis de diluer et mieux répartir les opérations de protection de populations à risque, qui ont ainsi pu recevoir de l'aide même lorsqu'elles ne relevaient pas du mandat du HCR. Les limites imposées aux HCR et de l'OIM ont ainsi pu être dépassées et ont permis des collaborations, compensant les écarts normatifs du mandat constitutif.

⁶⁵⁷ HCR, « *Emergency Handbook* », CCCM, « *Lignes directrices sur les centres collectifs* », 2005, p. 5 : « *La réforme humanitaire avait en effet identifié la coordination et la gestion des camps comme étant l'un des neuf domaines d'activité ayant pâti d'une absence de responsabilité prévisible dans des situations d'urgence humanitaire, ce qui a entraîné des disparités de traitement entre les différents camps* ». Rapport consulté en ligne le 8 avril 2021 :

<https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/Collective%20Centre%20Guidelines%20French.pdf>

⁶⁵⁸ Le module CCCM constitue une plate-forme pour les acteurs humanitaires qui œuvrent dans ce domaine. À l'échelle mondiale, le module élabore des politiques, fixe des normes, met en place des partenariats et renforce les compétences dans le domaine de la gestion et de la coordination des camps. Il comprend les membres suivants : CARE International, le Conseil danois pour les réfugiés, le Comité international de secours, la Fédération luthérienne mondiale, le Conseil norvégien pour les réfugiés, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et Shelter centre.

⁶⁵⁹ HCR, « *Appel global du HCR — Coopération avec les partenaires* », 2009, p.53. Article consulté en ligne sur le site du HCR le 19 octobre 2020 : <https://www.unhcr.org/fr/4ad2f6cce.pdf>

⁶⁶⁰ *Ibid* : « *En 2009, les deux partenaires s'efforceront d'accélérer la réinstallation des femmes et des filles dans des situations à risque, ainsi que des personnes souffrant de problèmes de santé. Une autre tâche, tout aussi importante, consistera à organiser l'orientation des dossiers des victimes de la traite qui sont peut-être dans une situation assimilable à celle des réfugiés. Enfin, l'OIM et le HCR coopéreront à un projet visant à évacuer les réfugiés qui ont de graves problèmes de protection dans les centres de transit aménagés à cet effet en Roumanie et aux Philippines, avant de les réinstaller dans des pays tiers* ».

⁶⁶¹ HCR, Annexe D, Tableau des opérations en situation de catastrophe, 1999–2016. Au niveau global, le Groupe de coordination du camp et de gestion de camp (CCCM) est dirigé conjointement par le HCR et l'OIM. Voir J. MC ADAM, S. GOODWIN-GILL, « Le HCR et le changement climatique, les catastrophes naturelles et les déplacements humains », *op. cit.* p. 12.

B) Les conséquences matérielles d'une expansion d'une appropriation des migrations environnementales pour le HCR et l'OIM

370. Le HCR est un acteur pionnier et incontournable de la protection internationale et de l'asile, tout en étant également dépendant des États qui le financent. La bonne exécution des missions du HCR est conditionnée par un financement étatique régulier, tourné vers la protection juridique des personnes, laissant une place réduite à l'intégration de nouvelles thématiques de travail. L'organisme international spécialisé se trouve ainsi limité dans l'élargissement de ces actions de protection à un nouveau public de bénéficiaires par les contributions des États dont elle dépend (1). L'OIM se positionne en tant qu'acteur proactif, au cœur des mécanismes de coordination de réponse humanitaire. Ainsi, les interventions régulières post-catastrophes de l'organisation participent à l'accroissement de sa légitimité institutionnelle dans le paysage international des acteurs de l'action humanitaire. Si l'OIM dispose d'une marge de manœuvre opérationnelle intéressante en ce que son mandat lui permet d'intervenir au-delà des limites strictes de celui-ci, l'organisation ne peut se soustraire aux réalités économiques et matérielles. Le fonctionnement « par projet » et les financements de court terme obtenus par l'organisation interrogent toutefois sa capacité à intervenir de façon pérenne et régulière dans un contexte d'urgence post-catastrophe naturelle (2).

1) La dépendance financière du HCR aux contributions étatiques, un obstacle à l'élargissement du mandat

371. En dépit de l'acquisition d'une relative autonomie des organisations internationales, celles-ci n'échappent pas à la tutelle des États qui dirigent leurs instances de gouvernance, financent leurs budgets, leur personnel, et leurs politiques⁶⁶². À ce titre, elles sont maintenues dans un rapport de subordination à l'égard de ces derniers qui ne les autorise pas à susciter des conflits à l'encontre de leurs instances de gouvernance. Par ailleurs, le système d'aide internationale peut être vu comme une arène où différentes organisations concourent pour des ressources économiques et parfois les mêmes financements. Le système d'aide est établi par les organismes donateurs les plus hauts placés⁶⁶³. Les paradigmes dominants dans le système de l'aide internationale se redéfinissent dans le temps, principalement en fonction des priorités indiquées par les bailleurs de fonds. Le HCR a dû conserver sa place dans ce contexte concurrentiel.

372. Après six années d'activités en matière d'accueil ; logement, ravitaillement, soins sanitaires, formation, transport, assistance juridique, le mandat de l'OIR s'est achevé en 1952 après que l'organisation ait accordé sa protection à plus d'un million de personnes réfugiées. La dissolution de l'OIR s'expliquait à la fois par l'inadéquation de son mandat au regard des

⁶⁶² F. PETITEVILLE, « Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ? », dans *Gouvernement et action publique*, vol. 5, n° 3, 2016, pp. 123.

⁶⁶³ G. SCALETTARIS, « Enquête auprès du siège du HCR : données empiriques et premières réflexions », dans *REVUE Asylon(s)*, n° 2, octobre 2007, Terrains d'ASILES. Article consulté le 23 avril 2021 : <http://www.reseau-terra.eu/article668.html>

nouveaux besoins⁶⁶⁴, mais aussi par un sentiment d'inefficacité et un coût d'activité trop important pour les pays principaux contributeurs⁶⁶⁵. Lors des négociations portant sur la rédaction de la convention relative au statut des réfugiés de 1951 et sur l'établissement du mandat du HCR, les États-Unis ont manifesté leur volonté d'établir une institution temporaire, dont le mandat serait limité dans le temps et la capacité opérationnelle peu développée.

373. À sa création, le HCR semblait relativement faible et peu opérant. Limité dans le temps pour une période de trois ans, il était doté d'un budget de 300 000 dollars pour sa première année fléchée strictement pour des tâches administratives⁶⁶⁶. Les fonctions du HCR ne recouvraient alors pas les activités opérationnelles et l'organisation s'appuyait sur un modeste « fonds d'urgence »⁶⁶⁷ et les États-Unis n'apportèrent aucune contribution avant 1955. Par ailleurs, le Haut-Commissaire n'était pas autorisé à « *faire appel aux gouvernements pour obtenir des fonds ou faire un appel général, sans l'approbation préalable de l'Assemblée générale* »⁶⁶⁸.

374. Louise W. Holborn, politologue, observait alors ⁶⁶⁹: « *les rédacteurs du Statut du HCR avaient convenu du fait que l'organisation ne devrait atteindre ses objectifs qu'en engageant d'autres personnes pour mener à bien la dimension opérationnelle de ses activités. Les rédacteurs supposaient que le Haut-Commissaire n'aurait ni le personnel ni les fonds nécessaires pour entreprendre lui-même de telles activités [d'assistance]. Même en ce qui concerne la protection internationale, le rôle prédominant du Haut-Commissaire était considéré comme étant de stimuler et d'encourager les gouvernements à prendre des mesures plus favorables pour les réfugiés plutôt que d'effectuer des services directs aux réfugiés ou groupes de réfugiés* »⁶⁷⁰.

375. Dès sa prise de fonction, le premier Haut-Commissaire a tenté d'élargir ses prérogatives en matière budgétaire afin d'assurer le financement d'opérations de secours et d'assistance matérielle⁶⁷¹. En 1951, il tenta de convaincre l'AGNU de mettre en place un fonds de secours à cet effet et fut soutenu par de nombreuses ONG⁶⁷². En dépit de l'opposition des États-Unis, l'AGNU accepta la création d'un fonds limité d'assistance aux réfugiés,

⁶⁶⁴ Les « nouveaux » réfugiés, en-dehors des frontières européennes, n'entraient pas dans le domaine de compétence de l'OIR, du moins pas ceux ayant quitté leur pays après 1950.

⁶⁶⁵ J. ELIE, « Interactions et filiations entre organisations internationales autour de la question des réfugiés (1946, 1956) », *op. cit.*, p. 44.

⁶⁶⁶ J. VERNANT, « Les réfugiés dans l'après-guerre : rapport préliminaire d'un groupe d'étude », Genève, ONU, 1951, p. 39.

⁶⁶⁷ G. LOESCHER, *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, *op. cit.* p. 44: Le 2 février 1952, l'Assemblée générale a adopté de justesse une résolution établissant le Fonds d'urgence des Nations Unies et autorisant le haut-commissaire à lancer un appel aux gouvernements pour des contributions.

⁶⁶⁸ AGNU, A/RES/428 (V), *op. cit.*, par. 10

⁶⁶⁹ L. W. HOLBORN, *Refugee: A Problem of Our Time: The Work of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1951-1972*, Cambridge University Press, 1975, p. 104.

⁶⁷⁰ Traduction de l'auteur. Propos originaux : « *This phraseology reflects the fact that the drafters of the Statute agreed that the UNHCR should achieve its aims by enlisting others to carry out the actual operations. The drafters assumed that the High Commissioner would have neither the staff nor the funds to undertake such activities himself. Even in regard to international protection, the predominant role of the High Commissioner was seen as being to stimulate and encourage action by governments to achieve more favorable treatment of refugees rather than to perform direct services for individual refugees or groups of refugees* ».

⁶⁷¹ J. ELIE, « Interactions et filiations entre organisations internationales autour de la question des réfugiés (1946, 1956) », *op. cit.*, p. 45.

⁶⁷² G. J. van HEUVEN GOEDHART, « People Adrift », dans *Journal of International Affairs*, vol. VII, n° 1, 1953, pp. 10-11.

conditionné à des actions d'urgence⁶⁷³. Cette marge de manœuvre financière a permis à l'institution d'augmenter les effectifs et de financer davantage d'opérations auprès des personnes réfugiées (installations de camps, bien matériels de première nécessité notamment).

376. En 1950, le HCR a été lancé avec un budget annuel de 300 000 dollars, en constante augmentation depuis. En 1990, son budget annuel s'élevait à plus d'un milliard de dollars. L'élargissement du mandat du HCR dans les années 60 et ses interventions dans des conflits internes et sur plusieurs continents ont fait voler en éclat la représentation du HCR comme celle d'une institution temporaire. En 1953, on recensait une centaine de fonctionnaires au sein du HCR, un chiffre qui a doublé en 1959 (242 salariés) et n'a cessé ensuite de croître.

377. En 2020⁶⁷⁴, le budget voté par le Comité exécutif du HCR s'élevait à 9,131 milliards de dollars⁶⁷⁵ pour atteindre le triste record annuel de 10,714 milliards de dollars en 2022⁶⁷⁶. A la fin de l'année 2022, le HCR comptait 20 739 employés et vacataires dont 91 % sont basés sur le terrain, répartis dans 135 pays et territoires⁶⁷⁷. Les dépenses administratives du HCR sont imputées sur le budget de l'ONU et les dépenses afférentes à l'activité du Haut-Commissariat sont couvertes par des contributions volontaires (moins de 2 % sont prélevés sur le budget régulier des Nations Unies afin de couvrir les frais de fonctionnement). Le budget annuel du HCR couvre « *des programmes annuels comme le soutien aux opérations régulières et des programmes additionnels pour couvrir les situations d'urgence ainsi que les opérations de rapatriement à grande échelle* »⁶⁷⁸. Par ailleurs, le HCR a la charge de la gestion des fonds qu'il reçoit en vue de l'assistance aux réfugiés qu'il répartit entre les organismes publics et privés les plus qualifiés pour mener à bien cette assistance.

378. Pendant les années 90, sous la direction du Haut-Commissaire Sadako Ogata, le HCR a accru le caractère opérationnel de ses interventions, devenant l'une des principales institutions humanitaires à côté du Programme alimentaire mondial. L'action du HCR est marquée par la systématisation des camps comme modalité d'assistance aux réfugiés et la multiplication des partenariats avec les ONG au début des années 90. Le volet humanitaire du HCR devient plus important que le volet juridique, se traduisant par une explosion de la taille et du budget alloué aux interventions⁶⁷⁹.

379. Le développement de ses opérations humanitaires a permis au HCR de sortir d'une application stricte et restrictive de la protection, fondée uniquement sur les droits des personnes réfugiées reconnus par la Convention de Genève. Le concept de « protection » a été élargi et a permis d'incorporer les avancées du droit international des droits de l'homme et du droit

⁶⁷³ G. LOESCHER, « The UNHCR and World Politics: A Perilous Path », *op. cit.* p. 44

⁶⁷⁴ Afin de mener à bien les tâches relevant de sa compétence en matière de protection des personnes déplacées de force, le HCR a communiqué un besoin financier de 9,1 milliards de dollars US en 2020. Article consulté en ligne le 1^{er} février 2021 :

<https://www.unhcr.org/dach/ch-fr/en-bref/structure-et-financement#:~:text=Les%20programmes%20d'aide%20du,de%20fondations%20et%20de%20particuliers.>

⁶⁷⁵ HCR, « *Global Focus : les besoins du HCR* », dans « *Appel global du HCR, Actualisation 2021* », 2022, p. 13.

⁶⁷⁶ HCR, Aperçu statistique, site officiel consulté le 13 septembre 2023 : <https://www.unhcr.org/fr/en-bref/qui-sont-nous/aperçu-statistique>

⁶⁷⁷ *Ibid.*

⁶⁷⁸ *Ibid.*

⁶⁷⁹ M. FRÉSIA, « Une élite transnationale : la fabrique d'une identité professionnelle chez les fonctionnaires du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés », *op. cit.* p. 178 : « *En 1951, le HCR comptait 34 personnes basées principalement à Genève avec un budget de 300 000 dollars. Aujourd'hui, il compte 6 500 personnes pour un budget de plus d'un milliard de dollars* ».

international humanitaire. Cependant, l'accroissement des opérations d'envergure humanitaire a un coût et le HCR a très rapidement alerté les États membres de l'AGNU quant à l'ajustement des financements nécessaires pour parvenir à répondre à celles-ci. En 2002, le Haut-Commissaire en poste Ruud Lubbers craignait une réduction des opérations d'assistance, faute de moyens financiers et des coupes budgétaires « *extrêmement pénibles [qui] ont affecté les réfugiés et nos activités pour les réfugiés dans le monde. Alors que les besoins sont croissants, le HCR continue d'obtenir avec peine les ressources minimales* »⁶⁸⁰.

380. L'élargissement du mandat de protection du HCR à destination d'une nouvelle catégorie de bénéficiaires, les déplacés environnementaux, comporte des enjeux financiers majeurs. Mathilde Tiberghien, *Senior Human Resources Officer* rappelle que l'institution « (...) *repose essentiellement sur des contributions volontaires des États et qu'il se trouve en permanence en situation virtuelle de cessation de paiement (...)* »⁶⁸¹. La volonté et la capacité financière de donateurs à fournir les fonds nécessaires est une condition sine qua none pour permettre au HCR d'assurer de nouvelles compétences de protection.

381. Actuellement, les programmes d'aide du HCR sont principalement financés par des contributions volontaires émanant de gouvernements, du CERF (Fonds central d'intervention d'urgence des Nations Unies), mais également de fondations et de particuliers. La contribution la plus importante (86 %) est allouée par les gouvernements et l'Union européenne, 6 % des fonds proviennent de sources interétatiques et 6 % du secteur privé. Le budget de fonctionnement du HCR est prélevé sur le budget régulier des Nations Unies et s'élève à seulement 2 %. Enfin, le HCR reçoit des apports en nature tels que des tentes, des médicaments ou des véhicules de transport. En principe, le HCR s'efforce d'affecter les fonds vers les besoins les plus urgents, la priorité étant d'assurer la protection des réfugiés et demandeurs d'asile. Régulièrement, il fait face à un delta important entre les besoins évalués et les fonds dont il dispose réellement. Il recourt alors à des appels de fonds pour combler ce déficit, une situation perçue comme une opportunité par certains États d'influencer le HCR en fonction de leurs intérêts géopolitiques⁶⁸².

382. Dans le cas où le HCR élargissait ses compétences de protection aux personnes déplacées pour des raisons environnementales, il est fort probable que les États refusent d'augmenter leurs contributions. Le HCR pourrait se tourner vers des appels de fonds ponctuels, relayés par des médias, à destination des acteurs privés. Cependant, une telle démarche aurait vraisemblablement un impact politique sur l'adoption du budget annuel du HCR par le COMEX, or l'adoption du budget marque l'approbation des États membres à l'égard des opérations menées par l'institution. Par ailleurs, dans le cas d'une collecte de fonds réalisée par le HCR, celle-ci devrait respecter un certain nombre de critères relatifs au cadre du mandat et ne pas mobiliser des fonds non affectés à des programmes existants pour les replacer dans de nouveaux programmes.

⁶⁸⁰ HCR, « *Le manque de fonds compromet les opérations du HCR* », 22 octobre 2002. Article consulté en ligne le 1er novembre 2020 : <https://www.unhcr.org/fr/news/press/2002/10/4acf42a223/manque-fonds-compromet-operations-hcr.html>

⁶⁸¹ L. MAERTENS, « *Le HCR et l'appropriation progressive de l'agenda environnemental* », *op. cit.*, p. 113.

⁶⁸² M. CULLEN, M. CULLEN, « *The legal relationship between the UN and IOM. What has changed since the 2016 cooperation agreement ?* », *op. cit.*, p. 175.

2) *Le financement discontinu des programmes environnementaux de l'OIM par les États*

383. Le déploiement d'opérations post-catastrophes naturelles par l'OIM a fait l'objet d'un consensus de la part de ses États membres, qui s'observe dans le soutien financier que l'agence a reçu. Entre 2009 et 2023, l'organisation a reçu 720 millions de dollars US afin de renforcer ses interventions humanitaires à la suite de catastrophes naturelles dans plus de 30 pays⁶⁸³. Les interventions ciblaient plus spécifiquement l'assistance humanitaire immédiate, le développement d'activités de réduction de catastrophe et la gestion de risques sur le long terme⁶⁸⁴. Cette approbation a contribué au renforcement de sa légitimité d'acteur opérationnel dans le domaine de l'assistance humanitaire post-catastrophe naturelle et lui a permis d'envisager plus aisément la thématique des déplacements liés à des facteurs environnementaux comme une nouvelle prérogative potentielle.

384. L'investissement et le développement de l'expertise de l'OIM sur la thématique des migrations environnementales démontrent une nouvelle stratégie de développement politique. Il est important de noter que cette montée en compétence a été permise grâce à la flexibilité de son mandat. Les États membres de l'OIM se sont accordés sur un acte constitutif relativement large et ambigu accordé à l'organisation et son périmètre de compétence en matière de migrations internationales n'est pas délimité. La Constitution de l'OIM lui confère une certaine souplesse lui permettant d'intégrer de nombreux projets et des thématiques relativement larges à ses services de migrations.

385. Par ailleurs, ce « flou » quant à la délimitation du périmètre de compétences de l'OIM a des conséquences sur son modèle de financement. L'OIM dispose d'un degré d'autonomie opérationnelle élevé. Si les États décident de ne pas financer l'expansion de l'OIM dans une nouvelle région par leurs propres contributions, il est toutefois peu probable qu'ils s'y opposent si celle-ci a trouvé une autre source de financement. Par ailleurs, son autonomie lui permet d'explorer, d'investir de nouvelles thématiques et de « *comblent une lacune si elle trouve un financement* »⁶⁸⁵.

386. Cette souplesse est un des facteurs d'explication de l'aisance avec laquelle l'OIM s'est saisie de la migration environnementale, comme nouvel objet d'étude et de production de normes à destination des États. En 2008, l'OIM a reçu un premier soutien financier explicite de la part d'un État membre, la Grèce, pour organiser une demi-journée d'étude sur le changement climatique, la dégradation environnementale et les migrations⁶⁸⁶. Le soutien financier de la Grèce est qualifié par la politologue Nina Hall d'acte de connivence, afin de faire pression sur les États membres pour qu'ils reconnaissent le rôle de l'OIM dans la réponse aux enjeux liés à l'environnement, le changement climatique et les migrations⁶⁸⁷.

387. L'OIM a cherché à faire connaître son savoir-faire et son expertise opérationnelle en matière de déplacements de population liés à des facteurs environnementaux. L'OIM a publié un répertoire de ses activités dans le domaine de la migration, du changement climatique

⁶⁸³ D. IONESCO, « L'OIM et la gouvernance des migrations environnementales », *op. cit.* p. 93.

⁶⁸⁴ *Ibid.*

⁶⁸⁵ N. HALL, « How IOM Reshaped Its Obligations on Climate-Related Migration », *op. cit.*, pp. 219-220 : Interview with IOM and UNHCR member state representatives (Geneva, 7 May 2012).

⁶⁸⁶ *Ibid.*, pp. 220-221.

⁶⁸⁷ *Ibid.*

et de l'environnement intitulé « *Compendium of IOM's Activities in Migration, Climate Change and the Environment* », décrivant pas moins de 40 projets menés dans 28 pays et quatre sous-régions en 2009⁶⁸⁸.

388. Si ces projets ont mis en lumière la capacité des bureaux décentralisés de l'OIM à intégrer cette nouvelle thématique, cette démarche a soulevé de nombreux questionnements sur la délimitation du mandat de l'organisation. Certains projets s'inscrivaient pleinement dans le champ de compétences du PNUE, du PNUD ou d'agences de développement. Certains États ont alors refusé de financer certains projets, considérant qu'ils ne faisaient pas partie du mandat de l'OM et ne constituaient pas une compétence principale⁶⁸⁹. Si la « projectisation environnementale » de l'OIM a constitué ici un véritable atout et un accélérateur pour la visibilité de l'OIM sur la scène internationale en matière d'expertise sur les migrations environnementales, elle comporte toutefois des incohérences au regard de son mandat initial.

⁶⁸⁸ OIM, « *Environnement, changement climatique et migration : approche et activités de l'OIM* », 2011, p. 2.

⁶⁸⁹ N. HALL, « How IOM Reshaped Its Obligations on Climate-Related Migration », *op. cit.*, pp. 222-223 : Nina HALL évoque le refus d'un État de financer des opérations de reboisement en Haïti, considérées comme trop éloignées de son mandat principal.

Conclusion

389. Le travail de recherche et de réflexion mené par les organisations internationales au cours des années 90 sur les déplacements forcés de population en raison de facteurs climatiques et environnementaux a permis d'inscrire ce sujet en tant que problème public. L'inscription progressive de la migration liée à des facteurs environnementaux et climatiques à l'agenda du CSNU puis à celui de la CCNUCC a hissé ce sujet au rang des problématiques impliquant une coopération multilatérale interacteurs. Inclus dans cet espace de coopération, le HCR et l'OIM ont initié un travail d'appropriation, plus ou moins proactif selon la structure et le développement des axes de recherche et de plaidoyer.

390. Dès le début des années 2000, le HCR et l'OIM se sont intéressés à l'environnement comme une « variable » de bonne gestion des camps puis comme un « facteur » légitimé de déploiement de l'aide humanitaire internationale dans un contexte de catastrophe naturelle. Les interventions du HCR et de l'OIM sont conscrrites au cadre de l'assistance humanitaire auprès des États qui en font la demande. La gouvernance post-catastrophe naturelle « en réseau » leur permet toutefois d'asseoir leur légitimité et leur crédibilité sur cette question.

391. L'OIM dispose d'une capacité d'intervention assouplie au regard de celle prévue par le cadre de mandat du HCR. La piste d'une protection élargie accordée aux personnes déplacées pour des raisons environnementales est rendue possible par la flexibilité du mandat de l'organisation. L'agence a conservé son ancrage de terrain auprès des bénéficiaires qui relèvent de son mandat, mais aussi auprès des acteurs purement humanitaires. D'autre part, elle a alloué une part de plus en plus importante de ses ressources à la fourniture d'une aide humanitaire aux migrants affectés par les conflits et les catastrophes naturelles et à la défense de leurs droits⁶⁹⁰. Si l'OIM intervient très régulièrement sur le volet humanitaire post-catastrophe naturelle, l'organisation se positionne également en tant qu'acteur expert de la réduction des risques de catastrophes naturelles.

392. L'occupation par le HCR et l'OIM d'un espace d'intervention similaire entretient cependant les risques d'une mise en concurrence sur les plans politiques et financiers, notamment à l'égard des donateurs habituels. Les États et partenaires privés qui financent les deux structures pourraient « mutualiser » les dépenses en les incitant à coopérer davantage, ou à l'inverse, en les mettant en concurrence. Cette montée en puissance de l'OIM dans un espace de gouvernance de la protection internationale, historiquement marqué par la prédominance du HCR, renforce la méfiance de l'institution onusienne de protection des réfugiés pour l'OIM.

⁶⁹⁰ The New Humanitarian, « *Faut-il que l'OIM repense son approche après son adhésion aux Nations Unies ?* », 2016. Article consulté en ligne le 17 avril 2021 : <https://www.thenewhumanitarian.org/fr/analyses/2016/08/12/faut-il-que-l-oim-repense-son-approche-apres-son-adhesion-aux-nations-unies>

TITRE II : UN DROIT DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ÉVOLUTIF : LES MARGES DE MANŒUVRE JURIDIQUES ET OPÉRATIONNELLES DU HCR ET DE L'OIM DANS LA PROTECTION JURIDIQUE DES DÉPLACÉS ENVIRONNEMENTAUX

393. Le juriste Richard Kolb distingue l'État de l'organisation internationale en ces termes : « *Si l'État possède tout, à moins qu'on ne le lui enlève, l'organisation ne possède rien, avant qu'on ne le lui attribue* »⁶⁹¹. Néanmoins, le droit international admet un aménagement du principe de spécialité, permettant une interprétation plus élargie des mandats des organisations internationales⁶⁹². Conformément au principe de spécialité, une organisation internationale ne peut intervenir que dans les domaines qui lui ont été dévolus par son acte ou traité constitutif. L'organisation internationale dispose de compétences d'attribution que les États leur donnent pour mission de promouvoir. Ainsi, une organisation internationale peut s'appuyer sur le principe des compétences implicites pour s'octroyer des pouvoirs absents de son mandat constitutif, poursuivant une interprétation téléologique.

394. Les organisations internationales, incluant les institutions spécialisées, ont construit leur légitimité politique et diplomatique en présentant des missions et actions qui poursuivent des objectifs d'intérêt général⁶⁹³. Les organisations internationales ont une autorité morale spécifique, renforcée par la demande des États de fournir durablement des biens publics au niveau mondial⁶⁹⁴. En tant qu'acteurs de la société internationale, le HCR et l'OIM promeuvent un ensemble de valeurs de solidarité, de lutte contre les violations des droits de l'homme et de protection des personnes réfugiées, migrantes et déplacées pouvant être associées à la défense d'un intérêt général international. L'émergence de la thématique des migrations environnementales, nouveau sujet d'intérêt général, a questionné promptement la capacité et la volonté du HCR et de l'OIM à s'en saisir.

395. Le HCR et l'OIM ont été perçus comme des acteurs légitimes pour apporter une expertise et des pistes de protection en faveur des déplacés environnementaux au regard du développement de leur activité d'assistance humanitaire post-catastrophes naturelles. Les années 1990 ont été marquées par l'internationalisation des opérations de secours post-catastrophes naturelles et la mise en place concomitante de dispositifs de coopération interacteurs entre organisations internationales et organisations non gouvernementales. Le HCR et l'OIM sont alors devenus des acteurs institutionnels majeurs, mobilisés dans des dispositifs d'assistance humanitaire post-catastrophe naturelle. Bien que ces interventions ne relèvent d'aucune disposition prévue dans leurs mandats respectifs, l'assentiment accordé par la communauté internationale révèle la possibilité d'une adaptation des cadres juridiques existants.

396. Cette marge de manœuvre accordée par les États au HCR et à l'OIM a mis en lumière le dépassement de certains acquis du droit international au moyen d'une interprétation

⁶⁹¹ CIJ, *Avis sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Recueil 1949, 11 avril 1949

⁶⁹² CIJ, *Avis sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Recueil 1949, 11 avril 1949

⁶⁹³ P. de SENARCLENS, *Mondialisation, souveraineté et théorie des relations internationales*, Armand Colin, Paris, 1998, pp. 41-42.

⁶⁹⁴ *Ibid.*

contextuelle. La recherche d'instruments, dans le droit des organisations internationales, au service de l'élargissement des mandats du HCR et de l'OIM, fera l'objet d'une étude prospective. Par ailleurs, l'hypothèse de l'application d'une responsabilité du HCR et l'OIM, à l'aune de leurs interventions post-catastrophes naturelles sera étudiée (Chapitre I). Les interventions régulières du HCR et de l'OIM en matière d'intervention post-catastrophe naturelle ouvrent une piste dans la quête de nouvelles compétences de protection des déplacés environnementaux de nature coutumière. La théorie des « bons offices », pratique coutumière du HCR, sera notamment explorée comme une piste de protection (Chapitre II).

CHAPITRE I : LE DÉPASSEMENT DES ACQUIS DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC PAR UNE INTERPRÉTATION CONTEXTUELLE

397. L'interprétation supranationale de l'organisation lui confère une forme d'autorité et de légitimité pour dépasser les intérêts stricts des États et tendre à promouvoir des valeurs de paix, de protection, de développement économique dans l'espace de la communauté internationale. Le rapport des États aux organisations internationales est fondé sur la nécessité d'instaurer un instrument institutionnel international capable de diffuser une culture nouvelle respectant les valeurs et les règles des différents partenaires. Cette dynamique s'inscrit dans la poursuite d'un intérêt et d'un bien commun s'élevant au-dessus des préoccupations « étroites et égoïstes des États »⁶⁹⁵. Le concept de crédibilité⁶⁹⁶ participe au maintien de la légitimité d'une organisation internationale. Suivant la perspective wébérienne, les bureaucraties modernes incarnent une forme d'autorité légale rationnelle qui produit les connaissances et les règles impersonnelles inhérentes aux exigences de la modernité⁶⁹⁷.

398. Le phénomène de création et d'institutionnalisation d'une organisation internationale n'est pas le résultat d'un processus social spontané. En effet, il est lié à la conviction et à la volonté d'un certain nombre d'acteurs étatiques de créer cette nouvelle organisation afin d'atteindre certains buts considérés comme désirables et inaccessibles par les moyens de l'action individuelle⁶⁹⁸. L'existence d'une volonté collective et d'une dynamique de coopération interétatique dans la création d'une nouvelle organisation internationale participe au développement et à la légitimité de celle-ci.

399. Créé dans un contexte historique post-Seconde Guerre mondiale, le HCR et l'OIM sont mus par une volonté de concourir à l'objectif de maintien de la paix. Les deux institutions ont bâti leur légitimité sur la protection et l'assistance auprès des personnes migrantes et réfugiées. La piste d'un élargissement de leurs mandats respectifs pour assurer la protection d'une nouvelle catégorie de bénéficiaires met en tension leur crédibilité, à la fois sur le plan interne et à l'égard des États. En effet, certains États demeurent dubitatifs quant à leur capacité à absorber cette nouvelle attribution, quand d'autres, plus méfiants, pointent le risque d'un élargissement de mandat trop important. Maintenir et assurer leur crédibilité est un enjeu fondamental pour le HCR et l'OIM, dépendants financièrement des contributions à majorité étatique.

400. Dans la seconde moitié du XXe siècle, la thématique de l'environnement émerge en tant que problème public global sur la scène internationale⁶⁹⁹. Il est attendu d'un certain nombre d'agences de l'ONU, créées dans le but de répondre, de façon sectorielle et spécialisée à des besoins relevant de l'intérêt général, de produire des réponses institutionnelles. Ces

⁶⁹⁵ J-M. COICAUD, « Réflexions sur les organisations internationales et la légitimité internationale : contraintes, pathologies et perspectives », dans *Revue internationale des sciences sociales*, 2001/4 (n° 170), p. 578.

⁶⁹⁶ Voir Chapitre I, page 14, paragraphe 4.

⁶⁹⁷ P. de SENARCLENS, « Les organisations internationales face aux défis de la mondialisation », dans *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 170, no. 4, 2001, p. 565.

⁶⁹⁸ M. VIRALLY, « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale », dans *Mélanges offerts à Charles Rousseau : la communauté internationale*, Pedone, Paris, 1974, pp. 278-280.

⁶⁹⁹ Bien que le principe de spécialité demeure un outil de limitation de l'action d'une organisation internationale en vertu du respect de la souveraineté des États, celui-ci n'est pas incompatible avec l'attribution d'objectifs et de missions très générales à une organisation internationale.

institutions sont tenues de participer au multilatéralisme interactif, de coopérer et de répondre à de nouveaux sujets de préoccupation afin de garantir leur légitimité, construite sur la poursuite de missions et d'actions en vertu de convictions morales, d'idéaux philosophiques et éthiques. En effet, le HCR et l'OIM ont été interpellés par des ONG et la société civile sur la thématique des déplacements de population pour des raisons environnementales et climatiques émergeant dans la gouvernance internationale de l'environnement. Évoluant dans un écosystème multiple, complexe et concurrentiel, le HCR et l'OIM ont été rapidement amenés à se positionner sur leur capacité de protection et d'intervention auprès de ces nouveaux bénéficiaires. Dès lors, il est attendu de ces deux institutions qu'elles produisent un discours afin de conserver leur légitimité et leur crédibilité sur la scène internationale.

401. Plusieurs pistes d'un élargissement de leurs compétences, sur le fondement des instruments et pratiques relevant du droit des organisations internationales, seront étudiées sous le prisme de l'analyse prospective. (Section I). Afin de pallier la carence ponctuelle des États et d'assurer l'assistance humanitaire et la protection juridique de ces nouveaux potentiels bénéficiaires, les pistes juridiques d'un dépassement de la rigidité des mandats du HCR et de l'OIM sont explorées. Une attention est accordée à la responsabilité de protéger, concept historiquement construit à l'échelle d'un État, dont l'élargissement de la portée à des organisations internationales et, dans le cas de notre recherche, au HCR et à l'OIM sera ici étudié (Section II).

Section I : La recherche prospective d'instruments d'élargissement des mandats du HCR et de l'OIM dans le droit des organisations internationales

402. Afin de se maintenir dans un système concurrentiel, les organisations internationales sont tenues de soigner et renouveler leur légitimité à l'égard de leurs membres, étatiques ou non⁷⁰⁰. Le HCR et l'OIM se trouvent pris dans une logique de redevabilité contradictoire vis-à-vis des États et des nouveaux bénéficiaires, pour lesquels elles tentent d'assurer des missions de protection et d'assistance. Dans le cas du HCR, tout élargissement du mandat ne peut s'effectuer sans un assentiment préalable des États. En dépit de son mandat flexible, l'OIM est également tenue par des relations partenariales avec les États, essentielles à sa survie financière et institutionnelle (Paragraphe I). À ces contraintes matérielles et politiques, le droit international offre toutefois des pistes d'exploration. À travers la recommandation, un pouvoir reconnu aux organisations internationales dont il est fait mention dans leurs actes constitutifs, le HCR et l'OIM pourraient adresser aux États une demande d'extension de leur périmètre d'action (Paragraphe II).

Paragraphe 1. Le HCR et l'OIM au cœur d'un nouvel enjeu de protection d'intérêt général

403. La capacité d'influence et de légitimation varie d'une organisation internationale à une autre, en fonction de ses objectifs politiques, des ressources qu'elle peut mobiliser et de son poids sur la scène internationale⁷⁰¹. Le système onusien a construit sa légitimité et sa crédibilité en s'engageant pour la préservation de la paix, la sécurité internationale et la coopération en vue de respecter les droits humains fondamentaux. La migration environnementale, nouvelle thématique d'intérêt général (A) interroge la capacité du HCR et de l'OIM à se saisir de cet enjeu tout en préservant leur crédibilité et leur légitimité (B).

A) La migration environnementale, une nouvelle thématique d'intérêt général pour le système onusien

404. Historiquement introduite dans la gouvernance internationale de l'environnement, la migration environnementale a été progressivement intégrée à de nouveaux espaces de discussions internationales. À la jonction entre le champ de gouvernance de l'asile et des migrations, des droits humains, du développement et de l'environnement, la migration environnementale constitue un sujet d'intérêt général pour plusieurs organisations internationales (1). À plusieurs égards, les actions de protection et d'assistance humanitaire menées par l'OIM et le HCR relèvent d'une mission d'intérêt général. Dès lors, l'extension de

⁷⁰⁰ M. VIRALLY, « Le rôle des organisations internationales dans l'atténuation et le règlement des crises internationales » dans *Politique étrangère*, n° 6, 1976, 41^e année. p. 540.

⁷⁰¹ C. TENENBAUM, « Chapitre 4 — La médiation des organisations intergouvernementales », dans G. DEVIN, *Faire la paix*, Presses de Sciences Po, 2009, p. 113.

leurs compétences pour répondre à cet enjeu de protection d'envergure internationale peut être approfondie (2).

1) La migration environnementale, un sujet d'intérêt général pour les organisations internationales

405. La migration environnementale est au confluent de plusieurs espaces de gouvernance et de régimes du droit international public : droit international des réfugiés et de la migration, droit international de l'environnement et droit international des droits humains. La corrélation entre les dispositions prévues par ces différents droits ne soulève cependant pas les mêmes problématiques pour chacun des acteurs qui les portent. Les déplacements forcés de population pour des raisons environnementales constituent à la fois un problème public et un sujet d'intérêt général. Alice Baillat, politologue, qualifie la migration environnementale de problème public⁷⁰², en ce qu'elle agrège des acteurs qui poussent à faire de ce sujet un nouveau problème public nécessitant l'élaboration de politiques publiques spécifiques, influence le positionnement de ces acteurs et interroge leurs contraintes politiques et institutionnelles⁷⁰³.

406. L'existence d'un forum hybride⁷⁰⁴ dans lequel les acteurs institutionnels, politiques, associatifs et médiatiques cherchent à prendre part à la formulation, la définition et la présentation du problème permet de rompre avec une lecture cloisonnée de cette thématique. Le choix d'une transversalité et d'une approche circulaire de l'information comporte toutefois de nouveaux défis. L'inscription de la protection des personnes déplacées pour des motifs environnementaux et climatiques à l'agenda des discussions de la communauté internationale s'accompagne de désaccords, les acteurs ne sachant à qui imputer la responsabilité causale et politique du problème.

407. Dès les années 90, le sujet des déplacements forcés de population pour des raisons environnementales émerge comme un sujet de préoccupation d'intérêt général dans la gouvernance environnementale internationale, à l'aune de la «sécurisation de l'environnement»⁷⁰⁵. Le PNUE a été l'une des premières institutions mandatées pour travailler sur le lien entre ressources naturelles et conflits⁷⁰⁶. Il a participé activement au phénomène de construction de l'environnement en tant que facteur de menace pour la stabilité étatique, la reprise des conflits, comme un enjeu de convoitise et de tensions⁷⁰⁷.

⁷⁰² Dans ses recherches, Alice Baillat retient la définition d'un « problème public » proposée par E. Neveu « Un problème public n'est rien d'autre que la transformation d'un fait social quelconque en enjeu de débat public et/ou d'intervention étatique », NEVEU, E., « L'approche constructiviste des "problèmes publics". Un aperçu des travaux anglo-saxons », *Etudes de communication*, n° 22, p 41-57.

⁷⁰³ A. BAILLAT, *Les migrations environnementales : Logiques d'investissement des acteurs et obstacles relatifs à la construction d'un nouveau problème public*, Mémoire de recherche sous la direction de Mme Siméant, Université Paris I, 2009-2010, p. 13.

⁷⁰⁴ *Ibid.*, p. 17.

⁷⁰⁵ La politologue Lucile Maertens interroge sur place de l'environnement dans la redéfinition des approches multilatérales traditionnelles sur la scène internationale et observe une tendance à la «sécurisation de l'environnement» présenté comme un risque majeur pour la consolidation de la paix.

⁷⁰⁶ L. MAERTENS, « Le défi de la sécurité environnementale à l'ONU », Ceriscope, Sciences Po, 2014. Consulté le 29 septembre 2021 : <http://ceriscope.sciences-po.fr/environnement/content/part4/entre-securisation-de-l-environnement-et-environnementalisation-de-la-securite?page=5>

⁷⁰⁷ PNUE, « *Désastres et conflits* ». Site consulté en ligne le 25 mai 2021 : <https://www.unep.org/explore-topics/disasters-conflicts>

408. Cette lecture sécuritaire de la migration environnementale s'est étendue à d'autres espaces de gouvernance. En 1994, durant la Conférence mondiale sur la population au Caire, la menace d'un afflux incontrôlé de migrants envahissant les pays industrialisés en cas d'absence de mesure de préservation environnementale est agitée⁷⁰⁸. Le premier rapport du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC) publié en 1990 a entériné le changement climatique comme un facteur de menace universel et global et ses impacts majeurs sur la migration humaine⁷⁰⁹. Les travaux du GIEC ont également permis l'identification des vulnérabilités de certains territoires. En 1992, lors de la Conférence mondiale sur l'environnement et le développement, quatre écosystèmes fragiles et menacés de destruction sont identifiés : les régions soumises à une sévère désertification ou une forte déforestation, les îles de l'Océan Indien et de l'Océan Pacifique et les zones côtières. Les risques de fortes migrations liées aux effets du changement climatique ont été de nouveaux abordés lors des négociations de la Conférence de Kyoto en 1997 puis celle de la Haye en 2000, sans toutefois déboucher sur des avancées dans les textes adoptés par les Parties⁷¹⁰.

2) L'attribution d'une mission d'intérêt général au HCR et à l'OIM à des fins de protection des personnes déplacées environnementales

409. Le concept d'intérêt général vient du droit administratif français. Il fonde la légitimité de l'action publique depuis la fin du XVIIIe siècle⁷¹¹ et peut tout à la fois désigner l'ordre public, l'intérêt du peuple ou bien la priorité des décisions administratives sur les intérêts privés. La notion d'intérêt général en tant qu'intérêt neutre et impartial censé exprimer celui du peuple tout entier a été portée par des penseurs libéraux, tel que le philosophe Jean-Jacques Rousseau, dans le Contrat social : « *Les lois seraient l'expression de la volonté générale ; l'intérêt général est l'intérêt du peuple dans son ensemble* ». L'intérêt général s'exprime par la volonté générale, laquelle tend à l'utilité publique et à l'existence d'un intérêt impartial qui pourrait réunir tous les intérêts des citoyens, aussi divers soient-ils⁷¹². Cette notion est au fondement de l'Etat moderne et de son droit, son nouvel horizon et sa légitimité⁷¹³.

410. Si l'intérêt général s'inscrit au cœur de la pensée politique et juridique française, la reconnaissance de l'idéologie légitimatrice de l'action publique demeure plus difficile à identifier en droit international⁷¹⁴. En effet, comment discerner l'expression d'une volonté générale supérieure en droit international, sans envisager que celle-ci soit exprimée et manipulée par les États les plus puissants et les plus influents ?

⁷⁰⁸ P. GONIN, V. LASSAILLY-JACOB, « Les réfugiés de l'environnement », *op. cit.*, p. 142.

⁷⁰⁹ GIEC, OMM, PNUE, « *Changement climatique : les évaluations du GIEC de 1990 et 1992* ». Premier Rapport d'évaluation du GIEC Aperçu général et Résumés destinés aux décideurs », juin, 1992, 1992, p.54, p. 96, p. 116 : https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/ipcc_90_92_assessments_far_full_report_fr.pdf

⁷¹⁰ P. GONIN, V. LASSAILLY-JACOB, « Les réfugiés de l'environnement », *op. cit.*, p. 143.

⁷¹¹ J. CHEVALLIER, « L'intérêt général dans l'administration française », dans *Revue internationale des sciences administratives*, 1975, vol. XLI, n° 4, pp. 325-350.

⁷¹² P. CRETOIS, S. ROZA, « De l'intérêt général : introduction », dans *Astérian*, n° 17, 2017, consulté le 06 octobre 2023 : <http://journals.openedition.org/asterion/2996>.

⁷¹³ *Ibid.*

⁷¹⁴ C. FABREGOULE, « Les contours de la notion d'intérêt général en droit international public » « L'intérêt général en droit international public », dans *Mélanges en l'honneur du Professeur Gilles Darcy*, Bruylant, 2012, p. 75.

411. Les particularités et l'hétérogénéité de la société internationale, l'existence de rapports de force et d'inégalités laissent peser une sorte de méfiance quant à l'existence possible d'une volonté générale internationale supérieure à celles d'intérêts particuliers, et dans ce cas, strictement nationales. Le philosophe de la Renaissance Francisco Suarez a développé une théorie volontariste et subjectiviste selon laquelle les États sont les seuls sujets du droit des gens et sont tenus de respecter « *la communauté universelle du genre humain* »⁷¹⁵. L'intérêt général se matérialise dans l'évolution libérale de l'État, un moment charnière où le peuple devient la nouvelle instance politique de référence, dépassant la pure considération des intérêts d'ordres ou de corporations⁷¹⁶. Les États évoluent dans un espace international propice aux jeux de forces et aux négociations, relatifs à des espaces et sujets communs (un territoire, une ressource, un accès). Selon la juriste Catherine Fabregoule, « *c'est entre intérêts généraux stricto sensu et intérêts particuliers que les contours de la notion d'intérêt général se dessinent en droit international* »⁷¹⁷.

412. La création de l'ONU le 24 octobre 1945 a ouvert la voie à une internationalisation de l'intérêt général en brandissant l'objectif de maintien de la paix en tant que pilier de la communauté internationale. L'intérêt général est à la source de l'inspiration de la Charte des Nations Unies⁷¹⁸ et par extension, du système institutionnel et des organes rattachés à l'ONU. Les objectifs énoncés dans l'article 1 de la Charte ; la réalisation de la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, culturel ou humanitaire, le maintien de la paix et de la sécurité internationale, la protection des droits humains et l'aide humanitaire⁷¹⁹ constituent des missions relevant de l'intérêt général. Le juriste Olivier de Frouville relève la judiciarisation de l'impératif moral découlant de l'adoption de la Charte des Nations Unies⁷²⁰. La paix perpétuelle, objectif lointain, si ce n'est irréalisable, devient constitutive de normes juridiques. Elle amène les États à prendre des engagements et prendre des mesures nécessaires pour en assurer sa réalisation.

413. Les organisations internationales ont construit leur légitimité politique et diplomatique en présentant des missions et actions qui poursuivent ces objectifs d'intérêt général⁷²¹. Cette posture confère aux actes des organisations internationales une autorité morale spécifique. Elles sont alors en mesure d'attribuer ou de refuser leur « label » aux situations créées par les États ou d'autres acteurs internationaux⁷²². Les États ont imposé aux organisations internationales de fournir durablement des biens publics au niveau mondial⁷²³. En s'acquittant de cette obligation, leur légitimité en tant qu'institutions vouées à la poursuite d'objectifs d'intérêt général s'est vue renforcée. Elles ont obtenu une signification et une validité sociales et politiques.

⁷¹⁵ F. SUAREZ, *De legibus ac Deo legislatore*, 1632.

⁷¹⁶ P. CRETOIS, S. ROZA, « De l'intérêt général : introduction », *op. cit.*,

⁷¹⁷ C. FABREGOULE, « Les contours de la notion d'intérêt général en droit international public » dans *L'intérêt général en droit international public*, *op. cit.*, p. 75.

⁷¹⁸ S. SUR, *Le conseil de sécurité dans l'après 11 septembre*, Paris, LGDJ, 2004, p.10.

⁷¹⁹ Charte des Nations Unies, Article 1, 24 octobre 1945.

⁷²⁰ O. de FROUVILLE, « Une conception démocratique du droit international », dans *Revue européenne des sciences sociales*, 2001, p. 143.

⁷²¹ P. de SENARCLENS, « Mondialisation, souveraineté et théorie des relations internationales », *op. cit.*, pp. 41
42

⁷²² *Ibid*, p. 40.

⁷²³ *Ibid*.

414. Afin de conserver une validité sociale et politique⁷²⁴, HCR et l'OIM sont tenus de respecter les valeurs et les principes fondamentaux inscrits dans la Charte des Nations Unies⁷²⁵. L'action générale du HCR et de l'OIM à travers des missions de protection et l'application de principes humanitaires⁷²⁶ pourraient relever d'une mission d'intérêt général⁷²⁷. La protection des personnes réfugiées, migrantes et déplacées, l'assistance, la dignité humaine constitue le socle des valeurs inscrites dans les codes de conduites du HCR⁷²⁸ et de l'OIM⁷²⁹.

415. Si la définition de réfugié prévue dans la Convention de Genève et le statut du Haut-Commissaire n'ont pas connu d'élargissement *stricto sensu*, le HCR a adopté une vision plus large des catégories de personnes relevant de son mandat. En associant la sécurité des personnes et leur bien-être dans sa doctrine⁷³⁰, le HCR tente de s'émanciper d'une interprétation restrictive de son mandat pour répondre aux besoins exponentiels de protection⁷³¹. L'élargissement ou la pérennisation des interventions hors mandat qualifiées d'exceptionnelles pour les personnes déplacées pour des raisons climatiques et environnementales pourrait être invoqué par le HCR au nom de l'intérêt général international.

416. Qualifier la mission de l'OIM d'intérêt général comporte davantage d'ambiguïtés. L'OIM assure à la fois la défense d'un intérêt général de protection des migrants et la défense des intérêts des États pour lesquels elle se trouve sollicitée. L'acte constitutif de l'OIM prévoit un respect strict des principes et des normes découlant de la souveraineté des États⁷³². Le rôle

⁷²⁴ *Ibid.*

⁷²⁵ HCR, « Code de conduite et commentaires sur le Code », 2004, *op. cit.* : « En tant que collaborateur travaillant au sein du système des Nations Unies, nous ferons en sorte que notre conduite respecte et reflète les valeurs énoncées dans la Charte des Nations Unies, à savoir le respect des droits fondamentaux de l'homme, la justice sociale et la dignité humaine, et le respect de l'égalité des droits des hommes et des femmes ». Pour l'OIM : « L'Organisation internationale pour les migrations reconnaît les attributions que la Charte confère à l'Organisation des Nations Unies, ainsi que les mandats et les attributions des autres organismes, organes subsidiaires et institutions de l'Organisation des Nations Unies, y compris dans le domaine de la migration. 5. L'Organisation internationale pour les migrations s'engage à conduire ses activités conformément aux buts et principes énoncés dans la Charte, compte dûment tenu des politiques de l'Organisation des Nations Unies qui visent à promouvoir ces buts et principes et des autres instruments pertinents relatifs à la migration internationale, aux réfugiés et aux droits de l'homme. 6. L'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations coopèrent et mènent leurs activités sans préjudice de leurs droits et responsabilités au regard de leurs instruments statutaires respectifs ». Constitution et textes fondamentaux de l'OIM, 2017.

⁷²⁶ M. LISTER, « Climate change refugees », dans *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2004, pp 618-634.

⁷²⁷ Charte des Nations Unies, article 1, alinéa 3 : « Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ».

⁷²⁸ HCR, Code de conduite et Commentaires sur le code, juin 2004, *op. cit.*

⁷²⁹ OIM, Enoncé de mission de l'OIM, « L'Organisation est guidée par les principes inscrits dans la Charte des Nations Unies, notamment la défense des droits de l'homme pour tous. Le respect des droits, de la dignité et du bien-être des migrants reste primordial ». Article consulté en ligne le 20 mars 2021 : <https://www.iom.int/fr/enonce-de-mission>

⁷³⁰ HCR, « Note sur la protection internationale présentée par le Haut-Commissaire au HCR à l'AGNU », A/AC.96/830, 7 septembre 1994, p. 10.

⁷³¹ L. AUBIN, « Chapitre 6 — La sécurité humaine et le HCR » dans G. DEVIN « Faire la paix », Presses de Sciences Po, 2009, p. 156.

⁷³² OIM, « A propos du droit de la migration ». Article consulté en ligne le 25 septembre 2021 : <https://www.iom.int/fr/propos-du-droit-de-la-migration-0> : « Il s'agit du droit de protéger les frontières, d'octroyer la nationalité, d'admettre et d'expulser des ressortissants étrangers, de lutter contre la traite des personnes et le trafic illicite de migrants, et de garantir la sécurité nationale.

principal de cette organisation est de fournir des services aux États⁷³³ et son mandat n'inclut aucune protection spécifique des droits des migrants⁷³⁴. Bien que les droits humains ne soient pas inscrits dans la Constitution de l'OIM, ils sont mentionnés régulièrement dans les programmes de l'organisation. Toutefois, la défense des droits humains des personnes migrantes au nom de la poursuite d'un intérêt général se heurte à la porosité de ses relations avec les États, dont certains envisagent la migration à des fins utilitaristes ou opportunistes⁷³⁵.

B) L'engagement de la légitimité et de la crédibilité du HCR et de l'OIM à l'aune d'un nouvel enjeu de protection

417. La légitimité d'une organisation dépend de ses relations avec son environnement, lui-même influencé par des normes, valeurs et croyances. Le HCR et l'OIM, en tant qu'organisations, répondent à des impératifs d'efficacité et d'efficience, mais elles sont également sujettes à des pressions qui émanent de leur environnement institutionnel⁷³⁶. Si elles requièrent des ressources matérielles ou des informations techniques pour survivre et prospérer dans un environnement social, elles ont également besoin d'acceptabilité et de crédibilité sociale. L'appropriation d'un nouveau sujet d'étude à leur agenda comporte un enjeu de légitimité⁷³⁷ à la fois interne et externe. Afin de maintenir leur visibilité sur la scène internationale et de conserver leurs moyens opérationnels et financiers, le HCR et l'OIM doivent maintenir leur crédibilité et leur légitimité institutionnelle. Les deux institutions sont donc tenues de construire un positionnement et des propositions crédibles à l'égard des États membres qui les financent, mais également des ONG et de la société civile.

1) La légitimité du HCR à l'épreuve d'un nouveau défi de protection

418. Le HCR définit son action comme « apolitique », comme le précise le Chapitre I du Statut du Haut-Commissaire, dans les « Dispositions générales »⁷³⁸. Ainsi, le Haut-

⁷³³ Les cinq objectifs inclus dans l'acte constitutif de l'OIM sont relatifs au transfert organisé des migrants et des réfugiés, à la fourniture de « services de migration » aux États et à l'offre d'un forum de discussion international sur les migrations

⁷³⁴ AGNU, Rapport de F. CREPEAU, Rapporteur spécial sur les droits de l'homme, « Promotion et protection des droits de l'homme : questions relatives aux droits de l'homme, y compris les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales », 68^{ème} session, A/68/283, 7 août 2013, paragraphes 58-59 : « *L'Organisation est dans une large mesure opérationnelle pour ce qui est de son mandat, agissant essentiellement comme fournisseur de services, sans mandat de protection juridique dans sa Constitution [...] Enfin, la participation de l'OIM à la construction et à l'exploitation des A/68/283 13-42116 13/29 centres de détention des migrants préoccupe beaucoup le Rapporteur spécial, qui s'est déjà exprimé clairement sur l'utilité de la détention de migrants* ».

⁷³⁵ Human Rights Watch's Statement to the IOM Governing Council, 29 Novembre – 2 Décembre 2005, (90^e session). L'ONG international « Human Rights Watch » alertait dès le début des années 90 quant aux opérations et interventions de l'OIM ne prenant pas suffisamment en compte les standards des droits humains. L'ONG pointait l'absence de mécanisme de responsabilité interne à l'organisation.

⁷³⁶ P. SELZNICK, « Foundations of the theory of organization », dans *American Sociological Review*, 1948.

⁷³⁷ W. R. SCOTT, « Institutions and Organizations », Sage publications, 2001.

⁷³⁸ Statut du Haut-Commissaire au HCR, « [...] 2. *L'activité du Haut-Commissaire ne comporte aucun caractère politique ; elle est humanitaire et sociale et concerne en principe des groupes et catégories de réfugiés.* 3. *Le Haut-*

Commissaire n'est pas un « électron libre » et il agit sous l'autorité de l'AGNU. Il assume les fonctions de protection internationale sous les auspices de l'ONU, en ce qui concerne les réfugiés qui entrent dans le cadre de son statut. Dès lors, interroger l'élargissement du mandat de protection du HCR à de « nouveaux déplacés » interroge la légitimité du Haut-Commissaire à se saisir de ce nouveau sujet sans obtenir l'aval préalable de l'AGNU.

419. Il est parfois reproché au HCR de ne travailler que sur les effets de l'exil au détriment des causes, et ainsi de restreindre l'application du droit international des réfugiés à une fonction palliative davantage que curative⁷³⁹. Cette lecture qui peut être considérée comme restrictive s'applique aux personnes déplacées par le changement climatique. La cause du déplacement forcé ne s'inscrivant pas dans les critères de persécution prévus par la Convention de Genève, le HCR n'est pas dans l'obligation d'assurer une protection. Par ailleurs, bien que le HCR dispose de capacités reconnues et encadrées par l'AGNU pour porter assistance aux personnes déplacées internes, sa compétence en matière de protection demeure limitée. Elle ne constitue pas le cœur de son mandat, et donc, le point névralgique de l'orientation des financements que l'institution reçoit.

420. Le politologue Franck Petiteville observe qu'une organisation internationale tire en premier lieu sa légitimité de celle que les États leur accordent en leur déléguant des compétences, en leur attribuant des ressources et en participant à leur gouvernance⁷⁴⁰. Au-delà, la légitimité de l'organisation internationale dépend de la perception, par la communauté internationale, de la conduite et des actes qu'elle produit. La légitimité d'une organisation internationale repose sur une dimension normative, mais également sur les croyances mondialement partagées dans le bien-fondé des causes qu'elles défendent et les actions qu'elles mènent⁷⁴¹. Comme toute institution politique et sociale, le HCR repose sur l'entretien de sa légitimité, soit la reconnaissance du bien-fondé de son existence et de ses missions. En tant qu'organisme spécialisé sous la tutelle des Nations Unies, il tire sa compétence de la volonté des États.

421. La quête de légitimité du HCR est ici double : l'organisation doit à la fois convaincre les États qu'elle est en capacité et légitime à se positionner comme un acteur de protection pour les personnes déplacées en raison de facteurs climatiques et environnementaux, mais elle doit également obtenir l'adhésion de ses services internes. En effet, l'élargissement du mandat à de nouvelles personnes, sans quantification exacte, comporte un risque sur le plan opérationnel et logistique. Le HCR est également tenu par la nécessité de préserver et maintenir sa légitimité sur le plan politique, c'est-à-dire sa capacité à représenter de manière équitable, inclusive et équilibrée les aspirations des États des différentes régions du monde. Franck Petiteville distingue ici les représentations du « Nord » et du « Sud », les sociétés civiles dans

Commissaire se conforme aux directives d'ordre général qu'il recevra de l'Assemblée générale ou du Conseil économique et social ».

⁷³⁹ F. CREPEAU. « L'impératif renouvellement du Droit International des réfugiés », dans *Revue québécoise de droit international*, volume 8-1, 1993, p. 62.

⁷⁴⁰ F. PETITEVILLE, « La légitimité des organisations internationales », dans *Les organisations internationales*. Paris, La Découverte, « Repères », 2021, pp. 45-68. Site consulté en ligne le 21 février 2021 : <https://www.cairn.info/---page-45.htm>

⁷⁴¹ *Ibid.*

leur diversité, ainsi que la capacité pour l'organisation internationale à œuvrer pour l'ensemble de la communauté internationale. Là encore, le HCR se trouve au cœur de représentations et d'intérêts divergents : les États dits « du Sud » figurent parmi les plus vulnérables au regard des dégradations de l'environnement et des changements climatiques, mais ils sont proportionnellement les plus faibles contributeurs financiers. À l'inverse les États dits « du Nord », relativement moins exposés à ces menaces financent majoritairement le HCR.

422. Le cadre strict du mandat du HCR explique la prudence avec laquelle le HCR s'est progressivement exprimé sur la question des migrations environnementales, ne relevant pas des missions de protection qu'il assure. En raison de la relation de subordination que le HCR entretient avec l'ECOSOC et donc, par extension, avec les États membres des Nations Unies, l'institution se trouve tributaire des contributions volontaires des États. Le budget est, dans sa quasi-totalité, financé par des contributions directes et volontaires de la part des gouvernements. L'absence d'une dotation fixe en provenance de l'ONU déporte la recherche de financement auprès des gouvernements nationaux et plus spécifiquement des pays riches, lesquels ont la capacité de financer l'institution⁷⁴².

423. Le HCR se trouve dans une position de dépendance financière, mais également dans une posture de rétribution à l'égard de ses États membres. La pérennité de la structure et des emplois, mais aussi les capacités d'action sont étroitement liées à la générosité de ces derniers. Chaque année, les délégués du HCR dans les pays « donateurs » doivent suivre et négocier le renouvellement de la subvention allouée par chacun de ces États au siège du HCR. Cette dépendance explique certainement l'ambiguïté de l'espace accordé à certains États bailleurs de fonds lors de discussions au sein du Comité exécutif du HCR qui réunit les États. Le COMEX, dont le caractère politique a été souligné, est également un lieu d'influence sur l'orientation et la marge de manœuvre accordée au HCR dans sa stratégie.

424. En accordant aux bailleurs de fonds étatiques les plus riches l'espace de parole le plus large, le HCR court le risque de se voir imposer une coloration politique de ses activités opérationnelles ainsi que de ses orientations politiques. À l'inverse, toute critique du HCR à l'égard de ses États financeurs ferait courir au HCR le risque de perdre des soutiens financiers importants. Cette constatation n'est pas neutre au regard des personnes déplacées climatiques. Ainsi, le HCR s'exposerait à de nombreux risques politiques et financiers de la part de bailleurs de fonds étatiques dans le cas où l'organisation orienterait les financements reçus à des fins d'assistance ou de protection de personnes qui ne relèvent pas de son mandat.

2) L'ambiguïté d'une lecture de protection des déplacés environnementaux par l'OIM

425. Le CIME puis l'OIM ont évolué dans une gouvernance internationale des migrations morcelée, sans organisme spécialisé dédié aux migrations. Dans une certaine mesure, l'OIM occupe un espace politique révélateur de l'incapacité des États membres des Nations Unies à trouver un consensus sur une approche globale de la gouvernance

⁷⁴² J-Y. CARLIER, « Droit d'asile et des réfugiés : de la protection aux droits », *op. cit.*, p. 49.

internationale des migrations⁷⁴³. L'OIM est traversée par une double dynamique de politisation de son influence sur la scène internationale, sous-tendue par une dépolitisation de la thématique de la migration⁷⁴⁴, à mesure que l'organisation gagne en influence et en visibilité sur le terrain et dans les enceintes intergouvernementales. Le sociologue Antoine Pécoud analyse la dynamique de dépolitisation normative de l'organisation : « *L'OIM invoque des objectifs à priori consensuels, voire moraux, difficiles à contester* ». La gestion des migrations s'inscrit dans une dépolitisation discursive : « *la gestion des migrations efface les dilemmes et les divergences d'intérêts* » et une dépolitisation par l'expertise, « *ce paradigme ignore les implications des politiques migratoires en matière de principes, de valeurs, de traditions historiques ou d'idéologies et privilégie une approche technique* »⁷⁴⁵. La légitimité de l'OIM en matière d'expertise sur les migrations environnementales a été renforcée par la dépolitisation de celle-ci. En appréhendant la thématique des migrations environnementales à travers une approche technique, l'OIM a placé ce sujet à l'agenda onusien en évacuant les tensions relatives aux enjeux de frontières et de sécurité⁷⁴⁶.

426. Le discours tenu par l'OIM, que l'on pourrait qualifier de relativement « humaniste », sur sa forme n'est guère naïf au regard des activités qu'elle mène : « *[L'OIM] est parfaitement au fait des besoins des États, en particulier occidentaux, ainsi que des rapports et des inégalités qui existent entre eux. Sa dépolitisation apparaît donc comme une tactique, voire comme une réussite à en juger par son développement depuis deux à trois décennies* »⁷⁴⁷. Agence bureaucratique, l'OIM a créé des outils « dépolitisés » tout en étant pris dans un processus de politisation, à travers ses discours et interventions. L'OIM intervient dans des situations sensibles et effectue des tâches qui peuvent être qualifiées de très politiques, pour le compte des États⁷⁴⁸. Si le discours tenu par l'OIM est celui d'une organisation classique, œuvrant dans l'intérêt de tous les États, l'orientation d'une majeure partie de ses activités semble toutefois alignée sur les intérêts de destination occidentaux⁷⁴⁹.

427. L'OIM n'étant à l'origine pas affilié au système plus large des Nations Unies, l'organisation a été régulièrement critiquée pour ne pas être en mesure de garantir la transparence des décisions et la défense d'objectifs plus larges. Elle apparaît souvent comme une structure de « fourniture » de service aux États, participant à l'externalisation de tâches

⁷⁴³ C. WIHTOL de WENDEN, « Gouvernance mondiale, une graine d'espoir ? », dans *Revue Projet*, vol. 335, n° 4, 2013, p. 43.

⁷⁴⁴ A. PECOUD, « De la "gestion" au contrôle des migrations ? Discours et pratiques de l'Organisation internationale pour les migrations », dans *Critique internationale*, n° 76, 2017, pp 97-98 : « *Les activités des OI sont régulièrement associées à des formes de dépolitisation, soit parce que ces organisations sont censées ne peuvent fonctionner que si les désaccords politiques concernant leurs mandats sont neutralisés, soit parce qu'elles contribueraient elles-mêmes à vider de leur substance politique les enjeux qu'elles abordent, par exemple en les traitant sous un angle technicien* ».

⁷⁴⁵ *Ibid.*

⁷⁴⁶ Voir Chapitre II, page 133, paragraphe 333.

⁷⁴⁷ *Ibid.*

⁷⁴⁸ L'OIM participe à la négociation d'accords entre États de départ et États de destination, à l'identification des besoins de main d'œuvre, dans la sélection des migrants en fonction de leurs aptitudes professionnelles, dans la vérification de leur état de santé, dans les modalités de leur insertion (cours de langue, contacts avec des employeurs potentiels) ou encore dans la réalisation d'études sur les évolutions démographiques ou économiques des pays concernés.

⁷⁴⁹ A. PECOUD, « De la "gestion" au contrôle des migrations ? Discours et pratiques de l'Organisation internationale pour les migrations », *op. cit.*, pp 97-98.

cruciales, dont les programmes de « retours volontaires ». L'OIM rappelle régulièrement dans ses documents officiels les tâches qui lui incombent et celles qui sont du ressort de l'État. L'OIM se positionne en faveur de la libre circulation des personnes et elle requiert des États qui souhaitent devenir membres qu'ils souscrivent à ce principe. La libre circulation est le droit et la possibilité de se déplacer et de choisir son lieu de résidence librement et dans la sécurité sur le territoire de l'État, quel que soit l'objet du déplacement. Elle comprend aussi le droit de quitter son pays et d'y retourner. Ces deux droits figurent notamment à l'article 13, alinéa 2, de la Déclaration universelle des droits de l'homme⁷⁵⁰ et à l'article 12, alinéas 2 et 4, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁷⁵¹. Le droit de quitter tout pays peut être conçu comme la formulation positive d'une interdiction adressée à l'État selon laquelle ce dernier n'est en principe pas autorisé à retenir, contre son gré, une personne se trouvant sur son territoire⁷⁵².

428. Si l'OIM accorde au principe de libre circulation des personnes une véritable importance, elle ne peut toutefois ignorer une des prérogatives essentielles de la souveraineté des États qui consiste à décider librement de l'admission des personnes sur le territoire. Ainsi, dans sa constitution, l'organisation a réaffirmé le principe selon lequel « *les critères d'admission et le nombre des immigrants à admettre sont des questions qui relèvent de la compétence nationale des États* »⁷⁵³. Le fait qu'un État soit signataire du Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'implique pas pour autant que ce dernier ait vocation à devenir membre de l'OIM. L'attachement au principe n'est pas démontré par le simple fait d'être partie au Pacte ; encore faut-il que la pratique suivie par l'État concerné démontre une mise en œuvre effective du principe. La preuve de cet attachement est librement appréciée par les membres qui, théoriquement, pourraient rejeter une candidature sans indication précise des motifs⁷⁵⁴.

429. L'attitude de l'OIM à l'égard de la migration est supposée être neutre. L'OIM est toutefois l'objet de critiques en raison des relations de proximité tissées avec certains États membres, notamment les États-Unis, qui la composent et la financent. L'OIM réunissait des États avec lesquels elle partage le même camp idéologique et politique ; une convergence renforcée par sa mission européenne et l'absence des États nouvellement indépendants d'Afrique ou d'Asie dans ses membres⁷⁵⁵. En raison des commandes étatiques qu'elle exécute et applique, l'OIM a souvent été critiquée pour avoir écarté et ignoré les droits humains des personnes migrantes. Plusieurs rapports d'ONG de défense des droits des migrants et de droits humains ont pointé l'accointance de l'OIM avec les services d'immigration nationaux, en insistant sur les programmes de retours volontaires mis en place⁷⁵⁶.

⁷⁵⁰ Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948.

⁷⁵¹ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966.

⁷⁵² R. PERRUCHOUD, « L'Organisation internationale pour les Migrations », *op. cit.*, p. 535.

⁷⁵³ OIM, Constitution, article 1, alinéa 3.

⁷⁵⁴ R. PERRUCHOUD, « L'Organisation internationale pour les Migrations », *op. cit.*, p. 535.

⁷⁵⁵ A. PECOUD, « De la "gestion" au contrôle des migrations ? Discours et pratiques de l'Organisation internationale pour les migrations », *op. cit.*, p. 84.

⁷⁵⁶ AMNESTY INTERNATIONAL, « *This Is Breaking People Human Rights Violations at Australia's Asylum Seeker Processing Centre on Manus Island, Papua New Guinea* », Décembre 2013, p. 35, p. 55, pp. 66-67.

430. L'appropriation de la thématique de la migration environnementale soulève ainsi un défi en matière de positionnement politique pris par l'organisation. Si cette dernière a construit son expertise et sa montée en légitime sur une approche technique et dépolitisée de la migration environnementale, les enjeux de frontières et de sécurité qu'elle sous-tend sont nombreux. Les discours pourraient entrer en contradiction avec l'approche « humaniste » sur laquelle elle fonde sa lecture de la migration environnementale, notamment en matière d'aides au retour « volontaires ». Les incitations à la réintégration et au retour de volontaires semblent peu plausibles, à moins d'être profondément cyniques, dans le cas où les personnes viendraient de territoires devenus inhabitables en raison de facteurs environnementaux et climatiques.

Paragraphe 2. L'hypothèse d'un recours à la recommandation pour protéger les personnes déplacées en raison des effets du changement climatique

431. Le droit international post-seconde guerre mondiale s'est construit sur la reconnaissance d'une interdépendance entre les États et les institutions internationales, dotées de pouvoirs autonomes. Ces différents acteurs ; organisations internationales, conférences, groupes d'États alignés tissent un réseau dense de rapports de coopération⁷⁵⁷. En tant que sujets de droit international public, les organisations internationales sont des acteurs de facilitation, de médiation⁷⁵⁸ et la coopération est partie intégrante de leur fonctionnement vers l'extérieur⁷⁵⁹. La recommandation formulée par une organisation internationale vers les États membres se présente sous la forme d'une opinion émise sur un sujet sur lequel l'organisation estime qu'elle possède un intérêt à se positionner. Elles relèvent d'une sorte de direction politique internationale, d'une fonction diplomatique⁷⁶⁰ (B).

A) La recommandation, outil au service de coopération des organisations internationales

432. En droit international, la recommandation est un pouvoir reconnu aux organisations internationales dont il est fait mention dans leurs actes constitutifs⁷⁶¹. Si les effets juridiques d'une recommandation produite par une organisation internationale demeurent restreints, elle revêt une dimension politique et morale importante. Les États peuvent exercer des pressions sur d'autres en réclamant l'exécution d'engagements pris et non tenus. Le recours à la recommandation en tant qu'outil juridique au service de la coopération pour les organisations internationales (1) et les limites de l'application du principe de bonne foi qui le sous-tend (2) feront ici l'objet d'une analyse prospective et exploratoire.

⁷⁵⁷ M. VIRALLY, « Définition et classification des organisations internationales : approche juridique », dans G. ABI-SAAB (dir.), *Le concept d'organisation internationale*, Unesco, 1980, p. 52.

⁷⁵⁸ Une organisation internationale peut notamment organiser une rencontre interacteur ou inter-états en mettant à disposition un lien de rencontre, des moyens matériels, une procédure.

⁷⁵⁹ E. ZOLLER, *La bonne foi en droit international public*, Paris, 1977, p. 157.

⁷⁶⁰ *Ibid*, p. 88.

⁷⁶¹ A. LEJBOWICZ, « Chapitre II. Relativité de l'obligation dans les recommandations internationales » dans A. LEJBOWICZ (dir.), *Philosophie du droit international. L'impossible capture de l'humanité*, Fondements de la politique, Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, 1999, p. 41.

1) *Le recours à la recommandation, outil diplomatique pour les organisations internationales*

433. Les articles 10 et 11 de la Charte des Nations Unies attribuent à l'AGNU le pouvoir de formuler des recommandations à l'intention de ses États membres et du CSNU⁷⁶². Conformément à l'article 62 de la Charte des Nations Unies, l'ECOSOC peut également adresser des recommandations à l'AGNU, aux membres de l'ONU et aux institutions spécialisées en vue d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous. L'ECOSOC a la charge de coordonner les travaux des institutions spécialisées et des nombreux organes subsidiaires placés sous sa subordination. Par la suite, des institutions spécialisées telles que la FAO⁷⁶³ ou l'OMS⁷⁶⁴ ont également été dotées du pouvoir de formuler des recommandations⁷⁶⁵.

434. Le juriste Jorge Castaneda définit la recommandation comme une « *invitation émise par un organe international et qui n'implique pas pour son destinataire l'obligation juridique de se conformer à la conduite sollicitée* »⁷⁶⁶. Les recommandations sont des résolutions spécifiques. Le concept de résolution couvrant un usage plus étendu que celui de recommandation. La recommandation peut être d'ordre extérieur, l'organisation internationale produisant une recommandation à l'égard des États, mais elle peut être également d'ordre intérieur, d'une organisation internationale vers une autre. L'application de recommandations internes fait l'objet de moins de difficultés⁷⁶⁷.

435. Michel Virally relève le caractère incitatif de la recommandation, qui propose à ses destinataires d'adopter un comportement déterminé, d'entreprendre une action ou de s'en abstenir⁷⁶⁸. Il est possible de lire, en filigrane, la prise de position ou l'orientation stratégique de l'organisation derrière l'élaboration d'une recommandation. Une recommandation contient implicitement la demande d'une promesse, d'un engagement et peut être écartée par les États qui ont le pouvoir de lui opposer leur propre appréciation⁷⁶⁹. Le juriste Paul Reuter observe que

⁷⁶² Charte des Nations Unies, articles 10 et 11.

⁷⁶³ Acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), 19 décembre 1946. Article 4 : « 3) *La Conférence, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, peut faire aux États Membres et aux Membres associés des recommandations sur les questions relatives à l'alimentation et à l'agriculture, aux fins d'examen et de mise en œuvre par une action nationale.* 4) *La Conférence peut faire des recommandations à toute organisation internationale sur toute question en rapport avec les buts de l'Organisation* ».

⁷⁶⁴ Constitution de l'OMS, 22 juillet 1946. Article 23 : « *L'Assemblée de la Santé a autorité pour faire des recommandations aux États Membres en ce qui concerne toute question entrant dans la compétence de l'Organisation* ».

⁷⁶⁵ A. LEJBOWICZ, « Chapitre II. Relativité de l'obligation dans les recommandations internationales », *op. cit.*, p. 41.

⁷⁶⁶ J. CASTANEDA, « Valeurs juridiques des résolutions des Nations Unies », dans *Recueil de cours de l'Académie de droit international*, 1970, p. 216.

⁷⁶⁷ Si cette difficulté est moindre sur le plan juridique, on ne peut toutefois ignorer la dimension politique « top down » d'une recommandation produite par le Secrétaire général des Nations Unies à l'égard d'une organisation internationale.

⁷⁶⁸ M. VIRALLY, *Le droit international en devenir*, PUF, 1990, p. 171.

⁷⁶⁹ M. VIRALLY, « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », dans *Annuaire Français de Droit International*, volume 2, 1956, p. 83.

« la recommandation « laisse aux gouvernements le choix des moyens et des mesures nécessaires »⁷⁷⁰. Les recommandations sont des repères et ne constituent pas une forme d'ingérence dans les affaires relevant de leur compétence exclusive.

436. Dans le cas d'une recommandation d'ordre intérieur, celle-ci peut porter sur la structure institutionnelle stricte ou le fonctionnement interne de l'organisation. Les recommandations produites par l'AGNU à destination du SGNU ou des organes subsidiaires ont un caractère obligatoire. À cet égard, dans un contexte historique de guerre froide, l'AGNU a adressé de nombreuses recommandations au CSNU, exaspérée par le blocage et les nombreux vetos en son sein⁷⁷¹. Cette pratique, qualifiée d'empiètement,⁷⁷² ne s'est toutefois pas traduite par des tensions manifestes.

437. Au regard des recommandations d'ordre extérieur, les organisations internationales peuvent adresser aux États une requête, afin de prendre en compte leurs recommandations, et favoriser ainsi un effet juridique en droit interne⁷⁷³. La recommandation s'adresse alors à l'autorité interne l'État chargée de légiférer dans le domaine sur lequel porte la recommandation : domaine du travail, des affaires sociales ou de l'éducation. L'État, en retour, est tenu de renseigner l'organisation internationale sur les mesures prises en la matière, l'évolution de sa législation sur l'objet de la recommandation et, le cas échéant, expliquer et justifier le retard ou l'inaction.

438. « Une recommandation quelconque représente toujours une valeur ajoutée », relevait le juriste Georges Abi-Saab⁷⁷⁴. Michel Virally observe, dans la constitution de l'OIT, la première tentative de définir la valeur juridique d'une recommandation. Les rédacteurs cherchaient à faire progresser et harmoniser les conditions de travail dans les différents États, impliquant l'adoption de règles nationales uniformes. Les recommandations ont été considérées comme des outils paralégislatifs inédits, suffisamment souples pour permettre une large adhésion de la part des États⁷⁷⁵. Les recommandations, non contraignantes, ont servi d'orientation aux gouvernements⁷⁷⁶. Dans le cas de l'OIT, les recommandations ont participé à enrichir l'ensemble des normes constituant un « Code international du travail »⁷⁷⁷.

⁷⁷⁰ P. REUTER, *Institutions internationales*, Paris, PUF, 1975, p. 342.

⁷⁷¹ P. DAILLIER, A. PELLET, M. FORTEAU, Q. DINH NGUYEN, *Droit international public*, op. cit., p. 789.

⁷⁷² M. VIRALLY, « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », op. cit., p. 73

⁷⁷³ *Ibid*, p. 78.

⁷⁷⁴ G. ABI-SAAB, « Diplomatie multilatérale et développement du droit international — Le rôle des résolutions de l'Assemblée générale », dans *Mélanges J. Siotis*, Bruxelles, 1995, p. 88.

⁷⁷⁵ Constitution de l'OIT, Article 19, alinéa 6 : « S'il s'agit d'une recommandation : a) la recommandation sera communiquée à tous les Membres pour examen, en vue de lui faire porter effet sous forme de loi nationale ou autrement ; b) chacun des Membres s'engage à soumettre, dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence (ou si, par suite de circonstances exceptionnelles, il est impossible de procéder dans le délai d'un an, dès qu'il sera possible, mais jamais plus de dix-huit mois après la clôture de la session de la Conférence), la recommandation à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre ; c) les Membres informeront le Directeur général du Bureau international du Travail des mesures prises, en vertu du présent article, pour soumettre la recommandation à l'autorité ou aux autorités compétentes, en lui communiquant tous renseignements sur l'autorité ou les autorités considérées comme compétentes et sur les décisions de celles-ci ».

⁷⁷⁶ D. HOEHTKER, « L'OIT, les normes et l'histoire », dans *Revue internationale de droit économique*, vol. xxxiii, no. 4, 2019, p. 479.

⁷⁷⁷ N. VALTICOS, « Cinquante ans d'activité normative de l'OIT », dans *Revue internationale du travail*, 1969, vol. 100, p. 229.

439. La recommandation ne contraint ni n'oblige, elle sollicite⁷⁷⁸. L'effectivité toute relative d'une recommandation dans son suivi et l'application que peuvent en faire les États est un rappel de la marge de manœuvre limitée de l'organisation internationale. Bien qu'elles ne soient pas obligatoires, leur influence peut être grande et alimenter une réflexion juridique ou politique dans d'autres sphères, notamment académiques ou non gouvernementales. Elle n'est pas une fin en soi, mais le produit d'une action concertée par des acteurs tiers. Les États s'engagent seulement à la prendre en considération, non à l'adopter ou à lui donner force de loi à l'intérieur de leurs frontières.

2) L'effectivité des recommandations des organisations internationales à l'aune de la bonne foi

440. Le droit international moderne est caractérisé par la place accordée à l'organisation internationale et à la coopération institutionnalisée entre États et organes internationaux⁷⁷⁹. L'article 2, alinéa 2 de la Charte des Nations Unies dispose que : « *les Membres de l'Organisation, afin d'assurer à tous la jouissance des droits et avantages résultant de leur qualité de membre, doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte* »⁷⁸⁰.

441. Si la bonne foi s'applique aux États dans leurs relations avec les organisations internationales, elle s'applique également pour tous les organes de l'organisation elle-même⁷⁸¹. Les normes produites par les organisations internationales sont un moyen d'assurer la poursuite des buts assignés à l'organisation par son acte constitutif⁷⁸². Robert Kolb qualifie la bonne foi de fondement nécessaire et constitutionnel de toute organisation internationale : « *Dans toute organisation internationale, comme dans tout droit axé sur une finalité commune, le rôle de la bonne foi est éminent. L'œuvre commune suppose un degré de confiance, de fidélité et de*

⁷⁷⁸ A. LEJBOWICZ, « Chapitre II. Relativité de l'obligation dans les recommandations internationales », *op. cit.*, p. 43.

⁷⁷⁹ Charte des Nations Unies, Article 55 : « *En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront : le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ; la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation ; le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion* ». Article 56 : « *Les Membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation.* »

⁷⁸⁰ Charte des Nations Unies, Article 2, alinéa 2.

⁷⁸¹ Le concept de bonne foi en droit international a été le sujet de plusieurs définitions dans la doctrine. Cette recherche n'entend pas les évoquer de manière exhaustive. Nous retenons ici l'interprétation du juriste Robert Kolb : « *Si l'on admet l'existence d'un droit objectif régissant la société internationale malgré la structure anarchique de la distribution du pouvoir qui en est la marque décisive — c'est là la nouvelle prémisse — la bonne foi ne fait que décrire une condition d'existence nécessaire et minimale de ce droit. La négation de la bonne foi, loin de n'être qu'un aspect adventice, affecte profondément la vie et le fonctionnement du droit international : sans bonne foi pas d'ordre juridique international digne de ce nom* », dans R. KOLB, « *La bonne foi en droit international public : Contribution à l'étude des principes généraux de droit* », Graduate Institute Publications, Genève, 2000, p. 2.

⁷⁸² *Ibid.*

coopération sans lesquelles elle ne peut réussir. La bonne foi se prépose ici à doter d'armes juridiques la défense du but commun contre l'éperon dangereux que représente la notion classique de souveraineté dans le domaine d'une institution collective »⁷⁸³.

442. Le « poids » de la bonne foi évolue au regard des logiques de coopération mises en place entre États et organisation internationale⁷⁸⁴. Les recommandations des organisations internationales resteraient lettre morte sans la bonne volonté de leurs destinataires. Une fois, la signature et l'expression du consentement des sujets exprimés, la recommandation existe par la bonne volonté, et en filigrane, la bonne foi des États⁷⁸⁵. Tout État membre du système onusien est tenu d'examiner la recommandation de bonne foi, en ce que celle-ci incarne l'opinion de la majorité des membres de l'organisation dans laquelle l'État a librement choisi d'entrer et dont il a accepté les finalités⁷⁸⁶.

443. Dans la pratique étatique, le devoir de prendre en considération une recommandation émanant d'un organe international, de bonne foi, a été affirmé⁷⁸⁷. En 1948, durant les débats sur la portée juridique de la Déclaration universelle des droits de l'homme au sein du troisième Comité de l'AGNU, le diplomate belge Fernand Dehousse avait déclaré : « *Aucun État membre, même s'il a voté en faveur de la déclaration, ne sera juridiquement tenu à en inscrire les principes dans sa législation ; mais il aura l'obligation d'en tenir compte [...] la recommandation créera un commencement d'obligations pour les États membres des Nations Unies* »⁷⁸⁸.

444. La création d'une organisation internationale se justifie au regard de la volonté de ses différents États membres d'établir une dynamique de coopération et la réalisation d'objectifs communs. Cependant, elle n'a pas été créée par les États pour basculer dans l'inaction et l'inefficacité. La bonne foi est le « fondement juridique à des devoirs de conciliation et de coopération des membres en vue de l'accomplissement des buts communs »⁷⁸⁹. Dès lors, il est fondamental que l'organisation internationale manifeste sa raison d'être en recommandant des actions, des comportements et des résultats de la part des États auquel elle s'adresse⁷⁹⁰. La philosophe Agnès Lejbowicz alerte : « *Si l'organisation internationale n'exerce pas son pouvoir de recommandation, elle tombe en désuétude* ».

445. Le juge Hersch Lauterpascht contestait le fait que le destinataire d'une recommandation par l'AGNU puisse ne pas leur donner effet : « *Quelle que soit la teneur de la recommandation, et quelles que soient la nature et les caractéristiques de la majorité qui l'a votée, la recommandation n'en reste pas moins un acte juridique de l'organe principal des Nations Unies que tous les membres de l'Organisation sont juridiquement tenus de considérer*

⁷⁸³ R. KOLB, « La bonne foi en droit international public : Contributions à l'étude des Principes généraux de droit », dans *Revue belge de droit international public*, Editions Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 682.

⁷⁸⁴ E. ZOLLER, *La bonne foi*, *op. cit.*, p. 157.

⁷⁸⁵ A. LEJBOWICZ, « Chapitre II. Relativité de l'obligation dans les recommandations internationales », *op. cit.*, p. 46.

⁷⁸⁶ P. DAILLIER, A. PELLET, M. FORTEAU, Q. DINH NGUYEN, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 789.

⁷⁸⁷ R. KOLB, « La bonne foi en droit international public : Contribution à l'étude des Principes généraux de droit », *op. cit.*, p. 520.

⁷⁸⁸ AGNU, *Documents officiels de la troisième session de l'Assemblée générale, Première Partie, Questions sociales, humanitaires et culturelles, Troisième Commission, Comptes rendus analytiques des séances du 21 septembre-8 décembre 1948*, p. 200, UN.DOC A/C.3/SR.108, 22 octobre 1948, p. 30.

⁷⁸⁹ *Ibid.*

⁷⁹⁰ A. LEJBOWICZ, « Chapitre II. Relativité de l'obligation dans les recommandations internationales », *op. cit.*, p. 43.

avec le respect qui est dû à une résolution de l'Assemblée générale »⁷⁹¹. La prise en compte de la recommandation par les États participe ainsi à l'exigence de crédibilité et de légitimité qui sous-tend le système onusien.

B) L'usage de la recommandation à des fins de protection des déplacés environnementaux : un pari juridique et diplomatique

446. Il est attendu de la part des États de veiller à respecter les recommandations produites par les organisations internationales relatives au problème public de la migration environnementale. Dans une approche prospective, nous envisageons l'outil de la recommandation au service d'un élargissement de la protection des déplacés environnementaux. Étudions, dans un premier cas de figure, la possibilité pour l'OIM de produire une recommandation à destination de ses États membres, afin de rendre systématiques ses opérations d'assistance post-catastrophe naturelle (1). Dans un second cas, nous nous pencherons sur la possibilité, pour l'AGNU de formuler une recommandation à destination des États afin d'autoriser le HCR et l'OIM à venir en aide auprès des personnes déplacées par une catastrophe naturelle directe ou des aléas climatiques portant atteinte à leurs droits fondamentaux (2).

1) L'approche prospective d'une production de recommandation par l'OIM pour protéger les déplacés environnementaux

447. Le 27 avril 2016, l'AGNU adoptait la résolution 70/263 dans laquelle elle invitait le SGNU à prendre les mesures nécessaires afin de conclure un accord portant sur les relations entre l'ONU et l'OIM⁷⁹². Le 25 juillet 2016, la résolution 70/296 a consacré l'accord sur les relations entre l'ONU et l'OIM à travers la « Déclaration de New York ». L'AGNU avait motivé, dans plusieurs de ses résolutions, son souhait de renforcer sa coopération avec l'OIM par « *le souci des deux organisations de consolider et de développer leur coopération dans les domaines économiques, sociaux, humanitaires et administratifs* »⁷⁹³.

448. Si la qualification juridique de l'OIM fait l'objet de débats, évoqués précédemment, elle répond, à certains égards, aux critères de définition de l'institution spécialisée prévus dans le droit des organisations internationales. L'article 57 de la Charte des Nations Unies dispose que diverses institutions spécialisées sont créées par accords intergouvernementaux et sont pourvues d'attributions internationales dans le domaine, social, culturel et humain. Les institutions spécialisées sont reliées aux Nations Unies, conformément aux dispositions prévues dans l'article 63 de la Charte, sous la tutelle de l'ECOSOC. L'OIM pourrait invoquer l'exigence

⁷⁹¹ R. KOLB, « La bonne foi en droit international public : Contribution à l'étude des principes généraux de droit », *op. cit.*, p. 516.

⁷⁹² AGNU, A/RES/70/263, *Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations*, 27 avril 2016.

⁷⁹³ *Ibid.*

de bonne foi de la part des États pour demander une plus grande coopération de la part des États membres dans le contexte d'interventions post-catastrophes naturelles.

449. La portée des recommandations des institutions spécialisées est définie par l'article 19, § 6⁷⁹⁴ de la constitution de l'OIT. Chaque membre est tenu de les soumettre, dans un délai déterminé, « à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de les transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre » destinées à leur faire porter effet en droit interne. Les recommandations servent de principes directeurs ayant un caractère non contraignant, mais elles peuvent également compléter une convention en proposant des principes directeurs plus précis sur la façon dont la convention pourrait être appliquée.

450. La recommandation constitue un gage de légitimité et de crédibilité pour l'institution spécialisée. L'édition de recommandation, par l'OIM, relatives à des moyens d'assistance post-catastrophe naturelle, renforcerait la constitution d'une base de référentiels d'action publique. Ces documents crédibilisent le positionnement politique et institutionnel de l'organisation qui s'est saisie d'un sujet. Le pouvoir de recommandation de l'OIM permettrait à l'organisation de se positionner à l'égard des États et des autres organisations internationales à travers un processus de matérialisation normative.

451. L'OIM pourrait produire une recommandation à l'égard de plusieurs de ses États membres en les invitant à augmenter les moyens alloués en cas d'opérations d'assistance humanitaire post-catastrophe naturelle. Les États seraient tenus de l'étudier, un marqueur du principe de bonne foi. En effet, si l'État n'est jamais obligé d'appliquer la recommandation produite par l'organisation internationale il se doit de donner les raisons de sa décision lorsqu'il décide de ne pas en tenir compte⁷⁹⁵. Les États destinataires pourraient refuser d'étudier ou d'appliquer cette recommandation de l'OIM, mais cette décision ne serait pas neutre sur le plan politique. En devenant membre de l'OIM, les États sont tenus d'appliquer, de bonne foi, les principes et les objectifs de l'organisation.

2) L'adresse, par l'AGNU, d'une recommandation à l'égard des États membres pour faciliter la systématisation de l'assistance post-catastrophe naturelle par le HCR

452. En tant qu'organe subsidiaire de l'AGNU, le HCR ne peut agir que conformément au mandat qui lui a été confié par cette dernière. Sa création, la délimitation de son mandat et de ses objectifs relève des délibérations prises par l'AGNU. Si le HCR ne peut formuler de

⁷⁹⁴ Constitution de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) : « S'il s'agit d'une recommandation : a) la recommandation sera communiquée à tous les Membres pour examen, en vue de lui faire porter effet sous forme de loi nationale ou autrement ; b) chacun des Membres s'engage à soumettre, dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence (ou si, par suite de circonstances exceptionnelles, il est impossible de procéder dans le délai d'un an, dès qu'il sera possible, mais jamais plus de dix-huit mois après la clôture de la session de la Conférence), la recommandation à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre ; c) les Membres informeront le Directeur général du Bureau international du Travail des mesures prises, en vertu du présent article, pour soumettre la recommandation à l'autorité ou aux autorités compétentes, en lui communiquant tous renseignements sur l'autorité ou les autorités considérées comme compétentes et sur les décisions de celles-ci ».

⁷⁹⁵ M. VIRALLY, « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », dans *Annuaire français de droit international*, *op. cit.* p. 88.

recommandations à l'égard des États membres de l'AGNU, cette dernière peut avoir recours à ce « mode diplomatique ». L'efficacité d'une recommandation dépend de l'ensemble des pouvoirs dont dispose son auteur à l'égard de son destinataire⁷⁹⁶, aussi l'organe de l'AGNU, auquel les États confèrent sa légitimité, semble un acteur adéquat. La valeur d'une recommandation peut se percevoir comme un indicateur de crédibilité, mais aussi de la confiance accordée par les États membres de l'AGNU à l'égard de l'organe qui l'émet. En effet, une recommandation peut répondre à un contexte géopolitique international spécifique, elle s'ancre ainsi dans une temporalité bien précise et révèle également les préoccupations politiques mises à l'agenda de la gouvernance onusienne.

453. Dans un premier temps, il est nécessaire de rappeler que tout élargissement du périmètre d'intervention du HCR a été permis par l'intervention de l'AGNU. En 1994, bien « qu'hors mandat », l'AGNU a requis et encouragé l'intervention du HCR en Bosnie dans un contexte de guerre civile et de déplacements forcés de plusieurs millions de personnes⁷⁹⁷ : « [L'AGNU] réaffirme une fois de plus le droit des réfugiés et des personnes déplacées des zones de conflit sur le territoire de l'ex-Yougoslavie de retourner volontairement dans leurs foyers, dans la sécurité et la dignité, et demande par conséquent au Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et aux autres organes compétents des Nations Unies de faciliter leur retour »⁷⁹⁸. L'assistance humanitaire du HCR était essentiellement matérielle : distribution de couvertures, installation de tentes, mais aussi un savoir-faire pour coordonner l'assistance sur le terrain. Si les personnes déplacées internes en Bosnie ne relèvent pas des dispositions prévues dans la Convention de Genève de 1951, ils entrent dans le champ d'application de l'article 55 de la Charte des Nations Unies⁷⁹⁹.

454. Depuis la guerre de Bosnie au début des années 90, le HCR a fourni une aide humanitaire dans des zones de conflit ou des zones sinistrées, et ce en dépassant le cadre de son mandat principal de protection des personnes réfugiées. Dès lors, l'hypothèse d'une recommandation émise par l'AGNU à l'égard des États membres afin d'autoriser le HCR à venir en aide aux personnes déplacées par une catastrophe naturelle directe ou des aléas climatiques apparaît crédible. Une telle recommandation formulée par l'AGNU permettrait d'intégrer les personnes sinistrées post-catastrophes naturelles dans la catégorie des personnes qui bénéficient des services de protection et d'assistance du HCR pour des raisons humanitaires ou d'autres raisons particulières⁸⁰⁰.

⁷⁹⁶ *Ibid.*, p. 88.

⁷⁹⁷ AGNU, A/RES/49/10, 8 novembre 1994, paragraphe 9.

⁷⁹⁸ AGNU, A/RES/49/10, 1994, *The situation in Bosnia and Herzegovina : resolution adopted by the General Assembly*, 8 novembre 1994.

⁷⁹⁹ Charte des Nations Unies, Article 55 « *En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront : d) Le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ; b) La solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes ; et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation ; c) Le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion* »

⁸⁰⁰ HCR, Rapport « *Tendances Mondiales du HCR* », 2010, p. 37 : <https://www.unhcr.org/fr-fr/4ea6801a9.pdf>

455. Michel Virally décrit la recommandation comme « *une invitation plus ou moins pressante adressée à un ou plusieurs membres à adopter un comportement déterminé, à entreprendre une action ou s'en abstenir [...] un pari sur l'avenir et contient implicitement la demande d'une promesse, d'un engagement. À sa portée juridique s'ajoute donc une signification politique* »⁸⁰¹. Si les recommandations produites par l'AGNU ne créent pas d'obligations juridiques en tant que telles, elles ont une valeur politique pour les membres ayant fait le choix de s'y conformer individuellement soit collectivement⁸⁰².

456. L'AGNU dispose d'un cadre légal et d'une légitimité politique et institutionnelle qui lui permettent de produire une recommandation à l'égard de ses États membres, afin de faciliter les interventions d'assistance humanitaire du HCR à la suite de catastrophes naturelles. Les recommandations formulées par l'AGNU n'obligeraient pas les États à l'appliquer ou à lui donner force de loi à l'intérieur de leurs frontières. Cependant, si une majorité des États membres de l'AGNU les adoptaient, et s'engageaient à les traduire en droit interne, le pouvoir performatif de la recommandation se verrait alors pleinement incarné. Dans le cas où les États membres de l'AGNU s'accordaient pour faciliter et rendre systématique ses opérations d'assistance humanitaire post-catastrophe naturelle, le HCR serait tenu d'honorer cette commande.

⁸⁰¹ M. VIRALLY, « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », dans *Annuaire français de droit international*, *op. cit.* p. 88.

⁸⁰² CIJ, Opinion individuelle du M. Lauterpacht, jointe à CIJ, avis consultatif du 7 juin 1955.

Section II : L'élargissement des moyens humanitaires au regard d'une approche extensive de la responsabilité de protéger

457. Historiquement, et ce jusqu'à la naissance de l'ONU en 1945, la notion de responsabilité de protéger était une prérogative régaliennne, inscrite dans les traités de Westphalie en 1648. L'État est considéré comme détenteur d'un « droit » sur sa population, sans que celui-ci ne soit redevable ou responsable d'un acte quelconque envers un État tiers. S'il est reconnu aux États, le droit d'intervenir pour défendre leurs dispositions,⁸⁰³ celle-ci n'induit pas une souveraineté absolue⁸⁰⁴. Au cours des XIXe et XXe siècles, la responsabilité de protéger sa population, la compétence historique de l'État évolue au regard de l'émergence du principe « d'intervention d'humanité »⁸⁰⁵ puis de l'essor du droit humanitaire. Le caractère humanitaire d'une intervention serait susceptible de la soustraire aux interdictions visant la protection de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des États⁸⁰⁶. L'exclusivité de la souveraineté inscrite dans le droit international peut être contournée lorsque des droits fondamentaux sont violés de manière à mettre en péril des populations⁸⁰⁷. La théorie de l'intervention d'humanité reconnaît la supériorité obligatoire qu'est le droit humain et considère que les actes arbitraires d'un État ne sont pas des actes de souveraineté⁸⁰⁸. La souveraineté ne doit être respectée que lorsqu'elle est respectable ; or elle ne l'est pas quand elle viole les devoirs internationaux.

458. La seconde moitié du XXe siècle témoigne de la recherche d'un dépassement du caractère absolu de la souveraineté étatique à travers l'internationalisation de l'action humanitaire. Les années 80 ont été marquées par une succession de résolutions de l'AGNU reconnaissant le droit d'accès à la protection pour les personnes victimes de catastrophes naturelles et la coopération interacteur⁸⁰⁹. L'adoption de ces résolutions consacre le « droit de New York »⁸¹⁰ et ouvre la piste d'une assistance humanitaire facilitée pour les victimes de catastrophes naturelles. Le droit de New York est nourri de réflexions sur le devoir d'ingérence humanitaire⁸¹¹, sujet à controverse. Il constitue le socle des développements prospectifs de cette

⁸⁰³ Traité de Munster, articles CXXIII et CXXIB, 1648.

⁸⁰⁴ J- B JEANGENE VILMER, « Chapitre premier. Les sources », dans J-B JEANGENE VILMER, *La responsabilité de protéger*, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », Paris, 2015, pp. 7-30.

⁸⁰⁵ *Ibid.*

⁸⁰⁶ K. BOUSTANY, « Intervention humanitaire et intervention d'humanité évolution ou mutation en Droit international ? », dans *Revue québécoise de droit international*, volume 8-1, 1993, p. 104.

⁸⁰⁷ *Ibid.* C'est ce qui résulte de l'analyse de la doctrine relative à l'intervention d'humanité ainsi que des motifs qui paraissent avoir sous-tendu l'action des États et de l'ONU dans les contextes conflictuels de l'Irak, de l'ex-Yougoslavie et de la Somalie.

⁸⁰⁸ A. ROUGIER, « La théorie de l'intervention d'humanité » dans *RGDIP*, 1910, XVII, pp. 495-496.

⁸⁰⁹ AGNU, Résolution 43/131, *Assistance humanitaire aux victimes en cas de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre*, 8 décembre 1988. AGNU, Résolution 45/100, *Assistance humanitaire aux victimes en cas de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre*, 14 décembre 1990

⁸¹⁰ Le droit de New York est constitué d'un ensemble de textes adoptés au niveau international, afin de faciliter la protection et l'assistance aux personnes durant les catastrophes de toutes natures. Le droit de New York participe au renouvellement du droit et de l'action humanitaire, dans un contexte marqué par la préoccupation pour les droits humains.

⁸¹¹ M. BETTATI, « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », dans *Outre-Terre*, 2007/3 (n° 20), pp. 381-389. Article consulté en ligne le 28 avril 2021 : <https://www.cairn.info/revue-outre-terre1-2007-3-page-381.htm>. Le devoir d'ingérence humanitaire ne fait l'objet d'aucune disposition inscrite dans le droit international,

recherche. Dans le cas où les États n'ont pas la capacité de protéger leur population à la suite d'une catastrophe, cette responsabilité pourrait-elle être assumée par d'autres États membres de la communauté internationale ou des organisations internationales, également sujets de droits ?

459. En 2001, la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE), créée par le gouvernement canadien, a publié un rapport intitulé « La responsabilité de protéger ». Ce rapport affirme que la souveraineté n'est pas uniquement une protection contre l'ingérence extérieure et qu'il incombe avant tout à l'État de protéger sa population. Ce rapport relève également l'existence d'une responsabilité subsidiaire, qui incombe à la communauté des États dans son ensemble et qui est activée « *lorsque tel État est manifestement soit incapable, soit peu désireux d'accomplir sa responsabilité de protéger, ou est lui-même l'auteur effectif des crimes ou atrocités en question* »⁸¹².

460. Cette réflexion relative à une interprétation extensive de la responsabilité de protéger s'inspire des questionnements soulevés quant à la responsabilité des organisations internationales. En 2011, un travail de réflexion sur la responsabilité des organisations internationales est mené par la Commission du Droit International (CDI), organe subsidiaire de l'AGNU chargé de la codification et du développement progressif du droit international public. La responsabilité internationale est un mécanisme qui offre la possibilité à un sujet de droit international, victime d'un préjudice imputable à un autre sujet de droit international, d'obtenir réparation⁸¹³. Encore largement coutumier, la CDI a tenté de définir et de codifier le droit international de la responsabilité en proposant un projet d'articles, inspiré du projet de codification de la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, publié en 2001⁸¹⁴.

461. L'influence du « droit de New York » sur la quête d'une responsabilité de protéger non étatique est explorée à l'aune des activités d'assistance humanitaire développées par le HCR et l'OIM. La responsabilité de protéger du HCR et de l'OIM pourrait être soulevée en cas de

mais il a été invoqué par des médecins et juristes du secteur de l'humanitaire dans les années 90 de permettre l'assistance humanitaire dans des États considérés comme défaillants ou complices de massacres de leur population.

⁸¹² CIISE, « *La responsabilité de protéger* », 2001, 2,31 « *Certes, la responsabilité de protéger incombe en premier à l'État dont la population est directement touchée, mais il subsiste une responsabilité résiduelle qui incombe à la communauté des États dans son ensemble. Cette responsabilité "subsidiaire" est activée lorsque tel ou tel État est manifestement soit incapable, soit peu désireux d'accomplir sa responsabilité de protéger ; ou est lui-même l'auteur effectif des crimes ou atrocités en question ; ou lorsque des personnes vivant à l'extérieur d'un État donné sont directement menacées par des actes qui se déroulent dans cet État. Cette responsabilité résiduelle exige aussi, dans certaines circonstances, que des mesures soient prises par l'ensemble de la communauté des États pour venir en aide à des populations en péril ou gravement menacées* ».

⁸¹³ J.-C. ZARKA, « Chapitre 4. La responsabilité internationale », dans J.-C. ZARKA, *Droit international public. Inclus les textes de la Charte des Nations unies et de la convention de Vienne sur le droit des traités*, Ellipses, 2015, p. 97.

⁸¹⁴ Ce texte a été adopté par la CDI à sa 53^e session en 2001 et soumis à l'AGNU dans le cadre du rapport de la Commission sur les travaux de ladite session. L'AGNU a pris note du rapport produit par la CDI dans sa résolution A/RES/58/83 du 12 décembre 2001. Voir A. PELLET, « Les articles de la CDI sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Suite — et fin ? », dans *Annuaire français de droit international*, vol. 48, 2002, p. 1 : « *Par sa résolution 56/83 du 12 décembre 2001, adoptée sans vote, l'Assemblée générale a pris « note des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite présentés par la Commission du Droit international », dont elle a annexé le texte et qu'elle « recommande à l'attention des gouvernements, sans préjudice de leur adoption éventuelle ou de toute autre mesure appropriée », qui pourrait être adoptée en 2004. Ce faisant, elle répondait aux vœux de la Commission qui lui avait recommandé d'annexer le projet à la résolution en prenant acte, quitte à envisager « la possibilité, à un stade ultérieur et compte tenu de l'importance du sujet, de convoquer une conférence internationale de plénipotentiaires pour examiner le projet d'articles sur la responsabilité de l'État en vue de la conclusion d'une convention sur ce sujet* ».

défaillances des États à la suite d'une catastrophe naturelle importante (Paragraphe 1). En tant qu'organismes spécialisés, le régime de responsabilité qui incombe aux organisations internationales, théorisé par la CDI, pourrait s'appliquer au HCR et à l'OIM. Dans des cas de catastrophes naturelles, la responsabilité pour faute et pour omission de la part du HCR et de l'OIM pourrait être invoquée (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. L'influence du « droit de New York » contemporain sur l'essor d'une responsabilité de protéger non étatique

462. Les années 70 ont été marquées par une série de conflits civils et de catastrophes qui a généré une remise en question du droit humanitaire traditionnel. Les défenseurs du droit humanitaire moderne, également nommé le « droit de New York », bousculent l'action humanitaire classique en promouvant le devoir d'ingérence des États tiers dans les affaires internes d'un État considéré comme défaillant ou responsable d'atteintes aux droits de l'homme en cas de conflit civil. L'élargissement de la protection des personnes victimes de catastrophes naturelles a été intégré dans le droit international humanitaire moderne (A). Par ailleurs, le droit de New York a contribué à influencer les réflexions sur une extension de la responsabilité de protéger à des acteurs non étatiques en cas de catastrophe naturelle (B).

A) La protection des personnes victimes de catastrophes naturelles dans le droit international humanitaire moderne

463. Le droit international humanitaire, s'appliquant en temps de guerre, est une branche du droit international public qui « vise à régler les questions humanitaires découlant des conflits armés »⁸¹⁵. Le droit international humanitaire classique, théorisé au début du XXe siècle, est envisagé comme moyen de protection des victimes de conflits armés. Il permet l'action d'acteurs non étatiques tels que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) sur le territoire des États pour porter secours aux civils et aux blessés. Le droit international humanitaire est défini par le CICR comme : *l'[ensemble des] règles internationales d'origine conventionnelle ou coutumière, qui sont spécialement destinées à régler les problèmes humanitaires découlant directement des conflits armés, internationaux ou non internationaux et qui restreignent, pour des raisons humanitaires, le droit des parties au conflit d'utiliser les méthodes et moyens de guerre de leur choix ou protègent les personnes et les biens affectés, ou pouvant être affecté par le conflit* »⁸¹⁶.

464. Le droit international humanitaire ne doit pas être confondu avec l'action humanitaire⁸¹⁷, « l'action humanitaire étant souvent engagée quand le respect de ce droit n'est

⁸¹⁵ P. BUIRETTE, P. LAGRANGE, *Le droit international humanitaire*, coll. La découverte, Paris, 2008, p.4.

⁸¹⁶ CICR, « *Qu'est-ce que le droit international humanitaire ?* », Fiche technique. Site consulté le 14 octobre 2021 : <https://www.icrc.org/fr/document/quest-ce-que-le-droit-international-humanitaire>

⁸¹⁷ C. LEBEN, « Vers un droit international des catastrophes ? », dans *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, CARON D., LEBEN C. (dir.), Martinus Nijhoff publishers, Académie de droit

pas assuré »⁸¹⁸. Les actions humanitaires reposent sur sept principes proclamés par la XXe conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à Vienne, en 1965. Les sept principes fondamentaux révisés sont contenus dans les statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés par la XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge à Genève, en 1986⁸¹⁹. Dans les années 70, des voix s'élèvent parmi des médecins et des juristes du mouvement des « sans-frontiériste »⁸²⁰, considérant le droit de Genève et l'action du CICR comme inadaptés face aux nouvelles catastrophes humanitaires contemporaines. Les lacunes du droit de Genève ont fait alors apparaître la nécessité de reconceptualiser le droit et l'action humanitaire, mais aussi d'édicter de nouvelles règles en vue de renforcer la protection des personnes durant les catastrophes.

465. À l'issue d'un processus d'influence politique menée par de certaines ONG, dont Médecins Sans Frontières (MSF), une série de textes a été adoptée au niveau international en vue de faciliter la protection et l'assistance aux personnes durant les catastrophes de toutes natures. L'adoption de ces textes par les Nations unies forme le droit de New York, perçu comme un renouveau pour le droit et l'action humanitaire, dans un contexte international marqué par la prééminence de la question des droits de l'homme (1). Néanmoins, il convient toutefois de s'interroger sur la portée exacte des textes issus du droit de New York et de leur pertinence pour répondre aux besoins de protection des personnes déplacées à l'issue de catastrophes environnementales (2).

1) Du droit de Genève au droit de « New York », le droit international humanitaire en évolution

466. La doctrine distingue historiquement l'expression « droit de Genève » pour désigner les règles de droit humanitaires fixant le droit des victimes à la protection et le « droit de la Haye » pour désigner les règles de droit humanitaire qui régissent la conduite des hostilités et les moyens de combat⁸²¹. Le « droit de la Haye » est composé de textes rédigés en majeure partie à la fin du XIXe siècle et au début du XXe (Convention de La Haye pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève, Convention III de La Haye 1899 et Convention X de La Haye de 1907). Le droit de Genève est constitué des Conventions de Genève de 1949, des protocoles additionnels de 1979, complétés par des sources coutumières

international, 2001, p. 34 : « *Le champ par excellence de l'action humanitaire est la catastrophe humanitaire. Définie comme "un événement souvent imprévisible ou une situation durable qui produit des dommages immédiats ou différés aux personnes, aux biens ou à l'environnement et d'une ampleur telle qu'ils appellent une réaction solidaire de la société nationale et/ou internationale" ou selon le Comité international de la Croix-Rouge comme une calamité qui provoque des morts, de graves souffrances humaines, des dégâts matériels de grande ampleur* ».

⁸¹⁸ M. BELANGER, *Droit international humanitaire*, 2^e édition, Paris, Gualino, 2007, p. 15.

⁸¹⁹ CICR, site officiel : « *La neutralité, l'impartialité, la transparence, l'indépendance, le volontariat, l'unité et l'universalité fixent l'orientation du CICR, son éthique, sa raison d'être et sa nature particulière, garantissent la cohésion interne du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dont le rayonnement est universel, constituent la charte du Mouvement et sa spécificité, voire son caractère réellement unique* ».

⁸²⁰ M. BETTATI, « Chapitre IV. Sans-frontiérisme et témoignage », dans *Le Droit d'ingérence. Mutation de l'ordre international*, Odile Jacob, Paris, 1996, p. 70.

⁸²¹ F. BUGNION, « Droit de Genève et droit de la Haye », dans ICRC, décembre 2001, vol. 83, n° 844, p. 902.

dans l'objectif d'assurer la protection des civils durant les conflits armés⁸²². La doctrine du droit international humanitaire s'accorde pour considérer que le droit de Genève et le droit de la Haye ont été fusionnés, les deux Conventions de Genève de 1929 ayant été incorporées aux deux conventions de la Haye de 1906 et 1907⁸²³.

467. Le droit de Genève constitue le cadre juridique de référence de protection des personnes en période de conflits, en raison du caractère quasi universel de ses textes et la contribution significative de ses normes à la protection des personnes dans les conflits armés internationaux. Néanmoins, l'efficacité et la pertinence du droit de Genève ont été remises en question à l'issue de la guerre du Biafra (1967 – 1970). Ce conflit civil sanglant a constitué un moment charnière dans les études sur le champ humanitaire contemporain. Il a marqué l'essor du mouvement humanitaire moderne⁸²⁴ sur lequel s'appuie le « droit de New York ».

468. En 1960, le Nigéria accéda à l'indépendance et devint une fédération composée de trois régions (Est, Ouest, Nord). Le pays est alors marqué par de fortes tensions religieuses, économiques et par des rivalités entre ethnies à l'égard de l'ethnie igbo (sud-Est), surreprésenté dans l'administration et le commerce. Le 30 mai 1967, la République indépendante du Biafra est proclamée dans la région du sud-Est, à l'issue de terribles massacres de la population et d'un coup d'État militaire. À cette tentative de sécession, l'armée fédérale a riposté en mettant en place un blocus destiné à isoler le territoire, enclavé et non autosuffisant sur le plan alimentaire. La pression sur les ressources devint alors intenable et la famine, organisée par l'armée fédérale, a fait plus de deux millions de morts, quatre millions de déplacés et trois millions de réfugiés⁸²⁵.

469. Dans ce contexte de conflit civil, le CICR était le principal acteur humanitaire à porter assistance de part et d'autre des lignes de front, acheminant nourriture et prodiguant des soins médicaux. La posture du CICR, historiquement attaché au respect des conventions de Genève, au principe de neutralité et d'accord des parties s'est néanmoins vu opposer une autre vision. Parmi les médecins envoyés sur place, des *French doctors*⁸²⁶ ont défendu leur choix de rester

⁸²² M. BETTATI, *Droit humanitaire*, Précis Dalloz, 1^{ère} édition, 2012, p. 64.

⁸²³ A-H. CARVALLO, *L'action humanitaire en cas de catastrophes : droit applicable et limites*, Thèse de droit public sous la direction de P. Lagrange, Université de Poitiers, 2014, p.31. « Les nouveaux textes seront adoptés à Genève le 12 août 1949 par 63 États et concerneront quatre domaines de protection. La première convention est relative à l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne (CG I). Celle-ci représente une version actualisée de la Convention de Genève dans la mesure où elle fait suite à celles de 1864, 1906 et 1929. La seconde est relative à l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer (CG II). Le nouveau texte remplace la convention de La Haye de 1907 et adapte à la guerre maritime, des principes des Conventions de Genève de 1906. La troisième convention (CG III) s'applique aux prisonniers de guerre. Cette dernière, plus complète et mieux rédigée, remplace celle de 1929. La quatrième convention, consacrée à la protection des populations civiles lors des conflits armés internationaux, représente pour sa part une véritable révolution politique et juridique. L'article 3 commun aux quatre conventions de Genève de 1949 pose un cadre minimal applicable aux conflits qui ne seraient pas reconnus comme internationaux. Il impose, en toutes circonstances, l'interdiction des traitements cruels et inhumains, l'obligation de recueillir et de soigner les malades et les blessés dans le respect de l'éthique médicale, le droit pour le CICR et les autres organisations humanitaires impartiales d'offrir des secours sans que cela soit considéré comme une ingérence ».

⁸²⁴ P. MICHELETTI, *Humanitaire, s'adapter ou renoncer*, Paris, Marabout, 2008, p. 29.

⁸²⁵ F. JOLI, « L'enfer de la guerre au Biafra, tournant de l'action humanitaire moderne », Blog du CICR « L'humanitaire dans tous ses États », 14 janvier 2020. Article consulté en ligne le 18 octobre 2021 : <https://blogs.icrc.org/hdtse/2020/01/14/l-enfer-de-la-guerre-du-biafra-tournant-de-l-action-humanitaire-moderne/>

⁸²⁶ M-L. DESGRANDCHAMPS, « Revenir sur le mythe fondateur de Médecins sans frontières : les relations entre les médecins français et le CICR pendant la guerre du Biafra (1967-1970) », dans *Relations internationales*, 2011/2 (n° 146), p. 99.

sur place afin de soigner les victimes biafraises, en contrevenant aux consignes du CICR⁸²⁷. Ces médecins prirent également la décision de s'exprimer publiquement pour faire connaître et dénoncer les horreurs du conflit nigérian. Face à l'imminence d'un génocide de la population biafraise, ils défendaient la nécessité de rompre avec la neutralité caractéristique des interventions du CICR. Ce nouveau courant qualifié de « sans frontériste » revendique non seulement la dénonciation des atrocités et le secours des victimes quelles qu'elles soient et où qu'elles soient⁸²⁸.

470. L'ONG Médecins Sans Frontières (MSF), née de ce mouvement critique à l'égard de la Croix-Rouge⁸²⁹ et composée de médecins issues du courant « sans frontériste » a promu cette nouvelle forme d'action humanitaire⁸³⁰. À l'issue de la guerre du Biafra, MSF a défendu le concept du devoir d'ingérence humanitaire⁸³¹, en défendant l'idée selon laquelle certaines situations sanitaires exceptionnelles pouvaient justifier à titre extraordinaire la remise en cause de la souveraineté des États. En 1987, à l'occasion du colloque « Droit et morale humanitaire » organisé par Mario Bettati et Bernard Kouchner à Paris, le Président de la République française François Mitterrand tint un discours favorable au droit d'assistance humanitaire⁸³². Une proposition de résolution rédigée par le juriste Mario Bettati fut portée à sa connaissance, dans laquelle figurait la reconnaissance du droit à l'assistance humanitaire⁸³³. Le 29 septembre 1988, le Chef de l'État lança un appel en faveur de la reconnaissance d'un droit d'assistance humanitaire à la tribune de l'AGNU⁸³⁴.

471. Le droit de New York s'est construit sur un historique de rupture avec le droit humanitaire classique du droit de Genève. Le droit de New York est constitué d'un ensemble de règles juridiques au service de la protection de la personne humaine en temps de crise⁸³⁵ et

⁸²⁷ Y. LAVOINNE, « Médecins en guerre : du témoignage au « tapage médiatique » (1968-1970) », dans *Le Temps des médias*, vol. 4, no. 1, 2005, p. 118.

⁸²⁸ M-L. DESGRANDCHAMPS, « Revenir sur le mythe fondateur de Médecins sans frontières : les relations entre les médecins français et le CICR pendant la guerre du Biafra (1967-1970) », *op. cit.*, p. 100.

⁸²⁹ B. KOUCHNER, *Charité business*, Paris, Le Pré aux Clercs, Belfond, 1986, p. 219 : « Dès mon retour en France, devant le peu d'échos de mes rencontres politiques, je créai un « Comité international contre le génocide au Biafra. Mon raisonnement était simple. Je n'acceptais pas de reproduire la faute du CICR qui, pendant la guerre de 39-45, n'avait pas dénoncé les camps d'extermination nazis ».

⁸³⁰ Il s'agit d'un néologisme forgé à partir du sigle de Médecins sans frontières (MSF) et qui signifiait d'une part leur volonté d'agir où le besoin s'en faisait sentir et d'autre part le refus d'être contraint par la souveraineté étatique.

⁸³¹ J- F REVEL, « Le devoir d'ingérence », *L'Express*, 16 juin 1979, p. 60a. Il s'agissait de justifier une exception au principe de non-ingérence qui ne serait applicable qu'aux démocraties et, pour les autres régimes, serait synonyme de non-assistance à personne en danger.

⁸³² F. MITTERRAND, *Allocution du Président de la République à l'occasion du colloque « Droit et morale humanitaire*, Paris, 26 janvier 1987 ; voir aussi *Discours du Président de la République lors de la cérémonie d'entrée de René Cassin au Panthéon*, Paris, 5 octobre 1987.]. La conférence fut conclue par l'adoption d'une « Résolution sur la reconnaissance du devoir d'assistance humanitaire et du droit à cette assistance » [[BETTATI (M.), KOUCHNER (B.), *Le devoir d'ingérence. Peut-on les laisser mourir ?* Paris, Denoël, 1987, pp. 291-292

⁸³³ M. BETTATI, « Chapitre V. De la morale au droit », *op. cit.*, p. 92. Dans son dernier article, la résolution « enjoignait au Président de la République de porter cette résolution à la connaissance des Nations Unies et des gouvernements étrangers ».

⁸³⁴ F. MITTERRAND, *Discours du Président de la République devant l'Assemblée générale des Nations Unies*, New York, 29 septembre 1988 : « Nous défendons (...) plus que jamais les Droits de l'Homme, des plus anciennement reconnus aux plus nouveaux. Droits de l'Homme, droits des peuples, droits de l'humanité. Il convient aujourd'hui, devant certaines situations d'urgence, de détresse ou d'injustice extrême d'affirmer un « droit d'assistance humanitaire ».

⁸³⁵ M. BETTATI, *Droit humanitaire*, *op. cit.*, pp. 21-23. Selon le Professeur Mario Bettati, le droit de New York peut être classé en quatre catégories : les traités relatifs à certains armements, les traités relatifs à la répression des

de la protection des droits fondamentaux individuels tels que le droit à la vie, à la santé et à la paix⁸³⁶. Il est alimenté et étoffé par l'adoption de plusieurs résolutions onusiennes soutenues par de nombreux organismes de secours humanitaires promouvant le «devoir d'ingérence humanitaire»⁸³⁷. L'adoption de la résolution 43/131⁸³⁸ fut proposée à l'initiative de la France et parrainée par une trentaine de pays. En cas d'urgence, elle consacre à la fois, le rôle des ONG agissant de manière impartiale et neutre et le principe selon lequel l'accès aux victimes est indispensable. Ce texte ménage cependant la souveraineté de l'État en lui attribuant le rôle premier dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre humanitaires. La résolution 45/100 parrainée par une cinquantaine d'États a consacré l'existence d'un espace humanitaire⁸³⁹ pour lequel il convient d'établir des couloirs d'urgence humanitaire⁸⁴⁰.

472. Pour la première fois, l'AGNU a reconnu le caractère impérieux d'une intervention humanitaire dans un contexte post-catastrophe naturelle. Le fait de laisser les victimes de catastrophes naturelles et de situations d'urgence du même ordre sans assistance humanitaire est désormais considéré comme une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme⁸⁴¹. À ces deux résolutions majeures constituant le fondement juridique du droit de New York, s'ajouta une troisième relative au renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence des Nations unies⁸⁴².

473. Les résolutions qui ont contribué à la consolidation du droit de New York ont alimenté l'espoir d'une meilleure assistance et protection humanitaire pour les personnes victimes de catastrophes. Plusieurs des textes sur lesquels il a été fondé constitueront, au début des années 2000, des sources de réflexion sur la responsabilité de protéger développée par le CIISE. Néanmoins, la portée réelle des résolutions du droit de New York sur le régime juridique de la protection des personnes durant les catastrophes doit être discutée.

2) L'influence limitée du droit de New York sur la protection des personnes victimes de catastrophes naturelles

474. Une des carences majeures du droit de New York s'explique par la nature de ses sources⁸⁴³. S'il a déjà été reconnu à certaines des résolutions de l'AGNU, une valeur *erga*

violations graves du DIH, puis les textes qui protègent certaines catégories de personnes ou de biens, enfin les documents qui renforcent le principe de libre accès aux victimes en faveur des organismes humanitaires.

⁸³⁶ M. TORELLI, « De l'assistance à l'ingérence humanitaire ? », dans *RICR*, mai-juin 1992, n° 795, pp. 238-258.

⁸³⁷ M. BETTATI, « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », *op. cit.*, pp. 381-389.

⁸³⁸ AGNU, A/RES/43/131, *op. cit.*

⁸³⁹ M. BÉLANGER, *Droit international humanitaire*, *op. cit.*, p. 80.

⁸⁴⁰ AGNU, A/RES/45/100, *op. cit.*

⁸⁴¹ Dans le préambule de sa résolution 45/100 du 14 décembre 1990, l'AGNU considère 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 ». *L'Institut de droit international considère de la même façon que le fait de laisser les victimes de catastrophes sans assistance humanitaire constitue « une atteinte à la dignité humaine »*. Résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Bruges en 2003, art. II, par. 1.

⁸⁴² AGNU, A/RES 46/182, *op. cit.*

⁸⁴³ A-H. CARVALLO, *L'action humanitaire en cas de catastrophes : droit applicable et limites*, *op. cit.* p. 157.

omnes⁸⁴⁴, la qualification juridique d'une situation internationale est en principe laissée à l'appréciation de chaque État, sauf dans une situation où « *la qualification juridique opérée par l'organe compétent d'une Organisation internationale s'impose aux membres de celle-ci* ». Dans l'affaire *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie*, la CIJ a estimé que cette qualification juridique s'imposait également aux États non membres de l'organisation : « *De l'avis de la Cour, la cessation du Mandat et la déclaration de l'illégalité de la présence sud-africaine en Namibie sont opposables à tous les États en ce sens qu'elles rendent illégale erga omnes une situation qui se prolonge en violation du droit international* »⁸⁴⁵.

475. Les résolutions adoptées par l'AGNU en matière d'assistance humanitaire post-catastrophe naturelle n'ont pas permis de déboucher sur des règles générales obligatoires⁸⁴⁶. Leur portée juridique formelle demeurait relativement incertaine. La résolution 43/131 *Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre* adoptée sans vote le 8 décembre 1988, invitant les États à faciliter la mise en œuvre de l'assistance humanitaire tout en respectant cependant le principe de souveraineté, fut critiquée par de nombreux pays en développement, lesquels dénonçaient une nouvelle forme d'impérialisme juridico-moral⁸⁴⁷. Ils craignaient d'être les seuls États visés par une redéfinition du principe de souveraineté nationale et ainsi tributaires d'un droit d'ingérence⁸⁴⁸, à l'instar du Brésil : « *l'assistance d'urgence dans le cas de catastrophe, dont l'importance est indiscutable, ne saurait être considérée comme une obligation des États, des organisations non gouvernementales et des organisations internationales, mais un devoir moral de solidarité internationale, qui se situe au-dessus des clivages politiques* »⁸⁴⁹.

476. Pourtant instigateur et défenseur de la résolution 43/131 portée par la France aux Nations Unies, Mario Bettati reconnaît qu'elle « *ne fonde pas dès demain l'exercice d'un véritable droit d'assistance humanitaire obligatoire, dont pourraient se prévaloir les porteurs de secours en toutes circonstances et à l'égard de toutes les souverainetés* »⁸⁵⁰. Certains juristes ont même qualifié de « régression » la résolution 43/131, au regard des dispositions des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels relatifs au droit de l'assistance⁸⁵¹. Quant

⁸⁴⁴ CIJ, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie*, 21 juin 1971, p. 18

⁸⁴⁵ *Ibid.*

⁸⁴⁶ F. BOUCHET-SAULNIER, « Cent cinquante ans de réalisations normatives Droit de Genève, droit de La Haye, droit humanitaire » dans *Questions internationales*, 2012, n° 56, p. 36.

⁸⁴⁷ A-H. CARVALLO, *L'action humanitaire en cas de catastrophes : droit applicable et limites*, op. cit. p. 158.

⁸⁴⁸ Déclaration du sommet du groupe des 77, La Havane, du 10 au 14 avril 2000 : « *Nous réaffirmons la nécessité d'une claire distinction entre l'assistance humanitaire et les autres activités des Nations unies. Nous rejetons le soi-disant "droit" d'intervention humanitaire, qui n'a aucun fondement juridique dans la charte des Nations unies et dans les principes fondamentaux du droit international [...]. Nous confirmons que l'assistance humanitaire doit être entreprise dans le strict respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des États concernés et qu'elle ne peut être déclenchée qu'en réponse à une demande et qu'avec l'approbation des États concernés* ».

⁸⁴⁹ M-C. DELPAL, *Politique extérieure et diplomatie morale, le droit d'ingérence humanitaire en question*, Paris, fondation pour les études de défense nationale, 1993, p. 75.

⁸⁵⁰ M. BETTATI, « La France et le nouvel ordre humanitaire mondial », op. cit., p. 120

⁸⁵¹ F. MAURICE, « L'ambition humanitaire », dans *RICR*, vol. 74, 1992, p. 383 : « *les conventions de Genève restent, quoi qu'on ait pu laisser entendre, précises, contraignantes pour les États et inspirées d'une analyse minutieuse des diverses situations conflictuelles génératrices de besoins matériels [...]* ».

au CSNU, quand bien même ce dernier représente l'organe de décision dont les votes peuvent déboucher sur des mesures d'ingérence matérielle licites puisque décidées par l'organe habilité⁸⁵², son mode de fonctionnement est de nature à relativiser la portée de ses décisions⁸⁵³.

477. La consécration juridique du droit de New York aurait pu se traduire par la conclusion d'un traité en bonne et due forme, attribuant de véritables obligations aux États comme cela a été le cas pour les Conventions de Genève. En dépit de sa portée limitée, le droit de New York a cependant permis de réhabiliter le « devoir d'intervention » des États, et de le placer en héritier du principe d'intervention d'humanité déjà existant dans le droit international⁸⁵⁴. En cela, le droit de New York constitue un socle normatif primaire qui permet d'élaborer et d'élargir le spectre des opérations d'assistance humanitaire à destination des personnes victimes de catastrophe.

B) L'influence du droit de New York sur une extension de la responsabilité de protéger à des acteurs non étatiques en cas de catastrophe naturelle

478. En septembre 2003 Kofi Annan, alors SGNU en poste, nomma seize personnalités (diplomates, anciens responsables politiques nationaux, académiques) pour former un groupe de réflexion prospectif sur les politiques et la gouvernance de l'ONU, à l'aube du XXI^e siècle. En décembre 2004, le Groupe de ces personnalités réuni par Kofi Annan suggéra la création d'une obligation collective internationale de protection⁸⁵⁵ afin de répondre à aux dangers contemporains⁸⁵⁶. La réflexion onusienne impulsée par ce SGNU, quelques années après le rapport de la CIISE⁸⁵⁷ publié en 2001, a marqué une nouvelle étape dans la recherche d'un

⁸⁵² M. BETTATI, « Un droit d'ingérence humanitaire », dans M. BETTATI, B. KOUCHNER, « *Le devoir d'ingérence : peut-on les laisser mourir ?* », Denoël, 1987, pp. 25-27.

⁸⁵³ A-H. CARVALLO, *L'action humanitaire en cas de catastrophes : droit applicable et limites*, op. cit. p. 158.

⁸⁵⁴ L'intervention d'humanité a été définie comme une ingérence active d'un État ou d'un groupe d'État dans les affaires intérieures d'un autre État en vue de lui imposer le respect des droits fondamentaux des individus. L'intervention d'humanité confère une légitimité à l'action humanitaire d'États étrangers ou d'organismes de secours humanitaires et la prise de mesures coercitives, notamment militaires, dans les affaires intérieures d'un État si ses citoyens sont soumis à un traitement « choquant pour la conscience de l'humanité ».

⁸⁵⁵ SGNU, Lettre du 1^{er} décembre 2004, A/59/565 : « *Le Groupe souscrit à la nouvelle norme prescrivant une obligation collective internationale de protection, dont le Conseil de sécurité peut s'acquitter en autorisant une intervention militaire en dernier ressort, en cas de génocide et d'autres tueries massives, de nettoyage ethnique ou de violations graves de droit international humanitaire, que des gouvernements souverains se sont révélés impuissants ou peu disposés à prévenir* » IX A 3) § 203, p. 61.

⁸⁵⁶ A l'issue du Sommet millénaire, Kofi Annan présenta une note générale (A/59/565) à l'AGNU le 2 décembre 2004 dans laquelle il déclare : « *Soixante ans plus tard, nous ne savons que trop bien que, loin de se limiter aux guerres d'agression menées par des États, les plus graves dangers qui menacent aujourd'hui notre sécurité, et qui continueront de la menacer dans les décennies à venir, ont également nom la pauvreté, les maladies infectieuses et la dégradation de l'environnement, les guerres civiles et les violences à l'intérieur des États, la prolifération et le risque d'usage des armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques, le terrorisme, et la criminalité transnationale organisée. Ces dangers sont le fait d'agents non étatiques aussi bien que d'États, et menacent à la fois la sécurité des personnes et celle des États* ».

⁸⁵⁷ La CIISE est une commission mise en place par le gouvernement canadien, à la suite de sollicitations de l'ancien Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan à l'Assemblée générale des Nations unies. Ce rapport vise à trouver un consensus sur la conduite à tenir face à des violations massives des droits de l'homme et du droit humanitaire. Cette commission était composée de dix personnes éminentes du monde entier et co-présidé par

transfert de responsabilité de protéger à des acteurs non étatiques⁸⁵⁸. Historiquement, il incombe à l'État d'assumer la responsabilité de protéger sa population à la suite d'une catastrophe naturelle (1). Toutefois, les travaux de la CIISE ont alimenté les réflexions sur les catastrophes naturelles, un fondement du recours à la responsabilité de protéger « subsidiaire » de la communauté internationale. Insérées dans le rapport de la CIISE sur la responsabilité de protéger, les catastrophes naturelles ont été ensuite soustraites du champ d'application de la responsabilité de protéger par les États lors du sommet mondial de 2005 (2).

1) La responsabilité de protéger sa population à la suite d'une catastrophe naturelle, apanage historique de l'État

479. Le droit international s'est construit sur le respect strict du principe de souveraineté et de non-ingérence dans les affaires internes d'un État. Les paragraphes 1 et 7 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies adoptée en 1945 reconnaissent l'égalité souveraine entre les États⁸⁵⁹ et le principe de non-intervention dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un État⁸⁶⁰. Dans un contexte de guerre froide, le principe de non-intervention a été divisé en deux principes distincts⁸⁶¹. Premièrement, il caractérise l'interdiction d'une intervention armée sur le territoire d'un État par un autre État. Deuxièmement, le principe de non-ingérence vise des mesures économiques, politiques, ou de toute autre nature prises pour contraindre un autre État à subordonner l'exercice de ses droits souverains et pour obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit⁸⁶².

480. Dans le second arrêt⁸⁶³ de l'affaire du *Détroit de Corfou* du 9 avril 1949, la CIJ a reconnu « *le respect de la souveraineté comme base des relations internationales* » et « *le droit*

l'ancien ministre des Affaires étrangères de l'Australie, Gareth Evans et par conseiller spécial du de l'ancien Secrétaire général de l'ONU, Mohamed Sahnoun, d'Algérie.

⁸⁵⁸ CIISE, « *La responsabilité de protéger* », décembre 2001.

⁸⁵⁹ L'Organisation des Nations Unies est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres.

⁸⁶⁰ Charte des Nations Unies, Article 2, paragraphe 7 : « *Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII* ». Article consulté en ligne : <https://www.un.org/fr/sections/un-charter/chapter-i/index.html>

⁸⁶¹ O. de FROUVILLE, « Une conception démocratique du droit international », *op. cit.* p. 142.

⁸⁶² AGNU, Résolution 2625 (XXV), *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, 24 octobre 1970 : « *Le principe relatif au devoir de ne pas intervenir dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un État, conformément à la Charte* », p. 82. « *Aucun État ni groupe d'États n'a le droit d'intervenir directement ou indirectement pour quelque raison que ce soit dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État. En conséquence, non seulement l'intervention armée, mais aussi toute autres formes d'ingérence ou toute menace, dirigées contre la personnalité d'un État ou contre ses éléments politiques, économiques et culturels, sont contraires au droit international* ».

⁸⁶³ CIJ, *Détroit de Corfou (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Albanie)*, Vue d'ensemble de l'affaire. Site de la CIJ consultée le 22 juillet 2021 : <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/1#:~:text=Le%20second%20arr%C3%AAt%2C%20rendu%20le.en%20avaient%20%C3%A9t%C3%A9%20la%20cons%C3%A9quence> : « *Le second arrêt rendu le 9 avril 1949 concernant le fond du différend. La Cour a conclu que l'Albanie était responsable, selon le droit international, des explosions qui avaient eu lieu dans les eaux albanaises et des dommages et pertes humaines qui en avaient été la conséquence [...] Toutefois, l'opération de déminage ayant été effectuée contre la volonté du Gouvernement albanais, la Cour a*

d'intervention comme manifestation d'une politique de force, politique qui dans le passé, a donné lieu aux abus les plus graves et qui ne saurait, quelles que soient les déficiences présentes de l'Organisation internationale, trouver place en droit international »⁸⁶⁴. À ce principe s'ajoute celui de l'interdiction du recours à la menace ou à l'emploi de la force dans les relations internationales inscrit à l'article 2, § 4 de la Charte des Nations Unies⁸⁶⁵.

481. Dans un contexte de catastrophe naturelle, le droit de secours des organismes humanitaires est toujours conditionné par le consentement de l'État sinistré. L'intervention matérielle d'organismes humanitaires ou d'États tiers dans un État sinistré, en vue de porter secours et assistance aux populations impactées, implique une ligne de conduite stricte afin de ne pas violer la souveraineté de l'État en question et de respecter le domaine réservé des affaires de l'État⁸⁶⁶. Le rapporteur spécial auprès de la CDI, Gaetano Arangio-Ruiz affirmait que le domaine réservé constituait un moyen de protéger les États contre des actions supranationales de la part des organisations internationales⁸⁶⁷ : « *ce n'est pas que les organes internationaux ne puissent pas donner des injonctions concrètes aux États, c'est plutôt que ces injonctions doivent être données au Gouvernement de l'État, qui demeure exclusivement compétents de la manière dont elles seront mises en œuvre sur son territoire* »⁸⁶⁸.

482. L'action humanitaire ne doit pas être un prétexte d'intervention dans les affaires intérieures d'un État. Ainsi, l'État frappé par une catastrophe naturelle reste ainsi maître de son territoire et décide de l'aide humanitaire internationale mise en œuvre par des États tiers ou des organismes de secours, conformément au principe de souveraineté étatique : « *envoyer des secours, parachuter des médicaments ou des vivres sans l'accord des autorités du pays éprouvé serait commettre un délit international. L'injure faite à l'État serait plus intolérable que les épreuves endurées par son peuple. L'objet du droit des gens, dans son rêve classique, est de garantir les droits de l'État, non les droits de l'homme* »⁸⁶⁹.

483. Toutefois dans les années 80, la communauté internationale est mue par la volonté de faire appliquer, de façon effective, les textes assurant un droit à l'assistance humanitaire. La consécration d'un devoir d'intervention humanitaire dans les résolutions du droit de New York a marqué une rupture importante avec la posture traditionnelle du « laisser-faire ». Cette

estimé qu'elle constituait une violation de la souveraineté albanaise. En particulier, elle n'a pas admis la notion d'autoprotection (self-help) avancée par le Royaume-Uni pour justifier son intervention.

⁸⁶⁴ Affaire du détroit de Corfou, 9 avril 1949, *CIJ Recueil*, 1949, p. 4. Le passage de l'arrêt évoqué ici est le suivant (p. 35) : « *Le prétendu droit d'intervention ne peut être envisagé par elle [la Cour] que comme la manifestation d'une politique de force, politique qui, dans le passé, a donné lieu aux abus les plus graves et qui ne saurait, quelles que soient les déficiences présentes de l'organisation internationale, trouver aucune place dans le droit international* ».

⁸⁶⁵ Chartes des Nations Unies, Article 2, alinéa 4 : « *Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies* ».

⁸⁶⁶ A-H. CARVALLO, *L'action humanitaire en cas de catastrophes : droit applicable et limites*, op. cit. p.109.

⁸⁶⁷ G. ARANGIO-RUIZ, Cité par R. KOLB, « Du domaine réservé — Réflexion sur la théorie de la compétence nationale », dans *Revue Générale de Droit International Public*, Tome CX-110-2006, pp. 597-630, p. 611 ; voir aussi ARANGIO-RUIZ (G), « Le domaine réservé — l'organisation internationale et le rapport entre droit international et droit interne » dans *Recueil de Cours de l'Académie de Droit International*, vol. 225, 1990-VI, p. 484

⁸⁶⁸ *Ibid.* p. 611.

⁸⁶⁹ R-J. DUPUY, « *L'action humanitaire* », dans « *Dialectique du droit international : souveraineté des États* », communauté internationale et droits de l'humanité, Paris, Pedone, 1999, p. 251

évolution a également nourri la jurisprudence internationale. En 1991, le SGNU, Javier Perez de Cuellar a défendu l'obligation collective de secours : « *ce qui est en jeu ce n'est pas le droit d'intervention, mais bien l'obligation collective qu'ont les États de porter secours et réparation dans les situations d'urgence où les droits de l'Homme sont en péril* »⁸⁷⁰. Le fait qu'un État puisse échouer à protéger sa propre population n'était ainsi plus considéré comme une affaire interne, mais comme une préoccupation pour l'ensemble des membres de la communauté internationale.

484. En mai 2008, le Myanmar fut frappé par une catastrophe naturelle d'ampleur exceptionnelle à la suite du cyclone Nargis. Selon les Nations Unies, cette catastrophe fit officiellement plus de 140 000 morts et causa le déplacement forcé de près d'un million de personnes. En dépit de la mobilisation de la société internationale en vue de porter secours à la société civile, les autorités birmanes s'opposèrent à l'acheminement de l'aide humanitaire internationale. Malgré la détresse des populations et en dépit des alertes de l'ONU, les secours extérieurs ne purent être acheminés, les services de renseignement birmans brandissant le prétexte d'une ingérence sur leur territoire. À la suite de cet événement tragique, la CDI étudia l'existence d'une responsabilité de l'État à protéger sa population en cas de catastrophes naturelles en mettant en œuvre des moyens de prévention. Dans son rapport publié en 2010, la CDI souligna : « *Les États souverains ont la responsabilité de protéger leurs propres citoyens contre les catastrophes qu'il est possible de prévenir, meurtres à grande échelle, viols systématiques, famines, etc. S'ils ne sont pas disposés à le faire ou n'en sont pas capables, cette responsabilité doit être assumée par l'ensemble de la Communauté internationale des États* »⁸⁷¹. La CDI releva également la responsabilité des États dans le fait de s'abstenir d'entretenir toute activité présentant des risques environnementaux⁸⁷² mettant en péril la vie des personnes et l'obligation de prendre des mesures appropriées, afin de prévenir toute atteinte directe ou indirecte à ce droit⁸⁷³.

⁸⁷⁰ AGNU, A/46/1, 13 septembre 1991, p.5

⁸⁷¹ CIISE, « *La responsabilité de protéger* », *op. cit.*

⁸⁷² CIJ, Arrêt rendu dans le cadre de l'affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay, 20 avril 2010, Argentine c. Uruguay : La Cour observe que le principe de prévention, en tant que règle coutumière, trouve son origine dans la diligence requise (« due diligence ») de l'État sur son territoire. Il s'agit de « l'obligation, pour tout État, de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres États » (Déroit de Corfou [Royaume-Uni c. Albanie], fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1949, p. 22). En effet, l'État est tenu de mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour éviter que les activités qui se déroulent sur son territoire, ou sur tout espace relevant de sa juridiction, ne causent un préjudice sensible à l'environnement d'un autre État. La Cour a établi que cette obligation « fait maintenant partie du corps de règles du droit international de l'environnement » (CIJ, Avis consultatif relatif à la Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, Recueil 1996, 8 juillet 1996, p. 242, par. 29). Cette décision procède d'un premier arrêt rendu par la CIJ le 24 septembre 1997 « Gabcikovo-Nagymaros » ; dans cette affaire un projet de barrage avait été suspendu en raison des incertitudes sur ses répercussions environnementales. L'arrêt retient que les États ont l'obligation de veiller à ce que leurs activités ne causent pas un préjudice à l'environnement d'un autre État.

⁸⁷³ CDI, Article 6, Projet d'articles relatifs à la protection des personnes en cas de catastrophe et 3 e rapport de la CDI, 62e session, 2010, Chapitre VII, § 300 à 308.

2) *La théorisation d'une responsabilité de protéger subsidiaire en cas de catastrophe naturelle dans les travaux de la CIISE*

485. En mars 2000, le SGNU Kofi Annan adressa à l'AGNU la question suivante : « *Si l'intervention humanitaire constitue effectivement une atteinte inadmissible à la souveraineté, comment devons-nous réagir face à des situations comme celles dont nous avons été témoins au Rwanda ou à Srebrenica, devant des violations flagrantes, massives et systématiques des droits de l'homme, qui vont à l'encontre de tous les principes sur lesquels est fondée notre condition d'être humain ?* »⁸⁷⁴. À cet appel, le gouvernement canadien a répondu par la création, en septembre 2000, de la CIISE⁸⁷⁵ pour parvenir à un accord sur la conduite à tenir face à des violations massives des droits de la personne et du droit humanitaire.

486. Dans son premier rapport publié en décembre 2001⁸⁷⁶, la CIISE définit « *le type de préjudice suffisant pour déclencher une intervention militaire dérogeant à la règle de la non-intervention* »⁸⁷⁷. Celle-ci devait être une mesure exceptionnelle et extraordinaire. L'existence d'un préjudice grave et irréparable à l'encontre d'une population qui soit en train de se produire ou qui risque de se produire était requise. La responsabilité de protéger pourrait être employée comme doctrine d'intervention dans les cas de génocide, du crime contre l'humanité, du crime de guerre, du nettoyage ethnique, des cas d'effondrement de l'État exposant de manière massive la population à la famine ou à la guerre civile, les cas de « *catastrophes naturelles ou écologiques extraordinaires, lorsque l'État concerné ne peut pas, ou ne veut pas y faire face ou demander de l'aide, et que d'importantes pertes en vies humaines se produisent ou risquent de se produire* »⁸⁷⁸. La CIISE reconnaît l'intervention militaire à des fins de protection humanitaire. Cependant, les moyens coercitifs ne peuvent être pris par un État tiers que dans le cas où les autres moyens pacifiques des règlements ont échoué, conformément aux moyens énoncés dans les Chapitres VI et VIII de la Charte des Nations unies.

487. La CIISE a proposé une interprétation élargie et audacieuse de la responsabilité de protéger. Dans ses travaux, elle CIISE n'exhorte pas seulement les États à assurer l'existence d'un corridor humanitaire, mais préconise un recours à la force à des fins humanitaires dans le contexte de catastrophes naturelles⁸⁷⁹. Consciente du fait que les catastrophes naturelles peuvent entraîner des menaces sérieuses pour la vie des populations et de la possibilité pour l'État concerné de refuser les secours venant de l'extérieur, la CIISE a qualifié les catastrophes

⁸⁷⁴ France Terre d'Asile. Article consulté en ligne le 20 avril 2021 : <https://www.france-terre-asile.org/actualites/actualites/actualites-choisies/du-droit-dingerence-a-la-responsabilite-de-protoger>

⁸⁷⁵ À la tête de la Commission, composée de 12 experts venant de 11 États, figuraient l'ancien ministre australien des Affaires étrangères Gareth Evans et un diplomate algérien, conseiller de l'ONU pour les questions africaines, Mohamed Sahnoun. On y retrouve également : Gisèle Coté-Harper et Michael Ignatiff (Canada), Lee Hamilton (États-Unis), Vladimir Lukin (Russie), Klaus Naumann (Allemagne), Cyril Ramaphosa (Afrique du Sud), Fidel Ramos (Philippines), Cornelio Sommaruga (Suisse), Edouardo Stein (Guatemala), Ramesh Thakur (Inde). En décembre 2001, tous remettent à l'ONU un rapport intitulé « Responsabilité de protéger » ou « R2P », son abréviation en anglais. Le rapport de la CIISE ou rapport Evans-Sahnoun, vise à dépasser les débats stériles des concepts précédents pour pouvoir traiter les questions de fond

⁸⁷⁶ CIISE, « *La responsabilité de protéger* », *op. cit.*

⁸⁷⁷ *Ibid.*

⁸⁷⁸ *Ibid.*

⁸⁷⁹ A-H. CARVALLO, *L'action humanitaire en cas de catastrophes : droit applicable et limites*, *op. cit.* p. 202.

naturelles de situations extrêmes durant lesquelles des opérations militaires extérieures peuvent être autorisées, car légitimes⁸⁸⁰.

488. Le premier rapport du CIISE publié en 2001 a ouvert la voie à des réflexions sur l'ingérence environnementale. Celle-ci pourrait être invoquée pour répondre à un dommage grave et irréparable à l'encontre d'une population « *lorsque l'État concerné ne peut pas, ou ne veut pas, y faire face ou demander de l'aide, et que d'importantes pertes en vies humaines se produisent ou risquent de se produire*⁸⁸¹ ». L'intervention extérieure en cas de catastrophe naturelle devait être motivée par l'objectif de mettre un terme aux graves souffrances d'une population, causées par les conséquences des politiques environnementales d'un État, de son incapacité à agir ou l'absence de volonté à agir pour mettre fin à ces souffrances⁸⁸². Afin de préserver le principe de souveraineté des États, la communauté internationale ne devait recourir à la responsabilité de protéger « environnementale » qu'en dernier recours, soit après l'échec des moyens de coopération, la médiation, les décisions juridictionnelles et les sanctions coercitives non militaires. L'application de la responsabilité environnementale repose également sur la proportionnalité des moyens déployés. Ainsi, l'ampleur, la durée et l'intensité de l'intervention armée doivent correspondre au seul objectif de protéger la population d'un dommage grave et irréversible. Enfin, elle implique de prendre des perspectives raisonnables, signifiant que les conséquences de l'action ne doivent pas être pires que celles attendues en cas d'inaction⁸⁸³.

489. À l'occasion du Sommet mondial au siège des Nations Unies en 2005, un rapport a été remis par la CIISE au SGNU Ban Ki Moon sur la responsabilité de protéger des États : « *Les responsabilités de l'État en matière de protection, l'assistance internationale et renforcement des capacités, la réaction résolue en temps voulu* »⁸⁸⁴. Ce premier rapport intégrait le recours à la responsabilité de protéger subsidiaire en cas de catastrophe naturelle. Cette disposition fut retirée sur décision de plus de soixante chefs d'États et de gouvernement, ces derniers relevant une menace pour le principe de souveraineté. Le document final du sommet mondial de 2005 approuvé lors du Sommet mondial par un vote unanime de l'AGNU⁸⁸⁵ a finalement retenu la responsabilité internationale de protéger les populations contre les génocides, les crimes de guerre, l'épuration ethnique et les crimes contre l'humanité et évacué les interventions motivées par des facteurs environnementaux⁸⁸⁶. Fragile, le concept de responsabilité de protéger a connu

⁸⁸⁰ *Ibid.*

⁸⁸¹ CIISE, « *Responsabilité de protéger* », 2001, op. cit.

⁸⁸² GRIP, « *L'élargissement de la responsabilité de protéger aux urgences climatiques : une fausse bonne idée* », 2020/2, p. 20.

⁸⁸³ *Ibid.*, p. 21.

⁸⁸⁴ AGNU, A/63/677, Rapport du SGNU, « *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger* », Rapport du SGNU, 63^e session, 2009.

⁸⁸⁵ ONU Info, « *Sommet mondial : un verre à moitié plein selon Kofi Annan* », 21 septembre 2005 : Le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan a écrit quelques jours après le Sommet mondial : « *Ce qui me touche le plus est, je crois, le fait que tous les membres de l'ONU aient clairement reconnu l'existence d'une responsabilité collective de protéger les populations menacées de génocide, de crimes de guerre, de nettoyage ethnique ou de crimes contre l'humanité, et se soient engagés à s'acquitter de cette responsabilité par l'intermédiaire du Conseil de Sécurité lorsque les autorités locales ne sont manifestement pas à la hauteur* ». Il espère que « *le moment venu, les mots feront place à l'action* ».

⁸⁸⁶ AGNU, A/RES/60/1, *Sommet mondial des Nations Unies*, 16^e session, 16 septembre 2005, paragraphe 139 ; Charte des Nations unies, op. cit., art. 33 et s. et art. 52 et s.

un coup d'arrêt à la suite de son activation par le CSNU dans le contexte de répression du soulèvement populaire par le régime libyen en 2011⁸⁸⁷.

Paragraphe 2. Une approche prospective de la responsabilité du HCR et de l'OIM et de ses conséquences sur la protection des personnes déplacées environnementales

490. L'hégémonie de l'État a été bousculée par l'attribution et la reconnaissance d'une personnalité juridique aux organisations internationales, en tant que sujets de droit, au cours du XXe siècle. Si la responsabilité de l'État a été affirmée très tôt par les juridictions internationales⁸⁸⁸, la reconnaissance de la responsabilité des organisations internationales n'allait pas de soi. Au regard du renforcement de leurs pouvoirs et de l'élargissement de leurs compétences, des propositions de mécanismes de responsabilité ont été théorisées par la CDI en 2011, afin que les organisations internationales « répondent de leurs actes »⁸⁸⁹. Les travaux réalisés par la CIISE ont également exploré la piste d'une responsabilité de protéger « subsidiaire » incombant à la communauté internationale. Dès lors, il semble pertinent de questionner, à travers une approche prospective, l'attribution de la responsabilité de protéger subsidiaire à des organisations internationales. Les conséquences d'une attribution de la responsabilité à l'action du HCR et de l'OIM pour porter assistance, de façon systématique, auprès des personnes sinistrées à la suite d'une catastrophe naturelle seront étudiées (A). La responsabilité pour une action commise et par omission⁸⁹⁰, dans le cas où le HCR et l'OIM n'assumeraient pas leurs nouvelles compétences, doit également être interrogée (B).

⁸⁸⁷ Le CSNU rappelle dans la résolution 1970 adoptée le 26 février 2011 « que les autorités libyennes ont la responsabilité de protéger le peuple libyen » et « exige l'arrêt immédiat de la violence ». Le 17 mars 2011, le CSNU adopta la résolution 1973 qui impose des mesures supplémentaires dans le cadre de la situation en Jamahiriya arabe libyenne. Cette résolution autorisait les États membres à prendre « toutes les mesures nécessaires » pour protéger les populations et décide, avec le soutien de la Ligue arabe, l'établissement d'une zone d'exclusion aérienne. La mort de Mouammar Kadhafi le 20 octobre 2011, à l'issue d'une opération militaire en Libye sous l'égide de l'OTAN a été critiquée par certains États, soupçonnant une volonté déguisée de changement de régime.

⁸⁸⁸ CPJI, *Affaire relative à l'usine de Chorzow (demande en indemnité)*, Recueil n° 13, 13 septembre 1928.

⁸⁸⁹ CDI, « *La responsabilité des organisations internationales, rapport final* », Rapport de la 71^{ème} conférence, Berlin, 2004. Le terme « accountability » se traduit ici par l'obligation de « rendre compte » et implique la mise en place d'un mécanisme de responsabilité. Voir B. TAXIL, « Notions, sources et régime de responsabilité » dans E. LAGRANGE, J.-M. SOREL, *Traité du droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2013, p. 1002 : « Pour utile qu'elle soit, la notion d'accountability prête le flanc à la critique en raison notamment du caractère extrêmement vague et large des règles qui la constituent. A un droit mou correspond ainsi une responsabilité tout aussi molle. En outre, les organisations internationales risquent de se retrancher derrière ce concept pour privilégier des modes de règlement informels, non judiciaires, moins contraignants pour elles que les conséquences classiques de la mise en œuvre de la responsabilité internationale, au premier rang desquelles figure l'obligation de réparer ».

⁸⁹⁰ C. CAUBET, « Le droit international en quête d'une responsabilité pour les dommages résultant d'activités qu'il n'interdit pas », dans *AFDI*, volume 29, 1983, p. 99 : « En droit international public, il est traditionnellement établi que la mise en jeu de la responsabilité internationale de l'État résulte du manquement à une obligation déterminée. La violation du droit peut consister en une action ou une omission, mais elle constitue toujours un acte internationalement illicite ». L'article 4 du Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales 2011 réitère ces mêmes déterminants : « Il y a fait internationalement illicite d'une organisation internationale lorsqu'un comportement consistant en une action ou une omission : a) Est attribuable à cette organisation en vertu du droit international ; et b) Constitue une violation d'une obligation internationale de cette organisation ».

A) L'attribution d'une responsabilité de l'organisation internationale, réduite à un cadre théorique

491. La responsabilité des organisations internationales est consubstantielle à leur capacité à être titulaires de droits, à assumer des obligations et à développer des compétences dans un domaine spécifique⁸⁹¹. La personnalité juridique permet aux organisations internationales d'invoquer les droits qui leur sont reconnus, d'effectuer une réclamation pour les dommages qu'elles considèrent avoir subis, mais elle leur confère également des règles relatives à l'engagement de leur responsabilité internationale, dans le cas où elles porteraient atteinte à leurs obligations. En tant que sujets de droit, les organisations internationales disposent d'une personnalité juridique internationale permettant d'engager leur propre responsabilité pour les manquements ou les actes illicites qu'elles commettent. L'esquisse d'une responsabilité de l'organisation internationale dans les travaux de la CDI (1) soulève toutefois des ambiguïtés quant à l'immunité dont elles disposent (2).

1) L'esquisse d'une responsabilité de l'organisation internationale dans les travaux de la Commission du Droit International

492. L'attribution de la personnalité juridique internationale aux organisations internationales est un phénomène relativement récent, les États étant jusqu'au début du XXe siècle les seuls sujets de droit international. En 1949, la CIJ a rendu un avis consultatif dans l'affaire *Réparation des dommages subis*⁸⁹², dans lequel elle reconnaît aux Nations Unies l'existence d'une personnalité juridique internationale, nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. La responsabilité internationale de l'organisation sur le fondement de sa personnalité juridique internationale est distincte de celle de l'État. Les actes imputables à l'État doivent être

⁸⁹¹ S.N. TALL, *Droit des organisations internationales africaines. Théorie générale, droit communautaire comparé, droit de l'homme, paix et sécurité*, Paris, L'harmattan, 2015, p. 106.

⁸⁹² CIJ, « Réparation des dommages subis au service des Nations Unies », *op. cit.*, p. 179 : « Dans son avis du 11 avril 1949, la Cour a estimé que l'Organisation a été conçue comme devant exercer des fonctions et des droits qui ne s'expliquent que par la possession des attributs de la personnalité internationale et de la capacité d'agir sur le plan international. En conséquence, l'Organisation a la capacité d'intenter une action et de lui donner le caractère d'une action internationale en réparation du dommage qui lui a été causé. En outre, la Cour a déclaré que l'Organisation peut demander réparation non seulement du dommage qu'elle a elle-même subi, mais encore de celui qui a été causé à la victime ou à ses ayants droit. Bien que selon la règle traditionnelle, la protection diplomatique ne doive être exercée que par l'État national, l'Organisation doit être considérée en droit international comme possédant les pouvoirs qui, si la Charte ne les énonce pas expressément, sont conférés à l'Organisation parce qu'ils sont essentiels à l'accomplissement de ses fonctions. Elle peut avoir à confier à ses agents des missions importantes dans des régions troublées du monde. Dans ces cas, il faut que ses agents disposent d'un appui et d'une protection appropriés. La Cour a donc estimé que l'Organisation a une capacité pour demander une réparation adéquate visant également les dommages subis par la victime ou ses ayants droit. Le risque d'une éventuelle action concurrente de la part de l'Organisation et de l'État national de la victime peut être écarté par la conclusion d'une convention générale ou d'accords relatifs à chaque cas particulier ».

distingués de ceux relevant de l'organisation, la personnalité juridique constituant un écran entre l'organisation internationale et ses États membres⁸⁹³.

493. En 1996, le Comité international sur la responsabilité internationale des organisations internationales, établi par la CDI, avait développé une approche plus globale de « l'obligation de rendre » de la part des organisations internationales. Il s'est intéressé plus spécifiquement aux obligations des organisations internationales au regard des principes et instruments du droit international des droits humains⁸⁹⁴. En 2004, le Comité a rendu son rapport final dans lequel il recommandait la prise en compte, par les organisations internationales, des obligations relatives aux droits humains et des règles applicables du droit international humanitaire lorsqu'elles agissent dans des domaines sensibles au regard des droits humains. Le Comité évoquait également le droit à un recours effectif contre les actes d'organisations internationales, en tant que principe général du droit et norme internationale fondamentale en matière de droits humains⁸⁹⁵.

494. Parallèlement, les travaux de la CDI de 2001 ont abouti à la reconnaissance de l'attribution de la responsabilité d'un sujet de droit international si un fait internationalement reconnu comme illicite lui est reconnu⁸⁹⁶. En s'appuyant sur ces travaux, la CDI a rédigé et adopté le texte complet du Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales (PAROI) en 2011⁸⁹⁷ que l'AGNU a examiné le 9 décembre 2011⁸⁹⁸. L'article 2 du Projet d'articles de la CDI de 2011 portant sur la responsabilité internationale des organisations internationales précisait que « *toute organisation instituée par un traité ou par un autre instrument [est] régit par le droit international et doté d'une personnalité juridique internationale propre* »⁸⁹⁹. Le projet d'articles de la CDI sur la responsabilité de l'organisation prévoit, dans son article 3, l'engagement de la responsabilité de l'organisation en cas de fait internationalement illicite⁹⁰⁰. Dans son article 4, les éléments du fait internationalement illicite d'une organisation sont précisés : « *lorsqu'un comportement consistant en une action ou une omission : a) Est attribuable à cette organisation en vertu du droit international ; et b) constitue une violation d'une obligation internationale de cette organisation* »⁹⁰¹.

495. Les circonstances permettant d'exclure l'illicéité d'un fait ou de l'omission commise par une organisation internationale sont limitées⁹⁰². Seule la force majeure exclut l'engagement

⁸⁹³ M.P. GONZALEZ, « Les organisations internationales et le droit de la responsabilité » dans *RGDIP*, 1988-1, p. 70.

⁸⁹⁴ CDI, « *Rapport de la soixante et onzième Conférence* », n° 2, 164-234, 168-170.

⁸⁹⁵ *Ibid.*, 207.

⁸⁹⁶ CDI, *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales*, A/CN.4/L.778, 2011.

⁸⁹⁷ P. KLEIN, « Les articles sur la responsabilité des organisations internationales : quel bilan tirer des travaux de la CDI ? », dans *Annuaire français de droit international*, volume 58, 2012, p. 12.

⁸⁹⁸ AGNU, A/RES/66/100, *Responsabilité des organisations internationales*, 9 décembre 2011.

⁸⁹⁹ CDI, projet d'article 2, § 2 sur la responsabilité des organisations internationales, 2011, pp. 3-4.

⁹⁰⁰ CDI, *Projet d'articles sur la responsabilité de l'organisation internationale (PAROI)*, Article 3, 2011.

⁹⁰¹ *Ibid.*, Article 4.

⁹⁰² Les circonstances excluant l'illicéité sont inscrites dans les articles 20 à 27 du PAROI. Elles s'appliquent en cas de consentement, de force majeure, d'état de nécessité, de détresse, de légitime défense, d'usage de contre-mesures, de recours à la force sur autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies, de respect de normes impératives.

de la responsabilité de l'organisation, explicitée à l'article 23 du PAROI⁹⁰³ : « 1. *L'illicéité du fait d'une organisation internationale non conforme à une obligation internationale de cette organisation est exclue si ce fait est dû à la force majeure, consistant en la survenance d'une force irrésistible ou d'un événement extérieur imprévu qui échappe au contrôle de l'organisation et rend matériellement impossible, étant donné les circonstances, l'exécution de l'obligation.* 2. *Le paragraphe 1 ne s'applique pas : a) Si la situation de force majeure est due, soit uniquement soit en conjonction avec d'autres facteurs, au comportement de l'organisation qui l'invoque ; ou b) Si l'organisation a assumé le risque que survienne une telle situation ».* La proposition de PAROI par la CDI a suscité un intérêt certain, perçu comme une démarche permettant d'accroître la responsabilité des organisations internationales et de dépasser le mécanisme d'immunité juridictionnelle accordée aux organisations internationales.

2) L'ambiguïté de la responsabilité des organisations internationales en matière d'immunité

496. Dans son avis consultatif du 20 décembre 1980 sur l'interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, la CIJ affirme que « *l'organisation internationale est un sujet de droit international lié en tant que tel par toutes les obligations que leur imposent les règles générales du droit international, son acte constitutionnel ou les accords internationaux auxquels il est partie* »⁹⁰⁴. Parmi ses droits, l'organisation internationale dispose de privilèges et d'immunités, une notion qui trouve sa source dans les relations diplomatiques entre États. Accorder des privilèges et des immunités aux organisations internationales et à leur personnel répond à la nécessité de garantir l'indépendance et le bon fonctionnement de l'organisation et sur le principe selon lequel les organisations internationales doivent être protégées de toute influence et inférence des États, notamment de l'État d'accueil. L'AGNU a adopté la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées le 13 février 1946⁹⁰⁵ en reprenant et développant le principe des deux dispositions de l'article 105 de la Charte des Nations Unies : « *L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts. Les Représentants des Membres des Nations Unies et les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation* »⁹⁰⁶.

497. La section 4 de la Convention précise l'immunité de juridiction des institutions spécialisées⁹⁰⁷. Celle-ci permet à l'organisation internationale d'échapper au pouvoir de

⁹⁰³ CDI, *Projet d'articles sur la responsabilité de l'organisation internationale (PAROI)*, *op. cit.*, Article 23.

⁹⁰⁴ CIJ, *Avis consultatif, Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*, Recueil 1980, paragraphe 37.

⁹⁰⁵ Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. Adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 21 novembre 1947.

⁹⁰⁶ Charte des Nations Unies, *op. cit.*, Article 105.

⁹⁰⁷ *Ibid.* Les institutions spécialisées, leurs biens et avoirs, en quelque endroit qu'ils se trouvent et quel qu'en soit le détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où elles y ont expressément renoncé dans un cas particulier. Il est entendu toutefois que la renonciation ne peut s'étendre à des mesures d'exécution.

juridiction ainsi qu'à la compétence du juge national⁹⁰⁸. Les organisations opérationnelles sont titulaires d'une immunité de juridiction pouvant être levée pour les différends nés de leurs activités qui sont principalement des activités commerciales, financières ou monétaires. Cette délimitation trouve son origine dans l'esprit de la convention qui était de protéger les personnes privées tierces, c'est-à-dire celles auxquelles le traité constitutif de l'organisation n'est pas opposable⁹⁰⁹. La clause statutaire d'arbitrage relative au règlement des différends de l'organisation a trait à sa charte constitutive⁹¹⁰. De façon plus exceptionnelle, il est prévu que leur responsabilité soit retenue pour des actes normatifs qui ont causé un préjudice à des particuliers⁹¹¹.

498. La Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées prévoit l'application de l'immunité aux fonctionnaires de l'organisation internationale⁹¹². Dans le différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des Droits de l'Homme, dit « *l'affaire Cumaraswamy* »⁹¹³, l'avis rendu par la Cour confirme que le comportement des Nations unies englobe, outre celui de ses principaux organes et de ses organes subsidiaires, les actes et omissions de ses « agents » terme qui désigne les fonctionnaires, mais aussi autres personnes exerçant pour le compte de l'ONU des fonctions que leur a assigné un organe de celle-ci⁹¹⁴.

499. En 2007, la fondation de droit néerlandaise « *Stitching Mothers of Srebrenica* », créée pour introduire une procédure au nom de proches de victimes du massacre de Srebrenica

⁹⁰⁸ Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa trentième session (8 mai — 28 juillet 1978), A/33/10, Ann. CDI, 1978 — II, p. 164.

⁹⁰⁹ S. BELLIER, « À propos de la clause arbitrale dans le règlement des différends de l'organisation internationale », dans *Annuaire Français de Droit International*, volume 55, 2009, p. 454.

⁹¹⁰ *Ibid.*, p. 451.

⁹¹¹ CIJ, *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, 5 août 1998 : <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/100>. La Cour de Justice Internationale est priée par le Conseil économique et social de donner un avis consultatif sur la question de droit concernant l'applicabilité de la section 22 de l'article VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies à un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, ainsi que sur les obligations juridiques de la Malaisie en l'espèce.

⁹¹² Convention sur les privilèges et les immunités des organisations internationales, *op. cit.*, section 19.

⁹¹³ CIJ, *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, 7 août 1998. Site officiel de la CIJ, consulté le 23 juillet 2021 : <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/100> : « *Dato' Param Cumaraswamy, juriste malaisien nommé rapporteur spécial chargé de la question de l'indépendance des juges et des avocats par la Commission des droits de l'homme de l'ONU en 1994 a fait l'objet de plusieurs procès intentés contre lui devant des tribunaux malaisiens. Il lui été reproché d'avoir tenu des propos à caractère diffamatoire dans une interview publiée dans une revue spécialisée. L'ECOSOC a demandé un avis consultatif à la CIJ en août 1998. La Cour a observé qu'en l'espèce le Secrétaire général avait été conforté dans son opinion que M. Cumaraswamy avait parlé en sa qualité officielle par le fait que l'article litigieux faisait état à plusieurs reprises de sa qualité de rapporteur spécial, et qu'en 1997 la Commission des droits de l'homme avait prorogé son mandat, reconnaissant ainsi qu'il n'avait pas outrepassé ses fonctions en donnant l'interview. Examinant les obligations juridiques de la Malaisie, la Cour a indiqué que, lorsque les tribunaux nationaux sont saisis d'une affaire mettant en cause l'immunité d'un agent de l'ONU, toute conclusion du Secrétaire général concernant cette immunité doit leur être notifiée immédiatement et qu'ils doivent y accorder le plus grand poids. Les questions d'immunité sont des questions préliminaires qui doivent être tranchées par les tribunaux nationaux dans les meilleurs délais dès le début de la procédure. Le comportement d'un organe de l'État, y compris de ses tribunaux, devant être considéré comme un fait de cet État, la Cour a conclu que le Gouvernement de la Malaisie n'avait pas agi conformément aux obligations que lui imposait le droit international en l'espèce* ».

⁹¹⁴ CEDH, *Waite et Kennedy c. Allemagne*, 18 février 1999, requête n° 26083/94. En 1999, la CEDH a rendu l'arrêt de référence *Waite et Kennedy c. Allemagne*. Elle y affirme que le maintien de l'immunité des organisations internationales dépend de l'existence ou non « *d'autres voies raisonnables* » pour protéger effectivement les droits des employés de ces organisations.

perpétré en 1995 et de dix ressortissants de Bosnie-Herzégovine engagea une action civile contre l'État néerlandais et l'ONU devant le tribunal régional de La Haye en juin 2007. Le 13 avril 2012, la Cour Suprême néerlandaise a jugé que les tribunaux néerlandais, n'ont pas la compétence pour statuer sur cette requête dirigée contre l'ONU, dans la mesure où l'organisation « jouit d'une immunité de juridiction absolue en ce sens qu'elle ne peut être citée à comparaître devant une juridiction interne d'un pays partie à la Convention »⁹¹⁵. La requête a été ensuite introduite devant la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) le 8 octobre 2012. Les requérants alléguaient que l'État néerlandais et l'ONU, en ayant failli à protéger les civils dans l'enclave de Srebrenica, étaient responsables du massacre et du génocide. Ils auraient manqué, au regard du droit civil, à leur obligation d'assurer une protection en échange du désarmement des unités de l'armée de la République de Bosnie-Herzégovine présentes dans l'enclave. Invoquant l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, les requérants alléguaient que l'octroi de l'immunité à l'ONU avait emporté la violation de leur droit d'accès à un tribunal⁹¹⁶. Ils soutenaient en outre que l'octroi de l'immunité à l'ONU permettait à l'État néerlandais d'échapper à sa responsabilité⁹¹⁷. Le 11 juin 2013, la CEDH a débouté définitivement la fondation et les requérants, estimant que « l'octroi de l'immunité à l'ONU poursuit un but légitime et n'est pas disproportionné ». En outre, la Cour soulignait « qu'une action civile ne l'emporte pas sur l'immunité au seul motif qu'elle repose sur une allégation faisant état d'une violation particulièrement grave du droit international, fût-ce un génocide, et que dans les circonstances de l'espèce l'absence d'un autre recours n'imposait pas aux juridictions nationales d'intervenir »⁹¹⁸.

500. En 2010, la responsabilité de l'ONU a également été recherchée dans l'épidémie de choléra⁹¹⁹ attribuée aux Casques bleus et à leur mauvaise gestion des eaux usées en Haïti⁹²⁰.

⁹¹⁵ Cour suprême des Pays-Bas, *Mothers of Srebrenica et al v. State of The Netherlands and the United Nations*, n° 10/04437, 13 avril 2012.

⁹¹⁶ Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 6 : « 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice. 2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. 3. Tout accusé a droit notamment à : a) être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui ; b) disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense ; c) se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent ; d) interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge ; e) se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience ».

⁹¹⁷ *Ibid.*, article 13 : « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».

⁹¹⁸ CEDH, *Stitching Mothers of Srebrenica et autres c/Pays-Bas*, 3^e session, 11 juin 2013, n° 65542/12

⁹¹⁹ En 2016, l'OMS a estimé que cette épidémie de choléra a causé plus de 10 000 décès sur 800 000 cas, essentiellement en Haïti et République dominicaine.

⁹²⁰ CEDH, *Stitching Mothers of Srebrenica et autres c/Pays-Bas*, 3^e session, 11 juin 2013, n° 65542/12

À la suite du séisme qui a frappé Haïti le 12 janvier 2010, des Casques bleus onusiens ont été envoyés sur place. L'épidémie de choléra qui s'est déclenchée quelques mois après a été imputée, selon un premier rapport de médecins et épidémiologistes publié en 2011, à la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH)⁹²¹. Le 9 octobre 2013, un groupe de victimes haïtiennes du choléra a déposé un recours devant la Cour du district de New York contre les Nations Unies ainsi que deux fonctionnaires de l'ONU et la MINUSTAH. Les plaignants invoquèrent la négligence et l'imprudence de l'ONU dans l'envoi de Casques bleus venant du Népal et porteurs du choléra sans procéder, au préalable, à des examens de santé. Les requérants ont également pointé le refus des Nations unies d'accepter la responsabilité de l'épidémie dans l'exacerbation de l'épidémie⁹²². Si le recours a finalement été rejeté par la cour d'appel de l'État de New York en août 2016, l'ONU a finalement sa part de responsabilité et son « devoir moral » envers les victimes⁹²³.

501. La recherche d'un dépassement de cette immunité s'observe dans les travaux de la CDI. Dans son article 6, le PAROI attribue une responsabilité à l'organisation internationale à travers les agissements de ses agents : « *1. Le comportement d'un organe ou agent d'une organisation internationale dans l'exercice des fonctions de cet organe ou agent est considéré comme un fait de cette organisation d'après le droit international, quelle que soit la position de l'organe ou agent dans l'organisation. 2. Les règles de l'organisation s'appliquent pour déterminer les fonctions de ses organes et agents.* »⁹²⁴. L'article 7 de quoi revêt une importance particulière pour la responsabilité entre l'organisation internationale et les États membres : « *Le comportement d'un organe d'un État ou d'un organe ou agent d'une organisation internationale mis à la disposition d'une autre organisation internationale est considéré comme un fait de cette dernière d'après le droit international pour autant qu'elle exerce un contrôle effectif sur ce comportement* »⁹²⁵. Les articles de la CDI ont soigneusement écarté la question de la responsabilité de l'organisation internationale à l'égard des individus⁹²⁶. La juriste Bélangère Taxil relève une tendance de fond à privilégier le règlement politique, diplomatique ou administratif des différends et d'écarter la voie judiciaire⁹²⁷.

⁹²¹ « *Final Report of the Independent Panel of Experts on the Cholera Outbreak in Haiti* », 4 mai 2011, consulté en ligne le 12 avril 2021 sur le site Relief, OCHA : <https://reliefweb.int/report/haiti/final-report-independent-panel-experts-cholera-outbreak-haiti>

⁹²² U.S. Federal Court of Appeals Upholds United Nations' Immunity in Case Related to Cholera in Haiti. (2017). *American Journal of International Law*, 111(1), 162-170.

⁹²³ ONU, Communiqué de presse, « *L'ONU a une responsabilité morale d'aider Haïti à surmonter l'épidémie de choléra, selon Ban Ki-moon* », 20 août 2016.

⁹²⁴ CDI, PAROI, Article 6.

⁹²⁵ *Ibid*, Article 7.

⁹²⁶ B. TAXIL, « Les réclamations de particuliers contre les opérations de paix onusiennes : les défaillances du système à la lumière de l'affaire du choléra », *Droit et pratique des organisations internationales*, dans *Annuaire Français de Droit International*, 2016, p. 240.

⁹²⁷ *Ibid*.

B) Une nouvelle forme de responsabilité aux conséquences juridiques et matérielles pour le HCR et l'OIM

502. Le régime de responsabilité des organisations internationales s'est construit sur la reconnaissance d'une immunité afin d'empêcher qu'un État puisse, du fait de la localisation géographique de l'organisation, exercer une autorité sur celle-ci. Les organisations internationales échappent ainsi, dans une large mesure, à la compétence territoriale de l'État du siège, ainsi qu'à la compétence territoriale des États sur lesquels elles exercent leur activité. Les organisations internationales qui ne possèdent pas de base territoriale fonctionnent normalement sur un territoire étatique, ce qui interroge leur régime de responsabilité⁹²⁸. L'extension de la responsabilité de protéger à de nouvelles catégories de bénéficiaires comporte des conséquences matérielles et financières importantes pour le HCR et l'OIM.

503. Dans le cas de notre cette recherche, la responsabilité de l'organisation internationale est envisagée pour permettre un dépassement de son mandat actuel et la recherche d'une protection élargie pour les personnes déplacées environnementales. La reconnaissance potentielle de cette responsabilité soulève de nombreuses questions juridiques : à la suite d'une catastrophe naturelle, la demande d'assistance formulée par l'État sinistré oblige-t-elle le HCR et l'OIM à intervenir ? Sur quel fondement le HCR et l'OIM pourraient justifier leur intervention auprès des civils, en dépit du refus préalable de l'État concerné ? Dans le cas d'une assistance matérielle partielle accordée aux personnes sinistrées, la responsabilité pour omission du HCR et de l'OIM peut-elle se voir engagée ? Dans un premier temps, un scénario prospectif dans lequel la responsabilité du HCR à l'aune de son obligation de respecter, garantir et préserver les droits humains sera développée (1). Dans un second temps, l'hypothèse d'un engagement de la responsabilité de l'OIM pour omission dans une situation post-catastrophe naturelle est analysée (2).

1) L'hypothèse d'un engagement de la responsabilité du HCR pour assurer une meilleure protection des droits humains

504. Cette démonstration a vocation à proposer un scénario prospectif d'application de la responsabilité de l'ONU, à travers les comportements attribués au HCR, et sur le fondement des articles du PAROI de 2011. Il apparaît fondamental de rappeler qu'il s'agit d'une démarche hypothétique, puisque le PAROI est un texte dépourvu de valeur juridique contraignante et qu'il n'a pas permis de codification du droit coutumier⁹²⁹. En tant qu'organe subsidiaire, le HCR est soumis aux obligations générales de l'ONU. Les Nations Unies sont tenues de se conformer à

⁹²⁸ P. BASTID, « Chapitre I « Les institutions spécialisées », *op. cit.*, p. 372.

⁹²⁹ CDI, *Projet d'articles sur la responsabilité internationale des organisations internationales et commentaires y relatifs*, A/66/10, 2011, p. 5

un ensemble de règles coutumières relatives aux droits de l'homme⁹³⁰. La responsabilité du HCR en matière de droits humains peut s'opérer à travers l'ONU, puisqu'il constitue un de ses organes subsidiaires : « *si l'on parvient à démontrer que l'ONU doit respecter, protéger et garantir les droits de l'homme, il devra en aller de même pour le HCR ; étant entendu que rien ne s'oppose à ce que celui-ci soit en outre soumis en tant qu'institution à d'autres règles* »⁹³¹. Dans son rapport annuel publié en 2009, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme évoque la responsabilité première qui incombe aux États Membres, « *puis au système des Nations Unies tout entier, y compris l'ensemble des départements et des institutions spécialisées, comme le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Département des opérations de maintien de la paix, le Bureau des affaires juridiques, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le Programme des Nations Unies pour le développement* »⁹³². En tant qu'organisme spécialisé à compétence technique, le HCR se devrait d'appliquer les mêmes obligations relatives aux droits de l'homme que les Nations Unies.

505. Par ailleurs, les obligations qui incombent au HCR en matière de protection des droits humains peuvent être déduites de son mandat de protection des réfugiés⁹³³. Il serait possible de s'appuyer sur l'article 10 du PAROI pour rechercher le fondement de la subordination des Nations Unies et du HCR aux normes relatives aux droits de l'homme dont le non-respect pourrait constituer la violation d'une obligation internationale⁹³⁴. L'article 10 du PAROI dispose : « *Il y a violation d'une obligation internationale par une organisation internationale lorsqu'un fait de l'organisation n'est pas conforme à ce qui est requis d'elle en vertu de cette obligation, quelle qu'en soit l'origine ou la nature. 2. Le paragraphe 1 s'applique également à la violation de toute obligation internationale d'une organisation internationale envers ses membres qui peut découler des règles de l'organisation* »⁹³⁵. Dans le cas de cette recherche, la responsabilité du HCR de respecter, de protéger et de garantir les droits humains peut être interrogée au regard de la protection des populations fuyant leur territoire d'origine, en quête d'habitabilité⁹³⁶. L'élévation du niveau des mers et les risques de submersion partiels, voire

⁹³⁰ M. FORTEAU, « Le droit applicable en matière de droits de l'homme aux administrations territoriales gérées par des organisations internationales », dans *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2009, pp. 24-26.

⁹³¹ N. KINCHIN, « The Implied Human Rights Obligations of UNHCR », dans *international Journal of Refugee Law*, 2016, vol. 28, n° 2, pp. 251-275. Traduction de l'auteur.

⁹³² L. CASIEZ-PIOLLOT, *La responsabilité de prévenir*, Thèse de doctorat de droit public sous la direction de Mme Domestici-Met, Université Aix-Marseille, 2017, p. 103, voir AGNU, Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général, l'action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide et les activités du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, 18 février 2009, A/HRC/10/30, para. 15.

⁹³³ F. AUMOND, « Responsabilité des organisations internationales et droits fondamentaux. L'exemple de l'ONU dans le contexte de l'administration et de la gestion des camps de réfugiés et de déplacés internes par le HCR », dans *Les Responsabilités*, 2018, p. 13.

⁹³⁴ *Ibid*, p. 14.

⁹³⁵ CDI, *Projet d'articles sur la responsabilité de l'organisation internationale*, Article 10, 2011.

⁹³⁶ M. ROLLOT, *Éléments vers une éthique de l'habitation*, Thèse de doctorat en architecture sous la direction S. BONZANI et C. YOUNES, Université Paris VIII, 2016, p. 42 : « *Le concept "d'habitabilité" trouve sa source dans la géographie, qui en fait un synonyme de la durabilité. Ce rapprochement toutefois reste dans une acception de l'ordre du "vivable", l'interrogation portant sur la question du comment forger des milieux "habitables" (vivables) sur le long terme* ».

entiers, de certaines îles interrogent nécessairement constitue une question de droit majeure et pose des enjeux en matière d'intégrité du territoire et de jouissance des droits humains pour les personnes déplacées⁹³⁷.

506. La spécificité des États-nations insulaires, menacés de disparaître au regard de l'élévation du niveau des mers, interroge la conception « classique » de l'apatridie dans le droit international. En effet, les ressortissants des territoires disparus pourraient se tourner vers le HCR et demander à l'organisation d'assurer leur protection sous la forme d'un accueil temporaire sur un territoire-hôte, en attendant une relocation dans un pays tiers. Ces derniers ne seraient que des territoires d'accueil temporaire dans l'attente d'une émigration vers d'autres pays tiers. Ce scénario se heurte cependant aux réalités des processus de réinstallation prévus par le HCR, extrêmement longs et incertains. En effet, les déplacements de population sur le territoire d'un État relèvent strictement de sa compétence. La décision politique de la réinstallation n'appartient pas au HCR conformément au principe de souveraineté⁹³⁸.

507. Dans ce scénario prospectif, les compétences administratives allouées au HCR pourraient être renforcées. La relation de la personne réfugiée avec le HCR serait similaire, à certains égards, à la relation qu'entreprendrait un citoyen avec son administration publique. L'exercice de fonctions quasi étatiques par le HCR est inversement proportionnel à l'implication de celle de l'État hôte dans les camps établis sur son territoire. À cet effet, les chercheurs Guglielmo Verdirame et Barbara Harell-bond soulignent : « *Il n'est pas tout à fait clair si le transfert de pouvoir des gouvernements vers le HCR est le résultat de la pression exercée par le HCR, ou si les gouvernements ont demandé à un HCR réticent de prendre le relais. L'explication la plus probable est que ce transfert des questions relatives aux réfugiés au HCR a été considéré par les gouvernements et le HCR comme étant dans leur intérêt mutuel, et, du point de vue du HCR, il a également été considéré comme étant dans l'intérêt des réfugiés* »⁹³⁹.

508. Le camp de réfugiés, nouveau « territoire » d'accueil et de vie pour des milliers de personnes, devrait faire l'objet de garanties d'une application des droits humains par le HCR et de ses agents. Souvent présenté et consciencisé comme temporaire, le passage dans les camps de réfugiés peut pourtant se prolonger sur plusieurs années. Le camp du HCR fait souvent figure de passage obligé dans le parcours de la personne réfugiée, une étape préalable à celle d'un rapatriement, de l'intégration dans l'État hôte ou de la réinstallation dans un État tiers⁹⁴⁰. Les camps de réfugiés se structurent de manière standardisée, planifiée et officielle⁹⁴¹. Ils sont

⁹³⁷ L. M. H., RAIMANA, « L'apatride climatique et la disparition d'État dans le Pacifique Sud », dans *Revue juridique polynésienne*, 15, 2009, p. 79.

⁹³⁸ A. MOINE, « Les implications des migrations climatiques sur la souveraineté des États », dans *Vertigo — la revue électronique en sciences de l'environnement*, volume 18, numéro 1, 2018. Article consulté en ligne le 30 avril 2021 : <http://journals.openedition.org/vertigo/19450>

⁹³⁹ Propos originaux : *it is not entirely clear whether the 'power shift' from the governments to UNHCR happened as a result of pressure from UNHCR, or whether governments requested a reluctant UNHCR to take over. The most likely explanation is that this handover of refugee matters to UNHCR was seen by both governments and UNHCR as in their mutual interest, and, from UNHCR's point of view, it was also seen as in the refugees' interests*

⁹⁴⁰ *Ibid.*, p. 134 : « *Le rapatriement demeure la seule solution réellement envisagée et mise en œuvre à la situation des réfugiés, après l'encampement prolongé* ».

⁹⁴¹ E. BENOIT, « Criminalité et justice sans souveraineté dans les camps de réfugiés du HCR : des systèmes de justice parallèle à l'impunité pour le personnel humanitaire », dans *Revue Québécoise de droit international*, hors-

organisés sur le modèle de villes et sont soutenus exclusivement par de l'aide financière extérieure. Les camps de réfugiés sont contrôlés par les autorités locales ou internationales.

509. Au regard du droit international, les camps ne constituent pas des espaces extraterritoriaux, détachés d'un territoire⁹⁴². Par principe, le camp continue à relever de l'ordre juridique de l'État de refuge qui l'accueille. Les relations partenariales avec l'État hôte passent en amont par le HCR qui use de ses prérogatives diplomatiques. La gestion quotidienne des camps relève donc de la responsabilité du HCR, bien que ces fonctions ne soient pas formellement prévues dans son mandat. Le flou juridique relatif aux obligations et à l'encadrement juridique de la gestion des camps et des activités qui s'y déroulent offre une marge de manœuvre pour le HCR⁹⁴³. Si les normes et principes relevant du droit international des droits humains sont applicables aux camps de réfugiés, les obligations claires et fermes de l'État ne trouvent pas application dans le quotidien des camps⁹⁴⁴. Dès lors, il pourrait revenir au HCR l'obligation d'assurer, de façon subsidiaire⁹⁴⁵, la sécurité des résidents dans les camps. À cet égard, la responsabilité de l'ONU, à travers le HCR, pourrait être engagée en cas de violations des droits humains en lieu et place du camp.

510. La juriste Eloïse Benoit relève la confusion quant au droit applicable dans les camps de réfugiés : « *aucun instrument en droit des réfugiés ne fait référence aux camps de réfugiés ni ne mentionne la mise en œuvre du droit ou la sécurité physique de ses bénéficiaires* »⁹⁴⁶. La Convention de Genève fait référence aux actions des États, mais elle ne prévoit aucune obligation pour les accords de coopération qui gèrent les relations entre l'État hôte et le HCR. Cette absence d'obligations réduit les possibilités des voies de recours dont disposent les personnes réfugiées pour pouvoir contester les actions ou traitements dont elles pourraient être victimes à l'intérieur des camps. Néanmoins, il convient de rappeler que le HCR n'est pas le seul organe responsable dans la gestion opérationnelle et administrative d'un camp de réfugiés. Ainsi, la pluralité d'ordres juridiques s'accompagne d'une pluralité d'acteurs intervenants : HCR, État de refuge, ONG, entreprises privées, autres organisations internationales. L'attribution d'une responsabilité distincte à un acteur et des obligations qui en découlent demeure donc complexe et délicate, l'ordre juridique interne et l'ordre juridique propre d'une organisation internationale pouvant être mêlés.

série, septembre 2015 « La justice pénale internationale comme projet politique et sélectif », p. 131 : « On réfère à l'encampement pour désigner le choix politique de mise en camp des réfugiés ». Voir M. AGIER, *Gérer les indésirables : Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Paris, Flammarion, 2008.

⁹⁴² F. AUMOND, « Responsabilité des organisations internationales et droits fondamentaux. L'exemple de l'ONU dans le contexte de l'administration et de la gestion des camps de réfugiés et de déplacés internes par le HCR », *op. cit.*, p. 17.

⁹⁴³ E. BENOIT, « Criminalité et justice sans souveraineté dans les camps de réfugiés du HCR : des systèmes de justice parallèle à l'impunité pour le personnel humanitaire », *op. cit.*, p. 147

⁹⁴⁴ *Ibid.*, p. 135.

⁹⁴⁵ F. AUMOND, « Responsabilité des organisations internationales et droits fondamentaux. L'exemple de l'ONU dans le contexte de l'administration et de la gestion des camps de réfugiés et de déplacés internes par le HCR », *op. cit.*, p. 17.

⁹⁴⁶ E. BENOIT, « Criminalité et justice sans souveraineté dans les camps de réfugiés du HCR : des systèmes de justice parallèle à l'impunité pour le personnel humanitaire », *op. cit.*, p. 145

2) *L'hypothèse d'un engagement de la responsabilité de l'OIM par omission*

511. Dans le cas où une catastrophe naturelle était caractérisée en tant qu'événement de force majeure, il semble pertinent d'interroger la responsabilité d'intervention et d'assistance des organisations internationales qui en découlent. En l'espèce, l'existence d'une responsabilité d'intervention post-catastrophe naturelle de l'OIM fait l'objet d'un développement prospectif. L'OIM répond, à plusieurs égards, aux critères de définition de l'institution spécialisée du droit des organisations internationales. Conformément à la personnalité juridique dont elle dispose, sa responsabilité peut, théoriquement, être engagée. L'OIM ne serait responsable que pour ses propres actes, sans assumer les actions émanant de ses États membres.

512. Dans le cas où l'OIM interviendrait sans concertation préalable en omettant certaines procédures conventionnelles sur le territoire d'un État, elle pourrait voir sa responsabilité pour fait internationalement illicite engagée par ce dernier. La CDI a toutefois précisé l'exclusion du caractère illicite du fait d'une organisation internationale non conforme à une obligation internationale de cette organisation dans les articles 24 et 25 du PAROI. Premièrement, « *si l'auteur du fait n'a raisonnablement pas d'autre moyen, dans une situation de détresse, de sauver sa propre vie ou celle de personnes qu'il a la charge de protéger* »⁹⁴⁷ et dans d'état de nécessité⁹⁴⁸. La situation de détresse pourrait trouver à s'appliquer dans les cas d'interventions post-catastrophes naturelles de l'OIM refusées par l'État sinistré. Sa responsabilité pourrait, théoriquement, être évacuée sur le fondement de l'article 24 du PAROI.

513. L'hypothèse de la qualification de l'OIM en tant qu'institution spécialisée permet d'étudier l'engagement de sa responsabilité pour action, mais également pour omission. Dans le cas où l'OIM parvenait à intervenir et porter une assistance partielle aux populations victimes de la catastrophe naturelle, certaines zones du territoire demeurant inaccessible ou trop endommagé, la responsabilité de l'OIM pourrait-elle être engagée sur le fondement de l'omission ? A posteriori, un groupe de civils pourrait engager un recours devant une juridiction nationale, alléguant que la non-intervention des organisations de secours constitue une négligence et une faute par omission, mais se heurterait toutefois à la Convention sur les privilèges et immunités relatifs aux institutions spécialisées de 1947.

514. Le risque d'une judiciarisation des rapports entre l'OIM et des requérants individuels se doit toutefois d'être nuancé par la faiblesse des mécanismes de responsabilisation qui lient

⁹⁴⁷ PAROI, CDI, 2011, Article 24 : « *Détresse 1. L'illicéité du fait d'une organisation internationale non conforme à une obligation internationale de cette organisation est exclue si l'auteur du fait n'a raisonnablement pas d'autre moyen, dans une situation de détresse, de sauver sa propre vie ou celle de personnes qu'il a la charge de protéger. 2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas : a) Si la situation de détresse est due, soit uniquement soit en conjonction avec d'autres facteurs, au comportement de l'organisation qui l'invoque ; ou b) Si le fait est susceptible de créer un péril comparable ou plus grave* »

⁹⁴⁸ PAROI, CDI, 2011, Article 25 : « *État de nécessité : L'organisation internationale ne peut invoquer l'état de nécessité comme cause d'exclusion de l'illicéité d'un fait non conforme à l'une de ses obligations internationales que si ce fait : a) constitue pour l'organisation le seul moyen de protéger contre un péril grave et imminent un intérêt essentiel de ses États membres ou de la communauté internationale dans son ensemble que l'organisation, conformément au droit international, b) Ne porte pas gravement atteinte à un intérêt essentiel de l'État ou des États à l'égard desquels l'obligation existe ou de la communauté internationale dans son ensemble. 2. En tout cas, l'état de nécessité ne peut être invoqué par l'État comme cause d'exclusion de l'illicéité : a) Si l'obligation internationale en question exclut la possibilité d'invoquer l'état de nécessité ; ou b) Si l'État a contribué à la survenance de cette situation* »

l'OIM aux Nations Unies et l'absence de sanction dans l'accord⁹⁴⁹. Par ailleurs, la responsabilité internationale de l'organisation internationale à l'égard des individus a été soigneusement évacuée par la CDI dans l'article 33 § 2, disposant que « *[l] a présente partie est sans préjudice de tout droit que la responsabilité internationale d'une organisation internationale peut faire naître directement au profit de toute personne ou entité autres qu'un État ou une organisation internationale* »⁹⁵⁰. L'attribution d'une responsabilité d'intervention post-catastrophe naturelle conférée à l'OIM comporte toutefois le risque d'une « défausse » et d'un transfert de responsabilité de la part des États vers l'organisation. Les États pourraient être alors tentés de tirer parti abusivement de la personnalité juridique de l'OIM en lui attribuant des fonctions et des compétences sensibles, et de leur transférer, de façon implicite, leurs compétences régaliennes. Ces questionnements ont souvent été motivés par la crainte que les États n'utilisent ces organisations pour se soustraire à leurs responsabilités.

⁹⁴⁹ Seul l'article 4 de l'Accord entre l'OIM et les Nations Unies (2016) fait référence à un faible mécanisme procédural de responsabilité, : « L'organisation internationale pour les migrations peut, si elle le juge approprié, soumettre des rapports sur ses activités à l'Assemblée générale par l'entremise du Secrétaire général ».

⁹⁵⁰ B. TAXIL, « Les réclamations de particuliers contre les opérations de paix onusiennes : les défaillances du système à la lumière de l'affaire du choléra », *op. cit.*, p. 239.

Conclusion

515. La recherche d'une protection garantie par la communauté internationale et les structures humanitaires semble légitime, notamment dans le cas où l'État concerné se trouve en incapacité de protéger sa population. La piste d'un élargissement de la responsabilité à de nouveaux sujets de droit international soulève cependant de nombreuses questions relatives au risque juridique et à la crainte d'une ingérence par des États ou des acteurs tiers. L'engagement de la responsabilité du HCR et de l'OIM dans un contexte de catastrophe liée aux effets du changement climatique doit être étudié dans cette optique.

516. Tout d'abord, il est fondamental de rappeler que toute intervention du HCR et de l'OIM requiert l'accord de l'État d'accueil. Par ailleurs, l'assistance opérationnelle et l'aide humanitaire que les deux organisations apportent sur le terrain, dans un contexte d'urgence, s'effectuent généralement en partenariats avec des ONG internationales ou locales, car les deux organisations ne disposent ni du mandat ni des capacités financières et logistiques pour assurer seules de telles opérations. Le HCR et l'OIM restent donc, dans une certaine mesure, dépendants à la fois des ONG partenaires avec lesquels ils assurent l'aide humanitaire. Ces dernières doivent respecter le cadre strict des résolutions de l'AGNU, tout en s'assurant elles-mêmes d'obtenir l'assentiment du SGNU et de leurs États membres pour justifier de telles interventions hors mandat.

517. Cet état des lieux nous renvoie à la nature des organisations internationales, créées par des sujets principaux, à l'occurrence les États, qui conservent une grande influence sur la détermination des activités de l'organisation. Dans le même temps, les organisations sont dépendantes des ressources et des moyens qui leur sont alloués par les États membres. Elles agissent souvent par l'intermédiaire des États membres ou de leurs organes. Ces liens complexes d'influence et de contrôle mutuels ont des conséquences directes sur la responsabilité des organisations comme de leurs États membres.

518. De fait, si la piste d'une responsabilité de protéger élargie aux acteurs internationaux humanitaires semble intéressante sur le plan théorique, la réalité des rapports de force politiques et de la hiérarchisation juridique entre les acteurs de la gouvernance internationale amène à davantage de pragmatisme. Néanmoins, les faits témoignent d'une pratique installée ; le HCR et l'OIM interviennent pour porter assistance aux personnes victimes de catastrophes naturelles, et ce en dépit de leurs compétences premières. L'institutionnalisation d'une pratique coutumière d'assistance post-catastrophe naturelle de la part du HCR et de l'OIM, faisant l'objet d'une tolérance de la communauté internationale, ouvre une réflexion quant à l'existence de nouvelles règles coutumières⁹⁵¹.

⁹⁵¹ Le droit international coutumier est constitué de règles qui découlent d'une pratique générale acceptée comme étant le droit et qui existent indépendamment du droit conventionnel.

CHAPITRE II : L'HYPOTHÈSE DE NOUVELLES COMPÉTENCES DE PROTECTION DE NATURE COUTUMIÈRE POUR LE HCR ET L'OIM

519. La contribution respective de la coutume et du traité au développement du droit international est tributaire de l'intensité et de la complexité des rapports internationaux⁹⁵². Si le droit international est presque exclusivement coutumier jusqu'au début du XIXe siècle, le Congrès de Vienne de 1815 est le point de départ du développement graduel du droit conventionnel. L'essor de cette réglementation conventionnelle s'explique par l'intensité et la complexité croissante des rapports internationaux, la nécessité de les organiser de façon concertée, de s'appuyer sur des solutions techniques et détaillées dont le traité est le support adéquat⁹⁵³.

520. Néanmoins, sur le fondement de l'article 38 du Statut de la Cour internationale de justice, la Cour reconnaît « *la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée, comme étant le droit* »⁹⁵⁴. Premièrement, la formation de la pratique coutumière émane de l'ensemble des comportements des sujets du droit international : États, organisations internationales, juridictions internationales et organisations non gouvernementales⁹⁵⁵. Ces comportements peuvent correspondre à des actes juridiques internes ou internationaux, mais ce n'est pas une nécessité. Certains États ou organisations internationales exercent une activité, adoptent de façon réitérée certaines résolutions ou certains consensus dans le but délibéré de créer une norme coutumière⁹⁵⁶.

521. La norme coutumière, source formelle du droit est considérée comme un processus, un mode d'élaboration qui a le mérite de garantir son acceptabilité par ses destinataires et donc une meilleure probabilité de mise en œuvre. La coutume n'est pas formulée de manière expresse dans un acte juridique international, dès lors qu'il devient nécessaire de rechercher son existence et d'en déterminer sa portée⁹⁵⁷. Une pratique évolue vers une règle coutumière en présence de deux éléments : d'une part un élément matériel lié à une pratique ou des usages, et d'autre part un élément dit psychologique, « *opinio juris sive necessitatis* »⁹⁵⁸, qui s'apparente à la conviction d'être lié par une règle juridique⁹⁵⁹. L'exigence de l'*opinio juris*⁹⁶⁰ trouve son origine dans la conviction du devoir tacite d'adopter un comportement donné. La prise en considération d'un acte devient motivée par la conscience d'une obligation juridique. D'autres auteurs considèrent l'*opinio juris* comme la conviction, dont les sujets de droit sont animés, de

⁹⁵² C. de VISSCHER, « Coutume et traité en droit international public », dans *Revue générale de Droit international public*, tome LVIII, 1955, p. 355.

⁹⁵³ *Ibid.*, p. 356.

⁹⁵⁴ Statut de la Cour internationale de Justice, alinéa 38 (1) b).

⁹⁵⁵ J. COMBACAU, S. SUR, *Manuel de Droit international public (13e édition)*, op. cit., p. 251.

⁹⁵⁶ G. ABI-SAAB, « La coutume dans tous ses états ou le dilemme du développement du droit international général dans un monde éclaté », dans *Le droit international à l'heure de sa codification, Études en l'honneur de Roberto Ago, Milano*, 1987, vol. I, p. 60.

⁹⁵⁷ J. A. BARBERIS, « La coutume est-elle une source de droit international ? », dans M. VIRALLY, *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement*, Paris, Éditions A. Pédone, 1991, p. 43.

⁹⁵⁸ A- T NORODOM, P, LAGRANGE, « Travaux de la Commission du droit international (65e session) et de la sixième commission (68e session) », dans *Annuaire français de droit international*, volume 59, 2013. pp. 127-159.

⁹⁵⁹ D. RUZIE, *Droit international public, 15e édition*, Paris, Dalloz, 2000, pp. 65-68.

⁹⁶⁰ Une pratique « acceptée comme étant le droit ».

la nécessité d'un certain usage ou d'une pratique déterminée⁹⁶¹. Il convient de souligner que cette nécessité n'est pas d'ordre juridique, mais obéit à des principes de morale ou de justice⁹⁶².

522. Les organisations internationales interviennent et participent à la production de la règle coutumière. Dans l'*Affaire de la Namibie*, la Cour internationale de justice a reconnu que la pratique d'une organisation internationale est de nature à créer une règle coutumière et que cette pratique, à l'instar de celle des États, ne nécessitait pas l'accord de tous ses membres⁹⁶³. Par ailleurs, la Cour a reconnu que les actes unilatéraux de portée externe, tels que les résolutions, les conventions auxquelles les organisations internationales participent et les relations qu'elles entretiennent avec d'autres sujets de droit international, peuvent être à l'origine de la formation de normes de droit international général⁹⁶⁴. En l'absence d'une codification explicite, la piste d'un droit à l'assistance humanitaire de nature coutumière a été interrogée⁹⁶⁵. Une part de la doctrine internationaliste émet l'hypothèse selon laquelle le « droit à l'assistance humanitaire » constituerait un droit de l'homme fondamental de la troisième génération⁹⁶⁶. La filiation de l'assistance écologique avec l'assistance humanitaire, elle-même en voie de consolidation coutumière,⁹⁶⁷ pourrait se fonder sur l'exigence de coopération internationale inscrite dans la charte des Nations Unies.

523. L'implication du HCR et de l'OIM dans de nombreuses opérations de secours post-catastrophes naturelles laisse entrevoir l'institutionnalisation d'une pratique d'assistance humanitaire confortée par l'accord et l'impulsion du Secrétaire général des Nations Unies. La reconnaissance d'une pratique coutumière d'intervention post-catastrophe naturelle permettrait au HCR ainsi qu'à l'OIM une forme d'élargissement de leurs attributions de protection à destination de nouveaux bénéficiaires, à fortiori les personnes déplacées par le changement climatique (Section I). Néanmoins, la frilosité des États à l'égard d'une interprétation abusive d'une nouvelle compétence de protection normative et opérationnelle laisse apparaître le risque d'une pratique coutumière avortée (Section II).

⁹⁶¹ R. RIVIER, *Principes du droit des gens*, Paris, 1896, p. 35.

⁹⁶² J. A. BARBERIS, « Réflexions sur la coutume internationale », dans *Annuaire français de droit international*, volume 36, 1990. P. 26.

⁹⁶³ CIJ, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie, nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, Avis consultatif*, 1971, C.I.J, Rec. 16.

⁹⁶⁴ S. K. MOUTTAKI, « La coutume internationale : sujets de droit, consentement et formation de la norme coutumière », dans *Revue de droit d'Ottawa*, 35:2, 2004, p. 270.

⁹⁶⁵ E. GEBRE, *La protection internationale des personnes déplacées par les changements climatiques*, op. cit., p. 301.

⁹⁶⁶ K. VASAK, « Éléments pour une définition du droit de l'homme à l'assistance humanitaire », *Le droit face aux crises humanitaires, l'accès aux victimes : droit d'ingérence ou droit à l'assistance humanitaire*, Commission européenne, Bruxelles, Luxembourg, 1995, pp. 165-166.

⁹⁶⁷ J-M. LAVIEILLE, « L'assistance écologique » dans *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n° 4, 2006, p. 402.

Section I : L'interventionnisme post-catastrophe naturelle, matérialisation d'un devoir d'assistance humanitaire de nature coutumière

524. La pratique d'intervention et d'assistance aux victimes de catastrophes naturelles assurée par de nombreuses organisations internationales et ONG s'appuie sur des textes dans lesquels ces organisations reconnaissent «leur devoir fondamental de secourir toutes les victimes de catastrophes ». Par ailleurs, les États se sont régulièrement engagés dans des opérations de secours et d'assistance post-catastrophe au moyen de dispositifs internes ou d'accords régionaux. Ces faits relèvent, dans une certaine mesure d'une pratique uniforme et constante, gage de la matérialisation d'une coutume en droit international.

525. Pour autant, cette pratique pourrait-elle être rendue obligatoire par la conviction d'une règle de droit ? L'apport des secours et de l'aide humanitaire ancré dans la pratique des États et des organisations internationales découle-t-il de l'obligation juridique au sens de *l'opinio juris* ou d'une volonté, essentiellement politique de se conformer à un devoir moral de solidarité ? Si les interventions régulières du HCR et de l'OIM pour porter secours aux personnes sinistrées à la suite d'un désastre matérialisent une certaine pratique coutumière (Paragraphe I), l'institutionnalisation de celle-ci comporte toutefois des conséquences diplomatiques pour les organisations internationales qui les facilitent (Paragraphe II).

Paragraphe 1. La recherche d'une protection accordée par le HCR et l'OIM aux déplacés environnementaux au moyen d'une pratique coutumière d'intervention post-catastrophe

526. S'agissant de la pratique des organisations internationales, il est nécessaire de distinguer entre l'activité que leurs organes déploient en leur sein et qui a trait à l'ordre juridique interne de l'organisation, et l'activité qu'ils déploient sur le plan international. L'activité déployée au sein de l'organisation peut donner naissance à des règles coutumières relevant de l'ordre juridique interne de cette organisation. Toutefois, la pratique d'une organisation sur le plan international peut créer des normes coutumières internationales. C'est ainsi qu'une organisation peut, moyennant une pratique constante, élargir ou, d'une manière générale, modifier la compétence conférée dans le traité qui l'a créé. Les recommandations ou les résolutions des organisations internationales peuvent être à l'origine de normes coutumières⁹⁶⁸ (A). À cet égard, la qualification des interventions post-catastrophes naturelles du HCR et de l'OIM en tant que règles coutumières est interrogée (B).

⁹⁶⁸ J. A. BARBERIS, « Réflexions sur la coutume internationale », *op. cit.*, pp. 33-34.

A) La contribution relative des organisations internationales au développement de normes de droit international coutumier

527. Le droit international coutumier constitue une alternative au droit conventionnel, il le complète ou le supplée dans les domaines où il n'a pu être établi de réglementation conventionnelle adéquate. La matérialisation d'une pratique coutumière par une organisation internationale nécessite avant toute chose que celle-ci soit pérennisée dans le temps. Une pratique s'expérimente au niveau interne de l'organisation, elle requiert ensuite d'être acceptée et intégrée au processus de fonctionnement. Dans certains cas, la pratique coutumière est institutionnalisée au travers de textes, tels que des traités ou des actes unilatéraux écrits. Dans d'autres cas, elle se traduit par un processus qui ne se rattache pas à un acte ou un instrument, un assemblage de comportements, eux-mêmes sans portée juridique propre. La coutume de droit humanitaire est à la jonction de la force sociale et de l'idée politique⁹⁶⁹. Si les organisations internationales produisent et participent, dans une moindre mesure que les États, à la production de règles coutumières, ces dernières sont extrêmement installées dans le droit international humanitaire (1). La pratique coutumière du droit international humanitaire pourrait être appliquée aux dispositifs d'assistance post-catastrophe naturelle, dont s'est saisie la communauté internationale dans les années 80 (2).

1) L'influence de la pratique d'une organisation internationale dans la formation du droit international coutumier

528. Selon la conception classique, la cohérence de la pratique coutumière réside dans sa répétition. Pour que la coutume soit constituée, l'usage doit faire l'objet d'une continuité d'application dans le temps et avec des répétitions traduisant un comportement constant, général et uniforme⁹⁷⁰. Les actes constitutifs ou règles qui découlent de la pratique coutumière relèvent de conduites humaines et sont liés aux relations internationales. Une pratique purement interne ne saurait être la source d'une norme coutumière internationale⁹⁷¹. Les actes normatifs qui n'ont pas été suivis d'effet dans la pratique ne peuvent servir de fondement à une coutume internationale⁹⁷².

529. La conception volontariste de la coutume cherche à assurer à l'État l'exercice de sa souveraineté et à privilégier le consentement de l'État à être lié. Dans cette conception, la coutume ne diffère pas du traité, et repose tout comme ce dernier sur un accord entre des sujets de droit, principalement des États : « *Là où le traité suppose des procédures, la coutume*

⁹⁶⁹ J.-R. DUPUY, « Coutume sage et coutume sauvage », dans *Mélanges Rousseau*, Pedone, Paris, 1974, p. 85.

⁹⁷⁰ CIJ, *Affaire Haya de la Torre*, Arrêt du 13 juin 1951, Recueil 1951, p. 71.

⁹⁷¹ Parmi les actes qui concourent à former une coutume internationale, on peut distinguer entre ceux qui interviennent sur le plan normatif, tel que la conclusion de traités, la promulgation de lois ou décrets ou d'actes administratifs internes, les résolutions d'organisations internationales, et ceux qui assortissent au domaine des faits, comme l'exercice d'un blocus, certains actes de guerre ou encore la prise de possession d'un territoire.

⁹⁷² J. A. BARBERIS, « Réflexions sur la coutume internationale », *op. cit.*, p. 21-22.

implique un processus »⁹⁷³. La Cour internationale de justice, dans *l’Affaire du Plateau continental de la mer du Nord*, considère que la coutume doit être accompagnée par la conviction de l’État qu’il se conforme bien à une obligation internationale⁹⁷⁴ : « *Ce sentiment de l’État constitue l’élément subjectif de la coutume ; il différencie la coutume des usages et de la courtoisie internationale* ». La conception non volontariste possède un fondement « extérieur et supérieur à la volonté des États »⁹⁷⁵. Ainsi, la coutume se formerait indépendamment au consentement et de l’attitude des États. Cette conception objectiviste qui perçoit la coutume comme une émanation de la « nécessité sociale »⁹⁷⁶ met en avant l’importance de l’*opinio juris*.

530. La pratique d’une organisation internationale peut être de nature à créer une règle coutumière. Dans son avis consultatif portant sur *l’Affaire de la Namibie*⁹⁷⁷. La Cour internationale de justice reconnaît que la pratique d’une organisation, en l’espèce le CSNU, est de nature à créer une règle coutumière⁹⁷⁸. Elle ajoute que cette pratique, à l’instar de celle des États, ne requiert pas l’accord de ses tous ses membres et considère que la procédure suivie suffit à constituer la preuve d’une pratique générale s’imposant à l’État⁹⁷⁹.

531. Sur le plan extérieur, les organisations internationales participent également à la formation du droit international général par les résolutions qu’elles adoptent, par les conventions internationales auxquelles elles participent et par l’ensemble des relations qu’elles entretiennent avec d’autres sujets de droit international qui peuvent également être à l’origine de la formation de normes de droit international. Les résolutions de l’AGNU peuvent contribuer à la formation de règles interétatiques de nature coutumière au travers de « l’expression collective consensuelle des États membres »⁹⁸⁰.

532. Les résolutions de l’AGNU renseignent sur les pratiques internes ainsi que sur les coutumes propres à l’organisation. On trouve également, la pratique des secrétariats qui s’apparente notamment à des résolutions, des règlements intérieurs, qui peuvent apporter des indications concernant le fonctionnement interne des organisations, et leurs relations extérieures. Pour les Nations Unies, elles sont répertoriées dans l’Annuaire des Nations Unies, depuis 1947, et apportent des précisions sur l’organisation. À ce « besoin de droit », l’AGNU répond au moyen d’une résolution solennelle qui parachève la formation de la norme coutumière⁹⁸¹.

⁹⁷³ J. COMBACAU, S. SUR, *Droit international public, op. cit.*, p. 175.

⁹⁷⁴ CIJ, *Affaire du Plateau continental de/a mer du Nord (République fédérale d’Allemagne c/Danemark ; République fédérale d’Allemagne c/Pays-Bas)*, Recueil 1969, pp. 4-44.

⁹⁷⁵ J. COMBACAU, S. SUR, *Droit international public, op. cit.*, p. 177.

⁹⁷⁶ E. DECAUX, O. de FROUVILLE, *Droit international public*, Dalloz Hypercours, 12e édition, 2020, p. 222.

⁹⁷⁷ CIJ, *Avis sur les conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l’Afrique du Sud en Namibie (sud-ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, Recueil 1971, p. 16

⁹⁷⁸ En l’espèce, l’Afrique du Sud contestait la validité de la résolution 276 du CSNU (1970) mettant fin à son mandat sur la Namibie, sous prétexte que deux membres permanents du Conseil s’étaient abstenus lors de l’adoption de la résolution ; en dépit du paragraphe 27 (3) de la Charte des Nations Unies exigeant un « *vote affirmatif de tous ses membres* ».

⁹⁷⁹ CIJ, *Avis sur les conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l’Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, op. cit.*, p. 16.

⁹⁸⁰ J. COMBACAU, S. SUR, *Droit international public, op. cit.*, p. 223.

⁹⁸¹ A. PELLET, P. DAILLIER, *Droit international public, op. cit.* p.332

533. Dans l'*Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, la Cour constate que l'*opinio juris* « peut se déduire entre autres, quoiqu'avec la prudence nécessaire, de l'attitude des Parties et des États à l'égard de certaines résolutions de l'Assemblée générale, notamment la résolution 2625 (XXV) intitulée *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies* »⁹⁸². Dans l'affaire relative à la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* de 1996, la Cour réaffirme ce constat en considérant que les résolutions de l'AGNU « peuvent, dans certaines circonstances, fournir des éléments de preuve importants, pour établir l'existence d'une règle ou l'émergence d'une *opinio juris* »⁹⁸³. On trouve notamment dans les actes émanant d'organes politiques, à fortiori les résolutions de l'AGNU, la reconnaissance de règles coutumières, au travers de « l'expression collective consensuelle des États membres »⁹⁸⁴.

534. La répétition des opérations de maintien de la paix des Nations Unies ou les règles relatives au droit de la paix et à la décolonisation issues des résolutions de l'AGNU permettent de dégager un véritable corps de règles coutumières applicables à ces opérations. À ce titre, la *Déclaration relative à l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*⁹⁸⁵ a joué le rôle d'un puissant catalyseur dans la formation du droit à la décolonisation et de la décolonisation. Les précédents émanant des organisations internationales sont précieux : connus immédiatement et pris en considération par un grand nombre d'États lorsqu'ils émanent d'une organisation telle que l'ONU, ils peuvent hâter le processus coutumier.

535. Dans la décision de 1986 relative aux « *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* », la Cour internationale de justice a également reconnu à la coutume de droit humanitaire un rang égal à celui du droit conventionnel⁹⁸⁶. La coutume de droit humanitaire, source autonome de droit, ouvre de nouvelles voies au développement du droit humanitaire. Une pratique conforme aux principes généraux de droit humanitaire, encouragée et appuyée par l'opinion publique et les organismes humanitaires peut acquérir le statut de règle de droit coutumier et être opposable aux États⁹⁸⁷. Jakob Kellenberger, président du Comité international de la Croix-Rouge entre 2000 et 2012, analyse le droit humanitaire comme intrinsèquement coutumier⁹⁸⁸. Le « siège » de son caractère obligatoire réside dans l'*opinio juris*, dans son sentiment qu'une pratique humanitaire est conforme au droit et contribue ainsi à l'effectivité de l'action des organismes de secours.

⁹⁸² CIJ, *Affaire Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Recueil 1986, 27 juin 1986., pp. 14 et suiv.

⁹⁸³ CIJ, *Avis consultatif relatif à la Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Recueil 1996, 8 juillet 1996

⁹⁸⁴ J. COMBACAU, S. SUR, *Droit international public*, op. cit. p. 245.

⁹⁸⁵ *Déclaration relative à l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*, 14 décembre 1960.

⁹⁸⁶ C. BRUDERLEIN, « De la coutume en droit international humanitaire », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 792, décembre 1991, p. 614.

⁹⁸⁷ *Ibid*, p. 615.

⁹⁸⁸ J-M HENCKAERTS, L. DOSWALD-BECK, *Droit international humanitaire coutumier, Volume I, Règle*, Bruylant Bruxelles, 2006, p. 7.

2) *L'application de la pratique coutumière du droit international humanitaire au service de l'efficacité de l'assistance post-catastrophe naturelle*

536. Le fait que les États soient disposés à fournir, de façon constante et répétée, une assistance aux personnes victimes de catastrophes naturelles n'implique pas pour autant que le droit international reconnaisse à celles-ci le droit de recevoir une aide humanitaire⁹⁸⁹. Afin qu'un tel droit existe, les différents sujets de droit international devraient exprimer de façon claire la conviction que cette pratique d'assistance et de secours post-catastrophe naturelle est rendue obligatoire par l'existence d'une règle de droit ou qu'elle relève du droit international des droits de l'homme. Dans le cas où la pratique d'assistance post-catastrophe naturelle s'inscrivait dans la filiation du droit à la vie et du droit à la santé, consacrée dans la Déclaration universelle des droits de l'homme⁹⁹⁰, celle-ci aurait un caractère indélogeable. L'assistance humanitaire deviendrait alors une norme de *jus cogens*⁹⁹¹ et ce même en cas de circonstances exceptionnelles.

537. La résolution 43/131 de l'AGNU décrit « *le fait de laisser les victimes de catastrophes naturelles et situations du même ordre sans assistance humanitaire* » en tant que menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme⁹⁹². L'affirmation du principe de libre accès aux victimes est considérée comme « *la plus révolutionnaire de ce texte [qui garantit que] l'accès aux victimes ne saurait être entravé ni par l'État touché ni par les États voisins* »⁹⁹³. La résolution 45/100 adoptée par l'AGNU le 10 décembre 1990 a d'ailleurs confirmé le principe du libre accès aux victimes des catastrophes naturelles et autres situations d'urgence du même ordre, un accès que doit s'abstenir d'entraver l'État affecté.

538. Bien que leur portée n'ait pas de force contraignante, les résolutions 43/131 et 45/100 relatives à l'assistance humanitaire des victimes de catastrophes naturelles constituent un élément matériel du devoir d'assistance humanitaire de la communauté internationale. Par ailleurs, il réside dans la volonté de la société internationale de disposer d'un « droit de regard » sur la façon dont les États traitent leur population, une sorte de critère psychologique⁹⁹⁴.

⁹⁸⁹ La coutume, dans son application, doit être mise en œuvre de façon constante, parce que conçue comme obligatoire. Traditionnellement, il est admis que pour que la pratique des États donne naissance à une coutume, il est nécessaire que cette pratique s'étende sur un laps de temps suffisamment long, la durée servant à la fois à constituer la norme nouvelle et à éprouver sa valeur juridique. Or la Cour vient ici reconnaître, en des termes prudents sans doute, mais néanmoins nouveaux de sa part, qu'une coutume peut parfois se constituer dans un délai assez court.

⁹⁹⁰ M. BETTATI, « Un droit d'ingérence humanitaire », *op. cit.*, pp. 25-27.

⁹⁹¹ Convention de Vienne, 23 mai 1969, article 53 : « *Aux fins de la présente Convention, une norme impérative de droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère* ».

⁹⁹² AGNU, Résolution 43/131, *Assistance humanitaire aux victimes en cas de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre*, 8 décembre 1988. L'Institut de Droit international s'en est inspiré pour la Résolution de la 16^e commission « *L'assistance humanitaire* », adoptée lors de la session de Bruges, le 2 septembre 2003 : « *le fait de laisser les victimes sans assistance humanitaire constitue une menace à la vie et une atteinte à la dignité et par conséquent violerait les droits fondamentaux* ».

⁹⁹³ M. BETTATI, « Chapitre IV. Sans-frontiérisme et témoignage », *op. cit.*, pp. 105-107.

⁹⁹⁴ A.-H. CARVALLO-DIOMANDE, *L'action humanitaire en cas de catastrophes : droit applicable et limites*, *op. cit.*, p.200 : « *Pour preuve, l'impact de cette résolution a été tel qu'elle a été appliquée le lendemain même de son*

Toutefois, la transformation de telles recommandations en règle coutumières devient possible si celles-ci reçoivent une application concrète dénuée d'ambiguïté ; une résolution ne peut créer une norme coutumière par elle-même⁹⁹⁵.

539. La pratique coutumière d'assistance humanitaire post-catastrophe peut également être étudiée à l'aune de la responsabilité des organisations internationales. Celles-ci sont soumises à des obligations de nature coutumière, notamment en cas de non-assistance ou de non-reconnaissance découlant d'une violation d'une norme de jus cogens⁹⁹⁶. Il en est de même pour les règles coutumières établies conformément aux instruments des droits de l'homme, du droit des réfugiés et du droit international humanitaire. En cas de violation de ces règles coutumières, la CDI considère que les organisations internationales peuvent voir leur responsabilité engagée pour fait internationalement illicite, cette règle faisant partie du droit international coutumier⁹⁹⁷.

540. L'assistance humanitaire post-catastrophe naturelle de nature coutumière a-t-elle répondu à un besoin de droit ? Est-elle simplement venue conférer à une pratique existante, une valeur normative supérieure à travers l'adoption de résolutions par l'AGNU ? La simple pratique n'est pas suffisante pour qu'une règle coutumière existe et soit suivie par les autres États. Cependant, l'appui de l'opinion publique et la légitimité des Nations Unies pourraient inciter les États en conflit à développer une pratique humanitaire d'intervention post-catastrophe naturelle, régulière et adoptée par les États en tant que règle coutumière. Le développement du droit international humanitaire coutumier implique toutefois de conserver une pression sur les États afin qu'ils respectent les droits fondamentaux des personnes victimes de catastrophes et nécessitent, une légitimité importante de la part des OI et ONG qui le promeuvent.

B) Les interventions humanitaires post-catastrophes naturelles par le HCR et l'OIM, naissance d'une pratique coutumière

541. Le HCR et l'OIM sont intervenus à plusieurs reprises afin de porter assistance aux personnes déplacées internes à la suite de ces catastrophes. Les raisons invoquées par les deux institutions internationales ont un sens politique certain⁹⁹⁸. Elles répondent à un impératif moral,

adoption, lorsque l'Union soviétique annonçait que, pour la première fois dans son histoire, elle ouvrait ses frontières sans obligation de visa aux sauveteurs occidentaux voulant se rendre en Arménie, pour secourir les victimes d'un tremblement de terre. Adoptée dans le cadre du débat sur l'ingérence humanitaire, le principe de libre accès des organismes humanitaires aux victimes des catastrophes de toutes natures est un acquis juridique de ces dernières années ».

⁹⁹⁵ A. PELLET, P. DAILLIER, *Droit international public, op. cit.*, p. 327.

⁹⁹⁶ CIJ, *Avis consultatif sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur sur le territoire palestinien occupé*, 9 juillet 2004, Recueil 2004, p. 200, § 159-160

⁹⁹⁷ PAROI, Article 3 « Responsabilité d'une organisation internationale pour fait internationalement illicite » : Tout fait internationalement illicite d'une organisation internationale engage sa responsabilité internationale

⁹⁹⁸ L. MAERTENS, *Quand le Bleu passe au vert : la sécurisation de l'environnement à l'ONU, op. cit.*, p. 392.

mais également un objectif diplomatique de maintenir de bonnes relations avec les pays touchés dans lesquels le HCR et l'OIM mènent déjà des activités⁹⁹⁹.

542. Historiquement, le HCR est intervenu de façon exceptionnelle dans les situations de catastrophe naturelle. Ses opérations d'assistance étaient motivées par le principe de solidarité internationale et répondaient à une commande politique du SGNU. Depuis le début des années 2000, le HCR a toutefois augmenté de façon significative ses efforts aux opérations de secours post-catastrophes naturelles et portées assistance aux personnes déplacées internes¹⁰⁰⁰. L'environnementalisation de ses opérations humanitaires¹⁰⁰¹ marque l'émergence d'une nouvelle pratique du HCR (1). L'OIM, acteur en recherche d'un élargissement de ses activités opérationnelles, ancre son expansion institutionnelle à travers ces interventions d'un nouveau type (2).

1) L'assistance post-catastrophe naturelle par le HCR, d'une pratique exceptionnelle à l'émergence d'une tendance

543. Traditionnellement, les interventions pour des motifs « hors mandat » ont été déterminées au cas par cas, par le HCR. Dans le cas où l'institution disposait d'une antenne locale ou du personnel en fonction dans le cadre d'une opération, dans un pays frappé par une catastrophe naturelle, le Haut-Commissaire pouvait décider d'offrir son aide au gouvernement et aux autorités locales. Cette contribution aux efforts de secours de la part de l'institution internationale symbolisait le soutien de la communauté internationale dans l'État concerné et en situation de besoin. Grâce à sa présence dans des zones parfois éloignées des villes du fait des camps d'accueil et de transit pour les personnes réfugiées, le HCR était en mesure d'assurer une aide humanitaire immédiate aux populations les plus reculées¹⁰⁰².

544. Dès lors, l'intervention « hors mandat » du HCR en Asie du Sud à la suite du tsunami du 26 décembre 2004 marque une rupture dans la pratique de l'intervention humanitaire¹⁰⁰³. Entre 217 000 et 230 000 personnes perdent la vie, plus de 2 millions de personnes se trouvent déplacées, les dégâts matériels sont de grande ampleur. Les conséquences de ce désastre sont amplifiées par la médiatisation de la catastrophe, notamment du fait de la présence de nombreuses personnes occidentales (Australie, États-Unis., Nouvelle-Zélande) parmi les victimes. Le tsunami a frappé une région hautement touristique, fréquentée par des ressortissants du monde entier pendant les périodes de fêtes de fin d'année, générant un choc

⁹⁹⁹ F. FLOREMENT, *Les récits contrastés de la migration environnementale : élaboration, usages et effets sur l'action publique*. Thèse de doctorat de sociologie sous la direction de M. Compagnon, Université de Bordeaux, Centre Emile Durkheim, 2013, p. 126.

¹⁰⁰⁰ HCR, « *Situations d'urgence* », Rapport global, 2008, p. 43.

¹⁰⁰¹ L. MAERTENS, « Le HCR et l'appropriation progressive de l'agenda environnemental », *op. cit.* p. 115.

¹⁰⁰² HCR, « *L'action en faveur des déplacés internes* », Appel global, 2008-2009, p. 47.

¹⁰⁰³ L. MAERTENS, *Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) face aux catastrophes naturelles : ce que le tsunami de 2004 a changé*, *op. cit.*, p.101.

médiatique. Plusieurs états occidentaux, entreprises privées et grandes ONG à caractère international invitent à faire des dons pour porter assistance aux victimes¹⁰⁰⁴.

545. Le Haut-Commissaire au HCR Rund Lubbers, en poste entre 2001 et 2005, justifie l'intervention du HCR par le caractère « exceptionnel » de la catastrophe¹⁰⁰⁵. Plusieurs impératifs organisationnels, politiques et moraux sous-tendent toutefois cette intervention. Le HCR revêt une autorité morale en matière de protection et dispose de moyens matériels pour assurer une assistance humanitaire ; de fait, son inaction semblait politiquement et moralement inenvisageable¹⁰⁰⁶. Par ailleurs, des bénéficiaires du programme du HCR consacrés aux déplacés internes au Sri Lanka avaient été impactés par la catastrophe. En leur venant en aide, sans porter assistance aux autres personnes déplacées par le tsunami, le HCR aurait porté atteinte au principe moral d'équité. L'enjeu était également diplomatique ; afin de maintenir des relations cordiales avec les pays où le HCR menait des missions de protection, l'institution a fait le choix de répondre à la sollicitation des pays frappés par le tsunami¹⁰⁰⁷.

546. Parallèlement, la décision du HCR d'intervenir au Sri Lanka en 2004 répondait à une exigence de réhabilitation de sa crédibilité sur la scène internationale. L'organisation avait été critiquée pour sa participation indirecte à l'épuration ethnique en ex-Yougoslavie et son engagement tardif vis-à-vis des déplacés du Kosovo¹⁰⁰⁸. Cette situation avait entraîné des conséquences sur les financements accordés¹⁰⁰⁹. Enfin, la baisse du nombre de personnes réfugiées depuis les années 1980 et plus encore après la fin de la Guerre froide, constituait un signe de fragilité pour la pérennité du HCR dans la gouvernance des organisations internationales¹⁰¹⁰. D'un point de vue pragmatique, et quelque peu cynique, le HCR avait un intérêt à chercher un « nouveau public » de bénéficiaires auxquels apporter une protection.

547. La fragilisation de la réputation du HCR ainsi que la crainte que les financements alloués à l'institution ne décroissent constituent des raisons pour lesquelles le HCR trouve dans cette opération une occasion de réaffirmer sa crédibilité sur la scène internationale. L'opération d'assistance et de secours du HCR au Sri Lanka auprès des populations sinistrées répondait à une dynamique stratégique de positionnement dans un contexte d'accroissement des rivalités interacteurs humanitaires. Ces mêmes acteurs, que cela soit l'OIM, le Bureau de coordination des affaires humanitaires ou des ONG renommées aurait certainement joui d'un espace

¹⁰⁰⁴ S. REVET, « Quand le politique émerge sur la scène du désastre : Catastrophes naturelles, figures de vulnérables et prises de parole », Actes du Colloque international « Terrains d'asile. Corps, espaces, politiques. », CEAF, IRIS, TERRA, Paris, 18-20, sept. 2008.

¹⁰⁰⁵ HCR, « *UNHCR planning six-month tsunami response operation* », 3 janvier 2005. Article accessible en ligne : <https://www.unhcr.org/news/press/2005/1/41d970e04/unhcr-planning-six-month-tsunami-response-operation.html>

¹⁰⁰⁶ A. BETTS, G. LOESCHER, J. MILNER, *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The politics and practice of refugee protection into the twenty-first century*, Routledge, New York, 2008, p. 124

¹⁰⁰⁷ B. LAMBERT, C. POUJIN DE LA MAISONNEUVE, « *UNHCR's response to the Tsunami emergency in Indonesia and Sri Lanka. December 2004 – November 2006: An independent evaluation, Policy development and evaluation service* », HCR, 2007, p. 1.

¹⁰⁰⁸ L. MAERTENS, « Le HCR et l'appropriation progressive de l'agenda environnemental », *op. cit.*, p. 6

¹⁰⁰⁹ A. CUNLIFFE, « The refugees' crises: a study of the United Nations High Commission for Refugees » dans *Political Studies*, 1995, p. 278

¹⁰¹⁰ L. MAERTENS, « Le HCR et l'appropriation progressive de l'agenda environnemental », *op. cit.*, p. 6

médiatique valorisant leurs dispositifs d'assistance humanitaire et donc par la suite d'une plus grande légitimité à intervenir dans un cadre post-catastrophe naturelle.

548. L'intervention du HCR au Sri Lanka marque bien un précédent dans la pratique d'intervention humanitaire de l'institution¹⁰¹¹. Ce précédent s'est-il ensuite traduit par l'émergence d'une coutume d'intervention post-catastrophe naturelle ? Évoquée précédemment, une des conditions de la matérialisation de la coutume réside dans la répétition de faits, de précédent ou de pratiques. Or, depuis 2004, le HCR a répété ses opérations de secours post-catastrophe naturelle : en 2005 lors du tremblement de terre en Asie du Sud, lors des inondations de 2006 en Somalie et de 2007 au Pakistan, et au Myanmar en 2008 à la suite du passage du cyclone meurtrier Nargis¹⁰¹². À l'égard de l'élément psychologique, consubstantiel à la création de la coutume, il est possible de voir l'existence de ce critère dans l'impératif moral du HCR d'assurer la protection des personnes déplacées internes et réfugiées.

549. Si la piste d'une pratique coutumière d'intervention post-catastrophe naturelle peut être avancée sur le plan théorique, celle-ci ne résiste pas à des considérations d'ordre financières, diplomatiques et politiques. Il est attendu du HCR d'avoir des accords de coopération avec l'État d'accueil ainsi que de bonnes relations diplomatiques. À ce titre, l'intervention du HCR au Sri Lanka a été rendue possible par la présence d'un bureau local du HCR à Colombo avant le désastre¹⁰¹³. Le HCR comptait déjà d'une antenne et de fonctionnaires sur place dans le contexte de guerre civile entre les forces gouvernementales et les séparatistes tamouls (1983-2002)¹⁰¹⁴.

550. La deuxième condition est financière : dans la mesure où les opérations ne respectent pas le cadre du mandat originel de l'organisation, il demeure indispensable de ne pas utiliser les fonds consacrés aux réfugiés pour intervenir. Les interventions post-catastrophes naturelles du HCR ont été décidées dans un contexte global de visibilité et de représentation des victimes

¹⁰¹¹ *Ibid.*, p. 7 : « Comme l'indique un fonctionnaire du HCR selon qui avant cette opération, l'idée même d'intervenir pour secourir les victimes d'une catastrophe naturelle n'était jamais venue à l'esprit des dirigeants de l'agence : Division de la gestion et de l'appui aux programmes, service des opérations, HCR. Entretien, 03 mars 2010, Genève ».

¹⁰¹² Le HCR a envoyé plus de 90 000 bâches plastiques, 3 000 rouleaux de plastique, 120 000 couvertures, 52 000 batteries de cuisine, 120 000 moustiquaires et 100 000 jerricans au Myanmar en 2008. Au cours de la phase initiale de l'opération d'urgence, le HCR a assumé le rôle moteur du module pour les abris d'urgence et les articles non alimentaires, transférant ultérieurement ses responsabilités à la FICR. À Yangon et sur le terrain, le HCR a apporté une contribution importante à la coordination du module sur la protection.

¹⁰¹³ L. MAERTENS, « Le HCR et l'appropriation progressive de l'agenda environnemental », *op. cit.*, p. 8.

¹⁰¹⁴ A. GOREAU PONCEAUD, « À demeure en exil ? Être réfugié tamoul sri-lankais au Tamil Nadu », dans Carnet de recherche « *Les espaces de l'entre-deux* », n° 7, 2014 : « Le gouvernement indien a accordé au HCR un mandat limité. Le HCR a en effet la charge des réfugiés urbains non sud-asiatiques, ce terme ayant pour le gouvernement une forte connotation géopolitique : le HCR assurant par exemple la protection des Afghans et des Birmans, mais pas celle des Tibétains (Baujard 2012 et Sen 2003). Le HCR n'a pas accès aux camps de réfugiés. Néanmoins, en vertu d'un accord de juillet 1992 passé avec le gouvernement indien, le HCR a été invité à aider le gouvernement à déterminer la nature volontaire du rapatriement de Sri-Lankais dans leur pays. En réponse à la demande, le HCR a obtenu l'autorisation d'ouvrir un bureau à Chennai en août 1992 (communication personnelle avec Vidjea Bharaty, officier général de rapatriement, Besant Nagar, juin 2012, HCR de Chennai. En avril 2002, les autorités et les ONG comptabilisaient 23 356 réfugiés en Inde. Pendant le cessez-le-feu, de 2002 à 2006, beaucoup d'entre eux sont retournés à Sri Lanka avec l'assistance du HCR qui fournissait des billets d'avion aux réfugiés, ou de manière illégale (à cause de l'attente pour obtenir un permis de sortie) ». Article consulté en ligne le 10 janvier 2022 : <https://journals.openedition.org/cdg/418?lang=en>

de catastrophes naturelles en tant que sujet de préoccupation de la société internationale¹⁰¹⁵, associant médias et donateurs¹⁰¹⁶. Peu après le 26 décembre 2004, le gouvernement du Sri Lanka formula la demande explicite au HCR de prendre la responsabilité du secteur de l'hébergement temporaire. Lors de l'appel de fonds lancé à la suite du tsunami, le HCR avait demandé 15,3 millions de dollars pour cette opération et avait reçu rapidement les fonds. Au mois d'octobre 2005, le HCR avait dépensé l'équivalent de 8 millions de dollars dans des abris temporaires et la fourniture de matériel d'aide humanitaire pour des activités relatives à la protection (enregistrement, enquêtes, résolutions de problèmes juridiques liés au droit de propriété)¹⁰¹⁷.

551. Habituellement, le HCR a peu de latitude sur le choix de ses opérations dont l'une des explications réside dans la dépendance financière aux contributions des États. Dans ce contexte de crise, il a reçu plus de 55 millions de dollars, dont 42 par des sources gouvernementales¹⁰¹⁸, pour des opérations qui ne relèvent pas de son mandat traditionnel. La décision prise par les États de financer l'intervention du HCR au Sri Lanka a été accentuée par la dynamique d'intervention onusienne et la force d'impulsion de l'ONU, et plus spécifiquement son SGNU Kofi Annan (1997-2006). De fait, il serait naïf de considérer que toute catastrophe naturelle pourrait générer une réaction de générosité similaire ainsi qu'un assentiment de la part des États pour que le HCR intervienne en dehors de son cadre de compétence officiel.

552. L'intervention au Sri Lanka a constitué une opportunité pour le positionnement et la légitimité du HCR en tant qu'acteur de réponse institutionnel à la suite d'une catastrophe naturelle. Le Haut-Commissaire adjoint affirme, en 2008, lors d'une conférence sur les changements climatiques que le HCR « *aide des victimes d'inondations importantes au Yémen [...] ce travail est très loin de notre mandat, mais nous sommes sur place et nous avons la capacité d'aider* »¹⁰¹⁹. Pour la première fois en 2008, le programme de « Préparation et réponse du HCR aux situations d'urgence en 2007 et 2008 » prévoit « *d'accroître la capacité [du HCR] à répondre aux situations d'urgence complexes, y compris les situations impliquant des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI), et exceptionnellement —, mais de plus en plus —, les catastrophes naturelles, en renouvelant et en révisant les accords d'intervention d'urgence existants et en développant de nouvelles* ».

¹⁰¹⁵ L. MAERTENS, « Le HCR et l'appropriation progressive de l'agenda environnemental », *op. cit.*, p. 8.

¹⁰¹⁶ G. ARBOIT, « De l'utilisation médiatique des catastrophes. L'exemple du tsunami de la Saint-Étienne 2004 », *France Diplomatie*, p. 3 : « *Face à une catastrophe naturelle, où la solidarité gouvernementale internationale est amenée à se manifester — généralement par l'envoi d'équipes spécialisées en sauvetage ou d'une aide de première urgence — les médias influents généralement sur les décisions des autorités. Celles-ci n'ayant pas forcément de politiques préétablies, leur première estimation des moyens à déployer se fait souvent au vu des images des télévisions. Dans ce cas, il est encore possible de parler d'“effet CNN”, comme au lendemain de la Première Guerre américano-irakienne, lorsque les populations kurdes étaient accrochées à leurs montagnes ou les enfants somaliens en proie à la famine* ».

¹⁰¹⁷ HCR, « *Opérations du HCR après le tsunami en Asie du Sud-Est* », 22 novembre 2005. Article accessible en ligne : <https://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2005/1/4acf409f10/operations-hcr-apres-tsunami-asie.html>

¹⁰¹⁸ HCR, « *Indian Ocean Earthquake – Tsunami Emergency* ». Progress Report, January-June 2005.

¹⁰¹⁹ HCR, « *Mise en garde du HCR sur les déplacements dus au changement climatique* », 9 décembre 2011. Article consulté en ligne le 7 janvier 2022 : <http://www.unhcr.fr/print/4acf01c919.html>, consulté le 20 mai 2012.

553. Dès 2008, le HCR s'est impliqué dans la mise en œuvre d'une approche modulaire¹⁰²⁰. L'institution poussait l'objectif d'une élaboration de normes communes et la mise au point de politiques et d'outils pour appuyer les opérations sur le terrain : « *l'agence en charge d'un secteur est responsable de la gestion de tous les acteurs intervenant dans l'action humanitaire concernée par ce secteur* »¹⁰²¹. L'approche modulaire institutionnalise la responsabilité formelle du HCR en matière de protection des victimes de catastrophes naturelles, permettant à l'institution de se positionner en tant qu'acteur opérationnel et exécutif auprès des États.

554. Par la suite, l'appropriation par le HCR des enjeux environnementaux et climatiques à son agenda interne a été motivée par la volonté politique du Haut-Commissaire Antonio Guterres (2005-2015), Filippo Grandi, en poste actuellement, a également poursuivi cette dynamique d'assistance post-catastrophe « hors mandat ». Ainsi le HCR est intervenu à plusieurs reprises pour porter assistance aux populations victimes des inondations au Mozambique en mai 2019¹⁰²², au Niger et au Burkina Faso en juin 2020¹⁰²³ et assurer la mise en place de camps d'accueil pour les personnes déplacées internes.

2) *L'institutionnalisation de la pratique coutumière d'assistance et de secours post-catastrophe naturelle de l'OIM*

555. En 1998, l'OIM assure une première réponse humanitaire post-catastrophe naturelle à la suite de l'ouragan Mitch qui cause la mort de 10 000 personnes et le déplacement forcé de milliers d'autres au Honduras. L'OIM participe à la construction d'abris et apporte une aide matérielle auprès des familles les plus touchées¹⁰²⁴. Selon Dina Ionesco, directrice de la section *Migration, Environment and Climate Change* de l'OIM (2015-2021), la réponse humanitaire donnée par l'OIM dans un contexte post catastrophe naturelle « a permis d'accélérer la prise de conscience de l'importance des déplacements dus aux catastrophes naturelles »¹⁰²⁵.

556. L'ouverture de l'OIM à de nouvelles formes d'interventions humanitaires post-catastrophes naturelles n'est pas étrangère aux logiques de « survie » institutionnelle. Dans un contexte plus général de professionnalisation des organisations internationales sur le plan humanitaire, celles-ci peuvent être interprétées à l'aune d'une stratégie d'expansion institutionnelle. Gérald Arboit rappelle que l'apport de budgets importants, notamment du fait d'organisations internationales, comme les agences des Nations Unies et l'Union européenne,

¹⁰²⁰ En anglais : « Cluster approach ».

¹⁰²¹ HCR, « *L'action en faveur des déplacés internes* », Rapport global 2008-2009, *op. cit.*, p. 48.

¹⁰²² HCR, « *Mozambique : les autorités, avec l'aide du HCR, entament la réinstallation des déplacés du cyclone Idai* », 2 avril 2019. Article accessible en ligne le 12 janvier 2022 : <https://news.un.org/fr/story/2019/04/1041691>

¹⁰²³ HCR, « *Le HCR vient en aide aux familles déplacées affectées par les inondations au Sahel* », 24 septembre 2020. Article consulté en ligne le 8 janvier 2022 : <https://www.unhcr.org/fr/news/press/2020/9/5f6c417aa/hcr-vient-aide-familles-deplacees-affectees-inondations-sahel.html>

¹⁰²⁴ D. IONESCO, « L'OIM et la gouvernance des migrations environnementales », *op. cit.*, p. 90.

¹⁰²⁵ *Ibid.*,

a permis à l'humanitaire de revendiquer sa « professionnalisation », le transformant en économie de l'offre¹⁰²⁶.

557. L'OIM insiste notamment sur la corrélation entre les cas de famine déclenchés par de longues périodes de sécheresse et les effets du changement climatique¹⁰²⁷. Cette environnementalisation de l'organisation n'est pas sans conséquence sur sa politique financière. Entre 2009 et 2013, l'OIM reçoit une somme approximative 720 millions de dollars US pour élaborer des programmes de réponse aux catastrophes naturelles soudaines ou lentes dans plus de 30 pays dans le monde ; que ce soit pour apporter une assistance immédiate, développer des activités de réduction des risques de catastrophes ou gérer des risques sur le long terme¹⁰²⁸.

558. Parallèlement, l'OIM apparaît désormais en tant qu'acteur d'assistance humanitaire post-catastrophe naturelle auprès des pays qui en font la demande. Ainsi, l'organisation est intervenue au Népal en 2015 à la suite du tremblement de terre pour assurer la construction d'abris et la distribution de vivres auprès des populations sinistrées, au Niger à la suite des inondations de 2019¹⁰²⁹, aux Philippines après le passage du cyclone Rai en décembre 2021. Dans ces situations d'urgence, l'OIM figure parmi les contributeurs à l'aide humanitaire internationale, en fournissant des abris et en assurant la réception des articles non alimentaires distribués aux familles touchées.

559. Bien que les activités humanitaires ne figurent pas expressément dans son acte constitutif de 1989, il est précisé dans un document stratégique de 1989 que « *certaines activités du CIME entreprises en faveur des réfugiés et des personnes déplacées ont une motivation humanitaire [et] qu'elles peuvent contribuer et contribuent en fait à apaiser des tensions dans certaines régions, aidant ainsi à la restauration de la paix* »¹⁰³⁰. Dans son document de stratégie interne de 2007, les États attribuent à l'OIM la mission suivante : « *Renforcer la gestion humaine et ordonnée des migrations et le respect effectif des droits humains des migrants, conformément au droit international* »¹⁰³¹ pendant et en dehors des situations de crise. Ces documents stratégiques ont favorisé le développement de l'action humanitaire de l'OIM, bien qu'une récente étude externe ait relevé que l'institution n'a pas jugé nécessaire de définir clairement la notion d'« aide humanitaire », ni même de classer ses interventions sous ce vocable¹⁰³².

560. Les interventions d'assistance post-catastrophe naturelle répétées de la part de l'OIM interrogent l'existence d'une pratique coutumière de l'institution. Une organisation internationale peut, moyennant une pratique constante, élargir ou, d'une manière générale,

¹⁰²⁶ G. ARBOIT, « De l'utilisation médiatique des catastrophes. L'exemple du tsunami de la Saint-Étienne, 2004 », *op. cit.*, pp. 3-4.

¹⁰²⁷ FORESIGHT, Migration and Global Environmental Change – Future Challenges and Opportunities. Government Office for Science, London, 2011.

¹⁰²⁸ D. IONESCO, « L'OIM et la gouvernance des migrations environnementales », *op. cit.* p. 91.

¹⁰²⁹ OIM, « *Humanitarian Assistance Provided to Vulnerable Communities Affected by Floods in Niger* », 13 septembre 2019. Article consulté en ligne le 10 janvier 2022 : <https://www.iom.int/news/humanitarian-assistance-provided-vulnerable-communities-affected-floods-niger>

¹⁰³⁰ OIM, MC/1631, *Maintien de l'efficacité de l'Organisation en vue de nouveaux défis* », *op. cit.*, p. 17

¹⁰³¹ OIM, MC/INF/287, *Stratégie de l'OIM*, 9 novembre 2007, p. 3

¹⁰³² B. BENGSTON, « Study of the International Organization for Migration and its Humanitarian Assistance ». Agence suédoise de coopération internationale au développement, Stockholm/OIM, Genève, 2008, p. 19

modifier la compétence conférée dans le traité qui l'a créé. Désormais rattachée au système des Nations Unies, le statut de l'OIM pourrait évoluer vers celui d'une institution spécialisée ou d'une organisation internationale¹⁰³³. Elle pourrait alors s'appuyer sur ses précédents en matière d'assistance humanitaire post-catastrophe pour revendiquer une nouvelle compétence d'attribution. L'inscription d'une nouvelle compétence d'attribution permettrait la sécurisation financière et opérationnelle des opérations de l'OIM.

Paragraphe 2. Les conséquences diplomatiques d'une coutume d'intervention post-catastrophe par le HCR et l'OIM

561. La grille de lecture politiste présente l'organisation internationale comme une structure en relation avec un ensemble d'acteurs qu'elle sert : la société internationale. L'OIM et le HCR participent à la vie de la société internationale et sont tenus d'entretenir des relations de confiance et de coopération avec les États. Respectivement en tant qu'institution spécialisée et organisme international spécialisé en constante relation et position d'interdépendance avec les États, le HCR et l'OIM sont amenés à mobiliser un certain nombre de pratiques diplomatiques afin de faciliter leurs opérations dans des États parfois réfractaires (A). Si certaines interventions hors mandat peuvent être justifiées par le caractère exceptionnel d'un événement ou par l'assentiment accordé par un État à la suite d'un processus de médiation, l'institutionnalisation d'une pratique interventionniste post-catastrophe naturelle à l'égard de nouveaux bénéficiaires comporte des risques politiques et juridiques pour le HCR et l'OIM. L'équilibre des bonnes relations diplomatiques et la préservation des acquis du droit international des réfugiés pourraient être impactés par de nouvelles pratiques perçues comme expansionnistes (B).

A) Le HCR et l'OIM, acteurs d'une diplomatie internationale

562. Le droit international contemporain s'est construit sur la nécessaire coopération internationale et la prévention des conflits¹⁰³⁴. La prévention des conflits s'appuie notamment sur les modes diplomatiques de règlement des différends des « bons offices », le déploiement préventif ou la mise en œuvre de mesures de confiance visant à empêcher que les différends intra ou interétatiques ne deviennent des conflits armés. D'origine coutumière, les bons offices désignent l'intervention d'une tierce puissance, le plus souvent une personne physique, État ou organisation internationale, qui intervient dans un différend opposant deux ou plusieurs parties dont l'une au moins est étatique. Les bons offices se distinguent du médiateur dont le rôle et de

¹⁰³³ Voir Chapitre I, page 75, paragraphes 174, 175, 176.

¹⁰³⁴ ONU, « *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et Orientations* ». New York : Nations Unies, 2008. p. 18.

proposer une solution au litige et des moyens concrets de régler ce différend¹⁰³⁵. Ils proposent un mode de résolution des différends sur la base de la négociation, la médiation, l'enquête et la conciliation. Le concept de « bons offices » a permis au HCR d'agir pour des motifs humanitaires, au-delà des restrictions statutaires de son mandat (1). Dans la pratique, le SGNU occupe une place fondamentale dans l'usage et le recours à la pratique coutumière des « bons offices » (2).

1) *La pratique renouvelée des bons offices par le HCR*

563. Les années 1920 sont marquées par la diffusion de la pratique de la médiation et par son institutionnalisation¹⁰³⁶. La médiation est inscrite dans l'article 33 de la Charte des Nations Unies en tant que mode de règlement pacifique des différends¹⁰³⁷, sachant qu'il n'est pas limitatif quant aux autres modes de règlement existant. Cependant, il faut attendre l'adoption de la déclaration de Manille de 1982 relative au règlement pacifique des différends pour inscrire une reconnaissance en droit international des bons offices¹⁰³⁸.

564. Le 5 décembre 1988, les États membres de l'AGNU adoptent la résolution 43/51 sur la Déclaration sur la prévention et l'élimination des différends et des situations qui peuvent menacer la paix et la sécurité internationale et sur le rôle de l'ONU. En annexe de la résolution, l'AGNU rappelle « *le droit de tous les États de recourir aux moyens pacifiques de leur choix pour prévenir et éliminer les différends ou situations* »¹⁰³⁹, réaffirme les principes de la Déclaration de Manille et de la Déclaration sur le renforcement de l'efficacité du principe de l'abstention du recours à la menace ou à l'emploi de la force dans les relations internationales¹⁰⁴⁰. Les bons offices entrent dans le cadre de la diplomatie préventive définie par le SGNU, dont l'objet est « *d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert, et si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible* »¹⁰⁴¹. Ces bons offices s'inscrivent également

¹⁰³⁵ M. BOUMGHAR, « Bons offices », Réseau de Recherche des opérations de paix, Université de Montréal, 2007. Article consulté en ligne le 11 janvier 2022 : <http://www.operationspaix.net/15-resources/details-lexique/bons-offices.html#:~:text=Classiquement%2C%20les%20bons%20offices%20s,moyens%20de%20r%C3%A8glement%20en%20vue>

¹⁰³⁶ G. SACRISTE, A. VAUCHEZ, *Les bons offices du droit international : la constitution d'une autorité non politique dans le concert diplomatique des années 1920*, Presses de Sciences Po, coll. Critique internationale, 2005/1 no 26, p.111

¹⁰³⁷ Charte des Nations Unies, Article 33, Chapitre IV : « *Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationale doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix* ».

¹⁰³⁸ CDI, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa 34^e session (3 mai — 23 juillet 1982), Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international, vol. II, 1982, p. 132.

¹⁰³⁹ AGNU, A/RES/43/51, *Déclaration sur la prévention et l'élimination des différends et des situations qui peuvent menacer la paix et la sécurité internationales et sur le rôle de l'ONU dans ce domaine*, Annexe.

¹⁰⁴⁰ CDH, Résolution A/RES/42/22, *Détention arbitraire*, 42^e session, 8 octobre 2019.

¹⁰⁴¹ ONU, Résolution A/47/277, *Agenda pour la paix*, 17 juin 1992, § 20.

dans un objectif de maintien du dialogue et de la coopération, en rapprochant « des parties hostiles, essentiellement par des moyens pacifiques »¹⁰⁴².

565. En tant qu'organe subsidiaire des Nations Unies, le Haut-Commissaire au HCR connaît une tradition de la pratique diplomatique des bons offices. Celle-ci débute dans les années 60, précédant l'adoption du Protocole additionnel à la Convention de Genève. Justifiant son action par la résolution onusienne des « bons offices »,¹⁰⁴³ le Haut-Commissariat étend le périmètre de son action, jadis restreinte au continent européen, et universalise son mandat après l'adoption du protocole de New York de 1967. La stratégie organisationnelle, développée par le HCR à partir des années 70, consiste à lui permettre d'intervenir dans tous les contextes de crise, en cas de déplacement forcé de population, en Europe bien entendu, mais également sur le continent asiatique et africain. Les réticences exprimées par certains États à étendre la portée de la Convention de Genève à ces « nouveaux réfugiés » tenaient surtout à leurs inquiétudes face aux prétendues obligations conventionnelles relatives à l'intégration économique et sociale des réfugiés dans le pays hôte¹⁰⁴⁴.

566. Les résolutions successives de l'AGNU ont élargi la compétence du HCR aux personnes fuyant un conflit armé, tantôt en se référant au mécanisme des « bons offices »¹⁰⁴⁵, tantôt en usant de formulations diverses telles que « *réfugiés dont le HCR est habilité à s'occuper* », « *réfugiés et personnes déplacées, victimes de catastrophes causées par l'homme* », « *réfugiés et personnes déplacées dont s'occupe le HCR* », « *réfugiés et personnes déplacées hors de leur pays* » ou encore « *réfugiées et autres personnes à qui le HCR est appelé à fournir assistance et protection* ». Le recours au mécanisme des « bons offices » du HCR a permis, dans certaines circonstances politiques particulièrement sensibles d'éviter de faire mention explicite de la persécution que craindraient les membres du groupe. Cette pratique a été facilitée par son inscription dans la Convention de Genève. Ainsi, l'article 35 relatif à l'obligation générale de coopération des États membres avec le HCR renforce sa légitimité¹⁰⁴⁶.

567. Dans le cas de notre recherche, l'usage de la pratique des bons offices pourrait être utilisé à des fins d'élargissement de la protection par le HCR, à de nouvelles catégories de personnes déplacées pour des raisons environnementales et climatiques. Le HCR a reconnu à plusieurs reprises une diversification des causes de déplacement¹⁰⁴⁷ : « *bien que les réfugiés d'aujourd'hui soient le plus souvent des personnes qui ne répondent pas à la définition "classique" du terme de réfugié énoncé dans le Statut du HCR, on en est arrivé à reconnaître que ces personnes, qui sont victimes de catastrophes causées par l'Homme et empêchées de*

¹⁰⁴² Charte des Nations Unies, Chapitre IV.

¹⁰⁴³ Conformément à l'article 9 de la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés et la résolution 48/116 du 20 décembre 1993 du SGNU, le mandat du HCR peut être étendu « *de façon ad hoc pour aider les États à faire face à un problème particulier de réfugiés* ». Les bons offices du HCR sont proposés aux gouvernements pour les aider à résoudre les problèmes créés par des mouvements de populations qui ne relèvent pas stricto sensu de son mandat sur les réfugiés.

¹⁰⁴⁴ L. AUBIN, « Chapitre 6 — La sécurité humaine et le HCR », *op. cit.*, p. 162.

¹⁰⁴⁵ *Ibid.*

¹⁰⁴⁶ Convention de Genève, Chapitre IV « *Disposition exécutoire et transitoire* », Article 35.

¹⁰⁴⁷ HCR, « *Tendances mondiales 2012* ». Article consulté en ligne le 1^{er} février 2021 : <https://www.unhcr.org/fr/statistics/unhcrstats/526639c49/tendances-mondiales-2012-deplacement-nouveau-dixieme-siecle.html>

retourner chez elles en toute sécurité, relèvent du mandat du HCR [...] »¹⁰⁴⁸. L'ECOSOC et l'AGNU ont d'ailleurs souvent soutenu cet exercice extensif du mandat du HCR¹⁰⁴⁹ en reconnaissant « l'importance des tâches essentiellement humanitaires accomplies par le HCR, en sus de ces tâches initiales, dans le cas des catastrophes causées par l'Homme »¹⁰⁵⁰.

568. Dans le cas de déplacements de populations forcés à la suite d'un conflit interne, où se mêleraient les personnes déplacées par les conflits ou situations de violence et celles qui sont déplacées par la sécheresse ou d'autres catastrophes naturelles, le HCR ne peut refuser l'assistance à ces dernières sous prétexte qu'elles ne sont pas incluses dans son mandat, et ce, même s'il arrive éventuellement à les différencier. En effet, pour le HCR, « *si sécheresse et conflit coïncident, ils [le HCR] ne couperont pas les cheveux en quatre* »¹⁰⁵¹. Ce propos, prospectif, trouve néanmoins sa validation en observant la situation des camps des réfugiés du Darfour. Ces camps installés dans les régions tchadiennes n'abritent pas seulement les personnes qui fuient les atrocités des violences au Darfour, mais également des Tchadiens qui ont quitté leur lieu habituel de vie à cause des conditions environnementales ou climatiques difficiles¹⁰⁵². En outre, dans d'autres camps de réfugiés, notamment au Kenya, il est possible de constater que parmi les personnes qui ont trouvé refuge dans ces camps, « *beaucoup mentionnent la sécheresse en tant qu'au moins un des motifs de leur déplacement* »¹⁰⁵³. Les personnes fuyant leur État d'origine à cause des situations de violence amorcées par des causes liées aux changements climatiques sont les mieux à même d'être placées sous l'auspice du HCR.

569. En dépit d'une pratique des bons offices ambitieux menés par un Haut-Commissaire volontaire, celle-ci se heurterait à de nombreuses limites, politiques et budgétaires. En 1963, le HCR pointait du doigt ses difficultés liées à l'extension de son mandat dans le cadre des bons offices, en affirmant qu'« *un budget aussi restreint ne [lui] permettrait évidemment pas de faire face à des tâches inattendues et de plus grande envergure. Si donc des problèmes dépassant, par leur ampleur, le cadre de ce budget venaient à se présenter, il appartiendrait à la communauté internationale de décider de l'éventualité d'une aide plus substantielle, dans l'hypothèse où cette dernière lui apparaîtrait requise* »¹⁰⁵⁴.

¹⁰⁴⁸ HCR, Note sur la protection internationale, 23 juillet 1985, A/AC.96/660. Article consulté en ligne le 13 novembre 2020 : <http://www.refworld.org/docid/3ae68c060.html>

¹⁰⁴⁹ AGNU, Résolution 40/118, *Rapport du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés*, 1er décembre 1985, § 13.

¹⁰⁵⁰ ECOSOC, Résolution 2011 (LXI), *Rapport du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés*, 2 août 1976, préambule.

¹⁰⁵¹ V. KOLMANSKOG, « Climate change, human mobility, and protection: initial evidence from Africa », dans *Refugee survey Quarterly*, vol. 29, n° 3, p. 112.

¹⁰⁵² E. GEBRE, *La protection internationale des personnes déplacées par les changements climatiques*, op. cit., p. 132 : Entretien avec Brigitte Mukanga-Eno, Conseillère principale du département juridique et des affaires politiques à l'Union africaine, Addis Abeba, le 20 avril 2012.

¹⁰⁵³ V. KOLMANSKOG, « Climate change, human mobility, and protection: initial evidence from Africa », op. cit. p. 114.

¹⁰⁵⁴ HCR, *Rapport annuel du Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés*, 1er janvier 1963, A/5211/Rev.1.

2) *Le rôle du Secrétaire général des Nations Unies dans la pratique des bons offices*

570. Les « bons offices » sont envisagés comme une action préventive parmi les « *mesures opérationnelles visant à faire face aux sources de tension* »¹⁰⁵⁵. Le SGNU dispose d'une marge de manœuvre pour prendre des initiatives diplomatiques, et prêter ses « bons offices » dans le cas de situation sensible¹⁰⁵⁶. La mobilisation des bons offices par le SGNU Nations Unies est recherchée afin de faire évoluer une situation bien spécifique dans le cadre de tensions ou de la genèse d'un conflit plus global : la facilitation du mouvement de réfugiés ou de déplacés internes, la protection d'une personne ou d'un groupe de victimes de violations des droits de l'homme.

571. La pratique des « bons offices » figure en tant que critère d'exigence de la pratique diplomatique dans la société internationale. La Déclaration concernant les activités d'établissement des faits par les Nations Unies dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationale du 9 décembre 1991 (A/RES/46/59) prévoit qu'un État qui décide de ne pas admettre sur son territoire une mission d'établissement des faits de l'ONU doit « indiquer les raisons de sa décision »¹⁰⁵⁷. Dans le cas d'une « offre » des « bons offices » présentée par le SGNU et déclinée par l'État frappé par une catastrophe naturelle, il est attendu de celui-ci de motiver les raisons de sa décision¹⁰⁵⁸.

572. Dans son rapport d'activité sur la prévention des conflits armés du 18 juillet 2006, le SGNU a estimé que « *les bons offices peuvent s'entendre de toute initiative diplomatique prise par une tierce partie faisant office de courtier impartial et de courroie de transmission entre les parties à un différend, en vue de faire passer les messages d'une partie à l'autre, d'arranger un accord limité ou de négocier un accord global* »¹⁰⁵⁹. La pratique des bons offices s'appuie sur les moyens de la négociation, d'enquête, de médiation, la conciliation¹⁰⁶⁰, ou par le recours aux organismes ou arrangement régionaux, ou d'autres moyens que les parties peuvent choisir, ainsi que le prévoit l'article 33 de la Charte des Nations Unies.

573. La pratique des bons offices a été un outil diplomatique mobilisé par le SGNU en matière d'intervention post-catastrophe naturelle¹⁰⁶¹. Lors du tremblement de terre au Pakistan

¹⁰⁵⁵ SGNU, *Rapport d'activité sur la prévention des conflits armés*, A/60/891, 18 juillet 2006

¹⁰⁵⁶ Notamment dans le conflit Iran — Irak entre 1980 et 1986 où il avait fait une offre de bons offices aux belligérants et reçu l'appui du CSNU dans la résolution 479 du 28 septembre 1980.

¹⁰⁵⁷ AGNU, Résolution A/RES/46/59, *Déclaration concernant les activités d'établissement des faits de l'Organisation des Nations Unies en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale*, 9 décembre 1991.

¹⁰⁵⁸ ONU, Collection des Traités, *Glossaire des termes relatifs se rapportant aux traités* : « *Déclarations* : Les États font parfois des « déclarations » pour indiquer la manière dont ils comprennent une question ou interprètent une disposition donnée. Contrairement aux réserves, les déclarations se bornent à préciser la position des États et n'ont pas pour objet d'écarter ou de modifier l'effet juridique du traité. Les déclarations sont faites habituellement au moment où un instrument est déposé ou au moment de la signature. Le terme « déclaration » s'applique à divers instruments internationaux qui n'ont pas toujours un caractère contraignant ». Site consulté le 14 janvier 2022 : https://treaties.un.org/pages/overview.aspx?path=overview/glossary/page1_fr.xml

¹⁰⁵⁹ SGNU, *Rapport d'activité sur la prévention des conflits armés*, op. cit.

¹⁰⁶⁰ Charte des Nations Unies, Article 33, Chapitre IV.

¹⁰⁶¹ T. SAECHO, « Natural Disasters and the Responsibility to Protect: From Chaos to Clarity » dans *Brooklyn Journal of International Law*, n° 2, 2007, p. 696.

en 2005, Kofi Annan a appelé l'ensemble de la communauté internationale, incluant les gouvernements, le secteur privé et les particuliers, à fournir les fournitures de secours, les ressources et le financement nécessaires à la reconstruction adéquate des communautés pakistanaises, et ce conformément à la démarche des bons offices. Par ailleurs, le SGNU peut faciliter ou assouplir l'action opérationnelle d'une organisation internationale ou d'un de ses organes subsidiaires, au regard de la sensibilité ou de l'urgence d'un enjeu.

574. La formation de la coutume interétatique peut être initiée par une proclamation solennelle. Ainsi, la mise en place d'une conférence internationale ou d'une déclaration publique est propice à la formation accélérée d'une coutume. Le 30 décembre 2004, le SGNU a demandé à toutes les agences des Nations Unies de mobiliser leurs moyens opérationnels pour apporter une réponse d'assistance humanitaire à la suite du tsunami qui vient de frapper les côtes sri-lankaises. Le 31 décembre 2004, le Haut-Commissaire aux Réfugiés a rédigé une déclaration d'urgence communiquée en interne des bureaux du HCR et Bureau de coordination des affaires humanitaires. Sous l'impulsion du SGNU et conforté par l'importance des moyens financiers alloués à cette future opération d'assistance humanitaire, le HCR a finalement communiqué officiellement sur son intervention au Sri Lanka le 5 janvier 2005¹⁰⁶².

575. Naturellement, l'intervention du HCR au Sri Lanka aurait été délicate sans la validation préalable du SGNU et l'assurance faite par le Haut-Commissaire aux Réfugiés aux États que les moyens opérationnels, financiers et logistiques étaient suffisants afin de mener à bien cette opération exceptionnelle. C'est là où le bât blesse ; si l'intervention exceptionnelle du HCR au Sri Lanka a fait l'objet d'une demande de la part du SGNU, celle-ci n'est pas le gage d'un blanc-seing accordé pour de prochaines opérations hors mandat. Il est nécessaire d'observer avec prudence l'influence politique et diplomatique du SGNU sur une véritable et une évolution de mandat du HCR.

576. Dans les faits, l'AGNU ne s'est pas saisie de l'intervention du HCR au Sri Lanka pour adopter une résolution dans laquelle elle conférerait au HCR une compétence d'assistance humanitaire post-catastrophe naturelle automatique. Par ailleurs, le HCR n'a pas été intégré comme un acteur opérationnel d'assistance humanitaire dans la résolution 59/279 de l'AGNU du 19 janvier 2005 relative au « *Renforcement des secours d'urgence, du relèvement, de la reconstruction et de la prévention au lendemain de la catastrophe du raz-de-marée dans l'océan Indien* »¹⁰⁶³. La pratique des « bons offices » relève d'une coutume diplomatique ancrée dans une démarche plus générale de coopération internationale. Aussi, tout usage « excessif » des bons offices à des fins qui pourraient être qualifiées d'interventionnistes pour les États mettrait en péril la légitimité et la crédibilité de cette pratique.

¹⁰⁶² HCR, « *UNHCR sends aid to "lost" village in eastern Sri Lanka* », 5 janvier 2005 : « *Alors que l'agence des Nations Unies pour les réfugiés sort de son rôle habituel afin d'aider les victimes du tsunami au Sri Lanka, un responsable financier local du HCR travaille sans relâche pour apporter des abris d'urgence à un village où plus de 4 000 personnes ont passé une semaine à dormir dehors* ». Traduction de l'auteur.

¹⁰⁶³ AGNU, Résolution A/RES/59/279 « *Renforcement des secours d'urgence, du relèvement, de la reconstruction et de la prévention au lendemain de la catastrophe du raz-de-marée dans l'océan Indien* », 19 janvier 2005

B) L'institutionnalisation hypothétique d'une nouvelle pratique d'intervention humanitaire à l'épreuve du droit conventionnel des réfugiés

577. La Convention de Genève de 1951 relatives au statut des réfugiés et son Protocole de 1967 constituent une source du droit international obligatoire et le fondement de développements jurisprudentiels majeurs dans plusieurs régions du monde¹⁰⁶⁴. Le HCR est chargé de promouvoir les accords internationaux pour la protection des réfugiés et d'en surveiller l'application. Aux termes de la Convention et du Protocole, les États contractants s'engagent à coopérer avec le HCR dans l'exercice de ses fonctions et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de ces instruments¹⁰⁶⁵. L'intervention hors mandat du HCR en 2004, facilitée par le SGNU et l'ensemble des États de la communauté internationale dans un contexte « médiatique émotionnel », révèle l'émergence d'une pratique coutumière d'intervention post-catastrophe naturelle. Celle-ci pourrait permettre de contourner l'application parfois restrictive de la Convention de Genève (1). Par ailleurs, les interventions post-catastrophes naturelles du HCR et de l'OIM participent à la reconnaissance d'un droit à l'assistance écologique humanitaire de nature coutumière (2).

1) Les « bons offices » du HCR au service d'un contournement partiel de la Convention de Genève

578. La pratique des « bons offices » par le HCR est consubstantielle de son activité diplomatique. Le 26 novembre 1957, les États membres de l'AGNU adoptèrent la résolution 1167 (XII) relative aux réfugiés chinois à Hong Kong dans laquelle le « problème des réfugiés » est reconnu comme un sujet d'intérêt pour la communauté internationale¹⁰⁶⁶. À cette date, l'action du HCR est alors restreinte au périmètre géographique européen. Pourtant, l'AGNU considère nécessaire de fournir des secours d'urgence et une assistance à long terme. Dès lors, elle autorise le HCR à user de ses bons offices afin de transmettre des fonds d'assistance à ce groupe de réfugiés spécifiques, dont l'éligibilité n'avait pas été déterminée.

579. En 1959, l'AGNU invite les États membres de l'ONU et les membres d'institutions spécialisées à consacrer, à l'occasion de l'année mondiale du réfugié, une attention spéciale aux problèmes des réfugiés relevant du mandat du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Dans la résolution 1388 (XIV) du 20 novembre 1959, l'AGNU a autorisé le Haut-Commissaire à user de « *ses bons offices* » afin de transmettre des contributions destinées à fournir une assistance aux personnes réfugiées « *qui ne sont pas du ressort de l'Organisation* ».

¹⁰⁶⁴ F. CREPEAU, J. RANGER, *Recueil de droit des réfugiés : instruments, jurisprudence et documents*, 2012, p. 37.

¹⁰⁶⁵ Convention et Protocole relatif au statut des réfugiés, Note introductive, août 2007, p. 7.

¹⁰⁶⁶ *Ibid.* : « *Les organes des Nations Unies se montraient réticents, vu l'existence du problème des "deux chine", à prendre position quant à l'éligibilité de ces réfugiés. En raison de cette difficulté, il était manifestement plus facile au Haut-Commissariat de s'intéresser à ce problème sur une base différente de celle que lui offrait le Statut* ».

des Nations Unies »¹⁰⁶⁷. La résolution 1388 prévoyait le recours aux bons offices en cas d'afflux massifs de personnes en quête d'asile. Les missions de bons offices sont prévues dans les programmes spéciaux, qui couvrent tout ce qui ne relève pas du mandat *stricto sensu* du HCR, sans approbation préalable du Comité exécutif.

580. Les bons offices relèvent du « *domaine social* »¹⁰⁶⁸ du HCR. Ils incarnent également un caractère diplomatique, « *en sa qualité d'intermédiaire de la bonne volonté et la solidarité internationales, en organisant l'octroi d'une assistance matérielle et en poursuivant la recherche de solutions permanentes* »¹⁰⁶⁹. L'emploi des bons offices a permis au Haut-Commissaire de servir d'intermédiaire pour aider à résoudre une problématique existante ou en éviter l'apparition d'une nouvelle. L'usage, par le HCR, de ses bons offices s'est inscrit dans la continuité. L'élargissement des compétences de protection attribuées au HCR ne lui permet pas de répondre aux besoins des personnes déplacées en raison du nombre de conflits internes, en constante augmentation depuis les années 1990¹⁰⁷⁰. La Convention de Genève traverse une crise de légitimité, mais également d'efficacité en ce qu'elle ne permet plus de protéger de façon adéquate une grande partie des personnes déplacées forcées¹⁰⁷¹. Dès lors, le recours à la pratique des bons offices constitue une stratégie de facilitation de l'action du HCR. Formellement, le HCR « *pourrait s'engager dans des activités pour assister divers groupes qui ne relèvent pas de ses fonctions mandatées, si l'Assemblée générale des Nations Unies ou le Secrétaire général des Nations Unies l'invite à étendre ses bons offices à de tels groupes* »¹⁰⁷².

581. À plusieurs reprises, le HCR s'est mobilisé dans des opérations de secours auprès des populations sinistrées à la suite d'une catastrophe naturelle, en dehors de l'application stricte de son mandat. Il est intervenu en 2004 à la suite du tsunami qui ravage l'Asie du Sud-Est, en Somalie après les inondations en 2006 et les inondations de 2007 au Pakistan : « *Nous offrons nos bons offices quand nos moyens nous le permettent, nous sommes ainsi intervenus après le tremblement de terre au Pakistan et les inondations aux Philippines. Dans ces deux cas, il s'agit également de solidarité envers des pays qui ont reçu des réfugiés dans le passé* », relève Philippe Leclerc, HCR France dans un entretien en juin 2012¹⁰⁷³. Chaque intervention du HCR sur place a été précédée d'une déclaration solennelle du SGNU. Entre 2001 et 2005, le HCR a offert ses bons offices diplomatiques à la Norvège, l'Australie et l'Afghanistan afin de

¹⁰⁶⁷ HCR, « *Colloque sur l'évolution du droit des réfugiés en ce qui concerne particulièrement la Convention de 1951 et le Statut du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés* », Bellagio, Italie, 28 avril 1951. Extraits du colloque consultés en ligne le 26 octobre 2022 : <https://www.unhcr.org/fr/%C3%A9ditions/colloque-sur-levolution-du-droit-des-refugies-en-ce-qui-concerne-particulierement-la>

¹⁰⁶⁸ *Ibid.*

¹⁰⁶⁹ *Ibid.*

¹⁰⁷⁰ HCR, Aperçu statistique : *En 1991, le HCR recensait 22,5 millions de déplacés internes, un chiffre qui connaît une légère baisse entre 2001 et 2011 avant de repartir à la hausse. Le 16 juin 2022, le HCR 53,2 millions de personnes déplacées internes, soit plus de la moitié qu'en 2011. En 2021, le HCR comptait 89,3 millions de personnes déracinées à travers le monde, en raison de la persécution, des conflits, des violences, des violations des droits humains ou d'événements troublant gravement l'ordre public. En 1991, le HCR évaluait ce chiffre à 41,2 millions de personnes.* Site consulté en ligne le 1^{er} octobre 2022 : <https://www.unhcr.org/fr-fr/en-bref/qui-nous-sommes/apercu-statistique>

¹⁰⁷¹ C. WIHTOL DE WENDEN, « La crise de l'asile », dans *Hommes et Migrations*, n° 1238, juillet-août 2002, p. 8.

¹⁰⁷² HCR, *Emergency Handbook*. Site consulté en ligne le 12 octobre 2022 : <https://emergency.unhcr.org/fr/le-mandat-du-hcr-pour-les-r%C3%A9fugi%C3%A9s-apatrides-et-les-d%C3%A9plac%C3%A9s-internes-idp>

¹⁰⁷³ Le Monde diplomatique, « *Les trois combats du HCR* », juin 2012.

débloquer la situation des ressortissants afghans recueillis par le cargo norvégien MV Tampa après le naufrage de leur embarcation. Les 37 « Tampa Boys » à bord ont ensuite obtenu la nationalité néo-zélandaise¹⁰⁷⁴.

582. À ces « victoires » sur le plan politique et humanitaire, la pratique « des bons offices » par le HCR s'est parfois soldée par un échec. Entre 2001 et 2002, le HCR a apporté son soutien aux gouvernements français et britanniques sur le centre de Sangatte¹⁰⁷⁵. L'implication du HCR dans ce dossier avait un caractère exceptionnel, l'intervention du HCR dans les pays développés étant extrêmement rare. Dans les cas où les personnes résidant sur le camp de Sangatte n'avaient pas demandé l'asile, le HCR¹⁰⁷⁶. L'usage des « bons offices » semblait la voie la plus indiquée pour agir, le recours à la protection internationale juridique n'étant pas effectif. Le HCR reçut la mission délicate d'effectuer le recensement des potentiels « réfugiés » et d'assurer le processus de fermeture du centre de Sangatte¹⁰⁷⁷.

583. À la suite de la décision de fermeture du camp de juillet 2002, un accord tripartite pour le retour volontaire des Afghans fut signé le 28 septembre par le gouvernement français, le HCR et le gouvernement afghan. Cet accord prévoyait « *le rapatriement volontaire assisté des Afghans en France et l'aide à leur réinstallation en Afghanistan* »¹⁰⁷⁸. Pourtant, la campagne menée n'eut pas les effets escomptés : au total, une quinzaine d'Afghans ont choisi le retour assisté¹⁰⁷⁹. L'accompagnement des ressortissants irakiens fut considéré comme encore plus délicat, l'OIM et le HCR éprouvant des difficultés à les rapatrier¹⁰⁸⁰.

584. Si l'usage des « bons offices » par le HCR a pu lui permettre de s'émanciper d'une application stricte de la Convention de Genève au moyen de la diplomatie et de la médiation, cette pratique ne peut répondre à tous les contextes d'urgence humanitaire. Tout effort cherchant à répondre aux problèmes de l'insécurité humaine et du déplacement dans le pays d'origine présente un risque, pour le HCR d'outrepasser les limites de son mandat¹⁰⁸¹. Dès lors, la pratique des bons usages peut perdurer, sous condition d'un choix mesuré des sujets sur lesquels le SGNU décide de se positionner.

¹⁰⁷⁴ HCR, « *Les Tampa Boys sauvés par un cargo norvégien deviennent citoyens néo-zélandais* », 2005.

¹⁰⁷⁵ L. AUBIN, « Le HCR et Sangatte », dans *Plein droit*, vol. 57, no. 2, 2003, p. 9.

¹⁰⁷⁶ R. LIAGRE, F. DUMONT, « Sangatte : vie et mort d'un centre de "réfugiés" », dans *Annales de géographie*, vol. 641, no. 1, 2005, p. 97.

¹⁰⁷⁷ Circulaire DPM/DMI n° 2002-534 du 22 octobre 2002 relative au retour volontaire en Afghanistan des ressortissants de ce pays qui séjournent actuellement sur le territoire français à quelque titre que ce soit.

¹⁰⁷⁸ Accord tripartite concernant le retour volontaire des Afghans signé le 28 septembre 2002 par le gouvernement afghan, le gouvernement français et le HCR.

¹⁰⁷⁹ R. LIAGRE, F. DUMONT, « Sangatte : vie et mort d'un centre de "réfugiés" », *op. cit.*, p. 99.

¹⁰⁸⁰ *Ibid.*

¹⁰⁸¹ L. AUBIN, « Chapitre 6 — La sécurité humaine et le HCR », *op. cit.*, p. 158.

2) *La recherche d'une légitimité de l'intervention humanitaire post-catastrophe naturelle du HCR et de l'OIM sur le fondement de l'assistance écologique*

585. Les résolutions adoptées entre 1988 et 1992 par l'AGNU et le CSNU ont entretenu la coutume internationale en matière de protection des personnes sinistrées¹⁰⁸². Le juriste Jean-Marc Lavieille consacre à cet ensemble de règles coutumières un droit « à l'assistance écologique ». Présentées en tant que droit de l'homme, la réalisation et l'effectivité du droit à l'assistance écologique sont conditionnées au respect des droits fondamentaux¹⁰⁸³. Il est composé de deux caractères ; la protection des victimes d'une catastrophe écologique en amont, la protection de l'environnement en aval.

586. L'assistance écologique s'inscrit dans la filiation de l'assistance humanitaire comme un droit des victimes à être protégées et recevoir une assistance¹⁰⁸⁴. À ce titre, la Déclaration de Stockholm adoptée en 1972 consacre indirectement l'assistance écologique dans son principe 9¹⁰⁸⁵, que la Déclaration de Rio de 1992 vient conforter de manière plus directe dans son principe 18 : « *La communauté internationale doit faire tout son possible pour aider les États sinistrés* »¹⁰⁸⁶. C'est d'abord la notion d'urgence qui constitue le fondement du passage du principe de non-ingérence à celui du devoir d'assistance. Dans un second temps, il est reconnu à la communauté internationale un devoir d'agir dans les situations où l'État sinistré n'arrive pas à faire face à la catastrophe.

587. L'obligation d'accepter l'aide internationale et de garantir le libre accès aux victimes découlerait alors des obligations en matière des droits humains. En vertu de la théorie des obligations positives, la mise en œuvre effective du droit à l'assistance écologique impliquerait l'adoption de mesures positives par les États contribuant de manière plus ou moins directe à la réalisation du « droit à l'assistance écologique ». Cela se traduirait par la mise en place de mesures relatives à la protection de l'environnement en aval, mais également par l'appel à la communauté internationale en cas de moyens insuffisants pour protéger les populations après un sinistre. S'il devait être appliqué, ce droit serait en principe opposable à l'État par les juridictions nationales¹⁰⁸⁷.

588. Dans ce dispositif, le HCR et l'OIM pourraient être considérés comme des acteurs de secours et d'assistance auprès des personnes sinistrées. Ils pourraient alors être mobilisés par l'État qui en fait la demande, en vertu de l'application du droit à l'assistance écologique. Dans une certaine mesure, ces interventions hors mandat de la part des deux institutions

¹⁰⁸² J.-M. LAVIEILLE, « L'assistance écologique » dans *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, op. cit., p. 402.

¹⁰⁸³ *Ibid*, p. 380.

¹⁰⁸⁴ *Ibid*. : « *Ce droit à l'assistance écologique a deux caractères : d'abord, l'assistance écologique est liée aux droits de l'homme, c'est un corollaire du droit à la vie. Le fait de laisser des victimes sans assistance représente une menace à la vie humaine, une atteinte à la dignité de l'être humain. Donc, chaque sinistré a le droit de recevoir cette assistance. Ensuite la conséquence de ce droit des victimes c'est le libre accès à celles-ci, l'État affecté est invité à faciliter la mise en œuvre des secours et pour cela il faut bien sûr arriver aux victimes.* »

¹⁰⁸⁵ Déclaration de Stockholm, Principe 9, 1972 : « *Les déficiences de l'environnement imputables à des catastrophes naturelles posent de graves problèmes, le meilleur moyen d'y remédier est l'assistance en tant que de besoin* ».

¹⁰⁸⁶ Déclaration de Rio, Principe 18, 1992.

¹⁰⁸⁷ E. GEBRE, *La protection internationale des personnes déplacées par les changements climatiques*, op. cit., p. 324.

internationales participeraient à un enrichissement de la *soft Law* du droit international humanitaire et contribueraient à légitimer la reconnaissance d'un droit à l'assistance écologique pour les victimes de sinistres. Actuellement, ces réflexions ne sont toutefois restées qu'au stade théorique.

Section II : L'élargissement des compétences de protection et d'assistance humanitaire du HCR et de l'OIM à l'épreuve de la souveraineté des États

589. « Le droit international des réfugiés a été conçu pour assurer la protection des États de leur souveraineté territoriale et de leurs frontières », écrivait le juriste François Crépeau en 1993 dans un article très critique à l'égard de la Convention de Genève¹⁰⁸⁸. La définition du réfugié est limitée par l'exigence d'une persécution et par une énumération rigide des causes de persécution admissibles. Si une interprétation extensive de l'attribution du statut de réfugié peut être relevée dans les années 1950 et 1960, les années 1980 ont marqué un retour à une lecture beaucoup plus stricte par les États des obligations auxquelles sont tenus les signataires de la Convention de Genève. Il en est de même pour le droit international des migrations, dont les recommandations, normes ou instruments ne constituent en rien un défi à la souveraineté de l'État ni n'empiètent sur son droit de protéger ses frontières et ceux qui vivent à l'intérieur de celles-ci¹⁰⁸⁹.

590. Aux tentatives d'un élargissement des compétences du HCR et de l'OIM en matière de protection, par la pratique coutumière et le recours à la diplomatie des « bons offices », l'obstacle de la volonté des États revient tel un leitmotiv. Les pistes d'élargissement des mandats du HCR et de l'OIM sont marquées par la crainte d'une ingérence dans les affaires de l'État (Paragraphe 1). Les années 1990 ont été marquées par le développement d'une protection internationale des migrants internes. Une personne qui n'a pas traversé de frontière internationale ne peut pas bénéficier de la protection internationale des réfugiés au sens de la Convention de Genève de 1951, la responsabilité de protéger la population incombant en premier lieu aux États. Les personnes bien que fuyant une persécution selon la Convention de Genève, mais qui demeure à l'intérieur des frontières sont, par essence, en dehors du champ d'application du droit international des réfugiés. L'adoption des Principes directeurs relatifs au développement de personnes à l'intérieur de leur propre en 1998 en réaction à des situations humanitaires préoccupantes a constitué toutefois un instrument supplémentaire de protection. Le HCR et l'OIM se sont appuyés sur ces Principes afin d'élargir leur périmètre de protection des bénéficiaires (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. L'élargissement des mandats du HCR et de l'OIM, source de rejet des États

591. La Déclaration des Nations Unies sur l'asile territorial, adoptée le 14 décembre 1967, confirme, en son article 1, que l'« asile est accordé par un État dans l'exercice de sa

¹⁰⁸⁸ F. CREPEAU. « L'impératif renouvellement du Droit international des réfugiés » dans *Revue québécoise de droit international*, volume 8-1, 1993, p. 61 : « Or, le droit international des réfugiés ne remplit plus adéquatement cette fonction de protection des États contre les flux d'étrangers indésirables. En effet, à la fois, il est débordé, du point de vue de la définition du réfugié, par de nombreux flux de déracinés dont il ne tient pas compte, et il se cherche une assise solide, pris qu'il en porte-à-faux entre l'édifice du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, eux-mêmes en plein aggiornamento ».

¹⁰⁸⁹ L. THOMPSON, « La protection du droit des migrants et la souveraineté de l'État ». Article consulté sur le site des Nations Unies le 14 janvier 2022 : <https://www.un.org/fr/chronicle/article/la-protection-des-droits>

souveraineté à des personnes fondées à invoquer l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme »¹⁰⁹⁰. Le droit d'asile est bien un droit de l'État, exercé dans le cadre de sa souveraineté nationale et c'est au travers de la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié qu'un droit à l'asile provisoire peut-être reconnu à l'individu¹⁰⁹¹. De fait, l'élargissement hypothétique de la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié à de nouveaux bénéficiaires génère une méfiance de la part des États (A). Par ailleurs, parmi les préoccupations des États quant à une extension matérielle des compétences du HCR et de l'OIM, réside également le risque que l'organisation ne possède pas la capacité d'exercer une telle responsabilité au regard de ses autres tâches de protection (B).

A) Le droit des réfugiés et des migrations à l'épreuve de la souveraineté étatique

592. La rareté des dispositions relatives à la protection des personnes déplacées pour des raisons environnementales et climatiques prises par les États s'explique en grande partie par la méfiance des gouvernements à l'égard de tout risque pour leur souveraineté (1). La recherche de solutions alternatives de protection demeure conditionnée par la protection de la souveraineté des États. Toute intervention « hors mandat » d'une organisation internationale ou humanitaire pour venir en aide à des personnes sinistrées ne doit en aucun cas porter atteinte au principe cardinal de non-ingérence inscrit dans la Charte des Nations Unies (2).

1) L'influence de la souveraineté étatique sur les questions migratoires

593. Toute intervention humanitaire du HCR et de l'OIM peut générer une certaine appréhension à l'idée que les Nations Unies puissent interférer dans les affaires internes de l'État concerné par une catastrophe, un conflit, et des déplacements forcés de population. À cet égard, la juriste Jane Mc Adam relève deux arguments opposés par les États quant à l'intervention du HCR post-catastrophe naturelle. Premièrement, le HCR est tenu de respecter son mandat initial et de veiller à l'application de la Convention de Genève de 1951 et du Protocole additionnel de 1967, lequel ne prévoit aucune disposition relative à la protection des personnes en cas de catastrophe naturelle. Deuxièmement, certains États ont accusé le HCR de faire preuve « d'hubris » et se départir de sa tâche initiale. Une nouvelle activité nécessitant de fournir une protection internationale pour les déplacés internes en cas de catastrophes naturelles pourrait détourner l'organisation de ses objectifs premiers, disséminer les budgets et rendre sa mission plus floue¹⁰⁹².

¹⁰⁹⁰ J-Y. CARLIER, « Droit d'asile et des réfugiés: de la protection aux droits », *op. cit.*, p. 42.

¹⁰⁹¹ *Ibid.*, p. 75.

¹⁰⁹² G. S. GOODWIN-GILL, J. MC ADAM, « UNHCR and climate change disasters, and displacement », 2017, p. 4.

594. Certains États ont d'ailleurs publiquement exprimé le refus de voir le UNHCR se doter de nouvelles missions d'intervention post catastrophe naturelle¹⁰⁹³. La Russie et l'Inde ont affirmé vouloir maintenir le cadre de la protection internationale des réfugiés à la Convention de Genève de 1951 et son Protocole de 1967, insistant sur la séparation entre asile et migrations, facteurs causaux humains et environnementaux, incluant le changement climatique. Le Haut-Commissaire aux Réfugiés Antonio Guterres fit face à de vives réactions de rejet lors de la rencontre du Comité exécutif en 2009, durant laquelle il évoque la question des déplacements internes liés aux effets du changement climatique¹⁰⁹⁴. Les représentants des autorités du Bangladesh évoquent notamment leurs réserves à l'égard d'un potentiel élargissement du mandat d'action du Haut-Commissaire aux Réfugiés et rappellent que le HCR doit se concentrer sur son mandat et les actions qu'il mène d'ores et déjà.

595. L'expansion du mandat de l'OIM dans les années 90 pour élargir son champ d'intervention humanitaire fit également l'objet de critiques de plusieurs États parties à l'institution¹⁰⁹⁵. En 1995, l'OIM a défendu, lors d'une rencontre annuelle déterminant la stratégie de l'institution à venir, sa volonté d'élargir son spectre d'intervention et d'apporter une assistance humanitaire aux personnes en situation d'urgence. Plusieurs États parties ont opposé à cette nouvelle orientation le risque d'un chevauchement de mandat avec d'autres agences humanitaires onusiennes ou ONG spécialisées dans l'intervention humanitaire. En filigrane, ces critiques étaient également symptomatiques d'un désir de conserver le cadre d'action initial de l'OIM et de limiter le désir d'une politique d'intervention expansionniste dans certains États¹⁰⁹⁶.

596. Les limites et distances imposées par les États au HCR et à l'OIM quant à une potentielle expansion de mandat pour assurer la protection des déplacés environnementaux renvoient au système hiérarchisé du droit des organisations internationales. Les organisations internationales demeurent des « *créatures de leurs États membres, instituées par eux pour servir leurs desseins et faciliter leur coopération* »¹⁰⁹⁷. De fait, le cadre d'intervention du HCR et de l'OIM dans un État dépend avant toute chose de l'autorisation de l'État d'accueil et cela dans le respect du principe de souveraineté des États.

2) *L'ingérence, ligne rouge de l'intervention humanitaire du HCR et de l'OIM*

597. En raison du risque d'instrumentalisation qu'elle comporte¹⁰⁹⁸ et du caractère fondamental que revêt le principe de non-ingérence dans les affaires internes d'un État,

¹⁰⁹³ N. HALL, « Displacement, Development, and Climate Change International organizations moving beyond their mandates », *op. cit.*, p. 69.

¹⁰⁹⁴ *Ibid*, p. 70.

¹⁰⁹⁵ *Ibid*, p. 75.

¹⁰⁹⁶ *Ibid*, p. 90.

¹⁰⁹⁷ S. SUR, « Acteurs et figurants : le monde s'ennuie » dans *Questions Internationales*, n° 63, septembre-octobre 2013.

¹⁰⁹⁸ J-M. THOUVENIN « Genèse de l'idée de responsabilité de protéger », dans *La responsabilité de protéger*, SFDI, Pedone, 2008, p. 25. L'auteur constate que cet aspect politique de l'intervention constitue l'obstacle le plus

l'intervention humanitaire relève nécessairement d'une action collective consentie par les États membres de la communauté internationale¹⁰⁹⁹. La nature collective de l'intervention est une condition nécessaire à la fois pour sa légalité et pour sa légitimité. À cet égard, les Nations Unies, disposant d'une capacité représentative de la communauté internationale, délimitent de façon stricte le cadre de leur intervention. Conformément aux principes de souveraineté, d'intégrité territoriale des États et à la lumière du devoir des États de protéger leurs propres citoyens, la responsabilité principale de l'assistance humanitaire incombe à l'État touché par la catastrophe. Les organisations internationales suivent des lignes directrices lors des opérations internationales de secours, mais elles ont avant tout besoin du consentement de l'État concerné pour intervenir¹¹⁰⁰.

598. Le droit de secours des organismes humanitaires est conditionné par le consentement accordé par l'État sinistré à une intervention sur son territoire. En contrepartie, qu'il s'agisse d'États tiers ou d'organismes humanitaires, porter secours à la population implique une ligne de conduite afin de ne pas être perçue comme une intervention dans les affaires intérieures d'un État¹¹⁰¹ et une atteinte à la souveraineté. En dépit du consentement accordé par l'État, ces organismes peuvent se heurter à des obstacles bureaucratiques dus aux perturbations des capacités administratives locales ou au refus des autorités nationales.

599. Tout comme les organismes humanitaires, le HCR et l'OIM sont tenus d'apporter une assistance humanitaire aux victimes de catastrophes tout en respectant strictement les mandats et règles constitutives de l'État. La Haut-Commissaire Saka Ogata en poste de 1991 à 2000 considérait l'ingérence humanitaire comme une pratique relevant des relations interétatiques, ne devant pas être confondue avec les activités des organisations internationales

important à sa reconnaissance unanime comme un principe du droit positif. Cet aspect fortement politique de l'intervention demeure encore même s'il s'effectue par des organisations internationales légitimes comme l'ONU.
¹⁰⁹⁹ L. BAL, *Le mythe de la souveraineté en droit international : la souveraineté des États à l'épreuve des mutations de l'ordre juridique international*. Thèse de doctorat de droit public sous la direction de M. PETIT. Université de Strasbourg, 2012, p.261.

¹¹⁰⁰ M. BETTATI, « L'usage de la force par l'ONU » dans *Pouvoirs*, 2004/2, n° 109, pp. 111-112. Sur le cas de la Somalie : « *Le triple scénario novateur apparaît en Somalie durant le conflit interne qui déchire le pays au début des années quatre-vingt-dix. Le Conseil constate, dans un premier temps, une menace contre la paix (résolution 733 du 23 janvier 1992) et décide l'envoi d'une force traditionnelle de maintien de la paix sous Casques bleus (ONUSOM I). Dépourvue de moyens réels d'action, elle demeure impuissante à contenir les violences. Face à cet échec, le Conseil de sécurité, dans un second temps, autorise l'envoi d'une force multinationale coalisée au sein de laquelle chaque contingent national intervient sous son propre pavillon, avec un commandement unifié (résolution 794 du 3 décembre 1992). Dans un troisième temps, l'organisation prend le relais et envoie une nouvelle force de Casques bleus (ONUSOM II) dotée de pouvoirs supérieurs par rapport à la première en ce qu'elle est autorisée, pour la première fois, à recourir à la force dans le cadre du chapitre vii de la Charte (résolution 814 du 6 mars 1993). L'ONUSOM II est elle-même renforcée trois mois plus tard (résolution 837 du 6 juin 1993). C'est la consécration la plus vigoureuse du droit d'ingérence. Une réelle imposition de la paix* ».

¹¹⁰¹ A-H. CARVALLO, *L'action humanitaire en cas de catastrophes : droit applicable et limites*, op. cit., p. 111.

et non gouvernementales¹¹⁰². Régulièrement, le HCR¹¹⁰³ et l'OIM¹¹⁰⁴ rappellent dans des documents officiels l'importance fondamentale du principe de souveraineté auquel ils se plient. Sous couverture d'assistance humanitaire aux victimes d'un désastre, le HCR est toutefois déjà parvenu à remplir son mandat de protection pour les réfugiés et personnes déplacées qui se situaient dans des zones qui lui étaient jusqu'alors interdites¹¹⁰⁵.

B) Les critiques des États à l'égard de l'ouverture du HCR et de l'OIM aux questions environnementales

600. Le HCR et l'OIM, en tant que sujets de droit international et acteurs politiques, évoluent au cœur de contradictions. Tenus de s'exprimer sur l'actualité des sujets mis à l'agenda onusien et incités à renouveler leur légitimité institutionnelle au moyen d'expertises de terrain, ces deux acteurs ne peuvent s'extraire de la réalité juridique du cadre de leurs mandats¹¹⁰⁶. L'élargissement de la protection juridique internationale traditionnelle laisse craindre la mise en péril d'acquis et interroge la faisabilité matérielle d'un tel dispositif. Afin d'illustrer les défis qui se poseraient en cas d'une telle évolution, le cas de l'antenne du HCR en Inde a été choisi, au regard de l'historique de son évolution (1). L'ajout d'un protocole à la Convention ou l'extension de son article 1^{er} A ont été proposés à plusieurs reprises par des juristes ou des ONG afin d'inscrire les conditions environnementales comme motif de déplacement. La piste d'une réécriture de la Convention de Genève afin de modifier les dispositions de définition de qualification de réfugié demeure toutefois peu probable, au regard des freins politiques (2).

¹¹⁰² N. HALL, « Displacement, Development, and Climate Change International organizations moving beyond their mandates », *op. cit.*, p. 95.

¹¹⁰³ HCR, Note sur la protection internationale, A/AC.96/777, 09 septembre 1991 : « *Il convient également de concilier les principes de base de la souveraineté de l'État et de l'inviolabilité du territoire avec la protection à l'intérieur du pays d'origine. En outre, il convient de ne pas oublier les limites du mandat actuel du HCR. Il s'agit de déterminer, après mûre réflexion, la mesure dans laquelle une activité dans un pays d'origine — hormis le rapatriement librement consenti doit, ou peut, être considérée comme une responsabilité normale du Haut-Commissariat et conforme aux obligations statutaires du HCR à l'égard des personnes relevant de sa compétence.* »

¹¹⁰⁴ OIM, « Droit international de la Migration », site officiel : « *La reconnaissance des droits humains des migrants et la nécessité de défendre et de protéger ces droits dans l'exercice de la souveraineté de l'État sont, depuis la création de l'Organisation, prises en considération dans les documents constitutifs de l'OIM. La Constitution et certaines décisions du Conseil posent les fondements de l'action de l'OIM visant à promouvoir le droit international de la migration comme un élément essentiel de son canevas général de la gestion des migrations.* »

¹¹⁰⁵ La politologue Lucile Maertens s'est entretenue avec un fonctionnaire du HCR qui a évoqué, sous couvert d'anonymat, les opérations qui ont eu lieu au Myanmar en 2008 à la suite d'un cyclone, dans une zone qui était jusque-là interdite d'accès au HCR par le gouvernement. On assiste donc à un effet d'aubaine, où, sous couverture d'assistance humanitaire aux victimes d'un désastre, le HCR parvient à remplir son mandat de protection pour les réfugiés et les déplacés internes de la région.

¹¹⁰⁶ M. LOUIS, L. MAERTENS, *Why International Organizations Hate Politics : Depoliticizing the World*, Routledge, 2021, p. 31.

1) *La mise en péril potentiel des acquis diplomatiques du HCR par l'ouverture d'une protection aux déplacés environnementaux*

601. L'action du HCR sur le terrain est conditionnée par des accords de coopération avec les États d'accueil lui permettant d'assurer une présence physique auprès des populations relevant de son mandat et de protéger les droits des réfugiés sur les territoires de ces États. L'expansion de l'activité du HCR dans les années 60 a permis l'ouverture de nouveaux bureaux ainsi qu'une augmentation de sa représentation à l'extérieur de ses quartiers généraux traditionnels. Le HCR a introduit une pratique diplomatique d'accords de coopération selon un modèle prédéterminé depuis 1989¹¹⁰⁷, néanmoins la conclusion de ces accords demeure pour le moins optionnelle, puisque l'absence d'un accord n'est pas réellement un obstacle à l'établissement de représentations du HCR¹¹⁰⁸. L'accord de coopération fait référence aux modalités de la présence du HCR, il permet au HCR d'exercer ses fonctions sur le territoire d'un État, sans pour autant faire explicitement référence à leur nature¹¹⁰⁹.

602. Le HCR a installé plusieurs bureaux dans des États n'ayant pas signé et adopté la Convention de Genève, en justifiant sa présence par la nécessité d'intervenir à la suite d'événements impliquant des personnes réfugiées¹¹¹⁰. En effet, il n'est pas nécessaire pour la signature d'accords de coopération que les États soient signataires de la Convention de Genève ou du Protocole de 1967, les accords pouvant simplement être conclus en vertu du Statut du HCR. Ainsi l'Inde, pour des raisons historiques, a refusé de ratifier la Convention de Genève¹¹¹¹.

603. Néanmoins, elle s'est dotée dans les années 70 d'un système mixte d'aides juridiques et de services auprès des personnes réfugiées, dans lequel le HCR dispose d'un pouvoir d'information, de protection juridique et d'aides opérationnelles auprès des réfugiés. Historiquement, le positionnement de l'État indien à l'égard du HCR s'assouplit dès 1967, alors que plusieurs milliers de Tibétains fuient les persécutions chinoises vers l'Inde. En 1969, un premier bureau est ouvert à New Delhi afin d'assurer la formation professionnelle des réfugiés tibétains sur le territoire indien, faisant toujours l'objet d'un dispositif d'aide juridique particulier : leur prise en charge est assurée conjointement par l'administration tibétaine et le gouvernement indien¹¹¹².

604. L'État hôte demeure le responsable de l'administration des camps de réfugiés sur son territoire, il veille au maintien de la loi, de l'ordre public ainsi que du caractère civil du camp

¹¹⁰⁷ M. ZIEC, *UNHCR's Worldwide Presence in the Field: A Legal Analysis of UNHCR's Cooperation Agreements*, Wolf Legal Publishers, 2006, p.52.

¹¹⁰⁸ *Ibid* p. 52

¹¹⁰⁹ *Ibid*, p. 78. : « Ces accords sont d'ailleurs les mêmes, que ce soit dans un État hôte de réfugiés ou dans un État d'origine où le HCR veille au rapatriement librement consenti des réfugiés ».

¹¹¹⁰ Voir chapitre II, p. 116.

¹¹¹¹ J. BAUJARD, « Être réfugié à Delhi : politiques d'asile et trajectoires des réfugiés, Regards sur les migrations sud-asiatiques », dans *Revue e-migrinter*, n° 8, 2011, p. 7.

¹¹¹² S. SEN, « Paradoxes of the International Regime of Care: the Role of the UNHCR in India », dans S. RANABIR, *Refugees and the State: Practises of Asylum and Care in India, 1947-2000*, New Delhi, Thousand Oaks, 2003, pp. 400-410.

et à la sécurité des lieux¹¹¹³. La marge de manœuvre opérationnelle du HCR sur le terrain dépend donc de la nature des accords conclus avec l'État d'accueil. Dans les faits, lorsque la situation est particulièrement urgente, le HCR peut assumer une responsabilité opérationnelle accrue, notamment si l'État hôte est dans l'incapacité de répondre adéquatement à la situation des réfugiés. En pratique, la plupart des gouvernements de pays en développement cèdent la responsabilité des camps de réfugiés au HCR¹¹¹⁴. Il arrive également que le HCR doive transiger avec des États peu enclins à coopérer, voire hostiles aux réfugiés¹¹¹⁵.

605. L'élargissement de la protection accordée par le HCR à une nouvelle catégorie de bénéficiaires ne serait pas sans conséquence pour les relations diplomatiques avec les États d'accueil. Si la théorie des bons offices peut être mobilisée par le Haut-Commissaire au HCR à des fins d'intervention ponctuelle, l'élargissement des compétences du HCR à de nouveaux déplacés peut bousculer et remettre en question des accords de coopération avec des États non-signataires de la Convention de Genève. L'article 38 relatif au recours au procédé de règlement non juridictionnel pour trancher un différend relatif à l'interprétation de la Convention autorise le HCR à intervenir en proposant ses bons offices. L'AGNU l'a affirmé dans plusieurs résolutions¹¹¹⁶.

606. Au regard de son expertise en matière d'assistance post-catastrophe naturelle, le HCR pourrait par ce biais donner une interprétation harmonisée de la Convention de Genève en adoptant une approche moins restrictive de l'octroi de la protection internationale. Néanmoins, cette « pratique » interroge la capacité logistique du HCR à répondre aux nombreuses situations de vulnérabilité dans lesquelles se trouvent les personnes sollicitant la protection internationale. Le HCR pourrait alors revoir le Guide des procédures et critères à appliquer pour la détermination du statut des réfugiés qui lui permet de fixer l'interprétation de la Convention de Genève. Ce document comporte le principe de l'interprétation large ou non restrictive de la définition de réfugié et indique par exemple de façon explicite que les clauses de cessation et d'exclusion doivent toujours être interprétées de façon restrictive¹¹¹⁷. Néanmoins, une telle évolution normative ne peut se faire sans une étude préalable au cas par cas afin d'évaluer si ces nouvelles dispositions en matière de protection renforceraient ou mettraient en danger les acquis sur le terrain.

¹¹¹³ HCR, *Handbook for Emergencies*, supra note 27, *op. cit.*, p. 108.

¹¹¹⁴ A. BETTS, G. LOESCHER, J. MILNER, « The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The politics and practice of refugee protection into the twenty-first century », *op. cit.*, p. 75.

¹¹¹⁵ G. LOESCHER, J. MILNER, « UNHCR and the Global Governance of Refugees » dans A. BETTS, *Global Migration Governance*, Oxford University Press, 2011, p.8.

¹¹¹⁶ AGNU, Résolution A/RES/1167, « Réfugiés chinois à Hong Kong », 26 novembre 1957 : « 2. Autorise le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés à user de ses bons offices pour favoriser des arrangements concernant les contributions » et AGNU. Résolution du 18 décembre 1961. A/ RES/1673 (XVI). Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. : « 1. Prie le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés de poursuivre ses activités en faveur des réfugiés qui relèvent de son mandat ou bénéficient de ses bons offices, de continuer à faire rapport au Comité exécutif du programme du Haut-Commissaire et de se conformer aux directives que lui donnerait le Comité au sujet de situations concernant les réfugiés ».

¹¹¹⁷ J. CASTILLO, *Les interprètes de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés : Étude du point de vue de la France*, *op. cit.*, p. 536

2) *L'abandon d'une réécriture de la Convention de Genève par stratégie de préservation des acquis existant*

607. Outre la possibilité d'une interprétation extensive de la Convention de Genève de 1951 et de son protocole de 1967, l'amendement de cette dernière a fait l'objet d'un important travail de recherche et de plaidoyer. En 2006, les Maldives publient le document « *Report on the First Meeting on Protocol on Environmental Refugees : Recognition of Environmental Refugees in the 1951 Convention and 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* »¹¹¹⁸, promouvant la reconnaissance d'une catégorie de « réfugiés climatiques » dans la Convention de Genève, au même titre que les réfugiés politiques. Une avocate américaine, Jessie Cooper proposait quant à elle de faire un amendement au premier article de la Convention de Genève¹¹¹⁹ afin d'ajouter le critère de persécution de la dégradation environnementale, permettant aux réfugiés climatiques d'avoir droit aux mêmes statuts que les réfugiés déjà considérés par la Convention de Genève.

608. En 2005, le projet de Convention sur le statut international des déplacés environnementaux, qui prendra le nom d'appel de Limoges, est impulsé par des spécialistes des droits de l'homme et du droit de l'environnement, sous la direction du Pr. Michel Prieur¹¹²⁰. Ce projet de Convention est essentiellement motivé par le constat des carences du droit international positif. Le projet de Convention s'articule autour de l'attribution de droits subjectifs aux déplacés environnementaux, dont le droit à la vie, a reconnu une valeur suprême dans l'échelle des droits humains sur le plan international¹¹²¹.

609. Les atteintes à l'environnement pouvant avoir pour conséquence une atteinte au droit à la vie, le projet de Convention entend garantir la préservation du droit à la vie des personnes déplacées environnementales. Afin de garantir un mécanisme institutionnel et juridictionnel, une « *Haute Autorité* » serait en charge de l'attribution, en appel, du statut de déplacé environnemental ainsi que de l'interprétation de la Convention. Ce travail ambitieux, largement documenté par la doctrine n'a pas été saisi par les décideurs pour une transposition plus concrète.

610. La révision de la Convention de Genève comporte un certain nombre de risques, à commencer par la mise en péril des dispositions acquises occasionnant un effet contre-

¹¹¹⁸ BIERMANN F., BOAS I., « Preparing for a Warmer World : Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees », dans *Global Environmental Politics*, n° 10, 2010, p. 67

¹¹¹⁹ J. COOPER, « Environmental refugees - meeting the requirements of the refugee definition », *Migration and Climate Change*, UNESCO, 2011, p. 359-387 : Article 1a : « *Qui a été considérée comme réfugiée en application des arrangements du 12 mai 1926 et du 30 juin 1928, ou en application des conventions du 28 octobre 1933 et du 10 février 1938 et du protocole du 14 septembre 1939, ou encore en application de la Constitution de l'Organisation internationale pour les réfugiés ; les décisions de non-éligibilité prises par l'Organisation internationale pour les réfugiés pendant la durée de son mandat ne font pas obstacle à ce que la qualité de réfugié soit accordée à des personnes qui remplissent les conditions prévues au paragraphe 2 de la présente section.* »

¹¹²⁰ J-P, MARGUENAUD J-P, M. PRIEUR, M. MONEDIAIRE, J. BETAILLE, J-J GOUGUET, J-M. LAVIEILLE, D. ROETS, B. DROBENKO, « Projet de Convention relative au statut international des déplacés environnementaux », dans *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, 2008, pp. 381-393.

¹¹²¹ J. BETAILLE, « Des "réfugiés écologiques" à la protection des déplacés environnementaux, éléments du débat juridique en France », dans *Hommes & migrations*, 1284, 2010, p. 147.

productif. En effet, une telle révision nécessite la réunion des États parties à la Convention et la « réouverture » de la Convention de Genève. De fait, certains gouvernements conservateurs et craintifs d'un potentiel appel d'air pourraient y voir une occasion de revenir sur certaines de ses actions et ainsi réduire le mandat du HCR.

611. La politologue Catherine Wihtol de Wenden alerte justement quant à l'opportunité que représenterait pour certains États peu enclins à libéraliser leurs politiques migratoires cette réécriture¹¹²². Certains États pourraient justifier des procédures encore plus restrictives à l'égard des demandes d'asile portant sur l'un des cinq motifs « traditionnels » de persécution de la Convention de Genève. Les procédures nationales d'asile constituent le moyen privilégié par les États pour contrôler l'étendue de leurs obligations nationales, aussi certains États pourraient mobiliser l'argument procédural pour limiter la recevabilité des demandes d'asile¹¹²³. Par ailleurs, une telle extension de la Convention, si elle était finalement acceptée par l'ensemble de la communauté internationale, rencontrerait vraisemblablement de nombreuses résistances dans son application, notamment parmi les pays du Nord, historiquement les plus gros contributeurs du HCR, peu désireux d'accueillir de nouveaux réfugiés à l'intérieur de leurs frontières.

612. Au regard de ces propositions émises par la société civile et certains auteurs, le HCR fait part de ses craintes quant à la dévaluation de la protection des réfugiés conventionnels¹¹²⁴. Ainsi, le HCR estime que toute initiative visant à réviser la définition de réfugié inscrite à l'article 1A de la Convention de Genève présente le risque d'une renégociation de la Convention dans son ensemble et risquerait de donner lieu à un affaiblissement des normes de protection pour les réfugiés mettant en danger le régime de protection international des réfugiés dans son ensemble¹¹²⁵.

613. Le HCR décrit dans un rapport le dilemme dans lequel il se trouve : « *De leur côté, de nombreux États font valoir que la Convention ne répond pas de manière adéquate à leurs intérêts ni aux besoins réels des réfugiés. Cela inclut l'accent mis par les États sur les coûts économiques de l'asile, leurs préoccupations concernant la sécurité dans le contexte de la "guerre mondiale contre le terrorisme", leurs craintes concernant les mouvements complexes de "migration mixte" [...]. Les États qui appliquaient autrefois des politiques généreuses en matière d'asile considèrent désormais que les coûts de l'asile dépassent ses avantages [...]. Les préoccupations en matière de sécurité des États dominent le débat sur les migrations, occultant parfois les besoins légitimes de protection des personnes* »¹¹²⁶.

614. Considérée comme très risquée sur le plan politique et finalement peu efficace en matière de protection juridique, l'hypothèse d'une réécriture de la Convention de Genève ne

¹¹²² C. WIHTOL DE WENDEN, *La question migration au XXI^e siècle : Migrants, réfugiés et relations internationales*, Presses de Sciences Po, coll « Monde et sociétés », 2013, p. 128.

¹¹²³ A. DE MESNARD, *Déplacements environnementaux et peuples autochtones : repenser la responsabilité des États et de la communauté internationale*, Thèse de droit public sous la direction de M. BILLET, Université Lyon III Jean Moulin, 2019, p. 65.

¹¹²⁴ *Ibid.*, p.54.

¹¹²⁵ HCR, « *Climate change, natural disasters and human displacement: an UNHCR perspective* », 23 octobre 2008

¹¹²⁶ HCR, « *The State of the World's Refugees 2006 : Human Displacement in the New Millennium* », 2006, p. 1. Traduction de l'auteur.

s'est jamais concrétisée. Parallèlement, les projets de conventions, parfois très ambitieux, ont recueilli des critiques sur leur manque de réalisme, incitant à une approche plus pragmatique à travers la création de conventions régionales et bilatérales plus spécifiques.

Paragraphe 2. L'ouverture d'une protection des déplacés internes par le HCR et l'OIM à travers les Principes directeurs de protection des déplacés internes

615. Plutôt que d'affaiblir la souveraineté, les Principes directeurs pour les déplacés internes de 1998 ont permis de renforcer les obligations et la responsabilité des dirigeants d'aider et de protéger la population. Ainsi, le Principe directeur n° 3 considère qu'il incombe en premier lieu aux autorités nationales « le devoir et la responsabilité de fournir une protection et une aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui relèvent de leur juridiction. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ont le droit de demander et de recevoir une protection et une aide humanitaire desdites autorités »¹¹²⁷. L'adoption des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays constitue une piste intéressante pour élargir le cadre de protection actuel (A). Dès 2001, le HCR s'est fondé sur ces Principes afin de renforcer et promouvoir des solutions en faveur des déplacés internes, parmi lesquelles le retour volontaire et la réintégration des réfugiés¹¹²⁸. L'OIM s'appuie sur l'article 1 de sa constitution afin de s'occuper des personnes déplacées¹¹²⁹, considérant que les personnes déplacées internes relèvent de cette catégorie et que cette action s'inscrit dans son mandat¹¹³⁰ (B).

A) Les Principes directeurs des Nations : outil d'un élargissement de la protection des bénéficiaires

616. L'adoption en 1998 des Principes directeurs des Nations Unies par la majeure partie des États de la communauté internationale traduit une prise de conscience quant aux problèmes humanitaires générés par des conflits internes (1). Néanmoins, l'absence de portée contraignante de ces principes en limite le champ d'application et ne peut constituer un socle juridique solide pour attribuer de nouvelles compétences au HCR et à l'OIM en matière de protection des déplacés environnementaux (2).

¹¹²⁷ Principe directeur n° 3, 1998.

¹¹²⁸ HCR, Inter-Office Memorandum/Field Office Memorandum, « *Operational Guidelines for UNHCR's Involvement with IDP* », 2001.

¹¹²⁹ OIM, « *Politique et activités de l'OIM concernant les personnes déplacées dans leur propre pays* », 80^e session, MC/INF/258, 18 novembre 2002.

¹¹³⁰ *Ibid.*

1) *Un référentiel pionnier issu du droit international des droits humains*

617. En 1992, le juriste soudanais Francis Deng est nommé représentant du SGNU chargé des droits humains et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Ce dernier est mandaté pour intervenir auprès des gouvernements et autres acteurs au moyen de dialogues et de méthodes de sensibilisation portant sur les droits des personnes déplacées, à renforcer l'aide internationale au déplacement interne et à généraliser les droits de l'homme dans le système onusien. Francis Deng présente en 1998 les « *Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays* » (PDIPP), principes qui se fondent sur le droit relatif aux droits de l'Homme, sur le droit humanitaire international et par analogie, sur le droit des réfugiés.

618. Bien qu'ils ne constituent pas en eux-mêmes un texte juridique contraignant comparable à un traité, ces principes directeurs se fondent sur le fait que ces principes aient été entérinés par les résolutions de la Commission des Droits de l'Homme¹¹³¹, et par l'ECOSOC¹¹³², leur conférant une valeur internationale juridique et politique. Les principes directeurs constituent un corpus de trente principes qui définissent les droits des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et les obligations des gouvernements, des acteurs non gouvernementaux, et des organisations internationales envers ces populations. Relevant davantage de la *soft Law* car non contraignants, les Principes directeurs se fondent sur des normes existantes du droit international ; droits de l'homme, droit humanitaire international et droits des réfugiés par analogie, qui, eux, sont contraignants.

619. D'après les principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays, « les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays jouissent, sur un pied d'égalité en vertu du droit international et du droit interne, des mêmes droits et libertés que le reste de la population du pays. Elles ne doivent faire l'objet,

¹¹³¹ La Commission des Droits de l'Homme a été de 1946 à 2006 le principal organe de l'ECOSOC de promotion des droits humains. Elle était composée de 53 représentants étatiques nommés, venant de toutes les régions du monde. Le mandat de la Commission comprenait l'élaboration de propositions, recommandations et rapports concernant le développement et l'amélioration de la protection des droits humains. Elle disposait également d'une fonction consultative pour laquelle elle demandait au HCDH de fournir une assistance technique et juridique auprès de gouvernements en matière de droits humains. Le 15 mars 2006, l'AGNU a approuvé la résolution A/RES/60/251 qui a créé le Conseil des Droits de l'Homme (CDH), remplaçant ainsi la Commission.

¹¹³² J- J POUOMO LEUMBE, *Les déplacés environnementaux : problématique de la recherche d'un statut juridique en droit international*, Thèse de doctorat en droit public sous la direction de G. Monédiaire. Université de Limoges, 2015, p. 154 : « En 1998, la Commission des droits de l'Homme et le Conseil économique et social ont pris acte des Principes directeurs et de la déclaration du Représentant du Secrétaire général, exprimant son intention de les mettre en pratique. Précédemment dans l'année, le Comité permanent interorganisations de l'ONU — composé de responsables des principaux organismes internationaux s'occupant de questions humanitaires, des droits de l'Homme et de développement — a favorablement accueilli les Principes directeurs, et encouragés ses membres à les porter à la connaissance de leurs conseils d'administration et de leur personnel, et de les appliquer dans leurs activités consacrées aux déplacements internes. En outre, la Commission interaméricaine des droits de l'Homme, de l'Organisation des États américains, s'est félicitée de la mise au point des Principes directeurs et a exprimé son appui à cette initiative ; la Commission des réfugiés de l'Organisation de l'unité africaine en a pris note avec satisfaction, tandis que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe les a diffusés auprès de son personnel opérationnel

dans l'exercice des différents droits et libertés d'aucune discrimination fondée sur leur situation en tant que personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays »¹¹³³.

620. L'un des objectifs majeurs des Principes directeurs est de protéger toute personne contre le déplacement arbitraire, c'est-à-dire contre tout déplacement qui serait « manifestement disproportionné, injuste ou imprévisible »¹¹³⁴. Toutefois, face à une menace imminente et sérieuse comme dans le cas des catastrophes naturelles, le déplacement peut parfois s'avérer nécessaire. Les États sont ainsi appelés à respecter le principe de nécessité et de proportionnalité¹¹³⁵ dans la mesure où le déplacement ne doit être opéré que s'il n'existe aucune alternative pour garantir la sécurité et la santé des personnes affectées par la catastrophe naturelle¹¹³⁶. La référence aux catastrophes naturelles est également une piste pour alimenter la nécessité d'un droit à l'assistance des personnes sinistrées, pour les États et le HCR.

621. Sous l'impulsion de Francis Deng, l'ambition du texte était d'ordonner dans un même document des droits et des obligations, mais surtout il a défini internationalement les PDIPP en clarifiant les ambiguïtés existantes et en dépassant les lacunes des textes internationaux sur la question de la migration interne. Ainsi les PDIPP sont « des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme, ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État »¹¹³⁷.

622. Plusieurs pays ont déjà intégré les principes directeurs dans le droit interne puisqu'environ vingt gouvernements ont adopté des lois ou mis en place des politiques portant sur les personnes déplacées internes, et cela même s'ils ne suivent pas toujours le texte des principes¹¹³⁸. Bien que ces principes directeurs ne soient pas juridiquement contraignants pour les États et souffrent d'une application limitée, ils identifient par ailleurs l'aide qu'il convient d'apporter à ces populations au cours du processus de déplacement, ainsi que pendant leur retour ou leur réinstallation ou réintégration¹¹³⁹.

¹¹³³ Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays, UN doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 février 1998

¹¹³⁴ M. ÖZDEN, *État des lieux concernant les droits des personnes déplacées dans leur propre pays et des Principes directeurs adoptés à leur propos par l'ONU*, coll. Droits humains, Centre Europe-Tiers, monde, p. 24.

¹¹³⁵ M. NOWAK, *UN covenant on civil and political rights commentary: CCPR commentary*, Engel Publisher, Kehl-Strasbourg-Arlington, 1993, 2005, p.225.

¹¹³⁶ W. KÄLIN, « *Guiding principles on internal displacement* », *op. cit.*, p. 54.

¹¹³⁷ C. COURNIL, « Les défis du droit international pour protéger les "réfugiés climatiques" : Réflexions sur les pistes actuellement proposées » dans *Changements climatiques et défis du droit*, sous la direction de C. Cournil, C. Colard-Fabregoule, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp. 347-348.

¹¹³⁸ E. FERRIS, « Évaluer l'impact des Principes : une tâche inachevée » dans *Revue des migrations forcées*, n° 10, décembre 2008, pp. 10-11 : « *La Turquie, l'Angola, le Burundi, la Colombie, le Libéria, le Pérou, les Philippines et le Sri Lanka* ».

¹¹³⁹ Rapport d'information n° 14 (2015-2016) de M. Cédric PERRIN, Mme Leila AÏCHI et Mme Éliane GIRAUD, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 6 octobre 2015.

2) La protection des personnes déplacées environnementales par les Principes directeurs

623. En 2009, le SGNU Ban-Ki Moon soulignait : « *Aussi loin qu'on puisse se projeter dans le futur, la majorité des personnes déplacées en raison des effets des changements climatiques, que ce soit à cause des catastrophes hydrométéorologiques au déclenchement subi ou à cause de la dégradation de l'environnement, resteront vraisemblablement à l'intérieur des frontières de leur pays d'origine* »¹¹⁴⁰. Il réside dans les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux déplacés internes de la piste d'une protection pour les déplacés environnementaux. Les déplacements liés à des facteurs environnementaux ou climatiques se déroulent principalement à l'intérieur d'un territoire¹¹⁴¹. L'objectif premier des Principes directeurs est de protéger toute personne contre le déplacement arbitraire, manifestement disproportionné, injuste ou imprévisible¹¹⁴².

624. L'élaboration du Principe directeur n° 6 prévoit que « chaque être humain a le droit d'être protégé contre un déplacement arbitraire de son foyer ou de son lieu de résidence habituel ». La reconnaissance d'un droit de ne pas être déplacé était particulièrement innovante ; le droit relatif aux droits de l'homme ne faisait référence au déplacement que de manière indirecte¹¹⁴³. Il est précisé, dans le Principe directeur n° 6, l'application de l'interdiction des déplacements arbitraires aux de catastrophe, « *à moins que la sécurité et la santé des personnes concernées n'exigent leur évacuation* »¹¹⁴⁴.

625. Le déplacement forcé en cas de catastrophe d'origine naturelle ou humaine est arbitraire s'il est effectué pour des raisons autres que la sécurité et la santé des personnes concernées. Cette disposition est conforme aux droits de l'homme garantissant la liberté de circulation et le droit de choisir librement sa résidence, pour lesquels des limitations dans l'exercice de ces droits n'existent qu'en cas de nécessité et lorsque des raisons objectives existent¹¹⁴⁵.

626. Dans le cas où le déplacement serait nécessaire, au regard de la menace que représenterait une catastrophe naturelle imminente, le Principe 7 requiert des États l'étude de « *toutes les autres possibilités [...] afin d'éviter le recours à une telle mesure. Lorsqu'il n'y a pas d'autre choix, tout doit être fait pour que le nombre des personnes déplacées soit aussi restreint que possible et que les effets néfastes de l'opération soient limités* »¹¹⁴⁶. Par ailleurs, il est attendu de la part des autorités qui procèdent à un tel déplacement de population de veiller « *à ce que les personnes déplacées soient convenablement logées, à ce que l'opération se*

¹¹⁴⁰ AGNU, Rapport du Secrétaire général, « *Les changements climatiques et leurs répercussions éventuelles sur la sécurité* », *op. cit.*, alinéa 55, p. 20.

¹¹⁴¹ Observatoire de Situation de Déplacement interne (IDMC). Site consulté en ligne le 1^{er} février 2021 : <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/french.html>

¹¹⁴² M. NOWAK, « UN covenant on civil and political rights commentary: CCPR commentary », *op. cit.*, p.225, § 30

¹¹⁴³ D. CASALIN, « Les principes directeurs devant les cours internationales des droits de l'homme », dans *Revue Migrations forcées*, n° 59, octobre 2018, p. 43.

¹¹⁴⁴ Principe directeur n° 6, alinéa d).

¹¹⁴⁵ W. KÄLLIN, « *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Notes explicatives* », *op. cit.*, p. 55.

¹¹⁴⁶ Principe directeur n° 7, §1.

déroule dans des conditions satisfaisantes sur le plan de la sécurité, de l'alimentation, de la santé et de l'hygiène, et à ce dont les membres d'une même famille ne soient pas séparés »¹¹⁴⁷. Les Principes directeurs visent à protéger les personnes contre l'inaction et l'abus de pouvoir de leurs autorités nationales.

627. L'adoption des Principes directeurs a exercé une influence normative certaine. Plusieurs pays les ont intégrés dans leur droit interne tel que l'Angola, le Burundi, le Sri Lanka et le Pérou¹¹⁴⁸. Par ailleurs, les chefs d'État et de gouvernement réunis à New York pour le Sommet mondial de septembre 2005 les ont reconnus à l'unanimité comme un « *cadre international important pour la protection des personnes déplacées* »¹¹⁴⁹. Leur application concrète afin de protéger les personnes exposées au changement climatique et aux catastrophes environnementales comporte toutefois un coût, financier et opérationnel, qui ne peut être ignoré par la communauté internationale.

628. En 2022, les déplacements forcés générés par la guerre en Ukraine, mais aussi les inondations au Pakistan et le typhon Nuru aux Philippines ont entraîné 32,6 millions de déplacements internes, le chiffre le plus élevé jamais enregistré selon l'agence statistique IDMC¹¹⁵⁰. Plus de 71 millions de personnes ont été enregistrées comme déplacées internes, soit 20 % de plus qu'en 2021. Le nombre de nouvelles personnes déplacées frôle les 61 millions, soit 60 % de plus que l'année précédente¹¹⁵¹. Dans des contextes nationaux déjà bouleversés et potentiellement instables sur le plan économique, l'application des principes directeurs opérationnelle et efficace requiert une solidarité de la part de la communauté internationale, au risque de décourager les États non-signataires à vouloir s'engager dans cette voie.

¹¹⁴⁷ *Ibid*, § 2.

¹¹⁴⁸ C. COURNIL, B. MAYER, *Les migrations environnementales, enjeux et gouvernance*, op. cit., pp. 66-67.

¹¹⁴⁹ AGNU, A/RES/60/L.1 par. 132.

¹¹⁵⁰ L'IDMC est un centre d'expertise rattaché au Norwegian Refugee Council, lui-même une ONG. Il a été créé en 1998 pour constituer un appui technique aux principes directeurs adoptés la même année, en documentant les situations de déplacements internes pour appuyer l'aide humanitaire aux populations déplacées et accompagner le développement de politiques. L'IDMC ne mène pas d'étude sur la migration internationale. Au début, seuls les déplacements liés à des conflits étaient documentés. Les catastrophes naturelles sont documentées depuis 2008. Toutes les études d'IDMC montrent que la très grande majorité des personnes se déplaçant dans le contexte des catastrophes sont des déplacés internes. Entre 2008 et 2022, IDMC a enregistré 376 millions de déplacements liés aux catastrophes naturelles, soit environ 25 millions de déplacements par an (on ne parle pas de personnes, car les personnes peuvent être déplacées plusieurs fois). À la fin de l'année 2022, IDMC recensait 8,7 millions de personnes déplacées en raison de catastrophes naturelles. Les limites actuelles de la collecte de données post-catastrophes naturelles doivent toutefois être relevées : « *Les acteurs humanitaires produisent des données et font du comptage quand il y a eu une catastrophe ; ils comptent les personnes déplacées, mais ça s'arrête quand les acteurs humanitaires s'en vont. Les acteurs du développement prennent la relève. Après la catastrophe, il est toutefois difficile d'assurer le suivi* », intervention d'une salariée de IDMC, table ronde IDMC, HCR, OIM, AFD, OCDE, Friendship France, « Policy panel : de la recherche au terrain », 5^{ème} journée scientifique de l'Institut Convergence Migrations sur les Migrations et le changement climatique, 22 septembre 2023, Aubervilliers.

¹¹⁵¹ IDMC, NRC, « *Global Report on Internal Displacement : internal displacement and food security* », 11 mai 2023, pp. 6-8.

B) Le HCR et l'OIM, acteurs de promotion des Principes directeurs

629. En faisant la promotion des « *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* » et en les mettant en œuvre sur le terrain dans le cadre d'activités de protection, le HCR et l'OIM apportent non seulement une contribution doctrinale et une réponse au besoin de protection des personnes déplacées. Les deux institutions participent également au renforcement du concept de sécurité humaine par la reconnaissance tacite de l'extension du droit d'asile : le droit de ne pas être contraint de se déplacer et le droit de ne pas souffrir des effets du déplacement forcé (1). En dépit de dispositions ambitieuses et prometteuses, les Principes directeurs de 1998 sont encore peu opérationnels. Les principes directeurs agissent davantage sur le registre de la morale et se fondent sur le bon vouloir des États (2).

1) *La participation du HCR et de l'OIM à l'application des Principes directeurs*

630. Les pratiques du HCR pour la mise en œuvre de la protection des personnes ont fait évoluer les conceptions internationales dominantes¹¹⁵². Des règles d'engagement ont été élaborées dès 1993 qui autorisent l'intervention du HCR dans la protection des populations déplacées internes, pour autant qu'il en ait les moyens et que son rôle ne s'exerce pas aux dépens de son action en faveur des réfugiés et des personnes relevant de son mandat¹¹⁵³. Depuis 2004, les organes des Nations unies ont été invités à collaborer afin de répondre aux besoins des personnes déplacées internes. Des responsabilités ont été définies selon les compétences et l'expertise des agences, et le HCR s'est vu confier la direction du « cluster » de protection¹¹⁵⁴.

631. L'engagement du HCR dans les situations de déplacement interne s'étend aux activités de leadership, de sensibilisation et de coordination aux niveaux mondial et national¹¹⁵⁵, y compris celles énoncées dans les arrangements conclus par le Comité IASC sous la direction du Coordonnateur des secours d'urgence, ainsi qu'à sa participation opérationnelle. Lorsque les États souhaitent faire appel à l'aide internationale pour gérer les mouvements internes de populations liés aux catastrophes naturelles et au changement climatique, le HCR peut

¹¹⁵² L. AUBIN, « Chapitre 6 — La sécurité humaine et le HCR », *op. cit.* p. 168.

¹¹⁵³ Le principe de l'engagement du HCR est admis par l'Assemblée générale en 1993 (cf. résolution 48/116, 20 décembre 1993). Il est détaillé par le HCR dans « Operational Guidelines for UNHCR's Involvement with IDPs », Genève, UNHCR, septembre 2001. La volonté croissante du HCR de résoudre les problèmes liés à la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays suscite des positions plus claires quant au rôle de l'organisation dans le renforcement de la coordination entre les agences et l'affirmation de règles d'engagement plus ouvertes.

¹¹⁵⁴ HCR « *UNHCR's Expanded Role in Support of the Inter-Agency Response to Situations of Internal Displacement: Report of a Lesson Learned and Effective Practice Workshop* », Policy Development and Évaluation Service et Division of Operational Services, novembre 2006.

¹¹⁵⁵ HCR, « *Politique sur l'engagement du HCR dans les situations de déplacement interne* », UNHCR/HCP/2019/1, Section du déplacement interne, Service de l'appui aux bureaux extérieurs, Division de la protection internationale, 2020, p. 9.

intervenir, selon les cas, en tant que coordonnateur du groupe de coordination sur la Protection, au sein du Comité IASC.

632. En 2014, face à l'augmentation du nombre de personnes déplacées internes, le gouvernement de l'État régional somali a sollicité l'assistance technique de la communauté internationale, avec laquelle il a établi un groupe de travail multipartite pour les solutions durables. Coprésidé par le Bureau de prévention et de préparation aux catastrophes de l'État régional somali et par l'OIM, ce groupe de travail a réalisé des missions pour répondre aux besoins humanitaires et de développement des PDI¹¹⁵⁶.

633. Les Principes directeurs, bien que demeurant encore aujourd'hui en cours d'application par les États, ont constitué un fil conducteur pour l'assistance humanitaire. Ils ont également nourri des démarches de coopération régionale et bilatérale. Au regard de la nature des déplacements liés à des facteurs climatiques et environnementaux essentiellement internes ou vers les États frontaliers, l'investissement du HCR et de l'OIM dans l'adoption d'accords régionaux et bilatéraux semble être une voie diplomatique bien moins coûteuse sur le plan politique.

634. Plusieurs auteurs dont l'universitaire Angela Williams se sont penchés sur la création d'un système régional, comprenant des accords bilatéraux ou régionaux dans lesquels le HCR et l'OIM pourraient être parties prenantes ou à minima, des acteurs de médiation¹¹⁵⁷. L'avantage principal d'une coopération régionale réside dans sa faisabilité politique, à *contrario* du traité qui comporte de nombreuses étapes de procédure et un risque de dénaturation si les réserves émises par les États sont trop nombreuses. La coopération régionale permettrait aux États d'élaborer des politiques appropriées dans un délai relativement bref et selon leur capacité, là où le traité comporte de nombreux obstacles.

635. À ce jour, l'OIM est un acteur moteur de la coopération régionale en matière d'assistance et d'opération de secours post-catastrophe naturelle. Ainsi, le bureau régional de l'OIM en Asie du Sud-Est fait partie de l'Association des Nations Unies de l'Asie du Sud-Est (ANASE) et a pleinement intégré le centre de coordination pour l'aide humanitaire (AHA)¹¹⁵⁸ dont l'objectif est la facilitation de la coopération relative à la gestion des catastrophes entre les États membres, les organisations internationales et les Nations Unies¹¹⁵⁹. Le HCR et l'OIM ont également encouragé les États à signer et ratifier les instruments régionaux de protection des

¹¹⁵⁶ B. HABTE, Y-J KWEON, « Répondre au déplacement interne », dans *Revue Migrations forcées*, numéro 59, octobre 2018, p. 40.

¹¹⁵⁷ C. TENENBAUM, « Chapitre 4 — La médiation des organisations intergouvernementales », *op. cit.*, p. 102 : « Méthode alternative à la résolution des conflits, la médiation offre un processus éminemment politique, non juridictionnel et peu contraignant, au cours duquel les parties s'en remettent à l'intervention d'un tiers. Fruit d'un consensus interétatique et souvent porté par des représentants ou envoyés spéciaux, elle accompagne l'évolution de la structure du système international vers une intégration et une complémentarité des acteurs privés et publics. Les diplomates et personnalités politiques de premier plan, au cœur de la médiation institutionnelle, rejoignent ainsi, aux côtés des groupes religieux et des organisations non gouvernementales (ONG), la diversité des acteurs de la paix. »

¹¹⁵⁸ Le centre de coordination pour l'aide humanitaire a pour mandat de venir en aide aux populations touchées par des cataclysmes et d'assurer des politiques de prévention des catastrophes.

¹¹⁵⁹ L. FAN, H. KREBS, « Regional organizations and humanitarian action: the case of ASEAN », dans Humanitarian Policy Group, 2014, p. 4.

personnes déplacées telle que la Convention de Kampala sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées internes en Afrique adoptée en 2009, entrée en vigueur en 2012¹¹⁶⁰.

636. En avril 2018, le Rapporteur spécial pour les droits de l'homme des déplacés internes, OCHA et le HCR dirigèrent l'élaboration d'un plan multipartite d'action « GP20 ». Ce plan d'action triennal (2018-2020) proposait une action plus concertée et stratégique dans quatre domaines¹¹⁶¹. Le SGNU Antonio Guterres s'est appuyé sur ce plan d'action pour publier une version provisoire de son Agenda d'action en décembre 2021, dont il reprend les axes majeurs¹¹⁶². À cette occasion, il annonça le recrutement d'un « Conseil spécial pour les solutions au déplacement interne », Robert Andrew Piper, dont la mission était de mobiliser l'expertise de l'ensemble du système onusien¹¹⁶³. Nommé en mai 2022, le Conseiller spécial s'appuie sur un comité de pilotage composé de nombreuses institutions internationales travaillant sur les déplacements internes de population, dont le HCR et l'OIM.

637. Cette nomination constitue un marqueur institutionnel de la préoccupation de la communauté internationale pour le traitement des déplacements internes de population. Elle constitue une réponse institutionnelle concrète au rapport de septembre 2021 publié par le Groupe de haut niveau chargé de la question des déplacements internes dont l'un des objectifs était « *[aider] à mobiliser une action collective et à proposer des solutions pour les millions de personnes qui se trouvent aujourd'hui déplacées, en mettant l'accent sur les causes sous-jacentes ancrées dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030* »¹¹⁶⁴. À ce titre, le regain d'intérêt de la communauté internationale pour la question des déplacés internes pourrait ouvrir la piste d'un organisme spécialisé sur la question. Dès 1993, le Rapporteur spécial sur les déplacés Francis Deng avait suggéré la création d'un Haut-Commissariat aux personnes déplacées, l'extension du mandat du HCR aux personnes déplacées et la nomination au secrétariat général de l'ONU d'un haut fonctionnaire chargé de la question¹¹⁶⁵. Ces diverses options pourraient à nouveau être étudiées pour les déplacés environnementaux internes.

¹¹⁶⁰ Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala).

¹¹⁶¹ Rapport du Groupe de haut niveau du Secrétaire général de l'ONU chargé de la question des déplacements internes, « Éclairage sur les déplacements internes. Perspectives pour l'avenir », septembre 2021 : « *i) aider les PDI à trouver une solution durable à leur déplacement ; ii) empêcher l'émergence de nouvelles crises de déplacement ; iii) veiller à ce que les personnes confrontées au déplacement reçoivent une protection et une assistance efficaces* ».

¹¹⁶² SGNU, « Action agenda on internal displacement. Follow-up to the Report of the UN Secretary General's High-Level Panel on Internal Displacement », 2021, p. 20.

¹¹⁶³ ONU, « *Le Secrétaire général nomme Robert Andrew Piper, de l'Australie, comme son Conseiller spécial pour les solutions à apporter à la question des déplacements internes* », SG/A/2116, 4 mai 2022 : « *Le Conseiller spécial assurera un suivi solide du programme d'action et renforcera le leadership des Nations Unies en appui aux solutions, en galvanisant l'engagement de haut niveau aux niveaux mondial, régional et national sur les solutions durables au déplacement interne ; en renforçant les liens avec les acteurs du développement, y compris les institutions financières internationales ; et en favorisant la collaboration au sein du système des Nations Unies pour faire progresser plus efficacement les solutions durables. Le Conseiller spécial placera un accent notable sur le développement durable, notamment par le biais du système renforcé des coordonnateurs résidents et des équipes de pays des Nations Unies à travers le monde* ».

¹¹⁶⁴ *Ibid.*

¹¹⁶⁵ A. SGRO, *Les déplacés de l'environnement à l'épreuve de la catégorisation en droit de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 44.

638. Durant la 86^e session de son Comité exécutif, le HCR alertait sur le fait qu'une majorité de personnes déplacées forcées étaient des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays par des conflits et des violences : « Cette tendance persiste au cours des deux dernières décennies. Les déplacés internes constituent par ailleurs le plus grand groupe de populations déplacées relevant de la compétence du HCR qui s'occupe de situations de déplacement interne dans 34 pays à travers toutes les régions »¹¹⁶⁶. Le HCR déploie plusieurs axes de travail sur les déplacements internes, de l'approche humanitaire à la recherche de solutions juridiques. Fort de son expérience diplomatique, le HCR a fourni un appui technique pour soutenir les processus d'élaboration de lois sur les personnes déplacées au Burkina Faso, en Éthiopie, au Honduras, au Mexique, au Nigéria et au Soudan du Sud en 2022¹¹⁶⁷. Sur le plan opérationnel, le HCR a inclus les solutions aux problèmes de déplacement interne dans la stratégie de préparation et de réponse aux situations d'urgence, publiée en janvier 2023¹¹⁶⁸. Dans un communiqué publié sur son site officiel, l'OIM souscrit à l'approche du Secrétaire général et rappelle son plaidoyer en matière de déplacements internes, fondé sur la prévention des risques et l'adaptation aux changements climatiques¹¹⁶⁹. Dans les différentes déclarations et discours des deux institutions, les Principes directeurs ne sont toutefois pas mentionnés, révélant en creux la nécessité de renouveler les instruments juridiques et les dispositifs pratiques de protection des personnes déplacées internes.

¹¹⁶⁶ COMEX, HCR, « Engagement du HCR pour les déplacés internes », EC/74/SC/CRP.14, quatre-vingt-septième réunion, 24 mai 2023, pp. 1-2.

¹¹⁶⁷ HCR, « Global Report on Law and Policy on Internal Displacement: Implementing National Responsibility », mai 2022, p. 13

¹¹⁶⁸ COMEX, HCR, « Engagement du HCR pour les déplacés internes », *op. cit.*, pp. 3-4 : « Le HCR a entrepris des interventions pour promouvoir des solutions dès le début des déplacements internes dans plusieurs pays comme l'Éthiopie et l'Ukraine, en collaborant avec les autorités et les communautés pour leur permettre de faire des choix éclairés en matière de solutions, d'inclure les programmes orientés vers des solutions dans la coordination des groupes sectoriels et d'autres processus pertinents. Au Cameroun, le HCR a aidé le gouvernement à intégrer les déplacés internes dans le prochain recensement démographique ».

¹¹⁶⁹ OIM, « Groupe de haut niveau sur les déplacements internes », 2022. Article consulté en ligne le 9 septembre 2023 : <https://www.iom.int/fr/groupe-de-haut-niveau-sur-les-deplacements-internes#:~:text=Dans%20ce%20contexte%2C%20le%20Secr%C3%A9taire,de%20r%C3%A9silience%20%C3%A0%20long%20terme> : « Promouvoir des solutions permanentes par des approches de développement : en qualité d'organisme chargé d'un triple mandat, l'OIM a adopté une approche des solutions qui commence pendant son travail humanitaire et couvre l'ensemble de son champ d'interaction. Toutefois, conformément au Programme d'action, l'OIM s'efforce tout particulièrement d'étendre et de renforcer ses programmes de développement dans le but de résoudre progressivement la question des déplacements. Renforcer l'anticipation, la prévention et la préparation : L'OIM soutient la recommandation du Programme d'action du Secrétaire général préconisant de réduire les conflits et la violence en tant que facteurs de déplacements, et de limiter les risques de déplacement engendrés par les changements climatiques et les catastrophes. Pour y parvenir, l'OIM élargit la portée des dispositifs d'alerte précoce et met l'accent sur les approches communautaires dans la gestion des risques de catastrophe, l'adaptation aux changements climatiques et les programmes de stabilisation et de construction de la paix. Adopter une approche "centrée sur les solutions" dans les réponses aux crises : L'OIM s'appuie sur sa programmation humanitaire pour s'assurer qu'une approche "centrée sur les solutions" est intégrée dans les initiatives de riposte. L'OIM utilise des plateformes de réponse et de coordination appropriées pour permettre aux PDI d'exprimer leurs préférences et les accompagner dans leurs premiers pas vers des solutions durables ».

2) *La transposition des Principes directeurs en droit interne à l'épreuve du bon vouloir des États*

639. Walter Källin, Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme et des personnes déplacées dans leur propre pays écrivait en 2008 : « *Bien que les Principes ne constituent pas un instrument juridique contraignant, à l'égal d'un traité, ils reflètent le droit international en vigueur et sont compatibles avec celui-ci. Ils couvrent toutes les phases du déplacement, offrant une protection contre les déplacements arbitraires, une base pour la protection et l'assistance au cours du déplacement, et des garanties pour un retour, une réinstallation et une réinsertion en toute sécurité. J'espère qu'avec le temps, ils pourront acquérir le statut de droit international coutumier, dans la mesure où ils n'en constituent pas déjà une codification* »¹¹⁷⁰.

640. Presque dix ans plus tard, et en dépit de l'ampleur croissante du phénomène, la question du déplacement interne est négligée par les États selon Alexandra Bilak et Avigail Shai, respectivement directrice et conseillère pour l'IDMC¹¹⁷¹. En 2017, seulement 40 États ayant connu des déplacements internes avaient introduit des instruments législatifs et politiques relatifs au déplacement interne de population¹¹⁷². Sur ces 69 textes, seules 30 de ces lois et politiques mentionnent de façon explicite les Principes directeurs. L'application de ces textes s'est faite sans grande difficulté pour seulement un tiers d'entre eux¹¹⁷³.

641. Plusieurs facteurs peuvent expliquer l'échec de l'intégration et de la transposition des Principes directeurs en droit interne. L'absence de volonté politique pour rendre les Principes directeurs effectifs est un autre obstacle majeur. En dépit de l'introduction d'une nouvelle politique relative aux personnes déplacées internes et des engagements pris par le gouvernement népalais, celle-ci n'a jamais été réellement appliquée¹¹⁷⁴.

642. Par ailleurs, l'application opérationnelle des Principes directeurs nécessite une stabilité politique et financière. Bien que la politique nationale du Yémen intègre les Principes directeurs et inclut des objectifs clairs en matière de déplacement pour répondre aux enjeux de déplacements internes, l'instabilité politique et la guerre civile ont rendu toute tentative d'application inopérante¹¹⁷⁵. À l'inverse, la mise en œuvre des politiques internes relatives aux

¹¹⁷⁰ W. KÄLIN, « *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Notes explicatives* », Société américaine de droit international Brookings Institution — Université de Berne Projet sur le déplacement interne, Études de la Politique sociale transnationale, n° 38, Société américaine de droit international, Washington, DC, p. 17.

¹¹⁷¹ A. BILAK, A. SHAIL, « Le déplacement interne au-delà de 2018 et le chemin restant à parcourir », dans *Revue Migrations forcées*, n° 59, 2008, p. 50.

¹¹⁷² P. ORCHARD, « Mettre en œuvre les Principes directeurs au niveau domestique », dans *Revue Migrations forcées*, n° 59, 2018, p. 11.

¹¹⁷³ *Ibid.*

¹¹⁷⁴ M. WYCKOFF, H. SHARMA, « *Trekking in Search of IDPs and Other Lessons from ICLA Nepal: Évaluation Report* », Norwegian Refugee Council, 2009. Rapport consulté en ligne le 29 juillet 2022 : https://www.nrc.no/globalassets/pdf/evaluations/icla_nepal_nrc-113211.pdf

¹¹⁷⁵ P. ORCHARD, « *Mettre en œuvre les Principes directeurs au niveau domestique* », dans *Revue Migrations forcées*, op. cit., p. 10-11.

personnes déplacées internes s'est améliorée en Géorgie et au Sri Lanka après un changement de gouvernement¹¹⁷⁶.

643. La participation du HCR et de l'OIM à l'ébauche de lois et de politiques relatives à la protection des personnes déplacées internes s'inscrit dans une stratégie diplomatique de renforcement de la crédibilité de ces Principes. En participant au suivi de leur élaboration et de leur application par les États, le HCR et l'OIM peuvent user de leur influence sur la scène internationale afin de dénoncer la pratique d'États peu respectueux des Principes directeurs. À ce titre, plusieurs acteurs internationaux, dont le HCR, l'OIM, mais également l'Union européenne ont alerté la communauté internationale quant aux pratiques discriminatoires commises par la Croatie à l'encontre des personnes déplacées internes d'origine ethnique serbe¹¹⁷⁷.

644. Les Principes directeurs ont fourni au HCR un premier cadre normatif pour aborder la protection de certains déplacés environnementaux et climatiques¹¹⁷⁸. En s'appuyant ces Principes, l'organisme pourrait renforcer l'accompagnement administratif et juridique des personnes déplacées internes à la suite de catastrophes naturelles. Le déplacement aboutit souvent à la perte ou à la destruction des documents personnels et des registres, or l'absence de documents d'identité entraîne des conséquences majeures sur la libre circulation des personnes déplacées internes¹¹⁷⁹. L'impossibilité et la difficulté de se déplacer restreignent leur accès à des services d'assistance alimentaire et matérielle. De même, les personnes déplacées post-catastrophes naturelles résident fréquemment dans des camps et des zones d'installation où l'accès à des moyens de subsistance viables et à l'assistance humanitaire est limité. Dans ce contexte, le HCR pourrait renforcer, en coopération avec l'OIM, l'attribution de « laissez passer » aux déplacés internes, permettant le déplacement et l'accès aux moyens de subsistance.

¹¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 12.

¹¹⁷⁷ Commission de l'Immigration et du statut de réfugié au Canada, « *Croatie : information sur le traitement réservé aux minorités, en particulier aux Serbes, aux Bosniaques et aux Roumains, y compris la protection offerte par l'État (2006-juillet 2011)*. Direction des recherches, HRV103774.EF, 11 juillet 2011 : « L'IDMC affirme que les Serbes déplacés à l'intérieur du territoire croate sont exposés à une discrimination constante en ce qui concerne l'accès au logement, à la propriété et à l'emploi. [...] Selon le HCR, de nombreux Serbes qui retournent en Croatie ne restent pas. Parmi ceux qui reviennent, environ le tiers ne reste pas ».

¹¹⁷⁸ C. COURNIL, « Émergence et faisabilité des protections en discussion sur les « réfugiés environnementaux », dans *Revue Tiers Monde*, vol. 204, n° 4, 2010, p. 45.

¹¹⁷⁹ HCR, « Manuel pour la protection des déplacés internes », Genève, 2010, p. 242.

Conclusion

645. La contribution respective de la coutume au développement du droit international est tributaire d'une part des transformations du pouvoir, d'autre part de la complexité des rapports internationaux¹¹⁸⁰. Ces transformations résultent de la longue pratique suivie par les États qui les acceptent comme normes obligatoires dans leurs relations mutuelles. L'évolution de la coutume dans les opérations d'assistance humanitaire auprès des personnes vulnérables à la suite des catastrophes naturelles ne peut véritablement émerger sans l'aval normatif ou diplomatique du SGNU.

646. En tant qu'acteurs institutionnels internationaux, le HCR et l'OIM sont tenus d'entretenir des relations de coopération bilatérales et régionales avec les États et les autres acteurs, organisations internationales comme non gouvernementales¹¹⁸¹. Les interventions du HCR et de l'OIM sont déterminées et rendues possibles par l'assentiment politique de la part d'une majorité des États. La matérialisation de ces nouvelles pratiques coutumières n'existe qu'en raison d'un assentiment bienveillant accordé par les États de la communauté internationale.

647. Si le droit international offre des hypothèses d'élargissement des mandats du HCR et l'OIM afin d'apporter une protection et une assistance aux personnes déplacées environnementales, les obstacles politiques et financiers ne doivent être ignorés. Tenu de préserver ses relations diplomatiques avec les États d'accueil et l'application de la Convention de Genève, le HCR a adopté une lecture pragmatique de la protection des déplacés environnementaux. Il a abandonné la stratégie d'une renégociation ou d'une réécriture de la Convention de Genève et se concentre sur le cadre de son mandat et le suivi de l'application des principes directeurs de protection des personnes déplacées internes. L'existence de ces instruments lui permet d'élargir son périmètre de protection, et d'assurer la protection de personnes déplacées environnementales, sans risquer de crispier les États pour avoir dépassé le cadre de son mandat.

648. La souplesse du mandat de l'OIM lui confère davantage de possibilités d'élargissement de ses actions de protections envers les personnes déplacées environnementales. Toutefois, le caractère bilatéral de ses relations partenariales avec les États et l'orientation « par projet » de ses activités ne peut lui permettre d'assurer un mandat de protection à vocation universelle comme celui du HCR. L'OIM s'est appuyée sur son expertise opérationnelle en matière de gestion des catastrophes naturelles pour développer des compétences dans la prévention, la gestion des risques et la construction de solutions durables d'adaptation. Elle développe des programmes d'assistance aux personnes déplacées internes à la suite d'une catastrophe naturelle soudaine et renforce, dans une certaine mesure, la dimension de protection de ses activités.

¹¹⁸⁰ C. de VISSCHER, « Coutume et traité international », *op. cit.*, p.363

¹¹⁸¹ C. TENENBAUM, « Chapitre 4 — La médiation des organisations intergouvernementales », *op. cit.*, p. 104.

CONCLUSION DE PARTIE

649. Le droit est défini comme « *un ensemble de règles de conduite socialement édictées et sanctionnées qui s'imposent aux membres de la société* »¹¹⁸². Le droit international est amené à se renouveler et à évoluer au gré des circonstances et des nouveaux enjeux qui bouleversent l'équilibre politique, social, économique. En raison de son ordre juridique incomplet, il arrive qu'il soit en décalage avec de nouveaux enjeux, révélant l'existence de lacunes¹¹⁸³. Cependant, le droit international demeure un objet construit dont la porosité et l'ouverture aux enjeux de politique internationale ne doivent être diminuées. Les organisations internationales participent à l'enrichissement des instruments et des normes constituant le droit international, en se saisissant de nouveaux enjeux et en les inscrivant à l'agenda de discussions onusiennes. Différentes lacunes peuvent être observées dans l'application du droit international des réfugiés et des migrations, telle qu'ils sont en vigueur, pour assurer une protection aux déplacés environnementaux. La juriste Agnès Michelot relève, à juste titre, le défi majeur que constitue cette recherche de protection : « *le réfugié écologique prend le visage de l'humanité tout entière et agit comme un test sur le fonctionnement de l'ordre juridique international et son potentiel d'évolution* »¹¹⁸⁴.

650. Cependant, les institutions internationales sont plus dynamiques que les textes juridiques qui servent de fondement à leur fonctionnement. L'intérêt croissant de l'OIM et du HCR dans les années 2000 pour la thématique environnementale a permis aux deux institutions internationales de renouveler leur agenda au regard de ce nouveau « problème public » d'envergure internationale. Cette stratégie répondait à la fois à une volonté d'expansion et de renforcement de leur légitimité et leur crédibilité sur la scène internationale. En inscrivant la question des déplacements liés aux facteurs environnementaux et climatiques auprès de son comité exécutif, l'OIM a proposé d'adapter ses capacités institutionnelles. Au sein du HCR, l'intervention humanitaire à la suite du tsunami qui frappe l'Asie du Sud-Est en 2004 a marqué un tournant. Le Haut-Commissaire alors en poste, Antonio Guterres, a accéléré la mise à l'agenda interne de la migration environnementale, pourtant sujette à controverse.

651. En dépit de ce volontarisme politique, l'élargissement des mandats du HCR et de l'OIM pour prendre en charge et assurer la protection d'une nouvelle « catégorie » de bénéficiaires demeure dépendant de la volonté des États. L'exploration du droit des organisations internationales à travers la mobilisation de pratiques existantes, les bons offices, et le recours prospectif à des concepts tel que l'élargissement du concept de responsabilité de protéger, appliqué au HCR et à l'OIM, démontrent la tension entre les possibilités théoriques d'une protection des déplacés environnementaux et les obstacles de nature politiques.

¹¹⁸² G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, Puf, Paris, 2016, p. 823.

¹¹⁸³ E. GEBRE, *La protection internationale des personnes déplacées en raison des changements climatiques*, op. cit., p.343. Voir J. SALMON, « Quelques observations sur les lacunes en droit international public », RBDI, 1967, p. 445. Voir aussi P. REUTER, « Principes de droit international public », RCADI, 1961, p. 489 citée par J. SALMON : « *En fait, tout ordre juridique est formé de normes juridiques exprimées dans un langage ; par là même, tout ordre juridique est discontinu par nature et l'image de la continuité ou de la plénitude du droit n'est pas très exacte pour aucun système juridique* ».

¹¹⁸⁴ A. MICHELOT, « Propos conclusifs sur les catastrophes écologiques et le droit : contradiction ou innovation », dans J-M. LAVIEILLE, J. BETAÏLLE, M. PRIEUR, *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit*, Bruylant, Bruxelles, 2012, p. 518.

L'interprétation des mandats se doit d'être fidèle à la volonté des États, au risque de fragiliser le fonctionnement des deux institutions et la pérennité de leur action.

652. L'horizon chimérique d'une réécriture de la Convention de Genève afin d'en modifier l'article 1A ne peut constituer le seul espoir de protection. En attendant une habilitation par l'AGNU et les États membres de leurs comités exécutifs respectifs, le HCR et l'OIM ont su toutefois recourir à des outils de protection existants. L'application des Principes directeurs de protection des déplacés internes par le HCR et l'OIM est une des pistes d'un élargissement de leur protection aux personnes déplacées à la suite d'une catastrophe naturelle. Cette stratégie ; ponctuelle et discontinue, de contourner des mandats originaux démontre que la protection des déplacés environnementaux ne peut être assurée par l'application du droit existant, mais par l'adaptation institutionnelle et normative du HCR et de l'OIM.

653. Cette adaptation institutionnelle s'est concrétisée par l'investissement du HCR et de l'OIM de nouveaux espaces de gouvernance, dans lequel aborder la thématique de la migration environnementale. La diplomatie climatique, historiquement construite sur l'objet de réduction des émissions de gaz à effet, intègre progressivement la question de l'adaptation au changement climatique. La thématique de la migration apparaît, poussée par des alliances d'États et soutenue par le HCR et l'OIM, comme un enjeu de l'adaptation.

PARTIE II

LA RECHERCHE DU HCR ET DE L'OIM DE MODALITÉS DE PROTECTION DES DÉPLACÉS ENVIRONNEMENTAUX DANS DE NOUVEAUX ESPACES DE GOUVERNANCE INTERNATIONAUX

654. Initialement peu abordée dans les conférences internationales sur l'environnement et le climat, la thématique de la mobilité humaine liée aux effets du changement climatique a été progressivement inscrite à l'agenda de la gouvernance climatique au début des années 2000, poussée par des alliances d'États insulaires qui tentaient d'alerter la communauté internationale sur la vulnérabilité de leurs territoires. La gouvernance du changement climatique, également appelée diplomatie climatique, est marquée par son caractère universel et la recherche d'un consensus. En l'absence d'une autorité centrale imposant sa volonté aux États, la gouvernance désigne des processus de régulation qui ne sont plus principalement verticaux et qui résultent de la prolifération des réseaux internationaux. Ces processus sont largement informels ; ils impliquent parallèlement aux États des acteurs non étatiques internationaux et qui reposent sur des objectifs partagés : la négociation et le compromis¹¹⁸⁵.

655. En 2007, le quatrième rapport du Groupe d'Experts International pour le Climat (GIEC) lançait une première alerte : « *la migration, généralement temporairement et souvent des zones rurales vers des zones urbaines, est une réponse courante aux catastrophes naturelles telles que les inondations et les famines ; le déplacement d'un grand nombre de personnes est une conséquence probable des événements extrêmes* »¹¹⁸⁶. La quinzième Conférence des Parties qui s'est tenue à Copenhague en 2009 a été l'un des plus grands sommets mondiaux sur le climat à laquelle une grande diversité d'acteurs non étatiques a participé afin d'influencer les débats. Le HCR et l'OIM ont pris part à la gouvernance climatique et ont tenté d'influencer les États pour parvenir à un accord ambitieux, intégrant les intérêts particuliers qu'ils promeuvent.

656. Si l'OIM a développé des ressources opérationnelles et techniques pour monter en compétence sur cette nouvelle thématique, le HCR, historiquement concentré sur l'application stricte de son mandat, ne semble se saisir de la question que par le volontarisme politique de son porte-voix, Antonio Guterres. L'OIM, organisation opérationnelle, cherche à maximiser ses sources de financements et démontrer son efficacité afin d'assurer la survie de l'organisation. En s'insérant dans la gouvernance du changement climatique, l'institut a développé un nouveau plaidoyer en faveur de l'adaptation au changement climatique, s'investit dans de nouveaux projets de développement « vert » pourtant éloignés de son mandat principal et brigue ainsi de nouveaux financements climatiques¹¹⁸⁷.

657. En dépit des interventions publiques audacieuses de son Haut-Commissaire, le HCR demeure concentré sur son mandat principal et ne cherche pas à devenir chef de file de la thématique des migrations dans la gouvernance climatique. La légitimité institutionnelle dont il dispose déjà, la pérennité de ses financements et la réticence des cadres supérieurs à engager des ressources humaines sur cette nouvelle thématique expliquent ce retrait.

658. Les États parties à la CCNUCC ont mobilisé à travers les deux piliers que sont l'adaptation et l'atténuation un certain nombre d'instruments visant à anticiper et limiter les

¹¹⁸⁵ S. AYKUT, A. DAHAN, *Gouverner le climat, 20 ans de négociations internationales*, Chapitre II « Le régime climatique onusien, Presses de Sciences Po, p. 39.

¹¹⁸⁶ GIEC, Quatrième rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, « Chapitre 7 : Industrie, développement et société », 2007, p.365. Rapport consulté en ligne le 12 août 2022 : <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg2/ar4-wg2-chapter7.pdf>

¹¹⁸⁷ N. HALL, « Money or mandate ? Why international organizations engage with the climate change regime », dans *Global Environmental Politics*, volume 15, mars 2015, p. 93.

effets du changement climatique sur les mobilités forcées. Les déplacements de populations forcés ont été reconnus dans les accords de Cancún en décembre 2010 comme l'une des conséquences du dérèglement climatique. Le cadre onusien a permis d'inscrire la question des mobilités humaines à l'agenda des négociations climatiques, notamment dans le cadre des discussions sur les « pertes et préjudices »¹¹⁸⁸. Dans le cadre de leurs interventions en marge des négociations climatiques, le HCR et l'OIM ont soutenu un plaidoyer visant à intégrer davantage les enjeux de mobilité liés au changement climatique dans le régime climat et à renforcer le caractère opérationnel du Mécanisme de Varsovie, adopté à l'issue de la Conférence des Parties sur le climat en 2013. Intégré dans l'Accord de Paris en 2015, le Mécanisme de Varsovie a été envisagé comme une potentielle structure internationale d'indemnisation des États les plus vulnérables aux effets du changement climatique.

659. Si la mise à l'agenda des migrations environnementales s'est progressivement opérée depuis les années 2000 dans les négociations climatiques, les résultats concrets en matière de protection juridique sont peu probants. Les déplacements de population liés au changement climatique sont pris en compte de façon préventive dans des projets d'adaptation et de résilience ; aussi le régime climat semble peu opérant pour aborder les enjeux d'asile¹¹⁸⁹.

660. En raison de la porosité des espaces de gouvernance et des relations partenariales qu'entretiennent le HCR et l'OIM avec les acteurs onusiens des droits humains et de la gouvernance humanitaire, la thématique des déplacements de population environnementaux et climatiques continue d'infuser d'autres espaces de gouvernance. Le HCR et l'OIM maintiennent leur participation dans les espaces de dialogue internationaux relatifs à la gestion des catastrophes naturelles en participant au lancement de l'Agenda de protection Nansen en 2015 puis à la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes (PDD). Si ces instruments de coopération d'échanges de bonnes pratiques constituent une avancée en matière de solidarité internationale, l'absence d'impulsion politique de la part des États laisse craindre une inefficacité sur le plan opérationnel.

661. Si l'intégration du HCR et de l'OIM dans la diplomatie climatique a marqué un tournant dans la prise en compte des enjeux de mobilités à l'agenda des négociations, cette nouvelle expansion politique n'a guère permis d'avancées sur le plan de la protection juridique des déplacés environnementaux (Titre I). Parallèlement, le HCR et l'OIM conservent leurs appuis et leur influence dans leurs espaces de gouvernance initiaux. L'environnementalisation du HCR et de l'OIM a vraisemblablement eu un impact sur la reconnaissance du changement climatique comme un motif de départ forcé dans le Pacte pour les migrations sûres, ordonnées et régulières et pour les réfugiés de l'ONU, adopté en 2018 à Marrakech. Si le déplacement de la focale vers de nouveaux espaces de dialogues internationaux a permis de décrier les tensions relatives au dépassement des mandats et des compétences fixées par les États membres, le HCR et l'OIM promeuvent le sujet de la migration environnementale dans une gouvernance aujourd'hui fragmentée et peu efficiente (Titre II).

¹¹⁸⁸ C. COURNIL, « Les 'déplacés climatiques', les oubliés de la solidarité internationale et européenne. De la gouvernance au contentieux », dans *La Revue des droits de l'homme*, 26 juillet 2022. Consulté en ligne le 18 mai 2023 : <http://journals.openedition.org/revdh/15070>

¹¹⁸⁹ *Ibid.*

TITRE I : LA PARTICIPATION DU HCR ET DE L'OIM AUX NÉGOCIATIONS CLIMATIQUES, UN NOUVEL ESPACE DE GOUVERNANCE POUR LA PROTECTION DES DÉPLACÉS ENVIRONNEMENTAUX

662. Depuis sa mise à l'agenda international dans les années 1980, la lutte contre le changement climatique a fait l'objet, selon le politologue Daniel Compagnon d'un traitement habituel pour les enjeux environnementaux globaux¹¹⁹⁰, sur le modèle du régime international de protection de l'ozone stratosphérique de la Convention de Vienne de 1985. Ce régime s'articule autour d'une première étape de mobilisation scientifique, la conférence de Toronto, puis de la phase de négociation d'une convention-cadre suivie de la mise en place d'un Protocole d'application, le Protocole de Montréal de 1987¹¹⁹¹. La première comparaison s'arrête malheureusement là ; en ce que le régime de l'ozone est présenté dans la littérature comme un succès là où celui du climat est perçu comme peu efficace¹¹⁹².

663. La notion de « régime » est d'abord issue de l'étude des relations internationales, où elle désigne des « arrangements politiques, traités, organisations internationales, ensemble de procédures juridiques » qui structurent l'échiquier international¹¹⁹³. Dans le paysage des études de la science (*science studies*)¹¹⁹⁴, la notion de régime englobe les modes de production et savoirs scientifiques contemporains quand ceux-ci se déploient pour résoudre des questions en liens organiques avec des problèmes économiques, politiques, industriels, éthiques. Le concept est alors appliqué à l'organisation de l'expertise et à la façon dont l'activité scientifique est imbriquée dans des enjeux politiques et économiques.

664. La théorie des régimes internationaux en relations internationales souligne l'importance de l'ingénierie institutionnelle. Celle-ci se traduit par l'existence ou non de sanctions pour l'observance des règles, procédure de décision dans l'effectivité des régimes¹¹⁹⁵. Afin de saisir le rôle du HCR et de l'OIM dans le régime climat, nous nous appuyons sur la définition du régime international qui le définit dans les termes suivants : « *un ensemble de principes, de normes, de règles et de procédures de décision implicites ou explicites, autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un domaine spécifique et qui contribue à orienter les comportements dans une certaine direction et correspondant le plus souvent en pratique à des espaces conventionnels déterminés* »¹¹⁹⁶.

¹¹⁹⁰ D. COMPAGNON, « Les défis politiques du changement climatique : de l'approche des régimes internationaux à la gouvernance transcalaire globale », dans *Changement climatique et défis du droit*, ouvrage collectif sous la direction des Pr. C. COUNIL et C. COLARD-FABREGOULE, Bruylant, 1er janvier 2010, Entreprise, économie & droit, p.38.

¹¹⁹¹ Le Protocole de Montréal prévoit un ensemble de dispositions pour interdire des substances appauvrissant la couche d'ozone.

¹¹⁹² S. AYKUT, A. DAHAN, *Gouverner le climat, 20 ans de négociations internationales*, op. cit., p. 35.

¹¹⁹³ *Ibid*, p. 63.

¹¹⁹⁴ D. COMPAGNON, « Les défis politiques du changement climatique : de l'approche des régimes internationaux à la gouvernance transcalaire globale », op. cit., p.38. Les études sur la science (sciences studies en anglais) constituent un champ de recherche interdisciplinaire qui vise à élucider le fonctionnement concret de la science et de son articulation avec la société.

¹¹⁹⁵ R. B. MITCHELL, « *Regime Design Matters : Intentional Oil Pollution and Treaty Compliance* », International Organizations, 1994, pp. 425-458.

¹¹⁹⁶ ANR Circulex (Circulation de normes et réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement). Projet de recherche coordonné par S. MALJEAN-DUBOIS, en partenariat avec le CNRS DR 12_DPCDIDE (Centre National de la Recherche Scientifique Délégation Provence et Corse _Droit public

665. Les discussions et échanges diplomatiques au sein d'espaces institutionnels internationaux dans l'objectif de produire un ensemble de normes, de recommandations et d'objectifs d'atténuation, d'adaptation et financement de l'ensemble dans une volonté de lutter contre les effets du changement climatique participent de la construction du « régime climat ». Ainsi les politologues Amy Dahan et Stefan Aykut définissent le « régime climatique » en tant que « système complexe d'arènes et d'institutions qui a réuni des acteurs et des partenaires de plus en plus nombreux, a suscité de nouvelles pratiques de recherche, a instauré des procédures d'évaluation et de validation, a vu s'affronter des intérêts économiques et des enjeux politiques variés et a établi, enfin, des relations particulières entre sciences, expertises, politiques et marchés. »¹¹⁹⁷

666. Daniel Compagnon relève plusieurs raisons pour lesquelles le « régime climat » se trouve dans une situation d'échec. Pour l'auteur, la théorie des régimes est construite sur une vision qui segmente le réel social en autant de problèmes à résoudre : à chaque problème son régime. Or, dans le domaine environnemental, cette approche en silo tend à évacuer le caractère global et systémique de la crise environnementale, où les interdépendances sont multiples¹¹⁹⁸. L'auteur revient également sur « l'approche dominante des régimes strato centrique¹¹⁹⁹ » qui met l'accent sur les acteurs étatiques et les processus intergouvernementaux en négligeant de ce fait le rôle joué par les ONG et par les entreprises transnationales et firmes privées. Enfin, selon Daniel Compagnon, l'approche du « régime » est trop « fixiste » et néglige les processus sociaux complexes¹²⁰⁰.

667. La reconnaissance, dans les textes et accords du régime climat, de l'existence de personnes « réfugiées climatiques » aurait un effet sur l'atténuation et l'adaptation dans le régime climat. D'un point de vue politique, la reconnaissance de « réfugiés climatiques » constitue un argument supplémentaire afin d'interpeller les États parties à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre et adopter des politiques d'atténuation plus ambitieuses. En matière de politiques d'adaptation, la question des « réfugiés climatiques » se décline sous deux formes : la transformation de territoires vulnérables aux effets du changement climatique et la relocalisation des personnes déplacées dans un nouveau territoire.

668. Ces deux axes de politiques climatiques internationales fondateurs du régime climat sont investis par le HCR et l'OIM dès 2007 sous le prisme d'une recherche de protection des personnes déplacées dans l'arène des négociations climatiques. En s'associant de façon inédite dans ce nouvel espace de gouvernance, les deux organisations présentent un

comparé, droit international et droit européen), le CERAP (Centre d'études et de recherche administratives et politiques, ART-Dev (Acteurs Ressources territoires dans le développement et le Centre Emile Durkheim, science politique et sociologie comparative, décembre 2012 : <https://anr.fr/Projet-ANR-12-GLOB-0001>

¹¹⁹⁷ S. AYKUT, A. DAHAN, « Gouverner le climat », *op. cit.*, p. 63.

¹¹⁹⁸ D. COMPAGNON, « Les défis politiques du changement climatique : de l'approche des régimes internationaux à la gouvernance transscalaire globale », *op. cit.*, p. 32

¹¹⁹⁹ S. STRANGE, « Cave ! Hic Dragones : a critic of regime analysis », dans S. KRASNER, *International Regimes*, pp. 337-354.

¹²⁰⁰ D. COMPAGNON, « Les défis politiques du changement climatique : de l'approche des régimes internationaux à la gouvernance transscalaire globale », *op. cit.*, p. 37. L'auteur plaide pour la reconnaissance d'une « gouvernance climatique » permettant de mettre en lumière la réalité de l'importance des représentations intellectuelles, des idéologies et des visions du monde en concurrence : « le régime international comme construit social évolutif où le processus délibératif reposant sur la logique argumentative et le souci de l'image de soi conduisant les États à forger des compromis puis à les modifier,

positionnement politique « proactif », une mise à disposition d'outils de communication au service d'une nouvelle cause politique dont elles cherchent à bénéficier (Chapitre I). Ce travail de diplomatie, de partage d'informations et de mobilisation, se concrétise lors de la COP21 en 2015. Le HCR et l'OIM contribuent et produisent de nombreuses recommandations et orientations pour la mise en application de mécanismes d'indemnisation des personnes les plus vulnérables aux aléas climatiques. Dans l'ère, post-Paris, le HCR et l'OIM assument dès lors un positionnement construit sur la recherche d'une plus grande justice climatique afin de prévenir les déplacements forcés de population (Chapitre II).

CHAPITRE I : L'ASSOCIATION INÉDITE DU HCR ET DE L'OIM AUX CADRES DE RÉFLEXION ET DE RECHERCHE DE PROTECTION DES DÉPLACÉS ENVIRONNEMENTAUX DANS LES NÉGOCIATIONS CLIMATIQUES PRE-PARIS

669. En 1992, le premier rapport du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC) anticipe la migration humaine comme l'un des effets les plus graves du changement climatique, « *car des millions de personnes seront déplacées en raison de l'érosion du littoral, des inondations côtières et des sécheresses graves* »¹²⁰¹. En 1994, le Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement qui s'est tenue au Caire et demeure reconnue pour avoir marqué l'émergence, dans les débats internationaux, des questions liées aux migrations¹²⁰², encourage les gouvernements « *à examiner les demandes d'immigration émanant de pays dont l'existence est menacée d'une manière imminente par le réchauffement de la planète et les changements climatiques à en juger par les données scientifiques disponibles* »¹²⁰³.

670. Dans les années 2000, une prise de conscience élargie s'opère vers les impacts des dégradations de l'environnement liées au changement climatique et leurs conséquences sur les déplacements de population forcés. À ce titre, la Conférence des Parties qui se tient à Bali en 2007 est le théâtre d'une première réflexion institutionnelle de la part de chercheurs, universitaires et décideurs réfléchissant à la nécessité d'établir une protection, un statut, voire une gouvernance pour les réfugiés climatiques¹²⁰⁴. Historiquement, l'arène de gouvernance des négociations climatiques ne constituait en aucun cas un espace d'échanges adéquats relatifs aux mobilités humaines. Les politiques d'atténuation mettent l'accent sur des instruments et des approches technologiques fondées sur l'économie de marché. Des systèmes d'échange de droits d'émission sont établis, générant des mécanismes élaborés de comptage du carbone émit dans l'atmosphère¹²⁰⁵ et la « comptabilité carbone » est l'un des piliers de la CCNUCC¹²⁰⁶.

671. La politologue Sarah Nash considère que l'intrication des politiques internationales menées en matière de changement climatique et de migration ne « va pas de soi » et qu'elles font l'objet de questionnements perpétuels. Si l'intégration des sujets relatifs à la mobilité humaine dans l'espace des négociations climatiques revêt une certaine facilité, et ce malgré

¹²⁰¹ GIEC, « *Climate change : The 1990 and 1992 Assessment Report, Overview and Policy Maker Summaries and 1992 IPCC Supplement* », juin 1992, p. 103.

¹²⁰² E. PIGUET, A. PÉCOUD, P. DE GUCHTENEIRE, « La circulation des personnes, migrations et changements climatiques », MAPS, Université de Neuchâtel, 2011, p. 4.

¹²⁰³ *Ibid*, p. 4.

¹²⁰⁴ C. COURNIL, « Émergence et faisabilité des protections en discussion sur les « réfugiés environnementaux », dans *Revue Tiers Monde*, vol. 204, no. 4, 2010, p. 38.

¹²⁰⁵ Les chercheurs qui mettent explicitement l'accent sur les émissions de GES prennent également en considération, pour modéliser la consommation d'énergie, une variété de facteurs démographiques tels que la pyramide des âges, le taux d'urbanisation, la taille des ménages ou le degré de mobilité. Les scénarios SRES se réfèrent, au moins en partie, à ces déterminants, mais sans nécessairement étudier le lien complexe entre ces déterminants et le niveau d'émissions.

¹²⁰⁶ D. HUNTER., « Human rights implications for climate change negotiations », dans *Oregon Review of International Law*, vol. 11, n° 2, 2009, p. 359. En 2007, le GIEC déclarait que l'adaptation allait être inévitable (IPCC AR4, WG II, op. cit. p. 747).

l'historique « carbo-centré »¹²⁰⁷ des négociations, l'inclusion de la thématique du changement climatique à l'agenda international des discussions sur les migrations se heurte à davantage de difficultés. Dans l'espace des négociations climatiques, les références aux frontières et à la souveraineté sont moins fortes que dans la gouvernance des migrations¹²⁰⁸.

672. La migration est évoquée une première fois dans l'enceinte de la CCNUCC en 2008 par un groupe d'acteurs institutionnels, composé notamment de l'OIM et du HCR. La thématique de la migration est abordée à nouveau à l'occasion de la COP18 de Doha où les États Parties sont invités à travailler sur la façon dont les impacts du changement climatique affectent les schémas de migration et de mobilité humaine¹²⁰⁹. Les premiers engagements politiques du HCR à l'égard du changement climatique et des déplacements liés aux catastrophes débutèrent en 2007 et firent l'objet d'une déclaration « pro active » du Haut-Commissaire au HCR Antonio Guterres. Dès lors, le HCR se positionne comme un acteur sensibilisé à la question dont l'objectif est de rechercher des instruments de protection disponibles dans le droit international existant et de trouver des manières de le renforcer pour les personnes déplacées en raison d'aléas climatiques et environnementaux.

673. Parallèlement, l'OIM est une des premières institutions internationales en pointe pour entreprendre des recherches et proposer des pistes d'action et de gouvernance sur les migrations environnementales. L'organisation a systématisé les contours de la gestion des migrations liées aux changements environnementaux et son discours s'est orienté vers la promotion des migrations en tant que mécanisme contribuant à l'adaptation au changement climatique. L'OIM axe ses publications et ses prises de parole en encourageant la mise au centre du concept de vulnérabilité dans les réponses actuelles et futures. La migration peut amplifier la vulnérabilité existante, mais elle peut aussi permettre de la diminuer et donc être une stratégie d'adaptation. Des critiques émergent cependant quant à l'évacuation du principe de responsabilité des États¹²¹⁰, sous prétexte d'une approche pragmatique.

674. Cette période se distingue également par la profusion de recherches sur les corrélations entre migrations, environnement et changement climatique et la mobilisation de plusieurs acteurs institutionnels, dont le HCR et l'OIM. Les travaux de l'initiative Nansen, l'intégration des migrations sous le prisme de la sécurité humaine dans les rapports du GIEC et la multiplication des références aux questions migratoires lors des débats dans la « gouvernance mondiale » du changement constituent des opportunités pour le HCR et l'OIM (Section I). Les

¹²⁰⁷ Romain FELLI, « Justice globale pour les réfugié-e-s climatiques ? », dans *Revue Asylon(s)*, n° 6, novembre 2008. Revue consultée en ligne le 5 juillet 2022 : <http://www.reseau-terra.eu/article850.html>. Nous entendons ici, par « carbo-centré », une approche des négociations climatiques centrée sur l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre. La politique climatique internationale repose sur deux principes essentiels, la politique dite d'atténuation et d'adaptation. La première vise à prévenir l'accroissement du réchauffement climatique (toutes les actions qui contribuent soit à réduire la production d'émissions de gaz à effet de serre, soit à accroître le nombre de « puits » de carbone en font partie). La politique d'adaptation vise à transformer les structures socio-économiques et les infrastructures matérielles et territoriales afin de les rendre moins vulnérables aux effets du changement climatique, cette seconde politique est décrite comme « pragmatique » par ses tenants et « défaitiste » par ses adversaires.

¹²⁰⁸ S. NASH, « From Cancun to Paris: An Era of Policy Making on Climate Change and Migration », Istanbul Policy Center, Sabanci University, Research Group Climate Change and Security, CliSAP, Universität Hamburg, dans *Global Policy*, volume 9, 2018, p. 57.

¹²⁰⁹ CCNUCC, 3/CP. 18, paragraphe 7 a), 2013.

¹²¹⁰ *Ibid.*, p. 106.

deux institutions internationales investissent les négociations climatiques, un nouvel espace de gouvernance internationale, dans lequel elles enrichissent leur plaidoyer sur les liens entre changements climatiques et migrations. La migration est présentée par le HCR et l'OIM comme une conséquence concrète et humaine des effets du changement climatique (Section II).

Section I : La participation du HCR et de l'OIM aux négociations climatiques par l'expertise de la mobilité humaine

675. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement durable de 1992, le Sommet de Rio, a réuni des dirigeants politiques, diplomates, scientifiques, représentants des médias et des ONG de près de 180 pays afin d'établir un plan d'action visant à réconcilier l'impact des activités socio-économiques humaines et l'environnement. La Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC) a été adoptée en 1992, à l'instar de la Convention sur la diversité biologique (CDB) et la Convention sur la Lutte contre la Désertification (CLD)¹²¹¹. La CCNUCC reconnaît trois des grands principes fondateurs du droit international que sont le principe de précaution, le principe de responsabilités communes, mais différenciées et le principe du droit au développement. L'architecture de la gouvernance onusienne de la Convention-cadre est conçue de manière à satisfaire toutes les demandes des parties. En effet, aucune instance n'a le pouvoir d'organiser hiérarchiquement les négociations¹²¹². Les textes et normes adoptés par la CCNUCC s'imposent aux États, mais la faiblesse de leur contenu dessert le régime climat.

676. La thématique de la migration apparaît tardivement dans les négociations climatiques, les premières Conférences des Parties étant consacrées strictement aux enjeux d'atténuation. Bien que les travaux du GIEC mentionnent dès 1992 les conséquences du changement climatique sur les migrations, la mise en lumière de cette thématique viendra des ONG (Paragraphe 1). Au sein du HCR et de l'OIM, l'appropriation et l'internalisation de ce nouvel axe de travail est accéléré par la volonté politique des directions exécutives respectives. Cette dynamique rencontre toutefois des obstacles organisationnels internes (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. La migration climatique, sujet de préoccupation scientifique et politique dans le régime climat

677. L'Agenda 21, adopté par les États lors du Sommet de la Terre de Rio, en 1992, abordait, dans son préambule, « *les problèmes urgents d'aujourd'hui et [cherchait] à préparer le monde aux tâches qui l'attendent au cours du siècle prochain* ». Composé de 27 principes, parmi lesquels le développement durable, la participation des citoyens et la protection de

¹²¹¹ Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 1992. Site officiel : <https://unfccc.int/fr/processus-et-reunions/la-convention/qu-est-ce-que-la-ccnucc-la-convention-cadre-des-nations-unies-sur-les-changements-climatiques>

¹²¹² S. AYKUT, A. DAHAN, *Gouverner le climat, 20 ans de négociations internationales*, op. cit., p. 107 : « *Dans ces conditions, la complexité de l'architecture est inhérente à la diversité des intérêts et des positions des États membres. Le pouvoir exécutif est néanmoins détenu par le secrétariat des changements climatiques : son rôle dans les négociations est d'accueillir toutes les propositions et tous les comptes-rendus des États. Il aide à fixer l'ordre du jour et assiste le président des séances plénières. Le secrétariat des changements climatiques est la cheville ouvrière de cette machinerie, mais il n'exprime de vision stratégique et dispose de peu de moyens. Les organes se réunissent plusieurs fois par an pour progresser sur leurs mandats respectifs* ».

l'environnement, la prévention des déplacements de population liés à des dégradations environnementales figurait dans le Principe n° 14¹²¹³.

678. La première session de négociations climatiques de 1992 s'est appuyée sur le rapport du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC) de 1990, dans lequel le lien entre activités humaines et augmentation considérable des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère était établi pour la première fois. Parallèlement à la reconnaissance de la responsabilité humaine dans les déplacements forcés de population liés aux changements climatiques dans les rapports du GIEC, la thématique de la migration a fait l'objet d'une mobilisation par des ONG, en marge des négociations officielles des COP (A). La mobilisation des ONG associée aux revendications d'une alliance d'États vulnérables aux effets du changement climatique dans les négociations climatiques a permis l'inscription de la thématique en tant que sujet politique et médiatique « d'incarnation du changement climatique » (B).

A) Au sein du régime climat, l'étude la migration climatique sous l'angle de l'équité et de la vulnérabilité

679. Dès 1990, le GIEC constate dans son premier rapport que l'impact des effets du changement climatique sera majeur sur les migrations humaines, au regard des bouleversements climatiques envisagés, tels que l'érosion des zones côtières, les inondations des côtes et les perturbations de l'agriculture¹²¹⁴. Dans son rapport de 2007, le GIEC relève la vulnérabilité de trois types de territoires, parmi lesquels figurent les deltas, les zones urbaines côtières sujettes à affaissement et les petites îles, en particulier les atolls coralliens¹²¹⁵. Dans chacun des six rapports du GIEC, les impacts des effets du changement climatique sur les déplacements forcés de population auront été étudiés et font l'objet d'un travail de prévision et de modélisation. À l'évaluation de la vulnérabilité des territoires et des écosystèmes recensés habituellement, le 6^{ème} rapport du GIEC publié par le Groupe II le 20 mars 2023 a intégré la dimension sociale d'équité, de justice climatique et de justice sociale (1).

680. Cette nouvelle approche prolonge et renforce le Principe n° 7 de la Déclaration de Rio qui inscrivait un objectif de coopération interétatique « en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre », au regard de leurs responsabilités communes, mais différenciées¹²¹⁶. Lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue à Rio en 1992, la valeur de l'équité et le

¹²¹³ Déclaration de Rio, Principe 14 : « *Les États devraient concerter efficacement leurs efforts pour décourager ou prévenir les déplacements et les transferts dans d'autres États de toutes activités et substances qui provoquent une grave détérioration de l'environnement ou dont on a constaté qu'elles étaient nocives pour la santé de l'homme* ».

¹²¹⁴ S. LONERGAN, « The role of environmental degradation in population displacement », Environmental Change and Security Project Report, N° 4, 1998, p. 5.

¹²¹⁵ GIEC, « *Bilan 2007 des changements climatiques : conséquences, adaptation et vulnérabilité. Résumé à l'intention des décideurs* ». Rapport du Groupe de travail II du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat », 2007, p. 45.

¹²¹⁶ Déclaration de Rio, Principe 7, 1992.

concept de justice distributive entre les pays développés et les pays en voie de développement sont réaffirmés dans les principes de la Déclaration (2).

1) L'approche du GIEC de la migration climatique par le prisme de la vulnérabilité des territoires

681. Créé en 1988 sous l'impulsion de l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM) et du PNE, le GIEC en tant qu'organisation scientifique est un des fondements de la légitimité institutionnelle acquise par la CCNUCC. Les prévisions du GIEC relatives aux impacts et des effets du dérèglement climatique sur les mobilités et la modélisation des vulnérabilités constituent l'un des supports scientifiques clé de l'inscription de la migration climatique à l'agenda des négociations climatiques. En 1990, le rapport AR1 du GIEC fait état de « vastes migrations » liées aux variations de précipitations et de températures, pouvant menacer des populations en générant de l'instabilité sociale et une dislocation des modes d'habitat dans certaines régions¹²¹⁷.

682. En 1995, le GIEC publia son deuxième rapport faisant état de « perturbations anthropiques du système climatique »¹²¹⁸. L'organisation scientifique renouvelle son constat selon lequel l'incidence des activités humaines sur l'accroissement de la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère tend donc à produire un réchauffement du climat. Outre la dégradation environnementale par l'humain sur la nature et la responsabilité anthropique dans les bouleversements climatiques, le rapport mentionne la vulnérabilité des infrastructures humaines¹²¹⁹.

683. Dans ce deuxième rapport, le GIEC dresse une analyse plus précise de la vulnérabilité des populations aux changements climatiques. Le groupe de travail I, dont la tâche consiste à étudier les principes physiques du changement climatique, précise les facteurs géographiques et climatiques accentuant la vulnérabilité des États. Le groupe de travail II, dont le rôle est d'étudier les impacts, la vulnérabilité et l'adaptation au changement climatique, évalue le risque de vulnérabilité plus élevée pour les pays en voie de développement, lesquels sont concernés par des conditions économiques et institutionnelles moins favorables¹²²⁰. La corrélation entre migrations et changements climatiques a fait l'objet d'un traitement liminaire, le GIEC invoquant la quantité trop faible d'informations et de données à traiter¹²²¹.

684. Le troisième rapport d'évaluation du GIEC publié en 2001 relève les effets néfastes des changements climatiques, proportionnellement plus élevés dans les pays en développement,

¹²¹⁷ GIEC, Premier rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Chapitre 5, AR1, 1990.

¹²¹⁸ GIEC, Deuxième rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, « *Seconde évaluation du GIEC, Changement de climat, 1995* », p.3.

¹²¹⁹ *Ibid.*, pp. 34-36.

¹²²⁰ Certaines analyses proposent une lecture différente : la différence d'évaluation du risque entre pays développés et pays en développement tiendrait davantage au développement, qui détermine vulnérabilités et expositions des populations, qu'aux types d'impacts.

¹²²¹ *Ibid.*, pp. 46-47.

et les conséquences sur la mobilité forcée¹²²². Le quatrième rapport d'évaluation du GIEC publié en 2007¹²²³, approfondit les recherches précédentes et présente un état des lieux des conséquences des changements climatiques sur de nombreux systèmes naturels, des situations de vulnérabilités et les capacités d'adaptation de ces mêmes systèmes¹²²⁴. Dans ce rapport, le GIEC insiste quant à la vulnérabilité de certaines populations vivant sur des îles de basse altitude ou des villes côtières, leur exposition à des inondations des villes côtières et des terres agricoles par exemple, causant l'accélération de phénomènes de migrations humaines liées à ces déperditions côtières, élévation du niveau de la mer¹²²⁵.

685. Le cinquième rapport du GIEC publié en 2014 aborde de manière plus approfondie les impacts du changement climatique sur les systèmes sociétaux. Il comprend, pour la première fois, un chapitre sur la sécurité humaine, incluant les aspects liés à la migration et à la mobilité. Le GIEC envisage une augmentation des déplacements de population au regard du manque de ressources et des aléas climatiques extrêmes¹²²⁶. L'augmentation de ces déplacements de population pourrait alors avoir un impact sur l'accroissement indirect des risques de conflits violents, de guerres civiles et de violences interethniques, en exacerbant les vulnérabilités socio-économiques¹²²⁷. Les incidences du changement climatique sur les infrastructures essentielles et sur l'intégrité territoriale de plusieurs États pourraient alors exercer une influence sur les politiques de sécurité nationale de ces derniers¹²²⁸. Dans ce rapport, le GIEC présente

¹²²² GIEC, Troisième rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, « *Changements climatiques 2001* », pp. 103-105.

¹²²³ GIEC, « *Résumé à l'intention des décideurs* » dans M.L PARRY, O. F.R CANZIANI, J. P. PALUTIKOF, P. J. VAN DER LINDEN, C. E. HENSON, « *Bilan 2007 des changements climatiques : Impacts, adaptation et vulnérabilité. Contribution du Groupe de travail II au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* », Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

¹²²⁴ L. CAMBREZY, V. LASSAILLY-JACOB, « Du consensus de la catastrophe à la surenchère médiatique — Introduction », dans *Revue Tiers Monde*, vol. 204, no. 4, 2010, p. 7 : « *Sea-level rise is expected to exacerbate inundation, storm surges, erosion and other coastal hazards, thus threatening vital infrastructure, settlements and facilities that support the livelihood of island communities. (...) There is strong evidence that under most climate change scenarios, water resources in small islands are likely to be seriously compromised. (...) Climate change is likely to heavily impact coral reefs, fisheries and other marine-based resources. (...) It is very likely that subsistence and commercial agriculture on small islands will be adversely affected by climate change.* »

¹²²⁵ GIEC, « *Bilan 2007 des changements climatiques : conséquences, adaptation et vulnérabilité. Résumé à l'intention des décideurs* ». Rapport du Groupe de travail II du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat », 2007, p. 45.

¹²²⁶ GIEC, Cinquième rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 2014 : « *On dispose de bonnes connaissances sur l'adaptation aux phénomènes extrêmes, mais celles-ci sont peu mises à profit, et ce en dépit des conditions climatiques actuelles. Les déplacements et les migrations forcées sont souvent temporaires. Plus les risques climatiques augmentent et plus les déplacements tendent à correspondre à une émigration à titre permanent* », p.77. « *Le changement climatique devrait entraîner une intensification des déplacements de populations (éléments moyens, degré de cohérence élevé). Les risques liés aux déplacements augmentent lorsque les populations privées des ressources requises pour assurer une migration planifiée se trouvent en situation d'exposition accrue face à des phénomènes météorologiques extrêmes comme des inondations ou des sécheresses. Un accroissement de la mobilité des populations peut réduire la vulnérabilité de ces dernières. {GT II 9,3, 12,4, 19,4, 22,3, 25,9}* », p. 79.

¹²²⁷ GIEC, Cinquième rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, « *Changements climatiques 2014* », p. 20.

¹²²⁸ *Ibid* : Les inondations dues à l'élévation du niveau des mers menacent l'intégrité territoriale des petits États insulaires et des États dotés d'un long trait de côte. Certaines incidences transfrontalières du changement climatique — par exemple la fonte des glaces de mer et les changements touchant les ressources hydriques partagées et les stocks de poissons pélagiques — risquent d'accroître la rivalité entre les États. Cependant, l'existence de solides institutions nationales et intergouvernementales peut favoriser la coopération et faciliter la gestion de nombre de ces rivalités.

l'accroissement de la mobilité des populations en tant que facteur de réduction de la vulnérabilité de ces dernières et la migration en tant que stratégie d'adaptation « efficace »¹²²⁹.

686. Dès leur entrée dans la gouvernance des négociations climatiques, l'OIM et le HCR produisent plusieurs rapports, des recommandations et des « guidelines » élaborés sur la base des données et scénarios inscrits dans les rapports du GIEC de 1992 et 2007¹²³⁰. L'autorité du GIEC, à la fois épistémique, car perçue comme crédible, et politique, car perçue comme légitime¹²³¹ renforce le socle des travaux de recherche et d'orientation des actions du HCR et de l'OIM.

2) L'étude de la migration climatique à l'aune du Principe des Responsabilités Communes Mais Différenciées

687. La responsabilité historique du problème du réchauffement climatique est imputable aux pays développés, également appelés « pays du Nord ». Les différences de contribution aux émissions de gaz à effet de serre sont un marqueur des inégalités climatiques. Ainsi, les pays développés contribuent de manière disproportionnée à l'augmentation de la température, en raison de leur niveau de consommation des ressources disponibles. Cette inégalité se retrouve à l'échelle micro-économique, puisque les 10 % des ménages les plus émetteurs sont responsables d'environ 40 % des émissions de gaz à effet de serre, tandis que les 40 % les moins émetteurs représentent moins de 8 % des émissions¹²³². Pour les États comme les ménages les moins aisés, il s'agit d'une double peine : l'exposition aux risques climatiques est inversement proportionnelle à leur contribution au problème¹²³³.

688. Au regard de ces inégalités, les États parties ont cherché à définir la répartition équitable des réductions d'émissions entre pays et des obligations de financement et de transferts financiers internationaux, conformément au principe de la responsabilité historique et de leurs capacités différentes. Au gré des COP, les États s'accordent sur le Principe des Responsabilités Communes mais Différenciées (PRCD), construit sur la répartition équitable des efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre et des mesures d'adaptation qui doivent être menées par les États. Historiquement, ce principe tire son origine de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), créée en 1964, durant laquelle les pays en développement demandaient « *des règles nouvelles soient adoptées pour faciliter leur commerce et le financement de leur développement* »¹²³⁴.

¹²²⁹ *Ibid.*

¹²³⁰ OIM, « *Migration and climate change* », 2008, pp. 16-18. Le rapport évoque les prévisions du GIEC quant à la baisse du niveau des pluies, à la fonte des glaces, à l'élévation du niveau des mers afin de mettre en lien les données scientifiques et présenter les conséquences socio-économiques sur les populations directement concernées.

¹²³¹ K. DE PRYCK, « Le GIEC dans tous ses états », *La vie des idées*, 28 janvier 2020.

¹²³² C. GUIVARCH, N. TACONET, « Inégalités mondiales et changement climatique », dans *Revue de l'OFCE*, 2020, p. 56.

¹²³³ GIEC, Rapport spécial 1.5, Chapitre 3, « Impacts of 1,5°C Global Warming on Natural and Human Systems », 2018.

¹²³⁴ L. RAJAMANI, *Differential treatment in international environmental law*, Oxford University Press, vol. 175, 2006, pp.33-34.

689. La CCNUCC établit 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 leurs capacités respectives* »¹²³⁵. La CCNUCC invoque clairement la vision d'un partage équitable de la charge entre les parties afin d'atteindre l'objectif de la convention. Bien que les États parties n'aient pas défini de manière détaillée et quantifiée un accord spécifique de partage des charges, elles ont établi une répartition initiale des obligations entre les pays en faisant explicitement référence à la nécessité de contributions équitables. Toutes les parties sont tenues d'adopter des engagements généraux d'atténuation et d'adaptation dans l'intérêt des générations futures¹²³⁶.

690. Au regard de leur niveau de développement, des obligations spécifiques leur ont été assignées. Les pays développés énumérés à l'annexe I se distinguent des pays en développement et sont tenus de « *prendre l'initiative dans la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes* »¹²³⁷, en notant « *la nécessité d'une contribution équitable et appropriée de chacune de ces parties à l'effort mondial concernant l'objectif [de la CCNUCC]* ». Un sous-ensemble de pays de l'annexe I, composé des pays développés les plus riches, énumérés à l'annexe II, est en outre tenu de fournir un soutien financier et technologique « *aux pays en développement pour leur permettre de mettre en œuvre efficacement leurs engagements au titre de la CCNUCC* »¹²³⁸.

691. Le PRCD se traduit concrètement en obligations de transfert de technologies et de renforcement des capacités d'adaptation soutenus par des mécanismes financiers¹²³⁹. Les pays développés sont tenus d'assumer leurs responsabilités passées en soutenant les efforts des pays en développement, à travers le renforcement de leurs capacités de prévention et d'adaptation aux effets néfastes du changement climatique. La juriste Agnès Michelot considère que le PRCD tend à réintroduire de l'équité dans les négociations internationales, à travers l'article 3.3 de la CCNUCC, et qu'il permet aux pays en développement de légitimer les revendications relatives au droit au développement¹²⁴⁰. Toutefois, ce principe ne s'est pas construit sur

¹²³⁵ CCNUCC, Article 3, alinéa 1, 1992.

¹²³⁶ *Ibid.* Article 3, alinéas 1 et 3 : « *Principes — Article 3 – 1. 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 leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes. 3. 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, étant entendu que les politiques et mesures qu'appellent les changements climatiques requièrent un bon rapport coût-efficacité, de manière à garantir des avantages globaux au coût le plus bas possible. Pour atteindre ce but, il convient que ces politiques et mesures tiennent compte de la diversité des contextes socio-économiques, soient globales, s'étendent à toutes les sources et à tous les puits et réservoirs de gaz à effet de serre qu'il conviendra, comprennent des mesures d'adaptation et s'appliquent à tous les secteurs économiques. Les initiatives visant à faire face aux changements climatiques pourront faire l'objet d'une action concertée des Parties intéressées.* » (AGNU, 1992)

¹²³⁷ *Ibid.*, article 3, paragraphe 1.

¹²³⁸ CCNUCC, article 4, paragraphe 7.

¹²³⁹ S. HUQ, J. B. SMITH, *Climate change, adaptation capacity and development*, Imperial College London, Press, 2003, p. 343.

¹²⁴⁰ A. MICHELOT, « Principe de responsabilité commune mais différenciée », dans *Revue juridique de l'environnement*, volume 37, n° 4, 2012, p 633.

l'approche de responsabilité pour faute, mais en termes de solidarité¹²⁴¹. Le financement international de l'adaptation se concrétise par des opérations comparables au secteur de l'aide au développement davantage qu'une action de réparation du préjudice causé.

692. Bien que les contributions équitables des parties soient précisées dans les décisions ultérieures de la CCNUCC et dans le cadre de la plateforme d'action renforcée de Durban, un arrangement explicite pour le partage équitable de la charge n'est pas spécifié. Dans son 5^{ème} rapport publié en 2014, le GIEC relève les difficultés que pose l'absence de norme absolue en matière d'équité et estime qu'un « *raisonnement impartial, comme derrière un voile d'ignorance rawlsien* » pourrait aider à établir les interprétations plausibles de l'équité dans le partage « *du fardeau* »¹²⁴².

693. Le PRCD met en évidence des distorsions entre le champ des responsabilités et les risques supportés, et de fait, l'importance de développer des capacités de prévention et d'adaptation en considérant que les États qui subissent de plein fouet les effets néfastes sont également souvent ceux qui disposent des capacités les plus faibles pour le faire. Les États parties s'engagent alors à poursuivre un objectif de développement économique suffisant pour les prochaines décennies tout en améliorant les processus décisionnels et des mécanismes de « *gouvernance mondiale* » pour développer de manière équitable un régime climatique efficace. Il en découle la mise en place d'obligations « *asymétriques* » ou différenciées¹²⁴³.

694. Le PRCD est un concept intéressant à interroger dans la gestion des déplacements de population provoqués par les effets du changement climatique et dans l'impulsion qu'il effectue en faveur d'un partage équitable des charges liées aux déplacements climatiques. Le PRCD implique une répartition des responsabilités entre les États parties se traduisant par des mesures d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, auxquelles le coût des déplacements dus aux impacts des changements climatiques pourrait être ajouté. Détachés d'une logique purement territoriale, les coûts socio-économiques et politiques des déplacements dus aux changements climatiques pourraient alors être équitablement répartis entre les États par

¹²⁴¹ C. COURNIL, B. MAYER, *Les migrations environnementales, enjeux et gouvernance*, op. cit., p. 106.

¹²⁴² GIEC, Cinquième rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, « *Changements climatiques 2014*, Chapitre 4 « Sustainable Development and Equity », p. 317. La réflexion entre la notion de valeurs et de justice est développée par le GIEC dans le rapport AR5 du Groupe de travail III en 2013 : « *Les valeurs ne constituant qu'une partie de l'éthique, si une action augmente la valeur globale, il ne s'ensuit nullement qu'elle doit être réalisée. De nombreuses actions profitent à certaines personnes au détriment d'autres. Cela soulève une question de justice, même si les bénéfices totaux dépassent les coûts. Alors qu'un coût pour une personne peut être compensé par un bénéfice pour cette même personne, un coût pour une personne ne peut être compensé par un bénéfice pour quelqu'un d'autre. Supposer que c'est possible revient à ne pas "prendre au sérieux la distinction entre les personnes", comme le dit John Rawls (1971, p. 27). Nuire à une personne peut porter atteinte à ses droits ou être injuste envers elle. Par exemple, lorsque les activités économiques d'une nation émettent des GES, elles peuvent être bénéfiques pour la nation elle-même, mais peuvent nuire aux personnes d'autres nations. Même si la valeur des avantages est supérieure à celle des inconvénients, ces activités peuvent porter atteinte aux droits des autres nations. Les autres nations peuvent donc avoir le droit de s'y opposer pour des raisons de justice* ».

¹²⁴³ S. LAVALLEE, « Le principe des responsabilités communes mais différenciées à Rio, Kyoto et Copenhague : essai sur la responsabilité de protéger le climat » dans *Études internationales*, n°41, pp.65-68 : « *La période "post-Kyoto" se caractérise donc par deux processus parallèles de négociations. Le problème des négociations menées sous l'égide du protocole de Kyoto, c'est qu'elles excluent les États-Unis et les pays émergents. De plus, les parties au Protocole ne représentent que 13 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Son efficacité est donc questionnable, d'autant plus que les émissions mondiales ont augmenté de 34 % depuis 1990. Le Protocole de Kyoto devait arriver à échéance en 2012, mais les Parties ont réussi, in extremis, à le prolonger en 2011* ».

la mise en place d'obligations différenciées¹²⁴⁴. Le PRCD permettrait de reconnaître des obligations différenciées face aux coûts des déplacements de population, conformément à l'historicité des émissions de gaz à effet et à la vulnérabilité des États les plus pauvres et les plus exposés aux effets du changement climatique.

B) Du militantisme des ONG à l'institutionnalisation d'un sujet politique ; la recherche d'un relai dans les institutions internationales du HCR et de l'OIM

695. L'écologie, née de la mobilisation d'acteurs, a connu une internationalisation précoce¹²⁴⁵. Les arènes internationales ont été interprétées et saisies par certaines ONG comme des lieux de débats adéquats afin de mobiliser les États sur des thématiques universelles et de les pousser à prendre des décisions ambitieuses à cet égard. La gouvernance du changement climatique est marquée par une alliance rapide et durable entre scientifiques et ONG environnementales, laquelle s'est construite sur une dynamique politique d'opposition¹²⁴⁶ à l'égard des États. En tant que sujet politique, la lutte contre le changement climatique s'est traduite par des mobilisations importantes organisées par des ONG internationales¹²⁴⁷. En dépit de leur faible impact sur le processus politique, les ONG ont su déployer des moyens offensifs pour inscrire les enjeux liés aux migrations climatiques à l'agenda des négociations. La mise à l'agenda international du climat s'est également traduite par une forte mobilisation du registre humanitaire¹²⁴⁸. Plusieurs ONG ont mobilisé, dès le début des années 2000, le registre humanitaire afin de faire émerger la figure du « réfugié climatique », en marge des négociations officielles (1). En médiatisant ce sujet, elles ont alors exercé une certaine influence sur des institutions internationales, dont elles pouvaient être les partenaires dans d'autres projets¹²⁴⁹ et ont interpellé le HCR et l'OIM (2).

1) L'influence des ONG internationales dans le processus de médiatisation et la politisation de la migration climatique

696. Les ONG sont historiquement des partenaires reconnus au sein des organisations onusiennes, bien qu'elles n'aient qu'un rôle consultatif ou participatif et peu de pouvoirs d'opposition à l'égard des États. Le 20 mai 1968, l'AGNU a acté l'organisation d'une conférence mondiale sur l'environnement humain à Stockholm en juin 1972. Il s'agissait d'une véritable opportunité pour les ONG d'alerter sur la nécessité de mettre à l'agenda la question

¹²⁴⁴ E. GEBRE, *La protection internationale des personnes déplacées par les changements climatiques*, *op. cit.*, p. 349.

¹²⁴⁵ S. OLLITRAULT, « De la sauvegarde de la planète à celle des réfugiés climatiques : l'activisme des ONG », dans *Revue Tiers Monde* 2010/4 (n° 204), p. 19.

¹²⁴⁶ S. AYKUT, A. DAHAN, *Gouverner le climat, 20 ans de négociations internationales*, *op. cit.*, p. 85.

¹²⁴⁷ M. KECK, K. SIKKINK, *Activists Beyond Borders*, Ithaca/London, Cornell University Press, 1998

¹²⁴⁸ S. OLLITRAULT, « De la sauvegarde de la planète à celle des réfugiés climatiques : l'activisme des ONG », *op. cit.*, p. 24.

¹²⁴⁹ *Ibid.*, p. 22.

environnementale¹²⁵⁰. Par la suite, la création du PNUE le 5 juin 1972 a eu pour effet de structurer les ONG environnementalistes autour de programmes onusiens, de les intégrer dans des projets concrets et de s'appuyer sur leur expertise¹²⁵¹. Les ONG revendiquaient alors un nouveau rôle, aspirant désormais à être de véritables partenaires des agences onusiennes sur les questions environnementales¹²⁵². Les ONG environnementalistes ont travaillé de pair avec les agences onusiennes au cours des années 80 pour la publication du rapport Brundtland « Our Common Future »¹²⁵³.

697. L'écoute des États à l'égard des ONG s'explique notamment par leur croissante professionnalisation¹²⁵⁴ et l'apport d'expertise relevant du plaidoyer. Des associations destinées à favoriser l'auto-organisation de ce nouveau groupe d'acteurs ont été créées, des enseignements mis en place et des codes de bonnes pratiques établis. En s'appuyant sur leurs études de terrain et le réseau scientifique et médiatique dont elles jouissent, elles sont en mesure d'inscrire une question ou un sujet de préoccupation à l'agenda des négociations climatiques. La relation des ONG avec les États dépend du champ d'action d'origine et de la qualité de sa relation avec l'État d'accueil¹²⁵⁵. Le monde post-guerre froide comprend des ONG de solidarité internationale, réputées pour l'indépendance et l'efficacité de l'aide qu'elles apportent aux populations opprimées, mais également des « *Government Oriented Non Governmental Organizations* » (GONGOS), des ONG créées par les gouvernements pour défendre leurs propres intérêts, amenant parfois à une confusion et une intrication d'intérêts politiques¹²⁵⁶.

698. La conférence de Rio a permis un élargissement de l'accès aux négociations à de nombreuses ONG de développement et de protection de l'environnement. La participation des ONG et leur association à l'action de la communauté internationale aux grands rassemblements mondiaux sur le climat et l'environnement est actée dès 1992 dans le chapitre 27 de

¹²⁵⁰ *Ibid.*, p. 23.

¹²⁵¹ *Ibid.*, p. 24.

¹²⁵² *Ibid.*, p. 26.

¹²⁵³ La Commission Brundtland est elle-même restée une émanation des institutions onusiennes : sur les 22 membres de la Commission, 3 viennent du PNUE, 2 de WWF et 1 de l'IUCN. Les autres sont des représentants des agences de l'ONU, des gouvernements ou des scientifiques mandatés par leur gouvernement. Dans le but « d'élever le niveau de compréhension et d'engagement de la part des individus, des associations, des entreprises privées, instituts et gouvernements », les membres de la Commission Brundtland se sont adressés à des ONG au travers de consultations.

¹²⁵⁴ Dans les années 1980, les ONG vont s'affirmer comme les représentantes de la société civile. Ce statut les pousse à se transformer. Il s'agit de dépasser le bénévolat pour entrer dans une dynamique de professionnalisation afin de se rendre légitime à l'obtention de fonds publics. Le lobbying et le marketing sont alors préférés au discours contestataire. Tout l'enjeu va être de recevoir des dons et des signatures lors des pétitions afin de gagner en poids et en légitimité lors des négociations.

¹²⁵⁵ Deux modes d'action phares des ONG se dessinent déjà : l'expertise scientifique portée par WWF visant à agir au plus près de la décision politique et le registre médiatique incarné par Greenpeace dont le registre d'action, proposant une mise en scène de « la lutte des petits contre les puissants », a inspiré de nombreuses campagnes médiatiques, et ce même au-delà du secteur environnemental.

¹²⁵⁶ S. COHEN, « ONG et altermondialistes : un même combat ? », dans *L'Économie politique*, vol. n° 25, no. 1, 2005, p. 91.

l'Agenda 21¹²⁵⁷. L'Agenda 21 appelle à la participation de tous les groupes sociaux et formalise neuf catégories d'acteurs non étatiques, les « groupes majeurs »¹²⁵⁸ ; la catégorie des Organisations Non Gouvernementales Environnementales (ONGE)¹²⁵⁹ devient alors la catégorie des acteurs non étatiques la plus représentée dans les forums internationaux¹²⁶⁰. Le système d'accréditation de la COP leur permet notamment d'intégrer progressivement les négociations climatiques, de présenter des événements et d'échanger avec les décideurs.

699. La négociation permanente que constitue la diplomatie climatique leur donne accès à une nouvelle dynamique d'influence, au travers de laquelle elles vont chercher à influencer sur la décision politique en se faisant porte-parole de la société civile. Les ONG vont alors chercher à se regrouper, à former des coalitions, afin de porter d'une voix, un message partagé par toutes. Les ONGE, loin de représenter l'ensemble des opinions du monde non gouvernemental, peuvent apparaître comme des contre-pouvoirs institutionnalisés parce que bien insérés dans les rouages des arènes diplomatiques genevoises et appartenant à des réseaux d'experts interinstitutionnels¹²⁶¹. En tant que représentantes de la société civile, elles doivent traduire les revendications locales en revendications juridiques afin de les rendre adéquates à un accord¹²⁶².

700. Dans l'arène de gouvernance qu'est la COP, l'essentiel du travail d'influence se fait en dehors des salles de négociations¹²⁶³. Plusieurs cercles d'événements parallèles s'y déroulent simultanément : ateliers ou événement, rencontres d'une journée ou deux, colloques satellites, expositions, forums d'entreprises et de business¹²⁶⁴. Au travers du plaidoyer et de la diplomatie de couloir que Denier Chartier et Sylvie Ollitrault définissent comme « *une tentative d'influencer les décideurs ou les élus politiques par des courriers de contestation, des rapports*

¹²⁵⁷ Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (9-14 juin 1992), Agenda 21, 13 août 1992, chapitre 27. Les ONG accèdent selon un système d'accréditations mis en place par les États. Ces dernières peuvent être fournies par le Conseil économique et Social des Nations Unies et offrent une légitimité dans les événements internationaux. Les ONG, si elles sont observatrices, disposent d'un statut permanent et d'un statut ponctuel lorsqu'elles sont invitées. Selon le cadre de la négociation, les ONG invitées sont plus ou moins nombreuses. À titre d'exemple, l'ONU invite de nombreuses organisations non gouvernementales, cela afin de renforcer la légitimité de ses procédures.

¹²⁵⁸ Les femmes, les enfants et les jeunes, les populations autochtones et leurs communautés, les organisations non gouvernementales, les collectivités locales, les travailleurs et les syndicats,

¹²⁵⁹ Une ONGE se caractérise par trois critères : son caractère non gouvernemental, son indépendance à l'égard des logiques de profit et son intérêt pour la politique internationale de l'environnement.

¹²⁶⁰ J-F. MORIN, A. ORSINI, « Chapitre 7. Acteurs non étatiques », dans *Politique internationale de l'environnement*, sous la direction de J-F. Morin, A. Orsini. Presses de Sciences Po, 2015, p. 185.

¹²⁶¹ B. MULLER, « Comment rendre le monde gouvernable sans le gouverner : les organisations internationales analysées par les anthropologues », dans *Critique internationale*, n° 54, 2012, p. 12.

¹²⁶² Cela participe de la fracture de la société civile mondiale entre les ONG du Nord et les ONG du Sud. En effet, la langue des négociations étant l'anglais, une ONG du Sud non anglophone n'obtiendra pas de voix à la négociation. De même, le langage très technique employé par les négociateurs est réservé aux experts en mesure de le comprendre. Dès lors, c'est toute l'importance du moment et du lieu de naissance de l'ONG qui est mis en avant. Une ONG du Sud n'aura pas le même rapport à l'État qu'une ONG née dans le Nord.

¹²⁶³ S. AYKUT, A. DAHAN, *Gouverner le climat, 20 ans de négociations internationales*, op. cit., p. 85.

¹²⁶⁴ À côté du « in », il existe un « off » qui a constitué le cœur du processus pendant quinze ans. C'est dans cet espace que se sont échangées idées, expériences, visions du futur ; là que les scénarios, les analyses économiques sont exposées et débattues avec les scientifiques du GIEC, les think tanks, les ONG, le monde des experts, des entrepreneurs et les observateurs, contribuant à l'appropriation et à la diffusion des enjeux climatiques par de nombreux acteurs, et à la prise de conscience du problème sur la scène publique mondiale. À partir du off, une société civile globale du climat a émergé progressivement.

d'expertise, des projets de loi destinés directement aux intéressés »¹²⁶⁵, les ONG collectent des informations sur l'agenda, mais présentent également leur position en amont des sommets internationaux. Elles préparent ainsi le terrain dans lequel elles vont évoluer lors des COP, avec l'objectif de préparer au mieux les dirigeants à recevoir leurs propositions¹²⁶⁶.

701. Dans l'espace des négociations climatiques, les ONG ont ardemment soutenu le cadrage du processus de négociation visant l'adoption d'un traité international fixant des objectifs chiffrés aux États, conforme au principe de responsabilité historique, des capacités présentes et des conditions d'équité. Afin de composer un discours commun et de peser davantage, les ONG se sont regroupées en coalition¹²⁶⁷. Les ONG sont des acteurs politiques participant à la fabrication de l'opinion au moyen d'actions médiatiques qui leur permettent d'exercer une influence sur les négociateurs lors des négociations et cela même en dehors du cadre formel. La blogosphère et la montée des réseaux sociaux permettent aussi une médiatisation forte (photos, choc, caméra cachée, interviews sur le terrain)¹²⁶⁸.

2) L'appel des ONG en faveur d'une protection juridique des « réfugiés climatiques » lors des négociations climatiques

702. La notion de « réfugié climatique » a permis l'incarnation crédible et concrète du lien entre les prévisions des scientifiques du GIEC à la réalité éprouvée par des humains. L'utilisation de ce terme répond à un objectif de protection des populations, à caractère humain, tout en réaffirmant la nécessité de lutter contre le changement climatique et la dégradation de l'environnement¹²⁶⁹. Si cette notion circule depuis la publication du rapport El-Hinnawi en 1984 dans les arènes militantes et les réseaux académiques experts, la reprise et l'interprétation du concept par les ONG ont permis un déplacement de la représentation du changement, du non-humain vers l'humain¹²⁷⁰.

¹²⁶⁵ D. CHARTIER, S. OLLITRAULT, « Les ONG d'environnement dans un système international en mutation : des objets non identifiés ? », dans *Représenter la nature ? ONG et Biodiversité*, sous la direction de C. AUBERTIN, IRD, ÉDITIONS, 2005, p. 17.

¹²⁶⁶ J. GUPTA, « *On Behalf of My Delegation... A Survival Guide for Developing Country Climate Negotiators* », Center for Sustainable Development of the Americas – International Institute for Sustainable Development – Institute for Environmental Studies, 2000, p. 18 : « *ce qui se dit dans les salles de négociation compte très peu. C'est à l'extérieur de ces murs, tard le soir dans des pièces enfumées, lors d'appels téléphoniques en fin de soirée, de marchandages en coulisses ou de déjeuners que se concluent les accords ensuite "vendus" aux participants des séances plénières [...] Tout semble se jouer lors de déjeuners, dans les couloirs, là où les groupes les plus forts peuvent imposer leur volonté.* »

¹²⁶⁷ Une des coalitions les plus importantes est le Réseau Action Climat qui regroupe 1300 ONG dans plus de 130 pays. Cette coalition a pour ambition d'inciter gouvernements et citoyens à prendre des mesures pour limiter l'impact humain sur le dérèglement climatique.

¹²⁶⁸ A. DAHAN, S. AYKUT, C. BUFFET, A. VIARD-CRETAT, « Les leçons politiques de Copenhague Faut-il repenser le régime climatique ? », *Koyré Climate Series*, n°2, Février 2010, p. 40.

¹²⁶⁹ L. CAMBREZY et V. LASSAILY-JACOB. « Du consensus de la catastrophe à la surenchère médiatique — Introduction », *op. cit.*, p.9.

¹²⁷⁰ S. OLLITRAULT, « De la sauvegarde de la planète à celle des réfugiés climatiques : l'activisme des ONG », *op. cit.*, p. 24.

703. L'usage de ce terme s'intègre dans un contexte plus général de médiatisation des impacts du changement climatique sur les catastrophes, afin d'influencer les décideurs lors des négociations climatiques. La médiatisation des catastrophes naturelles comme le tsunami qui frappa l'Asie du Sud-Est en 2004 puis l'ouragan Katrina aux États unis en 2005 ont joué un rôle dans la vulgarisation de cette notion auprès du grand public¹²⁷¹, au moyen d'un usage d'images et de notions à fort impact émotionnel. Les personnes victimes des conséquences de l'ouragan Katrina ont été ainsi présentées par certains médias comme des « réfugiés climatiques », alors qu'elles étaient, majoritairement, déplacées et internes¹²⁷².

704. Le traitement de la question des « réfugiés climatiques » dans l'enceinte des négociations climatiques a fait l'objet d'un intérêt accru de la communauté internationale et d'une médiatisation dès 2007. Certaines ONG réalisent des campagnes de plaidoyer promouvant l'instauration d'un nouveau statut pour lesdits « réfugiés climatiques » et à la révision et l'ajustement des conventions internationales existantes¹²⁷³. Dans l'espace des négociations climatiques, la figure du « réfugié climatique » s'est construite sur une analogie entre réfugiés politiques et environnementaux¹²⁷⁴. Sa conceptualisation s'appuie sur le principe moral selon lequel des situations similaires devraient être traitées de manière similaire¹²⁷⁵.

705. Ainsi, la campagne de l'ONG « *Environmental Justice Foundation* »¹²⁷⁶ lancée en 1992 propose une convention sur les réfugiés climatiques et insiste sur la nécessité d'une protection juridique à leur égard basé sur les droits humains fondamentaux : droits inhérents à la vie et à la sécurité, les besoins de base tels que le droit à une alimentation adéquate, l'eau, le

¹²⁷¹ T. VENTURINI, F. GEMENNE, M. SEVERO, « Des migrants et des mots : Une analyse numérique des débats médiatiques sur les migrations et l'environnement », dans *Cultures & Conflits*, n° 88, 2012. Consulté le 27 juin : <http://journals.openedition.org/conflits/18594> : « Les médias allaient jouer un rôle central dans la caractérisation des victimes de la catastrophe. Immédiatement après la catastrophe, le terme qui était alors le plus fréquemment utilisé pour désigner les évacués était celui de "réfugiés de Katrina". Le terme, néanmoins, fut immédiatement rejeté par ceux qu'il prétendait désigner. Ceux-ci insistèrent pour être appelés "évacués", ou " survivants", mais surtout pas "réfugiés". Pour beaucoup, être appelé(e) "réfugié" revenait à être considéré comme un citoyen de seconde zone, un étranger dans son propre pays ». Refuser cette étiquette était aussi une manière de rappeler à leur propre État ses obligations envers ses citoyens. »

¹²⁷² A. OELS, A. CARVALHO, « Who is afraid of « climate refugees » ? How the construction of climate change in media and politics shapes the discursive space for policymaking », dans I. NEVERLA, MS SCHÄFER, *Klimawandel in den Medien : Kommunikationswissenschaftliche Perspektiven*, Wiesbaden. VS-Verlag, pp. 253-276.

¹²⁷³ German Advisory Council on Global Change (WBGU), « *World in Transition : Climate Change as a Security Risk* », 2006, p. 129.

¹²⁷⁴ Sur l'origine de cette analogie dans un discours militant porté par certaines ONG, voir S. OLLITRAULT, « De la sauvegarde de la planète à celle des réfugiés climatiques : l'activisme des ONG », dans *Revue Tiers Monde*, pp. 38-42, 2010. Voir aussi C. COURNIL, « Les défis du droit international pour protéger les "réfugiés climatiques" : Réflexions sur les pistes actuellement proposées » dans *Changements climatiques et défis du droit*, sous la direction de C. COURNIL, C. COLARD-FABREGOULE, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp. 347-348.

¹²⁷⁵ B. MAYER, « Pour en finir avec la notion de "réfugiés environnementaux" : critique d'une approche individualiste et universaliste des déplacements causés par des changements environnementaux », dans *Revue internationale de Droit et Politique du Développement Durable*, n° 7, 2011, p. 38

¹²⁷⁶ L'association « Environmental Justice Foundation » a été créée en 1999 au Royaume-Uni. Elle mène des actions de sensibilisation et des campagnes de mobilisation en Thaïlande, Ghana, Taiwan, Allemagne sur la protection des océans, des forêts, de la biodiversité et sur les enjeux climatiques. L'association a également mené des travaux d'enquêtes sur les déplacements climatiques dans les zones rurales du Bangladesh ou de collaboration avec des réfugiés de Dadaab au Kenya. L'association a réalisé deux films « Land of Rivers » et « No place like home » de sensibilisation aux enjeux des déplacements forcés de population en raison du changement climatique.

logement, la santé et l'assainissement, ainsi que les droits civils et politiques et tous les droits économiques, sociaux et culturels¹²⁷⁷.

706. Franck Bierman et Ingrid Boas, tous deux politologues spécialistes des questions migrations environnementales, plaident pour une renégociation de la Convention de Genève et l'amendement d'un « *Protocole sur la reconnaissance, la protection et la réinstallation des migrants climatiques* »¹²⁷⁸, qui serait négocié par une COP, annexé à la CCNUCC et mis en œuvre avec le soutien administratif du secrétariat de la CCNUCC. Ce protocole fondé sur cinq principes généraux¹²⁷⁹ permettrait d'inclure les facteurs environnementaux ou de proposer un statut de groupe, par opposition à un droit individuel, se concentre sur des cas de déplacements forcés attribués à des modifications climatiques¹²⁸⁰. L'association *Living Space for Environmental Refugee* créée afin de promouvoir une reconnaissance et une protection pour les réfugiés environnementaux a permis de lancer en 2004 l'initiative « *The Toledo initiative on environmental refugees and ecological restoration* »¹²⁸¹.

707. L'influence et les actions de mobilisation des ONG afin de médiatiser le sujet des « réfugiés climatiques »¹²⁸² ont connu un écho particulier lors de la COP15 de Copenhague. Grâce à leur statut d'observatrices, les ONG ont organisé des ateliers et des actions de terrain afin de rendre public le témoignage de personnes directement affectées par le changement climatique¹²⁸³. L'argumentaire du témoignage, de la perte d'un potentiel territoire et de l'impact des décisions géopolitiques sur les déplacements de personnes présentées comme vulnérables puisait alors dans un registre de médiatisation des causes relevant davantage des ONG humanitaires¹²⁸⁴.

708. Le discours d'urgence, porté et diffusé par les ONG depuis 1992 dans l'arène des négociations climatiques a également été repris par certains États. Ainsi, les États insulaires de l'alliance régionale « AOSIS » (Alliance Of Small Islands States) ont notamment mis en scène

¹²⁷⁷ EJF, « No Place Like Home - Where next for climate refugees? », London, p. 24.

¹²⁷⁸ F. BIERMANN, I. BOAS, « Preparing for a Warmer World : Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees », *Global Environmental Politics*, 10 (1), 2010, pp. 60-88

¹²⁷⁹ La préférence pour des mesures planifiées, la préférence pour une réinstallation permanente plutôt qu'un accueil temporaire pour ceux qui ne pourraient jamais retourner dans leur lieu d'origine, le respect des droits collectifs des populations déplacées, le principe d'une assistance internationale et le principe d'un partage des coûts à l'échelle internationale.

¹²⁸⁰ La proposition de F. BIERMANN et I. BOAS de créer une Convention sur les réfugiés climatiques a explicitement exclu, par exemple, « *la migration forcée provoquée par des mesures d'atténuation et d'adaptation au réchauffement de la planète, y compris la construction de barrages [...] et [...] les grandes plantations de biocarburants* », parce que les auteurs considéraient que l'impact de ces mesures devait être principalement attribué à une gouvernance médiocre au niveau local et national. Pour rendre leur proposition plus réaliste, ils ont aussi exclu les cas de migrations et de déplacements résultant d'autres types de dégradation de l'environnement, tels que les accidents industriels, les éruptions volcaniques ou les conflits résultant d'une dégradation environnementale étant donné qu'ils peuvent être pris en main par d'autres institutions.

¹²⁸¹ S. M. LEIDERMAN, H. WIJNBERG, « The Toledo initiative on environmental refugees and ecological restoration », Toledo, 9-10 juin 2004, pp. 9-10. Article consulté le 21 août 2021 : http://www.alofatuvalu.tv/FR/12_liens/12_articles_rapports/Toledo_Initiative.pdf

¹²⁸² D. CEFALÍ, *Pourquoi se mobilise-t-on ? Théories de l'action collective*, Paris, La découverte, coll. bibliothèque du Mauss, 2007, p. 26.

¹²⁸³ A. DAHAN, S. AYKUT, C. BUFFET, A. VIARD-CRETAT, *Les leçons politiques de Copenhague, Faut-il repenser le régime climatique ? op. cit.*, p. 37.

¹²⁸⁴ S. OLLITRAULT, « De la sauvegarde de la planète à celle des réfugiés climatiques : l'activisme des ONG », *op. cit.*, p. 24.

les risques qu'ils encouraient si les États ne parvenaient pas à un trouver un accord à travers des scènes de simulation de noyade ou de conférence de presse sous l'eau¹²⁸⁵. Le registre théâtral et le caractère de mise en scène dramatique, historiquement associés au registre des actions des ONG, sont désormais repris par des acteurs étatiques afin d'alerter l'opinion publique et les décideurs.

709. Le HCR et l'OIM ne peuvent faire abstraction de ce nouvel enjeu politique. Le politologue Guillaume Devin observe un mouvement d'ouverture des organisations internationales à l'égard des ONG¹²⁸⁶, qui s'accompagne parallèlement d'un essor d'une diplomatie publique transparente et d'un effort de transparence dans la communication. Le nombre d'ONG en relation avec des organisations internationales a considérablement augmenté dans les années 90 : le HCR avait moins de 20 ONG partenaires au milieu des années 1960, une centaine en 1980, 600 au début des années 2000 et plus de 900 en 2021¹²⁸⁷. Ces ONG peuvent prendre part aux consultations annuelles de préparation des sessions du Comité exécutif du HCR auxquelles elles sont invitées à participer et sont également associées aux activités opérationnelles du HCR, qui peut leur octroyer un soutien financier.

Paragraphe 2. L'internalisation, perfectible, des enjeux climatiques au sein du HCR et de l'OIM

710. À l'échelle internationale, une double prise de conscience émerge au début des années 90 sur le plan environnemental, par l'institutionnalisation des négociations sur le climat, mais également sur le plan migratoire, en raison de la tenue de discussions internationales relatives aux liens entre politiques migratoires et développement¹²⁸⁸. L'espace de gouvernance de discussions internationales sur le changement climatique élargit le champ de vision de la gestion des migrations en intégrant les facteurs environnementaux. Ces avancées dans deux espaces d'échanges distincts ont contribué à inscrire la migration environnementale à l'agenda intergouvernemental, ainsi qu'à celui de l'OIM et du HCR.

711. Dans le cas des déplacements liés aux changements climatiques et environnementaux, l'application du mandat du HCR est inopérante au regard de la Convention de Genève. De fait, l'implication et le positionnement dynamique du HCR dans l'espace des négociations climatiques ont révélé le pas de côté de l'institution, d'ordinaire très attachée au cadre strict de son mandat. Le rôle du HCR dans ce nouvel espace de gouvernance semble à première vue délicat. L'organisation doit faire face à une complexification accrue des enjeux, collaborer avec de nouvelles structures internationales et réorienter ses activités vers une approche coopérative et inclusive, puisqu'il ne peut assumer un élargissement de son mandat de protection (A). L'intégration de l'OIM dans ce nouvel espace de gouvernance caractérise une certaine volonté

¹²⁸⁵ S. OLLITRAULT, « De la sauvegarde de la planète à celle des réfugiés climatiques : l'activisme des ONG », *op. cit.*, p. 33.

¹²⁸⁶ G. DEVIN, « Les transformations du multilatéralisme », dans *Les organisations internationales. Entre intégration et différenciation*. Paris, Armand Colin, coll. Objectif Monde, 2022, p. 170.

¹²⁸⁷ *Ibid.*, p. 171.

¹²⁸⁸ D. IONESCO, « L'OIM et la gouvernance des migrations environnementales », *op. cit.* p. 91

d'expansion. En raison de la flexibilité de son mandat, de sa relative autonomie au regard des États et de ses compétences opérationnelles acquises sur le terrain, l'OIM se distingue cependant comme un acteur « proactif » sur le sujet des migrations environnementales et climatiques. (B).

A) Les migrations climatiques, un sujet hautement politique et incarné au HCR

712. Si le HCR rappelle maintes fois dans ses différents communiqués et publications, la définition précise du « réfugié » et les tâches de « protection » qui incombent à l'institution conformément à cette définition ; l'intérêt croissant à l'égard des « personnes de préoccupation »¹²⁸⁹ et des « personnes en mouvement » est manifeste¹²⁹⁰. Nommé en 2005 par le SGNU, le haut-commissaire aux Réfugiés des Nations Unies, Antonio Guterres, joue un rôle crucial dans l'évolution du discours de l'organisation en faveur de la migration climatique (1). Sous l'impulsion de ce dernier, le HCR étoffe son travail de recherche et de redéfinition doctrinale en multipliant les études et rapports produits sur les questions de changements climatiques et de migrations. Celui-ci s'accompagne de la formulation de propositions avec d'autres agences onusiennes à l'attention des négociateurs sur le climat en matière de gouvernance des déplacements liés au changement climatique¹²⁹¹(2).

1) L'incursion des déplacements climatiques à travers le discours politique d'Antonio Guterres (2007-2011)

713. Le HCR a été relativement lent à se saisir de la problématique des migrations environnementales, leurs conséquences humanitaires et le déficit normatif¹²⁹². La dégradation de l'environnement et le changement climatique ont été mentionnés comme facteurs de déplacement pour la première fois dans une déclaration liminaire d'Antonio Guterres à l'occasion de la session du Comité exécutif de 2007¹²⁹³. À cette occasion, Antonio Guterres rappelle que HCR a le « *devoir d'alerter les États sur ces difficultés et de les aider à trouver des réponses aux nouveaux défis qu'ils représentent* »¹²⁹⁴ en précisant que cette obligation relevait de « *[sa] responsabilité statutaire de développement progressif du droit international dans [son] domaine d'action* »¹²⁹⁵, et de son rôle en tant qu'institution des Nations Unies

¹²⁸⁹ Voir Chapitre I, pp. 104-105, paragraphe 252.

¹²⁹⁰ L. MAERTENS, « Le HCR et l'appropriation progressive de l'agenda environnemental », *op. cit.*, p. 115.

¹²⁹¹ *Ibid.*, p. 118.

¹²⁹² C. COURNIL, B. MAYER, *Les migrations environnementales, enjeux et gouvernance*, *op. cit.*, p.88.

¹²⁹³ Discussions clés du Comité exécutif ayant eu lieu en 2007 et 2011, commençant avec la Déclaration liminaire de M. Antonio Guterres, Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, à la 58e session du Comité exécutif du Programme du Haut-Commissariat, Genève, 1er octobre 2007, dans laquelle il cite la dégradation de l'environnement et le changement climatique parmi les motifs de départ.

¹²⁹⁴ *Ibid.*

¹²⁹⁵ J. RIERA, « Challenges relating to Climate Change Induced Displacement », observations du conseiller politique adressées au directeur de la protection internationale du HCR, lors de la conférence « Des millions de

« assumant des responsabilités et exerçant ses compétences dans le domaine du déplacement forcé »¹²⁹⁶.

714. À défaut de critiquer le cadre trop strict de son mandat, Antonio Guterres se place dans une posture d'anticipation et présente plusieurs hypothèses relatives à un élargissement de l'interprétation du « réfugié » à l'aune de nouveaux aléas climatiques et environnementaux : « Certains mouvements susceptibles d'être provoqués par le changement climatique pourraient effectivement relever du cadre traditionnel du droit des réfugiés, ce qui impliquerait de mobiliser des instruments internationaux ou régionaux relatifs aux réfugiés, ou des formes complémentaires de protection, ainsi que le mandat du HCR¹²⁹⁷. » Antonio Guterres présente le changement climatique comme un facteur parmi d'autres de déplacement forcé, mais relève qu'il est nécessaire d'améliorer la compréhension et la recherche sur ces processus ainsi que sur les impacts et l'ampleur des déplacements liés au changement climatique et évite ainsi soigneusement la piste d'un lien de causalité entre environnement ou climat et réfugié¹²⁹⁸ : « *Le HCR émet de sérieuses réserves quant à la terminologie et la notion de réfugiés environnementaux ou de réfugiés climatiques, car ces termes n'ont aucun fondement dans le droit international des réfugiés.* »¹²⁹⁹. Il insiste également sur l'importance de la coopération entre le HCR et les États et de la solidarité internationale¹³⁰⁰ et appelle les États à se mobiliser

personnes sans protection : le changement climatique entraîne des déplacements dans les pays en développement », Berlin, 29 janvier 2013, p. 6.

¹²⁹⁶ A. GUTERRES, « Changements climatiques, catastrophes naturelles et déplacement humain : Une perspective du HCR », 23 octobre 2008 p. 1. Article consulté en ligne le 7 mai 2022 : <http://www.unhcr.org/fr/4b151c14e.pdf>.

¹²⁹⁷ ECOSOC 2011 (LXI), 2 août 1976, voir A/RES/31/35 « Rapport du Haut-Commissaire au HCR » 30 novembre 1976 et A/RES48/118 « Assistance aux réfugiés, aux rapatriés et aux personnes déplacées en Afrique », 24 mars 1994 : « *L'exemple le plus évident est celui des mouvements de réfugiés provoqués par un conflit armé enraciné dans des facteurs environnementaux. Aujourd'hui déjà, certains commentateurs ont fait valoir que les conflits portant sur les sources d'énergie, les terres fertiles et l'eau douce sont parmi les facteurs qui alimentent la crise dans la région du Darfour au Soudan. Les problèmes liés au climat devraient devenir un facteur de conflit encore plus direct et commun et si d'autres conflits de cette nature se manifestent de cette nature, la demande de protection et d'assistance dans le cadre du statut de réfugié augmentera. Le cadre existant pose déjà un problème important dans le contexte des personnes fuyant la violence, où le régime est fragile. Il peut également y avoir des situations où les victimes de catastrophes naturelles fuient leur pays parce que leur gouvernement a consciemment décidé de ne pas les protéger. Dans de tels scénarios, les personnes concernées pourraient légitimement être des réfugiés au sens traditionnel du terme* ».

¹²⁹⁸ L. MAERTENS, « Le HCR et l'appropriation progressive de l'agenda environnemental », *op. cit.* p. 113.

¹²⁹⁹ Discours d'Antonio GUTERRES, Haut-Commissaire aux Réfugiés (HCR), 3^{ème} comité des Nations Unies, 62^{ème} session, 8 novembre 2007, New York : « *Le HCR est d'avis que l'utilisation de cette terminologie pourrait potentiellement miner le régime juridique international de protection des réfugiés dont les droits et obligations sont très clairement définis. Si les facteurs environnementaux peuvent contribuer à susciter des mouvements transfrontaliers, ils ne constituent pas, en soi, un motif d'octroi du statut de réfugié. Néanmoins, le HCR reconnaît qu'il existe effectivement certains groupes de migrants qui ne relèvent pas actuellement de la protection internationale, actuellement en dehors du champ d'application de la protection internationale, qui ont besoin d'une aide humanitaire et/ou d'autres formes d'assistance. Certains États et ONG ont suggéré que la Convention de 1951 sur les réfugiés soit simplement amendée et expressément étendue pour inclure les personnes qui ont été déplacées à travers les frontières en raison du changement climatique à long terme ou de catastrophes naturelles soudaines. Le HCR considère que toute initiative visant à modifier cette définition risquerait d'entraîner une renégociation de la Convention de 1951 sur les réfugiés, ce qui ne serait pas justifié par les besoins réels. De plus, au regard de l'environnement politique actuel, cela pourrait entraîner un abaissement des normes de protection des réfugiés et même remettre en cause le statut international des réfugiés* ».

¹³⁰⁰ *Ibid* : « *Pour répondre à ces défis, il est probable que l'on dépende de plus en plus des partenariats préexistants avec les pays touchés par le changement climatique et qu'il soit nécessaire de renforcer, dans la mesure du possible, les dialogues entre les gouvernements concernés et le HCR. L'amélioration des relations avec les gouvernements et les organisations partenaires figurera en bonne place dans les efforts du HCR pour minimiser*

pour faire face à la nouvelle situation, dans laquelle « *de plus en plus de personnes sont contraintes de partir en raison d'un dénuement extrême, de la dégradation de l'environnement et du changement climatique* »¹³⁰¹.

715. En 2008, le Haut-Commissaire au HCR s'est appuyé de nouveau sur sa fonction de porte-parole médiatique pour accorder un entretien au média britannique « *The Guardian* » afin de souligner l'intérêt de l'organisation pour l'évolution de la catégorisation des réfugiés, à l'épreuve du changement climatique¹³⁰². Prolongeant cette prise de position, le Haut-Commissaire adjoint au HCR, L. Craig Johnstone, annonçait en décembre 2008 à l'occasion de la quatorzième Conférence des parties de la CCNUCC qui se tient à Poznan que 250 millions de personnes pourraient être amenées à se déplacer au milieu du siècle en raison de l'évolution du climat, des conditions météorologiques extrêmes, de la baisse des réserves d'eau et de la dégradation des terres agricoles¹³⁰³.

716. En 2008, le HCR sous l'égide d'Antonio Guterres s'intéresse à la question de la migration forcée liée aux effets du changement climatique sous deux angles. Le premier angle est celui du déplacement forcé pour cause de conflit lié aux effets du changement climatique : « *Certains mouvements susceptibles d'être amorcés par les changements climatiques pourraient de fait tomber dans le cadre traditionnel du droit des réfugiés, ce qui les amènerait à relever des instruments internationaux ou régionaux concernant les réfugiés ou des formes complémentaires de protection ainsi que du mandat du HCR. L'exemple le plus évident est celui des mouvements de réfugiés provoqués par un conflit armé découlant de facteurs environnementaux. Ces conflits et déplacements se sont produits dans un certain nombre de situations. Déjà aujourd'hui, certains commentateurs ont avancé que le conflit est généré par la recherche de sources d'énergies, de terres fertiles et d'eau potable. Ces facteurs alimentent la crise dans la région du Darfour au Soudan. Les questions liées au climat devraient devenir un facteur encore plus direct et commun de conflits. Alors que ces conflits se multiplieront, les demandes de protection et d'assistance dans le cadre des réfugiés ne feront qu'augmenter* »¹³⁰⁴.

717. Le deuxième scénario ayant des implications pour le HCR a trait à la manifestation éventuellement la plus dramatique des changements climatiques : « *c'est-à-dire le scénario de la submersion des îles telles que les Maldives, Tuvalu et Vanuatu dont les habitants pourraient être obligés de chercher refuge ailleurs du fait de l'élévation du niveau de la mer et de l'inondation des régions les plus basses. Cela pourrait exiger de la part du HCR un rôle*

les impacts du changement climatique et s'y adapter dans les opérations concernant les réfugiés, les rapatriés et les déplacés internes ».

¹³⁰¹ *Ibid.*

¹³⁰² The Guardian, « *Conflicts fuelled by climate change causing new refugee crises, warns UN* », 16 juin 2008 : le Haut-Commissaire relève qu'il « *est de plus en plus difficile de catégoriser les personnes déplacées en raison des impacts combinés des conflits, de l'environnement et des pressions économiques. Alors que le terme "réfugié" ne décrit qu'une étroite sous-catégorie de migrants forcés dans le monde, il est souvent appliqué à tort à ceux qui se déplacent (ou dont on prévoit qu'ils se déplaceront) pour des raisons environnementales ou climatiques* ».

¹³⁰³ HCR, « *Top official UNHCR warns about displacement from climate change* », 9 décembre 2008. Article consulté en ligne le 24 mars 2022 : <https://www.unhcr.org/news/latest/2008/12/493e9bd94/top-unhcr-official-warns-displacement-climate-change.html>

¹³⁰⁴ HCR, « *Changements climatiques, catastrophes naturelles et déplacement humain* », discours d'A. GUTERRES, 23 octobre 2008

concernant ces personnes obligées de chercher la sécurité à l'étranger, du moins s'il peut s'ensuivre des cas d'apatridie. Dans d'autres scénarios où les changements climatiques et les catastrophes naturelles pourraient conduire à des mouvements de population transfrontaliers, les personnes pourraient ne pas répondre aux critères clés d'octroi du statut de réfugié contenus dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, le caractère forcé de ces mouvements et leur classification nécessiteraient une analyse plus approfondie. »¹³⁰⁵

718. Ce premier discours prend un tournant opérationnel lorsqu'en 2008, le HCR crée un groupe de travail interne sur le changement climatique chargé de contribuer au groupe de travail du Comité IASC¹³⁰⁶ sur le changement climatique. Dans un document intitulé « *Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective* » publié par le HCR en 2008 et révisé en avril 2009, l'organisation identifiait trois domaines d'engagement de l'institution : la gestion des opérations, les stratégies de protection et le plaidoyer¹³⁰⁷. En juin 2009, l'AGNU adopte la résolution A/63/L.8, parrainée par plus de 90 pays, sur le changement climatique et ses possibles implications en matière de sécurité¹³⁰⁸. Cette résolution demandait au SGNU de produire un rapport sur cette question. L'OIM, tout comme le HCR, a contribué à ce rapport, dans leurs domaines de compétence. Le SGNU a identifié dans le rapport cinq risques majeurs, dont deux relèvent des questions migratoires ou du mandat du HCR.

719. En septembre 2009, Antonio Guterres a présenté devant le Comité exécutif du HCR son souhait d'intégrer le HCR au groupe référent sur la protection, géré par l'UNICEF, et le Haut-Commissariat pour les droits de l'Homme afin de travailler sur les mobilités forcées liées aux aléas climatiques¹³⁰⁹. En décembre 2009 à l'occasion de la COP15 de Copenhague, Antonio

¹³⁰⁵ *Ibid.*

¹³⁰⁶ À travers le Comité IASC, le HCR codirige le sous-groupe sur les migrations et les déplacements, dont la mission consiste à aider à l'élaboration d'une stratégie de plaidoyer humanitaire commune sur cette question et à la préparation des soumissions conjointes pour la COP et la CCNUCC.

¹³⁰⁷ HCR, « *Changements climatiques, catastrophes naturelles et déplacement humain : Une perspective du HCR* », 2009, p.2. Antonio Guterres commença son discours en interpellant les États quant au « *processus de changement climatique — et les multiples catastrophes naturelles qu'il engendrera — va, en toute certitude, accroître l'ampleur et la complexité de la mobilité et du déplacement des personnes. Jusqu'à présent, la communauté internationale s'est principalement concentrée sur les aspects scientifiques du changement climatique, dans le but de comprendre les processus en jeu et d'atténuer l'impact de l'activité humaine. Pourtant, le changement climatique est susceptible de poser des problèmes et des défis humanitaires. En tant que tel, il présente un intérêt direct pour les agences humanitaires, notamment le HCR* ».

¹³⁰⁸ AGNU, Résolution A/63/281, *Changements climatiques et leurs répercussions sur la sécurité*, 3 juin 2009 : « *Aux termes de la résolution A/63/L.8/rev.1, qui était parrainée par plus de 90 pays, l'Assemblée générale reconnaît être profondément préoccupée par les répercussions que les effets néfastes des changements climatiques, notamment l'élévation du niveau des mers, pourraient avoir sur la sécurité, invite les organes pertinents de l'Organisation des Nations Unies à intensifier, dans le cadre de leurs mandats respectifs, les efforts qu'ils consacrent pour examiner et traiter le problème des changements climatiques, notamment les répercussions que ceux-ci pourraient avoir sur la sécurité* »

¹³⁰⁹ HCR, « *Opening Statement by Mr. António Guterres, at the 60th Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom)* », Geneva, 28 September 2009. Lien accessible à : <http://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/4ac314009/opening-statement-mr-antonio-guterres-united-nations-high-commissioner.html> : « *La plupart des déplacements dus au changement climatique seront internes et l'obligation première de protection incombera aux États mais il faudra également trouver des instruments pour les populations qui traversent les frontières internationales et qui ne peuvent pas retourner dans leur pays. Le HCR continue également à renforcer son partenariat avec les Nations Unies et d'autres agences clés. Des retraites de haut niveau ont été organisées avec l'OCHA, l'OIM et le CICR. Compte tenu du caractère central de la question pour le travail du HCR, nous avons participé activement aux préparatifs des agences des Nations Unies pour la conférence mondiale sur le changement climatique à Copenhague en décembre.* »

Guterres s'exprime à nouveau en faveur de « *la création d'instruments juridiques et de mécanismes de protection plus flexible que la convention de 1951, mais qui impose des obligations aux États, comme une convention de protection temporaire* »¹³¹⁰.

720. Le HCR publie en 2010 un document sur les défis de protection dans lequel les catastrophes et le changement climatique figurent parmi les nouveaux facteurs de déplacements¹³¹¹. Pour la première fois, l'organisation envisage d'élaborer des cadres normatifs et suggère que des « *instruments supplémentaires [soient] mis en place pour traduire les besoins des déplacés en formes tangibles de protection* »¹³¹². Ce rapport est présenté à l'occasion d'un événement auquel participent, entre autres, des représentants d'États et le Haut-Commissaire¹³¹³. D'une posture prudente, dont l'objectif était vraisemblablement de rassurer les États d'un élargissement de la notion de protection à de nouvelles catégories de personnes déplacées, Antonio Guterres, assume alors son engagement en faveur des victimes de catastrophes naturelles et d'aléas climatiques¹³¹⁴.

721. Le discours politique assumé du Haut-Commissaire au HCR a néanmoins suscité de vives réactions de la part des membres du comité exécutif, ces derniers faisant part de leur forte opposition à un élargissement du champ d'action de l'organisation¹³¹⁵. Des pays donateurs, notamment l'Australie et les États-Unis, se sont montrés très défavorables au paragraphe proposé dans le communiqué final reconnaissant le changement climatique comme un nouveau facteur de déplacement forcé. Plusieurs États ont vivement reproché au HCR de chercher « de nouveaux clients » et lui rappelèrent son obligation de se concentrer sur son mandat originel pour ne pas disperser ses capacités et ainsi déplorer un manque de financements trop important, alors que l'institution déplorait le manque de financements pour les réfugiés¹³¹⁶.

722. Dans une lettre du 22 septembre 2010 adressée par le représentant permanent australien au Haut-Commissaire au HCR, des explications supplémentaires sont demandées quant aux capacités fondamentales de l'Organisation de subvenir à ce nouveau rôle de protection des victimes de catastrophes naturelles en plus du mandat actuel¹³¹⁷. Plusieurs États communiquent leur souhait d'obtenir davantage d'informations et d'analyses concernant les répercussions sur les capacités du HCR à remplir son mandat principal et sur les ressources

¹³¹⁰ G. ALLIX, « Interview d'Antonio Guterres, La distinction entre réfugiés et déplacés est dépassée », *Le Monde*, 16 décembre 2009 : « Pour M. Guterres, nul besoin de créer une nouvelle agence pour appliquer ces futurs dispositifs : “Le HCR est prêt à jouer son rôle, avec d'autres. Et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) est là, même si les États n'ont jamais voulu lui donner de pouvoir.” L'OIM qui a proposé une définition large des réfugiés climatiques et appelés, le 8 décembre, à revoir les conventions existantes ». Article consulté en ligne le 19 juillet 2022 : https://www.lemonde.fr/le-rechauffement-climatique/article/2009/12/15/antonio-guterres-la-distinction-entre-refugies-et-deplacés-est-depassée_1280843_1270066.html

¹³¹¹ HCR, « *Dialogue du Haut-Commissaire : Lacunes et réponses de protection* », Document de base, p. 2, 30 novembre 2010.

¹³¹² *Ibid.*

¹³¹³ HCR « *Dialogue 2010 du Haut-Commissaire sur les défis de la protection* », 8 décembre 2010.

¹³¹⁴ HCR, « *Les changements climatiques pourraient devenir une source majeure de déplacements* », 16 décembre 2009, consultés en ligne le 12 septembre 2022 : <https://www.unhcr.org/fr/news/stories/2009/12/4b2a5aaa9/changements-climatiques-pourraient-devenir-source-majeure-deplacements.html>

¹³¹⁵ L. MAERTENS, « Le HCR et l'appropriation progressive de l'agenda environnemental », *op. cit.*, p. 122.

¹³¹⁶ S. GOODWIN-GILL, J. Mc ADAM, « UNHCR and climate change, disasters and displacement », 2017, p. 16.

¹³¹⁷ *Ibid.*, p. 16.

financières et humaines, s'il venait à assumer officiellement un rôle en matière de protection¹³¹⁸. Enfin, il n'est fait aucune mention de la part des États d'une volonté de réviser le mandat du HCR¹³¹⁹.

723. La politologue L. Maertens relève plusieurs nuances dans la position des États quant à l'appropriation de cette nouvelle thématique à l'agenda du HCR. Si l'opposition à un élargissement du mandat en faveur d'une protection des personnes déplacées par des catastrophes naturelles est indéniable, l'institution reçoit certains soutiens, dont celui des États-Unis pour financer une partie des opérations en faveur des victimes de catastrophes naturelles¹³²⁰. Dans sa réponse du 27 septembre 2010, le Haut-Commissaire tente d'apaiser ces préoccupations en insistant sur la nécessité de redéfinir les mécanismes de réponse aux catastrophes naturelles et aux déplacements de population et leurs financements¹³²¹. Lors du lancement des principes de Nansen à Oslo en 2011, Antonio Guterres lance un appel pour un « programme de soutien massif aux pays les plus affectés au changement climatique »¹³²².

2) *L'intégration d'un nouveau champ d'action climatique sous tension diplomatique au HCR*

724. Le 26 octobre 2010, le Haut-Commissaire au HCR adressa un courrier au Coordinateur des Secours d'Urgence (CSU) quant à l'absence de direction du groupe de protection auprès des victimes de catastrophes naturelles et proposa que le HCR remplisse cette fonction de coordination¹³²³. Le CSU fit part de son accord dans une lettre datée du 15 novembre 2010, en proposant que le HCR soit désigné responsable de la coordination du groupe de protection dans les situations de catastrophe, sauf avis contraire de l'État concerné. Le projet a été étudié et adopté par les dirigeants du Comité IASC le 15 décembre 2010¹³²⁴.

725. En février 2011, le HCR organise une réunion d'experts sur le changement climatique et les déplacements forcés dont l'un des objectifs stratégiques est de constituer une base de

¹³¹⁸ *Ibid.*, p. 17 : « Il a également été soulevé que le HCR devrait planifier plus clairement ses relations opérationnelles avec les organisations partenaires (notamment le HCDH, le BCAH et l'UNICEF) ».

¹³¹⁹ *Ibid.*, p. 17. Informations extraites de la lettre classée dans les dossiers internes du HCR. Voir aussi la Division de la protection internationale, 24 juin 2010, « *UNHCR's Leadership of the Protection Cluster in Natural Disasters* », pour un résumé du contexte, de l'expérience et du rôle de l'UNHCR à ce jour et des propositions concernant le leadership et la mise en œuvre.

¹³²⁰ L. MAERTENS, « Le HCR et l'appropriation progressive de l'agenda environnemental », *op. cit.*, p. 123.

¹³²¹ S. GOODWIN-GILL, J. Mc ADAM, « UNHCR and climate change, disasters and displacement », *op. cit.*, p. 17 : « Lettre classée dans les dossiers internes du HCR. Il rappelait également les investissements du HCR dans le recrutement, la formation et les partenariats afin de pouvoir répondre à la fois au mandat et aux difficultés liées aux personnes déplacées dans leur propre pays ; et soulignait la "valeur ajoutée" pour les réfugiés de l'engagement de l'institution dans des activités humanitaires plus larges réalisées à la demande des États ».

¹³²² UN News Center, « *New Tools Needed to Cope with Climate Change Migrations, UN Agency Says* », 6 juin 2021.

¹³²³ S. GOODWIN-GILL, J. Mc ADAM, « UNHCR and climate change, disasters and displacement », *op. cit.*, p. 18 : « Il proposait deux conditions préalables essentielles : (a) le consentement clair de l'État concerné ; et (b) une demande de la part du coordonnateur humanitaire, suivie de consultations étroites avec le gouvernement et l'équipe de pays pour l'action humanitaire ».

¹³²⁴ *Ibid.* Lettres classées dans les dossiers internes du HCR.

preuves solides et récentes fournies par des experts quant aux déplacements forcés liés à des catastrophes naturelles¹³²⁵. Les participants, dont plusieurs États et ONG s'accordent sur les points suivants : « *Les États, en coopération avec le HCR et d'autres organisations internationales, sont encouragés à étudier cette perspective plus en profondeur. Il conviendrait aussi de voir si un tel cadre ou instrument ne devrait pas également porter sur d'autres formes contemporaines de déplacement externe* »¹³²⁶.

726. En janvier 2011, une notification du projet pilote est communiquée aux membres du Comité exécutif du HCR, assortie d'une garantie par le Haut-Commissaire d'assumer la responsabilité du mandat de l'organisation¹³²⁷. Le projet, validé par une moitié des délégués a pour objectif de formaliser le rôle assumé dans la pratique par le HCR dans le cadre de sept situations de catastrophe entre 2004 et 2011¹³²⁸, « *les délégations [demandaient] clairement de différer la désignation du HCR comme agence chef de file de la protection dans les situations de catastrophes naturelles jusqu'à ce que les questions en suspens soient résolues* »¹³²⁹. Ce projet fait l'objet d'un accueil relativement favorable de la part des États lors d'une réunion consultative informelle, lesquels approuvent cet essai et réitèrent l'appel à la consultation inter institutions. Cependant, lors des échanges des États et du HCR en juin 2011 à l'occasion du Comité permanent de l'organisation¹³³⁰, plusieurs délégations étatiques émettent des réserves quant à la pertinence de permettre à l'Organisation d'assumer des responsabilités et des activités supplémentaires et suggèrent qu'elle axe ses efforts sur la mise en œuvre plus efficace des outils existants.

727. Lors de la réunion plénière du Comité exécutif en octobre 2011, le Haut-Commissaire a confirmé que le HCR continuerait d'œuvrer en faveur de la protection des

¹³²⁵ K. WARNER, « Climate change induced displacement : adaptation policy in the context of the UNFCCC climate negotiations », UNHCR, Division de la protection internationale, mai 2011, p. 3, en ligne : <http://www.unhcr.org/4df9cc309.html> consulté le 15 juin 2015

¹³²⁶ HCR, « *Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement* », Bellagio, Réunion d'experts, 22–25, février 2011, p. 1.

¹³²⁷ S. GOODWIN-GILL, J. Mc ADAM, « UNHCR and climate change, disasters and displacement », *op. cit.*, p. 19 : « *Lettre du 17 juin 2011 adressée par le Haut-Commissaire au président du Comité exécutif. Le Comité exécutif a été informé lors d'une réunion consultative informelle le 2 février 2011. Le HCR a également adressé une réponse détaillée aux questions soulevées par le Secrétaire d'État adjoint des États-Unis à la Population, aux Réfugiés et à la Migration, concernant les relations interinstitutions, les ressources impliquées, le financement et la réduction des risques de catastrophe (UNHCR a souligné que cette dernière question relève du mandat d'autres agences). D'autres questions ont été soulevées par les gouvernements à travers le Groupe africain sous la forme d'"accord", à savoir : (a) l'État concerné doit donner son consentement avant, mais également tout au long de l'opération ; (b) la zone des opérations doit être déterminée par l'État, en consultation avec l'UNHCR ; (c) toutes les opérations de l'UNHCR menées dans le cadre de situations de catastrophes naturelles doivent être financées au moyen de contributions volontaires et ne doivent pas affecter les programmes de son mandat principal ; (d) les programmes déployés dans le cadre de catastrophes naturelles ne devront pas nécessairement fournir des solutions durables ; (e) un des objectifs principaux de l'UNHCR doit être de contribuer au renforcement des capacités nationales du pays concerné, de sorte qu'il soit capable de gérer de telles situations dans le futur ; et (f) toutes les opérations de l'UNHCR doivent mener en pleine coordination et coopération avec l'État concerné* ».

¹³²⁸ *Ibid.*, p. 20. Comité exécutif du HCR, Rapport de la cinquante et unième réunion du Comité permanent « *Rôle du HCR à l'appui d'une meilleure réponse humanitaire pour la protection des personnes touchées par les catastrophes naturelles* », document officiel des Nations Unies EC/62/SC/CRP.19, paragr. 4–6 juin 2011.

¹³²⁹ *Ibid.*, paragraphe 32.

¹³³⁰ *Ibid.*, paragraphe 31.

personnes déplacées dans de telles circonstances au cas par cas¹³³¹. Les États reconnaissent l'existence de lacunes dans le leadership en matière de protection et qu'en conséquence, le rôle du HCR est important. Ainsi, la Norvège a rappelé l'ampleur de la famine dans la corne de l'Afrique, le nombre accru de personnes déplacées à cause d'aléas naturels et l'absence d'un cadre approprié régissant la protection¹³³². L'Allemagne a indiqué que le système humanitaire devait s'adapter afin de traiter les questions « comme le changement climatique, les nouveaux modèles de catastrophes naturelles, les inondations et l'insécurité de l'accès à l'eau et les conflits armés »¹³³³. La Chine et la Namibie ont soutenu le renforcement des systèmes d'intervention d'urgence et de la coordination avec les autres agences¹³³⁴. Des acteurs non étatiques la communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont également appuyé le rôle de direction du HCR dans des contextes de déplacements de population liés à des catastrophes¹³³⁵.

728. Durant ces échanges, la Fédération de Russie et l'Inde ont été les seuls pays à émettre des réserves. La première considérait que le régime international de protection doit continuer à être régi par la Convention de Genève et son Protocole de 1967, et que le mandat du HCR ne doit pas être modifié¹³³⁶. La seconde appelait à ne pas faire l'amalgame entre « les questions relatives à l'asile et celles relatives aux migrations, y compris leurs liens avec les changements climatiques »¹³³⁷. De la mise à l'agenda houleuse de la question climatique, les juristes Jane Mc Adam et Sarah Goodwin-Will analysent cependant que l'organisation a toujours été en mesure de poursuivre le dialogue à ce sujet, de renforcer son rôle actif dans la réponse aux besoins de protection¹³³⁸ et de participer au développement progressif en contribuant à des initiatives dirigées par les États ne relevant pas du cadre du Comité exécutif.

729. À l'occasion de la célébration des 60 ans de la Convention de Genève en décembre 2011, le HCR dépasse l'étape du discours et de la production de document de recherche pour suggérer aux États le développement d'un cadre normatif¹³³⁹. L'institution propose d'élaborer

¹³³¹ S. GOODWIN-GILL, J. Mc ADAM, « UNHCR and climate change, disasters and displacement », *op. cit.*, p. 21. Comité exécutif du HCR, Compte-rendu analytique de la 648^{ème} séance, A/AC.96/SR.648, paragr. 15, 3 octobre 2011.

¹³³² *Ibid.*, p. 21. Nations unies, A/AC.96/SR.649, paragr. 2 et 5, 3 octobre 2011 ; voir aussi les observations de Djibouti, paragr. 8.

¹³³³ *Ibid.*, paragr. 9 et 10.

¹³³⁴ Nations unies, A/AC.96/SR.651, paragr. 20 et 24, 30 décembre 2011.

¹³³⁵ Nations Unies, A/AC.96/SR.653, paragr. 13 et 19, 5 octobre 2001.

¹³³⁶ Nations unies, A/AC.96/SR.649, *op. cit.*, paragr. 60

¹³³⁷ Nations Unies, compte-rendu analytique de la 652^{ème} séance, document officiel des Nations Unies A/AC.96/SR.652, paragr. 5, 5 octobre 2011.

¹³³⁸ S. GOODWIN-GILL, J. Mc ADAM, « UNHCR and climate change, disasters and displacement », *op. cit.*, p. 20. En avril 2014, le CBAH et le HCR ont publié une note conjointe sur les situations de déplacements multiples et la coordination dans la pratique, décrivant les responsabilités et les rôles respectifs des institutions, lesquels ont ensuite été mieux précisés en septembre 2016.

¹³³⁹ *Ibid.*, p. 20. HCR, « Événement intergouvernemental au niveau ministériel des États membres des Nations Unies à l'occasion du soixantième anniversaire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et du cinquantième anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie (7-8 décembre 2011) », 18 novembre 2011. Note d'information pour les tables rondes, document officiel des Nations Unies HCR/MINCOMMS/2011/08, p. 4. Le HCR a déjà mené quelques travaux normatifs sur l'apatridie et les déplacements liés au changement climatique, toutefois, le consensus aujourd'hui est que cette voie est vaine, car elle implique un trop grand nombre de variables (notamment questions non résolues dans le droit international concernant la détermination du moment où un État cesse d'exister) et qu'il existe d'autres domaines dans lesquels

un cadre d'orientation s'appliquant aux situations de déplacement à travers les frontières autres que celles qui sont couvertes par la Convention relative au statut des réfugiés, notamment celles provoquées par le changement climatique et les catastrophes.

730. Poursuivant sa conquête politique pour un élargissement de ses attributions en matière de protection, le Haut-Commissaire s'adresse en novembre 2011 au CSNU, alertant quant à l'augmentation du nombre de personnes « *contraintes de fuir pour des raisons non prévues par la Convention de 1951 relative au statut de réfugié* »¹³⁴⁰ et décrivait le changement climatique comme « *le grand défi de notre temps [...] qui s'ajoute à l'ampleur et à la complexité des déplacements humains* »¹³⁴¹. Il appelle la communauté internationale à « *formuler et adopter un ensemble de principes, visant spécifiquement à renforcer la protection et à trouver des solutions pour les personnes qui ont été contraintes de quitter leur pays à la suite de catastrophes naturelles et qui ne peuvent pas être considérées comme des réfugiés en vertu du droit international* »¹³⁴². Du discours, le HCR se positionne désormais comme un acteur producteur de normes et gestionnaire d'opérations en faveur d'un nouveau public de bénéficiaires.

731. Le HCR privilégie la piste d'un « *cadre ou d'un instrument directeur global à appliquer aux situations de déplacement externe autres que celles couvertes par la Convention de 1951, en particulier les déplacements résultants de catastrophes soudaines* » et mentionne le recours aux Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, en l'espèce applicables aux situations de déplacement en raison de facteurs climatiques. Le recours à un instrument de protection relatif aux déplacés internes écarte *de facto* une référence aux termes de « *réfugiés climatiques* » ou « *réfugié environnemental* », qualifiés par le HCR d'« *inexactes et trompeurs* »¹³⁴³.

732. Le HCR rappelle la nécessité d'adopter une approche collaborative fondée sur les principes de la coopération internationale et de la transparence et le partage des responsabilités. Dans cette communication, il s'est positionné en tant que « *partenaire* » des États et des autres organisations, réfutant ainsi un potentiel leadership sur ce sujet dont les délimitations juridiques

le HCR pourrait mieux investir son énergie. Toutefois, certains enseignements utiles du contexte d'apatridie pourraient être adaptés, par exemple, lorsque les naissances ne sont pas enregistrées, lorsque les registres sont détruits (p. ex., inondations), lorsque les femmes ne peuvent pas transmettre leur nationalité, etc., des situations qui peuvent poser un problème en cas de catastrophe ou lorsque les personnes sont forcées de se déplacer et ne peuvent pas transmettre leur nationalité à leurs enfants. Par exemple, au lendemain du séisme d'Haïti en 2010, le rôle de prévention de l'apatridie du HCR a été fondamental en Haïti et dans les États voisins où les personnes d'origine haïtiennes vivaient sans papiers et dans l'impossibilité de déclarer les naissances et, par conséquent, étaient privées d'accès aux droits fondamentaux.

¹³⁴⁰ A. GUTERRES, « *Maintenance of International Peace and Security : New Challenges to International Peace and Security and Conflict Prevention* », déclaration du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, New York, 23 novembre 2011. Consulté en ligne le 18 septembre 2022 : <http://www.unhcr.org/4ee21edc9.html>. 91

¹³⁴¹ *Ibid.*, p. 3. Le Haut-Commissaire au HCR précise toutefois, que « *le changement climatique n'est pas une variable indépendante, mais qu'il interagit, voire renforce, les autres déséquilibres à l'échelle mondiale* ».

¹³⁴² *Ibid.*, pp. 5–6.

¹³⁴³ HCR, « *Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement* », *op. cit.*, p.1., : « *The terms of "climate refugee" and "environmental refugee" should be avoided as they are inaccurate and misleading* ».

suscitent la méfiance de nombreux États¹³⁴⁴. Enfin, le HCR rappelle son adhésion au courant doctrinal présentant la migration en tant que stratégie rationnelle d'adaptation au changement climatique, considérant que les programmes ou actions en faveur de ce processus doivent être soutenus par l'organisation.

B) La quête d'un renforcement de légitimité de l'OIM dans le champ climatique au moyen d'un investissement du champ d'action climatique

733. Les organisations internationales et leurs bureaucraties sont tenues de réinvestir leurs anciennes compétences afin de préserver leur pertinence dans un environnement concurrentiel¹³⁴⁵. L'engagement de l'OIM résulte de la volonté de l'organisation d'acquérir une légitimité et d'être pertinente pour les États en s'engageant dans les grandes questions mondiales¹³⁴⁶. L'intérêt de l'OIM pour l'impact des facteurs environnementaux sur les migrations puis, plus spécifiquement, ceux du changement climatique répond à une stratégie de positionnement précurseur (1). Au sein de la gouvernance internationale sur le changement climatique, l'OIM a réaffirmé sa légitimité tout en ouvrant la voie à l'élargissement de leur mandat. L'important travail de recherche et de publication mené par l'OIM sur le changement climatique et la migration, ainsi que le portage politique par le directeur général sur l'expertise de l'OIM en matière de migration lui a ainsi permis de valider sa légitimité sur le plan de l'expertise pour ainsi la transformer sur le plan institutionnel et diplomatique (2).

1) Le positionnement précurseur de l'OIM

734. L'OIM est une organisation centrale du débat sur la migration environnementale depuis 1992, date à laquelle elle a organisé une série de consultations sur les interconnexions entre l'environnement et la migration, dans le cadre de la CNUCED à Rio de Janeiro. L'OIM a été parmi les premières institutions à entreprendre des recherches et proposer des pistes d'action et de gouvernance sur les migrations environnementales. L'OIM insiste sur la nécessité de

¹³⁴⁴ *Ibid.*, p.8. « Plus précisément, le HCR, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), l'Organisation internationale du travail (OIT) et d'autres organisations internationales concernées, peuvent soutenir les organisations régionales et sous-régionales pour mettre en œuvre des approches régionales, y compris le développement d'une expertise pertinente, la conception et la mise en œuvre de systèmes d'alerte précoce, d'évaluations de la vulnérabilité et de stratégies d'adaptation, améliorer l'accès des États en développement aux ressources financières et techniques et/ou renforcer la capacité des organismes régionaux à répondre aux besoins des personnes déplacées par des événements liés au climat, coordonner les efforts régionaux aux niveaux politique et technique pour renforcer la capacité d'adaptation des pays en premier lieu, aider les pays à élaborer des accords bilatéraux afin que des garanties appropriées soient mises en place pour les personnes/communautés qui choisissent de migrer soit en prévision, soit en raison des manifestations de catastrophes liées au climat à évolution lente, soutenir la conception et la mise en œuvre de programmes de migration dans et à l'extérieur d'un pays ou d'une région touchée ».

¹³⁴⁵ L. MARIEKE, L. MAERTENS, *Why IO hate politics. Depoliticizing the world*, Routledge, 2021, p. 139

¹³⁴⁶ N. HALL, « Moving beyond Its Mandate? UNHCR and Climate Change Displacement », dans *Journal of international Organization Studies* 4, no. 1, 2013, pp. 95-98.

considérer les incidences des migrations, plus particulièrement des déplacements soudains, en examinant l'impact des facteurs environnementaux sur les migrations¹³⁴⁷.

735. L'OIM a systématisé les contours de la gestion des migrations liées aux changements environnementaux en produisant notamment des études de cas sur les déplacements de population au Bangladesh et à l'île Maurice¹³⁴⁸. Par son expertise, l'OIM concourt au travail de recherche sur de possibles évolutions normatives et participe de fait au plaidoyer international pour une mise à l'agenda des migrations climatiques. Elle s'investit notamment dans des partenariats et accords en cours de consolidation, comme le partenariat de la CNUCD avec le GIEC ou avec la CCNUCC qui témoigne de coopérations et de l'élaboration d'un langage commun employé par les spécialistes des questions environnementales et de la migration¹³⁴⁹.

736. En décembre 2009, l'OIM produit un premier rapport de décryptage des tendances de la migration environnementale¹³⁵⁰. Le rapport souligne les vulnérabilités de certains territoires et la corrélation entre la baisse de ressources naturelles et les mouvements de population¹³⁵¹. En 2011, l'OIM organise l'atelier du dialogue international sur la migration afin de porter la thématique « migration, environnement et changement climatique » à l'intention des décideurs politiques. L'OIM s'inscrit dans une dynamique de coopération et facilite le dialogue politique avec certains États au moyen de l'Atelier du dialogue international sur la migration en 2011. Dans la foulée, l'OIM produit un rapport « *L'avenir des migrations : renforcer les capacités face aux changements* »¹³⁵² dans lequel l'Organisation relève l'engagement des États à s'investir activement pour protéger les communautés les plus vulnérables et de donner la priorité d'approche axée sur les droits humains, à travers l'élaboration des politiques publiques.

737. À la suite de publication de ce rapport, plusieurs États ont dénoncé cependant la volonté de l'Organisation de s'immiscer dans le débat juridique, en s'imposant en tant qu'expert dans le domaine des migrations liées aux changements climatiques¹³⁵³. L'absence de dispositions légales pourrait potentiellement entraîner un vide juridique et des répercussions sur les droits des migrants et sur la flexibilité de l'OIM pour mener ses activités. Toutefois, il est essentiel de noter que c'est en raison de ce « vide juridique » que l'OIM a une occasion d'agir. En dépit de cette méfiance, les États membres de l'Organisation font le choix de poursuivre leur travail sur les questions environnementales et la choisissent à nouveau en 2014¹³⁵⁴. À l'occasion du sommet annuel de l'OIM en 2012¹³⁵⁵, William Lacy Swing mentionnait la

¹³⁴⁷ D. IONESCO, « L'OIM et la gouvernance des migrations environnementales », *op. cit.*, p. 89.

¹³⁴⁸ C. COURNIL, B. MAYER, *Les migrations environnementales, enjeux et gouvernance*, *op. cit.* p. 89.

¹³⁴⁹ *Ibid.*, p. 92.

¹³⁵⁰ F. LACZKO, C. AGHAZARM, « Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence », OIM, 2009, p. 336.

¹³⁵¹ *Ibid.*, p. 337.

¹³⁵² M. BLONDIN, *Étude de cas sur l'Organisation internationale pour les migrations et sa collaboration avec l'Association des nations d'Asie du Sud-Est en vue de limiter les déplacements de masse liés aux changements climatiques*, Mémoire sous la direction de C. CLARK-KAZAK, Université d'Ottawa, mai 2021, pp. 39-40.

¹³⁵³ M. BRADLEY, « The IOM : Gaining Power in the Forced Migration Regime », dans *Revue canadienne sur les réfugiés*, 2017, p. 100.

¹³⁵⁴ D. IONESCO, « L'OIM et la gouvernance des migrations environnementales », *op. cit.*, p. 94.

¹³⁵⁵ OIM, « *Statement by the Director General Mr. William Lacy Swing at the Tenth Session of the Standing Committee on Programmes and Finance* », 15 mai 2012, Genève.

nécessité de prendre des initiatives proactives afin d'assurer la mise à l'agenda des négociations climatiques de la mobilité humaine.

2) Un intérêt politique dans la continuité des activités opérationnelles de l'OIM

738. Les activités de l'OIM en matière de migration, environnement et changement climatique incluent à la fois la recherche et la sensibilisation, la réflexion en matière de protection juridique, le renforcement des capacités des acteurs, le dialogue politique et le développement de partenariats. Ces activités comportent également un volet opérationnel sur le terrain visant à réduire la vulnérabilité des populations face aux risques environnementaux et à porter assistance aux personnes déplacées par des catastrophes naturelles¹³⁵⁶.

739. L'OIM promeut la valorisation du rôle que peuvent avoir les migrations dans les politiques de développement et d'adaptation au changement climatique. Ainsi, l'organisation souligne les efforts faits pour l'introduction de la migration dans les agendas internationaux et dans les politiques nationales pour le développement et pour l'adaptation au changement climatique. À partir de 2013, le Bangladesh, le Mali et certains États insulaires font désormais référence à la migration dans leur programme national d'adaptation¹³⁵⁷.

740. L'OIM souligne l'importance des envois de fonds comme stratégie de diversification des revenus et de protection contre les risques¹³⁵⁸. Cependant, cette idée est immédiatement convertie en un outil politique, soit pour investir les fonds dans l'adaptation *in situ*, soit pour rendre les ménages déplacés moins dépendants des ressources naturelles sur leur lieu d'habitation. Ici, les envois de fonds sont censés pallier le problème de la rareté des ressources. La migration contrôlée devient ainsi, tout d'un coup, une partie de la solution du problème climatique¹³⁵⁹.

741. Dans une enquête interne réalisée par l'OIM en 2013, celle-ci révèle qu'au moins un tiers des pays membres de l'Organisation était concerné par les migrations liées aux changements environnementaux et climatiques, ainsi que par les impacts des catastrophes naturelles. En 2014, toutes les stratégies régionales bisannuelles élaborées par les 9 bureaux régionaux de l'OIM intégraient les liens entre migrations, environnement et changement climatique¹³⁶⁰.

742. Les travaux de recherche sur les liens entre migrations, environnement et changement climatique connaissent un renouveau au début des années 2010 et tendent à sortir du débat classique entre l'approche maximaliste et minimaliste¹³⁶¹. Ils mettent en évidence la complexité

¹³⁵⁶ D. IONESCO, « L'OIM et la gouvernance des migrations environnementales », *op. cit.*, p. 94.

¹³⁵⁷ C. COURNIL, B. MAYER, *Les migrations environnementales, enjeux et gouvernance*, *op. cit.*, p.77.

¹³⁵⁸ T. FAIST., « Migrants as Transnational Development Agents : An Inquiry into the Newest Round of the Migration-Development Nexus », dans *Population, Space and Place*, 1-14, 2008, pp. 21-42.

¹³⁵⁹ N. MOOR, « Labour Migration for Vulnerable Communities: A Strategy to Adapt to a Changing Environment, Center on Migration, Citizenship and Development », COMCAD, Working Paper n° 101, Bielefeld University, 2011.

¹³⁶⁰ D. IONESCO, « L'OIM et la gouvernance des migrations environnementales », *op. cit.* p. 91.

¹³⁶¹ Voir introduction, p. 28, § 41.

de la relation entre migrations économique, risques, et ressources liées à l'environnement et l'intérêt de considérer la migration en tant que stratégie d'adaptation. Si le courant doctrinal majoritaire envisage la migration en tant que conséquence d'une incapacité à s'adapter au changement climatique, imposant aux personnes vulnérables de partir, sans autre choix, un second courant plus minoritaire soutient cependant que la migration n'est pas uniquement réactive, mais peut également comporter une dimension préventive¹³⁶². Les universitaires Etienne Piguet, Antoine Pécoud et Paul de Guchteneire considèrent que les risques climatiques ne conduisent pas mécaniquement à des flux migratoires et défendent une lecture de la migration en tant que stratégie d'adaptation à part entière¹³⁶³. Le discours s'est notamment orienté vers la promotion des migrations en tant que stratégies d'adaptation au changement climatique.

¹³⁶² E. PIGUET, A. PÉCOUD, P. DE GUCHTENEIRE, « La circulation des personnes, migrations et changements climatiques », *op. cit.*, p. 18.

¹³⁶³ *Ibid*, p. 14 : « *Davantage qu'une solution de dernier recours, elle peut également représenter un mécanisme d'adaptation majeur au changement climatique grâce à des schémas de migration saisonnière ou au départ d'un membre de la famille* ».

Section II : La participation et l'investissement politique du HCR et de l'OIM dans les négociations climatiques

743. La politologue Sarah Nash décrit la période 2008-2015 comme une étape charnière dans la reconnaissance du lien entre le changement climatique et les migrations dans les agendas internationaux et la mise en œuvre de politiques qui en découlent¹³⁶⁴. Le HCR et l'OIM participent pour la première fois aux négociations climatiques en 1998¹³⁶⁵, puis de façon régulière à partir de la COP de Bali en 2007¹³⁶⁶. L'intégration du HCR et de l'OIM dans ce nouvel espace de gouvernance a été facilitée par leur participation à des initiatives de recherche collectives internationales et le développement de leur expertise sur cette thématique (Paragraphe 1). Afin de consolider et d'ancrer leur légitimité en tant que structures « expertes » de cette thématique, le HCR et l'OIM s'investissent dans la quête de données et des partenariats de recherche empiriques (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. L'institutionnalisation de la participation du HCR et de l'OIM aux négociations climatiques sous le prisme de l'expertise et de la coordination interacteur

744. L'insertion des mobilités humaines dans le droit dérivé du climat¹³⁶⁷ à l'issue de la COP16 a été le marqueur d'une humanisation des négociations climatiques. Cette avancée sur le plan normatif a représenté à la fois une opportunité pour le HCR et l'OIM de porter leur plaidoyer, mais elle a également nécessité de clarifier le positionnement idéologique des deux institutions sur leur lecture de la migration. La migration climatique est à la fois présentée en tant que catastrophe humanitaire à éviter à tout prix, et comme une solution positive d'adaptation aux effets du changement climatique, à promouvoir et à encourager. Le HCR et l'OIM se sont dotés d'un plaidoyer en faveur d'une meilleure reconnaissance des mobilités dans les négociations relatives à l'adaptation. L'influence du HCR et de l'OIM sur l'inscription de la mobilité dans les négociations climatiques (A) a permis aux institutions d'asseoir leur légitimité dans un nouvel espace de gouvernance (B).

¹³⁶⁴ S. NASH, « From Cancun to Paris: an era of policy making on climate change and migration », *op. cit.*, p. 53.

¹³⁶⁵ Nations Unies, « Report of the Conference Of the Parties on its 4th session, held at Buenos Aires from 2 to 14 november 1998. Content part one: proceedings », FCCC/CP/1998/16, 25 January 1999, p. 20.

¹³⁶⁶ N. HALL, « Money or mandate ? Why international organizations engage with the climate change regime », dans *Global Environmental Politics*, volume 15, mars 2015, pp. 80-83 : L'OIM et le HCR ont participé conjointement ou séparément toutes les sessions de la COP depuis 2009, à l'exception de l'année 2010 où seule l'OIM était présente.

¹³⁶⁷ C. COURNIL, « Les mobilités humaines liées aux changements climatiques : de la négociation internationale aux perspectives de coopération », dans *Revue Droit de l'environnement*, Victoires édition, 2016, p. 61.

A) L'influence du HCR et de l'OIM sur l'inscription de la mobilité dans les négociations climatiques

745. Les enjeux relatifs aux déplacements forcés de population liés au changement climatique sont abordés pour la première fois dans le Plan d'action de Bali en 2007, après d'importants efforts diplomatiques¹³⁶⁸, puis dans les travaux préparatoires des COP successives de Poznań en 2008, de Copenhague en 2009 et de Cancún en 2010¹³⁶⁹. Lors de la COP15 en 2009, le HCR et l'OIM interviennent pour la première fois dans les négociations climatiques, en participant à des événements en marge. Leur participation ne constitue en aucun lieu un prérequis ou une évidence. Aussi, la présence et la médiatisation des interventions d'Antonio Guterres et William Lacy Swing dans ce nouvel espace de gouvernance sont des marqueurs de la politisation de cette thématique pour les deux directeurs exécutifs (1). En dépit du refus des États d'insérer la question migratoire dans l'Accord de Copenhague¹³⁷⁰, le sujet de la migration climatique a fait l'objet d'un plaidoyer politique rendu visible par une importante couverture médiatique lors de la COP15, soutenu par le HCR et l'OIM (2).

1) Le plaidoyer du HCR et de l'OIM pour une inscription de la mobilité dans les négociations climatiques

746. Lors de la COP 15 de Bali de 2007, les États ont adopté un Plan d'action visant à choisir des mesures tant d'atténuation que d'adaptation comme moyen de lutte contre les changements climatiques¹³⁷¹, la question des déplacements de population ne s'étant alors pas posée durant les négociations. Les États parties prirent également la décision de créer un groupe de travail dédié à l'action coopérative à long terme, « *Ad Hoc Working Group on Long-term*

¹³⁶⁸ CCNUCC, Décision 1/CP.13, « Plan d'action de Bali », Rapport de la 13e session de la Conférence des Parties tenue à Bali du 3 au 15 décembre 2007, FCCC/CP/2007/6/Add.1, p. 4, §1 c) ii). Le Plan d'action de Bali appelle les États parties à envisager des « des stratégies de gestion et de réduction de risques, notamment des mécanismes de mutualisation et de transfert de risques tels que l'assurance ». L'expression « pertes et préjudices » évoquée pour la première fois dans le plan d'action de Bali (CCNUCC, Décision 1/CP13) renvoie à tous les dommages et pertes permanents associés aux impacts des changements climatiques dans le pays en développement. Le terme « pertes » fait référence aux dommages matériels qui sont susceptibles d'être réparés ou restaurés alors que le terme « préjudices » couvre les dommages « immatériels » tels que la perte de territoire, de culture, etc.

¹³⁶⁹ C. COURNIL, « Migrants environnementaux, circulation des normes et réseaux d'acteurs de la gouvernance », dans *Mobilité humaine et environnement du global au local*, sous la direction de C. COURNIL et C. VLASSOPOULOS, Éditions Quae, coll. Nature et société, 2014, p. 15.

¹³⁷⁰ E. GEBRE, *La protection internationale des personnes déplacées par les changements climatiques*, op. cit., p. 522. Dans l'avant-projet de texte du groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la CCNUCC, « la mise en œuvre d'activités liées aux migrations et aux déplacements ou à la réinstallation planifiées des personnes touchées par les changements climatiques, tout en reconnaissant la nécessité de définir les modalités d'une coopération inter-États pour répondre aux besoins des populations touchées qui, en raison des effets des changements climatiques, traversent une frontière internationale ou se trouvent à l'étranger et sont dans l'impossibilité de rentrer dans leur pays » figurait parmi les actions qui « devraient ou doivent être entreprises pour renforcer l'adoption ». Voir T. HESSOU et K. BARTENSTEIN, « Le principe de responsabilité commune, mais différenciée et les déplacés climatiques en Afrique : un partage du fardeau avec les pays riches ? », dans *Cahiers de Droit*, vol. 55, 2014, p. 295.

¹³⁷¹ C. COURNIL, « Les mobilités humaines liées aux changements climatiques : des négociations internationales aux perspectives de coopération », op. cit., p. 62.

Cooperative Action under the Convention » (AWG-LCA), prenant la forme d'un organe subsidiaire destiné à préparer le terrain pour un accord sur le climat qui succéderait, ou compléterait le protocole de Kyoto¹³⁷².

747. Ce groupe d'experts était composé de personnalités venant principalement du secteur de l'humanitaire, des droits de l'homme et des migrations. Ainsi, des experts du HCR, de l'OIM, du Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC), du bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU et du Comité permanent interagence (IASC) ont été sollicités pour rejoindre ce groupe de travail abondant, pour la première fois, la question du déplacement, de la migration et du déplacement planifié. Ces acteurs ont entamé un véritable dialogue et une expertise pluridisciplinaire sur cette thématique en discutant notamment les enjeux de protection des migrants environnementaux¹³⁷³.

748. Le sujet des migrations liées au changement climatique connaît une ascension politique et médiatique certaine à l'aube de la 15 COP. À l'occasion d'un échange organisé à Accra en août 2008, le groupe AWG-LCA a requis une action au niveau national et international pour l'atténuation des changements climatiques. Durant ce sommet, une proposition portant sur « *l'octroi d'une indemnisation financière aux victimes du climat* »¹³⁷⁴, notamment les « *réfugiés climatiques* » avait été présenté par le Bangladesh¹³⁷⁵ et la Gambie¹³⁷⁶. Durant les sessions de préparation de la COP14 de Poznań en janvier 2009, l'Alliance des Petits États insulaires¹³⁷⁷, l'Argentine, le Sri Lanka et le Bangladesh¹³⁷⁸ ont suggéré la création d'un « *fonds de solidarité ou mécanismes d'assurance conçus pour promouvoir la résilience financière en cas de manifestations météorologiques extrêmes, de catastrophes, de pertes collectives et d'indemnisations de victimes des changements climatiques et de réfugiés climatiques ; et prévoyant l'utilisation de dispositifs de microassurance* »¹³⁷⁹. Plusieurs ONG environnementales et de solidarité, parmi lesquelles WWF, Global Witness, Christian Aid, Friends of the Earth, proposèrent également de mesurer les incidences sociales et environnementales du changement climatique en considérant notamment le revenu, l'emploi, les migrations et l'identité culturelle¹³⁸⁰. En juin 2009, les États insulaires du Pacifique

¹³⁷² À l'époque, il était prévu que le mandat de l'AWG-LCA soit terminé pour la COP15 en 2009, et que les éléments d'adaptation soient solidement ancrés dans un accord international. 14 Entre la COP13 (Bali) et la COP14 (Poznan), les tâches de l'AWG-LCA et de ses groupes de contact étaient d'explorer plus en détail les propositions des Parties et des Observateurs sur les éléments d'une « action renforcée sur l'adaptation et l'atténuation et les actions de soutien et de facilitation associées ».

¹³⁷³ C. COURNIL, « Les mobilités humaines liées aux changements climatiques : des négociations internationales aux perspectives de coopération », *op. cit.* p. 62

¹³⁷⁴ CCNUCC, FCCC/AWGLCA/2008/11.

¹³⁷⁵ CCNUCC, FCCC/AWGLCA/2008/3, 11 août 2008 <http://unfccc.int/resource/docs/2008/awglca3/fre/11f.pdf> (p. 10).

¹³⁷⁶ CCNUCC, Site officiel, article consulté en ligne le 28 août 2022 : http://unfccc.int/files/adaptation/application/pdf/bangladesh_awgla2_adaptation_workshop.pdf

¹³⁷⁷ CCNUCC, Site officiel, article consulté en ligne le 28 août 2022 : http://unfccc.int/files/adaptation/application/pdf/gambia_awgla2_adaptation_workshop.pdf

¹³⁷⁸ MISC.2/Add.1. 25. FCCC/AWGLCA/2008/11.

¹³⁷⁹ CCNUCC, FCCC/AWGLCA/2008/16/Rev.1, 15 janvier 2009, p. 134. Article consulté en ligne le 12 janvier 2021 : <http://unfccc.int/resource/docs/2008/awglca4/fre/16r01f.pdf>

¹³⁸⁰ C. COURNIL, B. MAYER, *Les migrations environnementales, enjeux et gouvernance*, *op. cit.*, p. 93.

parrainaient une résolution de l'AGNU sur les changements climatiques et leurs répercussions éventuelles sur la sécurité¹³⁸¹.

749. Durant toute l'année 2009, les membres du groupe AWG-LCA, dont le HCR et l'OIM, menèrent un travail de plaidoyer afin d'alerter la CCNUCC quant aux impacts du changement climatique sur les migrations. Afin de prendre en compte cette thématique dans le texte final de la COP 15, le groupe de travail avait notamment rédigé des propositions de textes concrets, relatives à la coopération internationale et la réinstallation des populations comme une mesure de stratégie d'adaptation au changement climatique¹³⁸².

750. À quelques mois de la COP de Copenhague, le HCR et l'OIM publièrent davantage de contenu d'expertise et d'actualités destinées au grand public sur les liens entre la migration et le changement climatique. Dans son rapport « *Migrations, environnement et changement climatique* »¹³⁸³ publié en amont des négociations, l'OIM présente la migration comme stratégie d'adaptation face aux effets du changement climatique. Au mois de décembre 2009, le HCR Genève publiait le témoignage d'une personne réfugiée dans le camp de Dadaab au Kenya et qui avait dû fuir l'Éthiopie « en raison du changement climatique et de l'insécurité générale »¹³⁸⁴.

2) La COP15, échec diplomatique et victoire politique pour la reconnaissance de la migration climatique

751. À l'issue de la Conférence de Copenhague de décembre 2009, la mobilisation des ONG est apparue comme un véritable succès médiatique alors que l'issue des négociations est dépeinte comme un échec sur le plan diplomatique¹³⁸⁵. Le Sommet de Copenhague est présenté comme un modèle de mobilisation médiatique, impliquant à la fois la presse, les réseaux sociaux et les télévisions du monde entier. Deux axes principaux ont structuré la mobilisation : un axe vertical porté par de multiples coalitions s'exprimant à différentes échelles à travers des

¹³⁸¹ AGNU, 9^{ème} séance plénière, A/63/PV.9, 25 septembre 2008, Intervention de M. Chin, délégué des Palau : « *Jamais auparavant dans toute l'histoire la disparition de nations entières n'a [vait] été une possibilité aussi réelle* ». Le Président des îles Marshall, quant à lui, soulignait la justification de cette résolution comme étant une « *poursuite de meilleures garanties de notre intégrité territoriale* » ; le dirigeant des États fédérés de Micronésie lui, souligna l'impact du changement climatique sur leur existence « *en tant qu'habitants de très petites nations insulaires vulnérables* ».

¹³⁸² HCR, NRC, HRC, UNU-EHS, « Forced Displacement in the Context of Climate Change: Challenges for States under International Law », Paper submitted to the 6th session of the *Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the UNFCCC*, 1-12 June 2009, Bonn, Germany. Agenda item (3), p. 5.

¹³⁸³ F. LACZKO, C. AGHAZARM, « Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence », OIM, 2009, p. 10.

¹³⁸⁴ A. NEEDHAM, « Nowhere to hide from climate change in Kenyan refugee camp », UNHCR News Stories, 18 décembre 2009. Article consulté en ligne le 27 juin 2023 : <http://www.unhcr.org/4b2b76a79.html>. L'article affirme que la personne en question considérait le manque de pluie et les conditions météorologiques comme « la racine de son problème », bien que la plupart des réfugiés de Dadaab aient « fui les conflits ou les persécutions dans leur patrie troublée ».

¹³⁸⁵ S. OLLITRAULT, « De la sauvegarde de la planète à celle des réfugiés climatiques : l'activisme des ONG », *op. cit.* p. 26.

campagnes de mobilisation¹³⁸⁶, et un axe horizontal correspondant aux croisements de coalitions, d'acteurs et de thématiques. La COP15 confirme également à la fois l'intérêt grandissant pour les préoccupations humanitaires, produites pour renforcer le sentiment d'urgence et l'impératif d'agir, ainsi qu'une accentuation de la rhétorique catastrophiste¹³⁸⁷.

752. Sur le plan géopolitique, la COP15 prend une tournure de victoire politique et médiatique pour l'alliance des États vulnérables au regard des effets du changement climatique. Ainsi les États de l'alliance AOSIS se sont associés afin de porter leur voix dans l'objectif d'atteindre l'augmentation maximale de la température moyenne à 2 °C. Ils interpellent également les États parties à la CCNUCC afin que ceux-ci s'engagent à une réduction de long terme afin de stabiliser les émissions de gaz à effet de serre en dessous de 450 ppm, et ce, avec une participation et un engagement de tous les pays émetteurs, y compris les principaux États en développement, comme la Chine. Un fond pour aider financièrement les Small-Island Developing States¹³⁸⁸ (SIDS) à se prémunir des effets du changement climatique a également fait l'objet de revendications, malheureusement abandonnées dans l'accord de Copenhague.

753. Durant la COP15, le Premier ministre de Tuvalu, Apisai Ielemia, attira l'attention des médias en prononçant un discours dans lequel il rejette l'accord proposé par les pays industrialisés de limitation de la température mondiale à 2 °C et argue que celui-ci est insuffisant au regard du risque climatique¹³⁸⁹. L'action gouvernementale de Tuvalu revêt à la fois une dimension symbolique, mais également stratégique. Les revendications en matière de justice climatique du gouvernement sont couvertes par une médiatisation internationale, permettant d'obtenir plus de poids dans les négociations et de solliciter une assistance internationale accrue. Par ailleurs, l'association 350.org, alors présidée par Bill McKibben, a aidé le Premier ministre Mohammed Nasheed à organiser un événement militant et une prise de parole nocturne afin d'alerter les délégations sur le manque d'ambition des négociations¹³⁹⁰.

754. La protection juridique des personnes déplacées par le changement climatique fut également abordée par Abdul Muhith, ministre de la Finance du Bangladesh. Interpellant les États parties, ce dernier plaidait pour la reconnaissance d'une protection juridique attribuée aux personnes déplacées en raison du changement climatique : « *La convention sur les réfugiés pourrait être révisée pour protéger les personnes. Elle a déjà fait l'objet d'autres révisions,*

¹³⁸⁶ S. AYKUT, A. DAHAN, *Gouverner le climat, 20 ans de négociations internationales*, op. cit., p. 356 : « par exemple, Greenpeace France était engagée dans la campagne "Ultimatum climatique" en France [...] de multiples campagnes de marketing ont accompagné ces sites avec une certaine efficacité : "TckTckTck" a recueilli pas moins de 15 millions de signatures ».

¹³⁸⁷ Ibid.

¹³⁸⁸ Petits États insulaires en développement. Traduction de l'auteur.

¹³⁸⁹ AGNU, débat général, 64^{ème} session, « *Statement summary* » de M. Apisai Ielemia, Premier ministre de Tuvalu, 26 septembre 2009.

¹³⁹⁰ L'association « 350.org » tire son nom du nombre 350 faisant référence à la sécurité climatique : « *Pour préserver notre planète, les scientifiques nous disent qu'il faut réduire la quantité de CO2 dans l'atmosphère de son niveau actuel, 400 parties par million, à moins de 350 ppm. Nous croyons qu'un mouvement populaire mondial peut faire pression sur nos dirigeants pour leur demander de s'engager face à l'évidence scientifique et aux principes de justice* ». Vidéo consultée en ligne le 11 avril 2017 : <https://www.youtube.com/watch?v=VfTFh-vAdX4>

cela devrait donc être possible »¹³⁹¹. Le chercheur et délégué du Bangladesh Saleemul Huq¹³⁹², avançait le chiffre de vingt millions de personnes déplacées d'ici 2050 potentiellement contraintes de quitter leur domicile en raison des activités polluantes émises par les pays développés, responsables de la plus grande quantité des émissions de gaz à effet de serre¹³⁹³.

755. Dans ce contexte de médiatisation de la migration comme une représentation concrète et menaçante des effets du changement climatique, le HCR et l'OIM connurent une première visibilité. Les deux organisations participent à un séminaire sur la thématique « *Climate adaptation continuum, migration and displacement : Copenhagen and beyond* », en marge des négociations, à l'occasion de la conférence des parties de Copenhague¹³⁹⁴ sous l'égide de l'Université des Nations Unies. Ces interventions officielles, dont la teneur est à la fois politique et médiatique, facilitent l'intégration concrète du HCR et de l'OIM dans la sphère des négociations climatiques et participent à l'ancrage de leur légitimité.

756. À quelques jours de la fin des négociations, les directeurs des deux institutions s'exprimèrent publiquement pour alerter les États sur l'urgence de prendre des mesures ambitieuses. Le 16 décembre 2009, William Lacy Swing signait une tribune dans le journal français *Le Monde*¹³⁹⁵ dans laquelle il promouvait la mobilité des personnes affectées par le changement climatique : « *La communauté internationale gagnerait également à accepter le principe d'une plus grande mobilité des personnes qui devront migrer, temporairement ou définitivement, pour s'adapter ou survivre aux changements climatiques. La communauté internationale réunie à Copenhague aurait donc tout à gagner à mettre la mobilité des personnes affectées par les changements climatiques au centre de ces réflexions, car cette mobilité est inéluctable* »¹³⁹⁶.

757. Le même jour, Antonio Guterres, Haut-Commissaire au HCR pour la première fois dans cet espace de gouvernance¹³⁹⁷ pour souligner la nécessité d'adopter une approche globale des conséquences sociales des changements climatiques. Il interpellait les États parties sur l'interaction des déplacements climatiques avec d'autres déséquilibres mondiaux dans lequel peuvent se mêler non seulement les changements climatiques et la migration forcée, mais également les conflits armés¹³⁹⁸. W. Lacy Swing, directeur général de l'OIM, également présent

¹³⁹¹ The Guardian, « *UK should open borders to climate refugees says Bangladesh minister* », 4 décembre 2009. Traduction libre de l'auteur.

¹³⁹² Lors de la COP15 de 2009, Saleemul Huq est chercheur principal dans l'organisation de recherche indépendante « International Institute for Environmental and Development's Climate Change Group ».

¹³⁹³ The New Humanitarian, « *Climate refugees gatecrash the agenda* », 25 juin 2009, article consulté en ligne le 13 juillet 2022 : <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2009/06/25>

¹³⁹⁴ OIM, HCR, UNU, « *Climate Adaptation Continuum, Migration and Displacement - Copenhagen and Beyond* », 2009.

¹³⁹⁵ Le Monde, « *Aidons les pays en développement à faire face aux changements climatiques* », Tribune de W. LACY SWING, 16 décembre 2009.

¹³⁹⁶ *Ibid.*, p. 104.

¹³⁹⁷ HCR, « *Les changements climatiques pourraient devenir une source majeure de déplacements* », 16 décembre 2009, consultés en ligne le 20 mai 2016 : <http://www.unhcr.fr/4b2a5aaa9.html>. « *Le Haut-Commissaire au HCR alerte les États sur « les changements climatiques [qui] pourront devenir, dans un avenir proche, un facteur majeur de déplacements de populations tant au sein des pays qu'au-delà des frontières* ».

¹³⁹⁸ HCR, « *De nouvelles mesures face aux déplacements de population induits par le changement climatique,* » 6 juin 2011, article consulté en ligne le 21 mai 2016. : [http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/search?p.=search&docid=4dec765c&query=changement%20climatique,](http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/search?p.=search&docid=4dec765c&query=changement%20climatique)

lors de cette déclaration, souligna l'expertise technique et opérationnelle de l'organisation dans la gestion post-catastrophe naturelle¹³⁹⁹.

758. En dépit de ces mobilisations, la COP15 est perçue comme un échec diplomatique : les États parties s'accordent sur le fait de limiter le réchauffement climatique planétaire à 2 °C d'ici à 2050 par rapport aux niveaux préindustriels, un objectif bien moins ambitieux que ce que réclamaient les petits États insulaires, militant pour une hausse maximale de 1,5 °C. Par ailleurs, le projet d'accord ne prévoit aucun objectif chiffré de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050. Quête de compensation ou fuite en avant, l'accord de Copenhague souligne cependant l'importance des stratégies d'adaptation¹⁴⁰⁰.

759. Le caractère inéquitable de la distribution du pouvoir dans les instances internationales du régime climat¹⁴⁰¹ et les inégalités économiques conjuguées à des inégalités d'influence dans le domaine politique¹⁴⁰² expliquent en partie cet échec diplomatique. Les pays du nord avaient « surinvesti » la question des changements climatiques jusqu'à mettre cette question à l'ordre du jour des débats du CSNU de 2007. Les pays du Nord ont teinté d'une couleur « sécuritaire » la question du changement climatique, laissant entrevoir leur crainte et leur volonté de prévenir, anticiper et *in fine* mieux maîtriser les futurs « flux » liés aux effets du changement climatique.

760. L'accord, certes peu ambitieux, qui découle des échanges de la COP15 a néanmoins permis l'adoption d'un Fonds Vert pour le Climat. Un tel fonds mondialisé permettrait de simplifier l'architecture complexe des fonds climat actuel en le plaçant sous l'égide du Secrétariat de la CCNUCC ; un point crucial pour les pays en développement qui pourraient dès lors avoir un degré de contrôle et de gestion plus élevé que sur les fonds de la Banque mondiale dont ils bénéficient¹⁴⁰³. En 2014, 35 États se sont engagés à abonder le fonds à hauteur

¹³⁹⁹ N. HALL, « How IOM Reshaped Its Obligations on Climate-Related Migration », *op. cit.*, p. 229.

¹⁴⁰⁰ L'adaptation aux effets néfastes du changement climatique et aux impacts potentiels des mesures de réponse est un défi auquel tous les pays sont confrontés. Il est urgent de renforcer l'action et la coopération internationale en matière d'adaptation pour garantir la mise en œuvre de la Convention en permettant et en soutenant la mise en œuvre d'adaptation visant à réduire la vulnérabilité et à renforcer la résilience dans les pays en développement, en particulier dans ceux qui sont les plus vulnérables, notamment les pays les moins avancés, les petits États insulaires en développement et l'Afrique. Nous convenons que les pays développés doivent fournir des ressources financières adéquates, prévisibles et durables, des technologies et un renforcement des capacités pour soutenir la mise en œuvre de mesures d'adaptation dans les pays en développement. Les programmes d'action nationale d'adaptation (PANA) sont les principaux mécanismes par lesquels les pays en développement à faible revenu identifient les besoins et les programmes d'adaptation. L'accord juridique qui les régit est la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), qui stipule que les PANA « fournissent un processus permettant aux pays les moins avancés (PMA) d'identifier les activités prioritaires qui répondent à leurs besoins urgents et immédiats d'adaptation au changement climatique ; celles pour lesquelles tout retard supplémentaire augmenterait la vulnérabilité et/ou les coûts à un stade ultérieur ».

¹⁴⁰¹ A. MICHELOT, « À la recherche de la justice climatique ; perspectives à partir du principe de responsabilités communes, mais différenciées », dans C. COURNIL, C. COLARD FABREGOULE (dir.), *Changements climatiques et défis du droit*, Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 196.

¹⁴⁰² *Ibid.* La participation des pays membres de l'alliance AOSIS dans les organes décisionnels et notamment le Panel intergouvernemental sur le changement climatique a été critiquée comme n'apparaissant pas proportionnelle à leur rôle dans le maintien des équilibres naturels.

¹⁴⁰³ A. FREMEAUX, E. FAURE, A. GUILLOU, « COP21 : sauver les négociations ou sauver le climat ? », Terra Nova, 2015, p. 7.

de 10 milliards de dollars par an, mais moins de 60 % de ces fonds ont été effectivement livrés à la veille de la COP21.

761. En dépit de l'évacuation des enjeux de migrations dans les négociations entre États parties, le sujet des « réfugiés climatiques » a été mis en lumière de façon significative lors de la COP 15. Cette victoire politique a permis au HCR et à l'OIM de marquer son expansion dans un nouvel espace de gouvernance internationale et de médiatiser son appropriation d'une nouvelle thématique.

B) Les conséquences de l'inscription de références à la migration dans le régime climat sur le HCR et l'OIM

762. En dépit de mesures d'atténuation prises au courant des dernières décennies, les émissions de GES se sont accrues au-delà des objectifs précédemment définis par le protocole de Kyoto. En parallèle d'un certain scepticisme relatif aux politiques climatiques d'atténuation, dont les objectifs fixés ne sont pas respectés par les États industrialisés, les politiques d'adaptation aux changements climatiques font l'objet d'un intérêt croissant. Face aux chimères d'une gestion du changement climatique par la technologie, certains universitaires priorisent l'adaptation aux changements climatiques¹⁴⁰⁴. À l'issue de la Conférence des Parties de Cancún en 2010, les États Parties s'accordèrent pour inscrire officiellement « *la compréhension, la coordination et la coopération* » de la thématique des déplacements environnementaux dans l'Accord¹⁴⁰⁵. Par la suite, le lien entre migration et adaptation est établi dans les COP suivantes, à travers les réflexions relatives aux « pertes et préjudices » lancées lors de la COP18 à Doha en 2012. La thématique des migrations liées au changement climatique est présentée à la fois comme une conséquence négative, mais également en tant que stratégie d'adaptation. L'inscription de la migration au régime légitime la participation du HCR et de l'OIM aux négociations climatiques (1). L'OIM poursuit alors le développement de programmes et une expertise fondée sur une approche de la migration comme stratégie d'adaptation au changement climatique (2).

1) L'inscription de référence à la migration dans l'Accord de Cancún, une opportunité pour le HCR et l'OIM

763. Durant la COP16, la question de la migration n'a plus été abordée en tant que problème autonome, mais bien comme une conséquence du changement climatique. Pour la première fois à l'issue de négociations climatiques, la migration fait l'objet d'une référence

¹⁴⁰⁴ E. DUNLAP, R. BRULLE, « Climate Change and Society : Sociological Perspectives », dans *American Sociological Association Task Force on Sociology and Global Climate Change*, Oxford University Press, New-York, mai 2015, p. 47.

¹⁴⁰⁵ C. COURNIL, « Migrants environnementaux, circulation des normes et réseaux d'acteurs de la gouvernance », dans « *Mobilité humaine et environnement du global au local* », *op. cit.*, p. 14.

dans un texte du régime climat¹⁴⁰⁶. Si la référence inscrite à l'Accord de Cancún n'est certes pas contraignante et sa portée normative relativement imprécise¹⁴⁰⁷, elle constitue une première étape dans la reconnaissance des migrants climatiques et le rôle des États-Parties de la CCNUCC dans leur protection. C'est par ce paragraphe que la notion de mobilité humaine dans les négociations sur le climat est introduite¹⁴⁰⁸, en particulier dans le cadre de l'adaptation aux effets du changement climatique.

764. La terminologie utilisée dans l'Accord de Cancún pour évoquer la migration témoigne d'un consensus apparent quant à la reconnaissance du lien entre migrations et changement climatique¹⁴⁰⁹. L'inscription d'une référence à la migration à un texte du régime climat est le résultat d'un long processus de négociations et d'influences des parties prenantes de secteurs très différents, auquel le HCR et l'OIM ont contribué¹⁴¹⁰. Durant la COP 16, les deux institutions ont participé à un événement commun consacré aux migrations et déplacements¹⁴¹¹. Par ailleurs, le groupe de travail AWG-LCA dont le HCR et l'OIM sont membres, a présenté son premier document de travail lors de la COP16. L'inscription de la migration dans un texte relevant du régime climat a permis au HCR et à l'OIM de poursuivre leurs travaux sur cette thématique en disposant d'une légitimité à la fois politique et normative.

¹⁴⁰⁶ CCNUCC, FCCP/CP/2010/7/Add. 1., Paragraphe 14 (f), 10 décembre 2010 : « f) Adoption de mesures propres à favoriser la compréhension, la coordination et la coopération concernant les déplacements, les migrations et la réinstallation planifiée par suite des changements climatiques, selon les besoins, au national, régional et international »

¹⁴⁰⁷ C. COURNIL, B. MAYER, *Les migrations environnementales, enjeux et gouvernance*, op. cit., p. 94 : « Pour certains, elle autorise le financement de politiques migratoires dans les programmes d'adaptation soutenus par différents fonds internationaux »

¹⁴⁰⁸ D. IONESCO, « L'OIM et la gouvernance des migrations environnementales », op. cit., p. 100.

¹⁴⁰⁹ CCNUCC, The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, Decision 1/CP.16, rapport de la seizième session de la Conférence des Parties, tenue à Cancún du 29 novembre au 10 décembre 2010, Addendum, FCCC/CP/2010/7/Add.1, mars 2011, Para 14 (f). L'alinéa 14 (f) « Invite toutes les Parties à renforcer l'action sur l'adaptation au titre du Cadre d'adaptation de Cancún, en tenant compte de leurs responsabilités communes, mais différenciées, de leurs capacités respectives, et de leurs priorités spécifiques nationales et régionales en matière de développement, de leurs objectifs et selon les circons — tances, en s'engageant, inter alia, sur les points suivants : (f) Mesures visant à améliorer la compréhension, la coordination et la coopération en matière de déplacement, migration et réinstallation planifiée induits par le changement climatique, le cas échéant, aux niveaux national, régional et international. »

¹⁴¹⁰ K. WARNER, S. MARTIN « Climate Change and Migration : the UNFCCC Climate Negotiations and Global Forum on Migration and Développement », GMF, Study Team on climate-induced Migration, 2010, p. 22.

¹⁴¹¹ CCNUCC, 16 COP/CMP Cancun, Side events and exhibits, Tuesday, 30 November 2010 : Águila United Nations Population Fund (UNFPA), IOM, UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UN ECLAC), United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), United Nations Development Programme (UNDP), United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), United Nations University (UNU), World Food Programme (WFP) : « Displacement and migration: Examples of initiatives and activities to support resilience and adaptation This event will focus on national and sub-national level policy and programme implementation, including assistance in the development of policies on displacement and climate change; advocacy on displacement; and dissemination of tools that specifically target vulnerable communities such as refugees, internally displaced persons and migrants »

765. Lors de la COP de Doha de décembre 2012, sous la pression du Groupe des 77¹⁴¹² et de l'AOSIS, les États parties adoptèrent un document définissant les démarches permettant de remédier aux pertes et préjudices liés aux incidences du changement climatique dans les pays en développement. Les États s'accordèrent sur le fait de prendre « *note des travaux futurs visant à mieux comprendre et connaître les pertes et préjudices, qui portent notamment sur (...) vi) les effets des changements climatiques sur l'évolution des migrations, des déplacements et de la mobilité des êtres humains* »¹⁴¹³.

766. L'intégration des points de langage sur la migration dans les accords de la CCNUCC de Cancún et de Doha a également ouvert l'éligibilité de projets intégrant une dimension migratoire aux financements de l'adaptation et des pertes et dommages. Dans le paragraphe 25 de la décision finale, les États parties ont notamment acté le renforcement de « *la coopération et les compétences au niveau international afin de comprendre et de réduire les pertes et préjudices liées aux effets néfastes des changements climatiques, notamment les incidences des phénomènes météorologiques extrêmes et des phénomènes qui se manifestent lentement* »¹⁴¹⁴. Selon cette disposition, les États développés pourraient aider les pays en développement à faire face au coût des migrations au titre de leur obligation en matière d'adaptation posée par la CCNUCC¹⁴¹⁵.

2) L'appropriation de la migration comme stratégie d'adaptation, un choix politique de l'OIM

767. L'OIM est la première institution internationale à promouvoir la lecture de la migration en tant que stratégie d'adaptation au changement climatique. Dans un rapport interne publié en 2008, elle défend la migration économique en tant que stratégie d'adaptation au changement climatique¹⁴¹⁶ et recommande « *des politiques de développement et d'adaptation [...] qui mettent l'accent sur l'atténuation de la vulnérabilité des populations aux changements climatiques en éloignant celles-ci des régions marginales et en aidant les plus résilients à être économiquement autonomes* »¹⁴¹⁷.

¹⁴¹² Le G77 a été créé afin de renforcer collectivement le rôle et le poids des pays en développement sur la scène internationale. Aujourd'hui, le G77 est l'organisation intergouvernementale la plus importante des pays du Sud et compte 134 membres.

¹⁴¹³ Décision 3/CP.18. Démarches permettant de remédier aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques dans les pays en développement qui sont particulièrement exposés aux effets néfastes de ces changements en vue de renforcer les capacités d'adaptation, Rapport de la Conférence des Parties, 18^{ème} session, 26 novembre — 8 décembre 2012, Doha, Doc. FCCC/CP/2012/Add.1, 28 février 2013, para. 7.

¹⁴¹⁴ *Ibid.*, paragraphe 25.

¹⁴¹⁵ CCNUCC, Art. 4 § 4 : « *Les pays développés parties et les autres Parties développées figurant à l'annexe II aident également les pays en développement parties particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à faire face au coût de leur adaptation auxdits effets* ».

¹⁴¹⁶ OIM, Rapport « *Migrations et changements climatiques* », n° 31, 2008, p. 44. : « *Dans les pays vulnérables, certaines familles auront recours à l'émigration comme moyen d'adaptation aux changements climatiques. De toute évidence, il s'agit d'un équilibre à rechercher : d'une part trouver le moyen d'inciter les travailleurs à rester dans leur pays d'origine, et d'autre part, ne pas fermer la porte à la mobilité internationale de la main-d'œuvre.* »

¹⁴¹⁷ *Ibid.*, p. 42.

768. En 2009, lors de la COP15 de Copenhague, l'agence adressa une contribution aux délégués de la COP15¹⁴¹⁸ dans laquelle elle présente la migration comme stratégie d'adaptation au regard des expériences locales qu'elle a déjà développées. Cette diffusion de « bonnes pratiques » s'étend à d'autres acteurs internationaux, dont la Banque mondiale, qui intègre la migration en tant que stratégie d'adaptation aux changements climatiques dans son rapport « *Accommodating Migration to Promote Adaptation to Climate Change* » en 2010¹⁴¹⁹. Elle est suivie par la Banque asiatique de Développement qui annonce financer une étude plus spécifique sur cette question. En 2010, à l'occasion de la Conférence des Parties, le Directeur général de l'OIM, William Lacy Swing soulignait : « *la migration n'est pas un scénario catastrophe, mais elle doit faire partie de notre réponse au changement climatique* » et mettait en lumière les « 500 projets pour un total de 280 millions de dollars afin d'aider les victimes de la dégradation de l'environnement » mis en place par l'institution¹⁴²⁰.

769. Cette interprétation nouvelle de la migration en tant que stratégie d'adaptation a fait l'objet de critiques à plusieurs égards. Dans les négociations climatiques, le pilier de l'adaptation est parfois perçu comme un moyen de détourner l'attention des réductions d'émissions de gaz à effet de serre et témoigne d'un certain « défaitisme »¹⁴²¹. Par ailleurs, la mobilité en tant que stratégie d'adaptation est l'objet de débats quant à sa dimension choisie ou subie. En véhiculant la migration sous le prisme de l'action volontaire réside le risque de présenter le déplacement de façon « positive » ou du moins « proactive » et d'écarter les facteurs de contrainte dans la décision. Toutefois, le fait de présenter la migration environnementale en tant qu'obligation et sous le prisme du « déplacement forcé » est souvent un appel à l'intervention d'acteurs internationaux humanitaires et de solidarité en arrière-plan afin de protéger ces personnes déplacées. La migration environnementale, si elle est envisagée strictement sous le prisme unique de l'action humanitaire, fait planer le risque d'un désengagement des États.

770. Néanmoins, le HCR et de l'OIM n'ont pas recours au registre « alarmiste », pour qualifier le risque humanitaire que représenteraient des mobilités forcées dans le futur, lié au changement climatique. Dans ses documents internes ou communications extérieures, le HCR emploie le terme de « déplacés environnementaux » et ne recourt jamais à la notion de « réfugiés » ; tandis que l'OIM qualifie ces personnes déplacées de « migrants environnementaux ». Par ailleurs, les documents du HCR et de l'OIM ne laissent aucun doute quant à leur adhésion à la lecture de la migration en tant que « forme rationnelle d'adaptation »¹⁴²². Dès 2011, les rapports des deux institutions intègrent les programmes de migration et de réinstallation communautaires parmi les solutions opérationnelles possibles en matière d'adaptation¹⁴²³.

¹⁴¹⁸ UN, OCHA, ACT, IOM, IFR, ICRC « *Climate Change Adaptation Strategies for Local Impact : Key Messages in for UNFCCC Negotiators* », mai 2011 pp.6-7.

¹⁴¹⁹ J. BARNETT, M. WEBBER, « *Accommodating Migration to Promote Adaptation to Climate Change* », Policy Research Working Paper, 2010.

¹⁴²⁰ W. LACY SWING, « *IOM Statement* », 16th Conference of the Parties UNFCCC Side Event, Cancun, 10 December 2010.

¹⁴²¹ S. AYKUT, A. DAHAN, *Gouverner le climat, 20 ans de négociations internationales*, op. cit., p. 79.

¹⁴²² HCR, « *Statistical Yearbook 2010 : Trends in Displacement, Protection and Solutions* », 10^{ème} Édition, 2011, p. 124.

¹⁴²³ *Ibid.*, p. 124.

771. La migration est généralement présentée comme une décision volontaire formulée par un individu ou un groupe, et ce en dépit de l'aspect cynique qu'il revêt. Dans ces différents événements, communications et ateliers, l'OIM met en lumière le caractère « volontaire » de la migration. L'organisation défend la migration en tant que stratégie possible d'adaptation pour aider les populations à faire face aux transformations de leur environnement, en réduisant la dépendance à l'environnement et en diversifiant les sources des revenus des ménages. La migration facilitée est présentée comme l'une des mesures envisageables de gestion de la migration environnementale au travers par exemple d'accords bilatéraux pour recruter des travailleurs migrants temporaires venant de zones touchées par une catastrophe naturelle ou par la dégradation lente de l'environnement¹⁴²⁴.

772. L'OIM semble cependant avoir pleinement adopté cette interprétation et elle se positionne en tant qu'experte sur le lien entre mobilité, environnement et climat. Dans un rapport de 2010 consacré, la migration, à l'adaptation et au changement climatique, la juriste Susan Martin, spécialiste de l'OIM, évoque trois phénomènes : la pré migration¹⁴²⁵, les mobilités internes et les mouvements transfrontaliers, incluant la réinstallation et la réintégration des migrants¹⁴²⁶.

773. Les mesures d'adaptation peuvent se concevoir comme un « moyen de contrer » la migration en favorisant en amont la résilience des populations aux catastrophes environnementales pour prévenir les déplacements. L'adaptation peut également consister en un aménagement de la migration de retour, la réinstallation, dans leurs lieux d'habitation après un déplacement dû à une catastrophe. Enfin, l'adaptation peut prendre la forme de programmes de migration volontaire, temporaire, circulaire ou définitive, de réinstallation préventive d'une population¹⁴²⁷.

774. La réinstallation préventive des communautés vulnérables¹⁴²⁸ est envisagée comme un moyen permettant d'éviter une migration de masse incontrôlée perçue comme une forme de « mal adaptation¹⁴²⁹ ». Cette « solution » répond partiellement au problème de la dégradation des ressources et cherche à le résoudre par la réinstallation des personnes dans des lieux aux conditions plus sûres et viables. Certaines maires de villes ont estimé être « en première ligne » en accueillant déjà des personnes déplacées en raison du changement climatique. Ainsi Yvonne Aki Sawyer, maire de Freetown en Sierra Leone, a développé des politiques publiques en matière d'aménagement et de réglementation de la construction afin d'éviter que davantage de personnes ne s'installent dans des zones à risques, augmentant potentiellement le nombre de

¹⁴²⁴ D. IONESCO, « L'OIM et la gouvernance des migrations environnementales », op. cit., p. 95 : « L'OIM présente régulièrement les effets bénéfiques du rapatriement de fonds vers les communautés bénéficiaires, du transfert de qualifications et de compétences professionnelles, ou encore le soutien de la diaspora dans la création d'entreprises ».

¹⁴²⁵ S. MARTIN, « Climate Change, Migration, and Governance », dans *International Migration*, vol. 16, n° 3, 2010, pp. 400-402. Consulté en ligne le 6 avril 2022 : <http://www.jstor.org/stable/29764954>

¹⁴²⁶ *Ibid.* p. 400.

¹⁴²⁷ Dans ce dernier cas, la migration devient une stratégie d'adaptation aux changements climatiques et peut intégrer, par exemple, les Plans d'action nationaux pour l'adaptation (PANA) que les pays doivent concevoir pour faire face aux effets néfastes des changements climatiques.

¹⁴²⁸ La réinstallation préventive est particulièrement discutée dans le cas des îles menacées par la hausse du niveau des mers.

¹⁴²⁹ AGNU, « *Climate Change and its Possible Security Implications* », op. cit, p. 7.

personnes déplacées à la suite d'une catastrophe naturelle soudaine¹⁴³⁰. Dans le cadre du programme d'action mondial des maires sur le climat et la migration, les maires de North Dhaka ou de Barcelone se sont engagés à faire en sorte que les migrants qui arrivent dans leurs villes soient soutenus et résilients¹⁴³¹.

775. Les mesures de réinstallation font toutefois l'objet de nombreuses critiques, tant pour le coût négatif dérivé des politiques d'adaptation, elles-mêmes contradictoires avec le concept de résilience, leur mauvaise application et leur absence de résultats probants. En outre, le risque d'émergence de conflits et la dégradation de l'environnement pourraient croître dans les communautés d'accueil, en l'absence d'une gouvernance équilibrée et de processus de consultation¹⁴³².

Paragraphe 2. Le HCR et l'OIM en quête constante pour asseoir leur expertise sur les migrations environnementales

776. La mise à l'agenda de la migration environnementale au sein du HCR et de l'OIM a été permise par l'approche scientifique avec laquelle les deux institutions ont abordé cette thématique. Ainsi, elles ont développé une expertise riche, et parfois avant-gardiste à travers la collecte de données, des études empiriques et la participation à des programmes de recherche communs avec le monde académique. La montée en compétence et la légitimité du HCR et de l'OIM sur cette thématique reposent en grande partie sur cette crédibilité scientifique (A) et ont contribué à faciliter leurs productions de connaissances et de recommandations. À cet égard, l'investissement du HCR et de l'OIM dans l'initiative Nansen est conforté par leur solide expérience en matière de prévention et d'assistance post-catastrophe naturelle (B).

A) La crédibilité scientifique au service du renforcement de légitimité du HCR et de l'OIM

777. La migration environnementale devient un objet de recherche scientifique interdisciplinaire investi par plusieurs universités et centres de recherche internationaux dès 2008¹⁴³³. Le centre de statistique et de données IDMC a développé dès 2008 des prévisions

¹⁴³⁰ C40 Cities Leadership Group, Mayors Migration Council, « *Groupe de travail mondial des maires sur le climat et les migrations* », Novembre 2021, p. 29.

¹⁴³¹ *Ibid*, p. 7. Ada Caulau, maire de Barcelone et vice-présidente du groupe C40 déclarent : « Nos villes sont profondément engagées à promouvoir une action climatique inclusive qui prend en compte les besoins des groupes vulnérables, y compris les migrants. Le groupe de travail C40-MMC appelle les gouvernements nationaux à se joindre à nous pour protéger les droits de ceux qui se déplacent pour des raisons liées au climat et favoriser une transition verte inclusive. »

¹⁴³² M. CERNEA, « *Impoverishment Risks, Risk Management, and Reconstruction: A Model of Population Displacement and Resettlement* », Washington D.C, Banque mondiale, 2002, pp. 8-10.

¹⁴³³ C. COURNIL, « *Émergence et faisabilité des protections en discussion sur les 'réfugiés environnementaux'* », dans *Revue Tiers Monde*, vol. 204, no. 4, 2010, p. 38 : « *Un colloque international d'experts et de chercheurs est organisé à Bonn en octobre 2008 afin de présenter les premières études sur les migrations liées aux dégradations environnementales.* »

quant aux nombres de personnes déplacées par les aléas climatiques¹⁴³⁴. En 2012, le Norwegian Refugee Council (NRC) et l'Internal Monitoring Displacement Center (IDMC) déclarent dans un rapport que sur l'année 2011, la menace aiguë et les impacts des désastres associés aux aléas naturels ont poussé au moins 15 millions de personnes à fuir ou quitter leur domicile dans le monde¹⁴³⁵. Le HCR et l'OIM participent à ces initiatives de recherche afin d'acquérir une plus grande légitimité sur le plan scientifique et institutionnel (1), dans le but de parfaire dans leurs stratégies d'orientation et de développer une expertise propre (2).

1) *L'intérêt du HCR et de l'OIM pour les initiatives de recherches internationales sur les migrations environnementales, une quête d'expertise*

778. La première étude de cas d'ampleur sur les migrations environnementales associant universités et experts rattachés à des organisations internationales est le projet « EACH-FOR », financé par la Commission européenne entre 2007 et 2009¹⁴³⁶. Le projet visait à documenter, de manière empirique, la façon dont les dégradations de l'environnement pouvaient influencer sur les comportements migratoires dans différents contextes. La question des objectifs spécifiques avait été fixée : d'une part, explorer et décrire les causes de migration liées aux changements de l'environnement ; d'autre part, élaborer des scénarios plausibles d'évolution des migrations induites par les changements environnementaux.

779. Un des motifs importants du financement du projet de recherche EACH-FOR résidait dans l'hypothèse selon laquelle les dégradations de l'environnement intensifieraient les flux migratoires vers l'Europe¹⁴³⁷. En premier lieu, les résultats de l'enquête de terrain ont mis en évidence une multitude de facteurs déterminants dans la décision migratoire, les dégradations environnementales ne constituant pas le facteur premier¹⁴³⁸. La migration, en général, se produit

¹⁴³⁴ OIM, Portail de la migration environnementale, « *Press conference : human mobility in the UNFCCC Paris COP21 draft text* », 2015. Article consulté en ligne le 12 juillet 2022 : <https://environmentalmigration.iom.int/events/press-conference-human-mobility-unfccc-paris-cop21-draft-text>
Entre 2008 et 2012 : « *144 millions de personnes ont quitté leur domicile pour faire face à des catastrophes naturelles comme les ouragans, les cyclones et les inondations. Au cours des vingt dernières années, le risque de déplacement lié aux catastrophes naturelles a plus que doublé. Des millions d'autres personnes se déplacent en raison des changements lents de leur environnement, certaines régions devenant trop chaudes, trop froides ou de plus en plus touchées par l'élévation du niveau de la mer* ».

¹⁴³⁵ IDMC, « *Global Overview 2011 : People internally displaced by conflict and violence* », avril 2012, p.8.

¹⁴³⁶ Pour la Commission européenne, un motif important de financement du projet EACH-FOR était l'idée que les dégradations de l'environnement à travers le monde pourraient intensifier les flux migratoires vers l'Europe. Le projet de recherche EACH-FOR a fait l'objet de 23 études de cas dans le monde entier et a commencé à informer les décideurs à Bruxelles, Washington DC et d'autres capitales sur les impacts potentiels des changements environnementaux (y compris le changement climatique) sur la mobilité humaine. Site officiel : www.each-for.eu.

¹⁴³⁷ H. ENTZINGER, J. JÄGER, F. GEMENNE, « Le projet EACH-FOR », dans *Hommes & migrations*, n° 1284, 2010, p. 8.

¹⁴³⁸ Dans de nombreux cas, des processus traditionnels de migration se sont développés précisément comme un moyen de faire face à des bouleversements habituels de l'environnement. Ces processus de migration, néanmoins, connaissent des transformations profondes à la suite des dégradations de l'environnement et/ou des conditions socio-économiques.

lorsqu'il devient impossible de tirer des revenus suffisants de l'activité habituelle¹⁴³⁹. Par ailleurs, les résultats de l'enquête EACH-FOR démontrent que les migrations liées à l'environnement ne sont pas toujours temporaires ; les migrations de long terme ou permanentes devenant de plus en plus fréquents, en particulier parmi les jeunes générations. Enfin, cette enquête met en lumière la vulnérabilité de certaines populations incapables de migrer, les « *trapped people* », directement exposées aux dégradations de leur environnement¹⁴⁴⁰.

780. Les résultats de l'enquête EACH-FOR constituent un socle scientifique fiable et légitime, pouvant être transmis dans des arènes de gouvernance internationales. Ainsi, l'étude est présentée une première fois dans une communication soumise à la CCNUCC en août 2008 lors de la session de l'AWG-LCA à Accra, au Ghana¹⁴⁴¹. Cette position a rendu les Parties réceptives aux soumissions soutenues par la recherche et les a aidées à introduire les questions de migration et de déplacement dans leurs premières discussions informelles à Accra. La juriste Koko Warner estime que l'existence d'une base de connaissances scientifique, bien qu'émergente, a permis de rendre le sujet « légitime » auprès des décideurs politiques qui ont décidé d'inclure la migration et le déplacement dans l'ordre du jour des réunions formelles et informelles¹⁴⁴².

781. L'enquête EACH-FOR s'est achevée au printemps 2009 et a fait l'objet d'une retranscription accueillie par l'Université des Nations Unies en collaboration avec divers acteurs académiques, ONG, mais également des institutions internationales, dont le HCR. La synthèse des résultats a été communiquée par la suite aux délégués de la CCNUCC en amont de l'intersession à Bonn en juin 2009¹⁴⁴³. La CCNUCC a offert un espace aux auteurs pour présenter le rapport aux journalistes des pays en développement lors d'un atelier de formation des médias¹⁴⁴⁴. La recherche a fourni des études de cas spécifiques à la région et l'analyse associée et a ainsi permis aux décideurs de voir la pertinence de l'importance de la question pour leur propre pays, soulignant encore plus la pertinence d'inclure la migration et le déplacement dans le projet de texte de négociation.

782. En 2009, le service d'études britannique Foresight entreprend un important projet de recherche sur les migrations environnementales. Le rapport final « *Migration and Global Environmental Change : Futur Challenges and Opportunities* », publié en 2011, reflète la compréhension actuelle des liens entre changements environnementaux globaux et migrations¹⁴⁴⁵ et aboutit à la conclusion selon laquelle les changements environnementaux

¹⁴³⁹ H. ENTZINGER, J. JÄGER, F. GEMENNE, « Le projet EACH-FOR », *op. cit.*, p. 15 : « *C'est le cas en particulier lorsqu'une activité agricole ou d'élevage est affectée par une dégradation progressive de l'environnement ou des événements extrêmes* ».

¹⁴⁴⁰ La migration, néanmoins, reste un processus coûteux : ceux qui peuvent partir ne peuvent le faire que s'ils disposent des ressources suffisantes, ainsi que d'un accès aux réseaux qui facilitent la migration.

¹⁴⁴¹ UNU-EHS, « *International Conference on "Environment, Forced Migration and Social Vulnerability* », Conférence, 9-11 octobre 2008, Bonn, Germany. Site consulté en ligne le 20 mars 2022 : www.emsva2008.org

¹⁴⁴² K. WARNER, « Climate change induced displacement : adaptation policy in the context of the UNFCCC climate negotiations », *op. cit.*, p. 6.

¹⁴⁴³ UNU-EHS, International, « *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability* », *op. cit.*

¹⁴⁴⁴ OIM, Munich-Re Foundation, UNEP, and UNU-EHS, « *Migration and the Environment: Developing a Global Research Agenda* », Research Workshop, Munich, 16-18 April 2008.

¹⁴⁴⁵ C. COURNIL, B. MAYER, *Les migrations environnementales, enjeux et gouvernance*, *op. cit.*, p.143.

affectent d'ores et déjà la migration et que l'impact de ceux-ci sur la migration augmentera à l'avenir¹⁴⁴⁶.

783. L'étude Foresight a permis l'identification de situations où les changements environnementaux ont une influence sur les « leviers » de la migration et constituent ainsi un facteur de la décision de migrer¹⁴⁴⁷. Elle insiste notamment sur le caractère environnemental de la migration afin de refléter la multicausalité des phénomènes migratoires et souligner la difficulté à isoler les facteurs climatiques¹⁴⁴⁸. Les conclusions de ce rapport ont fait l'objet d'une présentation le 16 décembre 2011, événement auquel l'OIM fut associée. À cette occasion, l'OIM intervient et s'inscrit comme acteur international légitime pour appliquer et suivre les constats de l'étude¹⁴⁴⁹.

784. Par la suite, l'OIM développe des formations régionales en 2013 et 2014 pour l'Asie-Pacifique et l'Afrique de l'Est respectivement en collaboration avec le Royaume-Uni et l'équipe de recherche Foresight. Cette initiative avait pour objectif d'établir un dialogue entre différents acteurs ministériels, chacun en charge d'un dossier spécifique, afin de briser l'approche en silo ne permettant pas d'appréhender le caractère transversal de la migration environnementale¹⁴⁵⁰. Dans son approche thématique en matière de migration, environnement et changement climatique, l'OIM développe également des activités visant l'ensemble du cycle migratoire : « avant la migration », « pendant la migration » et « après la migration », dans le respect des normes relatives aux droits humains¹⁴⁵¹.

¹⁴⁴⁶ Rapport Foresight, 2011 : « *L'ampleur et la complexité des interactions entre ces facteurs sont telles qu'il sera quasiment impossible de distinguer les individus pour lesquels les facteurs environnementaux sont le seul motif de migration ("migrants environnementaux"). Il n'en reste pas moins que les changements environnementaux à venir présentent de graves implications en matière de migration, pour les individus comme pour les décideurs, et qu'ils nécessitent une approche politique stratégique qui reconnaisse les opportunités offertes par la migration dans certains cas* ».

¹⁴⁴⁷ D. IONESCO, « L'OIM et la gouvernance des migrations environnementales », *op. cit.* p. 98.

¹⁴⁴⁸ D'après le rapport Foresight, les conséquences néfastes du changement climatique risquent d'affecter les revenus, notamment ceux liés à l'agriculture, des populations les plus vulnérables. Ces populations pourraient alors manquer de ressources nécessaires pour envoyer un membre de leur famille travailler en ville ou à l'étranger.

¹⁴⁴⁹ OIM, « *Launch of the Foresight Report: Migration and Global Environmental Change* », 16 décembre 2011. Article consulté en ligne le 15 septembre 2022 : <https://www.iom.int/speeches-and-talks/launch-foresight-report-migration-and-global-environmental-change> : « *L'OIM est prête à aider à "opérationnaliser" certaines des principales conclusions du rapport Foresight, sur la base des 20 années d'expérience de l'OIM d'expérience de l'OIM, depuis les années 1990, dans la réponse aux effets migratoires des changements environnementaux. Nos recherches et nos publications sur cette question remontent aux années 1970, depuis l'OIM continue de mettre en œuvre une large variété d'activités pertinentes [...] (a) Fournir une réponse humanitaire aux déplacements causés par des catastrophes naturelles (Haïti, Pakistan, par exemple) ; (b) La promotion de l'adaptation à la dégradation progressive de l'environnement par des activités de migration et de développement (par exemple, l'OIM a entrepris 500 projets au cours des 10 dernières années). L'OIM a entrepris 500 projets au cours des 10 dernières années en réponse à la migration environnementale pour un montant total de 280 millions de dollars, (c) Entreprendre des recherches, des analyses et un dialogue interétatique sur la migration et le changement climatique, notamment par l'intermédiaire des organes directeurs de l'OIM.* »

¹⁴⁵⁰ D. IONESCO, « L'OIM et la gouvernance des migrations environnementales », *op. cit.*, p. 92.

¹⁴⁵¹ *Ibid*, p. 95.

2) *La quête de l'expertise, par le HCR et l'OIM, au service d'un renforcement de la légitimité institutionnelle dans les négociations climatiques*

785. Des groupes de recherche et plusieurs institutions internationales ont contribué à construire le lien entre la recherche et la politique, en apportant aux délégués des États parties la preuve des mobilités humaines accrues par les aléas climatiques. Le réseau d'experts associant à la fois des institutions internationales et universitaires, dont le HCR et l'OIM,¹⁴⁵² estimait qu'il fallait davantage prendre en compte les conséquences humaines des changements climatiques en lançant un dialogue entre les États et en menant d'importantes recherches sur l'ampleur, la nature et les trajectoires migratoires liées au climat. Le groupe de travail a donc dégagé un premier travail consensuel de « lobbying doctrinal » en proposant une typologie des déplacements environnementaux, et ce, en fonction de la nature de l'événement environnemental, des personnes affectées et des cadres légaux disponibles ou manquants. Ce groupe d'experts a rapidement adopté une série de propositions¹⁴⁵³ visant à inscrire les enjeux migratoires à l'agenda des négociations climatiques.

786. Ce travail de recherche collectif et interacteur semble avoir porté ses fruits. En décembre 2008 lors des négociations climatiques de Poznan, le texte adopté par les États parties ne faisait référence qu'aux « migrations et aux déplacements ». À l'occasion de l'intersession des négociations climatiques de Bonn en juin 2009, le projet de texte de l'AWG-LCA évoque cette fois le terme « réfugiés climatiques »¹⁴⁵⁴. Lors de la COP15 de Copenhague, la terminologie reflétait la compréhension du fait que la mobilité humaine s'inscrit dans un continuum d'adaptation. Enfin, à Tianjin 2010, le texte a pris sa forme définitive différenciée : différents niveaux (nationaux, régionaux, internationaux) de mobilité (déplacement, migration, relocalisation planifiée) et de mesures sont recensés (recherche, coordination, coopération)¹⁴⁵⁵.

787. Les collaborations du HCR et de l'OIM en matière de gestion des catastrophes naturelles ont joué un rôle important dans l'émergence des migrations environnementales et climatiques à l'agenda international. Depuis 2008, le HCR et l'OIM sont membres du sous-groupe spécial de l'équipe spéciale du Comité permanent inter organisations [IASC] consacré

¹⁴⁵² Groupe consultatif sur la mobilité humaine et le changement climatique, coordonné par le HCR — avec la participation de l'OIM, l'UNU-EHS, le PNUD, le NRC/IDMC, Refugees International, Sciences Po-CERI et le Réseau arabe pour l'environnement et le développement (RAED). Réseau arabe pour l'environnement et le développement (RAED). Le groupe partage les connaissances disponibles les plus récentes, apporte un soutien technique aux parties à la CCNUCC et veille à ce que la mobilité humaine soit prise en considération dans les négociations mondiales sur le climat.

¹⁴⁵³ Submission by the IOM, UNHCR and UNU, in cooperation with NRC and the RSG on the Human Rights of IDPs, Climate change, migration and displacement: impacts, vulnerability and adaptation options, 6 February 2009. Paper submitted by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in cooperation with the NRC, the Representative of the Secretary General on the Human Rights of Internally Displaced Persons and the United Nations University to the 6 th session of the AWG-LCA 6, from 1 until 12 June in Bonn, Submission Forced Displacement in the Context of Climate Change: Challenges for States under International Law, 19 May 2009.

¹⁴⁵⁴ HCR, NRC, HRC, UNU-EHS, « *Forced Displacement in the Context of Climate Change: Challenges for States under International Law* », Paper submitted to the 6th session of the *Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the UNFCCC*, 1-12 June 2009, Bonn, Germany.

¹⁴⁵⁵ K. WARNER, « Climate change induced displacement : adaptation policy in the context of the UNFCCC climate negotiations », op. cit. p. 8.

à la migration, au déplacement et au changement climatique. Le HCR codirige le sous-groupe thématique sur les migrations et les déplacements, dont la mission consiste à aider à l'élaboration d'une stratégie de plaidoyer humanitaire commune sur cette question et à la préparation des soumissions conjointes pour la Conférence des Parties. L'OIM est également partie prenante de ce groupe et participe à l'envoi de soumissions conjointes en tant que « signal coordonné » aux États parties à la CCNUCC¹⁴⁵⁶.

788. Dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'action de Bali, le HCR, l'OIM et le NRC ont soumis plusieurs contributions et formulé des suggestions sur la nécessité d'une action rapide afin de prévenir l'apatridie liée aux effets des changements climatiques lors de la sixième session du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme [AWG-LCA] en juin 2009, à Bonn. Le partenariat du HCR et de l'OIM avec des acteurs du secteur des droits de l'homme et de l'humanitaire a ainsi œuvré à l'élargissement du champ d'action du régime du climat, favorisant l'intégration des migrations climatiques et illustrant la diffusion et le rayonnement des expertises lors des négociations climatiques.

789. En 2009, soutenu par l'OIM et le NRC, le HCR soumet un rapport à l'occasion de la sixième session du Groupe de travail « Groupe à long terme sur l'action coopérative dans le cadre de la Convention [AWG-LCA 6] » consacré au changement climatique et à l'apatridie¹⁴⁵⁷. Le HCR rappelle sa responsabilité dans la prévention, la réduction de l'apatridie ainsi que la protection des apatrides qui lui ont été conférées par l'AGNU dans la résolution 50/152 du 9 février 1996¹⁴⁵⁸. Il formule plusieurs propositions, parmi lesquelles « *l'option de céder un territoire situé ailleurs aux États concernés afin d'assurer sa pérennité* », « *l'union avec un autre État : dans ce cas, la convention de 1961 et le projet d'article sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États sont applicables* », mais aussi l'acquisition pour les personnes affectées par la disparition de leurs territoires de la nationalité d'un autre État. Cette note rendue publique n'a pas fait l'objet de discussions plus concrètes menées par le HCR avec les États.¹⁴⁵⁹

790. Dans son rapport publié en 2011 à l'occasion des 60 ans de la Convention de Genève, le HCR se présente en tant qu'organisation disposant d'une légitimité et d'une expertise en matière de déplacement forcé : « l'expertise du HCR en matière de protection liée à des déplacements forcés fait de lui un acteur particulièrement précieux »¹⁴⁶⁰. Le HCR s'est doté d'une base de données et a publié des mises à jour de ses propres données et engagements en la matière¹⁴⁶¹. Le HCR alerte la communauté internationale quant à la nécessité d'obtenir de façon urgente des données empiriques¹⁴⁶². Le HCR a publié de 2004 à 2016 le *Statistical*

¹⁴⁵⁶ S. GOODWIN-GILL, J. Mc ADAM, « UNHCR and climate change, disasters and displacement », *op. cit.*, p.9.

¹⁴⁵⁷ HCR, Rapport « *Climate change and statelessness : an overview* », 2009. Article consulté en ligne le 9 janvier 2022 : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a2d189d3.html>

¹⁴⁵⁸ AGNU, A/RES/50/152, 9 février 1996, paras.14-15.

¹⁴⁵⁹ *Ibid.*

¹⁴⁶⁰ HCR, « *Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement* », 22-26 février 2011, p. 1.

¹⁴⁶¹ HCR, « *The Environment and Climate Change: An Overview* », octobre 2015, <http://www.unhcr.org/540854f49.pdf>, HCR, « *Guide Rapide du HCR : Changements climatiques, catastrophes et déplacements forcés* », mai 2017.

¹⁴⁶² : « *This formula has, however, come under criticism from, among others, the UN Emergency Relief Coordinator, as it does not bring about the necessary predictability or rapidity of response. All three protection agencies concerned, including UNHCR, are currently engaged in a thorough review of this arrangement.* »

*Yearbook*¹⁴⁶³, un document de nature statistique servant principalement à renforcer les données sur toutes les catégories de personnes déplacées dans le monde¹⁴⁶⁴. Par ailleurs, au sein du régime climat, le HCR a également coordonné le « Groupe consultatif sur la mobilité humaine et le changement climatique » de 2013 à 2016. Ce groupe informel fournissait un soutien technique aux Parties à la CCNUCC, notamment des soumissions conjointes, l'organisation d'événements parallèles, des expositions conjointes, des réunions bilatérales et des points de presse.

791. Forte de son action historique de terrain, l'OIM construit sa légitimité institutionnelle sur son expertise de terrain de la migration environnementale. L'organisation dispose de fonds internes gérés par le fonds de développement de l'OIM, fonds spécialisé dans les projets de renforcement des capacités qui a développé plusieurs programmes pilotes pour tester des options de réponses aux migrations environnementales¹⁴⁶⁵. Au-delà des moyens opérationnels dont elle dispose, l'OIM souhaite favoriser et faciliter le rôle de la migration en tant que stratégie d'adaptation au changement climatique. Entre 2000 et 2009, 500 projets et rapports d'expertise sont financés afin d'enquêter sur les différentes formes de migrations environnementales¹⁴⁶⁶.

792. Afin de pallier le manque de données fiables et l'absence d'objectifs d'action clairs, l'OIM inaugure en mars 2015 le Portail de la migration environnementale, une Plateforme d'information sur la mobilité humaine face au changement climatique¹⁴⁶⁷. Le portail vise à fournir un point d'entrée unique pour promouvoir les nouvelles études, l'échange d'informations et le dialogue. L'objectif est de combler les lacunes concernant les données, les résultats de recherches et les connaissances disponibles sur le lien entre la migration et l'environnement¹⁴⁶⁸.

793. Cet outil s'inscrit dans le projet plus large financé par l'Union européenne et géré par l'OIM intitulé MECLEP « *Migration, environnement et changement climatique : Données à l'usage des politiques* ». Le projet MECLEP était un projet de trois ans mis en œuvre entre janvier 2014 et décembre 2016 dans six pays pilotes. Ce projet prévoit la collecte de connaissances sur les liens entre migrations et changements environnementaux et climatiques. Cette banque de données appuyée par de nombreux travaux de recherche vise par la suite à

¹⁴⁶³ Le HCR illustre l'urgence de la situation en présentant des statistiques, images et descriptions « chocs » dans le but de conscientiser ses lecteurs. La nature de ces documents fait en sorte que les statistiques sont affichées à la manière d'un journal de nouvelles, c'est-à-dire en partant d'un sommaire des conclusions principales suivi d'analyses plus détaillées, de graphes, tableaux et autres formes de données.

¹⁴⁶⁴ En faisant état des tendances de déplacements, le HCR résume les activités de rapatriement et offre des perspectives aux acteurs concernés, c'est-à-dire les ONG, les gouvernements, le milieu académique, les médias et le public en général. Bien que ces documents soient une précieuse source de données empiriques, la catégorie des « déplacés climatiques » en tant que telle ne paraît pas dans les statistiques.

¹⁴⁶⁵ Parmi ces options de réponse, on peut noter : la facilitation des migrations de travail entre Espagne et Colombie permettant de renforcer la résilience des communautés touchées par les phénomènes climatiques, l'analyse des vulnérabilités et capacités d'adaptation à Maurice, la planification des politiques de gestion urbaine face à la montée du niveau de la mer en Égypte, la facilitation de la mobilité des populations nomades dans une perspective de réduction des conflits en Afrique de l'Est.

¹⁴⁶⁶ D. IONESCO, « L'OIM et la gouvernance des migrations environnementales », op. cit p 91.

¹⁴⁶⁷ OIM, Communiqué global, « *L'OIM lance un portail sur la migration environnementale* », 27 mars 2015

¹⁴⁶⁸ OIM, portail de la migration environnementale.

proposer des moyens d'action pour que la migration aille dans le sens des stratégies d'adaptation aux changements environnementaux et climatiques.

794. Les conclusions principales du projet MECLEP relèvent que la migration a souvent un impact positif sur l'adaptation, car elle permet aux familles touchées par les changements environnementaux et climatiques de diversifier leurs ressources, d'améliorer leurs opportunités d'emploi, de santé et d'éducation et d'accroître leur préparation à de futurs dangers. En outre, l'étude suggère qu'au moins 40 % des familles migrantes interrogées acquièrent de nouvelles compétences par la migration. Cette étude fait néanmoins état de difficultés plus importantes dans le cas de déplacements liés aux catastrophes naturelles, s'accompagne généralement d'une augmentation de leur vulnérabilité¹⁴⁶⁹.

795. Les efforts déployés par l'OIM pour devenir un acteur de l'élaboration de la politique sur le changement climatique et la migration ont été davantage fructueux que ceux du HCR. L'OIM travaillait déjà sur le changement climatique et la migration depuis le début des années 1990 et a été largement citée dans les discussions sur le changement climatique et la migration lorsqu'elle a publié une définition de travail du terme « migrants environnementaux ». Les moments décisifs pour l'organisation se situent entre 2010 et 2011, lorsque le changement climatique a été inclus dans la révision stratégique de l'OIM et dans son forum de haut niveau Dialogue international sur la migration, respectivement. Cela a été interprété comme un accord tacite des États pour que l'Organisation travaille sur le changement climatique¹⁴⁷⁰.

B) Le HCR et l'OIM, acteurs de la production de connaissances au service de l'initiative interacteur Nansen

796. En 2011, les États reconnurent ne pas être prêts à mener des discussions approfondies sur les enjeux de déplacements liés à des catastrophes naturelles dans le cadre des Nations Unies¹⁴⁷¹. En réaction, la Norvège et la Suisse proposèrent alors l'organisation d'un processus de consultation entre différents gouvernements et avec la société civile, dont le HCR et l'OIM, afin d'étudier les déplacements transfrontaliers générés par des catastrophes naturelles et les effets du changement climatique¹⁴⁷². Ce processus interétatique reçut le soutien d'un grand

¹⁴⁶⁹ De nombreuses implications politiques émergent de cette étude comparative unique : l'importance d'intégrer la migration dans la planification urbaine afin de réduire les défis à la fois pour les familles de migrants et les communautés de destination ; et la nécessité de prêter régulièrement attention aux questions d'égalité homme/femme et aux besoins des groupes vulnérables, notamment des personnes âgées et des populations bloquées qui ne peuvent pas se déplacer. Voir OIM, « *L'OIM et l'UE publient un premier rapport comparatif sur la migration à des fins d'adaptation aux changements environnementaux* », Communiqué global, 19 juin 2017, article consulté en ligne le 6 juillet 2022 : <https://www.iom.int/fr/news/loim-et-lue-publent-un-premier-rapport-comparatif-sur-la-migration-des-fins-dadaptation-aux-changements-environnementaux>

¹⁴⁷⁰ S. NASH, « From Cancun to Paris: an era of policy making on climate change and migration », *op. cit.*, p. 56.

¹⁴⁷¹ W. KÄLIN, « De l'initiative Nansen à la plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes », France Forum, n° 71, décembre 2018.

¹⁴⁷² W. KÄLIN, « Des principes Nansen à l'Initiative Nansen », dans *Revue Migrations Forcées*, 2012. Article consulté en ligne le 25 juin 2022 : <http://www.fmreview.org/fr/prevenir/kaelin.html>

nombre d'experts en ce qu'il vise à faciliter le dialogue international sur les déplacements forcés de population et a permis de donner une impulsion importante à la Conférence de Nansen qui s'est tenue à Oslo en juin 2011 et a lancé l'initiative Nansen¹⁴⁷³ (1). Le manque de coordination entre les différentes institutions onusiennes, notamment l'OIM et le HCR sur la thématique des migrations environnementales auraient encouragé W. Kälin à lancer cette initiative. L'intégration du HCR et de l'OIM dans des dispositifs de recherche interacteurs, leur participation à des recherches de terrain ainsi qu'à de la production de données constitue une étape préliminaire importante à l'institutionnalisation de l'initiative Nansen (2).

1) *L'Initiative Nansen, nouvel outil diplomatique de coopération interacteur en faveur de la protection des déplacées climatiques*

797. À l'occasion de la célébration des 60 ans de la Convention de Genève et du 50^{ème} anniversaire de la convention des Nations Unies sur l'apatridie de 1961, une réunion d'experts de la gouvernance de l'asile et des réfugiés se tint en février 2011. Durant ce sommet, le HCR présenta aux États plusieurs pistes pour élaborer un cadre d'orientation mondial sur les déplacements transfrontaliers induits par les changements climatiques. Il ne recueillit toutefois pas de consensus et seuls cinq pays soutinrent clairement cette proposition : l'Allemagne, le Costa Rica, le Mexique, la Norvège et la Suisse¹⁴⁷⁴. Après avoir constaté qu'une approche à l'échelle internationale était cohérente afin de répondre aux besoins de protection des personnes déplacées transfrontalières en raison de catastrophes naturelles, ces pays s'engagèrent « à coopérer avec les États intéressés et les autres acteurs pertinents, notamment le HCR, pour obtenir une meilleure compréhension de ces mouvements transfrontaliers aux niveaux régionaux et sous régionaux, identifier les meilleures pratiques et dégager un consensus sur la meilleure façon d'aider et de protéger les personnes touchées »¹⁴⁷⁵.

798. En juin 2011, la Suisse et la Norvège prirent l'initiative d'organiser une conférence sur le changement climatique et les déplacements de population au XXI^{ème} siècle¹⁴⁷⁶, un événement qui rassembla plus de 230 représentants des États, d'organisations internationales, de chercheurs, experts et membres de la société civile. L'objectif était le développement d'une vision internationale commune des migrations environnementales au moyen de dix principes directeurs¹⁴⁷⁷. Les dix Principes de Nansen ont été formulés lors de cette conférence. Ils visaient

¹⁴⁷³ J. RIERA, « Challenges relating to Climate Change Induced Displacement », observations du conseiller politique adressées au directeur de la protection internationale du HCR, lors de la conférence « *Des millions de personnes sans protection : le changement climatique entraîne des déplacements dans les pays en développement* », Berlin, 29 janvier 2013, p. 5. D'après le HCR, elles ont « alimenté directement » le forum.

¹⁴⁷⁴ La promesse du Costa Rica a été tenue après la réunion.

¹⁴⁷⁵ HCR, « *Engagements 2011 : Événement intergouvernemental au niveau ministériel sur les réfugiés et les apatrides* », 2012, Genève, Palais des Nations, 7–8, décembre 2011, p. 109 (Norvège); voir aussi p. 77 (Allemagne), p. 95 (Mexique), p. 117 (Suisse).

¹⁴⁷⁶ L'un des messages clés de la conférence portait sur la nécessité de rendre davantage compréhensible et accessible les connaissances relatives aux enjeux de changement climatique et de déplacement pour les décideurs.

¹⁴⁷⁷ L. TUITJER, E. CHEVALIER, « L'Initiative Nansen. Le développement d'un agenda international de protection des populations déplacées à travers les frontières », dans C. COURNIL, *Mobilité humaine et environnement*, Éditions Quæ, coll. Nature et société, 2015, p. 146.

à « guider les réponses à certains des défis urgents et complexes liés au déplacement dans le contexte du changement climatique et d'autres risques environnementaux » et mettaient en lumière la responsabilité des États de s'assurer que les stratégies de réduction des risques de catastrophe étaient mises en place¹⁴⁷⁸.

799. Les Principes Nansen s'appuient notamment sur les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur pays, auxquels ils reconnaissent un « cadre juridique solide ». Le Principe IX invite notamment les États à élaborer un cadre ou un instrument directeur en collaboration avec le HCR. Si ces principes s'inscrivent dans le champ du droit international non contraignant, ils reflètent toutefois une volonté d'atteindre un consensus interétatique¹⁴⁷⁹ et invitent à des dynamiques de coopération et de dialogue institutionnel¹⁴⁸⁰. À la suite de cette conférence, la Suisse et la Norvège ont plaidé pour un engagement accru du HCR sur les migrations environnementales auprès de son comité exécutif¹⁴⁸¹. Walter Kälin¹⁴⁸² relève cependant un faible enthousiasme de la part du COMEX qu'il interprète « non pas comme un fait anodin, mais plutôt le signe d'un manque de volonté politique dû à des questions de souveraineté, de priorités concurrentes ou au rôle clé joué par le HCR dans le processus »¹⁴⁸³.

800. Les Principes de Nansen ont permis toutefois de constituer une première base d'élaboration de l'initiative Nansen par la Norvège et la Suisse en octobre 2012. Ce processus de consultation ascendante interétatique avait pour objectif d'établir un dialogue consensuel sur les principes permettant de répondre aux besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées à travers les frontières dans le contexte des catastrophes naturelles et des effets du changement climatique¹⁴⁸⁴. Sa portée s'étendait au-delà des accords de Cancún dans la mesure où elle prenait en compte les aléas climatiques et les catastrophes naturelles soudaines. Au regard de sa structure juridiquement non contraignante¹⁴⁸⁵, l'initiative Nansen apparaît être un outil de médiation pertinent¹⁴⁸⁶, plaçant les États et leurs gouvernements nationaux au centre du processus de protection des déplacés environnementaux. L'initiative Nansen fut financée par les gouvernements de Norvège et de Suède avec le soutien additionnel de la Commission européenne¹⁴⁸⁷. Elle était administrée par neuf pays constituant le comité de pilotage dont la composition respecte l'équilibre entre les États du Nord et du Sud.

¹⁴⁷⁸ Principes Nansen, recommandations découlant de la Conférence de Nansen sur le changement climatique et les déplacements au XXI^e siècle, Oslo, 6 et 7 juin 2011, Principes II, V et VI.

¹⁴⁷⁹ The Nansen Initiative, « *Towards a Protection Agenda for Disaster-Induced Cross-Border Displacement: Information Note* », octobre 2013, p. 1.

¹⁴⁸⁰ *Ibid.*

¹⁴⁸¹ L. TUITJER, E. CHEVALIER, « L'Initiative Nansen. Le développement d'un agenda international de protection des populations déplacées à travers les frontières », *op. cit.* p. 150.

¹⁴⁸² Directeur du Norwegian Refugee Council (NRC) depuis le printemps 2017.

¹⁴⁸³ W. KÄLIN, « Des principes Nansen à l'Initiative Nansen », dans *Revue Migrations forcées*, 2012. Article consulté en ligne le 25 juin 2022 : <http://www.fmreview.org/fr/prevenir/kaelin.html>

¹⁴⁸⁴ L. TUITJER, E. CHEVALIER, « L'Initiative Nansen. Le développement d'un agenda international de protection des populations déplacées à travers les frontières », *op. cit.* p. 140.

¹⁴⁸⁵ Site officiel de l'Initiative Nansen : <https://www.nanseninitiative.org>

¹⁴⁸⁶ L'initiative Nansen met à disposition de ces États des outils de compréhension, des données, une forme d'expertise visant à mieux saisir les liens entre changement climatique et migrations et améliorer la prévention de ces déplacements.

¹⁴⁸⁷ De 2013 à 2015.

801. L'initiative Nansen a permis l'élargissement de la terminologie appliquée aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays aux questions transfrontalières. Elle intégrait les personnes déplacées hors des frontières en raison de catastrophes naturelles¹⁴⁸⁸ et les mobilités associées à une contrainte, sans controverse juridique¹⁴⁸⁹. L'initiative Nansen a permis de sortir d'une approche restrictive du réfugié environnemental¹⁴⁹⁰. Alors même que le terme de réfugié a souvent été écarté au juste motif qu'il « *accréditerait l'idée fautive selon laquelle il suffirait de transposer les règles de la Convention de Genève* »¹⁴⁹¹, le recours au terme de déplacé a aussitôt pris la relève, perpétuant une même analyse des mouvements de populations liés à des changements environnementaux¹⁴⁹². Soulignant que « *les termes réfugiés climatiques et réfugiés environnementaux devraient être évités, car, d'un point de vue juridique, ils sont inexacts et trompeurs* »¹⁴⁹³, le résumé de la présidence a tout de même considéré qu'« *il est [...] nécessaire de clarifier la terminologie du déplacement lié au changement climatique ou à d'autres risques naturels* » et a suggéré « *de se référer aux déplacés environnementaux* »¹⁴⁹⁴. L'approche proposée dans l'initiative Nansen se concentrait sur les droits des individus, dont le respect de la dignité des migrants, et sur les mesures de protection adéquates, en cas de catastrophe naturelle notamment.

802. La première étape de l'initiative Nansen (2012-2015) s'est achevée sur l'adoption d'un agenda de protection¹⁴⁹⁵. En amont, une série de consultations avait été réalisée dans des régions particulièrement touchées, dont le Pacifique, la corne de l'Afrique et l'Amérique centrale. Ces travaux ont abouti à l'adoption par cent neuf États de l'Agenda de protection de l'Initiative de Nansen pour les déplacements transfrontaliers en cas de catastrophe en octobre

¹⁴⁸⁸ D. IONESCO, « L'OIM et la gouvernance des migrations environnementales », *op. cit.*, p. 97.

¹⁴⁸⁹ L. TUITJER, E. CHEVALIER, « L'Initiative Nansen. Le développement d'un agenda international de protection des populations déplacées à travers les frontières », *op. cit.* p. 144.

¹⁴⁹⁰ B. MAYER, « Pour en finir avec la notion de "réfugiés environnementaux" : critique d'une approche individualiste et universaliste des déplacements causés par des changements environnementaux », dans *Revue Internationale de Droit et Politique du Développement Durable*, n° 7, 2011, p. 38.

¹⁴⁹¹ M. PRIEUR, Premier projet de Limoges, 2008, supra note 8, *op. cit.*, p. 461.

¹⁴⁹² B. MAYER, « Pour en finir avec la notion de "réfugiés environnementaux" : critique d'une approche individualiste et universaliste des déplacements causés par des changements environnementaux », *op. cit.*, pp. 38-39 : « *En effet, on ne voit guère en quoi, dans le premier projet de Limoges, le terme de « déplacé » pourrait « mieux [rendre] compte du caractère non seulement personnel, mais surtout collectif et indifférencié des mouvements de population. Ce projet de convention rappelle, à maints égards, la Convention de Genève. En particulier, il énumère aux pp 471-475 une liste des droits, principalement individuels, définis aux arts 5-8 de la Convention de Genève* ».

¹⁴⁹³ Nansen Conference on Climate Change and Displacement in the 21st Century, « *Chair's Summary* », 5-7 juin 2011.

¹⁴⁹⁴ *Ibid.*

¹⁴⁹⁵ L'agenda de protection prévoit de présenter une vision commune, parmi les gouvernements participants, de la question, de ses dimensions et des obstacles auxquels se heurtent les parties prenantes, identifier les pratiques et les outils les mieux adaptés à la protection des personnes déplacées au-delà des frontières de leur pays dans le contexte de catastrophes naturelles, approuver les principes clés qui devraient guider les États et les autres parties prenantes dans les trois domaines de la coopération inter-États/internationale, des normes de protection des personnes déplacées et des réponses opérationnelles, émettre des recommandations sur les rôles et responsabilités respectifs des acteurs concernés et des parties prenantes, proposer un plan d'action de suivi identifiant les prochaines évolutions normatives, institutionnelles et opérationnelles qui seront nécessaires au niveau national, régional et international.

2015¹⁴⁹⁶. Ce document, non contraignant, passait en revue les lacunes normatives dans l'encadrement des déplacements, des migrations et de la réinstallation planifiée dans les situations de catastrophes et de changement climatique, et propose des actions concrètes que les États pourront appliquer au niveau national, régional et international afin d'y remédier. L'agenda de protection prenait en compte plusieurs critères de déplacement : interne, transfrontalier, dans des contextes de catastrophes ou du changement climatique. Plutôt que d'appeler à un cadre d'orientation mondiale ou à un nouveau traité, l'Agenda pour la protection a adopté une approche de boîte à outils qui propose des pratiques efficaces que les États pourront intégrer à leurs lois et politiques. Nombre de ses recommandations ont été ensuite pilotées par son organe successeur, la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes, créée en 2016¹⁴⁹⁷.

2) *Le HCR et l'OIM, parties prenantes actives à l'initiative Nansen*

803. L'initiative Nansen a été perçue comme un nouvel outil dans la coordination des rapports de proposition des États et des organisations internationales sur la question de la protection des déplacés environnementaux dont l'avantage est de ne faire porter la charge d'une responsabilité juridique ou humanitaire à aucun acteur précisément. Pourtant, à tout principe de droit non contraignant s'oppose inévitablement le risque d'un rejet des autorités gouvernementales d'un État. Antonio Guterres, alors Haut-Commissaire au HCR, anticipe déjà ce rejet potentiel lors du discours inaugural de la conférence Nansen en juin 2011 : « *Il est notoire qu'il ne sera pas aisé, dans le contexte actuel d'établir un traité international contraignant dédié aux droits de ces personnes. La xénophobie est déjà un phénomène largement répandu et alimenté, dans de nombreux cas, par le populisme de certains responsables politiques et l'irresponsabilité de certains membres des médias* »¹⁴⁹⁸.

804. La Suisse et la Norvège à l'origine de l'initiative Nansen plaident pour une intégration du HCR dans les discussions préliminaires. Ce soutien diplomatique a notamment permis au HCR de se protéger des critiques d'autres gouvernements et de valoriser sa participation aux réunions de travail et à l'élaboration de l'agenda de protection. La gouvernance multiacteur de l'initiative Nansen est également une stratégie pour incorporer le HCR au processus de dialogue sans le placer au centre des attentes. L'implication du HCR dans le processus d'assistance humanitaire et de protection des déplacés externes liés au changement climatique et aux catastrophes naturelles est évoquée de façon implicite, l'incluant parmi les collaborateurs du projet¹⁴⁹⁹.

¹⁴⁹⁶ Comité exécutif du HCR, Site officiel, consulté en ligne le 12 juillet 2022 : <http://www.unhcr.org/executive-committee.html>.

¹⁴⁹⁷ S. GOODWIN-GILL, J. Mc ADAM, « UNHCR and climate change, disasters and displacement », *op. cit.*, p. 10.

¹⁴⁹⁸ L. TUITJER, E. CHEVALIER, « L'Initiative Nansen. Le développement d'un agenda international de protection des populations déplacées à travers les frontières », *op. cit.*, p. 141.

¹⁴⁹⁹ Le neuvième principe Nansen mentionne notamment « *Une approche plus cohérente et logique au niveau international est nécessaire pour faire face aux besoins de protection des personnes déplacées à l'extérieur de*

805. Le HCR et l'OIM rejoignent dès 2012 les ateliers, réunions et échanges et se voient conférer le rôle d'observateur¹⁵⁰⁰. L'OIM assiste à la conférence du lancement de l'initiative Nansen en juin 2011 à Oslo et devient un membre du comité consultatif. Dans cet espace de dialogue, l'OIM promeut une approche systématique des personnes déplacées temporairement sous le prisme des catastrophes naturelles et aléas climatiques. Ce partenariat a permis aux deux organisations de se positionner sur le sujet des catastrophes naturelles en prétextant le cadre d'une collaboration multilatérale¹⁵⁰¹.

806. Le HCR acquiert un élargissement de son expertise à travers sa participation à l'initiative Nansen. L'institution prend alors les commandes d'une publication d'un numéro spécial de la Revue Migrations forcées consacré aux catastrophes et aux déplacements liés au changement climatique¹⁵⁰² et organise des événements relatifs à l'initiative Nansen à l'occasion de chaque réunion du Comité exécutif entre 2012 et 2016. Le HCR organise en coopération avec l'institution Brookings¹⁵⁰³ et l'Université de Georgetown une réunion d'experts ayant pour objectif de formuler des orientations concernant la protection dans les situations de réinstallation planifiée à l'intérieur d'un État, à San Remo en mars 2014¹⁵⁰⁴.

807. Une nouvelle réunion plus ciblée a été organisée à la mi-2015 à Bellagio, lors de laquelle un projet d'orientations a été formulé et communiqué aux États¹⁵⁰⁵. L'objet de cette étude concerne la délocalisation planifiée en tant que mesure de dernier ressort, entreprise en consultation avec les communautés touchées et avec des garanties en place. En illustrant son travail par une rigueur scientifique et académique, le HCR peut ensuite promouvoir ses recommandations et ses guidelines auprès des États qui envisagent et mettent en œuvre des délocalisations planifiées. Cette stratégie institutionnelle conforte la position diplomate du HCR sur la délicate question des déplacements de population liés au changement climatique.

808. Certains experts critiquèrent cependant le manque de réelle implication des membres du comité exécutif du HCR dans l'initiative Nansen. Le rôle que pourrait jouer le HCR dans ce programme de coopération est l'objet de divisions internes. L'approche ascendante favorisée par le comité de l'Initiative Nansen maintient le HCR dans un rôle d'observateur. Il ne propose pas de lignes directrices ou de réelles orientations et prend acte des

leur pays en raison de catastrophes soudaines. En collaboration avec le Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies et d'autres acteurs pertinents, les États pourraient à cet égard élaborer un cadre ou un instrument directeur ».

¹⁵⁰⁰ OIM, « *Outlook on Migration, Environment and Climate Change, Migration, Environment and Climate Change : Brief on Environmental Migration and Migration Policy* » (MECC), 2014, p. 60.

¹⁵⁰¹ L. MAERTENS, « Le HCR et l'appropriation progressive de l'agenda environnemental », *op. cit.*, p. 123.

¹⁵⁰² Revue Migrations Forcées, n° 49, 2015.

¹⁵⁰³ L'Institution Brookings a été précédé de l'Institute for Government Research, la première organisation privée consacrée à l'analyse des politiques publiques en 1916. L'institution Brookings est une organisation de politique publique à but non lucratif basée à Washington. Elle mène des recherches approfondies afin de répondre aux enjeux contemporains au niveau local, national et international.

¹⁵⁰⁴ S. NASH, « From Cancun to Paris : an era of policy making on climate change and migration », *op. cit.*, p. 47. Certaines personnes présentes lors de cette réunion témoignent de leur surprise que le HCR intervienne en matière de réinstallation planifiée. De façon générale, cette initiative était davantage perçue comme une approche opportuniste (par rapport aux fonds disponibles) que stratégique (par rapport à l'expertise du HCR).

¹⁵⁰⁵ HCR, Georgetown University, Brookings Institution, « *Guidance on Protecting People from Disasters and Environmental Change through Planned Relocation. Guidance document* », Washington, D.C., 2015. Consulté en ligne le 22 juillet 2022 : <https://georgetown.app.box.com/s/6uhtgnybsafos68dt7e8b94rj12tef>.

politiques migratoires existantes des États en proposant des points d'amélioration. La préservation de relations avec l'État d'accueil apparaît prépondérante dans le positionnement institutionnel du HCR.

809. En octobre 2015, à quelques semaines de la COP21 qui se tient à Paris, le HCR et l'OIM publient un communiqué en soutien à l'Initiative Nansen et à la coopération construite. Toutefois, l'avenir de l'initiative Nansen pose de nombreuses questions. Les États-Unis sont actuellement les plus gros bailleurs de fonds des organisations internationales du HCR et de l'OIM. Financés par des fonds de la Commission européenne et de certains États, plusieurs membres promeuvent un rattachement du programme à celui de la section « *Changement climatique* » du HCR, basé à Genève. D'autres suggèrent que l'initiative Nansen soit absorbée par les Nations Unies en un programme détaché des agences onusiennes, afin d'éviter une potentielle concurrence entre les institutions de l'OIM et du HCR.

Conclusion

810. Le HCR et l'OIM se sont investis et ont participé aux Conférences des Parties dès 2008 en soutenant l'inscription de la mobilité humaine aux discussions des délégations et leur transcription dans les accords qui en découlent. Face au défi international que représentent les déplacements climatiques et aux enjeux que cette thématique représente pour leur crédibilité et leur légitimité, les directions exécutives se saisissent de cette question publiquement sur la scène des négociations climatiques.

811. Le HCR adopte un discours à caractère médiatique dont l'objectif est d'alerter la conscience collective. Cet alarmisme, particulièrement présent dans les écrits datant de 2008 à 2013, est aussi le résultat de l'incertitude générale associée au manque de statistiques fiables¹⁵⁰⁶. Dans ses prises de parole en 2009 et 2011, Antonio Guterres, alors Haut-Commissaire au HCR en 2009 et 2011 exhorte les États à se saisir de la question des déplacements liés au changement climatique et à intégrer davantage les enjeux de mobilité dans les négociations.

812. Le HCR trouve des défenseurs parmi les organismes promouvant la reconnaissance des « *droits des réfugiés climatiques* »¹⁵⁰⁷ et il reçoit également un soutien quant à son ambition de protéger les victimes de catastrophes naturelles du fait de ses capacités et de son potentiel. La structure hiérarchisée du HCR a également joué un rôle majeur dans l'appropriation de l'agenda environnemental et que le leadership d'Antonio Guterres a permis, grâce à son charisme et sa personnalité, d'encourager fortement cette évolution¹⁵⁰⁸. Cette verticalité a eu pour effet bénéfique d'accélérer l'adhésion en interne à cette nouvelle politique expansionniste de l'organisation, le Haut-Commissaire disposant d'un pouvoir décisionnaire considérable.

813. L'OIM, investit également l'espace des négociations climatiques sous la houlette de William Lacy Swing, directeur général, et se positionne comme un acteur doté d'une expertise scientifique sur le lien entre changement climatique et déplacements de population. Le processus d'intégration de l'OIM dans la gouvernance des négociations climatique, pourtant éloigné de son champ de compétence initial, repose sur l'argument de la crédibilité scientifique. En 2014, l'OIM conduit le projet de recherche MECCLEP et se dote d'une base de données dédiée à la migration environnementale à destination des acteurs étatiques et universitaires. Cette démarche témoigne d'une reconnaissance croissante des liens entre les migrations et l'adaptation au changement climatique dans le dialogue politique international¹⁵⁰⁹.

814. La montée en compétence du HCR et l'OIM sur le lien entre migrations et changement climatique s'accompagnent d'une prise en compte dans la stratégie de recrutement interne. Le HCR et l'OIM se dotent chacun d'un département, basé dans les quartiers Généraux de Genève, dédié à cette thématique. Les deux institutions font le choix de former un personnel sur la thématique dont l'une des fonctions est de représenter l'organisation lors des négociations climatiques et de présenter ses positions. La reconnaissance de la mobilité en tant que

¹⁵⁰⁶ *Ibid*, p. 63.

¹⁵⁰⁷ L. MAERTENS évoque notamment l'investissement de l'organisme international de solidarité La Croix Rouge dans le lancement d'une campagne de mobilisation sur les risques climatiques encouru par le Bangladesh : « *International campaign on climate refugee rights* ».

¹⁵⁰⁸ L. MAERTENS, « Le HCR et l'appropriation progressive de l'agenda environnemental », *op. cit.*, p. 121.

¹⁵⁰⁹ *Ibid*. p. 121.

conséquence des effets du changement climatique constitue une première étape sur laquelle s'appuient le HCR et l'OIM renforcer leur plaidoyer en faveur de l'inscription des migrations dans le régime climat. Après l'échec des négociations de Copenhague, la COP21 constitue une opportunité incontournable pour intégrer la migration liée au changement climatique dans le futur Accord de Paris.

CHAPITRE II : LES CONSÉQUENCES DE L'ADOPTION DE L'ACCORD DE PARIS SUR LA PÉRENNITÉ ET LA VISIBILITÉ DE LA MOBILITÉ HUMAINE DANS LES NÉGOCIATIONS CLIMATIQUES

815. L'échec de l'application du Protocole de Kyoto, suivi du manque d'ambition, largement souligné, des négociations climatiques de Copenhague, a alimenté l'espoir d'une négociation réussie en 2015 et de l'adoption d'un accord mondial sur le changement climatique. La COP21 nourrit de grands espoirs pour un certain nombre d'États parmi les plus vulnérables aux effets du changement climatique. En s'appuyant sur le terme politique et désormais médiatique de « justice climatique »¹⁵¹⁰, les alliances de pays dits « du Sud », dont l'alliance AOSIS interpellent les délégués quant à la nécessité d'intégrer la dimension indemnitaire et celle de la réparation dans les négociations. Au-delà des compensations et du cadre financier des réparations, la reconnaissance des droits des personnes déplacées climatiques est parfois même revendiquée : « les responsabilités sont à chercher du côté des pays dont les émissions ont généré la transformation des territoires de départ. C'est une dette de migration : la rigueur exigerait d'y faire face en accordant à ces migrants le droit de se déplacer et de s'installer dans les pays qui sont responsables de leur migration » défend la scientifique Sujatha Byravan¹⁵¹¹.

816. Les COP post-Copenhague marquent également un tournant pour le concept de justice climatique. Cette notion, souvent utilisée en amont des négociations internationales par les responsables politiques des pays en développement, s'attache à dégager des règles et des mécanismes de responsabilité internationale en matière climatique¹⁵¹². En 2010, durant le Forum international de la justice climatique réunissant des associations, ONG et organisations de la société civile, les décideurs ont été interpellés sur les conséquences socio-économiques et politiques de la crise climatique.

817. Le politologue Stefan Aykut identifie un « moment Paris » lors de la COP21 de 2015¹⁵¹³. Les négociations qui s'achèvent sur un succès diplomatique international et médiatique s'accompagnent de l'adoption d'une nouvelle approche de la gouvernance globale en matière climatique. Il devient désormais envisageable d'associer le processus de négociation qui sous-tend la gouvernance à la formulation de règles légales concrètes s'imposant à tous les États parties. Construite historiquement sur le « policy making » dont le suivi dépend de la

¹⁵¹⁰ G. TREMBLAY, *La théorie de la « justiciabilité » et la doctrine des questions politiques : Les balises du pouvoir judiciaire*, Mémoire, Faculté de droit, Université Laval, 1998 : « Le terme "droit" correspond à l'idée de droit positif, c'est-à-dire au droit tel qu'il est, tandis que celui de "justice" se réfère davantage à l'idéal de justice, c'est-à-dire au droit tel qu'il devrait être. De façon plus générale, le premier est associé au domaine juridique, alors que le second relève davantage du domaine moral. ». Principe d'origine éthique et philosophique, la justice climatique ne serait que la traduction du concept de justice distributive (une distribution géométrique des avantages entre les membres d'une société, c'est-à-dire en tenant compte de la valeur respective des personnes et de leurs mérites inégaux) et de justice correctrice (une distribution égale, arithmétique des avantages entre les membres d'une société en ignorant leurs conditions différentes) dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques.

¹⁵¹¹ S. BYRAVAN, « Preparing for millions to move and resettle », Billet de blog, 26 août 2016.

¹⁵¹² A. MICHELOT, « À la recherche de la justice climatique ; perspectives à partir du principe de responsabilités communes, mais différenciées », dans C. COURNIL, C. COLARD FABREGOULE (dir.), *Changements climatiques et défis du droit*, Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 18-184.

¹⁵¹³ S. AYKUT, Séminaire AIRE, « Sur la gouvernance incantatoire du régime climat », CERI, Sciences Po Paris, octobre 2020.

bonne volonté des États, la gouvernance globale climatique peut désormais s'envisager en tant que productrice de normes pouvant s'imposer aux États pour l'harmonisation des législations nationales.

818. Si les accords obtenus à l'issue des négociations climatiques de 2010 avaient permis d'intégrer la thématique de la mobilité liée au changement climatique dans le processus de définition du cadre d'adaptation de Cancún, les États parties s'accordent cette fois sur une mention de la migration dans le préambule de l'accord de Paris, faisant référence au concept de justice climatique¹⁵¹⁴. La référence à la migration dans le préambule de l'Accord de Paris est le fruit d'un plaidoyer concerté de plusieurs acteurs institutionnels, parmi lesquels le HCR et l'OIM. Au regard de l'intérêt politique et du positionnement institutionnel, les deux institutions se sont d'ailleurs dotées de sections internes spécialisées sur la question du changement climatique. Les fonctionnaires et consultants associés ont notamment pour compétence d'assurer la visibilité de la mobilité humaine lors des négociations climatiques et d'apporter aux délégations des connaissances interdisciplinaires les plus précises et fiables possibles (Section I). Dans l'ère instable post-Paris, le HCR et l'OIM poursuivent néanmoins leur participation à chacun des COP, et ce afin de pérenniser les acquis obtenus dans l'Accord de Paris et de promouvoir le renforcement du pouvoir d'action du Mécanisme de Varsovie. Cette implication s'accompagne d'un renforcement des relations partenariales entre le HCR et l'OIM sur la thématique de la mobilité humaine et du changement climatique et de la reconnaissance, par la communauté internationale, de l'expertise thématique de cette dernière (Section II).

¹⁵¹⁴ Accord de Paris, FCCC/CP/2015/L.9, 12 décembre 2015, Préambule § 11 : « *Conscientes que les changements climatiques sont un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière et que, lorsqu'elles prennent des mesures face à ces changements, les Parties devraient respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits de l'Homme, le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérables et le droit au développement, ainsi que l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations* ».

Section I : L'espoir d'une reconnaissance de la question migratoire lors de la COP21

819. La migration environnementale, en tant que sujet de politique publique internationale, pouvait être abordée sous deux prismes : intégrer la migration aux politiques climatiques ou intégrer la dimension climatique aux politiques migratoires. Bien que des tentatives aient été faites dans ces deux domaines, c'est dans le cadre de la politique sur le changement climatique, et plus particulièrement sous les auspices de la CCNUCC, que le lien entre le changement climatique et la migration a pris le plus d'ampleur¹⁵¹⁵. L'espace du régime climat constitue dès lors un espace d'opportunités pour le HCR et l'OIM en matière de rayonnement diplomatique, de renouvellement du plaidoyer et de nouvelles sources de financement.

820. Alors que la question environnementale s'est installée depuis les années 2000 dans la « gestion interne » des activités des deux organisations, l'approche climatique demeure l'apanage d'une poignée de fonctionnaires et consultants proches de la direction exécutive. Afin de pérenniser et approfondir leur expertise sur les enjeux de mobilités humaines liées au changement climatique, le HCR et l'OIM font le choix d'investir, de manière très opérationnelle, dans la création de deux sections internes dédiées à cette thématique. Désormais, des équipes ont la tâche d'élever la question de la mobilité environnementale à l'agenda de nombreuses conférences et dans des arènes de gouvernance. (Paragraphe 1).

821. À ce titre, la COP21 est un instant de visibilité notoire pour le HCR et l'OIM, dont le plaidoyer en faveur de l'inscription de la migration à l'Accord de Paris est relayé par de nombreux acteurs tiers, émanant du secteur des ONG, de la société civile, et des États de l'alliance AOSIS. En dépit des nombreuses mobilisations de la société civile et des ONG en faveur d'une plus grande justice climatique et de la création d'un mécanisme de réparation, l'adoption de l'Accord de Paris par les États parties ne laisse aucun doute quant au refus d'élaboration d'un cadre de protection des personnes déplacées climatiques et de l'instauration d'une indemnisation des pays les plus vulnérables par les États de l'Annexe 1. La COP21 donne cependant lieu à des discussions poussées et d'importantes revendications en matière de justice climatique, incluant les dimensions d'indemnisation et de réparation. Le Mécanisme de Varsovie relatif aux pertes et préjudices fait l'objet d'espoirs importants pour les États les plus vulnérables aux effets du changement climatique, soutenus par le HCR et l'OIM (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. La traduction matérielle de l'investissement du HCR et de l'OIM dans les négociations climatiques

822. La création de deux unités de l'OIM et du HCR dédiées au changement climatique est un marqueur central dans l'évolution de l'appropriation, par ces deux institutions, de la question climatique. Pour l'OIM, elle concrétise l'acquisition d'une expertise solide sur la

¹⁵¹⁵ S. NASH, « From Cancun to Paris : an era of policy making on climate change and migration », *op. cit.*, p. 55.

thématique et s'inscrit dans une dynamique plus générale d'expansion organisationnelle dans le paysage onusien. Au sein du HCR, la création d'une unité « Changement climatique » interroge davantage la légitimité et l'opportunité de la mise à l'agenda d'une nouvelle thématique pour une structure dont l'action opérationnelle et les dispositifs de protection souffrent de problèmes structurels de sous-effectifs, réduction de coûts et de manques de moyens (A). L'investissement du HCR et de l'OIM se construit également dans l'espace des négociations climatiques, afin de renforcer l'inscription de la mobilité dans les textes soumis aux États parties (B).

A) Les conséquences organisationnelles d'un nouveau positionnement du HCR et de l'OIM à l'international

823. En 2015, l'OIM se dote d'une section spécifique dédiée à la migration, l'environnement et au changement climatique dont l'objectif premier est d'informer les États et de leur faire prendre conscience de l'importance du facteur environnemental dans les migrations¹⁵¹⁶. Par la suite, les neuf bureaux régionaux de l'OIM intègrent dans leurs stratégies respectives la question des liens entre migration, environnement et changement climatique. Du cadre théorique de la recherche par le programme MECLEP, l'OIM propose désormais une approche intégrant l'action opérationnelle et la stratégie d'adaptation sur du long-terme (1).

824. Le HCR a développé en 2012, un premier département « Climate Change and Disaster Displacement »¹⁵¹⁷ intégré au sein de la division de la protection internationale à Genève. Aujourd'hui, cette section mène des recherches et dirige la partie « soft policy »¹⁵¹⁸, qui contribue aux initiatives intergouvernementales telles que l'Initiative Nansen¹⁵¹⁹, de même qu'elle coordonne et développe des instruments juridiques pour protéger les personnes déplacées par les changements climatiques et désastres naturels. Cette structure dispose également d'une branche opérationnelle centrée sur l'augmentation des capacités d'adaptation face aux effets du changement climatique (2).

1) La création favorable et opportune d'une division au sein de l'OIM spécialement dédiée à l'environnement, la migration et le changement climatique

825. En janvier 2015, l'OIM crée une nouvelle division spéciale dédiée aux questions de migrations, d'environnement et de changement climatique sous l'impulsion du directeur

¹⁵¹⁶ *Ibid*, p. 90.

¹⁵¹⁷ Traducteur de l'auteur : « Changement climatique et déplacements liés aux catastrophes ».

¹⁵¹⁸ Note de l'auteur : le terme « soft policy » peut s'interpréter, dans ce contexte, en tant que politiques publiques souples proposées par des institutions internationales, think tanks ou ONG à des décideurs étatiques. Ces politiques peuvent être composées de normes, d'instruments, de guides et ne comportent pas de dimension contraignante pour les États.

¹⁵¹⁹ L. TUITJER, E. CHEVALIER, « L'Initiative Nansen. Le développement d'un agenda international de protection des populations déplacées à travers les frontières », *op. cit.*, p. 141.

général William Lacy Swing¹⁵²⁰. Il s'agit d'une stratégie, pour l'organisation, lui permettant de se positionner en tant qu'acteur « clé » dans la gouvernance internationale environnementale. Cette évolution est importante, car elle transforme la vie interne de l'organisation et marque une institutionnalisation de son intérêt politique pour les thématiques de la migration environnementale et du changement climatique¹⁵²¹. L'OIM légitime la création de cette section par ses nombreuses opérations de terrain et l'acquisition d'une expertise construite sur de la recherche empirique, comme en témoignent la série de documents publiés en 2014 et le rapport « IOM Outlook on Migration, Environment and Climate change »¹⁵²². De plus, l'OIM participe aux négociations climatiques depuis 2006 et revendique son travail de partenariat et de plaidoyer auprès des différents acteurs décideurs de la CCNUCC, afin d'intégrer les enjeux de mobilité humaine à l'agenda des négociations.

826. La 106^e réunion du conseil exécutif de l'organisation en charge d'établir le programme et le budget de l'année à venir prévoit la création de postes dédiés au bon fonctionnement de cette nouvelle section¹⁵²³. La section « Migration, environnement et changement climatique » (MECC)¹⁵²⁴ de l'OIM se voit attribuer la responsabilité institutionnelle de « *superviser, soutenir et coordonner l'élaboration d'orientations politiques pour les activités ayant une dimension migration, environnement et changement climatique. Elle fournit une assistance aux gouvernements et renforce leurs capacités dans l'élaboration et la mise en œuvre d'approches novatrices en matière de migration, d'environnement et de changement climatique. La division formule des stratégies globales qui traitent de la mobilité humaine dans le contexte du changement environnemental, de la dégradation des terres et du changement climatique* »¹⁵²⁵.

827. Afin de faciliter la diffusion de l'expertise de l'OIM en interne, la section MECC est responsable « *de l'établissement de normes internes et de la gestion globale des connaissances institutionnelles relatives aux migrations et changement climatique en partenariat avec d'autres départements du siège afin d'aborder et d'intégrer ces questions de manière plus complète dans les activités institutionnelles. La division assure une supervision technique de l'examen et de l'approbation des projets de l'OIM pour les experts sur le terrain ; elle examine, approuve et gère les projets mondiaux ayant une dimension liée à la migration, à l'environnement et au changement climatique* »¹⁵²⁶.

828. À sa création en 2015, la section MECC est dotée d'un budget annuel de 1 019 200 dollars alloués à la recherche sur les migrations, l'environnement et le changement

¹⁵²⁰ *Ibid.*, p. 142.

¹⁵²¹ N. HALL, « Money or mandate ? Why international organizations engage with the climate change regime », *op. cit.*, p. 49.

¹⁵²² Traduction de l'auteur : « Perspectives de l'OIM sur la migration, l'environnement et le changement climatique ».

¹⁵²³ OIM, Comité consultatif, 106^e session, 1^{er} octobre 2015 : « *The Migration, Environment and Climate Change Division was moved from the Department of International Cooperation and Partnerships to the Department of Migration Management. Moving the existing Professional category position of Head of the Migration, Environment and Climate Change Division, previously funded by OSI, to the Administrative Part of the Budget and establishment of two Professional category positions to support migration, environment and climate change initiatives* », p. 28.

¹⁵²⁴ En anglais : *IOM and Migration, Environment and Climate Change*.

¹⁵²⁵ *Ibid.*, p. 33.

¹⁵²⁶ *Ibid.*, p. 33.

climatique¹⁵²⁷ et le financement d'un projet de gestion de terres à travers le microcrédit afin de prévenir la dégradation des terres en Afrique de l'Ouest¹⁵²⁸. L'environnementalisation interne de l'OIM fait l'objet d'une réception différente selon le niveau de position des agents dans la hiérarchie de l'institution. Si certains membres ne se sentent pas à l'aise avec le fait de s'approprier ces nouveaux enjeux, à la fois complexes et transversaux¹⁵²⁹; les cadres exécutifs de l'organisation assèment régulièrement que l'environnement et le changement climatique figurent parmi les priorités de l'organisation¹⁵³⁰. Cette posture n'est pas dénuée de stratégie; en se saisissant de ces enjeux dans ses axes de travail, l'OIM est éligible à des appels à projets relatifs à l'adaptation financés par des fonds verts ou des financements climat¹⁵³¹. Par ailleurs, le lancement de ce bureau spécial coïncide avec la tenue de la COP21; une date clé pour l'OIM au regard de sa participation à de nombreux événements lors des négociations précédentes.

829. Sur le plan de la recherche et des rapports produits par les deux institutions onusiennes, on observe cependant des rapports de communication différents entre le HCR et l'OIM. Dans son rapport produit par la Banque asiatique de Développement, les départements de l'OIM Genève et de l'OIM Bangkok communiquent leurs données sur les personnes déplacées en raison de l'érosion du trait de côte ou de la montée du niveau des mers au Bangladesh et en Inde¹⁵³². En avril 2015, le bureau local de l'OIM Dhaka accueille et organise un sommet régional sur le thème « *Changement climatique, catastrophes et mobilité humaine en Asie du Sud et dans l'océan Indien* » dans la ville portuaire de Khulna, l'une des zones urbaines au sud du Bangladesh les plus menacées par la montée du niveau de la mer. Néanmoins, le bureau local du HCR Inde, basé à Delhi n'a pas participé à ces travaux de recherche ou ces séminaires

2) La création d'une division interne au HCR dédiée au changement climatique révélatrice de décalages internes à l'organisation

830. Dès 2011, le HCR confirme sa volonté d'intégrer davantage les enjeux environnementaux et climatiques à ses axes de travail. Un programme dédié aux enjeux liés au

¹⁵²⁷ OIM, « *Programme et budget pour l'année 2016* », Comité consultatif, 106^e session, 1^{er} octobre 2015, Comité Exécutif, C/106/7, 7 octobre 2015 : « *III.4.1 Research on Migration, Environment and Climate Change : 885 000 \$* ».

¹⁵²⁸ *Ibid.* : « *III.4 Section Migration, Environment and Climate Change : total budgeted resources: 1 019 200. III.4.2 Promoting Sustainable Land Management through Innovative Financing Mechanisms in Rural Areas of West Africa : 134 200 \$* ».

¹⁵²⁹ N. HALL, « Money or mandate? Why international organizations engage with the climate change regime », *op. cit.*, p. 50.

¹⁵³⁰ Conseil exécutif de l'OIM, 107^e session, 2016 : Le directeur général adjoint a déclaré que le changement climatique, la dégradation de l'environnement et leur impact sur les migrations et les catastrophes figurent depuis longtemps parmi les priorités de l'Organisation.

¹⁵³¹ N. HALL, « Money or mandate? Why international organizations engage with the climate change regime », *op. cit.*, p. 50.

¹⁵³² Banque asiatique de Développement, « *À Région at Risk : The Human Dimensions of Climate Change in Asia and the Pacific* », juillet 2017, p. 26. Consulté en ligne le 6 mai 2017 : <https://www.adb.org/publications/region-at-risk-climate-change>

changement climatique voit le jour, intégré au sein de la division de protection internationale de Genève en janvier 2015. Ce programme est constitué de deux branches : « *La branche soft policy contribue aux initiatives intergouvernementales telles que Nansen, contribue au processus international, coordonne et développe des instruments juridiques pour protéger les personnes déplacées par les changements climatiques et désastres naturels. La branche opérationnelle, dirigée par le Dr Amare Gebre, travaille quant à elle sur l'augmentation des capacités d'adaptation face aux effets du changement climatique : accès à l'eau, à l'énergie, aux ressources, etc. Il s'agit surtout d'un travail de terrain avec des équipes mobilisées pour prévoir et anticiper certains mouvements de population. L'équipe travaille surtout sur la thématique de l'énergie* »¹⁵³³.

831. À l'instar de l'OIM, le HCR est l'une des structures coordinatrices d'un groupe consultatif technique sur les changements climatiques et la mobilité humaine¹⁵³⁴. Ce groupe a fourni des soumissions conjointes à la CCNUCC et a apporté un appui technique aux parties de la CCNUCC dans le cadre des négociations sur le changement climatique jusqu'à la COP 21 de Paris. Il a également facilité la création d'un forum afin de faciliter la diffusion de la recherche, des publications et la tenue de manifestations parallèles de haut niveau lors de réunions mondiales. L'un des objectifs était de s'assurer que les résultats du processus de l'Initiative de Nansen soient incorporés dans les relations internationales pertinentes. L'association du HCR et de l'OIM au groupe consultatif sur le changement climatique et la mobilité humaine renforce leur légitimité dans la gouvernance climatique internationale. En collaboration avec l'ensemble des acteurs du groupe, les deux institutions ont soumis des contributions auprès du Secrétariat général de la CCNUCC et des Parties relatives à l'élaboration de lignes directrices techniques et de soutien politique à l'intégration des migrations dans les Plans nationaux d'Adaptation (NAP) et des Contributions Nationales Déterminées (INDC).

832. Au même titre que l'OIM, l'objectif de création de ce programme « environnemental » est de permettre au HCR de participer à des projets de recherche et de collecte de données, mais également de répondre à des appels à projet financé par des États ou fonds internationaux. Conformément à sa « Stratégie globale pour un accès sûr à l'énergie (SAFE) » qui s'étend de 2014 à 2018, le HCR a entamé le processus d'accréditation auprès du Fonds vert pour le climat, l'une des ressources les plus substantielles pour l'adaptation au

¹⁵³³ Entretien avec la une fonctionnaire du HCR, coordinatrice de la section « Climate Change » du HCR de Genève, avril 2016.

¹⁵³⁴ En anglais : « *Advisory Group on Climate Change and Human Mobility* ». Ce groupe de travail est composé du HCR, de l'OIM, de l'Institut de l'Université des Nations Unies pour l'environnement et la sécurité humaine (UNU-EHS), du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), du Conseil norvégien pour les Réfugiés et de l'IDMC, du Centre d'études des relations internationales de Sciences Po (CERI) et du Réseau arabe pour l'environnement et le développement (RAED). Le travail mené par le groupe consultatif est ancré dans les décisions des Parties de la CCNUCC pour améliorer la compréhension et l'action dans le domaine du déplacement induit par les changements climatiques, de la migration et de la délocalisation planifiée (paragraphe 14 f) de la Décision de Cancún 1/CP.16 et décision de Doha 3/CP.18, paragraphe 7 (a) (vi)). L'objectif du Groupe consultatif est de fournir un appui expert et technique aux parties de la CCNUCC sur le cas des déplacements de population causés par le changement climatique et de veiller à ce que ces recommandations — sur la migration, le déplacement et la relocalisation planifiée — soient abordées par la CCNUCC sur la base de données, de résultats et incluant les expériences les plus récentes (recherche, bonnes pratiques, données, etc.).

changement climatique et son atténuation¹⁵³⁵. Le programme « Changement climatique » tend à valoriser publiquement les compétences du HCR en matière de « gestion des personnes déplacées » et ainsi faire le lien avec les migrations environnementales : « *Le HCR a un rôle à jouer, car l'organisation dispose déjà d'une expérience majeure en matière de gestion des personnes déplacées à la suite de catastrophe* »¹⁵³⁶.

833. L'appropriation de la thématique environnementale par un programme spécial rattaché à la Division de la protection internationale a cependant révélé les dissensions existantes entre les quartiers généraux Genève et les bureaux délocalisés des offices régionaux. Marine Franck, coordinatrice de la section « Climate change » à Genève en 2015 met en avant le dialogue que le HCR peut tisser avec les gouvernements en demande d'assistance et de protection des déplacés environnementaux : « *Quand les pays souhaitent faire appel à l'aide internationale pour gérer les mouvements internes de populations liés aux catastrophes naturelles et au changement climatique, le HCR peut intervenir, selon les cas, en tant que coordonnateur du groupe de coordination sur la Protection, au sein du Comité permanent inter organisations. Dans le cas des déplacements transfrontaliers liés aux catastrophes naturelles et aux changements climatiques, il n'y a pas d'instruments internationaux de protection* »¹⁵³⁷.

834. Ce discours n'est cependant pas partagé ou perçu de la même manière par les bureaux régionaux ou locaux du HCR. Ainsi, le HCR Inde confirme ne pas être habilité à travailler ou apporter une quelconque protection juridique à des personnes invoquant la protection de l'organisation en raison de facteurs climatiques ou environnementaux¹⁵³⁸. Le HCR Pérou envisage la question environnementale et climatique sous le prisme de l'urgence humanitaire et applique la stratégie habituelle du « cluster approach »¹⁵³⁹ en cas de catastrophes naturelles¹⁵⁴⁰. Le HCR assure une protection humanitaire et juridique des victimes déplacées, cependant les entretiens de « Détermination du Statut de Réfugié » ne sont pas menés dans un contexte postcatastrophe naturelle, révélant une application stricte du mandat. L'approche des

¹⁵³⁵ HCR, « *Global Report* », 2016, p. 171 : « *Le Bureau a également commencé à élaborer une proposition globale de 50 millions de dollars pour des programmes énergétiques et environnementaux intelligents sur le plan climatique au Cameroun, au Niger, au Rwanda et en République-Unie de Tanzanie, ainsi que des orientations sur le pompage solaire de l'eau et l'éclairage communautaire, en partenariat avec la Banque mondiale et Phillips Lighting, afin d'améliorer la sécurité des réfugiés pendant les heures d'obscurité* ».

¹⁵³⁶ HCR, « *Human Mobility and Climate Change* », COP21, Paris, Novembre 2015. Vidéo consultée en ligne le 19 mars 2017 : <https://environmentalmigration.iom.int/fr/node/800>

¹⁵³⁷ Entretien avec la coordinatrice de la section « Climate Change », HCR, Genève, avril 2016.

¹⁵³⁸ Entretien avec une fonctionnaire PR5 « Chief of Mission », HCR, New Delhi, septembre 2016.

¹⁵³⁹ T. MORRIS, « UNHCR, IDP's and clusters », dans *Forced Migrations Review*, FMR25, mai 2006, pp. 54-55 : « *L'approche sectorielle a évolué en en réponse à une recommandation rédigée dans un rapport indépendant commandé par Jan Egeland, le Coordinateur des secours d'urgence des Nations Unies, relatifs aux réponses humanitaires. En septembre 2005, les principaux membres du Comité IASC ont attribué des responsabilités sectorielles globales au HCR et à d'autres agences humanitaires. Le HCR est le chef de file désigné dans trois domaines du déplacement induit par les conflits : les abris d'urgence, la coordination et la gestion des camps, et la protection. Chaque chef de file sectoriel a accepté d'être l'agence de "premier port d'escale" et le "fournisseur de dernier recours" dans ce secteur. Les chefs de file sectoriels doivent aider les coordinateurs résidents et humanitaires des Nations unies à assurer une réponse coordonnée* ».

¹⁵⁴⁰ Entretiens avec des fonctionnaires du HCR Pérou le 01/10/2019 : « *Le HCR a ouvert d'urgence une section au Pérou pour accueillir les milliers de réfugiés vénézuéliens qui affluent tous les jours. Pour cela, une plateforme interagence pour les mouvements de population a été créée. Le HCR est donc en mesure de répondre à une urgence humanitaire et à observer et gérer les mouvements de population liés au conflit — comme le prévoit son mandat.* »

migrations climatiques du HCR au Venezuela est envisagée sous le prisme de l'utilisation des ressources et la crainte de la surexploitation des ressources existantes, en élaborant des perspectives afin de quantifier et calculer les impacts des mouvements de population denses et restreints dans le temps sur les échelles urbaines, périurbaines et rurales.

B) L'investissement du HCR et de l'OIM pour un renforcement de l'inscription de la mobilité dans l'Accord de Paris

835. En 2007, le terme « pertes et dommages » est apparu pour la première fois dans un document de la CCNUCC, le Plan d'action de Bali. Le concept de « pertes et préjudices » désigne « *les impacts¹⁵⁴¹ négatifs liés au dérèglement climatique, auxquels les individus et populations n'ont pas eu la capacité de faire face ou de s'adapter* »¹⁵⁴² et appelle à « *la réduction des risques de catastrophe et les moyens de faire face aux pertes et dommages liés aux impacts du changement climatique dans les pays en développement* »¹⁵⁴³. Lors de la COP19 qui se tient à Varsovie, la mobilité humaine a été reconnue comme l'un des principaux types de pertes non économiques liées aux changements climatiques et les États s'accordent sur la mise en place d'un mécanisme international « *pour remédier aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques, notamment aux phénomènes météorologiques extrêmes et aux phénomènes qui se manifestent lentement, dans les pays en développement particulièrement exposés aux effets néfastes de ces changements* »¹⁵⁴⁴. Le HCR et l'OIM soutiennent alors cette initiative, laquelle pourrait permettre l'indemnisation des personnes déplacées par les effets du changement climatique (1). À l'occasion des négociations sur la forme du futur accord de la COP21, le HCR, l'OIM et le centre de données statistiques de l'IDMC¹⁵⁴⁵ travaillent ensemble dans le cadre du groupe consultatif sur le changement climatique et la mobilité humaine afin de porter les questions de mobilité humaine à l'attention des parties à la CCNUCC (2).

¹⁵⁴¹ Ces impacts peuvent être de natures différentes : irréparables ou non ; économiques ou non économiques ; soudains ou à occurrence lente.

¹⁵⁴² K. WARNER, K. VAN DER GEEST, « Loss and damage from climate change: local-level evidence from nine vulnerable countries », UNU-EHS, 2013. Consulté en ligne le 8 juillet 2022 : https://collections.unu.edu/eserv/UNU:2096/warner_vandergeest_2013_loss_and_damage.pdf

¹⁵⁴³ CCNUCC, Décision 1/CP.13, 2007. Plan d'action de Bali.

¹⁵⁴⁴ Décision 2/CP.19, Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques, Rapport de la Conférence des Parties, 19^e session, Varsovie, 11-23 novembre 2013, FCCC/CP/2013/10/Add.1, 31 janvier 2014, § 1.

¹⁵⁴⁵ Traduction de l'auteur « *Observatoire des déplacements internes* ». Ce centre, d'envergure internationale, analyse de nombreuses données relatives aux déplacements de population à l'échelle interne. Le centre a été créé en 1998 sous l'égide du Conseil norvégien pour les Réfugiés. Le travail de modélisation et d'analyse de données réalisé par ce centre s'inscrit dans une démarche d'objectivisation de la décision politique en matière de migrations.

1) L'inscription, par le HCR et l'OIM, des enjeux de mobilité au sein du mécanisme d'indemnisation des pertes et préjudices

836. Les petits États insulaires sont à la pointe des réflexions émergentes sur la création d'un mécanisme international de compensation des dommages¹⁵⁴⁶. Cette revendication historique du G77 a été inscrite initialement dans la Déclaration de Caracas en 1989¹⁵⁴⁷. Par la suite, en 1991, Vanuatu a rédigé une proposition, soutenue par l'AOSIS, dans le cadre des négociations de ce qui deviendra la CCNUCC soulignant la nécessité traiter les pertes et préjudices subis par les pays les plus vulnérables et la création d'un mécanisme assurantiel international pour compenser les dommages subis par les victimes de l'augmentation du niveau de la mer. Cette proposition retient le principe d'un fonds reposant sur des contributions obligatoires, en fonction du PIB des pays industrialisés et donc de leurs capacités à payer, ainsi que de leurs responsabilités historiques.

837. Dans le cadre des négociations lancées à Bali en 2007, l'AOSIS fait en 2008 une proposition allant dans le même sens, pour un mécanisme à guichets multiples¹⁵⁴⁸. Cette proposition sera peu ou prou réitérée par Nauru en 2012¹⁵⁴⁹. Nauru propose alors un mécanisme composé de trois éléments : un mécanisme assurantiel, un mécanisme de réparation et un mécanisme de gestion des risques destiné et à fournir des informations aux mécanismes assantiels et de compensation/réparation. La même année, les îles Cook font une autre proposition, plus ambitieuse sur le fond, mais qui demeure floue quant aux modalités de mise en œuvre¹⁵⁵⁰. Ces différentes propositions se heurtent à la résistance des pays du nord à toute idée de réparation/compensation.

838. En octobre 2012, plusieurs organisations et experts du secteur des droits humains adressent une note conjointe¹⁵⁵¹ au « Subsidiary Body for Implementation Work Program on Loss and Damage », qui explore subtilement¹⁵⁵² les potentialités de la CCNUCC à régir les questions juridiques, institutionnelles et de gouvernance relative au déplacement de personnes,

¹⁵⁴⁶ S. MALJEAN-DUBOIS, « Au milieu du gué, le mécanisme de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux changements climatiques », dans A-S. TABAU, *Quel droit pour l'adaptation des territoires aux changements climatiques ?* éd. DICE, Confluence des droits, 2017, p. 129.

¹⁵⁴⁷ Déclaration de Caracas des ministres des Affaires étrangères des pays membres du Groupe des 77 à l'occasion de son 25^e anniversaire, 21 - 23 juin 1989, §§ II-34.

¹⁵⁴⁸ AOSIS, « *Multi-Window Mechanism to Address Loss and Damage from Climate Change Impacts* », 2008.

Article consulté le 28 avril 2017 :

http://www.unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/aosisinsurance061208.pdf.

¹⁵⁴⁹ AOSIS « Nauru on behalf of the Alliance of Small Island States : Views and information on elements of an international mechanism to address loss and damage from the adverse effects of climate change », 12 novembre 2013. Article consulté en ligne le 28 avril 2017 : <http://aosis.org/wp-content/uploads/2012/11/AOSIS-Submissionon-Loss-and-Damage-Submission-Final.pdf>

¹⁵⁵⁰ G77, « *Statement on behalf of the G77 and China at the opening of the 37th session of the Subsidiary Body on Implementation, Doha, Qatar* », 26 November 2012. Article consulté en ligne le 28 avril 2017 : <http://www.g77.org/statement/2012.html>

¹⁵⁵¹ HCR-UNU-EHS, NRC, IDMC, HRC, « *Joint submission on human mobility in the context of loss and damage from climate change : needs, gaps, and roles of the Convention in addressing loss and damage* », 19 octobre 2012, p. 9.

¹⁵⁵² C. COURNIL, « Les mobilités humaines liées aux changements climatiques : des négociations internationales aux perspectives de coopération et de protection », *op. cit.*, p. 63.

à la migration et à la réinstallation planifiée¹⁵⁵³. L'OIM et le HCR ont fait partie des organisations consultées et ont apporté leur expertise aux discussions. Ces documents ont servi de base à la prise de décision dans le cadre des négociations climatiques.

839. Lors de la COP de Doha de décembre 2012, sous la pression du G77 et de l'AOSIS, les questions relatives à la mobilité ont pu percer dans la décision de la Conférence. La Conférence des Parties a implicitement reconnu les déplacements provoqués par le phénomène au titre des pertes et préjudices. Les États renvoient toutefois l'hypothèse d'une mise en œuvre d'un dispositif institutionnel à la COP de Varsovie, en 2013¹⁵⁵⁴. Le Mécanisme de Varsovie est un tournant de la lecture de l'adaptation dans l'espace des négociations climatiques. Ce mécanisme a été créé en 2013 au titre du Cadre d'adaptation de Cancún et se concrétise par la création et la mise en œuvre d'un comité d'adaptation¹⁵⁵⁵.

840. Le Mécanisme de Varsovie se présente essentiellement comme un outil de coopération et d'échange d'information et d'expérience¹⁵⁵⁶. Il a pour objectif de coordonner les dispositifs d'intervention dans les situations d'événements climatiques extrêmes et rassemble les connaissances sur les moyens d'y faire face. Proposé comme un instrument de compromis¹⁵⁵⁷, il est doté d'un comité exécutif, relevant de la Conférence des Parties et agissant sous sa direction¹⁵⁵⁸. Le Comité exécutif du Mécanisme de Varsovie n'est pas indépendant de la CCNUCC, à laquelle il est clairement inféodé. Il n'a aucune autonomie pour contracter, recevoir ou allouer des financements. Le « *comité exécutif sera composé de deux représentants de chacun des organes de la Convention ci-après en garantissant une représentation équilibrée des pays développés parties et des pays en développement parties : le Comité de l'adaptation, le Groupe d'experts des pays les moins avancés, le Comité permanent du financement, le Comité exécutif de la technologie et le Groupe consultatif d'experts des communications nationales des Parties non visées à l'annexe I de la Convention* »¹⁵⁵⁹.

¹⁵⁵³ HCR-UNU-EHS, NRC, IDMC, HRC, « *Joint submission on human mobility in the context of loss and damage from climate change: needs, gaps, and roles of the Convention in addressing loss and damage* », 19 octobre 2012, *op. cit.*, p. 10.

¹⁵⁵⁴ CCNUCC, Décision 3/CP.18, *op. cit.*, § 9.

¹⁵⁵⁵ N. BAYA-LAFFITE, J-P. COINTET, « Cartographier la trajectoire de l'adaptation dans l'espace des négociations sur le climat : changer d'échelle, réduire la complexité », dans *Réseaux*, n° 188, p. 162 : « *Composé de 16 membres, son but est d'élaborer un plan sur 3 ans visant à faciliter une action renforcée, instituer un cadre d'adaptation et mettre en œuvre des plans nationaux d'adaptation. Enfin, en matière de financement, les règles du nouveau fonds vert pour le climat sont mises en œuvre à Doha avec un comité permanent des finances placé directement sous la tutelle de la Conférence des Parties* ».

¹⁵⁵⁶ CCNUCC, Décision 2/CP.19, *op. cit.*, §1. Plus précisément, le Comité exécutif s'est vu assigner trois fonctions avec des modalités de mise en œuvre par définition très différentes : « *a) Améliorer la connaissance et la compréhension des démarches globales en matière de gestion des risques afin de remédier aux pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, y compris aux incidences des phénomènes qui se manifestent lentement [...]; b) consolider le dialogue, la coordination, la cohérence et les synergies entre les acteurs concernés* » « *c) favoriser l'action à engager et l'appui à fournir, notamment en matière de financement, de technologie et de renforcement des capacités, afin de remédier aux pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, de manière à permettre aux pays d'adopter des mesures en application du paragraphe 6 de la décision 3/CP.18* ».

¹⁵⁵⁷ S. MALJEAN-DUBOIS, « Au milieu du gué : le mécanisme de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux changements climatiques », *op. cit.* p. 129.

¹⁵⁵⁸ CCNUCC, Décision 2/CP. 19, *op. cit.*, §2.

¹⁵⁵⁹ *Ibid.*

841. Le bureau du secrétariat de la CCNUCC « *demande au comité exécutif de faire rapport chaque année à la Conférence des Parties, par l'intermédiaire de l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique et de l'Organe subsidiaire de mise en œuvre, et de formuler des recommandations s'il y a lieu* »¹⁵⁶⁰. Le Comité exécutif, qui doit rendre compte de ses travaux dans son rapport annuel, est appelé à travailler en étroite coordination avec de nombreux organes conventionnels, incluant le Fonds de l'adaptation, le Fonds spécial pour les changements climatiques, le Fonds pour les Pays les moins avancés, le Fonds pour l'environnement mondial, le Fonds vert pour le climat et d'autres hors de la Convention (Banque mondiale, ONU, etc.)¹⁵⁶¹.

842. L'instauration d'un organe « embryonnaire » relatif aux pertes et dommages au sein de la gouvernance des négociations climatiques a cependant accéléré la perception d'un mécanisme d'indemnisation à l'aune des enjeux de déplacements forcés de population. Le groupe consultatif sur le changement climatique et la mobilité humaine, composée notamment du HCR et de l'OIM a contribué activement au programme de travail du Mécanisme de Varsovie sur les pertes et dommages afin d'intégrer les enjeux de mobilité dès le plan de travail initial de deux ans. À ce titre la phase préparatoire de janvier à juillet 2014 prévoyait comme objectifs : « *l'invitation d'organisations et d'experts spécialisés afin de fournir des informations scientifiques sur les migrations et les déplacements en fonction des impacts climatiques et non climatiques prévus sur les populations vulnérables* »¹⁵⁶².

843. Le HCR et l'OIM ont également participé à la rédaction du programme de travail du Comité exécutif adopté par la COP20 en décembre 2014. Le groupe consultatif a notamment appuyé afin que la mobilité humaine soit abordée au cours des deux premières réunions initiales du Comité exécutif¹⁵⁶³. Parmi les mesures de plaidoyer soutenues par l'OIM et qui seront poussées lors de la COP20 : « *Soutenir la création d'un mécanisme international de soutien à la coordination des déplacements liés au changement climatique. L'objectif du mécanisme international d'appui à la coordination des déplacements liés au changement climatique est de fournir une assistance aux personnes déplacées par les effets du changement climatique, y compris des mesures visant à fournir un soutien pour : les secours d'urgence ; l'aide à la migration organisée et à la réinstallation planifiée ; les mesures d'indemnisation* ».

844. Le HCR et l'OIM ont saisi l'opportunité d'investir l'espace institutionnel du Mécanisme de Varsovie, encore embryonnaire, afin de promouvoir les enjeux de déplacements de population liés au changement climatique. Le pari est à la fois politique, mais également institutionnel : si d'aventure le Mécanisme de Varsovie était doté de financements permettant l'indemnisation de personnes déplacées à la suite d'une catastrophe naturelle ou de dégradations progressives de leur environnement, les deux institutions pourraient légitimement revendiquer un rôle dans le dispositif.

¹⁵⁶⁰ *Ibid.*

¹⁵⁶¹ Le Mécanisme de Varsovie est un groupe de travail à destination des États et il fonctionne sous la tutelle de la CCNUCC. Dans ces « workstreams », des groupes d'experts se réunissent et mandatent des organisations internationales afin de faire des recommandations pour le Bureau exécutif du Mécanisme de Varsovie.

¹⁵⁶² *Ibid.*

¹⁵⁶³ OIM, « *Human mobility in the context of climate change. Recommendations from the Advisory Group on climate change and human mobility* », COP20 Lima, Peru, 2014, pp. 7-13

2) La proposition d'une lecture intersectorielle et transversale de la mobilité par le groupe consultatif sur le changement climatique et la mobilité humaine à l'aube de la COP21

845. Bien que la notion de mobilité humaine figure dans les Accords de Cancún, la terminologie n'a été ni définie ni expliquée. Pour l'OIM, « *la Convention de la CCNUCC est encore un peu floue en matière de mobilité : il existe des références à la migration, au déplacement et à la relocalisation planifiée, mais elle ne précise pas la répartition des compétences* »¹⁵⁶⁴. Ce flou est également partagé par le HCR : « *Puisque le paragraphe 14 (f) est une base pour notre travail sur la mobilité humaine et le changement climatique, il est essentiel pour nous de clarifier ce que l'on entend par déplacement, migration et relocalisation planifiée dans nos soumissions* »¹⁵⁶⁵.

846. Pour certaines délégations parties aux négociations climatiques, en particulier les pays en développement, la mobilité humaine est une question d'une grande importance, pour laquelle ils ont « *exercé une pression très forte* »,¹⁵⁶⁶ faisant de cette question « *une sorte de monnaie d'échange* »¹⁵⁶⁷. Le HCR observe d'ailleurs que ces délégations ont une meilleure compréhension des enjeux liés aux mobilités forcées et au changement climatique que de nombreux États parties : « *Ils ont une meilleure idée [des enjeux], et comprennent que la migration et la relocalisation planifiée relèvent de la prévention de la mobilité forcée* »¹⁵⁶⁸.

847. En amont des négociations de Paris, une évolution de la nature des discussions autour de la mobilité humaine a toutefois été observée : « *Il y a eu une mise à niveau, une montée en gamme de la manière dont les gens s'intéressent à la question. Un changement s'est opéré et au lieu de se battre pour que les négociateurs assistent à une réunion sur la mobilité humaine, les négociateurs étatiques s'adressent aux acteurs de la défense des droits pour obtenir des analyses approfondies des déplacements et des migrations dans le texte de négociation et des réponses à des questions spécifiques, ainsi que pour engager des dialogues prolongés sur la question à intervalles irréguliers* »¹⁵⁶⁹.

848. Le groupe consultatif sur le changement climatique et la mobilité humaine a joué un rôle certain dans cette évolution, son objectif étant de fournir un soutien technique aux parties à la CCNUCC sur la mobilité humaine et les enjeux de déplacements. Le 15 février 2015, le HCR, l'OIM et l'IDMC tiennent une conférence de presse sur l'intégration des enjeux de mobilité dans le draft de l'Accord de Paris. Le discours sur les mobilités et les personnes déplacées se veut alors positif, centré sur l'autonomie et d'opportunité que représente la

¹⁵⁶⁴ S. NASH, « From Cancun to Paris: An Era of Policy Making on Climate Change and Migration », op. cit., p. 71. Entretien avec l'OIM, 2015.

¹⁵⁶⁵ *Ibid.* p. 71. Entretien avec le HCR, 2015.

¹⁵⁶⁶ *Ibid.*, p. 72. Entretien avec le HCR, 2016.

¹⁵⁶⁷ *Ibid.*

¹⁵⁶⁸ *Ibid.*, p. 74. HCR, Interview, 2016.

¹⁵⁶⁹ *Ibid.*, p.63. Entretien avec l'OIM, 2016.

migration¹⁵⁷⁰ et rompt avec une rhétorique fataliste sur cette question¹⁵⁷¹. Dans un rapport publié au mois d'octobre 2015, les parties prenantes du groupe consultatif abordent les questions relatives à la migration, au déplacement, à la délocalisation planifiée dans le contexte du changement climatique et proposent des recommandations pour la COP21¹⁵⁷². La « mobilité humaine » est alors présentée en tant que terme générique qui englobe le déplacement des populations, la migration et la relocalisation planifiée.

849. Il est notamment proposé d'inscrire les enjeux de mobilité dans le futur préambule de l'Accord de Paris afin de reconnaître : « *que le changement climatique constitue une menace pour les moyens de subsistance et la sécurité des personnes, la nécessité de prévenir et de réduire les déplacements liés au changement climatique, les besoins des groupes particulièrement vulnérables, tels que les migrants, les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays ou au-delà des frontières internationales* »¹⁵⁷³. Ce rapport propose une approche intersectorielle et transversale de la migration afin de ne pas traiter les causes de manière isolée¹⁵⁷⁴. Les mesures et solutions proposées pour répondre aux enjeux de migration liée aux effets du changement climatique s'inscrivent à la fois dans les champs de la prévention¹⁵⁷⁵, de l'adaptation au changement climatique¹⁵⁷⁶ et de l'indemnisation, à travers le

¹⁵⁷⁰ OIM, Conférence de presse « *Les enjeux de mobilité humaine dans le draft de l'accord de Paris* », 15 février 2015 : « *Bernd Hemingway, directeur du département de la gestion des migrations à l'OIM déclare : nous ne devrions pas raconter l'histoire du climat et de la migration comme une histoire de désolation. C'est aussi un récit puissant d'espoir, d'autonomisation et d'opportunités* ». Consulté en ligne le 10 juillet 2022 : <https://environmentalmigration.iom.int/events/press-conference-human-mobility-unfccc-paris-cop21-draft-text>

¹⁵⁷¹ *Ibid.* Alfredo Zamudio, directeur de l'IDMC, relève que les déplacements induits par le changement climatique ne sont pas une issue inévitable, « *mais nous devons agir maintenant* ».

¹⁵⁷² Advisory Group on Climate Change and Human Mobility, « *Human mobility in the context of climate change, UNFCCC, Paris COP21* », Novembre 2015, p. 4.

¹⁵⁷³ *Ibid.*

¹⁵⁷⁴ HCR, « *Dialogue du Haut-Commissaire sur les défis de protection : comprendre les causes profondes des déplacements et y faire face. Observations liminaires de M. Antonio Guterres, Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés* », Genève, 16 décembre 2015. Article consulté en ligne le 9 juillet 2022 : <https://www.unhcr.org/fr/%C3%A9ditions/dialogue-du-haut-commissaire-sur-les-defis-de-protection-comprendre-les-causes-profondes> : « *Une analyse plus approfondie des conflits exige toujours une perspective non seulement historique, mais aussi géographique et environnementale. Par exemple, la sécheresse et d'autres risques environnementaux peuvent jouer un grand rôle dans la naissance des conflits. On sait très bien que la rareté de l'eau alimente souvent les tensions entre les communautés d'éleveurs et d'agriculteurs, ce qui a été l'une des causes profondes du conflit ayant eu lieu au Darfour. Le déplacement provoqué par la sécheresse d'environ 1,5 million de Syriens, des zones rurales vers les zones urbaines, entre 2007 et 2010, a contribué aux facteurs ayant entraîné en fin de compte le déclenchement du conflit actuel. Le phénomène n'est pas nouveau, tant s'en faut. Bon nombre d'historiens considèrent que les mauvaises conditions météorologiques avaient joué un grand rôle dans la Révolution française, lorsque les paysans s'étaient révoltés après de mauvaises récoltes et l'augmentation des prix des denrées alimentaires* ».

¹⁵⁷⁵ Il est proposé d'amender l'article 2 de l'accord de Paris par les deux dispositions suivantes : « *Article 2 — Objectifs : Reconnaître la nécessité de prendre en compte la mobilité humaine dans les politiques qui gèrent l'ensemble des impacts sociétaux du changement climatique (atténuation, adaptation et pertes et dommages). Reconnaître qu'il convient d'adopter des mesures de sauvegarde pour prévenir et réduire les déplacements de populations et leurs effets négatifs dans le cadre des projets et politiques d'atténuation et d'adaptation au changement climatique* ».

¹⁵⁷⁶ Dans le rapport, il est proposé d'amender l'article 4 de l'accord de Paris relatif à l'adaptation en intégrant les dispositions suivantes « *Les États sont vivement encouragés à prendre des mesures, notamment dans le cadre de leurs plans nationaux d'adaptation, et en étroite consultation avec les communautés exposées au risque de déplacement, afin de prévenir et de réduire les déplacements internes et transfrontaliers. Accroître la résilience des populations vulnérables pour leur permettre de rester là où elles vivent si elles choisissent de le faire, et en les aidant à s'adapter à l'évolution de la situation. Renforcer la résilience et permettre des solutions durables* ».

mécanisme de Varsovie relatif aux pertes et préjudices¹⁵⁷⁷. Ce rapport a été présenté durant l'intersession¹⁵⁷⁸ de Bonn le 22 octobre 2015 par des membres des différentes organisations participantes¹⁵⁷⁹. Ces dernières ont formulé publiquement le souhait que les questions de mobilité humaine soient prises en compte dans le processus de la CCNUCC et figurent dans l'accord final de Paris examiné par les États à l'issue des négociations. Ce rapport est notamment l'occasion pour le HCR et l'OIM de parfaire un travail de la mobilité humaine : « *Au lieu de dire d'éviter le déplacement dans le contexte du changement climatique, nous disons d'éviter le terme de déplacement forcé, le déplacement interne et transfrontalier forcé dans le contexte du changement climatique* »¹⁵⁸⁰.

Paragraphe 2. La participation du HCR et de l'OIM dans la COP21 à l'épreuve d'une timide avancée textuelle pour la protection des déplacés environnementaux

850. La COP21 marque un tournant dans l'institutionnalisation du lien entre migration et changement climatique¹⁵⁸¹. Cette évolution s'inscrit à la fois d'un point de vue normatif, car il semble plus difficile de retirer cette notion des futurs textes, mais également en matière de visibilité politique. Le HCR et l'OIM investissent cet espace afin d'accroître leur visibilité sur la question des déplacements liés aux changements climatiques, une démarche qui reste toutefois propre aux cadres des quartiers Généraux des deux structures (A). En dépit de nombreux espoirs fondés dans la dernière version du draft de l'Accord de Paris, laquelle prévoyait un mécanisme de coordination des déplacements liés au changement climatique sous l'égide du Mécanisme de Varsovie ; les États ont finalement relégué les enjeux de mobilité. Bien que les migrants figurent dans le préambule de l'Accord en tant que catégorie de

pour les communautés qui doivent se déplacer ou qui sont déjà déplacées, ainsi que pour les communautés qui les accueillent, planifier et faciliter les migrations volontaires en tant que stratégie d'adaptation, en tant que mesure d'adaptation de dernier recours, faciliter la planification participative avec les communautés concernées pour une relocalisation éclairée et digne ».

¹⁵⁷⁷ Il est proposé d'amender les articles relatifs au mécanisme d'indemnisation des pertes et préjudices : « *Les politiques relatives aux pertes et dommages liés aux déplacements, en tant que conséquences du changement climatique, ne peuvent être ignorées [...] Si un mécanisme relatif aux déplacements de population était mis en place, cette initiative pourrait servir de base d'expérience afin de mettre en place des mesures d'adaptation et éviter ainsi des déplacements, faciliter les migrations volontaires et encourager les relocations planifiées dignes* ».

¹⁵⁷⁸ La Conférence de Bonn sur le changement climatique de la CCNUCC s'est tenue à Bonn, en Allemagne, du 19 au 23 octobre 2015. La réunion a rassemblé plus de 2400 participants, représentant les gouvernements, les organisations observatrices et les médias, pour la onzième partie de la deuxième session du groupe de travail spécial sur la plateforme d'action renforcée de Durban (ADP 2-11). Cette conférence est la dernière d'une série de réunions organisées dans le cadre de la CCNUCC en préparation de la COP21 se tenant à Paris en décembre 2015. Ce cycle de réunions visait à faire progresser les négociations afin de remplir le mandat consistant à adopter « un protocole, un autre instrument juridique ou un résultat convenu ayant force de loi au titre de la Convention et applicable à toutes les parties », qui doit entrer en vigueur en 2020.

¹⁵⁷⁹ Koko Warner, Professeur de droit à l'Université des Nations Unies (UNU-EHS), Nina M. Birkeland, conseillère principale en matière de changement climatique pour le Conseil norvégien pour les Réfugiés, Mariam Traore Chazalnoel, experte associée des questions de migrations, changement climatique et environnement à l'OIM et Marine Franck, chargée de programme « Changement climatique » au HCR, ont présenté ce rapport.

¹⁵⁸⁰ S. NASH, « From Cancun to Paris: An Era of Policy Making on Climate Change and Migration », *op. cit.*, p.74.

¹⁵⁸¹ *Ibid*, p. 81.

population reconnue comme vulnérable, aucun mécanisme d'indemnisation ou de compensation n'est véritablement mis en œuvre (B).

A) L'investissement parcellaire du HCR et de l'OIM lors de la COP21

851. Le HCR et l'OIM participent de façon active à des temps de conférences lors de la COP21 et mettent en avant leurs expertises et recommandations en matière de mobilité. Les travaux préparatoires réalisés par les coprésidents des négociations et les délégués des États parties laissent d'ailleurs espérer une intégration fructueuse de la question des déplacements dans l'Accord de Paris (1). Bien que les deux institutions onusiennes se positionnent depuis plusieurs années sur la vulnérabilité des personnes touchées par le réchauffement climatique et s'expriment à l'occasion des CCNUCC et de divers colloques universitaires ou sommets onusiens, ce discours n'est pas partagé dans tous les offices régionaux ; il est même souvent pleinement ignoré au niveau local. Les nombreux événements institutionnels et académiques internationaux, auxquels la section du HCR, dédiée au changement climatique participe, ne font l'objet que d'une communication interne réduite auprès des bureaux locaux (2).

1) À Paris, la tentative d'une inscription ambitieuse des déplacements de population dans le draft de l'Accord de Paris soutenue par le HCR et l'OIM

852. La nomination de Daniel Reifsnyder¹⁵⁸² et Ahmed Djoghlaïf¹⁵⁸³ pour assurer la présidence des négociations climatiques de la COP21 était un signal politique fort envoyé en matière de balance des équilibres entre pays du Nord et du Sud. Parmi leurs missions, l'organisation de temps d'échange avec les délégués de 195 pays et la supervision de ces réunions dans le but d'élaborer une première version d'accord que les dirigeants devront signer en décembre 2015. La tâche est immense et les attentes également. Adrien Macey, délégué néo-zélandais qui présida les négociations sur le protocole de Kyoto de 2010 à 2011, avait pour objectif d'éviter « la compilation de textes inapplicables comme celle de Copenhague »¹⁵⁸⁴.

853. Lors de l'intersession qui s'est tenue à Bonn du 1er au 11 juin 2015, les Parties ont entamé la consolidation et la rationalisation du texte de négociation de Genève. Il a été convenu que ce document serait le seul officiel présenté par le groupe de travail spécial sur le programme d'action renforcée de Durban, jusqu'à ce qu'il soit retiré par les Parties à la 21e session de la COP. À la suite de l'intersession de Bonn, les co-présidents¹⁵⁸⁵ ont publié une note ne résumant

¹⁵⁸² M. Reifsnyder est un haut fonctionnaire du département d'État américain. Il a été associé depuis une vingtaine d'années aux négociations climatiques.

¹⁵⁸³ M. Djoghlaïf est un haut fonctionnaire algérien qui a d'abord été directeur exécutif adjoint du PNUE puis responsable de la Convention sur la diversité biologique.

¹⁵⁸⁴ Climate Home News, « *Chairing the world's future : two men with the climate in their hands* », 6 février 2015. Article consulté en ligne le 18 juillet 2023 : <https://www.climatechangenews.com/2015/02/06/chairing-the-worlds-future-two-men-with-the-climate-in-their-hands/>

¹⁵⁸⁵ En anglais : co-chair.

la tenue des échanges et présentant une piste optimiste pour l'intégration des déplacements dans le draft du préambule de l'Accord de Paris¹⁵⁸⁶. Il est proposé d'inscrire, en continuum de la référence au Mécanisme de pertes et préjudices, des dispositions relatives à la coordination des déplacements de population : « *[Les Parties] décident que l'organe directeur élabore des arrangements concernant les pertes et dommages en créant un mécanisme de coordination des déplacements liés aux changements climatiques qui : établit des mesures de secours d'urgence ; aide à fournir une migration organisée et une réinstallation planifiée ; établit des procédures pour coordonner les mesures d'indemnisation* »¹⁵⁸⁷.

854. Cette proposition d'un mécanisme de coordination des déplacements liés aux changements climatiques, impliquant à la fois des dispositifs d'ordre humanitaires, d'accompagnement à la réinstallation planifiée et des mesures d'indemnisation, a été maintenue dans le projet d'accord et le projet de décisions sur les axes 1 et 2 présenté par le groupe de travail spécial sur le programme d'action renforcée de Durban le 5 décembre 2015¹⁵⁸⁸. Elle est toutefois intégrée plus spécifiquement au Mécanisme de Varsovie relatif aux pertes et préjudices : « *Article 5 — Pertes et préjudices. Option II : le texte suivant doit faire partie de l'article 4, parallèlement à la disposition relative à l'adaptation [...] 3. Un mécanisme de coordination des déplacements liés aux changements climatiques est créé dans le cadre du [Mécanisme international de Varsovie] pour aider à coordonner les efforts visant à faire face aux déplacements, aux migrations et aux relocalisations planifiées induits par le changement climatique* »¹⁵⁸⁹.

855. Bien que d'autres options plus ambitieuses aient pu être retenues par la Conférence de Paris, le document de travail servant de base de travail pour les négociations de la COP21 avait ainsi fait preuve d'ambition. Les délégués des Parties s'étaient accordés sur un mécanisme comportant deux volets : un volet opérationnel relatif à la fourniture de secours d'urgence et à l'assistance dans la mise en place de migration organisée et de relocalisation planifiée et un volet relatif à des mesures financières et matérielles d'indemnisation¹⁵⁹⁰. Pourtant, alors que les négociations avaient débuté le 30 novembre et que la sécurisation de l'article 5 semblait en bonne voie, les références à la mobilité humaine dans le texte de négociation ont été largement restreintes entre le dernier projet de texte publié le 10 décembre et l'accord effectif du 12 décembre 2015.

856. Selon la politologue Sarah Nash, le fait que cette proposition n'ait pas survécu aux négociations et n'ait pas intégré le noyau de l'Accord de Paris n'est pas une grande surprise. Ce qui est peut-être plus surprenant, c'est qu'elle soit restée dans le texte de négociation pendant si longtemps, au regard de la sensibilité que représente ce sujet pour les États parties. L'OIM

¹⁵⁸⁶ Ad hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, ADP.2015.4, Informal : « *Scenario note on the tenth part of the second session of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action Note by the Co-Chairs* », 24 juin 2015, p.1.

¹⁵⁸⁷ *Ibid.*, p. 32.

¹⁵⁸⁸ Ad hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, Second session, part twelve Paris, 29 November to 5 December 2015, Draft de l'Accord de Paris, FCCC/ADP/2015/L.6, 5 décembre 2015

¹⁵⁸⁹ *Ibid.*, p. 11.

¹⁵⁹⁰ CCNUCC, Décision 1/CP.20, Appel de Lima en faveur de l'action climatique, Décisions adoptées par la Conférence des Parties tenue à Lima du 1er au 14 décembre 2014, FCCC/CP/2014/10/Add.1, 2 février 2015, § 33.3 (a).

soutenant l'inscription de ce mécanisme de coordination des déplacements de populations liés au changement climatique convient : « *Nous avons réalisé que les États n'ont pas eu l'occasion de discuter de la question du déplacement au cours de la première semaine [...] c'est parce que c'était l'une des questions les plus sensibles et que toutes les questions très sensibles ont été gardées jusqu'à la toute fin* »¹⁵⁹¹.

2) Le HCR et l'OIM dans la COP21 : une expérience réservée aux agents des quartiers généraux

857. L'investissement du HCR et de l'OIM en amont de la COP21 s'est traduit par un temps d'expertise, de recherche et de diplomatie alloué, notamment à travers le groupe consultatif sur le changement climatique et les mobilités. Durant la COP21, les deux institutions vont assurer un certain nombre d'interventions en marge des négociations officielles. Ainsi, l'OIM participe à 17 événements dont une dizaine qu'elle organise de son fait¹⁵⁹², notamment en partenariat avec le HCR pour certains¹⁵⁹³. Si la participation d'une partie des équipes du HCR et de l'OIM aux négociations climatiques est visible et correspond bien à un cap politique renforcé par l'impulsion des directions exécutives, il existe cependant un décalage dans l'appropriation politique et organisationnelle de ces thématiques entre les quartiers généraux de Genève et leurs bureaux locaux.

858. Cette dysmétrie s'observe notamment dans le processus de politisation et de communication du HCR à l'occasion de la COP21 en décembre 2015. Alors que les fonctionnaires du HCR de la section dédiée au changement climatique communiquent régulièrement sur les réseaux sociaux quant à leurs interventions et à l'avancée des négociations, il n'est fait aucune mention de leurs interventions sur le site officiel du HCR. Pourtant, les stratégies de communication développées par le HCR répondent à des objectifs de « grande échelle » et sont dupliquées dans chaque bureau régional. Les sites internet des bureaux régionaux du HCR comportent le même design et des catégories de contenu similaires. Un *hashtag*, de même qu'une annonce contenant des chiffres ou déclarations officiels sont communiqués aux différents chargés de communication des offices régionaux puis repris sur les sites et réseaux sociaux afin d'assurer une stratégie de communication commune et harmonisée.

859. Ce décalage révèle une fois de plus le sentiment de division existant au sein de l'organisation, entre le terrain et les quartiers Généraux¹⁵⁹⁴. Le fonctionnement structurel du

¹⁵⁹¹ S. NASH, « From Cancun to Paris: An Era of Policy Making on Climate Change and Migration », op. cit., p. 71. Entretien avec l'OIM, 2015, p. 72.

¹⁵⁹² OIM, Site officiel « *Human mobility at COP21 : IOM events at COP21 – Global Climate Change Conference* », 30 novembre to 11 december 2015 ». Site consulté en ligne le 22 juillet 2023 : <https://environmentalmigration.iom.int/human-mobility-cop21>

¹⁵⁹³ One UN High-level Side Event on Human mobility and Climate Change was held on the 10th of December 2015 13:15—14:45 (Observer Room 1, Hall 4, Blue Zone, Le Bourget, Paris), led by IOM in partnership with UNHCR, UNU, ILO and other organizations

¹⁵⁹⁴ B. WIGLEY, « *United Nations High Commissioner for Refugees Evaluation and Policy Analysis Unit : The state of UNHCR's organization culture* », UNHCR's Evaluation and Policy Analysis Unit, Mai 2005, p. 54.

HCR s'appuie sur deux branches, l'une opérationnelle et l'autre chargée de la protection¹⁵⁹⁵, là où le fonctionnement de l'OIM est marqué par un processus de décentralisation « en étoile ». Les quartiers Généraux du HCR sont des espaces de décisions politiques et de productions de normes vers les bureaux régionaux, dont le rôle est d'assurer la continuité et l'application concrète des politiques, créant parfois une déconnexion¹⁵⁹⁶.

860. Au sein du HCR, les divisions entre le personnel national et international s'expliquent par des différences de structures salariales, d'évolution de carrière et de reconnaissance sociale. Le personnel national à Genève est perçu comme puissant, privilégié alors que la dynamique sur le terrain varie. Le personnel national sur le terrain est à la fois reconnaissant pour les emplois qu'il occupe, rancunier ou indifférent à son statut inférieur, et anxieux quant à l'insécurité de son emploi. En outre, le désintérêt perçu au niveau du siège à l'égard de situations particulières sur le terrain, telles que des agents nationaux en poste depuis longtemps qui sont classés à un niveau bien inférieur à leurs responsabilités et à leur expérience, ou des différences locales dans les barèmes de rémunération, entraîne des répercussions sur l'engagement des équipes sur le terrain¹⁵⁹⁷.

861. Par ailleurs, ce décalage dans la communication et la politisation qu'entend faire le HCR de ses actions lors des négociations climatiques met en lumière un double fonctionnement. L'organisation s'inscrit à la fois d'une part dans un fonctionnement de crise de court terme conduisant à un manque de réflexion efficace et de planification à long terme ; d'autre part, l'organisation développe un fonctionnement bureaucratique, qui est en partie le résultat de son engagement dans la tâche d'autoperpétuation¹⁵⁹⁸. Que cela soit pour répondre à une crise ponctuelle ou dans sa quête vitale d'assurer sa continuité, le HCR agit de façon « verticale » à l'égard des bureaux locaux, renforçant le ressentiment d'une partie des équipes locales de ne pas être consultées en amont et de ne pas initier de remontées d'information du terrain aux QG.

862. La participation aux négociations climatiques demeure l'apanage de quelques fonctionnaires et consultants en contrat au siège du HCR à Genève, intégrés à la section dédiée au changement climatique. Les partages de connaissance et échanges avec les bureaux locaux sur le terrain sont en 2015, sont quasiment inexistantes, et ce en dépit des enjeux climatiques sévères auxquels ces bureaux peuvent être confrontés¹⁵⁹⁹. La thématique climatique, notamment du fait de son caractère sensible et de la méfiance qu'elle peut générer auprès des États, semble être devenue la « chasse gardée » d'une poignée de fonctionnaires particulièrement intégrés dans les espaces de diplomatie et de gouvernance internationale¹⁶⁰⁰. Centralisée par une section elle-même intégrée aux quartiers Généraux du HCR, la question climatique fait l'objet d'une faible communication auprès des bureaux locaux, lesquels

¹⁵⁹⁵ Entretien avec la coordinatrice de la section Climate Change HCR, Genève, avril 2016.

¹⁵⁹⁶ Voir Chapitre II, p. 140, paragraphe 354.

¹⁵⁹⁷ B. WIGLEY, « *United Nations High Commissioner for Refugees Evaluation and Policy Analysis Unit : The state of UNHCR's organization culture* », op. cit. p. 54.

¹⁵⁹⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹⁹ Le HCR compte des antennes locales en Éthiopie, au Bangladesh, au Sénégal notamment.

¹⁶⁰⁰ On relève notamment la présence systématique d'Antonio GUTERRES, alors Haut-Commissaire au HCR jusqu'en 2015 ainsi que de William LACY SWING, directeur général de l'OIM, chacun présent à toutes les COP.

s'emparent également peu du sujet en raison des nombreuses contraintes matérielles (formation, temps disponible) et des urgences de terrain.

863. L'OIM, pourtant qualifiée d'organisation disposant d'un certain degré de décentralisation¹⁶⁰¹ au regard de son fonctionnement par projet, connaît des limites similaires dans sa communication interne lors des négociations climatiques. Si l'institution s'est distinguée par ses connaissances approfondies et son plaidoyer précoce en faveur de la reconnaissance du lien entre mobilités humaines et changement climatique, cette thématique demeure, en 2015, concentrée par la section « Climate change » de Genève. Cette dynamique s'explique notamment par la dimension stratégique des négociations climatiques, durant lesquelles l'OIM s'affiche aux côtés d'autres organisations internationales, dans le but de renforcer sa légitimité et sa crédibilité auprès des États et des potentiels bailleurs de fonds.

B) Le contournement politique, par les États, des enjeux de mobilité dans l'Accord de Paris

864. L'Accord de Paris de 2015 a introduit dans son préambule une référence expresse aux droits humains ainsi qu'une référence aux « migrants ». Cette disposition demeure la moins ambitieuse parmi les options proposées aux États dans le texte de négociation. Les dispositions qui font référence aux migrants environnementaux ne semblent pas suffisamment fermes dans l'Accord de Paris. Cette disposition n'implique aucune force obligatoire, contraignante et n'envisage aucun cadre de protection des personnes déplacées climatiques (1). Cependant, l'Accord de Paris conclu en décembre 2015 attribue au Comité exécutif du mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices, la création d'un centre d'échange d'informations servant de base de données sur l'assurance et le transfert des risques, de façon à faciliter les efforts d'élaboration et d'application des stratégies globales de prévention et de gestion des déplacements de populations¹⁶⁰² (2).

1) Un faible espace réservé à la mobilité humaine dans les textes de l'Accord

865. L'adoption de l'Accord de Paris au Bourget, le 12 décembre 2015, accord universel et contraignant, a été saluée par beaucoup comme un succès diplomatique. Sur la forme, l'Accord négocié à la COP21 de Paris est un traité qui s'impose juridiquement aux 196 États l'ayant ratifié, aujourd'hui au nombre de 117¹⁶⁰³. Conformément à la Convention de Vienne sur

¹⁶⁰¹ A. PECOUD, M. GEIGER, *The International Organization for Migration The New 'UN Migration Agency' in Critical Perspective*, Palgrave Macmillan, 2020, p. 11

¹⁶⁰² COP21, Accord de Paris, *op. cit.*, §48 à 50, Art. 8 et 9 des annexes.

¹⁶⁰³ À ce jour, 191 États parties sur les 197 Parties à la Convention ont ratifié l'Accord de Paris.

le droit des traités, les Parties s'obligent les unes par rapport aux autres¹⁶⁰⁴. L'Accord est précédé d'une décision qui précise et opérationnalise les dispositions de l'accord. L'Accord de Paris est de caractère progressif et crée des dynamiques temporelles de mise en œuvre. La dimension contraignante du texte de l'accord est à géométrie variable, les obligations étant plus ou moins impératives, ou souples (différence entre *shall* ou *should* en anglais). Cet accord est plus souple, dans sa forme et son contenu, que le Protocole de Kyoto, ce qui permet d'expliquer en partie la large adhésion des pays.

866. Le principe des responsabilités communes, mais différenciées, vient quant à lui véritablement structurer l'Accord. D'un côté, il pose la responsabilité commune des États face au risque global que représente le changement climatique et donc la nécessité d'une réponse globale et coordonnée. De l'autre, il se fonde sur l'idée que doivent être prises en considération les différentes contributions des États à la dégradation de l'environnement, ce qui peut inclure leurs responsabilités historiques, mais aussi leurs différentes capacités techniques et financières pour réduire ou prévenir un problème, ainsi que leurs besoins. En un sens, il renvoie à l'adage *suum cuique tribuere*, qui pourrait se traduire par « rendre à chacun ce qui lui est dû » et qui est associé à la notion de justice distributive.

867. L'Accord de Paris témoigne d'une prise en compte naissante des déplacés environnementaux. L'accord précise dans le préambule, alinéa 11 « *les changements climatiques sont un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière et que, lorsqu'elles prennent des mesures face à ces changements, les Parties devraient respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits de l'Homme, le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérables et le droit au développement, ainsi que l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations* »¹⁶⁰⁵.

868. L'Accord ne mentionne pas strictement les personnes déplacées par les effets des changements climatiques, mais celles-ci ont fait l'objet d'une décision séparée, adoptée en même temps que l'Accord et en reconnaissant que certains impacts, tels que l'élévation du niveau des océans, par exemple, affectent davantage ces pays. La question d'une indemnisation a été soulevée, en mentionnant notamment les personnes déplacées par le climat ; elle devrait être traitée lors des prochaines Conférences des Parties en 2024 ou en 2025, qui seront déterminantes dans ce domaine¹⁶⁰⁶. Par comparaison aux modalités d'action en justice tournée vers la réparation, l'Accord de Paris ne répond certainement pas aux ambitions d'une justice correctrice dans la mesure où il ne prévoit aucun mécanisme de sanction. Par ailleurs, l'article 8 sur les pertes et préjudices importants pour les pays en développement et pour les petits pays

¹⁶⁰⁴ M. TORRE-SCHAUB, « Les obligations qui découlent de la nature juridique de l'Accord de Paris », IDDRI, 2015. Article consulté en ligne le 17 juillet 2022 : <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/comment-analyser-la-portee-juridique-de-laccord-de-paris>

¹⁶⁰⁵ Préambule de l'Accord de Paris, § 11, 12 décembre 2015.

¹⁶⁰⁶ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, Rapporteuse Mme Marie-Christine VERDIER-JOUCLAS, France, ADLE, Renvoi en commission, Doc. 14 413, renvoi 4342 du 24 novembre 2017, quatrième partie de session.

insulaire « *ne peut donner lieu ni servir de fondement à aucune responsabilité ni indemnisation* »¹⁶⁰⁷.

869. L'Accord de Paris inscrit d'une part le besoin d'ambitions universelles partagées par les États, d'autre part, un certain nombre de mécanismes par lesquels les pays vont devoir individuellement tenter de s'aligner sur ce niveau d'ambition sur un cycle de 5 ans d'actions climatiques. À la place d'objectifs nationaux d'atténuation négociés de manière centralisée pour s'appliquer aux différentes parties prenantes¹⁶⁰⁸, les gouvernements décident eux-mêmes du niveau d'ambition sur lequel s'engager, au regard de leur niveau d'émission. L'Accord de Paris donne la possibilité, par un système de gouvernance polycentrique, à différents acteurs de remettre en cause ces engagements eu égard à leur insuffisance par rapport à l'ambition globale.

870. L'Accord de Paris s'inscrit en tant que texte de droit souple. Les normes de droit souples ne sont pas obligatoires, mais leur mise en œuvre par leurs destinataires témoigne d'une adhésion plus libre et moins profonde, puisque moins engageante¹⁶⁰⁹. Dans le cas de l'élaboration d'un statut de protection pour les déplacés environnementaux, faudrait-il souhaiter un traité prévoyant des « obligations dures », mais ne les assortissant d'aucun mécanisme de contrôle de leur exécution ou de règlement des différends concernant son interprétation ou son application par un texte de soft Law assorti lui d'un dispositif de suivi de son exécution ? Les États demeurent soucieux de ne pas se voir imposer d'obligations qu'ils n'auraient pas volontairement acceptées au préalable : le recours à la norme de soft Law devient dès lors une possibilité de manifester des orientations, des positions, des aspirations sans se lier juridiquement¹⁶¹⁰.

871. À l'issue des négociations climatiques, Antonio Guterres a qualifié l'adoption de l'Accord de Paris de victoire pour la « gouvernance mondiale »¹⁶¹¹. Dans son discours, le Haut-Commissaire au HCR revient toutefois sur quatre priorités en matière de coopération pour le développement dans l'avenir, lesquelles étaient déjà inscrites dans le rapport de plaidoyer du groupe consultatif : l'adaptation au changement climatique, un meilleur lien avec la mobilité humaine, les solutions durables et la prévention des conflits. L'OIM publie également un communiqué dans lequel l'institution appelle les décideurs et la CCNUCC à continuer « *de progresser et d'inclure les questions de mobilité humaine dans ses négociations. Les décideurs politiques doivent être habilités aux niveaux national, local, régional et international pour pouvoir aborder le lien complexe entre la migration, l'environnement et le climat. Le climat et la migration nécessitent des réponses politiques communes* »¹⁶¹².

872. L'absence de la mobilité humaine dans le texte de base n'est pas perçue comme un échec par le HCR et l'OIM « *car une référence [aux migrations] est prévue dans l'accord du*

¹⁶⁰⁷ CCNUCC, Décision 1/CP. 21, *op. cit.* § 51.

¹⁶⁰⁸ Dans une approche top-down similaire à celle du protocole de Kyoto.

¹⁶⁰⁹ J.-M SOREL, P. DEUMIER, « Les raisons du développement du soft Law en droit international : choix ou nécessité ? », *op. cit.*, p. 188.

¹⁶¹⁰ *Ibid.*

¹⁶¹¹ HCR, « *Dialogue du Haut-Commissaire sur les défis de protection : comprendre les causes profondes des déplacements et y faire face. Observations liminaires de M. Antonio Guterres, Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, Genève, 16 décembre 2015* », *op. cit.*

¹⁶¹² OIM, Site officiel « *Human mobility at COP21* ». : <https://environmentalmigration.iom.int/human-mobility-cop21>

Mécanisme de Varsovie et dans la décision détaillée ; maintenant quand on se réfère à l'Accord de Paris... on se réfère à l'accord et à la décision, donc ce n'est pas si grave »¹⁶¹³. L'ensemble de ce travail prénormatif a permis aux institutions internationales spécialisées de consacrer un cadre juridique pour prendre, au titre des « pertes et préjudices » des mesures en faveur des personnes déplacées climatiques dans l'Accord de Paris.

2) Le faux espoir du renforcement opérationnel et institutionnel du Mécanisme de Varsovie dans l'Accord de Paris

873. Depuis 2013, les pays les moins avancés (PMA) et les petits États insulaires en développement (PEID) négocient pour que le Mécanisme de Varsovie ne soit plus uniquement chargé d'études techniques, mais puisse conduire des plans d'action concrets¹⁶¹⁴. La mise à l'agenda de la clarification du rôle du Mécanisme de Varsovie ainsi que la référence aux pertes et préjudices dans l'Accord de Paris représentait ainsi une victoire pour les pays les plus exposés au changement climatique¹⁶¹⁵. Les pays du Nord avaient tenté de gagner du temps en procédant par étape, afin d'éviter que le mécanisme ne soit évoqué durant la COP21, mais cette stratégie échoua. Les États ont été conduits, lors de la COP21, à accepter l'inclusion du Mécanisme dans l'Accord de Paris¹⁶¹⁶. Si les pays du Sud voyaient dans ce Mécanisme l'espoir d'un « guichet » indemnisant les préjudices causés par les changements climatiques¹⁶¹⁷, l'instrument final ressemble davantage à un échange d'information, de coordination et d'appui technique ponctuel¹⁶¹⁸.

874. En dépit de l'adoption de dispositions considérées comme peu ambitieuses pour les pays du Sud, l'institutionnalisation et l'attribution de compétences financières au Mécanisme de Varsovie ne sont pas éludées lors des négociations. L'article 8, § 2 de l'Accord de Paris prévoit que « *Le Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques est placé sous l'autorité de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris, dont il suit les directives, et peut être amélioré et renforcé conformément aux décisions de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris* »¹⁶¹⁹. Le Mécanisme précise en outre les pertes et dommages en relation avec les insuffisances de l'atténuation et de l'adaptation, en lien avec les paragraphes 47 à 51 de la Décision 1/CP. 21 qui adopte et complète l'Accord de Paris. Si l'article 8 a consacré le principe de pertes et préjudices dans le droit conventionnel, la décision annexée à l'Accord précise que cet article « *ne peut donner lieu ni servir de fondement*

¹⁶¹³ S. NASH, « From Cancun to Paris : An Era of Policy Making on Climate Change and Migration », *op. cit.*, p. 60, Interview du HCR, 2016.

¹⁶¹⁴ *Ibid.*, p. 1.

¹⁶¹⁵ Advisory Group on Climate Change and Human Mobility, « *Recommendations on Human mobility in the context of climate change UNFCCC-Paris COP 21* », 2015.

¹⁶¹⁶ S. MALJEAN-DUBOIS, « La 22 COP de Marrakech, une conférence d'étape avant les prochaines échéances », dans *Revue Énergie-environnement-infrastructures : actualité, pratiques et enjeux*, 2017, p. 8.

¹⁶¹⁷ *Ibid.*

¹⁶¹⁸ Décision 2/CP.19, *op. cit.*

¹⁶¹⁹ CCNUCC, Accord de Paris, Article 8, §2.

à aucune responsabilité ni indemnisation »¹⁶²⁰. Sur le point organisationnel, les États parties ont maintenu le statut du Mécanisme international de Varsovie en l'état et ne prévoyaient aucun élargissement en matière d'indépendance et d'autonomie¹⁶²¹.

875. Il apparaît que le Mécanisme de Varsovie n'est pas un outil doté de pouvoirs forts pour protéger les personnes déplacées climatiques. Il s'est heurté là encore à la résistance des pays du Nord. Il y a là plus un obstacle politique que juridique, car la COP pourrait aisément revenir sur la décision de Paris par une nouvelle décision. Dès lors, il semble pertinent de s'interroger sur la capacité et la volonté politique des États du Nord à revoir les règles de la responsabilité internationale afin d'initier la création d'un véritable mécanisme de responsabilité, dont la charge financière reposerait sur des principes de justice climatique¹⁶²².

876. En dépit d'un intitulé aguichant¹⁶²³, le mécanisme international de Varsovie se contente de prévoir des activités de compréhension et de connaissance des démarches visant à remédier aux pertes et préjudices, tout en favorisant la coopération pour atteindre cet objectif¹⁶²⁴. Aucune allusion tangible à la notion même de compensation des pertes subies par les pays en développement ne peut être décelée, si ce n'est qu'une demande adressée « *aux pays développés de prévoir à l'intention des pays en développement des ressources financières, des technologies et des activités de renforcement [...]* »¹⁶²⁵. L'élaboration du Mécanisme de Varsovie est marquée par la tentative d'évitement des États du Nord de se saisir de leurs responsabilités¹⁶²⁶.

877. Les déplacements climatiques ont toutefois été mentionnés dans le droit international du climat dérivé¹⁶²⁷, dans l'une des décisions auxquelles l'Accord est annexé. Les États parties ont attribué au Comité exécutif du Mécanisme de Varsovie la tâche de constituer une équipe spéciale sur la mobilité humaine¹⁶²⁸. Le paragraphe 50 de la décision attribuée à cette équipe spéciale les tâches de « *compléter et mettre à profit les travaux des organes et groupes d'experts existant au titre de la Convention [...] ainsi que ceux des organisations et organes d'experts compétents extérieurs à la Convention, en les mobilisant afin d'élaborer des*

¹⁶²⁰ Décision 1/CP.21, Adoption de l'Accord de Paris, Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt et unième session, tenue à Paris du 30 novembre au 13 décembre 2015, FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29 janvier 2016, § 51.

¹⁶²¹ S. MALJEAN-DUBOIS, « Au milieu du gué : le mécanisme de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux changements climatiques », *op. cit.* p. 130.

¹⁶²² F. PETITBON, « Les réparations dans les négociations internationales », colloque organisé par le réseau Des Ponts Pas Des Murs, EHESS, *Les migrations environnementales, un enjeu de solidarité internationale*, Paris, 23 novembre 2019.

¹⁶²³ E. GEBRE, *La protection internationale des personnes déplacées par les changements climatiques*, *op. cit.*, p. 556.

¹⁶²⁴ D. STABINSKY, J. P. HOFFMAISTER, « Establishing institutional arrangements on loss and damage under the UNFCCC : the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage », dans *International Journal of Global Warming*, vol. 8-2, 2015, p. 305.

¹⁶²⁵ Décision 2/CP.19, *op. cit.*, §1.

¹⁶²⁶ S. MALJEAN-DUBOIS, « Au milieu du gué : le mécanisme de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux changements climatiques », *op. cit.*, p. 134.

¹⁶²⁷ C. CURNIL, « Les 'déplacés climatiques', les oubliés de la solidarité internationale et européenne. De la gouvernance au contentieux », dans *La Revue des droits de l'homme*, 26 juillet 2022. Consulté en ligne le 18 mai 2023 : <http://journals.openedition.org/revdh/15070>

¹⁶²⁸ Décision/CP.21, Décision visant à donner effet à l'Accord, 12 décembre 2015, § 50. Voir les développements relatifs à l'équipe spéciale, *infra* § 734.

recommandations relatives à des démarches intégrées propres à prévenir et réduire les déplacements de population liés aux effets néfastes des changements climatiques et à y faire face »¹⁶²⁹. Cette équipe spéciale qui prend le nom de Task Force on Displacement (TFD) voit le jour en mars 2017.

878. Il est prévu dans l'Accord de Paris la création d'une « *équipe spéciale [...] en vue d'élaborer des recommandations relatives à des démarches intégrées propres à prévenir et réduire les déplacements de population liés aux effets néfastes des changements climatiques et à y faire face* »¹⁶³⁰. Le comité exécutif du Mécanisme de Varsovie doit définir les fonctions et accompagner cette équipe spéciale. Les premiers objectifs fixés sont d'assurer le développement de mécanismes de secours d'urgence ainsi que la mise en place d'une migration organisée et d'une relocalisation planifiée¹⁶³¹. Sur le plan opérationnel, l'équipe spéciale dispose de compétences relatives à la fourniture de secours d'urgence. Elle peut être également amenée à jouer un rôle d'assistance dans la relocalisation interne des personnes déplacées à l'extérieur de leur pays¹⁶³² et un volet de réparation relatif à la prise de mesures d'indemnisation¹⁶³³.

879. À l'issue de deux années de négociations, les États parties se sont accordés sur les termes de référence de la forme de cette équipe spéciale. Une nouvelle structure de coordination, la TFD voit le jour en 2017¹⁶³⁴. Cette structure est constituée d'une vingtaine d'acteurs incluant des organisations humanitaires, des instituts de recherche et des experts techniques des questions environnementales et des mobilités des agences des Nations Unies, parmi lesquels le HCR, l'OIM, le PNUD, le Norwegian Refugee Council, le secrétariat de la CCNUCC et le Comité exécutif du Mécanisme de Varsovie¹⁶³⁵. La création de cette équipe spéciale témoigne de l'institutionnalisation d'un organe international d'expertise sur les

¹⁶²⁹ *Ibid.*

¹⁶³⁰ Décision/CP.21, Décision visant à donner effet à l'Accord, 12 décembre 2015, § 50 : « *Cette équipe aura également un rôle à jouer dans l'étude des schémas migratoires et dans la proposition de solutions adaptées à chaque type de mouvement. Elle devra également mener ou superviser, et même financer à la demande des gouvernements nationaux, des opérations de relocalisation. Il est nécessaire que l'équipe spéciale soit impliquée dans la supervision des projets de riposte aux changements climatiques, notamment les communautés de personnes. Sur le plan pratique, elle pourra également encourager et coordonner des programmes de migration de travail en collaboration avec d'autres agences ou organisations internationales et régionales* ».

¹⁶³¹ C'est notamment à cause de l'Australie que la possibilité de créer cette structure a été retirée du texte final. Cet État estime que la création de cette structure ne constitue pas un progrès significatif dans l'action internationale entreprise pour répondre aux impacts des changements climatiques. Voir O. MILMAN, « *UN drops plan to help move climate-change affected people* », The Guardian, 7 octobre 2015, en ligne : <http://www.theguardian.com/environment/2015/oct/07/un-drops-plan-to-help-move-climate-change-affected-people>.

¹⁶³² J. WENTZ, M. BURGER, « *Designing a climate change coordination displacement facility : key issues for COP21* », Columbia Law School, Sabin center for climate change Law, septembre 2015, p. 9.

¹⁶³³ CCNUCC, Décision 1/CP.20, Appel de Lima en faveur de l'action climatique, Décisions adoptées par la Conférence des Parties tenue à Lima du 1er au 14 décembre 2014, FCCC/CP/2014/10/Add.1, 2 février 2015, § 33.3 (a)

¹⁶³⁴ Ad hoc working group on the Durban Platform for enhanced action, Document de travail- Section E, Adaptation to loss and damage, 2e session, Partie 10, version du 4 septembre 2015, Bonn, Allemagne, § 44 bis. Article consulté en ligne le 26 avril 2021 : http://unfccc.int/files/bodies/awg/application/pdf/adp2-10_e_04sep2015t1900_wds.pdf.

¹⁶³⁵ UNFCCC, TFD Membership. Site consulté en ligne le 19 juillet 2023 : <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD/membership>

migrations climatiques¹⁶³⁶, une évolution depuis la création du groupe sur le changement climatique et les mobilités.

880. La TFD se concentre sur les déplacements dans leur globalité et ne cherche pas à traiter en priorité les déplacements transfrontaliers. Dans la pratique, et en dépit des attentes de 2015, elle s'illustre dans un rôle davantage consultatif qu'opérationnel. Un Plan d'action de la TFD a été présenté dès 2018, prévoyant deux phases de travail¹⁶³⁷. Entre 2017 et 2019, les membres de la TFD ont recensé l'inventaire des politiques nationales et des cadres juridiques existants, effectuent une cartographie des mobilités climatiques et formulent de premières recommandations¹⁶³⁸. Le HCR et l'OIM étaient tous deux fléchés vers les pôles relevant de l'analyse juridique et institutionnelle, mais l'OIM a été également associé à un travail de données¹⁶³⁹, preuve en est de la légitimité attribuée à l'institution quant à sa « banque de connaissances » sur les migrations environnementales.

881. L'équipe de la TFD a présenté une série de recommandations au Comité exécutif du Mécanisme de Varsovie lors de la COP 24 de 2018 à Katowice, parmi lesquelles une meilleure production de connaissances, une approche davantage intégrative et participative, des solutions durables et un meilleur accès aux voies de migrations régulières¹⁶⁴⁰. L'accueil favorable et l'adoption formelle par les États de ces recommandations ont confirmé la légitimité de la TFD et permis d'entériner son mandat pour une nouvelle période de deux ans¹⁶⁴¹. Depuis 2019, la seconde phase de travail de l'équipe de la TFD consiste désormais à fournir un soutien consultatif concernant l'exécution du plan de travail du Mécanisme de Varsovie¹⁶⁴². De nouvelles recommandations en matière d'adaptation, relative à l'ouverture de la migration de travail, sur la reconnaissance du terme de « réfugié climatique » ou encore sur la nécessité de l'approche fondée sur des droits de l'Homme pour les personnes victimes du changement climatique ont été présentées¹⁶⁴³. Les travaux de la TFD ont cependant été fortement impactés par l'épidémie mondiale de COVID-19¹⁶⁴⁴.

¹⁶³⁶ C. CURNIL, « Les 'déplacés climatiques', les oubliés de la solidarité internationale et européenne. De la gouvernance au contentieux », *op. cit.*

¹⁶³⁷ Workplan of the Task Force on Displacement. Site consulté en ligne le 19 juillet 2023 : https://unfccc.int/sites/default/files/tfd_workplan.pdf

¹⁶³⁸ TFD, « *Report of the Task Force on Displacement* », 17 septembre 2018, p. 89. Site consulté en ligne le 19 juillet 2023 : https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf

¹⁶³⁹ Workplan of the Task Force on Displacement, Data and Assessment, Activity III. 1 : « *Fournir une vue d'ensemble des sources de données, méthodologies communes et bonnes pratiques pour la collecte et l'évaluation des données liées à l'évaluation des données relatives aux déplacements, en fonction des différents contextes et régions* ». Traduction de l'auteur.

¹⁶⁴⁰ UNFCCC-/CP.24. Report of the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with climate change impacts. Document consulté en ligne le 19 juillet 2023 : https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp24_auv_ec%20wim.pdf

¹⁶⁴¹ Décision 10/CP.24, annexe, Recommandations du rapport du Comité exécutif du Mécanisme international de Varsovie relative aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques, concernant des démarches intégrées propres à prévenir et réduire les déplacements de population liés aux effets néfastes des changements climatiques et à y faire face, FCCC/CP/2018/10/Add.1, 2 décembre 2018.

¹⁶⁴² UNFCCC, Terms of Reference of the Task Force on Displacement. Document consulté en ligne le 19 juillet 2023 : https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Item_7_Draft_ToR_version%2011%20April%209am.pdf

¹⁶⁴³ C. CURNIL, « Les 'déplacés climatiques', les oubliés de la solidarité internationale et européenne. De la gouvernance au contentieux », *op. cit.*

¹⁶⁴⁴ En raison de l'impact de la pandémie de COVID-19, le mandat du groupe a été prolongé jusqu'en septembre 2021.

882. La structure de la TFD étant relativement nouvelle et largement dépendante de l’agenda de la CCNUCC, la délimitation de ses compétences, sa capacité financière et opérationnelle ainsi que son efficacité sont perfectibles¹⁶⁴⁵. Les recommandations formulées par la TFD et la publication récente d’un rapport sur les déplacements internes liés aux aléas climatiques de long terme par l’OIM, en tant que l’un des membres de l’équipe¹⁶⁴⁶ conforte le rôle de production normative de la structure¹⁶⁴⁷. Cette approche se traduit par des propositions de bonnes pratiques et de textes non contraignants auprès des États afin d’intégrer les enjeux des migrations climatiques dans le droit, les politiques et les stratégies nationales¹⁶⁴⁸.

¹⁶⁴⁵ S. NASH, « The Devil’s in the Detail, Policy Making on Climate Change and Human Mobility in the UNFCCC: A Policy Brief for the Interested Academics », Istanbul Policy Center, Mars 2017, p. 16.

¹⁶⁴⁶ OIM, « *Internal displacement in the context of the slow-onset adverse effects of climate change* », 2020.

¹⁶⁴⁷ E. GEBRE, *La protection des personnes déplacées par le changement climatique*, *op. cit.*, p. 609.

¹⁶⁴⁸ TFD, « *Report of the Task Force on Displacement* », *op. cit.*, § 33.

Section II : Le recul des enjeux de mobilité dans les négociations climatiques de l'ère post-Paris

883. L'Accord de Paris obtenu en décembre 2015 vise à contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2° par rapport aux niveaux préindustriels et à poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5° par rapport aux niveaux préindustriels, en vue de limiter les impacts sur les pays les plus vulnérables. En matière de justice climatique, le plaidoyer relatif à l'indemnisation et la réparation, porté par de nombreuses ONG environnementales et de lutte contre les inégalités ainsi que par plusieurs pays de la délégation AOSIS, n'a cependant pas été entendu durant les négociations de la COP21. Une interprétation optimiste et élargie de l'article 8 de l'Accord de Paris consacré aux « pertes et préjudices » laisserait imaginer qu'un système d'indemnisation soit mis en place¹⁶⁴⁹. Les États parties s'accordent cependant pour repousser le traitement de cet enjeu lors des 24 COP et 25 COP, une stratégie de « report dans le temps » qui s'est finalement soldée par un échec.

884. S'il n'est fait aucune référence aux personnes déplacées par le climat dans le corps de l'Accord de Paris¹⁶⁵⁰, une équipe spéciale dédiée à la question de la mobilité humaine sous la houlette du bureau du Mécanisme de Varsovie¹⁶⁵¹ est mandatée pour élaborer des recommandations et acquérir de futures compétences opérationnelles en matière de protection et d'assistance aux personnes déplacées par les effets du changement climatique. En dépit du peu de compétences opérationnelles attribuées par les États parties à cette équipe spéciale, le HCR et l'OIM contribuent et participent aux réunions et travaux de celle-ci. Ce travail d'accompagnement s'inscrit dans une démarche plus générale pour promouvoir et maintenir l'inscription des enjeux de mobilité aux négociations climatiques qui suivent la COP21 (Paragraphe 1).

885. Le politologue Stefan Aykut observe un tournant dans la gouvernance climatique post-Paris¹⁶⁵². Sous l'impulsion d'Antonio Guterres, alors SGNU, les négociations climatiques prennent la forme d'une bataille symbolique pour faire respecter l'Accord qui semblerait prévaloir sur la question climatique elle-même¹⁶⁵³. La création d'un récit enchanté du « pouvoir d'action » en matière climatique doit cependant nous interroger : jusqu'où maintenir ce récit positif pour qu'il soit crédible ? L'Accord de Paris consacre un réel espace pour les acteurs s'identifiant comme des « makers » ou des « doers », espace largement investi par des entreprises du secteur privé¹⁶⁵⁴. La mise en application d'un récit construit sur le « faire » pour respecter les objectifs prévus dans l'Accord de Paris n'échappe pas au HCR et à l'OIM, intégrés

¹⁶⁴⁹ CCNUCC, Décision 1/CP.20, Appel de Lima en faveur de l'action climatique. Décisions adoptées par la Conférence des Parties tenue à Lima du 1er au 14 décembre 2014, FCCC/CP/2014/10/Add.1, 2 février 2015, § 33.

¹⁶⁵⁰ Il n'est fait aucune mention des personnes déplacées dans les articles 8 et 9 relatifs aux pertes et préjudices, une déception pour de nombreux États de l'alliance AOSIS et ONG.

¹⁶⁵¹ La décision doit être adaptée en même temps que l'Accord à la demande de certains États.

¹⁶⁵² S. AYKUT, Séminaire AIRE, « Sur la gouvernance incantatoire du régime climat », CERI, Sciences Po Paris, octobre 2020.

¹⁶⁵³ *Ibid.*

¹⁶⁵⁴ L'Accord de Paris intègre tout à la fois les acteurs privés et publics et inscrit la convergence commune des actions et objectifs relatifs à un futur bas carbone.

pleinement dans la gouvernance climatique globale. Les deux institutions poursuivent leurs associations et partenariats avec de nombreuses organisations internationales, consolident certaines relations diplomatiques bilatérales pour des projets relatifs à l'adaptation au changement climatique et peuvent de fait prétendre à de nombreux appels de fonds (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. La tentative, par le HCR et l'OIM, de maintenir le sujet de la mobilité en haut de l'agenda des négociations post-Paris

886. Désormais dotés de sections spéciales dédiées aux enjeux climatiques et environnementaux, le HCR et l'OIM poursuivent leur participation aux négociations suivant la COP21. Cet investissement sur le plan diplomatique international s'accompagne également de la « climatisation » d'un certain nombre de programmes et projets internes développés par les deux structures. L'OIM et le HCR poursuivent leur objectif d'acquérir et approfondir leurs connaissances sur le lien mobilité, climat et environnement, une expertise technique sur laquelle les deux institutions peuvent s'appuyer pour promouvoir un dialogue bilatéral ou régional avec des États, souvent frileux (A).

887. En effet, le peu d'espace et de temps accordé par les États parties aux enjeux de mobilité humaine lors de la COP21 témoigne d'une méfiance politique certaine. Dans l'ère post-Paris, le sujet de la mobilité se retrouve placé au bas de l'agenda des négociations. La COP22 qui se tient à Marrakech, bien qu'accueillant de très nombreux événements sur les migrations environnementales, est particulièrement silencieuse quant au volet opérationnel du Mécanisme de Varsovie, dont on aurait pu envisager qu'il joue un rôle dans l'indemnisation ou la réparation de préjudices subis par les pays les plus vulnérables aux effets du changement climatique, incluant les coûts liés à des déplacements de population forcés (B).

A) L'intérêt pérenne et renouvelé du HCR et de l'OIM pour la question climatique et la sphère des négociations de la CCNUCC

888. L'OIM est particulièrement active pour initier et organiser des événements relatifs au lien entre mobilité, climat et environnement, dans le cadre de la préparation des négociations climatiques, mais également dans l'objectif de construire ou consolider de nouveaux partenariats institutionnels. Au-delà de l'intégration thématique des enjeux climatiques dans les programmes d'orientation stratégique du HCR et de l'OIM (1), il est intéressant d'observer leur investissement dans la gouvernance climatique et le suivi qu'elles opèrent des décisions prévues dans l'Accord de Paris (2).

1) *L'intégration des enjeux de climat et de mobilité dans les orientations stratégiques internes du HCR et de l'OIM*

889. Mariam Traore Chazal-Noël¹⁶⁵⁵ rappelle que « *la plupart des États ne sont pas prêts à ouvrir ce statut et certains considèrent d'ailleurs que cela pourrait diminuer la protection des réfugiés qui sont persécutés* »¹⁶⁵⁶. Marine Franck, chargée de programme « Changement climatique » au sein de la Division de la protection internationale pour le HCR, défend une approche « pragmatique » et opérationnelle¹⁶⁵⁷. Selon elle, l'idée est de créer au niveau régional « *une harmonisation et d'inciter les États à prévoir dans leurs lois de telles pratiques pour protéger de plus en plus de personnes déplacées par les changements climatiques* ». Il s'agit d'une approche « *qui vient du terrain et qui se régionalise plutôt qu'une approche globale qui ne serait pas forcément mise en œuvre* », a-t-elle ajouté. Le choix d'une redirection de stratégie vers l'échelle régionale est sans doute l'une des clés d'un positionnement pragmatique, à l'issue de l'adoption de l'Accord de Paris en 2015.

890. En s'appuyant sur son unité interne consacrée aux enjeux de climat, environnement et mobilité, l'OIM s'engage dans une série de dialogues bilatéraux avec des États et des partenaires institutionnels onusiens consacrés aux enjeux de mobilité, de climat et d'environnement. L'OIM atteste : « *Nous travaillons sur la thématique de la migration dans différentes arènes de politiques publiques, le plus souvent au niveau international, mais également dans nos bureaux locaux, au niveau régional ou consultatif. Nous tâchons d'intégrer systématiquement les facteurs climatiques et environnementaux dans notre travail d'élaboration de politique migratoire* »¹⁶⁵⁸. Lors de la deuxième Assemblée des Nations Unies pour l'environnement (UNEA-2) organisée à Nairobi par le PNUE en mai 2016, un grand forum réunissant les principales parties prenantes travaillant sur la politique environnementale¹⁶⁵⁹, le directeur général de l'OIM a exhorté les dirigeants à intégrer les politiques environnementales et migratoires afin de minimiser les migrations forcées et de renforcer la résilience des

¹⁶⁵⁵ Mariam TRAORE-CHAZALNOEL est experte en migrations, environnement et changement climatique à l'OIM depuis 2013. Elle a travaillé sur le lien entre le climat et les migrations et s'est concentrée sur les questions de gouvernance mondiale et d'élaboration des politiques.

¹⁶⁵⁶ D. IONESCO, M. TRAORE CHAZALNOEL, « *Perspectives sur les migrations environnementales* », Division de la migration, de l'environnement et du changement climatique, OIM, 2011.

¹⁶⁵⁷ Entretien avec la coordinatrice de la section « Climate Change » du HCR de Genève, avril 2016. L'ONU privilégie une approche régionale plutôt que mondiale sur la question des réfugiés climatiques : « *Cela voudrait dire également renégocier la Convention et les États n'ont pas envie de cela* ». « *Donc plutôt que de créer un nouveau statut global pour protéger toutes les personnes déplacées par le changement climatique, l'on regarde ce qui existe aux niveaux national et régional* ». Elle cite la pratique des visas humanitaires, de la protection humanitaire et des lois nationales sur la migration permettant aux personnes déplacées à travers les frontières par le changement climatique d'être protégées et de recevoir une assistance.

¹⁶⁵⁸ S. NASH, « *From Cancun to Paris : An Era of Policy Making on Climate Change and Migration* », *op. cit.*, p. 91. OIM, Interview, 2015.

¹⁶⁵⁹ UNEA, mai 2016, Nairobi, Kenya. Le thème général était « *Delivering on the environmental dimension of the 2030 Agenda for Sustainable Development* ». À l'occasion de ce sommet, le PNUE a consacré des sessions thématiques aux questions de migration et de déplacement environnementaux, notamment par le biais du Symposium de haut niveau sur l'environnement et le déplacement : Causes profondes et implications. Le Directeur général de l'OIM, William Lacy Swing, a fait une présentation lors du Symposium de haut niveau aux côtés du Secrétaire général adjoint des Nations Unies, Jan Eliason, de M. Achim Steiner, Directeur général du PNUE, de S.E. Anote Tong, ancien Président de Kiribati, de M. Robert Glasser, Représentant spécial du Secrétaire général pour la réduction des risques de catastrophes, entre autres orateurs.

communautés touchées¹⁶⁶⁰. Dans sa *newsletter* interne, l'OIM insiste sur la nécessité d'améliorer le dialogue et la coordination entre les acteurs travaillant sur le changement climatique et les acteurs dans le domaine de la migration pour une gouvernance efficace de la migration environnementale.

891. Au mois de juin 2016, elle a organisé une soirée débat en partenariat avec la Fondation Heinrich-Böll Stiftung consacrée au rôle de l'Union européenne dans la lutte contre la migration climatique¹⁶⁶¹. Le débat a été l'occasion de discuter de certaines des orientations possibles de l'action de l'UE pour répondre à la migration climatique¹⁶⁶². Cet événement comporte des ramifications vers le projet de recherche porté par l'OIM et soutenu par l'Union européenne « *Migration, environment and climate change : evidence for policy* (MECLEP) » qui débute en 2014 et s'achève en 2017¹⁶⁶³. Ce projet de recherche vise à améliorer l'état des connaissances relatives au lien entre l'environnement et la migration et à proposer par conséquent des pistes de politiques permettant de mettre la migration au profit de l'adaptation aux changements environnementaux. En mars 2017, les conclusions du projet MECLEP sont publiées et attribuent à l'OIM un rôle de leader dans le suivi des recherches. La collaboration entre l'OIM et six universités partenaires renforce sa capacité à s'inscrire comme un acteur clé de l'arène de gouvernance sur les mobilités humaines dans un contexte de changement climatique.¹⁶⁶⁴

892. Au regard de la sensibilité politique du sujet, le HCR, dans chacun de ses interventions ou rapports relatifs à cette question, rappelle la distinction entre les réfugiés selon la Convention de Genève et les phénomènes migratoires causés par des dégradations environnementales ou les effets nocifs du changement climatique¹⁶⁶⁵. Pour la COP21, le HCR a publié un document récapitulatif des concepts clés sur le changement climatique et les déplacements liés aux désastres « *Key Concepts on Climate Change and Disaster Displacement* »¹⁶⁶⁶ afin de résumer de manière la plus concise les divergences terminologiques possibles associées au « déplacé climatique ». Ce rapport visait une meilleure compréhension

¹⁶⁶⁰ « Nous devons nous attaquer aux causes profondes des déplacements dus à des facteurs environnementaux et réduire au minimum les effets négatifs sur les communautés touchées et l'environnement, grâce à une collaboration accrue entre les responsables des politiques environnementales et humanitaires », a déclaré M. Swing.

¹⁶⁶¹ Heinrich-Böll Stiftung, Soirée-débat, 24 juin 2016, Bruxelles, Belgique : "The climate change and migration nexus in a global context. Quel rôle pour l'UE dans la protection des migrants climatiques ? »

¹⁶⁶² Sont évoquées notamment les pistes d'un renforcement de l'Union européenne à la base de données et de recherche dans des pays vulnérables aux effets du changement climatique, la lutte contre les stéréotypes sur les migrants et l'amélioration des mécanismes d'intégration dans les pays d'accueil, et l'exploration de stratégies innovantes pour soutenir les contributions des migrants à l'adaptation au changement climatique dans leur pays d'origine par le biais de transferts de compétences et d'investissements ciblés.

¹⁶⁶³ MECLEP, « *Migration, environment and climate change : evidence for policy* ». Article consulté en ligne le 29 mars 2016 : <https://www.iom.int/meclep>

¹⁶⁶⁴ S. NASH, « From Cancun to Paris : An Era of Policy Making on Climate Change and Migration », *op. cit.*, p. 96.

¹⁶⁶⁵ HCR, « *Climate change and Human mobility Solution Agenda – resilience – Paris COP 21* », 2015, p. 3. « The term 'Climate Refugee' is often used in the media, however, this concept is misleading and does not exist in the international law, as a 'refugee' has crossed an international border 'owing to well-founded fear or being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. [...] the term 'climate refugee' is not endorsed by the UNHCR or by the Platform on Disaster Displacement [...] ».

¹⁶⁶⁶ Ce document se base sur diverses sources : UNISDR, CCNUCC, GIEC, Initiative Nansen.

des enjeux et à pallier les lacunes du discours médiatique.¹⁶⁶⁷ L'organisation a marqué sa préférence pour l'expression « déplacé climatique » : le contexte politique était marqué par la crise des réfugiés syriens, ce qui entraîna une montée en popularité des perspectives sécuritaires, alors que les migrations étaient perçues avec hostilité par les pays développés¹⁶⁶⁸.

893. Le HCR accepte néanmoins de participer à la production de connaissances et l'échange interinstitutionnel tout en conservant des éléments de langage stricts quant au cadre de ses compétences en matière de protection. La ligne de conduite de l'organisation est de rappeler que l'expression « *réfugié climatique* » n'existe pas en droit international, mais que les personnes déplacées au-delà des frontières pour de tels motifs peuvent prétendre au statut de réfugié dans certaines circonstances : « *Ainsi quand le changement climatique et les catastrophes s'accompagnent de conflits ou de violences, les intéressés peuvent remplir les critères pour demander ce statut ; ou quand un groupe spécifique est frappé d'une manière disproportionnée par les conséquences d'une catastrophe ou d'un changement climatique ; ou quand une catastrophe est mise à profit pour persécuter un groupe spécifique, par exemple en lui refusant toute assistance. Les critères de la persécution sont dès lors applicables* »¹⁶⁶⁹.

894. Les axes climat et environnement ne figurent pas dans l'Appel global 2016-2017¹⁶⁷⁰ du HCR, un document d'identification des priorités stratégiques et des axes de recherche de solution de l'organisation. Seule l'assistance humanitaire y est mentionnée, sans toutefois de référence aux aléas climatiques ou catastrophes naturelles soudaines. Toutefois, en septembre 2016, les gouvernements italien et sri-lankais organisent conjointement avec l'Organisation Mondiale de la Santé, l'OIM et le HCR un événement en préparation de la COP22 autour du thème de la santé dans le contexte des migrations et des déplacements forcés. Cet événement faisait écho à un Sommet des Nations Unies durant lequel la santé des réfugiés et des migrants, incluant celle des déplacés post catastrophes naturelles a été abordée pour la première fois¹⁶⁷¹.

895. Un an plus tard, dans son document stratégique public « *Orientations stratégiques du HCR — 2017 – 2021* »¹⁶⁷² la question climatique figure cette fois parmi les cinq orientations clés de l'organisation : « *contribuer à proposer des solutions juridiques, politiques et pratiques pour la protection des personnes déplacées par les effets du changement climatique et des catastrophes naturelles, eu égard aux besoins humanitaires pressants liés aux déplacements de*

¹⁶⁶⁷ Dans ce rapport, définit revient sur ce qu'est un « désastre » : le HCR ne considère pas tout désastre comme « naturel », mais plutôt le résultat combiné de l'exposition à des dangers naturels et de la capacité adaptative d'une communauté basée sur leurs vulnérabilités préexistantes. Un désastre peut être lié à des dangers soudains (cyclones, typhons, blizzards, etc.) ou lents (montée des 39 United Nations Office for Disaster Risk Reduction40 Intergovernmental Panel on Climate Change eaux, température, salinisation, dégradation forestière, etc.) qui incluent les changements climatiques, mais ne se limitent pas à eux. En raison de la multiplicité des causes au mouvement, la définition de la « mobilité humaine » peut référer à plusieurs situations.

¹⁶⁶⁸ C. COURNIL, B. MAYER, *Les migrations environnementales, enjeux et gouvernance*, op. cit., p. 143.

¹⁶⁶⁹ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, op. cit., p. 8.

¹⁶⁷⁰ HCR, Rapport « Appel global 2016-2017 », p. 61.

¹⁶⁷¹ HCR, « *Le Sommet des Nations Unies s'engage à protéger les droits des réfugiés et des migrants* », 19 novembre 2016. Article consulté en ligne le 26 novembre 2016 : <http://www.unhcr.org/fr/news/stories/2016/9/57e01979a/sommet-nations-unies-sengage-protoger-droitsrefugies-migrants.html>

¹⁶⁷² HCR, Rapport « *Orientations stratégiques, 2017-2021* », 2017, p. 19.

cette nature et à leur rapport avec les conflits et l'instabilité »¹⁶⁷³. L'inscription des questions relatives à la mobilité climatique dans les rapports globaux du HCR confirme la montée en puissance de cette question à l'agenda de l'institution. Les enjeux de mobilité et de protection liés aux changements climatiques et à la dégradation de l'environnement ne sont plus uniquement l'apanage d'une section interne au HCR, mais s'exportent à l'ensemble de la stratégie de l'organisation.

2) La participation active du HCR et de l'OIM à l'initiative de la Task Force on Displacement

896. L'OIM et le HCR participent à un certain nombre de séminaires relatifs au suivi du fonctionnement de la TFD dans l'ère post-Paris. La création d'une équipe spéciale dédiée aux enjeux thématiques de déplacement et de changement climatique mandatée par l'Accord de Paris¹⁶⁷⁴ réunit treize membres représentant les États, plusieurs organisations du système des Nations Unies, dont le HCR et l'OIM, la société civile et d'autres entités relevant de la CCNUCC. Le groupe de travail commencé la mise en œuvre de son programme de travail de deux ans en 2016 avec un objectif clair, mais complexe ; élaborer un ensemble de recommandations complètes pour éviter, minimiser et traiter les déplacements liés aux impacts du changement climatique¹⁶⁷⁵.

897. Une percée a été réalisée en juillet 2016, avec l'organisation de la première réunion mondiale d'experts dans le cadre de la CCNUCC consacrée à la migration climatique. Du 27 au 29 juillet 2016, l'OIM organise en coopération avec le Comité exécutif du Mécanisme international de Varsovie, le ministère des Affaires étrangères et du Développement international de la France, une réunion technique pour soutenir les travaux sur les questions liées à la migration, au déplacement et à la mobilité humaine dans le contexte des pertes et dommages¹⁶⁷⁶. Alors qu'elle se tient en dehors des négociations officielles de la CCNUCC,

¹⁶⁷³ *Ibid.*

¹⁶⁷⁴ Décision 1/CP.21, *op. cit.*, paragraphe 49.

¹⁶⁷⁵ La mobilité humaine liée aux effets néfastes du changement climatique, y compris le déplacement, la migration et la relocalisation planifiée, est l'un des quatre volets de travail du Bureau exécutif du Mécanisme de Varsovie, aux côtés des événements à déclenchement lent, des pertes non économiques et des approches globales de gestion des risques.

¹⁶⁷⁶ Le Comité exécutif a été créé en 2013 dans le cadre du processus de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) afin de guider la mise en œuvre du Mécanisme international de Varsovie pour les pertes et dommages (MIV), un mécanisme adopté par les États parties à la CCNUCC pour soutenir les actions visant à remédier aux pertes et dommages économiques et non économiques associés aux impacts du changement climatique dans les pays en développement particulièrement vulnérables. Le Comité exécutif suit un plan de travail de deux ans approuvés en 2014 composé de neuf domaines d'action, dont le domaine d'action 6 : « Améliorer la compréhension et l'expertise sur la façon dont les impacts du changement climatique affectent les modèles de migration, de déplacement et de mobilité humaine ; et l'application de cette compréhension et de cette expertise ». La réunion a eu lieu avant la 22e Conférence des Parties à la CCNUCC, qui sera accueillie par le Royaume du Maroc en novembre 2016, et où le Comité exécutif doit présenter un plan de travail quinquennal pour le WIM portant sur les principaux domaines d'action en matière de pertes et de dommages, y compris l'action en matière de migration, de déplacement et de mobilité humaine. Les travaux préparatoires sont accessibles en ligne sur le site de l'OIM, portail de la migration environnementale : <http://environmentalmigration.iom.int/technical-meeting>.

cette réunion est néanmoins étiquetée comme un événement officiel de la COP22¹⁶⁷⁷. Dans le cadre des travaux préparatoires de la réunion technique, trois documents de synthèse se concentrent sur les trois piliers du domaine d'action : améliorer la connaissance et la compréhension, renforcer le dialogue, la coordination, la cohérence et les synergies, améliorer l'action et le soutien entre acteurs.

898. Il ressort de ces rencontres ponctuelles techniques que les axes de recommandation produits par les acteurs présents ne sont pas « actionnables », mais constituent plutôt un ensemble de productions de connaissances et d'élaboration de politiques publiques¹⁶⁷⁸. Le groupe de travail a été mandaté par la COP 24 pour poursuivre ses travaux. Le HCR et l'OIM produisent un certain nombre de recommandations, dont celle de prolonger le mandat de la TFD et de poursuivre l'intégration des questions de migration dans le cadre de son plan de travail quinquennal.

899. De juin 2017 à avril 2019, la TDF a réalisé sa première phase de mise en œuvre : celle-ci consistait essentiellement à identifier les différentes politiques et les nombreuses et nombreux acteurs clés aux niveaux local, régional et international en matière de migrations climatiques, ainsi qu'à analyser les données. Parallèlement, la CCNUCC, par le biais du Comité exécutif du mécanisme international de Varsovie, s'est engagée dans un programme de travail intensif sur le changement climatique et les migrations auquel le HCR et l'OIM sont associés. Le volet migration et le volet changement climatique ont tous deux franchi des étapes importantes en décembre 2018, lorsque les recommandations de la TFD ont été adoptées à quelques jours d'intervalle ; chaque document faisant référence à la nécessité de créer des synergies entre les deux processus.

900. En avril 2019, le groupe de travail a donné le coup d'envoi à sa deuxième phase de mise en œuvre, qui s'est conclue en 2021. Celle-ci l'a amené à produire des contenus ; documents synthèses, fiches techniques, bonnes pratiques, formation, à l'attention des acteurs clés ainsi qu'à les appuyer dans leurs démarches¹⁶⁷⁹. À ce jour, la TFD est le seul outil de ce type au sein du régime climatique, et seules les retombées de sa deuxième phase de mise en œuvre permettront de juger de son impact réel sur les migrations climatiques.

901. Toutefois, peu d'avancées concrètes ont été constatées lors des COP suivantes. La thématique des mobilités liées au changement climatique a été considérée comme secondaire par les États essentiellement focalisés sur leurs efforts respectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre¹⁶⁸⁰. La juriste Christel Cournil considère la COP26 de Glasgow comme l'une des négociations au cours desquelles les États ont le plus discuté des pertes et préjudices en les reconnaissant comme un axe de négociation à part, nécessitant davantage d'autonomie. Pourtant, ces échanges ne se sont pas traduits par un renforcement d'un mécanisme opérationnel de financement. Le Pacte de Glasgow adopté à l'issue de la COP 26 institue un dialogue annuel

¹⁶⁷⁷ OIM, Newsletter interne, 27-29 juillet 2016.

¹⁶⁷⁸ S. NASH, « From Cancun to Paris: An Era of Policy Making on Climate Change and Migration », *op. cit.*, p. 90.

¹⁶⁷⁹ TFD, « Task Force on Displacement, Plan of Action », 2019, pp. 9-15. Article consulté en ligne le 17 mars 2022 : <https://unfccc.int/wim-excom/sub-groups/TFD>.

¹⁶⁸⁰ C. COURNIL, « Les 'déplacés climatiques', les oubliés de la solidarité internationale et européenne. De la gouvernance au contentieux », *op. cit.*

jusqu'en 2024 afin de convenir des modalités de financement des activités et n'évoque aucune contrainte de financement de la part des États parties¹⁶⁸¹.

B) Le recul de la migration des négociations climatiques post-COP21

902. Le retrait des enjeux de mobilité humaine des discussions menées par les délégations à la suite de la COP21 peut être observé. La mobilité n'a jamais constitué le cœur des échanges des négociations climatiques, son inscription au Préambule de l'Accord de Paris pouvait cependant laisser espérer un intérêt certain des États et une volonté d'être plus ambitieux, en matière d'indemnisation et de financement de l'adaptation (1). En dépit d'une mobilisation certaine de la part des États les plus vulnérables, membres de l'AOSIS notamment, des ONG, et d'un certain nombre d'universitaires et de think tanks, le Mécanisme de Varsovie relatif aux pertes et dommages semble avoir été évacué de l'ordre du jour des négociations. Maintenu à un stade embryonnaire, son institutionnalisation demeure encore hypothétique (2).

1) L'effacement des enjeux de mobilité dans l'ère des COP post-Paris

903. En dépit de l'attention portée par les acteurs qui ont pris part à la réunion technique organisée en juillet 2016, la COP22 qui se tient au Maroc en décembre 2016 est un non-événement pour les enjeux de migrations. La revue du Mécanisme international de Varsovie sur les pertes et préjudices était pourtant à l'ordre du jour de la COP. Il n'est fait aucune mention de la mobilité dans le texte de Marrakech, les États s'accordant à poursuivre l'intégration des enjeux de pertes et préjudices, migrations, aléas climatiques et prévention des risques naturels dans la décision du Mécanisme de Varsovie. La COP22 est notamment le lieu d'intenses discussions quant à la mise en place d'un document de travail afin de mettre en œuvre l'Accord. Néanmoins, les enjeux de mobilité ne disparaissent pas de la dimension *side-event*. Plus de 20 événements dédiés à la thématique du changement climatique et de la migration durant cette COP22.

904. Une étape importante dans le développement en cours de la « gouvernance mondiale » des migrations climatiques a lieu lors de la 24 COP qui se déroule à Katowice, en Pologne, en décembre 2018. Les États parties à la CCNUCC ont adopté, dans la décision 10/CP.24 de la COP, les recommandations du rapport du Comité exécutif du Mécanisme international de Varsovie pour les pertes et dommages associés aux impacts des changements climatiques sur les approches intégrées visant à prévenir, minimiser et traiter les

¹⁶⁸¹ Pacte de Glasgow, alinéa 40 : « priant instamment les pays développés parties, les entités opérationnelles du mécanisme financier, les entités des Nations Unies, les organisations intergouvernementales et autres organisations bilatérales et institutions multilatérales, y compris les organisations non gouvernementales et les sources privées, de fournir un soutien renforcé et supplémentaire aux activités traitant des pertes et des dommages liés aux effets néfastes du changement climatique ».

déplacements liés aux effets néfastes des changements climatiques¹⁶⁸². Les recommandations¹⁶⁸³ font partie d'une décision plus large de la COP adoptant le « *Rapport du Comité exécutif du Mécanisme international de Varsovie pour les pertes et dommages liés aux impacts des changements climatiques* » et elles doivent être analysées dans ce contexte plus large. Le texte de la décision fait référence au rapport spécial du GIEC sur le réchauffement planétaire de 1,5 °C, qui appelle à la prise en compte des informations scientifiques et à la nécessité de consacrer davantage d'attention aux groupes vulnérables aux effets néfastes du changement climatique.

905. L'une des propositions les plus critiques est l'appel lancé aux Parties pour qu'elles soutiennent les efforts des pays en développement dans la formulation de lois, de politiques et de stratégies qui permettraient de relever les défis du changement climatique, des migrations et des déplacements, conformément à leurs obligations en matière de droits de l'homme et aux normes existantes. Ce paragraphe ouvre la porte à l'élaboration d'outils nationaux plus nombreux et mieux ciblés qui s'attaqueraient intentionnellement et spécifiquement au large éventail de questions liées aux migrations tant forcées que volontaires survenant dans le contexte du changement climatique. Les recommandations peuvent sembler modestes en matière d'appel à l'accès aux mécanismes de financement pour répondre à la migration dans le contexte des impacts négatifs du changement climatique. Ces références doivent être interprétées dans le contexte plus large des travaux du Mécanisme international de Varsovie pour les pertes et les dommages et de son groupe de travail traitant spécifiquement des questions financières.

906. Lors de la COP 25 de Madrid, les discussions autour du changement climatique et de la migration se concentrent sur la révision du Mécanisme international de Varsovie pour les pertes et dommages, et le rôle de la TFD¹⁶⁸⁴. Parallèlement aux négociations officielles, la deuxième semaine représente également une occasion de s'appuyer sur les résultats du Sommet de l'action climatique du Secrétaire général de New York de septembre 2019, lors duquel les États ont pris des engagements en matière d'adaptation et d'atténuation qui pourraient être déterminants pour lutter contre les facteurs climatiques de la migration, en particulier dans les PEID.

¹⁶⁸² Les recommandations font référence à la pertinence des outils d'action climatique et des instruments politiques lorsqu'il s'agit de relever les défis de la mobilité, notamment les évaluations des risques liés au changement climatique (1.d), les plans d'adaptation nationaux (1.e), les systèmes d'alerte précoce, les plans d'urgence, les plans d'évacuation, les stratégies de renforcement de la résilience et le financement basé sur les prévisions (1.g. [iii]). Cette reconnaissance encourage par exemple la possibilité d'intégrer des outils d'action climatique innovants dans la gestion de la mobilité humaine et renforce la nécessité d'inclure les préoccupations liées aux migrations dans les politiques nationales en matière de changement climatique.

¹⁶⁸³ Les recommandations sont divisées en plusieurs paragraphes qui ciblent différents groupes de parties prenantes : les entités relevant de la CCNUCC, les États parties à la CCNUCC, les agences des Nations unies, les organisations et autres parties prenantes dont le mandat est pertinent, et le Secrétaire général des Nations unies. Les recommandations soulignent également la nécessité de prendre en considération les besoins des communautés des pays d'origine, de destination et de transit (2.g. [vi]) et appellent, dans quatre paragraphes différents, à l'inclusion et à la participation des personnes et des communautés touchées par le déplacement et/ou exposées au risque de déplacement.

¹⁶⁸⁴ OIM MECC, Newsletter interne, décembre 2019.

907. Si la mobilité n'est de nouveau pas au cœur des négociations climatiques menées par les États, la 25 COP est l'occasion pour la délégation des Fidji de compléter les directives de réinstallation planifiée que leur gouvernement avait annoncées lors de la COP 24 de Katowice en Pologne en 2018¹⁶⁸⁵. Le ministre de l'Économie fidjien, Hon Saiyed-Khaiyum, a également annoncé le lancement du Fonds fiduciaire des Fidji pour la relocalisation climatique des personnes déplacées en septembre 2019. Ce fonds a pour objectif de financer la recherche, les évaluations de la vulnérabilité, les exercices d'étude des terres et les coûts élevés de la réinstallation et de l'aide aux personnes et aux infrastructures¹⁶⁸⁶. L'OIM défend dans son bulletin interne le fait d'avancer la migration à l'agenda global en s'appuyant sur les progrès réalisés dans les activités qui traiteront de l'adaptation, de l'énergie propre, des PEID ou du renforcement de la résilience. De nouveau, l'espace des événements demeure le plus ouvert à la thématique de la migration¹⁶⁸⁷.

908. Les discussions de la COP 25 s'appuient également sur la COP 14 de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, qui s'est tenue à New Delhi du 2 au 13 septembre 2019. Ce travail a contribué à l'adoption par les parties à la CNULCD, lors de la COP14, d'une décision axée sur la migration et portant sur le rôle positif que les mesures prises dans le cadre de la Convention peuvent jouer dans la lutte contre la désertification/dégradation des terres et les facteurs de migration liés à la sécheresse¹⁶⁸⁸.

909. Lors de la COP 26 de la CCNUCC à Glasgow, les gouvernements ont convenu d'un ensemble de décisions qui ouvrent la voie à la mise en œuvre complète de l'Accord de Paris. De nombreux événements organisés tout au long de la COP26 ont également été consacrés au lien entre la mobilité humaine et le changement climatique¹⁶⁸⁹. À l'occasion de la COP 26, le HCR exhorte toutes les parties à : « *combattre les impacts croissants et disproportionnés de l'urgence climatique sur les pays et les communautés les plus vulnérables — en particulier les personnes déplacées et leurs hôtes ; soutenir les pays et les communautés vulnérables dans*

¹⁶⁸⁵ La délégation des Fidji avait présenté un projet visant à renforcer la protection des migrants et des communautés touchées par le changement climatique et les catastrophes dans la région du Pacifique, mis en œuvre par l'OIM, l'OIT, le HCDH, la CESAP, le PIFS et le PDD avec le soutien du Fonds fiduciaire des Nations unies pour la sécurité humaine.

¹⁶⁸⁶ South Pacific Regional Environment Programme, « *Fiji's Displacement Guidelines launched at the Moana Blue Pacific Pavillion* », 12 décembre 2019. Site consulté en ligne le 18 novembre 2022 : <https://www.sprep.org/>

¹⁶⁸⁷ La thématique de la mobilité climatique et environnementale a fait l'objet de nombreux événements organisés par le Sabin Centre for climate change Law de la Columbia Law School, la Fondation IKEA, Act Alliance, Bread for the World, Truman Think Tank, Earth Institute, Ford Foundation, Platform on Disaster Displacement (PDD), la Banque mondiale ou le PNUD.

¹⁶⁸⁸ L'OIM a contribué aux discussions liées à la migration tout au long des négociations. En amont de la conférence, la CNUDD et l'OIM ont examiné conjointement les liens entre la migration et la dégradation des terres et ont publié « *Addressing the Land Degradation - Migration Nexus : The Role of the United Nations Convention to Combat Desertification* ». La publication présente une vue d'ensemble du lien entre migration et dégradation des terres et expose plusieurs recommandations politiques visant à réduire les facteurs de migration négatifs liés aux terres et à saisir les opportunités de collaboration renforcée. L'OIM a présenté la publication à tous les groupes régionaux de négociateurs ainsi que lors de plusieurs événements publics pendant la COP14.

¹⁶⁸⁹ OIM MECR, « *La migration dans les négociations sur le changement climatique de COP26 à SB56* », Quartiers généraux de Genève, 2022.

leurs efforts pour renforcer rapidement les mesures de prévention et de préparation afin d'éviter, de minimiser et de traiter les déplacements »¹⁶⁹⁰.

910. Malgré l'ambition fondée dans la COP26¹⁶⁹¹, le Pacte climatique de Glasgow est un véritable échec en matière d'intégration des enjeux de mobilité humaine, le texte final n'évoque en aucun point les termes de migration ou de déplacement. Le Pacte climatique de Glasgow a réaffirmé la volonté de tous les pays de limiter le réchauffement de la planète à 1,5 °C, mais les engagements pris mettent le monde sur la voie d'une augmentation de 1,8 °C d'ici 2100. Et ce, à condition que les pays tiennent réellement leurs promesses — et peu d'entre eux ont fourni des détails concrets sur la manière dont ils y parviendront. Si l'on en croit l'Accord de Paris, les promesses ne signifient pas grand-chose, puisque les pays n'ont pas réussi à réduire de manière significative les émissions de gaz à effet de serre au cours des cinq dernières années.

911. Les négociations de la COP 26 ont mené au lancement du Réseau de Santiago, nébuleuse du Mécanisme de Varsovie, dont l'objectif est de mettre les pays vulnérables en relation avec les prestataires d'assistance technique et les fournisseurs de connaissances et de ressources afin de faire face aux risques climatiques¹⁶⁹². Le dialogue de Santiago a pour objectif de discuter des modalités de financement des activités visant à éviter les pertes et les dommages liés aux effets du changement climatique¹⁶⁹³. L'OIM a participé à « *L'Atelier technique sur les dispositions institutionnelles du Réseau de Santiago du Mécanisme international de Varsovie pour les pertes et dommages* » en mai 2022 à Copenhague ; une occasion d'échanger avec les États membres du Mécanisme de Varsovie et les parties prenantes opérationnelles de l'agenda des pertes et dommages, notamment en ce qui concerne la mobilité humaine.

912. La 56e session de la réunion, des organes subsidiaires de la CCNUCC qui se tient en juin 2022 à Bonn est conçue pour préparer la COP 27 à Sharm el-Sheikh, en Égypte de novembre 2022. Elle est la première occasion pour toutes les parties de la CCNUCC de se réunir depuis l'adoption du Pacte climatique de Glasgow lors de la COP 26 de 2021. Plusieurs questions clés en suspens liées à la mobilité humaine doivent encore être discutées lors de la COP27, telles que les points relatifs au Réseau de Santiago sur les pertes et les dommages, la reconduction d'un 3e mandat du Groupe de travail sur le déplacement et le plan de travail quinquennal du Comité exécutif du Mécanisme de Varsovie¹⁶⁹⁴.

¹⁶⁹⁰ HCR, « *World must turn COP26 words into action for forcibly displaced and stateless people* », 12 novembre 2021.

¹⁶⁹¹ K. OBER, « *5 takeaways for climate migration and displacement* », 2021. Article consulté en ligne le 25 juillet 2022 : <https://www.refugeesinternational.org/reports/2021/11/23/cop26-5-takeaways-for-climate-migration-and-displacement>

¹⁶⁹² Nations Unies, « *COP 26 : ensemble pour notre planète* », site consulté en ligne le 17 janvier 2022 : <https://www.un.org/fr/climatechange/cop26>

¹⁶⁹³ CARBON BRIEF, « *COP25 : Key outcomes agreed at the UN climate talks in Madrid* », 2019. Article consulté en ligne le 12 janvier 2022 : <https://www.carbonbrief.org/cop25-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-madrid?fbclid=IwAR2urdqErMgDMMffVr1l1cqzuxNfrfZGP-PV6dsRXBFUNBJOKLxMJw1H-W0>

¹⁶⁹⁴ Au cours de la première semaine de la conférence, l'OIM a fait passer des messages sur la mobilité humaine dans le cadre de deux initiatives : l'événement parallèle du Bureau exécutif du Mécanisme de Varsovie sur le thème « *Linking Climate Change Science, Policy and Practice to Addressing Loss and Damage Associated with Slow-onset Events and Process* » ainsi que dans le Glasgow Dialogue, établi pour discuter des modalités de financement des activités visant à éviter, minimiser et traiter les pertes et dommages associés aux effets néfastes du changement climatique. Au cours de la deuxième semaine de la conférence, l'OIM et ses partenaires ont organisé un événement intitulé « *Explorer les options politiques sur le spectre de la mobilité humaine dans le*

2) *Le délaissement par les États d'un Mécanisme de Varsovie plus opérationnel*

913. Les pays en développement ont très tôt plaidé pour un traitement *ad hoc* de la question des pertes et dommages liés au changement climatique dans le cadre du régime du climat via la création d'un mécanisme spécifique¹⁶⁹⁵. Il s'agit là d'une revendication forte des pays du Sud qui voient dans l'établissement de tels mécanismes la concrétisation d'une certaine justice climatique et exigent la réparation de dommages qui pour l'essentiel sont causés par les émissions historiques — donc des pays du Nord — et touchent les pays du Sud. La juriste Sandrine Maljean-Dubois rappelle cependant que le Mécanisme international de Varsovie n'est pas un mécanisme international de compensation des dommages et qu'il n'est pas autonome¹⁶⁹⁶.

914. L'article 8, paragraphe 51 de la Décision de Paris a douché tout espoir à cet égard¹⁶⁹⁷, ce qui a conduit le Nicaragua à se désolidariser de l'Accord, sans toutefois s'opposer à son adoption. Mais c'est aussi cette précision qui a permis que le Mécanisme international de Varsovie soit repris par l'Accord de Paris. Beaucoup d'États du nord, et notamment les États-Unis qui souhaitaient que l'Accord puisse être considéré du point de vue de leur droit constitutionnel comme un *executive agreement* car mettant simplement en œuvre la CCNUCC sans créer de nouvelles obligations, auraient mis leur veto sans cela.

915. L'ère post-Paris vient malheureusement confirmer le peu de marge de manœuvre accordée par les États au Mécanisme de Varsovie. Ainsi, le texte de la COP22 adopté à Marrakech en décembre 2016 se contente d'« *encourager les Parties à prendre en considération dans la planification et les activités pertinentes, selon que de besoin, les phénomènes extrêmes ou à évolution lente, les pertes autres qu'économiques, les déplacements de population, les migrations et la mobilité ainsi que la gestion globale des risques, ou à continuer de le faire, et à inciter les organismes bilatéraux et multilatéraux à soutenir de tels efforts* »¹⁶⁹⁸ et encourage les États à créer un groupe de travail commun sur les déplacements de population.

916. Le dialogue de Suva associé à la COP23 de Bonn en décembre 2017 clarifie les instruments financiers disponibles pour les pertes et les dommages. Le bureau exécutif du Mécanisme de Varsovie propose alors des options sous l'égide d'approches globales de gestion des risques classées comme suit l'évaluation des risques, le transfert des risques, la réduction des risques, la protection sociale et les approches transformatives, et la rétention des

contexte du changement climatique, des pertes et dommages à l'adaptation ». L'événement a discuté de la manière dont les gouvernements et les acteurs internationaux cherchent à renforcer les pratiques de financement et d'adaptation au climat en intégrant : la compréhension et le suivi des mouvements de population ; la préparation au déplacement, à la migration et à la relocalisation planifiée ; les réponses opérationnelles dans les contextes de catastrophe ; et la réalisation de solutions durables dans le processus de récupération.

¹⁶⁹⁵ S. MALJEAN-DUBOIS, « Au milieu du gué, le mécanisme de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux changements climatiques », 2017, p. 123.

¹⁶⁹⁶ *Ibid.*, p. 128.

¹⁶⁹⁷ Décision 1/CP. 21, 12 décembre 2015, Adoption de l'Accord de Paris, § 51.

¹⁶⁹⁸ Décision 1/CP.22 Préparatifs de l'entrée en vigueur de l'Accord de Paris et de la première session de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris. Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt-deuxième session, tenue à Marrakech du 7 au 18 novembre 2016, additif, FCCC/CP/2016/10/Add.1, 31 janvier 2017.

risques. Ces options économiques nécessitent l'accès au financement et à des arrangements de marché qui sont souvent soumis à un examen minutieux en raison de leur pertinence douteuse dans les pays en développement.

917. Les pays les plus vulnérables prévoient d'aborder les questions litigieuses sur les actions en matière de financement en faisant le point sur les résultats. Des progrès ont été réalisés depuis la création de la Fiji Clearing House pour le transfert de risques¹⁶⁹⁹. Les accords régionaux d'assurance permettent d'allouer rapidement des fonds pour faire face aux conséquences des catastrophes¹⁷⁰⁰. Les pays en développement, en particulier les PMA et les PEID, ont cependant exprimé un certain nombre d'obstacles à l'assurance comme l'accès au financement pour réduire ou conserver les risques. En outre, ils exigent que les pays les plus touchés par les effets du changement climatique ne supportent pas les coûts de leurs propres systèmes de transfert de risques, alors qu'ils ont le moins contribué aux facteurs sous-jacents du changement climatique anthropique.

918. De façon surprenante, le HCR et l'OIM semblent se tenir relativement écartés des échanges et des négociations relatifs au dialogue de Suva. Cette stratégie peut toutefois s'expliquer par la première phase de travail préparatoire de la TFD qui a débuté en 2017 et dont le lancement s'effectue officiellement à l'issue de la remise d'un premier rapport de recommandations lors de la COP24. En amont de la COP23, l'OIM a toutefois organisé une série de dix dialogues politiques régionaux avec de hauts fonctionnaires de la région du Pacifique afin d'examiner les implications du changement climatique et de la mobilité sur la sécurité humaine et d'échanger sur les politiques nationales et instruments juridiques existants¹⁷⁰¹.

919. Le bilan de la 24 COP qui s'est tenu à Katowice, est également peu probant en matière de renforcement du Mécanisme de Varsovie. Les pertes et préjudices ayant été supprimés des décisions de la COP 24 et dilués dans les dispositions relatives à l'adaptation. L'enjeu est désormais organisationnel ; les groupes de travail d'experts et le Comité exécutif guident la mise en œuvre du mandat du Mécanisme de Varsovie et continuent de clarifier les nuances du champ d'application des effets en s'appuyant sur des études de cas et en faisant le lien entre la science et la politique. Ce chevauchement facilite le travail en profondeur sur des sujets spécifiques, tels que le dialogue d'experts conjoint ExCom-TEC de juin 2019 sur les pertes et dommages dans les zones côtières. De même, l'équipe spéciale sur le déplacement améliore la base scientifique de la mobilité humaine forcée due aux modèles de changement climatique.

¹⁶⁹⁹ Décision 1/CP.23, Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt-troisième session, tenue à Bonn du 6 au 18 novembre 2017 Additif Deuxième partie : Mesures prises par la Conférence des Parties à sa vingt-troisième session, L'impulsion des Fidji à la mise en œuvre, FCCC/CP/2017/11/Add.1, 8 février 2018, paragraphe. 48. La Fiji Clearing House constitue « un dépôt d'informations sur l'assurance et le transfert de risques, afin de faciliter les efforts des Parties pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies globales de gestion des risques ».

¹⁷⁰⁰ Par exemple : le cadre stratégique de capacité de risque africain, le mécanisme d'assurance contre les risques d'assurance contre les risques de catastrophe dans les Caraïbes ou encore les partenariats mondiaux (InsuResilience).

¹⁷⁰¹ OIM, « *Pacific Governments Conclude Regional Policy Dialogue on Climate Related Mobility* », 1^{er} décembre 2020. Article consulté en ligne le 19 juillet 2023 : <https://www.iom.int/news/pacific-governments-conclude-regional-policy-dialogue-climate-related-mobility>.

Les preuves empiriques renforcent la clarté conceptuelle et mettent en évidence les domaines d'action.

920. En préparation de la révision du Mécanisme de Varsovie pour la COP 25 qui se tient à Madrid en décembre 2019, le Secrétariat de la CCNUCC a préparé un document technique sur les sources de financement pour montrer les progrès réalisés sur le troisième rôle¹⁷⁰². Durant la 25^e Conférence des Parties, les États se sont lancés dans la révision du Mécanisme de Varsovie, un exercice périodique nécessaire à son bon fonctionnement. Pour les États les plus vulnérables aux effets du changement climatique, il s'agit d'aborder directement les enjeux liés aux pertes et préjudices, dont celui des migrations climatiques. Notons que c'est seulement lors de cette rencontre que l'enjeu des déplacés environnementaux a été abordé par les Parties à la Convention des Parties, bien qu'indirectement. Or, pour les acteurs de la société civile présents, la révision du Mécanisme de Varsovie a fait émerger un constat clair ; ce dernier manque de pouvoir d'action et de financement de la part des États parties.

921. Actuellement, l'essentiel des fonds accordés en réponse aux pertes et préjudices provient des régimes d'assurances auxquels, le plus souvent, les pays les plus vulnérables peinent à accéder, notamment en raison de leurs coûts élevés¹⁷⁰³. De plus, ces régimes couvrent normalement les dommages causés par les catastrophes soudaines tels les ouragans ou les inondations, mais pas ceux liés à des phénomènes de dégradations progressives, comme la désertification ou la montée des eaux. Conséquemment, le recours aux régimes d'assurances n'est ni viable ni durable pour répondre adéquatement aux pertes et préjudices causés par les changements climatiques.

922. Les besoins financiers liés aux pertes et préjudices sont criants, expliquant ainsi pourquoi cet enjeu était au centre des négociations entourant la révision du Mécanisme international de Varsovie durant les négociations de la COP 25 à Madrid. Pour répondre à ces besoins, les États les plus vulnérables à l'urgence climatique ont notamment proposé la création d'un nouveau fonds et l'allocation de fonds additionnels réservés aux pertes et préjudices. Ils ont toutefois obtenu une fin de non-recevoir de la part des pays les plus développés. Plusieurs États, tels que le Canada, soutenaient que plusieurs fonds existaient déjà, et qu'une réaffectation vers les pertes et préjudices serait suffisante. Si aucune action concrète pour octroyer plus de financement n'a été acceptée, les négociations se sont conclues par la création d'un groupe d'experts pour le soutien des États qui subissent des pertes et préjudices liés aux changements climatiques. Ce groupe avait comme mandat principal d'explorer de nouvelles sources de financement.

¹⁷⁰² Décision 4/CP.22. Le document présente un examen informatif des éléments suivants les fonds disponibles internes et externes à la Convention et des types d'instruments financiers (subventions, obligations de financement de la dette, financement d'urgence). Il étudie le rôle de l'aide humanitaire et du financement pour la réduction des risques de catastrophes, afin de minimiser les pertes et les dommages. Le document reconnaît également que l'atténuation efficace reste un facteur fondamental pour réduire les impacts du changement climatique, mais ne s'étend pas sur le financement de l'atténuation.

¹⁷⁰³ A. ANISIMOV, L. VALLEJO, « *Loss and Damage under the UNFCCC: ways forward for the Warsaw International Mechanism* », IDDRI, 2019. Article consulté en ligne le 22 janvier 2022 : <https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/D%C3%A9cryptage/201911-IB1319-L%26D.pdf>

923. Lors de la 26 COP qui s'est tenu à Glasgow en décembre 2021, les États parties ont interrogé la gouvernance du Mécanisme de Varsovie. Ce dernier devait-il rendre des comptes au bureau exécutif de la CCNUCC ou à la Conférence des Parties siégeant en tant que réunion des Parties à l'Accord de Paris (CMA)¹⁷⁰⁴ ? Le paragraphe 51 de l'article 8 de l'Accord de Paris prévoit que les pays en développement ne peuvent pas se servir de l'article 8 pour réclamer des compensations financières et poursuivre les pays du Nord. Le fait que le Mécanisme de Varsovie soit hébergé sous le CMA constituerait potentiellement un frein à l'utilisation des financements de pertes et préjudices pour les pays en développement¹⁷⁰⁵.

924. Après plusieurs années de latence, les pertes et préjudices ont été inscrits pour la première fois à l'ordre du jour des négociations climatiques de la COP27. Elles ont débouché sur l'accord de création d'un fonds spécifique pour les pertes et préjudices le 20 novembre 2022¹⁷⁰⁶. Les États parties : « *Décident d'établir de nouvelles modalités de financement pour aider les pays en développement qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à faire face aux pertes et préjudices, notamment à remédier à ces pertes et préjudices en leur apportant des ressources nouvelles et additionnelles et en les aidant à en mobiliser, étant entendu que ces nouvelles modalités compléteront et prendront en compte les sources, les fonds, les processus et les initiatives relevant ou non de la Convention et de l'Accord de Paris [...]* Décident également de créer un fonds permettant de faire face aux pertes et préjudices dont le mandat visera notamment à remédier à ces pertes et préjudices »¹⁷⁰⁷. À cette fin, les États ont convenu de créer un « comité de transition » chargé de formuler des recommandations sur la manière de rendre opérationnels ces nouveaux mécanismes de financement. Ce comité présentera ses travaux et propositions de répartition des contributeurs et bénéficiaires du fonds durant la COP28 qui se tiendra en Arabie-Saoudite du 30 novembre au 12 décembre 2023.

925. Si la volonté politique des États parties peut être saluée, la perspective de création d'un fonds climatique pour les pays vulnérables place les enjeux de justice climatique au cœur du débat et relance les échanges sur la responsabilité des États du Nord. À cet égard, John Kerry, émissaire américain pour le climat, a fermement réfuté l'idée que les États-Unis paieraient des « réparations climatiques »¹⁷⁰⁸. Dans un entretien accordé au journal britannique par le Guardian en janvier 2023, le diplomate a rappelé que les États-Unis s'engageaient à contribuer

¹⁷⁰⁴ En anglais : « *Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement* » (CMA). Entretien avec un fonctionnaire onusien de la CCNUCC, spécialiste du Mécanisme de Varsovie, janvier 2022. Voir également « *Loss and damage* », article consulté en ligne le 12 février 2022 : <https://www.lossanddamagcollaboration.org/publications>

¹⁷⁰⁵ *Ibid.*

¹⁷⁰⁶ Décision 2/CP.27, Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt-septième session, tenue à Charm el Cheikh du 6 au 20 novembre 2022 : Modalités de financement permettant de faire face aux pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, qui ont trait notamment aux moyens de remédier aux pertes et préjudices, FCCC/CP/2022/10/Add.1, 17 mars 2023.

¹⁷⁰⁷ *Ibid.*

¹⁷⁰⁸ Climate Home News, « *Kerry rejects climate reparations but praises loss and damage fund* », 14 juillet 2023. Article consulté en ligne le 5 août 2023 : <https://www.climatechangenews.com/2023/07/14/loss-and-damage-john-kerry-climate-reparations/>

au financement des pertes et dommages, mais que ce dernier ne comportait aucun mécanisme de responsabilité¹⁷⁰⁹.

Paragraphe 2. La recherche, par l'OIM et le HCR, d'un espace concret d'action en matière de politiques climatiques

926. Au gré de la publication des différents rapports du GIEC¹⁷¹⁰, il devient évident que les efforts en matière d'atténuation du changement climatique dans le cadre de la politique climatique actuelle et les négociations hésitantes qui l'accompagnent ne suffiraient pas. Par conséquent, l'adaptation ne peut plus être vue comme un exercice superflu ou lointain¹⁷¹¹ et l'adaptation s'annonce comme une nécessité et s'ancre dans une perspective pragmatique¹⁷¹². La mobilité humaine pénètre le champ des négociations climatiques sous le prisme de l'adaptation pour la première fois en 2010 lors de la COP de Cancún. Le Cadre de l'adaptation de Cancún listait trois types de mobilité humaine à des fins d'adaptation aux changements climatiques : les déplacements, les migrations et la réinstallation planifiée par suite des changements climatiques¹⁷¹³. L'Accord de Paris adopté en 2015 consacre les enjeux de mobilité humaine sous le prisme de l'adaptation aux changements climatiques.

927. Pour le HCR et l'OIM, cette intégration se traduit par deux axes de travail : les deux institutions s'investissent à la fois dans des programmes concrets et opérationnels d'adaptation au changement climatique afin de prévenir les déplacements forcés de population. Parallèlement, promouvant une approche de la migration comme stratégie d'adaptation au changement climatique, le HCR et l'OIM s'investissent dans des programmes de « relocalisation » interne des populations déplacées par des épisodes de catastrophes naturelles ou des aléas climatiques de long terme (A). En s'investissant dans ce nouveau domaine d'activités éloigné de leurs mandats initiaux, le HCR et l'OIM basculent parfois vers une action polymorphe, mais éparpillée, au risque de devenir des agences de développement davantage que des institutions de protection (B).

¹⁷⁰⁹ The Guardian, « *John Kerry : rich countries must respond to developing world anger over climate* », 3 janvier 2023. Article consulté en ligne le 5 août 2023 : <https://www.theguardian.com/environment/2023/jan/03/john-kerry-rich-countries-must-respond-to-developing-world-anger-over-climate>

¹⁷¹⁰ L'adaptation est définie dans la littérature relative au changement climatique comme l'« ajustement des systèmes naturels ou systèmes humains en réponse à des stimuli climatiques présents ou futurs ou à leurs effets, afin d'atténuer les effets néfastes ou d'exploiter des opportunités bénéfiques », avec le sous-groupe de l'« adaptation planifiée », définie comme l'« adaptation qui résulte de décisions stratégiques délibérées, fondées sur une perception claire des conditions qui ont changé, ou qui sont sur le point de changer, et sur les mesures qu'il convient de prendre pour revenir, s'en tenir ou parvenir à la situation souhaitée. » Voir GIEC, Quatrième évaluation, Annexes (Glossaire), Groupe de travail II, 2007, disponible à l'adresse : <http://goo.gl/wMg0v1>

¹⁷¹¹ D. HUNTER, « Human rights implications for climate change negotiations », *op. cit.* p. 359. En 2007, le GIEC déclarait que l'adaptation allait être inévitable (IPCC AR4, WG II, *op. cit.*, p. 747).

¹⁷¹² L'appropriation par les organisations internationales de programmes relatifs à l'adaptation peut s'expliquer par le fait que les mesures relatives à l'atténuation comportent des limites : absence de régulation, marché d'émissions de quotas carbone quasi inefficaces, etc.

¹⁷¹³ Alinéa f), paragraphe 14, *op. cit.*

A) La piste d'un financement de la migration en tant que stratégie d'adaptation par le Fonds Vert pour le Climat

928. Le Fonds vert pour le Climat constitue un acteur multilatéral important dans l'architecture du financement international de l'adaptation, par lequel est censés transiter une « *part appréciable des nouveaux moyens multilatéraux de financement de l'adaptation* »¹⁷¹⁴. La gouvernance du Fonds Vert pour le Climat est répartie entre pays développés et pays en développement, entre pays donateurs et pays bénéficiaires¹⁷¹⁵, créant de nombreuses attentes pour les pays vulnérables aux effets du changement climatique¹⁷¹⁶. À ce titre, des espoirs se sont tournés vers la potentielle absorption par le Fonds Vert pour le Climat du Mécanisme de Varsovie, permettant de financer davantage de projets relatifs à l'indemnisation et la réparation des dommages et des pertes liés aux changements climatiques (1). Néanmoins, au regard de la lenteur et de l'absence d'un dispositif opérationnel du Fonds vert, d'autres acteurs économiques, publics et privés, s'invitent dans le financement de projets liés à l'atténuation et l'adaptation au changement climatique. Cette diversification de l'origine des financements s'accompagne notamment d'une ouverture au secteur privé, facilitée par leur intégration dans l'Accord de Paris (2).

1) Le Fonds Vert pour le Climat, acteur en construction dans le financement de programmes d'adaptation et de réduction des vulnérabilités au changement climatique

929. En dépit de l'échec retentissant des négociations climatiques de Copenhague en 2009, la 15e Conférence des Parties aboutit pourtant au plus grand engagement financier réalisé à ce jour en matière de soutien par les pays développés de l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et de l'adaptation aux effets néfastes du changement climatique dans les pays en développement¹⁷¹⁷. Les États parties développés ont pris l'engagement de mobiliser chaque année 100 milliards de dollars de financements climat au bénéfice des pays en développement en 2020¹⁷¹⁸. Ils s'engagent également à fournir conjointement des ressources « nouvelles et supplémentaires » à hauteur de 30 milliards de dollars pour la période 2010-2012¹⁷¹⁹. Cette étape de financement s'accompagne par la suite de l'adoption, par les États parties, d'une série de mécanismes financiers destinés à lutter contre le réchauffement climatique et promouvoir

¹⁷¹⁴ *Ibid.*, paragraphe 100.

¹⁷¹⁵ The Conversation, « *Fonds Vert pour le climat, des projets malgré tout* », 21 octobre 2018. Article consulté en ligne le 12 septembre 2022 : <https://theconversation.com/fonds-vert-pour-le-climat-des-projets-malgre-tout-105356>

¹⁷¹⁶ *Ibid.*

¹⁷¹⁷ R. WEIKMANS, « Dimension éthique de l'allocation du financement international de l'adaptation au changement climatique », dans *VertigO*, volume 16, n° 2, septembre 2016.

¹⁷¹⁸ Site officiel du ministère des Affaires étrangères, France, « *Le financement, un enjeu essentiel dans la lutte contre le changement climatique* ». Article consulté en ligne le 27 juillet 2022 : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/climat-et-environnement/la-lutte-contre-les-changements-climatiques/le-financement-un-enjeu-essentiel-dans-la-lutte-contre-le-changement-climatique/>

¹⁷¹⁹ Décision 2/CP.15, Accord de Copenhague, paragraphe 8.

l'adaptation à ses effets. Lors de la Conférence de Cancún de 2010, les États adoptent à la quasi-unanimité un texte donnant naissance au Fonds Vert pour le Climat.

930. En 2015, lors de la COP21 à Paris, les États parties ont confirmé cet engagement jusqu'en 2025. L'accord prévoit qu'un équilibre entre financement de l'atténuation et financement de l'adaptation doit être visé et précise qu'un nouvel objectif quantitatif collectif sera défini avant 2025. Le Conseil d'administration du Fonds vert pour le climat a également décidé de viser à terme à ce que 50 % de ses ressources financières soient affectées à des activités d'adaptation — les autres 50 % allant à des projets ou programmes d'atténuation¹⁷²⁰. Il s'agit d'une décision importante, car les termes de « répartition équilibrée entre l'atténuation et l'adaptation » contenus dans différentes décisions de la Conférence des Parties relatives au financement climatique international n'avaient jamais été aussi précisément opérationnels¹⁷²¹.

931. Lors de sa neuvième session en mars 2015, le Conseil d'administration du Fonds a entériné certaines conditions financières des prêts qui pourront être octroyés afin de soutenir des projets ou programmes d'atténuation et d'adaptation au regard de critères de vulnérabilité des États, activant d'intenses discussions quant à la grille de lecture de ces critères¹⁷²². Dans un document préparatoire, le Secrétariat du Fonds avait proposé une définition des « pays vulnérables » comprenant tous les PMA, tous les PEID et tous les pays à revenu faible, selon la classification de la Banque mondiale¹⁷²³, une proposition qui n'a pas trouvé de consensus. Ces promesses financières doivent cependant être nuancées : l'engagement financier des pays développés à l'horizon 2020 visait en effet la mobilisation de financements provenant de sources publiques *et* privées, sans qu'aucune précision relative à leur part respective n'ait été donnée¹⁷²⁴.

932. La mise en place et la mise en œuvre des premières initiatives du Fonds Vert pour le Climat ont pris un certain temps et généré de nombreuses critiques¹⁷²⁵. Lors du 20^e conseil d'administration qui s'est tenu en juillet 2018 en Corée du Sud, aucune décision n'a pu être entérinée lors de cette réunion, faute d'obtention du consensus, l'unique modalité actuelle de prise de décision — malgré les tentatives répétées d'amélioration de cet aspect de la

¹⁷²⁰ Fonds vert pour le climat, *6 th Board Meeting Agenda item 11 : Policies and procedures for the initial allocation of Fund resources*, Decision B.06/06, 2014. Article consulté le 28 juillet 2022 : http://www.greenclimate.fund/documents/20182/239759/3.4_-_Allocation_of_Fund_Resources.pdf/e717fcd0-3f85-4a5d-81aa-9199c5df4c3d

¹⁷²¹ R. WEIKMANS, « Dimension éthique de l'allocation du financement international de l'adaptation au changement climatique », *op. cit.*

¹⁷²² *Ibid* : « Deux niveaux de concessionnalité ont notamment été déterminés pour ce qui concerne les prêts à des institutions publiques : (i) des prêts hautement concessionnels qui seront octroyés pour des projets ou programmes dans les pays vulnérables pour une période de 40 ans, avec une période de grâce de 10 ans et sans intérêt ; (ii) des prêts moins concessionnels, octroyés pour des projets/programmes dans d'autres pays pour une période de 20 ans, avec une période de grâce de 5 ans et un taux d'intérêt de 0,75 % »

¹⁷²³ Banque mondiale, « Comment sont affectées les ressources de l'IDA ? », Washington, D.C., 2012.

¹⁷²⁴ Décision 2/CP.15, Accord de Copenhague, paragraphe 8.

¹⁷²⁵ New York Times, « What is the Green Climate Fund and How much does the U.S actually pay », 2 juin 2007, Article consulté en ligne le 5 juillet 2022 : <https://www.nytimes.com/2017/11/16/climate/green-climate-fund.html>

gouvernance du Fonds¹⁷²⁶. Par ailleurs, la pérennité des contributions étatiques s'est posée durant les échanges. L'administration Trump ayant finalement décidé de ne financer qu'une partie des trois milliards de dollars de promesses faites par l'administration précédente, d'autres pays contributeurs, comme l'Australie, semblent rétifs à contribuer au Fonds¹⁷²⁷. Certains universitaires considèrent que les projets globaux d'adaptation et d'atténuation ne peuvent venir uniquement de ce Fonds et qu'une diversification des financements est nécessaire pour l'innovation¹⁷²⁸. Les États, notamment les membres de l'alliance régionale AOSIS, sont invités alors à faire preuve de créativité et de coopération avec les États qui font face à des enjeux et défis d'adaptation similaires.

933. En 2019, les financements climat mobilisés par les pays développés vers les pays en développement ont atteint 79,6 milliards de dollars¹⁷²⁹. Ces financements climat sont dédiés notamment à l'atténuation des causes du changement climatique (50,8 milliards de dollars), à l'adaptation à ses effets (20,1 milliards de dollars), à l'adaptation et à l'atténuation simultanément (8,7 milliards de dollars). L'Union européenne et ses États membres sont aujourd'hui les principaux contributeurs en termes de financements climat internationaux, avec 21,9 milliards d'euros de financements publics dédiés à la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement en 2019 (pour l'UE-27)¹⁷³⁰. Parmi les projets concrets financés par le Fonds Vert pour le Climat, on peut citer un projet régional dans le sud de l'Afrique pour développer les énergies renouvelables¹⁷³¹, mais aussi des transports doux, agir sur la gestion de l'eau, etc., portés par la banque de développement sud-africaine (DBSA)¹⁷³².

934. En considérant que la migration est désormais reconnue, de façon relativement consensuelle, comme une forme d'adaptation au changement climatique par les institutions internationales relatives au climat et à l'environnement, on pourrait envisager le financement, par le Fonds vert pour le Climat de programmes alloués à l'émigration et la relocalisation. Le HCR et l'OIM pourraient alors saisir l'opportunité du Fonds Vert pour le Climat pour participer à de nombreux appels à projets et être identifiés comme des « acteurs opérationnels » de la mise en application des objectifs d'adaptation¹⁷³³. Dalila Gherbaoui, politologue, suggère à ce titre

¹⁷²⁶ Fonds Vert pour le Climat, Communiqué de presse, consulté en ligne le 25 juillet 2022 : <https://www.greenclimate.fund/news/green-climate-fund-b-20-meeting-press-release>

¹⁷²⁷ The Guardian, « Poor countries urge Australia to honour green climate fund commitments », 2018. Article consulté en ligne le 25 juillet 2022 : <https://www.theguardian.com/environment/2018/oct/10/poor-countries-urge-australia-to-honour-green-climate-fund-commitments>

¹⁷²⁸ Entretien avec Dalila GHERBAOUI, Observatoire Hugo sur les migrations environnementales, Liège, novembre 2017.

¹⁷²⁹ Site officiel du ministère des Affaires étrangères, France, « *Le financement, un enjeu essentiel dans la lutte contre le changement climatique* ». Article consulté en ligne le 27 juillet 2022 : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrange-de-la-france/climat-et-environnement/la-lutte-contre-les-changements-climatiques/le-financement-un-enjeu-essentiel-dans-la-lutte-contre-le-changement-climatique/>

¹⁷³⁰ Plusieurs canaux sont utilisés pour rendre les financements disponibles : les pays développés proposent des financements via leurs agences publiques de développement bilatérales, mais aussi au travers de banques multilatérales de développement (Banque Mondiale...) ou de fonds multilatéraux dédiés aux enjeux climatiques (Fonds Vert pour le Climat, Fonds pour l'Environnement mondial...).

¹⁷³¹ CCNUCC, « *Initiative africaine pour les énergies renouvelables* », 7 décembre 2015.

¹⁷³² *Ibid.*

¹⁷³³ S. GOODWIN-GILL, J. Mc ADAM, « Le HCR et le changement climatique, les catastrophes et les déplacements humains », op. cit., p. 41 : « *Le HCR essaie d'obtenir un financement dans le cadre du Fonds vert pour le climat pour mener des études pilotes au Cameroun, au Niger, au Rwanda et en Tanzanie afin de renforcer*

une « régionalisation » des programmes de relocalisation financés par le Fonds Vert pour le Climat. Elle préconise l'installation de bureaux de « *relocation facilities* » dans les régions les plus à risque en matière climatique et environnementale dirigés par les communautés sur place. Chaque bureau local pourrait identifier les enjeux liés à la relocalisation, faire appel aux acteurs de gouvernance locale, tels que les chefs coutumiers, et gérer à une petite échelle la relocalisation avec les populations directement concernées¹⁷³⁴.

2) *La diversification des fonds d'adaptation au changement climatique*

935. Le critère de vulnérabilité n'est pas seulement retenu par le Fonds vert pour le Climat, il est également mis en évidence dans les décisions des deux principaux fonds multilatéraux dédiés au financement de l'adaptation établi en dehors de la CCNUCC¹⁷³⁵, telles que l'Alliance mondiale contre le Changement climatique (AMCC) de la Commission européenne et le Programme Pays de Renforcement des Capacités (PPRC) de la Banque mondiale. L'AMCC a ainsi catégorisé les PMA et les PIED en tant que pays les plus vulnérables ; ce sont ensuite d'autres critères qui ont servi à la sélection des pays dans lesquels des projets et programmes de ce fonds allaient être mis en œuvre. Citons entre autres l'existence de politiques sectorielles ou nationales de lutte contre le changement climatique, la volonté d'améliorer le dialogue politique et la coopération sur le changement climatique avec l'Union européenne, et la présence d'une délégation de la Commission européenne ayant suffisamment de capacités pour préparer et suivre la mise en œuvre d'un projet/programme de l'AMCC¹⁷³⁶.

936. La Banque Mondiale a mandaté un groupe d'experts académiques pour sélectionner des pays et régions pilotes. Ce groupe d'experts devait, selon les termes de références fournis, prendre en compte la vulnérabilité des pays » comme critère de premier ordre dans sa sélection des pays et régions. Des considérations d'efficacité apparaissent en tant que critères de deuxième ordre. À travers son dernier rapport relatif aux personnes déplacées publié en 2018, la Banque mondiale fait état d'un positionnement engagé et stratégique sur la question des migrations environnementales. Ce rapport entend préparer les États et les gouvernements à anticiper et préparer de la façon la plus « *scientifique* » et « *statistique* » possible la migration interne d'une nombreuse partie de leur population pour des raisons climatiques et environnementales¹⁷³⁷.

937. La Banque Mondiale est un acteur important du financement de projets liés à l'adaptation, la prévention des risques climatiques et naturels, elle s'est notamment illustrée par son effet d'annonce lors du « *One Planet Summit* » de décembre 2017¹⁷³⁸. Sur les questions

la résilience pour les réfugiés et les communautés d'accueil. L'UNHCR doit également étudier la façon dont ces actions pourraient alimenter les plans d'adaptation nationaux ».

¹⁷³⁴ Entretien avec Dalila GHERBAOUI, Observatoire Hugo sur les migrations environnementales, Liège, novembre 2017.

¹⁷³⁵ R. WEIKMANS, « Dimension éthique de l'allocation du financement international de l'adaptation au changement climatique », op. cit.

¹⁷³⁶ R. KLEIN, A. MOHNER, « The Political Dimension of Vulnerability : Implications for the Green Climate Fund », dans *IDS Bulletin*, vol. 42, 2011, pp. 15-22.

¹⁷³⁷ Banque Mondiale « GROUNDSWELL : se préparer aux migrations climatiques. Aperçu général », 2018.

¹⁷³⁸ Il s'agit d'un engagement pour cesser ses investissements dans des projets intégrant des énergies fossiles.

environnementales, la Banque Mondiale s'était positionnée en faveur de programmes de migration « adaptés » : « *Comprendre les directions potentielles, les variations géographiques et temporelles et l'intensité des migrations climatiques internes aidera les décideurs à évaluer les impacts potentiels et à éclairer le débat sur la politique et la planification. Les diagnostics anticipés, tels que la modélisation présentée dans ce rapport, peuvent constituer une pièce importante du puzzle* »¹⁷³⁹. Le dernier rapport de la Banque Mondiale sur les migrations environnementales datant de 2014 n'était pas aussi précis sur les techniques d'adaptation des pays vulnérables aux effets du changement climatique¹⁷⁴⁰. Le rôle « climatique » de la Banque mondiale pourrait s'accroître, à travers le financement du Fonds Vert pour le Climat et celui du Mécanisme de Varsovie.

938. Parallèlement à l'intérêt croissant de banques de développement pour des projets relatifs à l'adaptation et l'atténuation, on relève depuis l'adoption de l'Accord de Paris une diversification des financements qui s'explique notamment par la valorisation du secteur privé, plus spécifiquement des entreprises, dans la lutte contre les effets du changement climatique. Ainsi, nous pouvons mentionner les initiatives de fondations privées et d'États. Ainsi, la Première ministre écossaise Nicola Sturgeon a offert deux millions de livres sterling pour cette facilité¹⁷⁴¹. Un groupe de philanthropes, dont la Fondation du Fonds d'investissement pour les enfants, la Fondation européenne pour le climat, la Fondation William et Flora Hewlett, les Fondations pour la société ouverte et le Fonds mondial des subventions vertes, ont promis trois millions de dollars supplémentaires à cette même fin. Toutefois, ces ouvertures ont finalement été ignorées au profit d'un dialogue de Glasgow moins ambitieux entre les parties sur les pertes et dommages, entre 2022 à 2024.

939. En outre, les États Parties ont convenu de financer le Réseau de Santiago, un organe qui vise à développer une expertise technique sur le traitement des pertes et dommages, y compris les déplacements liés au climat. Comme ce fut le cas pour les pertes et dommages, des acteurs extérieurs aux négociations ont ouvert la voie en matière de recherche et de soutien aux déplacements liés au climat. À ce titre, la Fondation Bosch a annoncé une collaboration avec la Commission de l'Union africaine, les Nations unies, la Banque mondiale et d'autres organismes, appelée « Initiative pour la mobilité climatique en Afrique ». Son objectif est de générer un élan politique afin d'identifier des solutions pour lutter contre la mobilité liée au climat sur le continent africain. Cette initiative illustre le fait que, parfois, les solutions liées au changement climatique et à la migration peuvent être mieux trouvées en dehors des négociations de la COP.

¹⁷³⁹ The Guardian, « *Australia and New-Zeland should allow open migration for pacific islanders threatened by climate change* », 8 mai 2017. Article consulté en ligne le 23 juillet 2022 : <https://www.theguardian.com/environment/2017/may/08/australia-and-nz-should-allow-open-migration-for-pacific-islanders-threatened-by-climate-says-report>

¹⁷⁴⁰ Banque Mondiale, « *Climate Change and Migration. Evidence from the Middle East and North Africa. A World Bank Study* », 2014, p. 120.

¹⁷⁴¹ K. OBER, « *5 takeaways for climate migration and displacement* », 2021. Article consulté en ligne le 25 juillet 2022 : <https://www.refugeesinternational.org/reports/2021/11/23/cop26-5-takeaways-for-climate-migration-and-displacement>

B) Le rôle actif et opérationnel du HCR et de l'OIM dans les politiques d'adaptation au changement climatique

940. Parmi les stratégies d'adaptation, une des solutions discutées par de nombreux acteurs institutionnels onusiens est celle du déplacement planifié des populations à travers les programmes de réinstallation et de relocalisation¹⁷⁴². Comme les questions de la « migration climatique » et du déplacement planifié ont trouvé une certaine reconnaissance au cours des négociations de la 16^e conférence des parties au Mexique en 2010, il y a de fortes chances pour que des politiques soient développées en ce sens au sein de la CCNUCC. En 2015, les accords de Paris adoptés à l'occasion de la COP21 érigent un ensemble de propositions sur les thèmes de la mobilité et du changement climatique, notamment en ce qui a trait à la coopération et au soutien technique pour les États. La migration perçue sous le prisme d'une stratégie d'adaptation met l'accent sur la résilience et la protection immédiate des populations à risque. Le HCR et l'OIM s'inscrivent dans cette stratégie et mettent en place un suivi opérationnel pour de la réinstallation planifiée des populations déplacées (1). Néanmoins, l'interprétation de la mobilité humaine sous le prisme de l'adaptation n'apporte aucune réponse concrète à la dimension de « protection » des personnes déplacées. Malheureusement, ces politiques risquent de se focaliser sur la relocalisation, qui est un outil à double tranchant mobilisé dans de nombreux programmes portant sur l'atténuation et l'adaptation au changement climatique. L'expérience montre que cette solution échoue bien souvent et que ses bénéficiaires supposés se retrouvent parfois dans des situations plus difficiles qu'auparavant (2).

1) L'investissement du HCR et de l'OIM dans des programmes d'adaptation sous le prisme des projets de réinstallation planifiée

941. Lors de l'intersession de juin 2009 à Bonn, les délégués des Parties s'accordèrent sur l'intégration des déplacements de populations dans les textes qui seront négociés durant le sommet de Copenhague. Il ressort de ces travaux préparatoires que les mesures d'adaptation doivent comprendre notamment les « *activités liées à la migration interne et internationale/réinstallation planifiée des "réfugiés/migrants climatiques" [ou] personnes déplacées par les événements climatiques extrêmes* »¹⁷⁴³. Durant la COP15 de Copenhague, le représentant de la délégation du Bangladesh demande que les personnes déplacées en raison du changement climatique soient placées sous la protection de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, sans succès¹⁷⁴⁴.

¹⁷⁴² J. SCHADE, « Les migrants des politiques climatiques : nouveaux défis face aux déplacements générés par le changement climatique », dans *Cultures & Conflits*, 2012. Article consulté en ligne le 25 octobre 2019 : <http://journals.openedition.org/conflits/18584>

¹⁷⁴³ AWG-LCA, sixth session Bonn, revised negotiating text, 22 juin 2009, page 45, § 25 (e).

¹⁷⁴⁴ H. LE BRAS « Réfugiés climatiques », dans *Les Carnets du Centre d'Analyse de Prévision et de Stratégie* n° 25 — Printemps 2018, p. 189.

942. Les Accords de Cancún à l'issue de la COP16 débouchèrent sur l'élaboration d'un Cadre et d'un comité institutionnels relatifs à l'adaptation et incitent les États parties à adopter des « *mesures propres à favoriser la compréhension, la coordination et la coopération concernant les déplacements, les migrations et la réinstallation planifiée par suite des changements climatiques, selon les besoins, aux niveaux national, régional et international* »¹⁷⁴⁵. Dès 2010, le HCR et l'OIM contribuent à la production de rapports relatifs aux stratégies d'adaptation développés par des personnes migrantes et déplacées.

943. À l'issue des négociations climatiques de la COP21 de décembre 2015, l'article 7.1 de l'Accord de Paris, attribue aux Parties l'établissement d'un « *objectif mondial (...) consistant à renforcer les capacités d'adaptation, à accroître la résilience aux changements climatiques et à réduire la vulnérabilité à ces changements* »¹⁷⁴⁶. Dans une certaine mesure, l'Accord de Paris et la décision de la COP qui la sous-tend peuvent s'interpréter comme un signal positif d'une prise en compte de la mobilité humaine dans les domaines de l'adaptation et des pertes et dommages. Bien que cette référence soit inscrite dans la catégorie des pertes et dommages de la décision, le HCR commente : « *[Cette décision] ramène la dimension de l'adaptation, il s'agit de recommandations pour prévenir les déplacements, c'est ce dont nous avons besoin. De fait, nous sommes maintenant très pointilleux sur le fait que [cette référence] ne relèvent pas des articles relatifs à l'adaptation* »¹⁷⁴⁷.

944. La concrétisation des déplacements forcés de population en tant que stratégie d'adaptation revêt des caractéristiques et trajectoires très différentes selon les populations et les territoires concernés ; un kaléidoscope de situations au regard duquel le HCR et l'OIM sont tenus d'adapter leurs stratégies et leurs moyens opérationnels. Dans les faits, l'OIM et le HCR disposent déjà d'une compétence en matière de réinstallation ou relocalisation des personnes réfugiées ou migrantes. Il incombe au HCR d'appliquer les programmes de *resettlement*, c'est-à-dire de relocalisation des personnes qui ont obtenu le statut de réfugié dans un État tiers partie à la Convention de Genève et qui reconnaît le mandat du HCR. Dans le cas de l'OIM, la constitution et de nombreux documents du Conseil encadrent le processus de retour, de réadmission et de réintégration qu'assure l'organisation¹⁷⁴⁸.

945. Susan Martin, juriste spécialiste du droit international des migrations, investies dans de nombreux programmes de recherche menés par l'OIM, reconnaît qu'une attention

¹⁷⁴⁵ CCNUCC, « *Rapport de la Conférence des Parties sur sa seizième session, tenue à Cancún du 29 novembre au 10 décembre 2010. Deuxième partie : Mesures prévues par la Conférence des Parties à sa seizième session* », 15 mars 2011, FCCC/CP/2010/7/Add.1, §14, f) de la décision 1/CP.16.

¹⁷⁴⁶ CCNUCC, Accord de Paris, Article 7.1.

¹⁷⁴⁷ S. NASH, « *From Cancun to Paris: An Era of Policy Making on Climate Change and Migration* », *op. cit.*, pp. 62-63. Entretien HCR, 2016.

¹⁷⁴⁸ OIM, Document interne, « *Politique de l'OIM relative au processus complet de retour, de réadmission et de réintégration* », 2018, p. 2 : « *Le préambule et l'article 1, paragraphe 1 c) et d) de la Constitution chargent l'OIM de fournir des services de migration en vue du retour volontaire et de la réintégration. L'alinéa c) prévoit également la possibilité, pour l'Organisation, de proposer une vaste gamme de services de conseil et de migration non liés au transport, tandis que l'alinéa e) du paragraphe 1 dispose que l'OIM a pour fonction « d'offrir aux États, ainsi qu'aux organisations internationales et autres organisations, un forum pour des échanges de vues et d'expériences et pour la promotion de la coopération et de la coordination des efforts internationaux sur les questions de migration internationale, y compris des études sur de telles questions en vue de développer des solutions pratiques. »*

particulière doit être accordée à l'identification des personnes qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine, en raison de la destruction généralisée de l'habitat ou parce que la relocalisation poserait des risques de sécurité pouvant provoquer des violences ou des conflits. Elle distingue également le choix « soudain » de la migration à la suite d'une catastrophe naturelle des processus de déplacements liés à des événements climatiques lents, dans lesquels la perte des moyens de subsistance génère des pressions à l'émigration¹⁷⁴⁹.

946. Dans le cas de déplacements liés à des aléas climatiques lents, le processus de migration retour est parfois rendu impossible par l'ampleur des conséquences du réchauffement climatique¹⁷⁵⁰. À ce titre, les documents internes de l'OIM précisent : « *Si l'OIM respecte le droit des migrants à prendre des décisions éclairées et s'efforce de leur donner les moyens de le faire, et qu'elle ne peut refuser à un migrant le droit de retourner dans son pays d'origine, elle peut suspendre l'aide au retour ou ne pas la fournir si elle est convaincue du risque spécifique de préjudice irréparable ou d'autre violation grave des droits de la personne, ou si la situation générale dans le pays d'origine est défavorable, en particulier si un organisme des Nations Unies déconseille le retour dans un pays ou une région donnée* »¹⁷⁵¹.

947. Le HCR promeut la « réinstallation bien planifiée »¹⁷⁵² comme un moyen de réduction des risques de catastrophe et une stratégie d'adaptation au changement climatique : « *la réinstallation planifiée peut être effectuée à titre préventif ou comme mesure de remédiation, à la suite d'une catastrophe. Elle peut être utilisée comme stratégie pour éviter un déplacement futur, par exemple dans les zones très exposées aux catastrophes ou trop dangereuses pour les habitations humaines, lorsque l'on pense que les conséquences du changement climatique rendront la vie insupportable dans des régions particulières ou lorsque le retour dans les habitats d'origine n'est pas possible* »¹⁷⁵³. Ces programmes de réinstallation concernent, pour le moment, essentiellement les pays côtiers tels que Bangladesh¹⁷⁵⁴ et certaines îles du Pacifiques¹⁷⁵⁵.

¹⁷⁴⁹ S. MARTIN, « Climate Change, Migration, and Governance », *op. cit.*, pp. 408-410.

¹⁷⁵⁰ Ainsi la submersion de certaines parties du territoire ou la sécheresse permanente empêchent toute réinstallation sur place dans la dignité.

¹⁷⁵¹ OIM, Document interne, « *Politique de l'OIM relative au processus complet de retour, de réadmission et de réintégration* », *op. cit.*, p. 4.

¹⁷⁵² HCR, IDMC, NRC, The Nansen Initiative, Rapport « *Réinstallation planifiée, catastrophes et changement climatique : consolidation des bonnes pratiques et préparation de l'avenir* », San Remo, Italie, 12-14 mars 2014, p. 6.

¹⁷⁵³ HCR, IDMC, NRC, The Nansen Initiative, Rapport « *Réinstallation planifiée, catastrophes et changement climatique : consolidation des bonnes pratiques et préparation de l'avenir* », *op. cit.*, p. 7. : « *La réduction des risques de catastrophe est définie comme « concept et pratique de la réduction des risques de catastrophe grâce à des efforts pour analyser et gérer leurs causes, notamment par une réduction de l'exposition aux risques, qui permet de réduire la vulnérabilité des personnes et des biens, la gestion rationnelle des terres et de l'environnement et l'amélioration de la préparation aux événements indésirables. »* Voir UNISDR, Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe, 2009, disponible à l'adresse : <http://goo.gl/SuPMoI>

¹⁷⁵⁴ OIM, Rapport « *Migration, environnement et changement climatique : évaluer les données* », 2009. Le rapport indique qu'en général, les pays prévoient de gérer les migrations environnementales à l'intérieur du pays, à l'exception des petits États insulaires menacés par la montée du niveau des eaux qui, dans certains cas, a déjà effacé certaines îles de la carte, provoquant ainsi des flux migratoires internationaux.

¹⁷⁵⁵ A. ANISI, « Addressing Challenges in Climate Change Adaptation: Learning from the Narikoso Community Relocation in Fiji », Policy brief n° 84, 2020, p. 7. Le 19 novembre 2020, le Premier ministre Frank Bainimarama est venu inaugurer la construction de 7 nouvelles maisons afin de reloger des foyers considérés comme vulnérables au regard de la montée des eaux d village de Narikoso à Kadavu. En dépit d'un discours positif félicitant l'action

948. La réinstallation planifiée dans des contextes de catastrophes, d'effets néfastes des changements climatiques et de dégradation de l'environnement fait actuellement l'objet d'initiatives et de discussions en Afrique de l'Ouest. Au Sénégal, le littoral qui accueille environ 70 % est frappé par une érosion côtière importante. Ce facteur environnemental s'ajoute à des facteurs socio-économiques fragiles, la dépendance aux ressources naturelles et génère des impacts sur les mouvements de populations internes à la ville côtière de Saint-Louis. Ainsi, de nombreux pêcheurs du quartier de Guet Ndar traversent les frontières maritimes afin de poursuivre leurs activités halieutiques (vers la Mauritanie, la Guinée et parfois jusqu'au Maroc), et ce aux dépens de leur sécurité¹⁷⁵⁶. Parallèlement, les houles fréquentes et abîment les bâtiments construits à même le littoral, entraînant parfois des effondrements. De nombreuses familles de pêcheurs ont ainsi été installées dans des camps comme celui de Khar Yalla à la suite de la perte de leur logement, à plusieurs dizaines de kilomètres des zones de pêche habituelles.

949. Ces réinstallations, souvent subies, génèrent des surcoûts en matière de transport pour les populations désormais éloignées de leur famille, du lieu de scolarisation de leurs enfants, mais également des lieux de traditionnels ou de culte¹⁷⁵⁷. Pour de nombreux anciens pêcheurs de la langue de Barbarie, il n'est alors plus possible de conserver ce même métier¹⁷⁵⁸. Ces situations, qui peuvent être qualifiées de mauvaise adaptation face aux effets du changement climatique, pourraient s'amplifier dans l'avenir. Dans son sixième rapport du GIEC publié en mars 2023, le GIEC estimait qu'à mesure que les risques climatiques s'intensifient, « *le besoin de relocalisation planifiée va augmenter pour aider ceux qui ne peuvent pas se déplacer volontairement* » et que les relocalisations planifiées seraient de plus en plus nécessaires, créant des conséquences sur les pratiques traditionnelles de subsistance, la cohésion sociale et les systèmes de connaissances qui ont une valeur inhérente en tant que culture immatérielle, et introduiraient de nouveaux risques pour les communautés en amplifiant les vulnérabilités existantes et en en générant de nouvelles »¹⁷⁵⁹.

du gouvernement, il semblerait que les habitants du village sont peu satisfaits : l'insatisfaction principale vient du fait que Narikoso est désormais scindé en deux, avec une minorité du village qui vit à l'écart, sur les hauteurs tandis que d'autres foyers restent menacés par les aléas climatiques. La seconde insatisfaction est due aux délais et à l'exclusion des habitants du processus de décision.

¹⁷⁵⁶ Web-série « Les 'déplacés climatiques' ». Tournage réalisé à Saint-Louis, Sénégal en décembre 2018.

¹⁷⁵⁷ C. ZICKGRAF, « The fish migrate and so must we : the relationship between international and internal environmental mobility in a senegalese community », dans *Journal of international relations, Bratislava University, EDGE H2020 Program*, p. 12.

¹⁷⁵⁸ OIM, Migrations environnementales, déplacements liés aux catastrophes et réinstallations planifiées en Afrique de l'Ouest, septembre 2020.

¹⁷⁵⁹ GIEC, AR6, « B.6 Migrations and Displacement, TS.B.6.4 Immobility in the context of climatic risk reflects both vulnerability and lack of agency, but is also a deliberate choice », *op. cit.*, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/chapter/technical-summary/>

2) *Les limites des programmes d'adaptation au changement climatique développés par le HCR et l'OIM*

950. Les zones côtières sont l'un des systèmes les plus vulnérables exposés aux aléas climatiques : inondations, érosion et élévation du niveau de la mer. En raison du rétrécissement des espaces, le retrait et la relocalisation du capital humain deviendront inévitables dans nombre de zones côtières de très faible altitude¹⁷⁶⁰. L'élaboration de politiques de réduction des risques côtiers du niveau national au niveau local, de politiques de migration robustes permet de planifier les mouvements transfrontaliers de personnes, l'amélioration des capacités d'accueil et la mise en place de dispositifs participatifs pour assurer l'autonomisation des communautés et des individus par le biais de la préparation et du droit à décider¹⁷⁶¹. L'OIM et le HCR figurent parmi les acteurs qui s'investissent à la fois sur le plan financier et opérationnel dans de nombreux projets relatifs à la relocalisation des populations en zones côtières¹⁷⁶².

951. La relocalisation et la réinstallation décrivent essentiellement le déplacement physique d'une communauté d'un endroit à un autre, avec une tentative de rétablissement de la communauté dans le nouveau lieu¹⁷⁶³. Bien que les communautés soulignent leur désir de rester chez elles le plus longtemps possible, elles reconnaissent également que les défis environnementaux et les effets du changement climatique pourraient rendre les zones côtières inhabitables. Les États jouent un rôle clé dans la facilitation de ce mouvement. Dans les PEID de faible altitude, la relocalisation interne n'est pas possible, aussi la relocalisation transfrontalière est souvent proposée comme une alternative. Selon la juriste Jane Mc Adam, il ne s'agit pas d'une stratégie officielle poursuivie par les gouvernements, car il semble peu probable que d'autres pays offrent des terres pour que des communautés insulaires entières se déplacent.

952. En Haïti, la vulnérabilité des communautés au changement climatique a attiré l'attention des décideurs politiques et a conduit à explorer des options de relocalisation planifiée. Dans les contributions nationales déterminées soumises par le gouvernement haïtien, la relocalisation planifiée est définie comme une mesure d'adaptation potentielle pour les populations des zones côtières, appelant à une évaluation coût-bénéfice de ces processus. Des dispositions similaires figurent dans les CDN d'autres pays des Caraïbes, tels que le Belize et la Guyane. En 2015, la troisième communication nationale du Belize à la COP21 mentionne la vulnérabilité des zones côtières et l'évaluation de la « faisabilité de la relocalisation des communautés vulnérables ». Au Guyana, la deuxième communication nationale soulignait « les

¹⁷⁶⁰ M. HAASNOOT, J. LAWRENCE, A. MAGNAN, « Pathways to Coastal Retreat », dans *Science* n°372, 2021, pp. 1287–90.

¹⁷⁶¹ A. MAGNAN, E. LOISELEUR, A. ANISIMOV, « Risques climatiques transfrontaliers et adaptation : l'exemple des migrations côtières », IDDRI, 25 septembre 2021. Article consulté en ligne le 26 juillet 2022 : <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/risques-climatiques-transfrontaliers-et-adaptation>

¹⁷⁶² *Ibid.*

¹⁷⁶³ J. MC-ADAM, « Relocation and Resettlement from Colonisation to Climate Change : The Perennial Solution to Danger Zones », dans *London Review of International Law*, Volume 3, Issue 1, March 2015, p. 93-95.

vastes menaces liées au changement climatique créeront très probablement des difficultés pour l'économie et les moyens de subsistance de la population du Guyana », nécessitant des « politiques de relocalisation des habitants, des infrastructures et des services qui se trouvent dans des zones très vulnérables »¹⁷⁶⁴.

953. Le cadre d'adaptation de Cancún identifiait la relocalisation planifiée comme l'une des formes de mobilité humaine nécessitant « compréhension, coordination et coopération », au même titre que les déplacements induits par le changement climatique¹⁷⁶⁵. La relocalisation planifiée est également mentionnée dans le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, récemment approuvé, sous l'objectif 5 relatif à l'amélioration de la disponibilité et de la flexibilité des voies de migration régulière pour les « migrants contraints de quitter leur pays d'origine en raison de catastrophes naturelles à évolution lente, des effets néfastes du changement climatique et de la dégradation de l'environnement », lorsque l'adaptation sur place ou le retour n'est pas possible. La relocalisation planifiée figure également dans le cadre de Sendai 2015 sur la réduction des risques de catastrophe, avec un objectif humanitaire clair¹⁷⁶⁶.

954. Prenons le cas de projets de réinstallation planifiée conjointement menés par le HCR et l'OIM aux Caraïbes¹⁷⁶⁷. Les pays des Caraïbes sont très vulnérables aux impacts du changement climatique, tant sous la forme de catastrophes soudaines (ouragans, inondations) que d'événements à évolution lente tels que l'élévation du niveau de la mer et la dégradation des sols. De nombreux pays et territoires des Caraïbes ont un pourcentage élevé de leurs centres urbains et de leurs activités économiques dans des zones côtières de faible altitude, et sont confrontés à des risques de submersion et d'érosion du littoral. Les options d'adaptation dans les zones vulnérables étant limitées, de nombreux pays des Caraïbes considèrent la relocalisation planifiée comme une stratégie de lutte contre les effets du changement climatique.

955. Les États des Caraïbes ont lancé un éventail exemplaire de mesures d'adaptation telles que des systèmes d'alerte précoce, des fonds d'assurance, des travaux d'infrastructure et le renforcement de la résilience, comme c'est le cas en Dominique. Les Caraïbes ont entamé un dialogue avec le HCR et l'OIM depuis plusieurs années. Ils s'appuient notamment sur la « boîte à outils » développée par l'OIM, le HCR et l'Université de Georgetown « *Planning Relocations to Protect People from Disasters and Environmental Change* » qui identifie une série de facteurs importants à prendre en compte lors de la conception de processus de relocalisation planifiée, notamment¹⁷⁶⁸. Dans ce contexte, le HCR et l'OIM organisent en partenariat avec

¹⁷⁶⁴ OIM, « *Planned Relocation : Four points to consider in a changing environment* ». Article consulté en ligne le 5 août 2022 : <https://rosanjose.iom.int/en/blogs/planned-relocation-four-points-consider-changing-environment>

¹⁷⁶⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶⁶ *Ibid.*

¹⁷⁶⁷ OIM, Newsletter interne, « *Déménagement planifié : Quatre points à considérer dans un environnement en mutation* », OIM San José, mars 2019.

¹⁷⁶⁸ L'existence d'un cadre juridique bien défini et approprié, basé sur le droit des droits de l'homme, pour régir le processus de relocalisation planifiée ; la mesure dans laquelle les besoins des populations affectées et l'impact des réinstallations planifiées sur elles sont pris en compte et la manière dont les populations affectées sont consultées dans le processus ; la complexité des questions foncières en termes de zones libérées, d'acquisition de terres, de sites de réinstallation, etc., l'importance de mécanismes adéquats de suivi, d'évaluation et de responsabilité à tous les stades du processus.

l'agence allemande de développement (GIZ) des ateliers d'échange¹⁷⁶⁹. La relocalisation planifiée est de plus en plus considérée comme une réponse politique dans les pays des Caraïbes en tant que dernier recours pour la protection des personnes dans des environnements vulnérables.

956. Le partage des bonnes pratiques peut aider les États à adapter les cas de réussite à leurs scénarios nationaux. La réinstallation planifiée ne doit être envisagée qu'en dernier ressort selon le HCR et l'OIM et les deux institutions insistent sur la responsabilité première des autorités nationales dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de réinstallation planifiée¹⁷⁷⁰. Toutes les alternatives et les solutions pouvant être raisonnablement mises en œuvre *in situ* doivent être étudiées en premier lieu, à moins que les communautés elles-mêmes n'aient déclaré préférer la réinstallation planifiée¹⁷⁷¹.

957. La politologue Susan Martin recommande l'examen systématique des précédents programmes de réinstallation planifiée afin de prendre appui sur des projets vertueux, respectant les droits des personnes et ayant permis d'améliorer la situation économique et sociale¹⁷⁷². Michael Cernea, sociologue et anthropologue, identifie huit facteurs de risques interdépendants associés à la réinstallation dans le cadre de projets de développement : la privation de terres, chômage, absence de domicile fixe, marginalisation, insécurité alimentaire, morbidité et mortalité accrues, perte d'accès aux biens communs et désintégration sociale¹⁷⁷³. Dans le pire des scénarios, lorsque les besoins à long terme des personnes relogées n'ont pas été pris en compte, les personnes déplacées risquent sérieusement de « *devenir plus pauvres qu'avant le déplacement, plus vulnérables économiquement et désintégréées socialement* »¹⁷⁷⁴.

958. Plusieurs projets de relocalisation des communautés ont fait l'objet de sévères critiques quant à l'absence de consultations des personnes concernées et de respect des droits humains, sociaux et culturels. Certains programmes de réinstallation, défailant dans leur mise en place ont conduit à une mauvaise adaptation aux effets du changement climatique¹⁷⁷⁵. La

¹⁷⁶⁹ Atelier régional de renforcement des capacités de deux jours sur la migration, l'environnement et le changement climatique pour les États des Caraïbes orientales à Castries, Sainte-Lucie, les 14 et 15 mars 2019.

¹⁷⁷⁰ *Ibid*, p. 16.

¹⁷⁷¹ *Ibid*. p. 7.

¹⁷⁷² S. MARTIN, « Climate Change, Migration, and Governance », dans *Global Governance*, vol. 16, n° 3, 2010, pp. 408-410. Article consulté en ligne le 6 avril 2022 : <http://www.jstor.org/stable/29764954>

¹⁷⁷³ M. CERNEA, « Risks, Safeguards and Reconstruction: A Model for Population Displacement and Resettlement », dans M. CERNEA, M. MC DOWELL, *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees*, Washington, Banque Mondiale, Brookings Institution, 2003.

¹⁷⁷⁴ *Ibid*.

¹⁷⁷⁵ OIM, Regional office for Central, North-America and the Caribbean. Article consulté en ligne le 22 juin 2022 : <https://rosanjose.iom.int/en/blogs/planned-relocation-four-points-consider-changing-environment>. Traduction de l'auteur : « *La République dominicaine est très exposée aux événements soudains et est l'un des pays les plus touchés au monde. La communauté de Boca de Cachón, dans la province d'Independencia, touchée par la montée des eaux du lac Enriquillo, a été relocalisée en 2014 à quelques kilomètres de là, sur des terrains plus élevés. Cette action a permis à la communauté de réduire sa vulnérabilité aux inondations tout en améliorant l'accès aux services tels que la santé et l'éducation. Cependant, la relocalisation de Boca de Cachón a également connu quelques inconvénients. La nouvelle communauté a été déplacée plus loin de la route principale, ce qui a posé des problèmes aux villageois qui avaient l'habitude de vendre leurs propres produits sur le chemin de la capitale provinciale. Les résultats ont confirmé que les activités génératrices de revenus restent un élément essentiel de la réussite d'une relocalisation planifiée. La Jamaïque a abordé la relocalisation planifiée comme une exigence pour la réduction des risques de catastrophes et l'adaptation au changement climatique. Au moins trois communautés de l'île ont été relogées par le passé et le processus a été confronté à des difficultés pour "restaurer ou développer*

prise en compte des enjeux de gouvernance locale, et plus spécifiquement des relations de pouvoir et de partenariats entre les chefs coutumiers est fondamentale dans la bonne gestion des programmes de relocalisation des personnes. Or, certains projets de réinstallation sans concertation, couplés à l'envoi d'organismes onusiens qualifiés d'experts sur le terrain, véhiculent des comportements qualifiés de néocoloniaux par certains universitaires¹⁷⁷⁶. Si le HCR et l'OIM pouvaient soutenir la mise en place de mécanismes de soutien pour mener à bien ces programmes de relocalisation, il est fondamental que les deux institutions demeurent au second plan, tant sur l'aspect de la gouvernance que du processus décisionnel.

3) L'exigence d'une éthique des programmes onusiens au regard des besoins des populations concernées

959. Dans un discours officiel tenu à l'ONU en septembre 2012, le président des îles Kiribati Anote Tong (2002-2016) insiste sur la nécessité d'entreprendre « *des actions urgentes pour faire face à l'élévation du niveau des mers et pour assurer la survie de Kiribati* »¹⁷⁷⁷. Il exhorte la communauté internationale à augmenter ses ambitions en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et rappelle le soutien nécessaire des pays développés aux politiques d'adaptation dans les pays les plus vulnérables¹⁷⁷⁸. La ferveur de cet appel pour davantage de justice climatique et de solidarité ne s'accompagne cependant d'aucune référence à des déplacements forcés de population ou à un plaidoyer sur la nécessité de protéger les déplacés environnementaux par le droit international.

960. En effet, la création *ad hoc* d'un statut de « réfugié climatique » ne fait pas l'objet d'un consensus parmi tous les États insulaires. Le terme de réfugié évoque une situation désespérée, et est rejeté par les populations du Pacifique, en particulier Tuvalu et Kiribati¹⁷⁷⁹, la notion y étant associée à un manque de dignité. Les pays membres de l'alliance AOSIS

de nouveaux moyens de subsistance ». Reconnaissant qu'une approche proactive et progressive est nécessaire, la Jamaïque a élaboré un cadre de politique de réinstallation alignée sur le plan de développement national et basée sur des évaluations de la vulnérabilité des communautés à risque. Dans la communauté de Harbour Heights, le bureau jamaïcain de la préparation aux catastrophes et de la gestion des urgences a élaboré un plan d'action pour la réinstallation qui souligne la nécessité de disposer d'un grand nombre de preuves et de données, ainsi que de l'engagement de la communauté, pour concevoir une réinstallation planifiée réussie ».

¹⁷⁷⁶ J. MC ADAM, « Relocation and Resettlement from Colonisation to Climate Change : The Perennial Solution to Danger Zones », *op. cit.*, p. 98.

¹⁷⁷⁷ AGNU, Débat général 67^e session, « *Statement summary* », M. Anote Tong, Président des îles Kiribati, 26 septembre 2012.

¹⁷⁷⁸ F. DUHAUTOY, « Tuvalu, vers une nouvelle forme juridique des États ? », dans *Comparative Law Journal of the Pacific - Journal de Droit comparé du Pacifique*, n° 21, 2015, pp.54-55 : « *Confrontées au risque de disparition de leur territoire, les autorités tuvaluanes ne sont pas restées inactives. Début 2002, de concert avec les leaders des Kiribati et des Maldives, le Premier ministre tuvaluan de l'époque, M. Koloa Talake, annonça son intention de poursuivre les États-Unis et l'Australie devant la Cour internationale de justice de La Haye du fait de leurs émissions massives de gaz à effet de serre. Il leur reprochait d'avoir refusé de ratifier le Protocole de Kyoto de 1995 visant à leurs limitations à la différence des Tuvalu qui l'avaient fait le 16 novembre 1998. Cette annonce tonitruante ne fut pas suivie d'effet, car, en juillet 2002, M. Talake ne fut pas réélu lors d'élections législatives. Il avait au moins contribué à attirer l'attention de l'opinion publique internationale* ».

¹⁷⁷⁹ J. MC ADAM, « Why a climate change displacement treaty is not the answer », dans *International journal of refugee Law*, vol. 23, mars 2011, p. 20

refusent de n'être considérés, de manière désincarnée, que comme une preuve tangible des effets des changements climatiques et d'être marginalisés dans les débats sur les changements climatiques et réaffirment leurs droits politiques, culturels et territoriaux¹⁷⁸⁰.

961. Anote Tong a plaidé pour une « migration dans la dignité » (*migration with dignity*), un slogan, qui a débouché sur une politique qui tente de donner aux citoyens des îles Kiribati les outils pour se réinstaller légalement et trouver du travail dans des pays comme l'Australie ou la Nouvelle-Zélande. Le concept de migration dans la dignité repose sur plusieurs piliers¹⁷⁸¹. Il vise d'abord à créer des opportunités de migration pour ceux qui le souhaitent, par le soutien à la création de communautés d'expatriés i-Kiribati dans des pays voisins. Le second pilier est l'élévation du niveau de qualification des I kiribatiens, permis par la migration dans des pays comme la Nouvelle-Zélande ou l'Australie. La réinstallation progressive est incluse comme un pilier clé du cadre national à paraître prochainement pour le changement climatique et l'adaptation au changement climatique¹⁷⁸². Kiribati est, à ce jour, le seul pays de la région du Pacifique à planifier une migration internationale par étapes, en réponse aux effets du changement climatique¹⁷⁸³.

962. L'enquête de terrain réalisée à Tuvalu en juillet et septembre 2007, dans le cadre du Programme EACH-FOR¹⁷⁸⁴, afin de « *comparer les représentations occidentales de la migration de Tuvalu avec celles des îliens eux-mêmes* » confirme les distorsions entre l'image généralement acceptée, particulièrement par les médias occidentaux, de victimes impuissantes et passives devant les pressions croissantes des changements climatiques et les capacités d'adaptation revendiquées par les Tuvaluans¹⁷⁸⁵. Les résultats de cette étude montrent

¹⁷⁸⁰ C. FARBOTKO, H. LAZRUS, « The first climate refugees ? Contesting global narratives of climate change in Tuvalu », *op. cit.*, p. 387 : « *Nous connaissons nos droits. Nous voulons un soutien pour améliorer l'éducation et les installations médicales de notre peuple. Arrêtez de nous utiliser comme des indicateurs globaux de la mauvaise gouvernance des entreprises. Donnez-nous de vraies solutions qui nous permettront de faire des choix durables à mesure que nous nous adaptons à notre environnement en mutation* ».

¹⁷⁸¹ F. DUHAUTOY, « Tuvalu, vers une nouvelle forme juridique des États ? », *op. cit.*, pp.54-55 : « *Le programme KANI faisait partie de cette conception de la migration dans la dignité, en visant à ce que les migrants soient à la fois intégrés et suffisamment qualifiés, afin de permettre une meilleure insertion et de long terme, si c'est ce qui est souhaité. Cela peut également permettre d'accroître la résilience du pays, si les migrants formés dans ces pays retournent à Kiribati pour y travailler et apporter des compétences dans un pays où la formation n'est pas aussi disponible* ».

¹⁷⁸² J. CAMPBELL, O. WARRICK, « *Climate change and migration issues in the Pacific* », Suva, Fidji, United Nations ESCAP, European Union, International Labor Office, 2014.

¹⁷⁸³ Son taux de croissance est exponentiel, alors que la place est limitée et que de nombreux endroits du territoire seront inhabitables en raison de la montée des eaux d'ici peu — certains le sont déjà — et que les événements climatiques extrêmes mettront de plus en plus à mal la capacité des populations à rester sur le territoire. La capitale du pays, Tarawa, a l'une des densités les plus élevées au monde ; au problème de l'inhabitabilité des territoires, le risque vient de ces centres urbains surpeuplés et urbanisés de manière anarchique, qui ne sont pas résilients dans un contexte d'événement climatique extrême. Les moyens de subsistance en ville sont peu durables.

¹⁷⁸⁴ H. ENTZINGER, J. JÄGER, F. GEMENNE, « Le projet EACH-FOR », *op. cit.*, p. 10. : « *Le projet Environmental Change and Forced Migration Scenarios (EACH-FOR) est un projet de recherche, financé par la Commission européenne entre 2007 et 2009 et réalisé par sept instituts de recherche européens. Le projet visait à documenter, de manière empirique, la façon dont les dégradations de l'environnement — ment pouvaient influencer sur les comportements migratoires dans différents contextes. Deux objectifs spécifiques avaient été fixés : d'une part, explorer et décrire les causes de migration liées aux changements de l'environnement ; d'autre part, élaborer des scénarios plausibles d'évolution des migrations induites par les changements environnementaux* ».

¹⁷⁸⁵ A. de MESNARD, *Déplacements environnementaux et peuples autochtones : repenser la responsabilité des États et de la communauté internationale*, *op. cit.*, pp. 150-151.

également que les perceptions des Tuvaluans à l'égard des liens entre changements climatiques et migration ne sont pas univoques.

963. Une partie des personnes interrogées affirment en effet ne pas avoir l'intention de se déplacer dans un avenir proche, indépendamment de la menace posée par les changements climatiques sur la préservation de leurs terres. L'attachement profond des communautés autochtones des îles du Pacifique à leurs territoires et à leur environnement est présenté comme l'une des raisons principales pour rester sur place. Cet attachement est la plupart du temps protégé par la Constitution des États-atolls et par diverses mesures législatives¹⁷⁸⁶. Par ailleurs, les résultats de l'enquête EACH-FOR révèlent une perception de la migration qui n'est pas toujours le résultat d'une incapacité à s'adapter aux changements de l'environnement. Dans de nombreux cas, des processus traditionnels de migration se sont développés précisément comme un moyen de faire face à des bouleversements habituels de l'environnement¹⁷⁸⁷, la migration devenant une stratégie d'adaptation parmi d'autres.

964. L'histoire de Tuvalu est fortement marquée par des déplacements d'une île à l'autre, tout comme les habitants des autres îles du Pacifique¹⁷⁸⁸. La migration n'est pas nécessairement perçue, par les autochtones de Tuvalu, comme affectant leurs droits fondamentaux. Ces relations sont ancrées dans les contextes politiques et socioculturels des îles du Pacifique, or, elles ne sont pas prises en compte par les acteurs extérieurs qui se focalisent sur l'isolement des États insulaires perçus comme une juxtaposition d'espaces individualisés et discontinus¹⁷⁸⁹.

965. En septembre 2023, Simon Kofe, ministre de la Justice, de la Communication et des Affaires étrangères de Tuvalu a annoncé l'adoption de loi constitutionnelle de Tuvalu 2023, à l'issue du processus de révision constitutionnelle mis en œuvre par le PNUD en 2016 afin de « relever les défis sociaux, politiques et économiques, ainsi que les questions de gouvernance, dans le pays »¹⁷⁹⁰. La loi est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2023 et prévoit des dispositions relatives à la crise climatique et la reconnaissance du statut d'État de Tuvalu. Dans une interview accordée à la chaîne de télévision australienne ABC, Simon Kofe a affirmé que l'un

¹⁷⁸⁶ E. KWA, « Climate Change and Indigenous People in the South Pacific », IUCN Academy of Environmental Law Conference on “Climate Law in Developing Countries post-2012 : North and South Perspectives”, 2008.

¹⁷⁸⁷ H. ENTZINGER, J. JÄGER, F. GEMENNE, « Le projet EACH-FOR », *op. cit.*, p. 14 : « Ces processus de migration, néanmoins, connaissent des transformations profondes à la suite des dégradations de l'environnement et/ou des conditions socio-économiques. La migration, en général, se produit lorsqu'il devient impossible de tirer des revenus suffisants de l'activité habituelle. C'est le cas en particulier lorsqu'une activité agricole ou d'élevage est affectée par une dégradation progressive de l'environnement ou des événements extrêmes ».

¹⁷⁸⁸ C. FARBOTKO, H. LAZRUS, « The first climate refugees? Contesting global narratives of climate change in Tuvalu », dans *Global Environmental Change*, vol. 22, n° 2, 2012, pp. 382-390 : « La vie contemporaine des habitants des îles du Pacifique est également marquée par ces migrations, particulièrement temporaires, à l'étranger ou de manière interne, des zones rurales et îles périphériques vers les centres plus urbains, sans que cela ne consiste nécessairement à trouver une meilleure vie ailleurs ».

¹⁷⁸⁹ E. CHEVALIER, « Beyond isolated Atlantises in an infinite ocean: Replacing the climate change and migration nexus in the context of territorial networks in the South Pacific », dans F. GESING, J. HERBECK, S. KLEPP, *Denaturalizing Climate : Change : Migration, Mobilities and Space*, ARTEC Paper n° 200, 2017, pp. 66-76.

¹⁷⁹⁰ Council for International Development Aotearoa, New Zeland, « Tuvalu acknowledges key local issues in constitution amendment », 28 septembre 2023. Article consulté en ligne le 4 octobre 2023 : <https://www.cid.org.nz/connect/news/tuvalu-acknowledges-key-local-issues-in-constitution-amendment/>

des objectifs de cette révision constitutionnelle était d'assurer la continuité de l'État, en dépit de l'éventuelle perte de son territoire.

966. Cette déclaration fait écho aux recherches juridiques menées par la CDI en 2019 lors de sa 71^{ème} session sur « L'élévation du niveau de la mer au regard du droit international » a été inscrit à son programme de travail¹⁷⁹¹. En effet, la CDI a considéré que la personnalité juridique d'un État devait être maintenue, même sans territoire : « *Dans le cas où l'ensemble du territoire terrestre d'un État est recouvert par la mer ou devient inhabitable, on pourrait également envisager que l'État touché conserve sa personnalité juridique internationale, comme ce fut le cas pour le Saint-Siège entre 1870 et 1929 et comme c'est actuellement le cas pour l'Ordre souverain de Malte* ». Dans cette situation, des États insulaires tels que Tuvalu et Kiribati pourraient conclure des traités et conserver la qualité de membres de certaines organisations, agir et veiller à la bonne utilisation de leurs ressources dans l'intérêt de leur population. Dans ce même rapport, la CDI rappelle également l'exclusion, par le HCR, des victimes de catastrophes naturelles du champ d'application de la Convention de Genève et considère que « le même raisonnement devrait s'appliquer aux effets néfastes des changements climatiques, tels que l'élévation du niveau de la mer »¹⁷⁹².

¹⁷⁹¹ CDI, Rapport de la 71^{ème} session, Chapitre VIII L'élévation du niveau de la mer au regard du droit international, A/78/10, 2019, paragraphe 12 : « *L'élévation du niveau de la mer provoque l'inondation des régions côtières de faible élévation et des îles, ce qui a des conséquences dans trois domaines principaux : a) droit de la mer ; b) survivance de l'État ; c) protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer* ».

¹⁷⁹² *Ibid.*, paragraphe 269.

Conclusion :

967. En dépit de la mobilisation certaine du secteur des ONG, des universitaires et des institutions internationales, l'Accord de Paris demeure relativement vague quant à l'élaboration de politiques publiques correctrices ou restauratives pour les pays les plus vulnérables aux effets du changement climatique. Les mécanismes de sanction prévus dans l'Accord de Paris en cas de non-respect par un État des obligations inscrites demeurent faibles¹⁷⁹³. La clause de règlement des différends de l'article 14 de la CCNUCC s'appliquant « mutatis mutandis » à l'Accord de Paris dans son article 24 n'est guère contraignante¹⁷⁹⁴.

968. L'adoption de l'Accord de Paris par les États n'évite pas le ralentissement certain et la perte progressive d'ambition que l'on peut observer dans les négociations climatiques qui suivent la COP21. Il est apparu rapidement qu'un nombre important d'États tardait à signer et à ratifier l'Accord de Paris¹⁷⁹⁵ et que la quasi-totalité d'entre eux ne savait pas mettre en application les principaux objectifs dudit accord. L'élection de Donald Trump en novembre 2016 à la tête des États-Unis suivie de l'annonce de son retrait de l'Accord de Paris en juin 2017 a fragilisé et remis en question l'adhésion, d'ordinaire consensuelle pour un État occidental, au système multilatéral onusien. Cette décision politique unilatérale s'accompagne d'une montée plus générale des populismes à travers le monde dont les affirmations souverainistes et la primauté accordée aux intérêts nationaux laissent craindre un effet corrosif pour l'ensemble de la structure onusienne et ses organes adjacents.

969. La COP23 qui se déroule à Bonn marque l'ouverture et l'évolution d'une gouvernance centrée sur les États à un régime multi acteurs, un an après l'élection de Donald Trump aux États-Unis. Le maillage institutionnel évolue et laisse une place plus grande à certains acteurs, dont la société civile,¹⁷⁹⁶ sans que cela ne s'ensuive de l'adoption de textes ambitieux à l'issue des négociations. Il résulte des négociations post-Paris que la CCNUCC est désormais moins focalisée sur la création de politiques enjeux relatifs à la mobilité humaine : *« Je ne pense pas que la CCNUCC soit l'endroit pour faire de la politique en matière de migration, mais il est important que nous, parties prenantes, en matière de politique migratoire, puissions avoir des dialogues avec la CCNUCC et au sein des négociations climatiques sur la*

¹⁷⁹³ Ainsi le non-respect par un État signataire de l'Accord de Paris ne peut être invoqué par un État tiers devant la Cour Internationale de Justice. A défaut cependant, l'essor du contentieux climatique témoigne de la possibilité d'invoquer le non-respect de l'Accord de Paris par un État signataire devant une cour ou un tribunal national.

¹⁷⁹⁴ S. MALJEAN-DUBOIS, « A quand un contentieux interétatique sur les changements climatiques ? », dans *Questions of International Law*, 2021, p. 27 : « En pratique, très peu d'États ont accepté au préalable la soumission de leurs différends à la CIJ ou à un tribunal arbitral. Une telle clause risque fort de ne pas être d'un grand secours à un État qui voudrait ouvrir un contentieux. Dans le cadre de l'Accord de Paris, les États n'auront le plus souvent à leur disposition que la procédure de non-respect établie, laquelle est particulièrement souple. Dans le cadre de l'Accord de Paris, les États n'auront le plus souvent à leur disposition que la procédure de non-respect établie, laquelle est particulièrement souple. »

¹⁷⁹⁵ Au mois d'août 2016, soit huit mois après l'adoption de l'Accord de Paris, seuls 23 pays sur 197 ont ratifié l'Accord de Paris. Les deux plus gros émetteurs de CO₂, la Chine et les USA ont ratifié l'Accord de Paris le 2 septembre 2016.

¹⁷⁹⁶ S. AYKUT, Séminaire AIRE, « Sur la gouvernance incantatoire du régime climat », CERI, Sciences Po Paris, octobre 2020.

migration »¹⁷⁹⁷. La gouvernance climatique se révèle être une fabrique de la lenteur et le hiatus croissant entre la dégradation rapide et irréversible du climat et l'ambition des objectifs de plus en plus inatteignables traduit l'incapacité de cette gouvernance à faire émerger des politiques appropriées pour y répondre¹⁷⁹⁸.

970. Face à l'inertie de la prise en compte des enjeux de mobilité humaine dans les négociations climatiques, le HCR et l'OIM maintiennent leur présence dans cet espace, mais se diversifient. Forts de leur expertise et de leur expérience dans le champ de l'assistance humanitaire post-catastrophe naturelle, les deux institutions investissent le champ de la gouvernance de la réduction des risques et celui des droits humains. Le 9 décembre 2020, le HCR et l'OIM signèrent un premier protocole d'accord bilatéral entre les deux organisations d'une part, et avec la PDD d'autre part, visant à renouveler leurs engagements en matière de déplacements liés aux catastrophes. Dans un communiqué conjoint publié le 4 février 2021, le HCR et l'OIM ont appelé les États à renforcer la protection et l'assistance en faveur des personnes déracinées dans le contexte de catastrophe naturelle et de changement climatique, en amont de la COP26 de Glasgow¹⁷⁹⁹. Cette stratégie de report marque bien la difficulté à identifier un espace de gouvernance spécifique dans lequel élaborer des normes de protection et d'assistance pour les déplacés environnementaux.

¹⁷⁹⁷ S. NASH, « From Cancun to Paris : An Era of Policy Making on Climate Change and Migration », *op. cit.*, p.82. Entretien mené avec l'OIM, 2016.

¹⁷⁹⁸ S. AYKUT, A. DAHAN, *Gouverner le climat, 20 ans de négociations internationales*, *op. cit.*, p. 83.

¹⁷⁹⁹ OIM, « COP27 : Addressing Human Mobility Driven by Climate Change ». Article consulté le 16 décembre 2022 » : <https://www.iom.int/cop27-addressing-human-mobility-driven-climate-change>

TITRE II : LA RECHERCHE, PAR L'OIM ET LE HCR, D'UNE PROTECTION DES DÉPLACÉS ENVIRONNEMENTAUX DANS DE NOUVEAUX ESPACES DE GOUVERNANCE INTERNATIONALE

971. Dans son 4^e rapport publié en 2007, le GIEC relevait pour la première fois le lien existant entre le changement climatique, l'augmentation des risques de catastrophes et les possibilités de déplacements de population qui en découlent¹⁸⁰⁰. Les conséquences brusques ou irréversibles du réchauffement climatique pourraient « amplifier la vulnérabilité à l'égard des changements climatiques, notamment la pauvreté, l'accès inégal aux ressources, l'insécurité alimentaire [...] »¹⁸⁰¹. En 2014, le Groupe II du GIEC¹⁸⁰² consacrait le chapitre 12 de son 5^e rapport aux enjeux de sécurité humaine¹⁸⁰³. L'impact des effets du changement climatique sur les particularités des communautés locales, les savoirs traditionnels et les déplacements de population sont abordés.

972. Les impacts du changement climatique sur les conditions de vie et les droits humains sont multiples. Les effets du changement climatique sont susceptibles de porter atteinte à de nombreux droits inscrits dans le Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels¹⁸⁰⁴ et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, tous deux adoptés par l'AGNU le 16 décembre 1966¹⁸⁰⁵. Des catastrophes environnementales ou des dégradations lentes de l'environnement pourraient mettre en péril des droits civils et politiques comme le droit à la vie¹⁸⁰⁶, le droit à ne pas subir de traitements inhumains ou dégradants¹⁸⁰⁷, mais également des droits sociaux, économiques et culturels tels que le droit d'obtenir la possibilité de gagner sa vie¹⁸⁰⁸ ou le droit « à un niveau de vie suffisant [...] y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants »¹⁸⁰⁹. Le changement climatique constitue également une

¹⁸⁰⁰ GIEC, « *Changements climatiques 2007, Rapport de synthèse* », *op. cit.* p. 13.

¹⁸⁰¹ GIEC, 4^e rapport, Synthèse à l'intention des décideurs, 2007, pp. 13-15.

¹⁸⁰² Le groupe II du GIEC travaille sur la vulnérabilité des sociétés humaines, des écosystèmes et des systèmes économiques. Il s'appuie notamment sur les sciences sociales afin d'évaluer les impacts du changement climatique et les options d'adaptation.

¹⁸⁰³ GIEC, 5^e rapport, « *Contributions du Groupe II au 5^e Rapport* », Groupe II, Volume I, Chapitre 12, mars 2014.

¹⁸⁰⁴ Le Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels reconnaît « le droit de toute personne à une amélioration constante de ses conditions d'existence » (article 11), ainsi qu'à la « jouissance du « meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre » (article 12, paragraphe 1), et engage les États à « protéger le droit à la santé par des mesures positives, y compris entre autres "l'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle" » (article 12, paragraphe 2 [b]).

¹⁸⁰⁵ Art. 1, § 1 et Art. 1, § 2 relatifs au droit à l'autodétermination, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966.

¹⁸⁰⁶ Pacte international relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP), article 6.1, 16 décembre 1966.

¹⁸⁰⁷ *Ibid.*, art 7.

¹⁸⁰⁸ Pacte international relatif aux Droits Sociaux, Economiques et Culturels (PIDESC), article 6.1, 16 décembre 1966.

¹⁸⁰⁹ *Ibid*, article 11.1.

menace pour les droits des personnes migrantes,¹⁸¹⁰ mais également pour les populations dites piégées qui n'ont pas la capacité, financière, matérielle ou sociale, de se déplacer¹⁸¹¹.

973. L'étude du changement climatique s'est ancrée dans les sciences physiques et n'a atteint que progressivement le champ des sciences sociales. Les négociations sur le changement climatique se sont concentrées sur des solutions techniques visant l'atténuation et l'adaptation au changement climatique, sans inclure de référence spécifique aux droits humains¹⁸¹². Il n'est fait aucune mention explicite des droits humains dans les dispositions de la Déclaration de Rio de 1992, bien que le Principe 1^{er} comporte une coloration anthropocentrée¹⁸¹³. La protection de l'environnement et le développement durable sont présentés en tant que conditions permettant l'exercice et la jouissance pleine des droits humains, mais ils ne sont pas affirmés comme des droits individuels.

974. Depuis le milieu des années 2000, les dialogues et travaux de recherche sur l'inscription au « régime climat¹⁸¹⁴ » de dispositions et principes relatifs aux droits humains¹⁸¹⁵ ont toutefois connu un essor. Les discussions relatives à la pertinence d'une synergie entre les droits humains et les changements climatiques se sont intensifiées et ont été rendues visibles

¹⁸¹⁰ B. MAYER, « International Law and Climate Migrants : A Human Rights Perspective », dans *International Development Law Organization* », Centre for International Sustainable Development Law, mars 2011, p.7.

PIDCP, *op. cit.*, article. 6.1.

¹⁸¹¹ A. MOINE, « Les implications des migrations climatiques sur la souveraineté des États », dans *Vertigo — la revue électronique en sciences de l'environnement*, volume 18, numéro 1, 2018 : « La migration n'est souvent qu'une option disponible pour la personne privilégiée, les populations qui n'ont pas les caractéristiques sociales ou les capitaux financiers peuvent être laissées dans des situations insoutenables, voire risquées, dans les pays en situation de développement. Plusieurs de ces acteurs défendent ainsi la protection des personnes vulnérables aux effets du changement climatique sous le prisme du droit international des droits humains ». Article consulté en ligne le 22 septembre 2022 : <https://journals.openedition.org/vertigo/19450>.

¹⁸¹² International Council on Human Rights Policy (ICHRP), « *Climate Change and Human Rights : A Rough Guide*, Versoix », 2008, p.3 : « Pourquoi ce silence autour des droits humains ? La première cause semble être une sorte de dépendance de parcours disciplinaire. L'étude du changement climatique a commencé chez les météorologues, s'est ancrée dans les sciences physiques, et n'a atteint que progressivement — mais inévitablement — les sciences sociales. L'orientation de base est restée essentiellement, mais pas uniquement, économique. Les négociations sur le changement climatique se concentrent sur des solutions consensuelles basées sur le bien-être, des approches qui ont historiquement prospéré indépendamment et parallèlement aux droits de l'homme. Les organisations de défense des droits de l'homme, quant à elles, sont peu susceptibles, pour des raisons d'orientation professionnelle, de s'attaquer à des questions considérées comme "hypothétiques" ou fondées sur des scénarios, sans parler des frontières disciplinaires qui existent depuis longtemps entre le droit de l'environnement et les droits de l'homme. Il se peut que la prise en compte de préjudices futurs "nouveaux et additionnels" échappe simplement à l'analyse ordinaire des droits de l'homme. Les quelques occasions où les droits de l'homme sont mentionnés dans les rapports du GIEC, c'est presque exclusivement en relation avec des préjudices qui ont déjà eu lieu ». Traduction de l'auteur.

¹⁸¹³ En 2000, le biologiste américain Eugene F. Stoermer, le chimiste et Prix Nobel de chimie néerlandais Paul Josef Crutzen évoquent pour la première fois le terme d'« Anthropocène ». Cette nouvelle phase géologique dont la révolution industrielle du XIXe siècle serait le déclencheur principal, est marquée par la capacité de l'homme à transformer l'ensemble du système terrestre.

¹⁸¹⁴ « Le programme CIRCULEX définit le régime international comme « un ensemble de principes, de normes, de règles et de procédures de décision implicites ou explicites, autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un domaine spécifique et qui contribue à orienter les comportements dans une certaine direction et correspondant le plus souvent en pratique à des espaces conventionnels déterminés » dans C. CURNIL, « L'intégration de l'approche fondée sur les droits de l'Homme dans le régime climat », dans M. TORRE-SCHAUB (dir.), *Bilan et perspectives de l'Accord de Paris*, éd. IRJS, Presse Université Paris I, 2017, p. 46.

¹⁸¹⁵ C. CURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur l'humanisation des changements climatiques et la climatisation des droits de l'Homme. Émergence et pertinence », dans *Revue des droits de l'Homme*, n° 4, juin 2018, p. 2.

par certains États,¹⁸¹⁶ mais également par des institutions onusiennes, dont le HCR et l'OIM. L'augmentation des travaux universitaires internationaux sur cette problématique¹⁸¹⁷ traduit le processus grandissant de climatisation¹⁸¹⁸ des droits humains dans les arènes de gouvernance onusienne¹⁸¹⁹. Le croisement des obligations découlant de ces instruments leur impose d'appréhender les changements climatiques en tant que défi environnemental et comme un enjeu des droits humains¹⁸²⁰.

975. L'environnementalisation puis la climatisation du droit international des droits humains s'est exercée en parallèle de l'humanisation du régime climat. Dès l'élaboration des politiques et programmes relatifs au climat, la conformité aux textes prévus dans le droit international des droits humains et le respect des droits humains doivent figurer comme des objectifs majeurs suivis par des actions en matière climatique¹⁸²¹. Le Conseil des Droits de l'Homme (CDH)¹⁸²² a notamment joué un rôle majeur dans l'humanisation de la question climatique dès 2008. Parallèlement, on observe l'intégration du lexique relatif des droits humains dans le régime climat à partir de 2007 et l'adoption du Plan d'action de Bali.

976. Le HCR et l'OIM participent à l'humanisation du régime climat en abordant les enjeux de mobilité liée au changement climatique sous l'angle des droits humains. Ils s'approprient et promeuvent le vocable et le cadre juridique du droit international des droits humains dans le régime climat, la gouvernance de prévention et de gestion des catastrophes naturelles (Chapitre I). Si les deux institutions ont d'abord privilégié l'espace des négociations climatiques pour aborder les enjeux de mobilité, elles se sont ensuite tournées vers d'autres espaces de gouvernance internationale, notamment celui des droits de l'homme. Cette stratégie « d'essaimage » comporte des objectifs vertueux de diffusion et de visibilité des enjeux de mobilités forcées liées au changement climatique, bien qu'elle laisse craindre une fragmentation de la gouvernance et une absence d'identification des acteurs légitimes et opérants (Chapitre II).

¹⁸¹⁶ Déclaration de Malé sur la dimension humaine du changement climatique global, 14 novembre 2007. Ce texte est le premier au plan international à établir un lien entre le changement climatique et les droits humains. Les États signataires de la Convention demandent que les États Parties à la CCNUCC engagent une coopération du Haut-Commissariat et le Conseil des droits de l'Homme afin d'étudier les implications des changements climatiques sur les droits humains.

¹⁸¹⁷ S. DUYCK, S. JODOIN, A. JOHL, *Routledge Handbook of Human Rights and Climate Governance*, Routledge International Handbooks, 2018, p. 430.

¹⁸¹⁸ C. COURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur l'humanisation des changements climatiques et la climatisation des droits de l'Homme. Émergence et pertinence », *op. cit.*, p. 3.

¹⁸¹⁹ C. COURNIL, « L'intégration de l'approche fondée sur les droits de l'Homme dans le régime climat », *op. cit.*, pp. 45-46.

¹⁸²⁰ C. COURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur l'humanisation des changements climatiques et la climatisation des droits de l'Homme. Émergence et pertinence », *op. cit.*, p. 3.

¹⁸²¹ *Ibid.*,

¹⁸²² Le Conseil des Droits de l'Homme a remplacé la Commission des Droits de l'Homme le 15 mars 2006 à l'issue de l'adoption de la résolution A/RES/60/25 par l'AGNU.

CHAPITRE I : L'APPROPRIATION ET LA PROMOTION, PAR LE HCR ET L'OIM DU VOCABLE DES DROITS HUMAINS À L'AUNE DE LA MOBILITÉ ENVIRONNEMENTALE ET CLIMATIQUE

977. Le droit international des droits humains et le droit international de l'environnement ont connu une intrication et une reconnaissance mutuelle tardive. La Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée en 1948 et les deux pactes internationaux adoptés en 1966 ne font aucune référence à des droits relatifs à la protection de l'environnement ou la liberté, pour l'individu, d'évoluer dans un environnement sain. Il s'agit davantage d'une question de chronologie que de substance, le mouvement environnemental moderne émergeant à la fin des années 1960, presque vingt ans après les premiers traités fondateurs des droits humains¹⁸²³. Alors que le droit international des droits humains s'est intéressé plus tardivement aux questions environnementales, le droit international de l'environnement a connu une « humanisation » de son approche et de son contenu normatif dès son essor.

978. L'intérêt et la prise en compte pour les droits humains par les acteurs du droit international ont émergé au début des années 90. Le lien entre l'environnement et les droits de l'homme a été abordé par les Nations Unies au cours de la préparation de la CNUCED. Après des discussions préliminaires en 1989, la sous-commission de lutte contre les mesures discriminatoires et de protection des minorités des Nations Unies « *affirme les rapports inextricables qui existent entre les droits de l'homme et l'environnement* » et requiert une étude sur le sujet¹⁸²⁴. En 1994, le rapporteur spécial des Nations Unies, Mme Fatma Zohra Ksentini, a présenté son rapport final à la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités¹⁸²⁵. La reconnaissance et la mise en œuvre du droit à l'environnement en tant que droit humain et son interaction avec d'autres droits fondamentaux tels que le droit à la vie, le droit à la santé, ou le droit à l'alimentation, sont abordés¹⁸²⁶.

979. Le droit international de l'environnement reconnaît explicitement le lien existant entre la protection de l'environnement et les droits humains dans la Déclaration de Stockholm, adoptée par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain en 1972¹⁸²⁷. Le préambule de la Déclaration de Stockholm reconnaît la protection de l'environnement comme « *indispensable à la pleine jouissance des droits fondamentaux [de l'homme] y compris le droit*

¹⁸²³ J. KNOX, « *Rendre les droits de l'homme plus verts* », Open Global Right, 14 juin 2015, article consulté en ligne le 19 septembre 2022 : <https://www.openglobalrights.org/greening-human-rights/?lang=French>

¹⁸²⁴ Décision 1989/108 sur les droits de l'homme et l'environnement, adoptée par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités le 31 août 1989.

¹⁸²⁵ F. Z. KSENTINI, Rapporteur spécial des Nations Unies, « *Droits de l'homme et environnement* », rapport final, document E/CN.4/Sub.2/1994/9, août 1994.

¹⁸²⁶ *Ibid.*, paragraphe 49 : « *Les liens existant entre le droit au développement et le droit à l'environnement sont sous-tendus par cette notion d'indivisibilité et d'interdépendance de tous les droits de l'homme, qu'ils soient civils ou politiques, économiques, sociaux ou culturels. Qui plus est, on ne peut séparer la revendication du droit à un environnement sain et équilibré de celle du droit à un développement durable qui implique des efforts concertés de lutte contre la pauvreté et le sous-développement* ».

¹⁸²⁷ M. DEJEANT-PONS, M. PALLEMAERTS « *Droits de l'homme et environnement* », *Recueil d'instruments et autres textes internationaux concernant les droits individuels et collectifs en matière d'environnement dans le cadre international et européen*, édition Conseil de l'Europe, juin 2002, p. 9.

à la vie même »¹⁸²⁸ et le droit fondamental de l'homme à « *des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permet de vivre dans la dignité et le bien-être* »¹⁸²⁹ est inscrit dans le premier principe. Ces textes, traduisant la nécessité de protéger les êtres humains dans un contexte de dégradation environnementale, fondent les prémices d'un droit de l'homme à un environnement sain¹⁸³⁰, la qualité de l'environnement étant présentée comme une condition préalable à la réalisation de « conditions de vie satisfaisantes »¹⁸³¹.

980. Plusieurs travaux de portée normative différente ont été ensuite développés, à la fois dans le champ du droit international des droits humains et dans celui du droit international de l'environnement. Le Groupe d'experts en droit de l'environnement de la Commission Brundtland propose en 1986 d'inclure dans le projet de dispositions juridiques universelles relatives à la protection de l'environnement et au développement durable la disposition suivante : « *Tout être humain a le droit fondamental à un environnement suffisant pour assurer sa santé et son bien-être* »¹⁸³², finalement adoptée par les États membres de la Commission mondiale dans son rapport final.

981. En 1988, l'AGNU a adopté la Résolution 43/53 relative à la « *Protection du climat mondial pour les générations présentes et futures* » qui reconnaît l'évolution du climat comme une préoccupation de l'humanité¹⁸³³. Le 11 mars 1989, vingt-quatre États membres de l'ONU¹⁸³⁴ adoptent la Déclaration de La Haye relative à la protection de l'atmosphère qui reconnaît « *le droit de l'homme à jouir dans la dignité d'un environnement mondial viable* » et le « *devoir de la communauté des nations à l'égard des générations présentes et futures de tout mettre en œuvre pour préserver la qualité de l'atmosphère* »¹⁸³⁵.

¹⁸²⁸ Déclaration de Stockholm, Préambule, 1972.

¹⁸²⁹ *Ibid*, Principe 1er, 1972.

¹⁸³⁰ C. PERRUSO, *Le droit à un environnement sain en droit international*, Thèse de doctorat de droit public sous la direction de Mme MARTIN-CHENUT et Mme PERRONE-MOISES, Université Paris I, Université de Sao Paulo, 2019, p. 255.

¹⁸³¹ M. DEJEANT-PONS, M. PALLEMAERTS « Droits de l'homme et environnement » *Recueil d'instruments et autres textes internationaux concernant les droits individuels et collectifs en matière d'environnement dans le cadre international et européen*, *op. cit.*, p. 10.

¹⁸³² La Commission mondiale pour l'environnement et le développement a été créée par les Nations Unies en 1983. Sous l'impulsion de Mme Gro Harlem Brundtland (Norvège), la Commission a élaboré le concept de développement durable. La commission mondiale sur l'environnement et le développement a été créée en 1983 dans le but de former un processus ayant de l'autorité pour intégrer l'interdépendance de l'environnement et du développement dans un processus crédible tant au Nord qu'au Sud, tant auprès des gouvernements que de la population. Après avoir examiné le rapport Brundtland en 1987, l'Assemblée générale de l'ONU a demandé la convocation d'une Conférence de l'ONU sur l'environnement et le développement (CNUED).

¹⁸³³ AGNU, A/RES/44/207, 22 décembre 1989

¹⁸³⁴ Parmi lesquels des pays dits « du Nord » et du « Sud » : l'Australie, le Venezuela, la France, Malte, la Norvège, les Pays-Bas, la Jordanie, le Zimbabwe, Inde, Indonésie.

¹⁸³⁵ Déclaration de La Haye sur la protection de l'atmosphère, 11 mars 1989. La Déclaration appelle les États signataires à « *développer leur initiative au sein de l'Organisation des Nations Unies et en coordination et collaboration étroites avec les institutions existantes créées sous les auspices des Nations unies, en invitant tous les États du monde et les organisations internationales ayant compétence en la matière à participer, en prenant en compte les études du GIEC, à l'élaboration des conventions-cadres et autres instruments juridiques nécessaires à la création de l'autorité institutionnelle et à mettre en œuvre les autres principes énoncés ci-dessus en vue de protéger l'atmosphère et de lutter contre la modification du climat, en particulier le réchauffement, en exhortant tous les États du monde et les organisations internationales ayant compétence en la matière à signer et à ratifier les conventions sur la protection de la nature et de l'environnement* ».

982. En 2008, le CDH exposa sa préoccupation « *par le fait que les changements climatiques font peser une menace immédiate et de grande ampleur sur les populations et les communautés et ont des répercussions sur la jouissance effective des droits humains* »¹⁸³⁶. Cette même année, il répondait favorablement à la demande de plusieurs États insulaires de produire un rapport sur les atteintes aux droits de l'Homme générées par le changement climatique¹⁸³⁷. Dans ce rapport publié en janvier 2009, le CDH relevait les principaux droits de l'homme menacés par le changement climatique et souligne le risque que représentent les mesures d'intervention pour les droits des personnes vulnérables et des populations autochtones¹⁸³⁸. Quelques mois plus tard, il adopte une résolution relative au changement climatique et aux droits de l'Homme dans laquelle il reconnaît que les effets du changement climatique « *seront ressentis le plus vivement par les segments de la population qui sont déjà en situation vulnérable* »¹⁸³⁹.

983. En parallèle de l'environnementalisation de la gouvernance internationale des droits humains, les impacts du changement climatique et leurs conséquences sur les droits humains émergent dans la gouvernance des négociations climatiques. Lors de la COP 13 de Bali en novembre 2007, les territoires insulaires ont adopté la déclaration de Malé sur la dimension humaine des changements climatiques globaux. Ce premier instrument avait pour objectif d'interpeller la communauté internationale afin de prendre en compte les droits humains dans les mesures d'adaptation et d'atténuation et d'intégrer davantage le lien entre droits humains et changements climatiques dans les négociations¹⁸⁴⁰. Cet instrument a poussé les organes onusiens de protection des droits humains à s'intéresser aux liens entre changements climatiques et droits humains¹⁸⁴¹.

984. Toutefois, l'intégration des droits humains au régime international du climat a fait l'objet de plusieurs débats et oppositions. Les États industrialisés ont affiché explicitement leur refus d'établir un lien quelconque entre la CCNUCC et le droit international des droits de l'homme, estimant que le régime du climat et celui relatif aux droits de l'homme sont deux sphères complètement séparées qui doivent être gérées par deux organes distincts¹⁸⁴². Une forte résistance de la part des États développés à une traduction de leurs obligations issues de la gouvernance climatique dans un langage « droit de l'hommiste »¹⁸⁴³ est constatée. L'Accord de

¹⁸³⁶ CDH, A/RES/7/23, *op. cit.*

¹⁸³⁷ D. HUNTER, « Human rights implications for climate change negotiations », dans *Oregon Review of International Law*, 331, 2010, p. 337 ; HRC, Résolution 10/4. Human rights and climate change, A/HRC/RES/10/4, mars 2009. Il convient de noter que le CERD a souligné les effets négatifs des plantations de palmiers à huile sur les droits des autochtones en août 2007, peu avant que le AR4 du GIEC soit publié. Ce fut cependant sans référence aux politiques de lutte contre le changement climatique (CERD, *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination : Indonesia*, CERD/C/IDN/CO/3, août 2007, 3f).

¹⁸³⁸ CDH, « *Report of the Office of the High Commissioner for Human Rights on the Relationship between Climate Change and Human Rights* », A/HRC/10/61, 15 janvier 2009, p.8.

¹⁸³⁹ CDH, Résolution 10/4, mars 2009.

¹⁸⁴⁰ Déclaration de Malé sur la dimension humaine du changement climatique global, adoptée le 14 novembre 2007 par des représentants des petites îles insulaires à la République des Maldives.

¹⁸⁴¹ C. PERRUSO, *Le droit à un environnement sain en droit international*, *op. cit.*, p. 255.

¹⁸⁴² E. GEBRE, *La protection internationale des personnes déplacées par les changements climatiques*, *op. cit.*, p. 434.

¹⁸⁴³ *Ibid*, p. 434.

Paris ne prévoyant qu'une référence timide aux droits humains, une attention est portée vers le droit international des droits humains, au risque d'une fragmentation.

985. Au regard de la protection des personnes déplacées climatiques, cette évolution de l'interprétation du lien entre les droits humains et le changement climatique permettrait le renforcement d'une approche globale et circulaire de la protection. Le recours au droit international de l'environnement, des réfugiés et des droits humains, qui offre théoriquement une protection solide pour les personnes migrantes, quels que soient leurs motifs¹⁸⁴⁴ doit être utilisé de concert afin de constituer une protection suffisante¹⁸⁴⁵.

986. L'OIM et le HCR se mettent au diapason de cette nouvelle approche, car celle-ci leur permet de promouvoir les instruments existants relatifs au droit international des droits humains, sans se mettre « en risque » au regard de leurs mandats et compétences (Section I). Parallèlement à cette démarche exploratoire de promotion des droits humains dans le régime climat, le HCR et l'OIM maintiennent parallèlement leur positionnement dans la « gouvernance mondiale » des catastrophes naturelles. Les deux institutions participent ainsi de façon active à la promotion des droits humains dans l'arène de gouvernance des catastrophes naturelles et des risques, forum dans lequel elles sécurisent leur périmètre d'action (Section II).

¹⁸⁴⁴ B. MAYER, F. CREPEAU, « Changement climatique et droits de l'homme des migrants », dans C. CURNIL et C. VLASSOPOULOS (dir.), *Mobilité humaine et environnement du global au local*, Éditions Quae « Nature et société », 2014, p. 36.

¹⁸⁴⁵ M. MOREL, N. DE MOOR, « Migrations climatiques : quel rôle pour le droit international ? », dans *Cultures & Conflits*, n° 88, 2012, article consulté le 30 mars 2021 : <http://journals.openedition.org/conflits/18580>

Section I : Vers une « humanisation » de l'espace des négociations climatiques, une avancée pour l'interprétation de la mobilité d'origine climatique

987. Les organes onusiens de protection des droits humains adoptent une nouvelle lecture des droits humains dans le contexte d'urgence climatique. L'environnementalisation puis la climatisation de la gouvernance internationale des droits humains s'expliquent notamment par le volontarisme du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme (HCDH) ainsi que du Rapporteur spécial des Nations Unies qui jouent un rôle majeur dans cette démarche. Tout en conservant leur appui dans la gouvernance climatique, le HCR et l'OIM coopèrent avec ces organes onusiens des droits humains afin de promouvoir la mobilité humaine dans un nouvel espace de gouvernance (Paragraphe 1). La promotion des droits humains dans l'espace des négociations climatiques s'effectue parallèlement¹⁸⁴⁶. Si elle se traduit par des réalisations concrètes lors de la COP16 à Cancún 2010¹⁸⁴⁷, le manque d'ambition des États est pointé à l'issue de l'adoption de l'Accord de Paris. Le volet opérationnel des droits humains dans les négociations climatiques tend à s'essouffler dans l'ère post-Paris. Si le HCR et l'OIM ont participé à l'humanisation des négociations climatiques, les deux institutions défendent avec pragmatisme les enjeux de mobilité humaine, parfois au détriment de la promotion des droits humains (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. L'environnementalisation du CDH et du HCDH au service de la mobilité climatique promue par le HCR et l'OIM

988. L'humanisation des négociations climatiques s'accompagne d'une intégration des enjeux climatiques par les acteurs de la gouvernance internationale des droits humains. L'intérêt croissant des organes onusiens œuvrant pour la protection des droits humains pour la thématique environnementale a permis son intégration dans un autre espace de gouvernance international. Afin de mieux saisir l'influence de l'environnementalisation des acteurs du champ des droits humains sur le HCR et l'OIM, nous nous intéressons ici aux évolutions de positionnement et de plaidoyer du CDH et du HCDH. Il existe deux types de mécanismes de suivi des droits de l'homme au sein du système des Nations Unies : les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, appelés organes conventionnels, et les organes créés en vertu de la Charte des Nations Unies, dont le CDH¹⁸⁴⁸. Cet organe

¹⁸⁴⁶ C. PERRUSO, « Perspectives d'humanisation des changements climatiques : Réflexions autour de l'Accord de Paris », dans *Revue Droits fondamentaux*, 2016. Consulté en ligne le 27 janvier 2020 : <http://droitsfondamentaux.u-paris2.fr/article/2016/perspectives-humanisation-changementsclimatiquesreflexions-autour-accord-paris>

¹⁸⁴⁷ CIEL, « *Analysis of Human Rights Language in the Cancun Agreements (COP-16)* », Center for Environmental Law, février 2011.

¹⁸⁴⁸ Les dix organes conventionnels, composés de comités d'experts indépendants, surveillent la mise en œuvre des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Les organes créés en vertu de la Charte comprennent le Conseil des droits de l'homme (CDH), les procédures spéciales, l'Examen périodique universel et les enquêtes menées à la demande du Conseil des droits de l'homme. Le HCDH fournit son expertise et son soutien à tous ces différents mécanismes.

intergouvernemental du système des Nations Unies est composé de 47 États membres de l'ONU qui ont la responsabilité de renforcer la promotion et la protection des droits humains¹⁸⁴⁹. Le 18 juin 2007, le CDH a adopté son dispositif de mise en place des institutions afin d'orienter son travail et établir ses axes de travail¹⁸⁵⁰ et ses mécanismes. Les décisions produites par le CDH ne sont pas contraignantes juridiquement, mais contiennent des engagements politiques conséquents.

989. Le CDH est également mandaté pour mettre en œuvre les procédures spéciales¹⁸⁵¹. Ces procédures rassemblent des rapporteurs et des représentants spéciaux, des experts indépendants et des groupes de travail chargés de superviser, d'examiner, de conseiller et de faire rapport publiquement sur des questions thématiques ou les situations des droits de l'homme dans des pays spécifiques¹⁸⁵². Les procédures spéciales ont permis la mise à l'agenda de plusieurs problèmes, dont celui des migrations environnementales, et le développement de nouveaux instruments juridiques, tels que les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays¹⁸⁵³.

990. Parallèlement, le HCDH est mandaté par l'AGNU afin de promouvoir et protéger l'exercice et la pleine réalisation des droits humains inscrits dans la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et les instruments du droit international des droits de l'homme¹⁸⁵⁴. Le mandat du Haut-Commissaire aux droits de l'homme découle de l'adoption, par 171 États de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne pour les droits de l'homme le 25 juin 1993. La Déclaration de Vienne appelle au renforcement et à l'harmonisation des capacités de suivi du système des Nations Unies concernant les droits de l'homme¹⁸⁵⁵. Il a été institutionnalisé à l'issue de la Conférence mondiale de Vienne pour les

¹⁸⁴⁹ Le Conseil des droits de l'homme a été créé à l'issue de l'adoption de la résolution 60/251 de l'AGNU le 15 mars 2006, en remplacement de la Commission des droits de l'homme de 1946. A/ RES/60/251 ; 170 votes en faveur, 4 contre – Israël, USA, Îles Palaos et îles Marshall — et 3 abstentions — Biélorussie, Iran, Venezuela)

¹⁸⁵⁰ OHCHR, Site officiel : « *On compte parmi les processus mis en place l'Examen périodique universel qui sert à évaluer la situation des droits de l'homme dans tous les États Membres des Nations Unies, le Comité consultatif qui est le groupe de réflexion du Conseil et fournit à ce dernier son expertise et ses conseils sur des questions en lien avec les droits de l'homme et la procédure de requête, qui permet aux particuliers et organisations de porter les violations des droits de l'homme à l'attention du Conseil.* ». Article consulté en ligne le 13 septembre 2022 : <https://www.ohchr.org/fr/hr-bodies/hrc/about-council> ».

¹⁸⁵¹ OHCHR, « *Les procédures spéciales du Conseil des Droits de l'Homme* ». Article consulté en ligne le 19 août 2022 : <https://www.ohchr.org/fr/special-procedures-human-rights-council> « *Dans le cadre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, des experts indépendants des droits de l'homme ont pour mandat de rendre compte de la situation des droits de l'homme et de fournir des conseils en la matière du point de vue d'un thème ou d'un pays particulier. Ils ne perçoivent aucune rémunération et sont élus pour un mandat de trois ans, qui peut être reconduit pour trois années supplémentaires. En septembre 2020, on dénombrait 45 mandats thématiques et 13 mandats par pays. Avec l'appui du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales : mènent des visites dans les pays ; s'occupent de cas individuels de violations signalées et de préoccupations de nature générale en envoyant des communications aux États et à d'autres entités ; mènent des études thématiques annuelles, recherchent des informations au moyen d'appels à contributions et organisent des consultations d'experts ; contribuent à l'élaboration des normes internationales relatives aux droits de l'homme ; s'impliquent dans des activités de plaidoyer et de sensibilisation du public, et fournissent des conseils pour la coopération technique* ».

¹⁸⁵² OHCHR, Site officiel consulté le 13 septembre 2022 : <https://www.ohchr.org/fr/hr-bodies/hrc/about-council>

¹⁸⁵³ C. COURNIL, B. MAYER, *Les migrations environnementales, enjeux et gouvernance*, op. cit., p. 95.

¹⁸⁵⁴ CDH, Site officiel : <https://www.ohchr.org/fr/hr-bodies/hrc/about-council>

¹⁸⁵⁵ CDH, Site officiel consulté le 13 septembre 2022 <https://www.ohchr.org/fr/hr-bodies/hrc/about-council> : « *promouvoir et protéger tous les droits de l'homme pour tous ; recommander que les organismes des Nations*

droits de l'homme le 20 décembre 1993. Le Haut-Commissaire est rattaché directement au SGNU.

991. En parallèle des premières références relatives aux droits humains dans les textes du régime climat, la question environnementale suscite l'intérêt de ces deux acteurs. Dès 2007, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme témoigne de son intérêt pour la thématique du changement climatique et les droits humains en intervenant sur le sujet lors de la COP 13 de Bali¹⁸⁵⁶. En 2012, John Knox est nommé en tant qu'expert indépendant pour travailler sur ces enjeux et devient en 2015 le premier rapporteur spécial pour les droits de l'Homme et l'environnement. Sa nomination au poste de rapporteur indépendant des droits de l'homme et l'environnement a contribué à diffuser les préoccupations liées à la protection des droits humains dans de nouveaux forums multilatéraux (A). Le HCR et l'OIM accueillent avec intérêt l'environnementalisation de ces nouveaux acteurs et s'investissent stratégiquement dans ce nouvel espace de gouvernance afin de promouvoir les enjeux de mobilité (B).

A) L'intégration, par le CDH et le HCDH des enjeux environnementaux à la grille de lecture des droits humains

992. Le système onusien des droits humains s'est saisi des changements climatiques au regard de l'impact négatif que ces derniers peuvent avoir sur l'exercice des droits humains. Il agit sur la climatisation des droits humains à la fois en élargissant la portée des obligations relatives aux droits humains face aux impacts négatifs des changements climatiques et en jouant un rôle important de rôle de catalyseur¹⁸⁵⁷. Les juristes Camila Perruso et Christel Cournil observent l'interaction de la gouvernance des droits humains avec le régime climat dans le cadre des activités des organes onusiens des droits humains¹⁸⁵⁸. Alors que le CDH appréhende la question environnementale dans ses résolutions (1), c'est au moyen du volontarisme de rapporteurs spéciaux que la question s'est institutionnalisée (2).

Unies améliorent la promotion et la protection de tous les droits de l'homme ; promouvoir et protéger le droit au développement ; apporter une assistance technique aux États afin d'appuyer les activités dans le domaine des droits de l'homme ; coordonner les programmes des Nations Unies relatifs à l'éducation et à l'information dans le domaine des droits de l'homme ; contribuer activement à écarter les obstacles qui entravent la réalisation des droits de l'homme ainsi qu'à empêcher que les violations des droits de l'homme ne persistent ; engager un dialogue avec les gouvernements afin de garantir le respect de tous les droits de l'homme ; renforcer la coopération internationale visant à promouvoir et à défendre tous les droits de l'homme ; coordonner les activités touchant la promotion et la protection des droits de l'homme dans l'ensemble du système des Nations Unies ; rationaliser, adapter, renforcer et simplifier les mécanismes des Nations Unies ».

¹⁸⁵⁶ CDH, Communiqué de presse « *Le conseil des droits de l'Homme tient une réunion-débat sur les changements climatiques et les droits de l'Homme* », 15 juin 2009 : <https://www.ohchr.org/fr/press-releases/2009/10/human-rights-council-holds-panel-discussion-climate-change-and-human-rights>

¹⁸⁵⁷ C. COURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur l'humanisation des changements climatiques et la climatisation des droits de l'Homme. Émergence et pertinence », *op. cit.*, p. 16.

¹⁸⁵⁸ *Ibid.*, p. 18.

1) *L'environnementalisation du Conseil des Droits de l'Homme*

993. L'approche de la question environnementale à l'aune des droits humains s'installe dans les années 2000¹⁸⁵⁹. Dès 2004, la Commission des droits de l'Homme évoque les changements climatiques au sein de ses travaux sur les droits humains et l'environnement comme faisant partie intégrante du développement durable¹⁸⁶⁰. Ces liens sont de nouveau inscrits à l'agenda des Nations Unies lors des discussions relatives à la Déclaration de Malé, adoptée en 2007 par les petits États insulaires, qui demandaient la reconnaissance de liens entre les droits de l'Homme et les changements climatiques¹⁸⁶¹.

994. Le CDH a abordé l'impact du changement climatique dans le cadre de ses travaux généraux sur les droits humains et l'environnement ainsi que dans certaines Résolutions. Dans sa première Résolution du 28 mars 2008, le CDH reconnaît la menace immédiate et de grande ampleur que constitue le changement climatique¹⁸⁶². En 2009, il commande un rapport plus poussé sur le lien entre le changement climatique et les droits humains et adopte une deuxième résolution le 25 mars, mesurant l'impact du dérèglement climatique sur les droits humains¹⁸⁶³. Il souligne la vulnérabilité des personnes comme un facteur d'exposition aux conséquences néfastes du changement climatique. Le CDH a ensuite décidé de poursuivre et de consolider ces discussions en creusant tant les limites que le potentiel de l'approche fondée sur les droits de l'Homme des changements climatiques¹⁸⁶⁴.

995. La troisième résolution a été déposée par les Philippines et le Bangladesh, avec le soutien des Maldives, Allemagne, Espagne en 2011¹⁸⁶⁵. Elle consistait à mettre en valeur les obligations des droits de l'Homme en tant qu'outil de renforcement de la connaissance, facilitant la prise de décisions politiques nationales et internationales dans le domaine du changement climatique. Dans sa quatrième résolution de 2014, le CDH insiste sur la nécessité de renforcer le dialogue et la coopération, la mobilisation des ressources financières ou encore le transfert de technologie¹⁸⁶⁶. Les résolutions ont notamment permis d'établir des analyses relatives aux menaces de violations des droits humains en lien avec le changement

¹⁸⁵⁹ C. PERRUSO, « L'affirmation d'un droit à un environnement propre, sain et durable, universel », dans *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, 2021. Article consulté en ligne le 5 octobre 2022 : <http://journals.openedition.org/revdh/13063>

¹⁸⁶⁰ *Ibid.* p. 5 : « Auparavant, l'ancienne Commission des droits de l'homme avait déjà noté le lien entre les droits de l'homme et le changement climatique lors de son étude sur les droits de l'homme et l'environnement comme la part du développement durable, E/CN.4/2004/87, 6 février 2004 et E/CN.4/2005/96, 19 janvier 2005 ».

¹⁸⁶¹ Déclaration de Malé sur la dimension humaine du changement climatique global, adoptée par des représentants des petites îles insulaires à la République des Maldives, 14 novembre 2007 : « *La Déclaration de Malé évoque la nécessité de prendre en compte les droits humains lors de l'adoption des mesures d'atténuation et d'adaptation* ».

¹⁸⁶² Résolution A/HRC/RES/7/23, *op. cit.*

¹⁸⁶³ Résolution A/HRC/RES/10/4, 25 mars 2009.

¹⁸⁶⁴ C. COURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur l'humanisation des changements climatiques et la climatisation des droits de l'Homme. Émergence et pertinence », *op. cit.*, p. 21.

¹⁸⁶⁵ Résolution A/HRC/RES/18/22, 30 septembre 2011

¹⁸⁶⁶ Résolution A/HRC/RES/26/27, 25 juin 2014.

climatique¹⁸⁶⁷. S'il apparaît sur la réserve dans un premier temps, le CDH a confirmé sa trajectoire de climatisation en 2014. Sur le plan opérationnel et de la communication, le CDH participe aux négociations climatiques ainsi qu'aux conférences relatives à la protection de la biodiversité¹⁸⁶⁸. En 2014, il publie une lettre à l'intention du Secrétariat de la CCNUCC dans laquelle il demande aux États parties de reconnaître le changement climatique comme une menace à l'épanouissement et la protection des droits humains prévus par le droit international.

996. La prise en compte des droits humains dans le cadre des enjeux climatiques est considérée par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits humains comme étant une « *approche fondée sur les droits de l'homme dans les négociations, les politiques et les mesures relatives au changement climatique* »¹⁸⁶⁹. En plus de l'élaboration de politiques et programmes climatiques conformes aux droits humains, cette approche permet de réinterroger la légitimité et l'opportunité de certaines stratégies d'adaptation à l'aune des droits humains consacrés¹⁸⁷⁰. En amont de la COP21, le CDH a également adopté une cinquième résolution, dans laquelle il appelle à la constitution d'un groupe de discussion et d'une étude analytique sur les impacts du changement climatique sur la jouissance du droit à la santé¹⁸⁷¹.

997. Le CDH se saisit de la question des déplacements de population liés au changement climatique et des conséquences en matière de droits humains à l'issue de la COP21. Il s'intéresse à l'action de l'équipe spéciale sur les déplacements de population qui vient en appui au Comité exécutif du Mécanisme de Varsovie¹⁸⁷². Le CDH a reconnu la nécessité d'apporter une réponse internationale coordonnée et fondée sur les droits humains afin de répondre aux besoins et risques spécifiques des personnes migrantes en situation de vulnérabilité¹⁸⁷³. En juillet 2017, le CDH a adopté la résolution A/HRC/RES/35/20 relative aux droits humains et au changement climatique qui prend en compte les migrants et les personnes déplacées dans le contexte du changement climatique, en prenant appui sur le travail réalisé par la division MECC de l'OIM dans le préambule de sa résolution¹⁸⁷⁴. Le CDH participe pleinement à la promotion de climatisation des droits de l'Homme, et à la logique historique du développement du droit

¹⁸⁶⁷ C. COURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur l'humanisation des changements climatiques et la climatisation des droits de l'Homme. Émergence et pertinence », *op. cit.*, p. 21.

¹⁸⁶⁸ Ainsi le HCDH a participé à la Conférence Rio+20 qui a conduit à l'intégration de références aux droits de l'homme dans le document final *L'avenir que nous voulons*. Nos activités de plaidoyer et le travail des mécanismes relevant des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme ont contribué à l'inclusion des droits de l'homme et de l'objectif mondial de 1,5 °C dans l'Accord de Paris.

¹⁸⁶⁹ C. COURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur l'humanisation des changements climatiques et la climatisation des droits de l'Homme. Émergence et pertinence », *op. cit.*, p. 2

¹⁸⁷⁰ *Ibid.*, p. 3.

¹⁸⁷¹ CDH, Résolution A/HRC/29/15, 2 juillet 2015

¹⁸⁷² CDH, Annual report of the United-Nations High-Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High-Commissioner and the Secretary general, « *The slow onset effects of climate change and human rights protection for cross-border migrants* », A/HRC/37. CRP.4, 22 mars 2018, p.59.

¹⁸⁷³ CDH, « *Protection of the Human Rights of Migrants : The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* », A/HRC/RES/35/17, Préambule.

¹⁸⁷⁴ CDH, Résolution A/HRC/RES/35/20, « Droits de l'homme et le changement climatique », juillet 2017.

international du changement climatique¹⁸⁷⁵. Notons que cette approche souffre d'une limite : l'État n'est tenu des obligations des droits de l'Homme que dans les limites de sa juridiction¹⁸⁷⁶.

2) *Le volontarisme des rapporteurs spéciaux des Nations Unies pour les questions environnementales et climatiques*

998. En tant que représentant du SGNU pour les droits humains des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, Walter Kälin a joué un rôle moteur dans l'inscription des migrations climatiques, au moyen des procédures spéciales¹⁸⁷⁷. Il a attiré l'attention des États sur le manque de connaissance et le « vide normatif » relatif aux personnes déplacées par des phénomènes environnementaux¹⁸⁷⁸. À la demande du CDH, le Haut-Commissaire des droits de l'homme a inscrit à son agenda de travail la thématique climatique en organisant un panel d'experts sur ces sujets le 15 juin 2009¹⁸⁷⁹.

998. Mandaté pour produire un rapport sur la relation entre les droits de l'homme et le changement climatique, Walter Kälin atteste que le dérèglement climatique peut être à l'origine de violation de droits humains et encourage vivement les acteurs humanitaires et les États à mettre au point des outils permettant une meilleure couverture et un suivi efficace des besoins des personnes déplacées. La même année, il s'adresse à l'AGNU en soulignant les effets anticipés du changement climatique sur les déplacements de population et invite les États à aborder cette question lors des négociations climatiques¹⁸⁸⁰.

999. François Crépeau, nommé rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants en 2011, a également contribué à la mise à l'agenda des migrations environnementales grâce aux procédures spéciales. Dès 2012, il consacre son premier rapport à l'AGNU à la question des migrations liées au changement climatique et s'intéresse davantage aux problématiques liées à la dimension internationale de la mobilité. Il souligne la nécessité de prendre en compte « *ceux qui sont les plus vulnérables face aux risques des changements climatiques ont souvent le moins de possibilités de migrer* »¹⁸⁸¹. Le rapport invite les États à adopter des politiques nationales et des formes de coopération régionale incluant le droit international des droits humains.

¹⁸⁷⁵ C. COURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur l'humanisation des changements climatiques et la climatisation des droits de l'Homme. Émergence et pertinence », *op. cit.*, p. 19.

¹⁸⁷⁶ *Ibid*, p. 20 : « *Ce que rappelle la Cour interaméricaine des droits de l'Homme dans un avis du 15 novembre 2017 "Environnement et les droits de l'Homme"* ».

¹⁸⁷⁷ CDH, « *Mr. Walter Kälin, Representative of the Secretary-General (2004-2010) Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons* », Article consulté en ligne le 15 septembre 2022 : <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-internally-displaced-persons/mr-walter-kalin-representative-secretary-general-2004-2010>

¹⁸⁷⁸ C. COURNIL, B. MAYER, *Les migrations environnementales, enjeux et gouvernance*, *op. cit.*, p.96.

¹⁸⁷⁹ *Ibid*, p. 96.

¹⁸⁸⁰ *Ibid*, pp. 96-97.

¹⁸⁸¹ F. CREPEAU, « *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants* », 13 août 2012, A/67/299, § 48.

1000. Au-delà du phénomène d’environnementalisation de ses résolutions, le CDH a confirmé son intérêt pour la question en nommant John Knox « premier expert indépendant sur les droits de l’homme et l’environnement »¹⁸⁸² en 2012. Ce dernier fut mandaté afin d’étudier les obligations relatives aux droits de l’homme en se rapportant aux moyens de bénéficier d’un environnement sûr, propre, sain et durable, et d’identifier les bonnes pratiques dans leur utilisation. Dans les conclusions de son rapport de juin 2014¹⁸⁸³, John Knox estimait que les dommages environnementaux pouvaient interférer avec les droits de l’homme et que les États avaient des obligations se rapportant à la protection de l’environnement sur la base de leurs engagements existants en vertu des lois internationales sur les droits de l’homme¹⁸⁸⁴.

1001. John Knox entreprit un travail volontariste de diffusion de la question environnementale dans la sphère des rapporteurs spéciaux des Nations Unies. En 2014, dans le contexte des sessions préparatoires de la plateforme de Durban, les rapporteurs spéciaux ont diffusé une lettre ouverte¹⁸⁸⁵ aux États Parties à la CCNUCC. Les rapporteurs reprirent, dans leur argumentaire, les principales conclusions du dernier rapport du GIEC pour appeler à la reconnaissance des effets néfastes des changements climatiques sur les droits humains et à adopter des mesures d’atténuation et d’adaptation ambitieuses conformes aux standards des droits humains.

1002. En 2015, le CDH prolongea le mandat de J. Knox pour trois ans supplémentaires et transforme son titre en celui de « *Rapporteur spécial sur les droits de l’homme et l’environnement* ». Le rôle du Rapporteur spécial est d’identifier de bonnes pratiques dans l’utilisation des obligations relatives aux droits de l’homme se rapportant à la protection de l’environnement et de rendre ces principes opérationnels¹⁸⁸⁶. John Knox a mené une « activité

¹⁸⁸² United Nations Human Rights Special Rapporteur, « *Special Rapporteur on human rights and the environment* », Site officiel consulté en ligne le 16 septembre 2022 : <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-environment>

¹⁸⁸³ United Nations Human Rights Council, Special Procedure, “*Mapping Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, focus report on human rights and climate change*”, June 2014. Dans ses conclusions, John Knox atteste que « *les États ont des obligations procédurales d’évaluer l’impact environnemental sur les droits de l’homme, de rendre publique l’information sur l’environnement, de faciliter la participation à la prise de décision environnementale, et de fournir des solutions de recours. Les États ont également des obligations substantielles d’adopter un cadre juridique et institutionnel protégeant contre les dommages environnementaux qui interfèrent avec la jouissance des droits de l’homme, y compris les dommages causés par les acteurs privés. L’obligation de protéger les droits de l’homme contre les dommages environnementaux n’exige pas que les États interdisent toutes les activités qui pourraient causer une dégradation de l’environnement. Il est à la discrétion des États de trouver un équilibre entre la protection de l’environnement et d’autres intérêts sociétaux légitimes. Mais l’équilibre ne peut pas être raisonnable, ou résulter en une atteinte injustifiée et probable aux droits de l’homme. En évaluant si cet équilibre est raisonnable, les normes sanitaires nationales et internationales peuvent être particulièrement pertinentes* ».

¹⁸⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁸⁵ Une lettre ouverte de la part des titulaires de mandat au titre de Procédures Spéciales du Conseil des droits de l’Homme adressé e aux États parties à la Convention — cadre des Nations Unies sur les changements climatiques à l’occasion de la réunion du Groupe de travail ad hoc sur l’application effective de la Déclaration et du Programme d’action de Durban à Bonn (20-25 octobre 2014), *A new climate change agreement must include human rights protections for all* (27 octobre 2014), Disponible sur Internet : <http://srenvironment.org/wp-content/uploads/2014/10/Letter-to-UNFCCC-FINAL.pdf>.

¹⁸⁸⁶ OHCHR, « *Good Practices of human rights and the environment report* », article consulté en ligne le 12 septembre 2022 : <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-environment/good-practices-human-rights-and-environment-report>

doctrinale » sur la relation des différentes obligations relatives aux droits humains se rapportant aux changements climatiques¹⁸⁸⁷. Dans son rapport du 1^{er} février 2016¹⁸⁸⁸, il évoqua les atteintes aux droits humains causées par le Mécanisme de Développement Propre, dénoncées par le PNUE¹⁸⁸⁹. Il soulignait également la nécessité d'uniformiser et de réviser les garanties des différents fonds climatiques et autres mécanismes utilisés pour financer des projets d'atténuation et d'adaptation, afin que ces derniers tiennent pleinement compte des considérations relatives aux droits de l'homme¹⁸⁹⁰.

1003. Le CDH a renforcé la crédibilité et la légitimité du Rapporteur spécial sur les droits humains et l'environnement dans une nouvelle résolution le 13 octobre 2021¹⁸⁹¹. Ian Fry, nouveau Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des changements climatiques a commencé son mandat le 1^{er} mai 2022¹⁸⁹². Il a pour mission de faire des recommandations afin de traiter et prévenir l'influence des effets néfastes du changement sur l'exercice plein et effectif des droits humains. Il défend une augmentation des moyens mis en œuvre pour l'adaptation par la communauté internationale afin de venir en aide aux populations les plus vulnérables. Parmi ses axes de travail¹⁸⁹³, Ian Fry entend notamment promouvoir le dialogue interactif quant à l'opérationnalisation du volet « pertes et préjudices »¹⁸⁹⁴ des négociations climatiques et des programmes d'adaptation et d'atténuation¹⁸⁹⁵ incluant la protection des droits humains sans effets négatifs¹⁸⁹⁶.

¹⁸⁸⁷ C. COURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur l'humanisation des changements climatiques et la climatisation des droits de l'Homme. Émergence et pertinence », *op. cit.*, pp. 19-20.

¹⁸⁸⁸ CDH, A/HRC/31/52, « Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable », 1^{er} février 2016.

¹⁸⁸⁹ PNUE, « *Climate Change and Human Rights* », décembre 2015. Rapport accessible en ligne : www.unep.org/NewsCentre/default.aspx?DocumentID=26856&ArticleID=35630.

¹⁸⁹⁰ CDH, A/HRC/31/52, « Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable », *op. cit.*

¹⁸⁹¹ CDH, A/HRC/RES/48/14, « Mandat du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des changements climatiques », 13 octobre 2021.

¹⁸⁹² HCDH, site officiel, « Le nouvel expert des changements climatiques est prêt à transmettre sa passion et son expérience », 29 avril 2022, « Négociateur de longue date pour les États insulaires du Pacifique dans le cadre des accords internationaux sur le climat, Ian Fry croit fermement à la nécessité d'une action équitable et ambitieuse pour aider les communautés vulnérables déplacées en raison des changements climatiques. Il a plusieurs dizaines d'années d'expérience dans la défense des communautés vulnérables face aux conséquences désastreuses des changements climatiques extrêmes » Article consulté en ligne le 5 septembre 2022 : <https://www.ohchr.org/fr/stories/2022/04/climate-change-expert-brings-passion-experience-new-post>

¹⁸⁹³ I. FRY, « 8 preliminary key themes for my mandate », 13 mai 2022, article consulté en ligne <https://srclimatechange.medium.com/8-preliminary-key-themes-for-my-mandate-8337cea748c>

¹⁸⁹⁴ *Ibid.* « La question des pertes et dommages est fermement intégrée à l'Accord de Paris à travers l'article 8, mais les progrès ont été lents en raison de la réticence de certains pays à aborder cette question. Je souhaite placer cette question sous l'angle des droits de l'homme et explorer ce qui est nécessaire pour faire avancer les questions relatives au financement des pertes et dommages ». Traduction de l'auteur.

¹⁸⁹⁵ *Ibid.* « Le troisième axe de travail de mon mandat concerne la transition juste. Nous savons qu'à mesure que les pays avancent dans leurs contributions déterminées au niveau national dans le cadre de l'accord de Paris, les personnes travaillant dans l'industrie des combustibles fossiles chercheront de nouvelles options d'emploi. Le droit fondamental au travail sera remis en question et nous devons trouver des solutions pour aider ces personnes à s'orienter vers des emplois liés aux économies d'énergie durable et renouvelable ». Traduction de l'auteur.

¹⁸⁹⁶ *Ibid.* « L'examen des implications en matière de droits de l'homme des réponses techniques au changement climatique est un autre thème sur lequel je me pencherai. Nous savons que certaines mesures d'atténuation dites

B) L’insertion du HCR et de l’OIM dans la gouvernance des droits humains à des fins stratégiques

1004. Les instruments du droit international des droits humains ont été identifiés par le HCR et l’OIM comme des instruments opérants et pertinents dans la lecture de la mobilité climatique¹⁸⁹⁷. Dans un rapport de 2014, l’OIM affirme que les droits humains « *restent le principal ensemble d’instruments offrant une protection pertinente aux personnes devant se déplacer en raison d’événements ou de processus environnementaux* »¹⁸⁹⁸. Le HCR reconnaît également la nécessité de prendre en compte les droits humains dans l’élaboration et la compatibilité de ses politiques internes. L’interprétation des droits humains à l’aune de la question environnementale s’est progressivement installée dans le discours, les travaux et partenariats du HCR et de l’OIM. Elles s’approprient le vocable des droits humains en matière de déplacements forcés causés par des facteurs environnementaux et climatiques (1). En 2018, l’adoption de la résolution 48/13 du CDH relative au droit à un environnement sain est saluée par le HCR et l’OIM comme une avancée pour les droits humains et un moyen de concourir à la réduction des déplacements forcés de population (2).

1) L’appropriation du vocable des droits humains par le HCR et l’OIM au regard des enjeux de mobilité

1005. Les États rédacteurs de la Convention de Genève de 1951 ont inscrit, dans le Préambule, une référence à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des Droits de l’Homme approuvée le 10 décembre 1948 par l’AGNU qui affirment que « les êtres humains, sans distinction, doivent jouir des droits humains et des libertés fondamentales »¹⁸⁹⁹. Le Haut-Commissaire au HCR a pour mandat de diriger et de coordonner l’action internationale pour protéger les réfugiés en assurant « le respect de leurs droits »¹⁹⁰⁰.

1006. L’intégration, par le HCR, de la reconnaissance et du vocable des droits humains semble aller de soi. Dans une communication publiée en 2011 à l’occasion des 60 ans de la Convention de Genève, le HCR relève que « *Le droit international des droits humains établit la base d’un certain nombre de formes de protection complémentaire [...] dans le contexte actuel, les droits les plus pertinents sont l’interdiction du renvoi vers un risque réel de privation arbitraire de la vie, ou vers un traitement inhumain ou dégradant* »¹⁹⁰¹. En matière de mobilité liée au changement climatique, le HCR considère que les réponses aux déplacements doivent

techniques, telles que la géo-ingénierie, sont susceptibles d’avoir des répercussions importantes sur les droits humains ». Traduction de l’auteur.

¹⁸⁹⁷ S. NASH, « Negotiating Migration in the Context of Climate Change », *op. cit.*, p.159.

¹⁸⁹⁸ OIM, « *Outlook on migration, environment and climate change* », *op. cit.*, p. 36. Article consulté en ligne le 20 août 2022 : https://publications.iom.int/system/files/pdf/mecc_outlook.pdf

¹⁸⁹⁹ Convention de Genève du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés entrée en vigueur le 22 avril 1954, Préambule.

¹⁹⁰⁰ ONU, « *Le Haut-Commissariat aux Réfugiés* », article consulté en ligne le 20 août 2022 : <https://www.un.org/youthenvoy/fr/2013/09/haut-commissariat-nations-unies-les-refugiés/>

¹⁹⁰¹ HCR, « *Le HCR fête le 60^e anniversaire de la Convention relative au statut des réfugiés* », 28 juillet 2011. Article consulté en ligne le 20 août 2022 : <https://www.unhcr.org/fr/news/press/2011/7/4e310789c/hcr-fete-60e-anniversaire-convention-relative-statut-refugiés.html>

être guidées par les principes fondamentaux d'humanité, de dignité humaine, de droits de l'homme et de coopération internationale.

1007. En dépit de la fragmentation du droit international des migrations, les migrants sont protégés par diverses branches du droit international conformément à leurs champs d'application respectifs, notamment le droit international des droits de l'homme et, pour ce qui est des réfugiés et des demandeurs d'asile, le droit international des réfugiés. Ces branches du droit demeurent applicables dans les situations de conflit armé¹⁹⁰². Les migrants sont également protégés par le droit interne de l'État dans lequel ils se trouvent. Lorsqu'ils résident ou sont en transit sur le territoire d'un État en proie à un conflit armé¹⁹⁰³, ils sont aussi protégés par le droit international humanitaire¹⁹⁰⁴. Pourtant, au regard de l'acte constitutif de l'OIM, l'institution internationale la plus « légitime » sur les enjeux de politiques migratoires internationales, la prise en compte des droits humains semble moins évidente.

1008. Le rôle principal de cette organisation est de fournir des services aux États et elle n'a pas de mandat spécifique de protection des droits des migrants. En 2013, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants constate : « *L'organisation est dans une large mesure opérationnelle pour ce qui est de son mandat, agissant essentiellement comme fournisseur de services, sans mandat de protection juridique dans sa Constitution* »¹⁹⁰⁵. Les cinq objectifs inclus dans l'acte constitutif de l'OIM sont relatifs au transfert organisé des migrants et des réfugiés, à la fourniture de « services de migration » aux États et à l'offre d'un

¹⁹⁰² C.I.J., Avis consultatif relatif à la Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, Recueil 1996, 8 juillet 1996, par. 25 ; C.I.J., Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif du 9 juillet 2004, C.I.J. Recueil 2004, par. 106 ; C.I.J., Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda), arrêt du 19 décembre 2005, C.I.J. Recueil 2005, par. 216, voir aussi HCDH, « *La protection juridique internationale des droits de l'homme dans les conflits armés* », New York et Genève, 2011, disponible sur :

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_in_armed_conflict_FR.pdf.

¹⁹⁰³ Pour la définition des conflits armés internationaux et non internationaux conformément au DIH, voir art. 2 et 3 communs aux quatre Conventions de Genève ; Protocole I additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (PA I), RTNU, vol. 1125, p. 271, 8 juin 1977 (entré en vigueur le 7 décembre 1978), art.1, par. 4 ; Protocole II additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (PA II), RTNU, vol. 1125, p. 649, 8 juin 1977 (entré en vigueur le 7 décembre 1978), art. 1. Voir également CICR, Commentaire de la Première Convention de Genève : Convention (I) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 2e édition, 2016 (CICR, Commentaire de la CG I), commentaire des articles 2 et 3 communs, disponible sur : <https://ihl-databases.icrc.org/dih/full/CGI-commentaire> ; CICR, « Comment le terme “conflit armé” est-il défini en droit international humanitaire ? », prise de position, mars 2008, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/article/other/armed-conflict-article-170308.htm> ; CICR, Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains, 31IC/11/5.1.2, octobre 2011 (Rapport sur les défis publié par le CICR en 2011), pp. 8-14, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/report/31-international-conference-ihl-challengesreport-2011-10-31.htm> ; CICR, Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains, 32IC/15/11, octobre 2015 (Rapport sur les défis publié par le CICR en 2015), pp. 9-21, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/document/le-droit-international-humanitaire-et-les-defisposes-par-les-conflits-armes-contemporains>.

¹⁹⁰⁴ H. OBREGON GIESEKEN, « La protection des migrants selon le droit international humanitaire », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, volume 99, Sélection française 2017, p. 97.

¹⁹⁰⁵ F. CREPEAU, « Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants », *op. cit.*, p. 134, supra note 150 : « *IOM does not have a comprehensive mandate on migration issues. It especially lacks a legal protection mandate enshrined in its Constitution, or a clear transversal policy on protection* ».

forum de discussion international sur les migrations¹⁹⁰⁶. Cette absence de référence explicite aux instruments du droit international des droits humains alors même que l'OIM « *se conforme aux lois et règlements ainsi qu'à la politique des États intéressés* »¹⁹⁰⁷ peut être interprétée comme un blanc-seing accordé aux États¹⁹⁰⁸. Dans les faits, l'OIM a été plusieurs fois sous le feu de critiques relatives à son absence de prise en considération des droits humains des migrants dans le cadre de ses programmes de retours volontaires assistés ou sa participation à des initiatives à des programmes de gestion des frontières¹⁹⁰⁹.

1009. Cette lacune doit cependant être nuancée. Bien que les droits humains ne soient pas inscrits dans la Constitution de l'OIM, ils sont mentionnés régulièrement dans les programmes de l'organisation. L'OIM joue un rôle important dans la promotion des droits des migrants sur le terrain. De plus, son absence de mandat ne l'empêche pas, actuellement, de mener cette action bénéfique. Les universitaires Elspeth Guild, Stefanie Grant et Kees Groenendijk analysent cette dualité : « *le respect des droits de l'homme est souvent inclus dans les projets de l'OIM, mais ils ne constituent pas un axe central de sa Constitution* »¹⁹¹⁰. L'adoption à l'unanimité par les États membres de l'OIM de la résolution 1243¹⁹¹¹ dans laquelle l'organisation reconnaissait ses obligations par le biais de ses règles internes a marqué une nouvelle étape dans la prise en compte des droits de l'homme. Ce virage progressif vers l'inclusion des questions de protection et du langage des droits de l'homme dans ses stratégies et documents politiques s'explique notamment par l'intensification des relations entre l'ONU et l'OIM, en amont de l'Accord de 2016¹⁹¹².

1010. La crédibilisation et l'intégration des enjeux de droits humains dans la lecture de la migration climatique comportent plusieurs intérêts stratégiques pour le HCR et l'OIM. Cette approche leur permet de promouvoir des instruments du droit international des droits humains existants et de les lier à la mobilité environnementale et climatique. La labellisation « droits humains compatibles » du HCR et de l'OIM est stratégique pour la réputation des deux institutions. Ainsi, l'OIM fait valoir que « les droits humains demeurent les principaux instruments offrant une protection aux personnes qui doivent se déplacer en raison d'événements ou de processus environnementaux »¹⁹¹³ et promeut une approche de la migration fondée sur les droits humains. Dans son rapport annuel de 2017, le HCR souligne l'intégration

¹⁹⁰⁶ OIM, « *Constitution et textes fondamentaux, 2e éd.* », 2017, pp. 6-7.

¹⁹⁰⁷ *Ibid.*, p. 8.

¹⁹⁰⁸ E. GUILD, S. GRANT, K. GROENENDIJK, « IOM and the UN: Unfinished Business », *op. cit.*, p. 4. Article consulté en ligne le 1^{er} février 2021 : « *The lack of an express IOM mandate in the field of human rights [...] is made more problematic by the primacy which the Constitution gives to national law and policies, and the absence of any reference to international law* ».

¹⁹⁰⁹ OIM, « *Stratégie régionale de l'OIM 2020-2024 pour l'Asie et le Pacifique* », 2020, p. 20 : « *L'OIM soutiendra les gouvernements dans la réalisation d'amélioration technologiques et des infrastructures nécessaires en matière de systèmes d'information sur la gestion des frontières, capacités améliorée de collecte et de gestion des données biographiques et biométriques des mouvements de population transfrontaliers* ».

¹⁹¹⁰ E. GUILD, S. GRANT, K. GROENENDIJK, « IOM and the UN: Unfinished Business », *op. cit.*, supra note 396 : « *a change to IOM's Constitution to include a clear commitment to promoting and respecting UN human rights standards would be very valuable* ».

¹⁹¹¹ OIM, MC/2362, « *Migration Crisis Operational Framework Resolution* », 27 Novembre 2012.

¹⁹¹² H-P. AUST H., L. RIEMER, « A Human Rights Due Diligence Policy for IOM ? », *op. cit.*, pp. 90-120.

¹⁹¹³ S. NASH, « Negotiating migration in the context of climate change: international policy and discourse », *op. cit.*, pp. 158-160.

des droits humains dans les politiques de réponse aux déplacements de population liés au changement climatique, et reconnaît la nécessité d'intégrer l'approche des droits humains dans la cohérence de sa politique globale en matière climatique¹⁹¹⁴.

1011. En mars 2022, le HCR, l'OIM et le HCDH publient conjointement un rapport consacré au changement climatique, aux mobilités et aux droits humains. Dans ce rapport, les trois institutions insistent sur l'importance des bonnes pratiques « environnementales » afin de garantir le respect des droits humains¹⁹¹⁵ et, plus spécifiquement, la protection des droits humains lors de la migration¹⁹¹⁶. Si la « compatibilité » de leurs actions et programmes avec le droit international des droits humains est invoquée par le HCR et l'OIM, la politologue Sarah Nash observe que celle-ci n'est pas clairement définie, notamment en matière de politique sur le changement climatique. Elle relève l'absence de déclarations ou d'informations supplémentaires relatives à la mention « basée sur les droits ». Les diverses approches de la relation entre migration et changement climatique développées par le HCR et l'OIM semblent davantage s'inscrire dans une approche globale « des droits »¹⁹¹⁷ et non spécifiquement des droits humains.

2) *La reconnaissance du droit à un environnement sain, un instrument supplémentaire de protection des personnes déplacées pour le HCR et l'OIM*

1012. En 2016, John Knox, alors Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'environnement déclarait¹⁹¹⁸ : « *les États ont l'obligation de protéger les atteintes aux droits de l'Homme résultant des changements climatiques, conséquence de l'obligation de protéger à laquelle ils sont tenus pour les préjudices liés à l'environnement de manière générale* ». Lors de la présentation de son dernier rapport et de ses principes-cadres relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement à l'AGNU en 2018, John Knox a encouragé les États à reconnaître le droit à un environnement sain sur le plan universel. David Boyd, succédant à John Knox, s'inscrit dans la poursuite de cette dynamique et continue à rédiger des rapports thématiques, à consulter des acteurs et à les mobiliser. Les procédures spéciales soutenues par

¹⁹¹⁴ HCR, « *Overview, climate change and disaster displacement an overview of UNHCR's role* », *op. cit.*, p. 5.

¹⁹¹⁵ HCR, « *Climate Change, Displacement and Human Rights* », mars 2022, p. 4.

¹⁹¹⁶ *Ibid.* « *Faciliter les voies de migration régulière pour prévenir les déplacements et protéger les droits de l'homme : le HCDH a dirigé les orientations des Nations Unies pour assurer la protection des droits de l'homme des migrants en situation de vulnérabilité de l'homme des migrants en situation de vulnérabilité, y compris ceux qui sont contraints de se déplacer en raison des effets néfastes du changement climatique, pour aider les États à concevoir des voies de migration régulière dans ce contexte, et pour mettre en œuvre les engagements connexes du Pacte mondial pour l'environnement [...] Par exemple, le Bureau met en œuvre un projet dans la région du Sahel, axé sur la Mauritanie, le Niger et le Nigeria afin d'identifier les lacunes en matière de protection des communautés touchées par le changement climatique et la migration et afin de renforcer la capacité des acteurs locaux, nationaux et régionaux à identifier les mesures qui permettront [aux populations] de jouir de leurs droits* ». Traduction de l'auteur.

¹⁹¹⁷ S. NASH, « *Negotiating Migration in the Context of Climate Change* », *op. cit.*, p.159.

¹⁹¹⁸ CDH, A/HRC/31/52, « *Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable* », *op. cit.*, § 37

les rapporteurs spéciaux des Nations Unies ont indiscutablement favorisé une large maturation de ce droit¹⁹¹⁹.

1013. Dans sa résolution « Droits de l'homme et changements climatiques » adoptée le 16 juillet 2020, le CDH soulignait « *les effets néfastes des changements climatiques [ayant] une série d'incidences, susceptibles d'augmenter si le réchauffement s'accroît, tant directes qu'indirectes, sur l'exercice effectif des droits de l'homme, notamment le droit à la vie, le droit à une nourriture suffisante, le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint, le droit à un logement convenable, le droit à l'autodétermination, le droit à l'eau potable et à l'assainissement, le droit au travail et le droit au développement, et rappelant qu'en aucun cas un peuple ne peut être privé de ses propres moyens de subsistance* »¹⁹²⁰. Le 23 mars, le CDH adopta une résolution précisant « *que plus de 155 États ont reconnu sous une forme ou une autre le droit à un environnement sain, notamment dans des accords internationaux ou dans leur constitution, leur législation ou leurs politiques* »¹⁹²¹.

1014. Le 11 octobre 2021 marque une étape décisive pour les organes et institutions engagés dans la protection des droits humains de l'environnement. Dans la résolution A/HRC/RES/48/13 adoptée lors de sa 48^e session, le CDH reconnaît le droit à un environnement propre, sain et durable en tant que droit humain essentiel pour l'exercice des autres droits¹⁹²². Il garantit aux individus et aux peuples un environnement dont la qualité permet aux êtres humains d'avoir une vie digne et épanouie. Pour assurer une protection du droit à un environnement plus efficace, la résolution appelle à la coopération en la matière, non seulement entre États, mais avec différents acteurs, tels que les instances onusiennes, les secrétariats des conventions environnementales internationales, les programmes internationaux. Cette ouverture témoigne d'une volonté du CDH de « décloisonner » les régimes juridiques qui l'abordent et de favoriser la défragmentation de la protection des êtres humains et de l'environnement¹⁹²³.

1015. Si le droit à un environnement sain est reconnu par plus de 150 États membres des Nations Unies, il n'était jusqu'alors pas officiellement reconnu sur le plan international. Le texte, proposé par le Costa Rica, les Maldives, le Maroc, la Slovénie et la Suisse, a été adopté par 43 voix pour et 4 abstentions ; de la Russie, de l'Inde, de la Chine et du Japon. Il a fait l'objet d'une large campagne de mobilisation de plus d'un an, dont le soutien de plusieurs États, organes et agences onusiennes et de plus de 1000 organisations de la société civile. Si rien n'est encore stabilisé s'agissant de son contenu et de sa portée, cette résolution renforce « l'environnementalisation » des normes et textes produits par les organes onusiens des droits humains¹⁹²⁴.

1016. Cette résolution du CDH s'ancre dans un « historique jurisprudentiel » en matière de responsabilité environnementale et de protection des droits humains¹⁹²⁵. En 2001, la

¹⁹¹⁹ C. PERRUSO, « L'affirmation d'un droit à un environnement propre, sain et durable, universel », *op. cit.*

¹⁹²⁰ CDH, A/HRC/RES/44/7, « Droits de l'homme et changements climatiques », 16 juillet 2020.

¹⁹²¹ CDH, A/HRC/RES/46/7, « Droits de l'homme et environnement », 23 mars 2021.

¹⁹²² CDH, A/HRC/RES/48/13, « Droit à un environnement propre, sain et durable », 11 octobre 2021.

¹⁹²³ C. PERRUSO, « L'affirmation d'un droit à un environnement propre, sain et durable, universel », *op. cit.*

¹⁹²⁴ *Ibid.*

¹⁹²⁵ C. PERRUSO, *Le droit à un environnement sain en droit international*, *op. cit.*, p. 244.

commission régionale africaine des droits de l'homme avait déclaré que l'échec du gouvernement nigérian à protéger le peuple Ogoni contre la pollution pétrolière massive du delta du Niger constituait une violation de leur droit à la santé et à un environnement sain¹⁹²⁶. En 2007, la Cour interaméricaine des droits de l'homme avait déclaré qu'en accordant des concessions minières et forestières sans le consentement libre, préalable et informé des populations tribales qui vivaient sur les terres concernées, le Suriname avait violé leur droit de propriété¹⁹²⁷. Enfin, dans une décision rendue le 13 septembre 2022, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que l'échec des gouvernements à prendre des mesures raisonnables pour protéger contre les menaces probables posées par des catastrophes d'origine naturelle ou humaine peut constituer une violation du droit à la vie des victimes¹⁹²⁸.

1017. Le HCR et l'OIM ont largement relayé et félicité cette nouvelle. Le 8 mars 2021, le HCR avait signé, avec dix autres partenaires onusiens, une déclaration commune pour exhorter les États à reconnaître le droit à un environnement sain et à le mettre en œuvre¹⁹²⁹. L'OIM est dotée d'une stratégie environnementale visant la protection de l'environnement dès le début des années 2010. Afin de garantir l'application et le respect de ce droit auprès des personnes migrantes et déplacées pour lesquelles elle déploie des programmes, l'OIM a rejoint le Groupe de la gestion de l'environnement des Nations Unies. Elle a établi son programme institutionnel de durabilité environnementale conformément aux normes de durabilité de 2017¹⁹³⁰. En juin 2018, l'organisation communiquait sur son site officiel en reconnaissant le droit à un environnement intrinsèquement lié au bien-être et à la résilience des migrants et de leurs communautés d'accueil¹⁹³¹.

1018. Le droit à un environnement sain peut être interprété comme un droit doublement « préventif » au regard des enjeux de migrations environnementales. S'il n'a pas vocation à imposer des obligations juridiques aux États, il peut néanmoins contribuer à déterminer la règle de droit et comporte un effet interprétatif. L'application opérationnelle du droit à un environnement sain au moyen de programmes respectueux des sols, de l'eau et de la biodiversité par les États pourrait avoir un impact non négligeable sur les déplacements forcés de population liés à la dégradation de l'environnement. À cet égard, dans son rapport soumis à l'AGNU en application de la résolution 46/7 du Conseil des droits de l'homme le 10 août

¹⁹²⁶ Social and Economic Rights Action Center & the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria, Communication n° 155/96, 27 mai 2022.

¹⁹²⁷ Inter-American Court of Human Rights Case of the Saramaka People v. Suriname Judgment of November 28, 2007 (Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs)

¹⁹²⁸ CEDH, Affaire Boudaïeva et autres c. Russie, 20 mars 2008. Décision consultée en ligne le 13 septembre 2022 : <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-85437%22%5D%7D>

¹⁹²⁹ Cette déclaration se fait dans le cadre de l'Appel à l'action pour les droits de l'homme lancé par le Secrétaire général des Nations Unies, grâce à l'inspiration fournie par le Conseil des Droits de l'Homme.

¹⁹³⁰ OIM, « *Communiqué global : L'OIM fait front commun avec ses partenaires pour combattre les déchets en plastique et la dégradation de l'environnement* », 5 juin 2018. Article consulté en ligne le 24 août 2022 : <https://www.iom.int/fr/news/loim-fait-front-commun-avec-ses-partenaires-pour-combattre-les-dechets-en-plastique-et-la-degradation-de-lenvironnement>

¹⁹³¹ *Ibid.*, « *Si nous investissons dans la protection de notre environnement aujourd'hui, nous pouvons réduire les risques de déplacement dus au changement climatique et à la dégradation de l'environnement pour les générations futures* », a déclaré Dina Ionesco, responsable de la Division Migration, environnement et changement climatique (MECC) de l'OIM. « *Cela permettra de réduire les pertes et les dégâts qui se produisent lorsque la migration est une tragédie et un dernier recours.* ». Article consulté en ligne le 24 août 2022.

2022¹⁹³², le Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme conclut que « *Pour atteindre les objectifs de développement durable et réaliser le droit à un environnement propre, sain et durable, les États devraient appliquer une approche fondée sur les droits humains à l'égard de tous les aspects de l'amélioration de la qualité de l'air, de la garantie d'accès à une eau potable en quantité suffisante, de l'accélération d'une action climatique ambitieuse pour limiter le réchauffement de la planète à 1,5 °C, de la désintoxication de l'économie, du passage à un système alimentaire durable, et de la préservation, de la protection et de la restauration d'écosystèmes sains et de la biodiversité [...]* »¹⁹³³. L'intérêt des États pour le droit à un environnement sain a été consacré par l'adoption de la résolution 76/300 le 28 juillet 2022 par l'AGNU, dans des termes quasiment identiques à ceux de la résolution 48/13 adoptée le 8 octobre 2021 par le Conseil des droits de l'homme¹⁹³⁴. L'AGNU reconnaît « *que le droit à un environnement propre, sain et durable fait partie des droits humains* » et constate que ce droit « *est lié à d'autres droits et au droit international existant* »¹⁹³⁵.

1019. Le droit à un environnement sain pourrait être incorporé aux instruments internationaux de préparation de catastrophe et aux programmes d'adaptation au changement climatique qui influencent directement les migrations. Cela participerait à définir davantage les obligations de prévention, de la part des États certes, mais aussi des institutions internationales, dont le HCR. Plus largement, cette reconnaissance universelle du droit à un environnement propre, sain et durable nourrit deux ambitions : d'une part, l'environnement sera davantage appréhendé par les organes des droits de l'Homme et, d'autre part, les organes responsables de la protection de l'environnement seront plus sensibles aux droits humains¹⁹³⁶.

Paragraphe 2. Les difficultés d'une approche globale des droits de l'homme, de la migration et du changement climatique dans le régime climat

1020. Les politiques climatiques pré-Paris n'ont accordé qu'une attention superficielle aux droits humains et ceux-ci apparaissent en périphérie des enjeux abordés. Seul le milieu universitaire s'intéressait aux instruments des droits humains pour alimenter l'analyse des impacts du changement climatique sur les enjeux socio-économiques¹⁹³⁷. Si les politiques climatiques sont tenues d'être compatibles avec le champ des droits humains, leur intégration

¹⁹³² C. CURNIL, Notre Affaire A Tous, M. DZIUMAK, U. BIRCHEN, P. MOUGEOLLE, « *Amicus curiae* présenté auprès de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'Homme dans l'affaire *Claudia Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres Défendeurs*, requête n° 39371/20 », dans *La Revue des droits de l'homme*, 2023, consulté en ligne le 30 septembre 2023.

¹⁹³³ Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, Rapport soumis à l'AGNU, 10 août 2022 (A/77/284), § 78.

¹⁹³⁴ C. CURNIL, Notre Affaire A Tous, M. DZIUMAK, U. BIRCHEN, P. MOUGEOLLE, « *Amicus curiae* présenté auprès de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'Homme dans l'affaire *Claudia Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres Défendeurs*, requête n° 39371/20 », *op. cit.*

¹⁹³⁵ AGNU, A/RES/76/300, « *Droit à un environnement propre, sain et durable* », 28 juillet 2022.

¹⁹³⁶ C. PERRUSO, *L'affirmation d'un droit à un environnement propre, sain et durable, universel*, *op. cit.*

¹⁹³⁷ S. NASH, « *Negotiating Migration in the Context of Climate Change* », *op. cit.*, p.157.

dans le régime climat n'a constitué que tardivement un objectif politique en tant que tel¹⁹³⁸ (A). L'Accord de Paris marque l'entrée officielle des droits humains dans les textes du régime climat. À la suite de la COP21, le recours à des références relatives aux droits humains dans l'espace de négociation climatique est courant, mais elle n'est pas nécessairement corrélée aux enjeux de mobilité humaine. Bien que le HCR et l'OIM défendent une approche de la mobilité fondée sur le respect des droits humains dans leur plaidoyer, les deux institutions privilégient une approche pragmatique et assument de rester dans le cadre de leurs mandats respectifs lors des négociations (B).

A) L'intégration tumultueuse d'une approche de la mobilité climatique fondée sur les droits humains dans l'ère pré-Paris

1021. En dépit d'une entrée tardive, les références aux droits humains intègrent finalement les négociations climatiques lors de la COP13. La phase pré-Paris marque le balbutiement et les premiers espoirs d'une intégration des droits humains dans le régime climat (1). Les droits de l'homme sont ensuite utilisés de manière homogène dans les documents d'appui aux négociations climatiques. Ils sont invoqués sous le prisme d'instruments de protection et comme un référentiel de normes permettant de mesurer et d'aligner les politiques climatiques¹⁹³⁹. Cependant, l'intégration des droits humains dans le régime climat se heurte rapidement à l'absence d'une mise en œuvre opérationnelle. Si l'Accord de Paris laissait beaucoup d'espoir aux défenseurs de l'approche inclusive maximaliste des droits humains¹⁹⁴⁰, on ne retrouve qu'une seule référence à ceux-ci, dans le préambule du texte¹⁹⁴¹ (2).

1) L'insertion tardive de références aux droits humains dans le régime climat

1022. Entre 2008 et 2010, plusieurs pays d'Amérique latine portent un plaidoyer en faveur de la reconnaissance des droits humains dans les politiques climatiques de la Convention-Cadre tout en soulignant les effets néfastes de certains mécanismes de développement propre (MDP) mis en place¹⁹⁴². Ces revendications font écho à un plaidoyer porté par plusieurs ONG, dont l'association « Friends of the Earth »¹⁹⁴³. Cette organisation revendique une approche inclusive, globale et intégrée de la lutte contre le changement climatique et l'éradication de la pauvreté.

¹⁹³⁸ *Ibid.*, p. 159.

¹⁹³⁹ *Ibid.*

¹⁹⁴⁰ C. COURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur l'humanisation des changements climatiques et la climatisation des droits de l'Homme. Émergence et pertinence », *op. cit.*, pp. 4-5.

¹⁹⁴¹ Préambule § 11, Accord de Paris, FCCC/CP/2015/L.9, 12 décembre 2015 : « *Considérant que les changements climatiques sont un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière, les Parties devraient respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits de l'Homme, le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérables et le droit au développement, ainsi que l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations* ».

¹⁹⁴² C. COURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur l'humanisation des changements climatiques et la climatisation des droits de l'Homme. Émergence et pertinence », *op. cit.*, p. 4.

¹⁹⁴³ P.-U. NILSSON, « Climate Justice Movement Civil Society on Climate Change and Justice International Conference », Sida Civil Society Center Härnösand, Sweden, August 25–27, 2008, p. 10.

1023. Cette lecture « double » est défendue comme un moyen de garantir les droits humains et le droit au développement économique pour les États les plus vulnérables. Cette première coloration « humaniste » de la question climatique est reprise puis véhiculée par les ONG et acteurs de la société civile défendant le concept de « justice climatique »¹⁹⁴⁴ : « *le concept de justice climatique se construit sur le principe d'équité et reconnaît la nécessité de remédier au réchauffement de la planète tout en réduisant les disparités de développement et de pouvoir qui sont à l'origine du changement climatique et de l'injustice permanente* »¹⁹⁴⁵ dans la gouvernance climatique.

1024. La promotion d'un droit à l'adaptation et à l'atténuation conformes au droit international des droits humains se retrouve dans le mouvement politique de la justice climatique¹⁹⁴⁶. À l'occasion de la COP15 de Copenhague en 2009, divers plaidoyers produits par des ONG et des États vulnérables au changement climatique alertent sur le fait que le changement climatique peut constituer une atteinte aux droits humains à plusieurs égards¹⁹⁴⁷. Les petits États insulaires en particulier soulignent depuis longtemps leur vulnérabilité particulière aux changements environnementaux et changement climatique¹⁹⁴⁸. L'appel le plus percutant et le plus direct en faveur d'un cadre légal a été lancé par la Première ministre du Bangladesh, Sheikh Hasina, dans une déclaration devant l'AGNU le 26 septembre 2009¹⁹⁴⁹. À l'aube de la COP15, Sheikh Hasina demande l'instauration d'un régime juridique dans le cadre de la CCNUCC afin d'assurer la réhabilitation des personnes déplacées par le changement climatique et garantir ainsi le respect des droits humains de ces populations vulnérables. Elle s'adresse à nouveau devant l'AGNU en 2010 et exhorte les États à trouver des moyens innovants pour réhabiliter les « migrants climatiques »¹⁹⁵⁰.

1025. La promotion des droits humains dans le régime climat a été notamment le fruit du travail de personnalités influentes au sein des organes onusiens. Mary Robinson, ancienne

¹⁹⁴⁴ Plusieurs définitions du concept de justice climatique ont été proposées dans la littérature de droit international public. L'association juridique américaine (International Bar Association) définit la justice climatique en ces termes : « *[la justice climatique] veille à ce que les communautés, les individus et les gouvernements aient des droits substantiels, juridiques et procéduraux, liés à la jouissance d'un environnement sûr, propre, sain et durable ainsi que les moyens de prendre ou de faire prendre des mesures dans le cadre de leur pays et, si nécessaire, aux niveaux régional et international, pour atténuer les sources de changement climatique et s'adapter à ses effets d'une manière qui respecte les droits humains* ». International Bar Association, « *Achieving Justice and Human Rights in an Era of Climate Disruption* », *Climate Change Justice and Human Rights Task Force Report*, juin 2004, p. 35.

¹⁹⁴⁵ B. ADAMS, G. LUCHSINGER, « *Climate Justice for a Changing Planet: A Primer for Policy Makers and NGOs* », Non-governmental Liaison Service, United Nations, New York and Geneva, 2009, p.10.

¹⁹⁴⁶ Les associations de peuples autochtones, par exemple, ont exigé d'avoir voix au chapitre dans les instances qui prennent les décisions concernant les tribunaux nationaux, régionaux et internationaux en matière de climat, en attirant l'attention sur les menaces auxquelles ils sont confrontés.

¹⁹⁴⁷ B. MAYER, « Pour en finir avec la notion de « réfugiés environnementaux : critique d'une approche individualiste et universaliste des déplacements causés par des changements environnementaux », *op. cit.* 40-41.

¹⁹⁴⁸ OIM, « *Human rights, climate change, environmental degradation and migration: a new paradigm* », Joint Series of the IOM Regional Office for Asia and the Pacific and the Migration Policy Institute, mars 2014, pp. 4-5.

¹⁹⁴⁹ UN News, « *Bangladesh, at UN, urges greater support for "climate migrants"* », 26 septembre 2009. Article consulté en ligne le 20 septembre 2022 : <https://news.un.org/en/story/2009/09/314672> : « *Participants at December's climate change talks in Copenhagen must consider measures to provide social, cultural and economic support for "climate migrants" who have to flee their homes and sometimes their entire countries because of global warming, Bangladesh's Prime Minister told the General Assembly.* »

¹⁹⁵⁰ OIM, « *Human rights, climate change, environmental degradation and migration: a new paradigm* », *op. cit.*, pp 4-5.

Haute-Commissaire aux Nations Unies pour les droits humains, est nommée en tant qu'envoyée spéciale des Nations Unies pour les changements climatiques en 2014. Durant les négociations de la COP16 à Cancún en 2011, Mary Robinson défend la création d'un fonds mondial pour le climat permettant aux populations les plus vulnérables de se protéger contre les dangers du changement climatique et d'assurer leurs droits fondamentaux¹⁹⁵¹. En 2011, lors de la COP17, elle a soutenu l'initiative du Costa Rica lors de la huitième partie de la deuxième session du Groupe de travail spécial de la plateforme de Durban pour une action renforcée en faveur des droits humains¹⁹⁵².

1026. Si aucun État n'a fait de propositions spécifiques à l'époque pour intégrer le vocabulaire des droits de l'Homme dans les sessions de négociation avant 2009, on observe une insertion des références directes et indirectes aux droits humains dans l'Accord de Cancún de 2010¹⁹⁵³. Le préambule de la Décision 1/CP.16 de Cancún¹⁹⁵⁴ fait référence à la Résolution de 2009 n° 10/4 sur les droits de l'Homme et changements climatiques du CDH relative aux « *changements climatiques et aux droits de l'homme* »¹⁹⁵⁵. Cet accord adopté dans une arène de gouvernance climatique consacre, pour la première fois, une obligation à destination des États relative aux droits humains : « *les Parties devraient pleinement respecter les droits de l'Homme dans toutes les mesures ayant trait aux changements climatiques* »¹⁹⁵⁶. Cette disposition inscrit explicitement le respect des droits de l'Homme au sein du régime climat.

1027. Lors de la COP16, le groupe de travail sur les actions de coopération à long terme sur le changement climatique (AWG-LCA)¹⁹⁵⁷ mentionne à la fois la « migration climatique » et les droits humains¹⁹⁵⁸. Rappelons que le Préambule de la Décision 1/CP.16 de Cancún invite également les parties « *à adopter des mesures propres à favoriser la coordination et la coopération concernant le déplacement, les migrations et la réinstallation planifiée par suite des changements climatiques* »¹⁹⁵⁹. Les mesures prises par les États relatives au déplacement de populations, aux migrations et à la réinstallation planifiée à la suite d'aléas climatiques

¹⁹⁵¹ M. ROBINSON « *Pourquoi je serai à Cancún* », Oxfam, site officiel, 1^{er} décembre 2010. Entretien consulté en ligne le 20 septembre 2022 : <https://www.oxfamfrance.org/climat-et-energie/mary-robinson-pourquoi-je-serai-a-cancun/>

¹⁹⁵² C. COURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur l'humanisation des changements climatiques et la climatisation des droits de l'Homme. Émergence et pertinence », *op. cit.*, p. 5.

¹⁹⁵³ E. GEBRE, *La protection internationale des personnes déplacées par les changements climatiques*, *op. cit.*, p. 228.

¹⁹⁵⁴ Décision 1/CP.16, Accords de Cancún, Rapport de la Conférence des Parties, 16^e session, Cancún, 29 novembre-10 décembre 2010, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15 mars 2011.

¹⁹⁵⁵ *Ibid.* § 7 : « Prenant note de la résolution 10/4 du Conseil des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies intitulée "Droits de l'homme et changements climatiques", dans laquelle le Conseil constate que les effets néfastes des changements climatiques ont une série d'incidences, tant directes qu'indirectes, sur l'exercice effectif des droits de l'homme et que les groupes de population déjà en situation de vulnérabilité à cause de facteurs comme la situation géographique, le sexe, l'âge, le statut d'autochtone, l'appartenance à une minorité ou le handicap seront les plus durement touchés ».

¹⁹⁵⁶ *Ibid.*, § 8 : « Souligne que les Parties devraient pleinement respecter les droits de l'homme dans toutes les mesures ayant trait aux changements climatiques ».

¹⁹⁵⁷ Ce groupe de travail a été créé à l'issue de l'adoption de la feuille de route de la COP13 de Bali (2007). En anglais : « Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action ».

¹⁹⁵⁸ Décision 1/CP.16, §. 7, 8, 12.

¹⁹⁵⁹ Décision 1/CP.16, Préambule, § 14 (f).

s'interprètent désormais à l'aune du respect des droits humains. Il s'agit d'un élément important pour le suivi plus opérationnel des projets de relocalisation ou de reconstruction.

1028. Les juristes Christel Cournil et Camila Perruso observent le glissement du débat sur les droits humains vers la nécessité de lier les obligations des droits humains et de la gouvernance climatique lors de la Conférence de Durban¹⁹⁶⁰. Progressivement, les références aux droits humains sont institutionnalisées et s'étoffent de marqueurs procéduraux : le Mécanisme de Développement Propre (MDP)¹⁹⁶¹, les garanties au sein du Fond Vert pour le Climat et les projets Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD+)¹⁹⁶², pour lesquels des « garanties » relatives aux droits des peuples autochtones ont été demandées¹⁹⁶³. Malheureusement, les termes utilisés dans le document final du groupe de travail sur les actions de coopération à long terme sur le changement climatique ne correspondent pas au vocabulaire codifié des droits de l'Homme. La formule « *la nécessité de respecter* » a été préférée à « *les obligations des États de respecter, protéger et appliquer les droits de l'homme* »¹⁹⁶⁴.

2) Une application des droits humains peu opérationnels dans l'Accord de Paris

1029. À l'issue des négociations de la COP21, les États parties s'accordent pour mentionner les droits humains à l'alinéa 11 du préambule de l'Accord de Paris¹⁹⁶⁵. Les États parties sont invités à prendre en compte les droits humains, notamment les droits des « personnes vulnérables » et des personnes migrantes¹⁹⁶⁶ dans la réalisation de mesures d'adaptation et d'atténuation face au changement climatique. Toutefois, les États parties se sont accordés pour une insertion minimaliste des droits humains dans le texte final de l'Accord de Paris, la rédaction de ce paragraphe ne permettant pas d'envisager une piste supplémentaire de protection des personnes déplacées climatiques¹⁹⁶⁷.

¹⁹⁶⁰ C. COURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur l'humanisation des changements climatiques et la climatisation des droits de l'Homme. Émergence et pertinence », *op. cit.*, p. 5.

¹⁹⁶¹ Le Mécanisme de Développement Propre (Clean Development Mechanism en anglais) est un mécanisme de financement de projets de réduction d'émission de GES issu du Protocole de Kyoto. Il a pour objectif d'aider les pays en développement à parvenir à un développement durable en contribuant à la stabilisation des gaz à effet de serre et d'aider les pays développés (ou leurs entreprises) de remplir leurs engagements chiffrés de limitation et de réduction de leurs émissions. Ce mécanisme s'appuie sur un système de compensation carbone et la contrepartie des crédits carbone, appelés unité de réduction certifiée des émissions (URCE), garantis par les Nations Unies.

¹⁹⁶² En anglais : *Reducing emissions from deforestation and forest degradation*

¹⁹⁶³ *Ibid.*, annexe I, §2 (c) et (d). Les directives concernant les garanties REDD attendues pour le COP-17 n'ont pas encore été livrées (*ibid.*, §.71 [d]). REDD Monitor, *REDD New From The Conference of Polluters (Durban COP-17)*, 8 décembre 2011.

¹⁹⁶⁴ *Ibid.*, § .92 et annexe III, §.1 (h)

¹⁹⁶⁵ Accord de Paris, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1/ : « *les Parties devraient, lorsqu'elles prennent des mesures pour faire face à ces changements, respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits de l'Homme, le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérables, et le droit au développement, ainsi que l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations* ».

¹⁹⁶⁶ *Ibid.*, paragraphe 11.

¹⁹⁶⁷ C. COURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur l'humanisation des changements climatiques et la climatisation des droits de l'Homme. Émergence et pertinence », *op. cit.*, p. 7.

1030. Le paragraphe 11 ne mentionne pas le « triptyque »¹⁹⁶⁸ « Respecter, Protéger et Réaliser » soutenu par les défenseurs des droits de l’Homme et retient les prescriptions moins ambitieuses et exigeantes de « respecter, promouvoir et prendre en considération les obligations concernant les droits de l’Homme »¹⁹⁶⁹. Par ailleurs, la formulation souple de cette disposition par l’emploi du conditionnel « *should* » ne laisse guère de marge d’interprétation pour contraindre les États à l’appliquer. Enfin, en matière de protection des droits des personnes déplacées par le changement climatique, le périmètre de cette disposition ne rend applicables les obligations relatives aux droits humains qu’en cas de déplacements de population à la suite de mesures de mal adaptation notamment¹⁹⁷⁰.

1031. En dépit de cette approche restrictive, l’insertion des droits humains dans l’Accord de Paris en 2015 a permis d’atteindre l’adoption de références relatives aux droits humains dans un traité multilatéral de l’environnement et la reconnaissance de nouvelles catégories de personnes vulnérables dans le droit du climat (migrants, enfants, femmes, peuples autochtones)¹⁹⁷¹. De surcroît, on trouve des références indirectes aux droits humains dans la philosophie générale de l’Accord de Paris, à travers les références au droit à la santé, au droit des peuples autochtones, des migrants, des enfants, des personnes en situation vulnérables, au droit au développement ou encore au droit à l’autonomisation des femmes¹⁹⁷².

1032. Ces différentes thématiques ont été inscrites dans le texte définitif du préambule de l’Accord de Paris, grâce au travail de plaidoyer mené par l’organisation « Human Rights and Climate Change Working Group ». Celle-ci s’était donné pour objectif de défendre la promotion des droits de l’Homme, l’équité intergénérationnelle, l’égalité des sexes, le genre, la vulnérabilité alimentaire, le développement durable et l’éradication de la pauvreté, une stratégie indirecte de garantir une relative effectivité des droits humains dans le régime climat¹⁹⁷³.

1033. La création d’une équipe spéciale sur la mobilité humaine afin d’appuyer le Comité exécutif du Mécanisme de Varsovie¹⁹⁷⁴ s’inscrit toutefois dans une dynamique d’humanisation des négociations climatiques. Cette équipe a pour tâche de développer des recommandations pour avertir, prévenir et minimiser les risques liés au changement climatique. Les premiers objectifs de l’équipe spéciale sont d’assurer le développement de mécanismes de secours

¹⁹⁶⁸ O. QUIRICO, J. BROHMER, M. SZABO, « States, Climate Change and Tripartite Human Rights », dans *Climate Change and Human Rights. An International and Comparative Law Perspective*, Londres et New York, Routledge, 2015, pp. 8-16

¹⁹⁶⁹ C. COURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur l’humanisation des changements climatiques et la climatisation des droits de l’Homme. Émergence et pertinence », *op. cit.*, p. 7.

¹⁹⁷⁰ E. GEBRE, *La protection internationale des personnes déplacées par les changements climatiques*, *op. cit.*, p. 215.

¹⁹⁷¹ B. MAYER, « Human Rights in the Paris Agreement », dans *Climate Law*, vol. 6, n° 1-2, 2016, pp. 109-117.

¹⁹⁷² C. COURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur l’humanisation des changements climatiques et la climatisation des droits de l’Homme. Émergence et pertinence », *op. cit.*, p. 7 : « Si ces références sont une réelle avancée, elles ne vont pas aussi loin que les propositions du draft de négociation qui mentionnaient un lien entre l’égalité des sexes dans le processus décisionnel d’élaboration des politiques climatiques ou encore dans le partage des avantages ». FP7 Frame, 2015 Disponible sur Internet : <http://www.fp7-frame.eu/magazinecop21/>

¹⁹⁷³ *Ibid.*, p. 8.

¹⁹⁷⁴ Décision/CP.21, Décision visant à donner effet à l’Accord, 12 décembre 2015, § 50. Voir les développements relatifs à l’équipe spéciale, *infra* § 734

d'urgence ainsi que la mise en place d'une migration organisée et d'une relocalisation planifiée¹⁹⁷⁵.

1034. Bien que les références aux droits humains présentent une portée opérationnelle limitée, elles ont le mérite de créer un « précédent » tant dans les négociations entre les États que par leur inscription formelle dans l'Accord. La référence aux droits humains dans l'Accord de Paris demeure une étape supplémentaire à la suite de Décision de Cancún, qui ne mentionnait alors que le « respect » des droits de l'Homme. À défaut de véritable force contraignante, elles permettent de définir un cadre, de dessiner « une ligne » implicite à suivre et à approfondir pour les États lors des prochaines négociations. Elles participent au positionnement juridique des États et progressivement leur *opinio juris*.

B) La crainte d'une concurrence entre les enjeux de mobilité et de droits humains lors des négociations de Paris

1035. Les négociations climatiques de Paris offrent une occasion idéale d'analyser l'absence du cadre des droits de l'homme dans l'élaboration des politiques en matière de migration et de changement climatique. Les discussions relatives à la reconnaissance d'obligations en matière de droits humains ont été vives et ont divisé les États parties¹⁹⁷⁶. Certaines délégations d'États, soutenues par une grande partie de la société civile et des ONG internationales, se sont positionnées en tant que « leader » pour défendre l'approche fondée sur les droits de l'Homme, en développant un riche plaidoyer et un subtil répertoire d'action pour défendre son insertion dans le futur Accord. En dépit de l'intégration de références relatives au champ du droit international des droits humains dans leurs documents préparatoires, le HCR et l'OIM ne se sont pas mobilisés sur cette question durant les négociations climatiques (1). À l'issue de l'adoption de l'Accord de Paris, la promotion des droits humains dans les COP suivants se révèle peu opérante (2).

1) Le faible investissement du HCR et de l'OIM dans la promotion de l'insertion des droits humains à l'Accord de Paris

1036. À l'issue des négociations de la COP20 en 2014, les États ont adopté l'Appel de Lima en faveur de l'action climatique¹⁹⁷⁷. Ce document de travail, qui apporte des précisions

¹⁹⁷⁵ C'est notamment en raison de la position de l'Australie que la possibilité de créer cette structure a été retirée du texte final. Cet État estime que la création de cette structure ne constitue pas un progrès significatif dans l'action internationale entreprise pour répondre aux impacts des changements climatiques. Voir O. MILMAN, « *UN drops plan to help move climate-change affected people* », The Guardian, 7 octobre 2015, en ligne : <http://www.theguardian.com/environment/2015/oct/07/un-drops-plan-to-create-group-to-relocate-climate-change-affected-people>.

¹⁹⁷⁶ C. COUNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur l'humanisation des changements climatiques et la climatisation des droits de l'Homme. Émergence et pertinence », *op. cit.*, p. 9.

¹⁹⁷⁷ Décision 1/CP.20 de la Conférence des Parties, 1^{er} décembre 2014.

sur les principaux éléments qui devraient figurer dans le futur Accord de Paris, mentionne l'explication des références aux droits humains¹⁹⁷⁸. L'objectif poursuivi par les défenseurs de l'approche maximaliste des droits humains était d'insérer des références directes ou explicites dans les dispositions de l'Accord de Paris¹⁹⁷⁹. Tout au long de l'année 2015, la proposition d'article 2, § 2 du projet de texte de négociation de l'Accord de Paris a été plusieurs fois réécrite en raison des tensions entre États. La première version avait pour ambition de relier les droits humains aux objectifs principaux de l'Accord et de les intégrer aux mesures d'adaptation prévues à l'article 4¹⁹⁸⁰. Cette référence n'a cependant pas été retenue dans la dernière version de l'Accord de Paris¹⁹⁸¹.

1037. L'intégration des droits humains dans l'Accord de Paris a été un sujet de division diplomatique. Au regard de la responsabilité historique de certains États développés et de leurs manquements actuels aux obligations contenues dans la CCNUCC et le Protocole de Kyoto, le Pakistan et l'Inde ont déclaré que les États développés avaient « *créé des situations de violations des droits de l'homme dans les pays en développement* »¹⁹⁸². Dans sa version du 9 décembre 2015, l'article 2, § 2 du texte de négociation prévoyait une référence ambitieuse aux droits humains « *le présent Accord sera appliqué sur la base de l'équité et conformément au principe de l'équité et des responsabilités communes, mais différenciées et des capacités respectives, compte tenu des situations nationales différentes, et sur la base du respect des droits de l'Homme* »¹⁹⁸³.

1038. Si le Chili, le Costa Rica, le Mexique, le Canada et les Philippines étaient favorables à cette version, d'autres pays tels que la Norvège, l'Arabie Saoudite et les États-Unis souhaitaient supprimer certaines références aux droits de l'Homme proposées dans les documents préparatoires du texte final de l'Accord¹⁹⁸⁴. L'Arabie Saoudite¹⁹⁸⁵ a déclaré que la référence aux droits humains inscrite dans l'article 2, § 2 devait être supprimée, à moins d'y associer les « droits des peuples sous occupation ». La Norvège s'est déclarée de son côté favorable à l'inclusion d'une référence aux droits de l'Homme dans la section principale de l'Accord, mais non dans l'article 2, § 2. Au gré des refus et propositions des États, la rédaction de l'article 2, § 2 a évolué¹⁹⁸⁶ considérablement pendant les derniers jours de négociation et perdu de ses acquis initiaux.

¹⁹⁷⁸ *Ibid.* : « Toutes les actions visant à lutter contre les changements climatiques et tous les processus établis au titre du présent accord devraient garantir une approche tenant compte du principe de l'égalité des sexes, de l'intégrité environnementale, de la protection de l'intégrité de la Terre mère et respecter les droits de l'Homme, le droit au développement et les droits des populations autochtones ».

¹⁹⁷⁹ C. COURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur l'humanisation des changements climatiques et la climatisation des droits de l'Homme. Émergence et pertinence », *op. cit.*, p. 7.

¹⁹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁹⁸¹ *Ibid.*

¹⁹⁸² M. LIMON, « Human rights obligations and accountability in the face of climate change », dans *Georgia journal of international and comparative law*, vol. 38, 2009-2010, pp. 571- 572.

¹⁹⁸³ Accord de Paris, draft du 9 décembre 2015.

¹⁹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁹⁸⁵ Human Rights Watch, « *Human Rights in Climate Pact Under Fire, Norway, Saudis, US Blocking Strong Position* », 7 décembre 2015. Article consulté en ligne le 12 septembre 2022 : <https://www.hrw.org/news/2015/12/07/human-rights-climate-pact-under-fire>.

¹⁹⁸⁶ « [This Agreement (...) respect, protection, promotion and fulfillment of human rights for all, including the right to health and sustainable development, [including the right of people under occupation] and to ensure gender equality and the full and equal participation of women, [and intergenerational equity] ».

1039. « *C'est une conférence à propos du climat, pas des droits de l'homme* » ont entendu plusieurs ONG environnementales et de solidarité après avoir critiqué la suppression d'une mention relative au respect des droits des peuples indigènes et des droits humains dans le corps du texte de l'Accord de Paris¹⁹⁸⁷. Bien qu'une référence aux droits humains ait été insérée dans le Préambule de l'Accord¹⁹⁸⁸, l'intégration de références explicites dans le corps du texte aurait permis de renforcer une logique globale de protection du climat et des individus¹⁹⁸⁹.

1040. Durant les négociations, le plaidoyer relatif à l'intégration des droits humains a été porté essentiellement par les acteurs de la société civile, des ONG, et quelques États vulnérables aux effets du changement climatique, dont l'alliance AOSIS. L'ONG ATD Quart-Monde a soutenu par exemple un plaidoyer d'approche commune de la lutte contre le changement climatique et contre l'extrême pauvreté en s'appuyant sur le premier des Objectifs de développement durable¹⁹⁹⁰. L'association belge Carbon Market Watch a de son côté alerté sur la nécessité de renforcer les obligations existantes, inscrites dans la feuille de route de la plateforme de Durban, qui demandent aux pays de respecter pleinement les droits humains dans toute action climatique, et déplore un mandat encore non opérationnel¹⁹⁹¹.

1041. L'inscription des droits humains dans l'Accord de Paris n'a pas fait l'objet d'un volontarisme politique particulier de la part du HCR et de l'OIM. Bien qu'elles promeuvent et défendent officiellement la défense des droits humains¹⁹⁹², « le mécanisme des droits de l'homme n'a pas grand-chose à voir avec le travail du HCR et de l'OIM »¹⁹⁹³. Les discussions relatives aux droits humains ne constituent pas le référentiel utilisé par le HCR et l'OIM pour évoquer les enjeux de mobilité humaine liée au changement climatique.

1042. Au-delà du cadre des compétences, le HCR et l'OIM semblent toutefois avoir opté pour une approche largement tactique. Afin de ne pas crisper les États, le HCR et l'OIM ont soigneusement évité de porter un plaidoyer relatif aux droits humains et à la justice climatique : « *le danger perçu ici est que l'accent mis sur la justice climatique pourrait aboutir à l'exclusion*

¹⁹⁸⁷ EURACTIV, « *COP21 : les droits humains, grands oubliés de l'accord ?* », 11 décembre 2015. Article de presse consulté en ligne le 20 septembre 2022 : <https://www.euractiv.fr/section/climat/news/cop21-les-droits-humains-grands-oublies-de-l-accord/>

¹⁹⁸⁸ Accord de Paris, Préambule : « *[Les Parties] conscientes que les changements climatiques sont un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière et que, lorsqu'elles prennent des mesures face à ces changements, les Parties devraient respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits de l'Homme, le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérables et le droit au développement, ainsi que l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations* ».

¹⁹⁸⁹ COURNIL, C. PERRUSO, « *Réflexions sur l'humanisation des changements climatiques et la climatisation des droits de l'Homme. Émergence et pertinence* », *op. cit.*, p. 9.

¹⁹⁹⁰ ATD Quart-Monde « *Inscrire les droits humains dans les accords de la COP21* », 10 décembre 2015. Article consulté en ligne le 18 septembre 2022 : <https://www.atd-quartmonde.org/inscrire-les-droits-humains-dans-les-accords-de-la-cop-21/>

¹⁹⁹¹ Carbon Market Watch, « *Report highlights need for human rights in the Paris agreement* », 10 décembre 2015. Article consulté en ligne le 20 septembre 2022 : <https://carbonmarketwatch.org/2015/12/10/media-statement-report-highlights-need-for-human-rights-in-the-paris-agreement/> : « *De nombreux projets mis en œuvre par le biais du MDP ont porté atteinte aux personnes et à l'environnement dont elles dépendent.* » a déclaré Juliane Voigt, chercheuse en politique des droits de l'homme à Carbon Market Watch. »

¹⁹⁹² S. NASH, « *Negotiating Migration in the Context of Climate Change* », *op. cit.*, p.168.

¹⁹⁹³ *Ibid.*

des questions de migration d'un éventuel accord sur le changement climatique »¹⁹⁹⁴. Par prudence, mais également par stratégie pour la défense de leurs propres intérêts organisationnels, le HCR et l'OIM se sont concentrés sur la maximisation des chances d'intégration de la mobilité humaine dans la dernière version de l'Accord de Paris.

2) Le recul des droits humains à l'agenda des négociations climatiques dans l'ère post-Paris

1043. Dans le contexte post-Paris, le groupe de travail sur les droits humains et le changement climatique, « Human Rights and Climate Change Working Group »¹⁹⁹⁵, renforce son répertoire d'action et de lobbying afin de « transformer l'essai » que représente l'Accord de Paris. Le groupe de travail en a fait une de ces priorités depuis 2016 à la session de Bonn : il a défendu non plus seulement un langage des droits de l'Homme, mais une réelle démarche d'opérationnalisation de ce langage dans les différents secteurs du régime climatique¹⁹⁹⁶. Si la portée du paragraphe 11 du Préambule de l'Accord de Paris est certes limitée, cette mention ne saurait toutefois être sous-estimée. Elle a une « force symbolique »¹⁹⁹⁷ évidente tant sur le plan politique qu'éthique en associant une liaison inédite entre les obligations du régime climat et celles découlant du droit international des droits de l'Homme.

1044. Bien que l'insertion des droits humains dans l'Accord de Paris fût souhaitable, il est cependant difficile d'en observer les bénéfices dans la suite des négociations. L'équipe spéciale, dont font partie le HCR et l'OIM, a publié plusieurs recommandations relatives à la prévention et la réduction des déplacements de population liés au changement climatique en amont de la COP24 de Katowice. Ces recommandations faisaient notamment référence aux obligations en matière de droits humains qui incombent aux États dans le contexte de déplacements de population.

1045. Présentées par le Comité exécutif du Mécanisme de Varsovie aux États parties, les références aux droits humains ont été adoptées à l'issue des négociations¹⁹⁹⁸. Il s'agit toutefois d'une faible avancée normative et politique. En marge de la question des déplacements de

¹⁹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁹⁵ *Human Rights and Climate Change Working Group* est une ONG produisant un plaidoyer en faveur des droits humains, du développement, de la mise en œuvre et du suivi des politiques, institutions et mécaniques climatiques établies dans le cadre de la CCNUCC.

¹⁹⁹⁶ C. COURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur l'humanisation des changements climatiques et la climatisation des droits de l'Homme. Émergence et pertinence », *op. cit.*, pp. 9-10.

¹⁹⁹⁷ P. NOREAU, « De la force symbolique du droit », dans C. THIBIERGE (dir.), *La force normative. Naissance d'un concept*, Paris, LGDJ/Bruylant, 2009, pp. 137-150.

¹⁹⁹⁸ Décision 8/CP.24, alinéa g) et i) : « Inviter les Parties : i) À étudier la possibilité de formuler des lois, des politiques et des stratégies, selon qu'il convient, qui tiennent compte de l'importance de démarches intégrées propres à prévenir et réduire les déplacements de population liés aux effets néfastes des changements climatiques et à y faire face, ce également dans le contexte plus large de la mobilité humaine, compte tenu de leurs obligations respectives en matière de droits de l'homme et, selon le cas, d'autres normes internationales et considérations juridiques utiles ; »

population, les droits humains n'ont pas été intégrés au plan d'action des États¹⁹⁹⁹ et dans les Contributions Nationales Déterminées (CND)²⁰⁰⁰, en dépit d'un plaidoyer porté par plusieurs ONG internationales.

1046. Lors de la COP 25 de 2019, les négociations se sont cristallisées autour de l'orientation et des règles des mécanismes de marché inscrits dans l'article 6.8 de l'Accord de Paris, visant à mettre en place et encadrer des mécanismes de coopération entre les différents acteurs afin de faciliter l'atteinte des contributions déterminées nationales²⁰⁰¹. Pourtant, plusieurs États parties, soutenus par des ONG, avaient demandé explicitement l'inclusion des droits de l'homme et des droits des peuples autochtones au cours des négociations. La Conférence des Organisations internationales non gouvernementales (OING)²⁰⁰² a adopté une recommandation sur le changement climatique, les migrations et les droits humains en vue de la COP25²⁰⁰³. Parallèlement à la COP25, le Comité exécutif du Mécanisme de Varsovie a adopté le lancement de la seconde partie du Plan d'Action de l'équipe spéciale sur les déplacements (2019 - 2021), en intégrant une approche relative aux droits humains.

1047. L'approche globale de la question des droits humains liés aux migrations environnementales a été également peu abordée par les négociateurs de la COP 26 tenue à Glasgow en 2021. Cette thématique n'a pas été considérée comme prioritaire par les États, focalisés sur les enjeux de réduction des GES²⁰⁰⁴. Bien que la thématique des pertes et préjudices ait fait l'objet d'un intérêt des États, le Pacte de Glasgow ne prévoit aucun renforcement du système d'indemnisation des personnes déplacées par les effets du changement climatique²⁰⁰⁵. L'approche globale de la migration climatique et de ses conséquences sur la jouissance des droits humains semble avoir été retirée des négociations, aussi rapidement qu'elle avait été amenée.

¹⁹⁹⁹ Amnesty international, « Six mesures que les États réunis lors de la COP24 doivent prendre en faveur de la protection des droits humains », 4 décembre 2018. Article consulté en ligne le 21 septembre 2022 : <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2018/12/six-things-governments-can-do-to-protect-human-rights-at-cop24/>

²⁰⁰⁰ Réseau Action Climat, « Décryptage : la COP24 point par point », 21 janvier 2019. Article consulté en ligne le 22 août 2022 : <https://reseauactionclimat.org/decryptage-la-cop24-point-par-point/>

²⁰⁰¹ Center for International Environmental Law (CIEL), « COP-25 Briefing Note : Integrating Human Rights in Climate Action », 2019, p. 3. L'approche non basée sur des mécanismes de marché doit permettre à des pays de collaborer à l'atteinte de leurs engagements sans qu'il n'y ait de transaction : partages d'expérience, transferts de technologies ou de renforcement de capacité notamment.

²⁰⁰² Conseil de l'Europe : « Les OING dotées du statut participatif constituent la Conférence des OING qui représente la société civile au Conseil de l'Europe et œuvre pour la promotion de la démocratie participative. La Conférence se réunit en Assemblée générale deux fois par an et travaille en comités sur les thématiques prioritaires du Conseil de l'Europe ».

²⁰⁰³ Conférence des OING, CONF/PLE (2019) REC4, « Recommandation sur le changement climatique, les migrations et les droits humains en vue de la Conférence des Nations unies sur le changement climatique (COP25) qui se tiendra à Santiago du Chili du 2 au 13 décembre 2019 ». La Conférence des OING soutient une approche de la migration circulaire et de la prévention des mobilités fondée sur les droits humains.

²⁰⁰⁴ C. COURNIL, « Les 'déplacés climatiques', les oubliés de la solidarité internationale et européenne. De la gouvernance au contentieux », *op. cit.*

²⁰⁰⁵ *Ibid.* : « Le Pacte établit un simple "dialogue" annuel jusqu'en 2024 pour discuter des modalités de financement des activités, laissant les besoins de protection des migrations climatiques sans véritable mécanisme opérationnel et financier au plan international ».

Section II : La participation active du HCR et de l'OIM à la promotion des droits humains dans l'arène de gouvernance des catastrophes naturelles et des risques

1048. La coopération entre États et acteurs onusiens en matière de politiques environnementales a été étendue aux programmes de prévention et de réponse aux catastrophes naturelles. À la suite de plusieurs grandes catastrophes naturelles dans les années 80 et d'une demande croissante de la société civile, l'AGNU s'est saisie de la question en désignant les années 90 comme la « *Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles* ». Cette reconnaissance ouvre la voie à la multiplication de programmes et documents qui visent à étendre le droit international sur la prévention et la gestion des catastrophes, notamment naturelles.

1049. Contrairement au régime climat dans lequel les programmes d'adaptation impliquent un soutien financier, cette approche vise à faciliter les bonnes pratiques et l'entraide entre les États afin de parfaire la gouvernance des risques et des catastrophes²⁰⁰⁶. Réitérant cette préoccupation au début des années 2000, l'AGNU, sur demande du SGNU, adopte alors une « *Stratégie internationale de prévention des catastrophes naturelles* »²⁰⁰⁷. Ces échanges se muent en un cadre plus institutionnel au lancement de la PDD en juillet 2016. Approuvée par plus de cent États, il s'agit d'une initiative menée par les pays qui vise à mettre en œuvre l'Agenda de protection, découlant de l'Initiative Nansen.

1050. Si l'on relève une « humanisation » tardive de la gouvernance des négociations climatiques, celle-ci a été intégrée dès le début dans la gouvernance des catastrophes naturelles. Le HCR, l'OIM et le CDH promeuvent la prise en compte des droits humains dans les politiques de prévention et de réponse opérationnelle aux catastrophes naturelles, notamment en cas de déplacement de population (Paragraphe 1). Les cadres d'action et programmes internationaux relevant de la gouvernance internationale des catastrophes et des déplacements environnementaux se heurtent cependant à un guidage politique flou et un socle normatif très faible. Pour plus de faisabilité politique et de cohérence programmatique, plusieurs auteurs²⁰⁰⁸ proposent que des conventions sur les migrations environnementales soient négociées à l'échelle régionale, voire bilatérale. Le HCR et l'OIM investissent alors ces nouveaux espaces de dialogue et de production normative. En s'appuyant sur leur expertise, les deux structures se

²⁰⁰⁶ C. COURNIL, B. MAYER, *Les migrations environnementales, enjeux et gouvernance*, op. cit., p. 79.

²⁰⁰⁷ Le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes a été créé en 1999 pour faciliter la mise en œuvre de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC). La Stratégie internationale de prévention de catastrophes (SIPC) a pour mission de réduire les pertes dues aux catastrophes et de renforcer la résistance des collectivités et des nations face aux catastrophes. Reconnaissant le danger croissant que représentent les catastrophes naturelles, la SIPC s'est engagée à connecter les gouvernements et les partenaires, à mobiliser chaque individu et communauté, ainsi qu'à soutenir le renforcement de la résilience des nations et des communautés face aux catastrophes et les impacts dus au changement climatique. Article consulté en ligne le 25 août 2022 : <https://cooperation-regionale.gouv.nc/fr/la-cooperation-internationale-les-relations-avec-lonu/strategie-internationale-de-prevention-des>

²⁰⁰⁸ A. WILLIAMS, « Turning tide : Recognizing Climate Change Refugees in International Law », dans *Law and policy*, 30 (4), 2008, pp. 502-529.

positionnent comme des acteurs diplomatiques promouvant des mécanismes de visas temporaires, de programmes d'accueil et de réinstallation des populations (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. La prévention des risques liés aux catastrophes naturelles, outil d'anticipation des migrations environnementales

1051. Les liens de coopération internationale se sont renforcés autour du champ de la prévention des risques liés aux catastrophes naturelles et celle-ci devient le socle de plusieurs programmes internationaux dans les années 2000²⁰⁰⁹. Le Cadre d'Action de Hyōgo est lancé en 2005 à l'issue de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles. Cette stratégie politique ancre le concept de résilience dans la politique environnementale onusienne, mais la thématique des déplacements liés à des catastrophes demeure un angle mort. Dans sa continuité, le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe adopté en 2015 intègre toutefois davantage les enjeux de déplacement à l'aune de la résilience sociale et économique des populations. Le HCR et l'OIM participent à l'élaboration de ce cadre d'action à travers l'initiative Nansen et réaffirment leur expertise relative aux catastrophes naturelles (A). Alors que l'initiative Nansen avait été construite en marge du cadrage onusien, la PDD, créée en juillet 2016, est mise en lumière dans le régime climat²⁰¹⁰. Initiative dirigée par les États²⁰¹¹ pour assurer le suivi des travaux de l'Initiative Nansen²⁰¹², elle a permis le renforcement de la coopération entre le HCR et l'OIM dans la gouvernance des catastrophes naturelles (B).

A) L'adoption d'instruments interacteurs pour la réduction des risques et des catastrophes

1052. Le Cadre d'action de Hyōgo a été conçu pour appliquer le Cadre international d'action pour la Décennie internationale pour la prévention des catastrophes naturelles de 1989. Élaboré pour promouvoir les stratégies de résilience face aux catastrophes naturelles entre 2005 et 2015, il élude toutefois les enjeux de migrations post-catastrophes naturelles (1). Le Cadre d'action de Sendai succède ensuite au Cadre d'action de Hyōgo pour la période 2015-2030. Il est le résultat de consultations lancées en mars 2012 et de négociations intergouvernementales menées de juillet 2014 à mars 2015 sur demande de l'AGNU avec l'appui du Bureau des

²⁰⁰⁹ Entretien avec S. LAVOREL, Université de Grenoble, 24 novembre 2020.

²⁰¹⁰ J. Mc ADAM, « From the Nansen Initiative to the platform on disaster displacement: shaping international approaches to climate change, disasters and displacement », dans *UNSW Law Journal Volume*, 39 (4), 2016, p. 1532.

²⁰¹¹ PDD « *The Steering group* », article consulté en ligne le 25 août 2022 : <https://disasterdisplacement.org/about-us/the-steering-group>

²⁰¹² Agenda de l'Initiative Nansen pour la protection, accessible en ligne : https://disasterdisplacement.org/wpcontent/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_low_res.pdf

Nations unies pour la réduction des risques de catastrophe. Le HCR et l'OIM prennent part à l'élaboration du Cadre de Sendai par le prisme de l'initiative Nansen (2).

1) Le cadre Hyōgo, premier instrument international de réduction des risques et des catastrophes

1053. Afin de parvenir à une protection effective des personnes déplacées par les catastrophes naturelles, les textes du droit international insistent sur le rôle de l'État dans la prévention des catastrophes naturelles ainsi que la mise en place de dispositifs de secours mis en place pour venir en aide aux victimes. Le cadre d'action de Hyōgo, approuvé par 168 États pour la période 2005-2015, est devenu l'instrument international essentiel servant à guider la mise en œuvre de la réduction des risques et des catastrophes à tous les niveaux de la société. L'objectif général consistait à réduire substantiellement les pertes dues aux catastrophes, qu'il s'agisse de vies humaines ou de biens sociaux, économiques et environnementaux des communautés et des pays, en s'appuyant sur une stratégie de résilience²⁰¹³.

1054. Le concept de résilience²⁰¹⁴ fait l'objet de nombreux débats académiques. De plus, ce concept connaît des difficultés d'opérationnalisation. Cependant, l'application de la résilience fait espérer dans la sphère onusienne une nouvelle praxis de la réduction des risques de catastrophe pour garantir la sécurité humaine. Cette praxis inclut l'adaptation à de nouvelles conditions environnementales globales en lien avec le changement climatique²⁰¹⁵. Considéré comme un « point de passage obligé » tant pour la réduction des risques et des catastrophes que le développement durable²⁰¹⁶, le Cadre d'action de Hyōgo est un instrument de prévention des

²⁰¹³ PNUD, « *Soutien du PNUD au Cadre d'Action de Hyōgo* », 2013, p. 22 : « Pour l'atteindre, le CAH a établi 5 priorités d'action : 1. Faire de la réduction des risques de catastrophes une priorité nationale et locale bénéficiant d'une assise institutionnelle solide pour sa mise en œuvre ; 2. Identifier, évaluer et prévoir les risques de catastrophes et renforcer les systèmes d'alerte précoce ; 3. Utiliser les connaissances, l'innovation et le système éducatif pour instaurer une culture de sécurité et de résilience à tous les niveaux ; 4. Réduire les facteurs de risque sous-jacents ; 5. Améliorer la préparation aux catastrophes afin de pouvoir intervenir efficacement à tous les niveaux. Préserver les acquis du développement lors des catastrophes ».

²⁰¹⁴ A. de MESNARD, *Déplacements environnementaux et peuples autochtones : repenser la responsabilité des États et de la communauté internationale*, Thèse de droit public sous la direction de M. BILLET, Université Lyon III Jean Moulin, 2019, *op. cit.*, pp. 409-410. À l'origine, le concept de résilience apparaît, dans les années 1970, pour désigner la capacité d'un écosystème à réagir aux perturbations et à résister aux dommages en conservant son intégrité. C.S Holling insiste sur les capacités d'absorption d'un écosystème sans changement qualitatif de sa structure, C.S HOLLING, « *Resilience and stability of ecological systems* », dans *Annual Review of Ecology and Systematics*, vol. 4, 1973, pp. 1-23 et « *Understanding the complexity of economic, ecological and social systems* », dans *Ecosystems*, n° 4, 2001, pp. 390-405. Voir aussi M. REGHEZZA-ZITT M, S. RUFAT, « *Résilience, Sociétés et territoires face à l'incertitude, aux risques et aux catastrophes* », ISTE éditions, Coll. Écologie, 2015, p. 12 : « Un système qui persisterait en dépit d'une perturbation en changeant sa structure qualitative ne peut pas être considéré comme résilient. Un système résilient doit au contraire maintenir une certaine structure qualitative, pour continuer à fonctionner ou à répondre à une partie de ses fonctions ».

²⁰¹⁵ B. QUENAULT, « De Hyōgo à Sendai, la résilience comme impératif d'adaptation aux risques de catastrophe : nouvelle valeur universelle ou gouvernement par la catastrophe ? », dans *Développement durable et territoires*, Vol. 6, n° 3, décembre 2015. Article consulté le 22 août 2022 : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11010>

²⁰¹⁶ C. PERRINGS, « *Resilience and sustainable development* », dans *Environment and Development Economics*, n° 11, 2006, pp. 417-427.

catastrophes naturelles. Il n'aborde que très partiellement la « gestion » des catastrophes et ses conséquences, notamment en matière de déplacements forcés de population²⁰¹⁷.

1055. Le Cadre d'Action de Hyōgo promeut la gestion des risques et la coopération²⁰¹⁸. Il souligne la résilience accrue des nations et des collectivités face aux catastrophes et insiste notamment sur le caractère spécifiquement vulnérable des États insulaires aux catastrophes²⁰¹⁹. Pourtant, le rapport « The Hyogo Framework For Action in Asia and the Pacific 2011-2030 »²⁰²⁰ ne prévoit aucune référence à la question des déplacements et seuls les dispositifs de plan et de protocole transfrontaliers interétatiques afin de répondre au secours d'urgence ont été mentionnés²⁰²¹. Par ailleurs, les actions du HCR et de l'OIM en matière de prévention des catastrophes ne sont pas évoquées.

1056. En dépit de la participation et mobilisation de l'OIM aux travaux du Cadre d'action de Hyōgo, la question des déplacements est peu traitée²⁰²², ce que déplore Walter Kälin, membre de la coordination de l'initiative Nansen. Le texte est dépourvu de valeur contraignante et ne saurait être efficace seulement dans le cas où il serait décliné dans les politiques publiques et législations nationales. Par ailleurs, les migrations environnementales sont absentes des quatre priorités d'action principales définies par l'accord²⁰²³. Le Cadre d'action de Hyōgo propose aux États des pistes de bonnes pratiques et de stratégies permettant de réduire et prévenir les catastrophes, mais le texte reste vague et laisse à la discrétion des États la prise en compte des migrations environnementales, sans les aider non plus à les identifier. On peut regretter l'absence d'un cadre harmonisé d'envergure internationale sur cette question, laissant à chaque État le soin de la traiter en vertu de sa législation nationale et écartant de fait les organisations internationales.

²⁰¹⁷ Dans la déclaration qui introduit le CAH, les États notent « avec une profonde préoccupation » que « partout dans le monde, les collectivités continuent de subir des pertes excessives ainsi que de graves dommages, qu'elles restent contraintes à des déplacements massifs de population à la suite de diverses catastrophes ».

²⁰¹⁸ Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015 – 2030, p. 13 : « *La gestion des risques de catastrophe vise à assurer la protection des personnes, de leurs biens, de leur santé, de leurs moyens de subsistance et de leurs avoirs productifs, ainsi que de leurs richesses culturelles et environnementales, en garantissant la promotion et la protection de tous les droits de l'homme, y compris le droit au développement* ».

²⁰¹⁹ *Ibid.*

²⁰²⁰ UNISDR Asia Pacific, « *Progress Review of Hyogo Framework for Action, 2011-2013 ASIA-PACIFIC* », 2013, p. 36.

²⁰²¹ *Ibid.*

²⁰²² C. CURNIL, B. MAYER, *Les migrations environnementales, enjeux et gouvernance*, op. cit., p.76.

²⁰²³ Cadre d'action de Hyōgo (2005-2015), « Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes », A/CONF.206/6 6, « *Priorités : 14. S'appuyant sur les conclusions de l'examen de la Stratégie de Yokohama et tenant compte des travaux de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, notamment du résultat escompté et des buts stratégiques qui ont été convenus, la Conférence a retenu les cinq priorités suivantes : 1. Veiller à ce que la réduction des risques de catastrophe soit une priorité nationale et locale et à ce qu'il existe, pour mener à bien les activités correspondantes, un cadre institutionnel solide. 2. Mettre en évidence, évaluer et surveiller les risques de catastrophe et renforcer les systèmes d'alerte rapide. 3. Utiliser les connaissances, les innovations et l'éducation pour instaurer une culture de la sécurité et de la résilience à tous les niveaux. 4. Réduire les facteurs de risque sous-jacents* », p 11.

2) *La participation du HCR et de l'OIM au cadre de Sendai, par le prisme de l'initiative Nansen*

1057. Au regard du bilan mitigé du Cadre d'action de Hyōgo, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 apporte un nouvel espoir. Adopté à l'issue de la troisième Conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe, qui s'est tenue à Sendai au Japon du 14 au 18 mars 2015²⁰²⁴, il propose quatre priorités²⁰²⁵ et sept objectifs parmi lesquels la réduction de la pauvreté et des risques de catastrophes d'ici 2020 et 2030²⁰²⁶. Bien que dépourvu de toute valeur contraignante, ce texte de *soft Law* accorde une place singulière aux déplacements de population au regard de l'augmentation et de l'intensification des catastrophes naturelles exacerbées par les changements climatiques²⁰²⁷.

1058. Une constellation d'organisations de plaidoyer a participé à l'élaboration du cadre Sendai. Toutefois, l'absence du HCR et de l'OIM, pourtant membres clés du groupe consultatif impliqué dans les négociations sur le changement climatique, est étonnante. Si certains membres du HCR et de l'OIM ont pu suivre une partie des échanges, leur présence n'était pas directement liée aux travaux sur le changement climatique²⁰²⁸. L'initiative Nansen a cependant investi l'espace diplomatique et fut à l'initiative de plusieurs conférences impliquant des États, durant la conférence de présentation du cadre Sendai. En amont, durant les négociations, elle a échangé de manière informelle avec l'OIM et le HCR. Les États affiliés à l'initiative Nansen « ont travaillé avec l'OIM et le HCR pour introduire une série de projets de textes relatifs au déplacement, à la migration et à la relocation »²⁰²⁹.

²⁰²⁴ Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015–2030), A/RES/69/283, 23 juin 2015.

²⁰²⁵ Cadre de Sendai (2015-2030), « IV. Actions prioritaires, 20. Compte tenu de l'expérience acquise dans la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo, afin d'obtenir le résultat escompté et d'atteindre l'objectif recherché, il faut que les États mènent une action transsectorielle ciblée sur les plans local, national, régional et mondial en ce qui concerne les quatre questions prioritaires ci-après : Priorité 1 : comprendre les risques de catastrophe. Priorité 2 : renforcer la gouvernance des risques de catastrophe pour mieux les gérer. Priorité 3 : investir dans la réduction des risques de catastrophe aux fins de la résilience. Priorité 4 : renforcer l'état de préparation aux catastrophes pour intervenir de manière efficace et pour "mieux reconstruire" durant la phase de relèvement, de remise en état et de reconstruction », p. 14.

²⁰²⁶ *Ibid.* : « réduire nettement, au niveau mondial, d'ici à 2030, la mortalité due aux catastrophes, de sorte que le taux moyen de mortalité mondiale pour 100 000 habitants pendant la décennie 2020-2030 soit inférieur au taux enregistré pendant la période 2005 - 2015, réduire, d'ici à 2030, les pertes économiques directes dues aux catastrophes en proportion du produit intérieur brut, réduire nettement, d'ici à 2030, la perturbation des services de base et les dommages causés par les catastrophes aux infrastructures essentielles, y compris les établissements de santé ou d'enseignement, notamment en renforçant leur résilience ; augmenter nettement, d'ici à 2020, le nombre de pays dotés de stratégies nationales et locales de réduction des risques de catastrophe ; améliorer nettement, d'ici à 2030, l'accès des populations aux dispositifs d'alerte rapide multirisque et aux informations et évaluations relatives aux risques de catastrophe ».

²⁰²⁷ Troisième Conférence mondiale des Nations Unies, Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), 18 mars 2015, § 4 : « le cadre constate qu'entre 2008 et 2012, 144 millions de personnes ont été déplacées du fait de catastrophes ». Voir également W. KÄLIN, « Sendai framework : an important step forward for people displaced by disasters », Brookings, 20 mars 2015, en ligne : <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2015/03/20-sendai-disasters-displaced-kalin>

²⁰²⁸ S. NASH, « Negotiating migration in the context of climate change : international policy and discourse », *op. cit.*, 2019, p. 53.

²⁰²⁹ *Ibid.*, p. 54.

1059. Dès son approbation, l'OIM a annoncé son engagement à aider les États à mettre en œuvre les priorités du Cadre de Sendai, en mettant l'accent sur une approche multirisque englobant la société afin de réduire et gérer les risques²⁰³⁰. Le cadre Sendai prévoit une approche des déplacements de population sous l'angle de la prévention des catastrophes, des actions déjà intégrées par l'OIM²⁰³¹. L'OIM a élaboré des orientations pour passer « des paroles aux actes » en matière de déplacements à la suite de catastrophes²⁰³², afin d'aider les gouvernements à intégrer ces derniers dans les stratégies régionales, nationales, sous-nationales et locales de réduction des risques de catastrophes.

1060. En dépit de son caractère non contraignant, le Cadre de Sendai constitue le document de référence au niveau mondial en matière d'efforts visant à réduire l'impact de possibles catastrophes sur les personnes. Les États sont encouragés à développer « des politiques et programmes concernant les déplacements de population dus à des catastrophes, afin de renforcer la résilience des personnes touchées et celle des collectivités d'accueil, dans le respect du droit et de la situation de chaque pays »²⁰³³. En adoptant une approche préventive, il a fait avancer les échanges interétatiques sur le lien entre migrations et déplacement d'une part, et réduction des risques de catastrophe d'autre part.

B) L'institutionnalisation de la coopération du HCR et de l'OIM dans la gouvernance des risques et des catastrophes naturelles

1061. Créée en mai 2016 et officiellement opérationnelle le 1er juillet 2016, la Plateforme a pour objectif de poursuivre les recommandations adoptées dans l'Agenda de protection, découlant de l'initiative Nansen. Cet espace de coopération internationale de prévention et réduction des déplacements liés aux catastrophes réunit des États et institutions internationales, dont l'OIM, le HCR et le HCDH. L'un des enjeux est de combler les lacunes de données liées aux mouvements transfrontaliers, à la mobilité humaine dans des contextes de danger à évolution lente, aux risques de déplacements futurs et aux solutions durables pour les déplacés environnementaux. La Plateforme promeut une approche pragmatique plutôt que d'appeler à créer une convention internationale juridiquement contraignante. Au regard de sa structure hybride et relativement indépendante, elle est à la fois perçue comme une opportunité de relai et de renforcement de la coopération entre le HCR et l'OIM (1), mais également comme une menace de captation de la thématique de mobilité environnementale (2).

²⁰³⁰ OIM « Cadre de Sendai pour la réduction des catastrophes », 8 septembre 2015, article consulté en ligne le 25 août 2022 : <https://www.iom.int/fr/cadre-de-sendai-pour-la-reduction-des-risques-de-catastrophe>

²⁰³¹ Cadre de Sendai (2015-2030), *op. cit.*, priorité 4.

²⁰³² La démarche « *Words into Action* » lancée en 2019 est le résultat d'un travail collaboratif entre plusieurs acteurs internationaux spécialistes des questions de déplacement et de catastrophe : IDMC, OIM, HCR, Conseil norvégien pour les Migrations notamment.

²⁰³³ Cadre de Sendai (2015-2030), priorité 3.

1) *La collaboration du HCR et de l'OIM dans la gouvernance interétatique de la Plateforme*

1062. Dans la succession des travaux et échanges tenus dans le cadre de l'Initiative Nansen, la PDD est d'abord pilotée conjointement par l'Allemagne et le Bangladesh de 2016 à 2018. Le gouvernement du Bangladesh assume ensuite le pilotage de la plateforme jusqu'en juillet 2019, date à laquelle la France prend la présidence pour un an²⁰³⁴. Les Fidji assurent ensuite la présidence de la plateforme en 2021, mais la gouvernance est fortement impactée par la COVID-19, entraînant un certain ralentissement de l'activité et une mise à l'arrêt de nombreux événements²⁰³⁵. Initialement, les activités de la Plateforme devaient s'interrompre en 2022, mais son prolongement a été finalement décidé et l'Union européenne est à la tête de la présidence depuis le 1^{er} janvier 2022²⁰³⁶.

1063. Dans la continuité de l'initiative Nansen, la Plateforme implique une série de parties prenantes et cherche à forger « *un forum multipartite pour le dialogue, le partage d'informations ainsi que le développement politique et normatif* » entre décideurs et praticiens²⁰³⁷. Structure d'origine interétatique, elle est dirigée par l'État président et l'État occupant le poste de « vice-président » qui fournit « l'orientation stratégique globale et les conseils sur la coordination, la politique et le plaidoyer ». ²⁰³⁸ Le fait que la direction de la Plateforme soit assurée par des États et non pas un rapporteur spécial des Nations Unies ou une organisation internationale est savamment calculé²⁰³⁹. À cet égard, le Brésil fait remarquer que toute institution « *doit tirer sa légitimité d'un mandat intergouvernemental clair [...] pour bénéficier du même type de soutien politique* » que celui dont a bénéficié l'Initiative Nansen et « *permettre à l'Agenda [de protection] d'être largement intégré par les États membres du monde entier* »²⁰⁴⁰. Plusieurs États considèrent que l'Initiative Nansen a su influencer une variété d'autres processus mondiaux en raison de la place accordée aux préoccupations et points de vue des États lors des réunions²⁰⁴¹.

1064. En s'appuyant sur les domaines d'action prioritaires identifiés par l'Initiative Nansen, la Plateforme présente quatre priorités stratégiques en matière d'expertise,

²⁰³⁴ La France a demandé un prolongement de sa présidence.

²⁰³⁵ PDD, « *Fiji assumes Chairmanship of the Platform on Disaster Displacement* », 10 février 2021. Article consulté en ligne le 25 août 2022 : <https://disasterdisplacement.org/fiji-assumes-chairmanship-of-the-platform-on-disaster-displacement>

²⁰³⁶ PDD, « *The Chair and Vice-Chair* », article consulté en ligne le 25 août 2022 : <https://disasterdisplacement.org/about-us/the-chair-and-vice-chair>

²⁰³⁷ J. Mc ADAM, « From the Nansen Initiative to the platform on disaster displacement: shaping international approaches to climate change, disasters and displacement », *op. cit.*, p. 1532.

²⁰³⁸ En plus de ces deux États, les membres fondateurs de la Plateforme sont l'Australie, le Brésil, le Canada, le Costa Rica, l'Union européenne, Fidji, la France, le Kenya, Madagascar, les Maldives, le Mexique, le Maroc, les Philippines, le Sénégal et la Suisse.

²⁰³⁹ J. Mc ADAM, « From the Nansen Initiative to the platform on disaster displacement: shaping international approaches to climate change, disasters and displacement », *op. cit.*, pp. 1533-1534.

²⁰⁴⁰ *Ibid.*, p. 1533 : « *Brazil in Global Consultation Conference Report, above n 28, 83* ».

²⁰⁴¹ *Ibid.*, pp. 1533-1534.

d'acquisitions de données, d'élaborations de politiques et de normes et de partenariats²⁰⁴². En matière de coopération, la communication de la Plateforme insiste dans sa documentation et sa communication officielle sur ses partenaires tels que l'OIM, l'UNDRR, la CCNUCC, l'OMM, le PNUD, le HCR. Dès 2016, un groupe de travail responsable de la mise en œuvre des activités définies dans le plan de travail de la Plateforme s'est constitué, incluant le HCR et l'OIM. Son rôle est de coordonner la mise en œuvre des activités, de renforcer la collaboration opérationnelle, et de soutenir l'intégration au sein des agences concernées²⁰⁴³. Le HCR et l'OIM ont notamment soutenu l'élaboration des lignes directrices « *Words into Action* » sur les déplacements liés aux catastrophes²⁰⁴⁴.

1065. Depuis 2015, le HCR est un invité permanent de la Plateforme et un membre de son groupe consultatif. Les deux structures coopèrent « *afin de soutenir le développement et l'utilisation de ses lignes directrices sur la protection temporaire en tant que mesure de protection humanitaire pouvant être utilisée dans le contexte d'une catastrophe* ». Par la suite, le HCR s'est engagé à soutenir la Plateforme lancée au Sommet humanitaire mondial le 23 mai 2016. L'OIM est également une invitée permanente de la Plateforme et un membre de son groupe consultatif²⁰⁴⁵. La Plateforme coordonne en partenariat avec l'OIM des travaux sur les visas humanitaires, le programme opérationnel sur les crises migratoires, et l'initiative « *Migrants dans les pays en crise* »²⁰⁴⁶. Le 9 décembre 2020, l'organisation a signé un protocole d'accord avec la Plateforme qui fournit un cadre général de coopération entre les deux structures, dans le but de répondre aux quatre priorités stratégiques identifiées par le groupe de pilotage et reflétées dans la stratégie et le plan de travail de la Plateforme 2019-2022²⁰⁴⁷.

²⁰⁴² PDD, « *Addressing the Protection Needs of People Displaced across Borders in the Context of Disasters and Climate Change* », mai 2016 : « *combler les lacunes dans les connaissances et les données (qui sont conceptuelles, institutionnelles et opérationnelles), améliorer l'utilisation des pratiques efficaces identifiées et renforcer la coopération entre les acteurs concernés afin de prévenir, lorsque cela est possible, de réduire et de traiter les déplacements transfrontaliers dus aux catastrophes aux niveaux national, régional et local, promouvoir la cohérence des politiques et l'intégration des défis liés à la mobilité humaine dans et entre les domaines d'action et les politiques pertinents et promouvoir l'élaboration de politiques et de normes dans les domaines où il existe des lacunes* ».

²⁰⁴³ PDD, « *Strategic Framework 2016–2019* », 2016.

²⁰⁴⁴ HCR, « *Words into action* », 2019, rapport consulté en ligne le 26 août 2022 : <https://www.undrr.org/publication/words-action-guidelines-disaster-displacement> : « *Ce guide Words into Action offre des conseils pratiques pour aider les autorités gouvernementales à intégrer les déplacements dus aux catastrophes et d'autres formes connexes de mobilité humaine dans les stratégies régionales, nationales, sous-nationales et locales de RRC, conformément à la cible (E) du Cadre de Sendai, de réviser ou de développer des stratégies de RRC d'ici 2020. Il fournit des informations de base et souligne les différents rôles que la RRC et la GRC peuvent jouer dans la réduction, la préparation et la réponse aux déplacements dus aux catastrophes. Le guide est principalement destiné à soutenir le travail des acteurs régionaux, nationaux, sous-nationaux et locaux de la GRC, en particulier les agences de gestion des catastrophes, la défense civile et les intervenants d'urgence, les gouvernements nationaux et régionaux, les autorités locales, les législateurs, les ONG, sociétés civiles, etc.* ».

²⁰⁴⁵ OIM MECC HQ, « *Signature du protocole d'accord par l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) et la Plateforme sur les déplacements dus à des catastrophes (PDD)* », décembre 2020.

²⁰⁴⁶ OIM, « *Initiatives pour les migrants dans des pays en crise* », article consulté le 26 août 2022 : <https://www.iom.int/fr/initiative-pour-les-migrants-dans-les-pays-en-crise>

²⁰⁴⁷ PDD, « *Stratégie 2019-2022* », p. 5 : « *soutenir la mise en œuvre intégrée des cadres politiques mondiaux sur la mobilité humaine, l'action contre le changement climatique et la réduction des risques de catastrophes qui sont pertinents pour les personnes déplacées par des catastrophes ; promouvoir les développements politiques et normatifs pour combler les lacunes en matière de protection ; faciliter l'échange de connaissances et renforcer les capacités aux niveaux national et régional pour mettre en œuvre des pratiques et des instruments efficaces qui*

1066. La Plateforme est présentée comme un outil efficace, pouvant mobiliser des ressources ou l'expertise nécessaire afin de fournir des orientations dans plusieurs arènes de gouvernance politique²⁰⁴⁸. Elle fournit un soutien technique aux États dans la mise en œuvre de leurs engagements en matière de prévention des risques, dans la continuité du cadre de Sendai. La plateforme promeut la cohérence des politiques dans le cadre du mécanisme international de Varsovie pour les pertes et les dommages²⁰⁴⁹. La couverture, par la Plateforme, d'échelles et d'espace de gouvernance multiples relatifs aux enjeux de déplacement et de migrations environnementales, n'est pas sans impact sur le positionnement du HCR et de l'OIM.

2) *La crainte d'un effacement du périmètre d'action du HCR et de l'OIM au profit de la Plateforme*

1067. Le groupe de pilotage de la Plateforme est composé de 17 États et repose sur une présidence tournante renouvelée tous les dix-huit mois, incarnée par un nouvel État membre et soutenue par un vice-président, le secrétariat du PDD et un comité consultatif. Au regard de compétences en matière de mobilité liées à des facteurs environnementaux, le HCR et l'OIM sont des invités permanents du groupe de pilotage. Leur participation aux travaux et échanges de la Plateforme renforce leur crédibilité institutionnelle en tant qu'acteurs identifiés sur ces thématiques. Si le HCR ne semble peu investi dans l'activité et la gouvernance de la Plateforme, l'OIM se positionne toutefois comme une organisation « *leader* » dans la gouvernance interne. Elle soutient et suit quarante des cinquante activités inscrites dans le plan de travail de la Plateforme. Cette distinction n'est cependant pas créatrice de critiques ou de tensions entre le HCR et l'OIM, et laisse penser à un « arrangement » entre les deux structures.

1068. Le fonctionnement de la Plateforme a connu des évolutions depuis sa création en 2016. À son lancement, les États membres ont financé la Plateforme à travers le HCR et l'OIM. Désormais, l'argent est directement investi dans le Secrétariat de la PDD. D'une structure temporaire et peu identifiée par les États, elle semble aujourd'hui avoir pris « beaucoup de place »²⁰⁵⁰. En matière de suivi des avancées normatives et juridiques relatives aux déplacements climatiques et environnementaux, le périmètre de la Plateforme semble parfois empiéter sur celui du HCR et de l'OIM. La Plateforme n'a pas de mandat normatif propre ; elle s'acquitte d'une fonction relativement opérationnelle. Elle a la tâche de suivre et accompagner les initiatives existantes, en maintenant une coopération avec les États et institutions internationales.

1069. La Plateforme s'inscrit dans la promotion de l'Agenda pour l'humanité du SGNU et dans ce contexte, s'applique à travailler avec les États des régions concernées « *pour adopter un cadre international approprié, une législation nationale et des cadres de coopération*

peuvent prévenir, réduire et traiter les déplacements dus aux catastrophes ; et renforcer les preuves et les données sur la mobilité humaine dans le contexte des catastrophes et des effets néfastes du changement climatique ».

²⁰⁴⁸ J. Mc ADAM, « From the Nansen Initiative to the platform on disaster displacement: shaping international approaches to climate change, disasters and displacement », *op. cit.*, pp. 153-153.

²⁰⁴⁹ *Ibid.*

²⁰⁵⁰ Entretien avec une fonctionnaire de l'OIM, 06 septembre 2022.

régionale d'ici 2025 afin de veiller à ce que les pays situés dans des régions exposées aux catastrophes soient prêts à accueillir et à protéger les personnes déplacées à travers les frontières sans avoir le statut de réfugié »²⁰⁵¹. Il semble légitime de craindre que cette démarche se télescope avec l'action de l'OIM et du HCR.

1070. Si le HCR dispose d'un socle stable et incontesté en matière de protection, le périmètre d'action de l'OIM demeure à ce jour mouvant. Depuis 2007, l'OIM renforce sa légitimité dans la gouvernance internationale des risques et des catastrophes. Elle produit des documents de stratégie de réduction des risques de catastrophes et des programmes opérationnels à destination de plusieurs États tels que le Népal, le Bangladesh ou le Nigeria. L'OIM est notamment un partenaire exécutif de l'Initiative pour la réduction des risques de catastrophe²⁰⁵².

1071. L'organisation s'est « installée » dans la gouvernance internationale des catastrophes en construisant sa légitimité sur des actions opérationnelles et des programmes de terrain, une dimension relativement peu apparente dans les travaux de la Plateforme. Cette situation pourrait néanmoins changer au regard de la signature de contrat entre la Plateforme et l'UNOPS, un organe opérationnel de l'ONU qui soutient la mise en œuvre de projets opérationnels pour des entités onusiennes, institutions internationales et organismes humanitaires. Dans l'hypothèse où la Plateforme développerait des programmes opérationnels de résilience et de réduction des risques, il existe un risque non négligeable de chevauchement avec les actions déjà menées par l'OIM.

1072. Lors de sa présidence de la Plateforme, l'Union européenne devra travailler sur la définition d'un nouveau plan de travail au-delà de 2023²⁰⁵³, la pertinence de prolongement de la Plateforme et le renforcement de son institutionnalisation (création de statuts ou conservation de l'état actuel)²⁰⁵⁴. À ce jour, trois pistes sont possibles²⁰⁵⁵. La première est celle d'un renforcement de son institutionnalisation, impliquant un potentiel nouveau statut. La seconde est celle d'une absorption, par le HCR et l'OIM, de la structure de la Plateforme²⁰⁵⁶. La troisième possibilité, la plus probable à ce jour, est le prolongement dans sa forme actuelle, de la Plateforme²⁰⁵⁷. Il réside derrière cette question de gouvernance, un enjeu politique, mais également financier, celui du renouvellement des contrats des agents de la Plateforme. En effet, les profils recrutés au sein de la Plateforme rencontrent beaucoup de similitudes avec ceux des salariés et consultants de l'OIM, pouvant entraîner des phénomènes de « fuites de cerveaux » déstabilisant pour l'organisation.

²⁰⁵¹ PDD, « Stratégie 2019-2022 », *op. cit.* p. 7.

²⁰⁵² OIM, « Initiatives pour la réduction des catastrophes » : « Ce partenariat mondial œuvre à la réalisation des objectifs de développement durable en offrant aux pays un mécanisme de mobilisation et de mise en commun d'une expertise multidisciplinaire pour aider à réduire les risques climatiques et les risques de catastrophe ». Article consulté en ligne le 26 août 2022 : <https://www.iom.int/fr/initiative-pour-la-reduction-des-risques-de-catastrophe>

²⁰⁵³ Le mandat initial de la PDD prévoyait un fonctionnement jusqu'en 2022.

²⁰⁵⁴ Entretien avec une fonctionnaire de l'OIM, 06 septembre 2022.

²⁰⁵⁵ *Ibid.*

²⁰⁵⁶ *Ibid.* Le HCR ne semble pas très intéressé par cette piste tandis que l'OIM pourrait le voir de façon stratégique.

²⁰⁵⁷ Le prolongement permettrait ainsi le renouvellement des contrats.

Paragraphe 2. La réaffirmation de la présence du HCR et de l'OIM dans les interventions humanitaires post-catastrophes naturelles sur le terrain

1073. Les cadres d'action et programmes internationaux relatifs à la gouvernance internationale des catastrophes et des déplacements environnementaux se confrontent à une gouvernance peu ambitieuse et à un socle normatif très faible. Les espoirs que l'Agenda de protection issu des travaux de l'Initiative Nansen puisse aboutir sur un volet opérationnel semblent aujourd'hui peu probables. Dès lors, plusieurs auteurs proposent de se tourner vers l'élaboration de conventions régionales, voire bilatérales relatives à la migration environnementale. Le principal attrait des négociations régionales réside dans leur plus grande faisabilité politique : la réduction du nombre d'États augmente la probabilité de leur homogénéité et donc la faisabilité de conclusion d'un accord²⁰⁵⁸. Les relations diplomatiques et l'existence de problématiques transfrontalières permettent une réponse coordonnée plus rapide et efficace²⁰⁵⁹.

1074. Afin de renforcer leur ancrage géographique au niveau local et de parfaire leur expertise sur les mobilités environnementales, l'OIM et le HCR, dans une moindre mesure, ont développé un intérêt croissant pour ces outils et processus normatifs régionaux de coopération (A). Cette stratégie de suivi et de renforcement des dialogues bilatéraux et régionaux permet aux deux institutions d'alimenter leur expertise et de renforcer leur ancrage diplomatique au niveau local. Le fait de cultiver cette coopération joue un rôle important dans la conservation et la poursuite des interventions post-catastrophes naturelles du HCR et de l'OIM sur le terrain (B).

A) Le suivi par le HCR et de l'OIM des outils régionaux de coopération en matière de gestion des catastrophes naturelles

1075. En matière de solidarité post-catastrophe naturelle, le cadre régional supra étatique est perçu comme le plus opportun pour qu'un État accepte les conditions d'une intervention sur son territoire. Pourtant, des accords régionaux ou bilatéraux ont ouvert la voie à un cadre d'intervention et de solidarité plus ambitieux. L'adoption par l'Union africaine en octobre 2009 de la Convention sur la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) et son entrée en vigueur le 6 décembre 2012²⁰⁶⁰ a été décrite comme un événement historique²⁰⁶¹. Il s'agit du premier instrument régional au monde qui impose aux

²⁰⁵⁸ C. COURNIL, B. MAYER, *Les migrations environnementales, enjeux et gouvernance*, op. cit., p.119.

²⁰⁵⁹ *Ibid.*

²⁰⁶⁰ La Convention de Kampala ne peut entrer en vigueur qu'après sa ratification par quinze États. Le 15 mars 2011, seuls sept États avaient ratifié la convention. Voir Union africaine, communiqué n° 018/2011 : « *The African Union calls on Member states to ratify the Convention for the Protection of Internally Displaced Persons in Africa* », 15 mars 2011, consulté en ligne le 26 août 2022 : <http://www.au.int/en/dp/pa/content/african-union-calls-member-states-ratify-convention-protection-internally-displaced-persons>.

²⁰⁶¹ Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique dite Convention de Kampala, 23 octobre 2009.

États l'obligation de protéger et d'assister les personnes déplacées du fait d'une catastrophe naturelle ou d'autres événements provoqués par l'homme comme un conflit armé²⁰⁶². Le HCR et l'OIM ont su saisir l'opportunité de ce nouveau cadre de coopération et ont participé aux phases préparatoires de rédaction de la Convention (1). Parallèlement, les deux institutions s'appuient sur leurs bureaux locaux et s'investissent dans des programmes et dispositifs de consultations régionales relatives à la migration environnementale, dont ils assurent parfois le pilotage (2).

1) L'insertion diplomatique du HCR et de l'OIM dans un dispositif régional : le cas de la Convention de Kampala

1076. La Convention de Kampala s'applique aux déplacements causés par un large éventail de causes, allant des conflits et des violations des droits de l'homme aux catastrophes naturelles et aux projets de développement²⁰⁶³. Ce texte est teinté d'un certain nombre d'acquis des résolutions de l'AGNU de 1984 et 1988 sur l'assistance humanitaire portée aux personnes victimes de catastrophes naturelles²⁰⁶⁴ et des principes directeurs de protection des déplacés internes de 1998. L'OIM et le HCR ont collaboré avec l'Union africaine à l'élaboration de la Convention de Kampala. Les deux institutions étaient membres d'un groupe consultatif qui a commenté et contribué à façonner l'avant-projet de la Convention²⁰⁶⁵.

1077. La Convention de Kampala prévoit des dispositions juridiques afin de prévenir les déplacements forcés de population en amont, durant et à la suite d'une catastrophe²⁰⁶⁶. Les États

²⁰⁶² L'Union européenne s'est également saisie de la question des déplacements de population liés au changement climatique dans plusieurs résolutions qui ont souligné l'interaction entre les perturbations de l'environnement et les migrations. En janvier 2009, la Commission des migrations, des réfugiés et de la population et la Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont adopté une résolution (Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1655 [2009] Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux : un défi pour le XXI^e siècle, 30 janvier 2009) et une recommandation (Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 1862, Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux : un défi pour le XXI^e siècle, 30 janvier 2009) sur les migrations environnementales. V. C. COURNIL, « Les réfugiés environnementaux : enjeux et questionnements autour d'une catégorie émergente », dans *Migrations Société*, vol. 128, no. 2, 2010, p. 71.

²⁰⁶³ Convention de Kampala, article 11 § 1 : « *La Convention de Kampala impose aux États de rechercher des solutions durables au problème du déplacement et reconnaît explicitement le droit des personnes déplacées de choisir volontairement le retour chez elles, l'intégration locale dans les zones de déplacement ou la réinstallation dans une autre partie du pays. Il incombe aux États de promouvoir et de créer des conditions satisfaisantes pour chacune de ces options dans des conditions de sécurité, de dignité et de durabilité* ».

²⁰⁶⁴ J.-J. POUOMO LEUMBE, *Les déplacés environnementaux : problématique de la recherche d'un statut juridique en droit international*. Thèse de Droit public sous la direction de G. Monédiaire. Université de Limoges, 2015, p. 174 : « *De plus, les États doivent autoriser le passage rapide et libre de toutes les opérations, tous les équipements et de tout le personnel de secours au bénéfice des personnes déplacées. Ils se doivent également de faciliter le rôle des organisations locales et internationales ainsi que des organisations de la société civile et autres acteurs pertinents, afin d'apporter protection et assistance aux personnes déplacées* ».

²⁰⁶⁵ A. ABEBE, « The Kampala Convention and environmentally induced displacement in Africa », IOM Intersessional Workshop on Climate Change, Environmental Degradation and Migration, 29-30 March 2011, Geneva, Switzerland, p. 4.

²⁰⁶⁶ J.-J. POUOMO LEUMBE, *Les déplacés environnementaux : problématique de la recherche d'un statut juridique en droit international*, op. cit., p. 172.

sont incités à prendre des mesures préventives pour protéger les personnes contre les déplacements forcés²⁰⁶⁷, à mettre en œuvre des stratégies de réduction des risques de catastrophes et des systèmes d’alerte précoce, à adopter des mesures de gestion et de préparation aux catastrophes naturelles²⁰⁶⁸, et à apporter des solutions durables pour les personnes déplacées²⁰⁶⁹. Durant la catastrophe, la Convention de Kampala confère aux États la responsabilité principale d’apporter une protection et une assistance humanitaire aux personnes déplacées sans aucune discrimination²⁰⁷⁰. Elle prévoit une protection « extensive » puisqu’elle s’étend à tous les résidents et non seulement aux citoyens de l’État sinistré.

1078. Les États sont tenus de prendre des mesures pour protéger les biens individuels, collectifs et culturels appartenant aux personnes déplacées et faciliter, au besoin, l’accès au recours juridique²⁰⁷¹. Les États s’engagent à offrir des recours effectifs à toutes les personnes touchées par les déplacements, comprenant la mise en place de cadres juridiques adéquats en vue d’apporter une compensation juste et équitable, et de fournir d’autres formes de réparation aux personnes déplacées pour les dommages résultant du déplacement²⁰⁷².

1079. Théoriquement, la Convention de Kampala est applicable et peut être invoquée dans un contexte de catastrophe liée au changement climatique. Les personnes déplacées pourraient prétendre à une protection et à une procédure d’accueil de la part d’un pays signataire de ladite Convention, à la suite d’une catastrophe naturelle entraînant un déplacement. Dans ce cas de figure, le HCR et l’OIM pourraient être sollicités par l’État sinistré afin de faciliter les démarches administratives et logistiques, en devenant des opérateurs de protection post-catastrophe naturelle.

1080. À ce jour, une trentaine des cinquante-cinq États membres de l’Union africaine ont ratifié la Convention et quarante d’entre eux l’ont signée. Si la Convention de Kampala n’est pas encore opérationnelle dans tous les pays signataires, des initiatives très concrètes ont été mises en place. Au Burundi²⁰⁷³, 100 000 personnes déplacées vivant dans des campements ont été progressivement installées par le gouvernement dans des « villages de paix », conformément à l’article 11 de la Convention de Kampala. Celui-ci appelle les États à rechercher des solutions

²⁰⁶⁷ La Convention de Kampala inscrit la protection des personnes face au risque de déplacements résultant des conflits et de la violence, des politiques discriminatoires ou des violations des droits humains. Le déplacement ne doit pas être utilisé comme méthode de guerre ou comme punition collective. Dans le cas des catastrophes naturelles ou provoquées par l’homme, les évacuations forcées ne devraient avoir lieu que pour des raisons de santé et de sécurité.

²⁰⁶⁸ Convention de Kampala, article 4 § 2 : « Les États parties mettent au point des systèmes d’alerte précoce dans le cadre du système continental d’alerte précoce dans les zones de déplacement potentiel, élaborent et mettent en œuvre des stratégies de réduction de risque de catastrophes, des mesures d’urgence, de réduction et de gestion des catastrophes, et fournissent si nécessaire, la protection et l’assistance d’urgence aux personnes déplacées. »

²⁰⁶⁹ Convention de Kampala, article 5 § 4 : « prendre les mesures nécessaires pour assurer protection et assistance aux personnes victimes de déplacement interne en raison de catastrophes naturelles ou humaines y compris du changement climatique ».

²⁰⁷⁰ Convention de Kampala, article 9 § 2 : « Les États parties s’engagent à fournir aux personnes déplacées, dans la plus large mesure possible et dans les brefs délais, l’assistance humanitaire adéquate (...) cette assistance peut être étendue, en cas de besoin aux communautés locales et d’accueil ».

²⁰⁷¹ Convention de Kampala, articles 9, § 2, 11 § 4, 11 § 5 et 12.

²⁰⁷² J.-J. POUMO LEUMBE, *Les déplacés environnementaux : problématique de la recherche d’un statut juridique en droit international*, op. cit., p. 175.

²⁰⁷³ Le Burundi a signé la Convention, mais ne l’a pas encore ratifiée.

durables de déplacement en créant des conditions satisfaisantes pour l'intégration locale, le retour volontaire ou la réinstallation²⁰⁷⁴.

1081. Dans la pratique, le HCR, l'OIM, le CICR et d'autres organisations ont désormais établi des relations de travail avec l'Union africaine à travers la création d'un bureau de liaison avec celle-ci²⁰⁷⁵ et développé une stratégie de plaidoyer pour signer et appliquer la Convention de Kampala. Le HCR appuie les gouvernements dans la mise en œuvre de mesures visant à adapter les dispositions de la Convention au contexte juridique national, au Tchad²⁰⁷⁶ et au Cameroun²⁰⁷⁷ notamment. La démarche du HCR et de l'OIM s'inscrit dans un objectif de renforcer les instruments régionaux existants pour élargir les pistes de protection des personnes déplacées en raison de facteurs environnementaux.

1082. Bien que la Convention de Kampala constitue un exemple en matière d'instruments de protection régionale des personnes déplacées en raison de catastrophe²⁰⁷⁸, certaines ONG relèvent une application encore peu effective des principes de la Convention par les États signataires²⁰⁷⁹. À la suite d'un bilan sur la mise en œuvre du texte par les États signataires, le CICR déplorait le manque de coopération et de consultation dans l'élaboration de mesures²⁰⁸⁰.

1083. Dans la lignée de la Convention de Kampala et en amont de la COP 27 en Égypte, une réunion de chefs d'État et les ministres de l'Afrique de l'Est et de la Corne de l'Afrique à Kampala s'était tenue en Ouganda en juillet 2022. Elle avait débouché sur la Déclaration de Kampala sur les migrations, l'environnement et le changement climatique²⁰⁸¹. Une attention spécifique avait été portée à la mobilité d'origine climatique et les facteurs de conflits et de

²⁰⁷⁴ IDMC, Norwegian Refugee Council, « *Rendre la Convention de Kampala opérationnelle : la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux déplacés internes en Afrique en bref* ». Octobre 2010, p. 12.

²⁰⁷⁵ A. ABEBE, « The Kampala Convention and environmentally induced displacement in Africa », *op. cit.*, p. 4.

²⁰⁷⁶ HCR, « *Contribution du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés pour le rapport de compilation du Haut-Commissariat aux droits de l'homme* », Examen périodique universel : 3e Cycle, 31e Session, novembre 2010, p. 8. Article consulté en ligne le 29 juillet 2023 : <https://www.refworld.org/pdfid/5b56eddf7.pdf>

²⁰⁷⁷ Dans le sillage de l'adhésion du Cameroun à la Convention de Kampala le 06 avril 2015, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés s'est fixé comme objectif d'apporter son assistance et son expertise au Gouvernement camerounais pour aboutir à l'internalisation de cette convention dans la législation nationale afin que les personnes déplacées internes au Cameroun bénéficient d'un cadre juridique national spécifique permettant de renforcer leur protection. Article consulté en ligne le 29 juillet 2023 : <https://reliefweb.int/attachments/ef337bd8-ba26-368a-a050-7c9121e93a91/unhcr20cmr20-20atelier20sur20l27internationalisation20de20la20convention20de20kampala.pdf>

²⁰⁷⁸ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Discussion par l'Assemblée* le 3 octobre 2019 (34e séance) relative à la Résolution 2307, « *Un statut juridique pour les « réfugiés climatiques » : « En particulier, la mise en œuvre de mécanismes tels que la Convention de 2009 de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) devrait être encouragée par des programmes européens de coopération au développement* ».

²⁰⁷⁹ Comité international de la Croix-Rouge, « *Pic de déplacements au Burkina Faso : la Convention de Kampala plus indispensable que jamais* », 23 octobre 2019. Article consulté en ligne le 27 août 2022 : <https://www.icrc.org/fr/document/pic-de-deplacements-au-burkina-faso-la-convention-de-kampala-plus-indispensable-que-jamais>

²⁰⁸⁰ Revue internationale de la Croix-Rouge, « *Traduire la Convention de Kampala dans la pratique : exercice de bilan* », Rapports et Documents, Volume 99 Sélection française, 2017, pp.5-8.

²⁰⁸¹ OIM, « *Les inondations permanentes en Ouganda mettent en lumière les catastrophes liées aux changements climatiques dans la région* », août 2022. Article consulté en ligne le 28 août 2022 : <https://storyteller.iom.int/fr/stories/les-inondations-permanentes-en-ouganda-mettent-en-lumiere-les-catastrophes-liees-aux>

sécurité liés. La Déclaration avait été présentée en marge de la COP 27, lors d'un événement ministériel de haut niveau sur le changement climatique, la paix et la sécurité pour faire face aux menaces progressives du changement climatique sur la paix et la sécurité dans la Corne de l'Afrique²⁰⁸².

1084. Lors du Sommet africain sur le climat se tenant à Nairobi du 4 au 6 septembre 2023, l'OIM a officialisé la Déclaration ministérielle continentale de Kampala sur la migration, l'environnement et le changement climatique, également appelée KDMECC-AFRICA. Il s'agit du « *premier cadre global et orienté vers l'action, dirigé par les gouvernements qui aborde de manière pratique et efficace les questions de mobilité induite par le climat ainsi que les besoins, les lacunes et les opportunités de la mobilité humaine causée par le changement climatique en Afrique* »²⁰⁸³. À cette occasion, John Kerry, envoyé spécial du président américain pour le climat, a annoncé un financement de 4 millions de dollars « *pour soutenir des solutions pour les personnes confrontées à la crise climatique et pour aborder la mobilité climatique au Kenya* »²⁰⁸⁴. La signature de cette Déclaration est un signal positif pour un plaidoyer commun relatif aux impacts du changement climatique sur la mobilité humaine lors de la COP 28 aux Émirats arabes unis.

2) L'appui du HCR et de l'OIM aux Programmes consultatifs régionaux sur la migration

1085. L'OIM et le HCR s'appuient sur leurs bureaux locaux afin d'investir les espaces de dialogue et d'échange au niveau régional ; notamment les processus consultatifs régionaux sur la migration (PCR). Les PCR sont des mécanismes consultatifs interétatiques sur la migration à un niveau régional « *pilotés par les États, visant à partager des informations et à débattre de questions migratoires spécifiques de manière coopérative entre les États d'une région (généralement géographique) convenue, et [qui] peuvent être soit officiellement associés à des institutions régionales formelles, soit informelles et non contraignantes* »²⁰⁸⁵. Composés d'États

²⁰⁸² Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), Communiqué, « *High level inter-ministeriel event on climate change, peace and security at the margins of the 27th session of the COP27* », 7 novembre 2022. Document consulté en ligne le 27 juillet 2023 : <https://igad.int/communique-igad-un-osehoa-high-level-inter-ministerial-event-on-climate-change-peace-and-security-at-the-margins-of-the-27th-session-of-the-conference-of-the-parties-cop27/> : « *Les ministres responsables du changement climatique, de la paix et de la sécurité des États membres de l'IGAD, à savoir Djibouti, l'Éthiopie, le Kenya, la Somalie, le Sud-Soudan, le Soudan et l'Ouganda, se sont réunis le 7 novembre 2022 à Sharm El-Sheikh, en Égypte. Cet événement était organisé par le Bureau de l'envoyé spécial du Secrétaire général des Nations unies pour la Corne de l'Afrique. A l'issue, il était demandé par les États de mettre en place un mécanisme de coordination de la sécurité climatique, qui serait hébergé au Centre de prévision et d'applications climatiques de l'IGAD et travaillera en collaboration avec le mécanisme d'alerte et de travailler en collaboration avec les Nations Unies sur un mécanisme de sécurité climatique* ».

²⁰⁸³ OIM, « *African countries sign continental agreement to address climate mobility* », News Global, 6 septembre 2023. Article consulté en ligne le 4 octobre 2023 : <https://www.iom.int/news/african-countries-sign-continental-agreement-address-climate-mobility>

²⁰⁸⁴ *Ibid.*

²⁰⁸⁵ OIM, « *Regional consultative processes on migration* », article consulté en ligne le 28 août 2022 : [iom.int/regional-consultative-processes-migration](https://www.iom.int/regional-consultative-processes-migration)

membres, ils sont généralement présidés par un pays (par rotation ou de manière permanente) et appuyés par des secrétariats que peuvent assurer des organisations internationales ou régionales, dont l'OIM, le HCR et le Centre international pour le développement des politiques migratoires.

1086. Ces processus sont présents dans presque toutes les régions du monde, et reçoivent le soutien de l'OIM et du HCR²⁰⁸⁶. L'OIM envisage ces espaces de dialogue informel en tant qu'espace d'opportunités pour échanger des informations sur les questions relatives aux migrations suscitant des préoccupations et un intérêt commun²⁰⁸⁷. Le soutien de l'OIM auprès de 6 PCR comprend l'expertise technique, l'orientation concernant les politiques, la recherche, le renforcement des capacités et les initiatives de projets ciblés²⁰⁸⁸. Si les PCR ont fait office de « laboratoires » pour piloter des initiatives régionales en matière de migration, les thématiques abordées lors des sessions d'échanges se concentrent sur une approche classique de la migration. Ainsi, le Processus de Prague, une initiative régionale développée en 2009 rassemblant une cinquantaine d'États du continent européen, ainsi que l'OIM et le HCR, aborde essentiellement les enjeux de migrations économiques et de lutte contre la migration illégale²⁰⁸⁹.

1087. Par l'impulsion de l'OIM, du HCR et des autres organisations participant à ce dispositif d'échange régional annuel, nous pouvons cependant espérer la mise à l'agenda de questions concernant les déplacements au-delà des frontières et les migrations liées aux catastrophes. Afin de nuancer notre propos, relevons toutefois l'intérêt plus fréquent des États de la région Pacifique pour la thématique environnementale et des catastrophes naturelles dans le cadre des dialogues et rencontres régionales²⁰⁹⁰. En 2011, le Gouvernement de la République du Botswana et l'OIM ont organisé la troisième réunion mondiale des présidents et secrétariats des PCR sur le renforcement de la coopération dans le domaine de la migration. Parmi les suggestions proposées par les États, « *Les PCR pourraient être un moyen de favoriser l'adoption d'accords-cadres régionaux sur le changement climatique qui prévoient des mesures sur la migration, la protection et l'adaptation, avec l'objectif bien défini d'atténuer les souffrances des personnes les plus touchées par le changement climatique* »²⁰⁹¹.

1088. Le HCR et l'OIM disposent d'appuis et de structures régionales leur permettant de développer d'une part la coopération avec les États, d'autre part de soutenir des stratégies

²⁰⁸⁶ *Ibid.*

²⁰⁸⁷ OIM, « *Infosheet* », 2015, « *Processus consultatifs régionaux sur la migration : des PCR bien établies et opérationnelles peuvent renforcer les réseaux de fonctionnaires relevant de différents ministères d'un même gouvernement qui, sinon, ne se rencontreraient pas, jetant ainsi les bases d'une coopération, d'une concertation et d'une cohérence accrues au niveau national. Les PCR peuvent aussi conduire à une harmonisation de fait des politiques à l'intérieur d'une région, même si tel n'est pas leur objectif déclaré* ».

²⁰⁸⁸ L'OIM est observatrice auprès de 6 PCR. À la demande des gouvernements participants, elle assure le secrétariat technique de 5 PCR et gère des projets d'appui au secrétariat pour 6 autres PCR. <https://www.iom.int/fr/processus-consultatifs-regionaux-sur-la-migration>

²⁰⁸⁹ OIM, « *Prague Process* », Factsheet, 2009 Document consulté en ligne le 21 juillet 2022 : https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/migrated_files/What-We-Do/docs/Prague-Process-Factsheet-en.pdf

²⁰⁹⁰ OIM, « *Disaster response and the role of Immigration* », n°1/2010). Site officiel consulté en ligne le 28 août 2022 : <https://www.iom.int/pacific-immigration-directors-conference-pidc>

²⁰⁹¹ OIM, Troisième Réunion mondiale des présidents et secrétariats des processus consultatifs régionaux sur la migration (PCR) : « *Renforcer la coopération dans le domaine de la migration par le dialogue et le renforcement des capacités* », Gaborone (République du Botswana), 25 et 26 octobre 2011, p. 18.

régionales de réponse aux déplacements de population, internes ou transfrontaliers. Théoriquement, ils pourraient promouvoir des accords régionaux permettant de fixer des normes de protection des déplacés environnementaux et climatiques tout en se positionnant en tant qu'acteurs de « suivi » des déplacements à l'intérieur de la région. Cette coopération régionale pourrait être appuyée par un financement international, par l'intermédiaire de banques de développement²⁰⁹².

B) Sécuriser l'intervention humanitaire post-catastrophe naturelle, un enjeu politique pour le HCR et l'OIM

1089. L'investissement des États dans des programmes de prévention des catastrophes, tels que le Cadre d'Action de Hyōgo, le Cadre de Sendai ou la Plateforme, s'explique à l'aune d'une vision souveraine et d'une gouvernance étatique de ces programmes. Dans ces espaces, les États sont forces de proposition et pilotent les comités d'action, reléguant les organisations internationales au second plan : les États décident, les organisations internationales agissent. Les travaux élaborés en matière de prévention des risques comportent un risque moindre pour la souveraineté de l'État que l'intervention, dans un contexte de catastrophe post-catastrophe naturelle d'organisations internationales extérieures. L'intervention, en urgence, dans un contexte d'affaiblissement de l'État et de ses pouvoirs publics à la suite d'une catastrophe naturelle, peut susciter la crainte d'une ingérence potentielle dans les affaires internes. L'attention croissante portée par les États à la prévention, et non plus à la seule gestion des secours en cas de catastrophe, s'inscrit dans une dynamique sécuritaire²⁰⁹³. Par ailleurs, sur un plan plus pragmatique, le travail de prévention et d'atténuation des risques de catastrophes naturelles est plus facile d'un point de vue diplomatique, moins coûteux et plus sûr. Si ces programmes et travaux de prévention des catastrophes naturelles comportent des effets bénéfiques non négligeables en matière d'échanges de bonnes pratiques et de coopération, ils interrogent le « pouvoir d'action » des institutions internationales compétentes.

1090. Afin de ne pas disparaître et d'être absorbés dans ces dispositifs internationaux en tant que simples exécutants, le HCR et l'OIM sont tenus de conserver et de sécuriser leur périmètre d'intervention post-catastrophe naturelle sur le terrain. Presque vingt ans après la première intervention « hors mandat » du HCR au Sri Lanka, la pratique d'assistance post-catastrophe naturelle est désormais institutionnalisée. Le soutien du HCR aux personnes sinistrées à la suite de catastrophe est notamment ciblé vers les personnes identifiées préalablement comme réfugiées, au regard de la Convention de Genève (1). Dans le cas de l'OIM, l'institution s'appuie sur son déploiement régional pour figurer parmi les premiers acteurs d'intervention post-catastrophe naturelle (2).

²⁰⁹² C. COURNIL, B. MAYER, *Les migrations environnementales, enjeux et gouvernance*, op. cit., p.121.

²⁰⁹³ S. REVET, « Vivre dans un monde plus sûr », dans *Cultures & Conflits*, n°75, 2009, p.37. : « Celle-ci sert à certaines organisations comme l'OTAN à se repositionner sur le champ de la « sécurité civile ». La grammaire sécuritaire se fonde sur deux notions qui, depuis le début des années 1990, s'attachent à « élargir » le concept de sécurité, la notion de « sécurité globale » d'une part, et celle de « sécurité humaine » d'autre part ».

1) *L'institutionnalisation d'une activité d'intervention post-catastrophe naturelle du HCR sur le fondement de la protection des réfugiés*

1091. L'application de la Convention de Genève de 1951 dans les cas de déplacements de population post-catastrophe naturelle pose un certain nombre de limites. Lorsqu'il s'agit de déplacements transfrontaliers d'un grand nombre de personnes sinistrées, l'approche individuelle qu'offre ce texte n'apparaît pas pertinente. Par ailleurs, les critères de définition de la personne réfugiée inscrits à l'article 1. À de la Convention de Genève ne permettent pas au HCR d'attribuer ce statut sur le fondement d'une persécution d'origine environnementale ou climatique. Dès lors, il est fondamental de rappeler que les interventions du HCR post-catastrophe naturelles relèvent du domaine de la protection humanitaire et non juridique.

1092. Les interventions post-catastrophes naturelles du HCR s'ancrent dans un contexte plus général d'évolution substantielle de l'action humanitaire. En 2003, l'Institut de Droit international a adopté une résolution relative à l'assistance humanitaire, qu'elle définit comme « *l'ensemble des actes, activités et moyens humains et matériels relatifs à la fourniture de biens et de services d'ordre exclusivement humanitaire, indispensables à la survie et à la satisfaction des besoins essentiels des victimes de catastrophes* »²⁰⁹⁴. L'Institut intègre la notion de catastrophes multi causale²⁰⁹⁵ dans cette résolution et prévoit que « *[l] e fait de laisser les victimes de catastrophes sans assistance humanitaire constitue une menace à la vie et une atteinte à la dignité humaine et, par conséquent, une violation des droits humains fondamentaux* »²⁰⁹⁶. Dans l'hypothèse où les États de l'AGNU adoptaient une résolution similaire, le SGNU disposerait d'un nouveau fondement juridique pour consolider la coutume d'assistance humanitaire du HCR post-catastrophe en s'appuyant sur l'application des droits humains fondamentaux.

1093. Dans les faits, le HCR s'est vu attribuer une mission d'ordre général, mais limité par un cadre d'application très restrictif. Toutefois, si « *les décisions prises par les organisations internationales dépendent de leur structure institutionnelle et de leur constitution* », il faut aussi noter que « *[...] la structure constitutionnelle des organisations internationales n'est pas figée ; elle est sujette aux changements formels et informels* »²⁰⁹⁷. Le HCR s'est émancipé une première fois du cadre restrictif de son mandat lors de l'opération d'intervention post-catastrophe tsunami de 2004, qualifiée d'hors mandat.²⁰⁹⁸

1094. Au nom du principe moral de solidarité internationale invoquée par le SGNU, le HCR a pu développer, de façon encadrée, une pratique d'assistance humanitaire à destination

²⁰⁹⁴ Institut de Droit international, « *L'assistance humanitaire* », Résolution de la 16e Commission, Session de Bruges, 2 septembre 2003, p.3.

²⁰⁹⁵ La catastrophe multi causale désigne les calamités qui mettent en danger la vie, la santé, l'intégrité physique, le droit de ne pas être soumis à des traitements cruels, inhumains ou dégradants, d'autres droits fondamentaux de la personne humaine, ou les besoins essentiels de la population, que ces calamités soient d'origine naturelle, technologique, ou encore les conflits armés.

²⁰⁹⁶ Institut de Droit international, « *L'assistance humanitaire* », *op. cit.*, p. 4.

²⁰⁹⁷ L. MAERTENS, « Le HCR et l'appropriation progressive de l'agenda environnemental », *op. cit.*, p. 111.

²⁰⁹⁸ *Ibid.*

des personnes sinistrées²⁰⁹⁹. Le HCR s'appuie sur les Principes directeurs relatifs aux déplacés internes de 1998 et, sur demande de l'État concerné, il peut déployer des équipes d'urgence pour soutenir l'enregistrement, la documentation, le regroupement familial et la fourniture d'abris, d'hygiène de base et de nutrition. L'intervention du HCR au Sri Lanka, pourtant présentée comme « exceptionnelle », a contribué à l'institutionnalisation d'une pratique d'intervention humanitaire post-catastrophe naturelle pour les personnes déplacées internes, dont on peut observer à ce jour la pérennité.

1095. Le cyclone Idai qui a frappé le Mozambique, le Malawi et le Zimbabwe le 14 mars 2019 a causé le décès d'environ 1000 personnes et entraîné le déplacement de plus de deux millions de personnes selon le HCR²¹⁰⁰. Le 22 mars 2019, le coordinateur des secours d'urgence a déclenché une opération d'élargissement du Comité IASC à l'échelle du système humanitaire au Mozambique, pour une première période de trois mois. Le HCR s'est joint à l'action collective du système des Nations Unies dans les trois pays sinistrés et, sur place, l'Organisation fournit des biens de première nécessité (abris d'urgence, matériel non alimentaire) à 20 000 personnes déplacées internes²¹⁰¹.

1096. L'intervention du HCR au Mozambique se fonde sur le même outil que celle du Sri Lanka en 2004 : l'activation des procédures d'urgence. Filippo Grandi, Haut-Commissaire aux Réfugiés, a activé les procédures d'urgence couvrant les trois pays afin de faciliter l'accès à l'aide humanitaire. Le HCR a notamment déployé des équipes d'urgence, composées principalement de personnel de protection, dans les trois camps affectés²¹⁰². Cette intervention humanitaire post-catastrophe naturelle a été directement intégrée dans le bilan « interventions opérationnelles » du HCR en avril 2019 et elle figure au bilan des « actions principales » de l'organisation, faisant l'objet d'une importante communication.

1097. Depuis sa première intervention sur le terrain de l'assistance humanitaire post-catastrophe naturelle au Sri Lanka en 2004, le HCR intervient presque tous les ans dans des opérations post-catastrophes naturelles²¹⁰³. En 2020, le HCR a déployé de nouveau des équipes de secours et d'assistance humanitaire en Amérique centrale et dans le sud du Mexique, où environ trois millions de personnes ont été touchées par l'ouragan Eta. En septembre 2022, le

²⁰⁹⁹ HCR, « *Changements climatiques, catastrophes naturelles et déplacement humain : une perspective du HCR* », : 23 octobre 2008, p. 5.

²¹⁰⁰ HCR, Communiqué : « *One year on, people displaced by Cyclone Idai struggle to rebuild* », 13 mars 2020. Article accessible en ligne et consulté en ligne le 28 août 2022 : <https://www.unhcr.org/news/stories/2020/3/5e6a6e50b/year-people-displaced-cyclone-idai-struggle-rebuild.html>

²¹⁰¹ Le HCR a relocalisé des familles de réfugiés dans des abris plus sûrs et leur a fourni des tentes, des bâches en plastique, des équipements sanitaires et de l'eau potable.

²¹⁰² HCR, « *Response in Mozambique, Malawi and Zimbabwe* », 24 juin – 6 août 2019. Article consulté en ligne le 5 septembre 2022 : <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Tropical%20Cyclone%20Idai%20Response%20Situation%20Update%20-%2024JUL-6AUG19.pdf>

²¹⁰³ En 2006 puis en 2009, le HCR intervient à l'issue des inondations en Somalie et aux Philippines. En 2010, il porte assistance aux victimes de glissement de terrain en Ouganda. Il intervient en 2015 au Népal à la suite du tremblement de terre, puis en 2017 au Bangladesh après le cyclone Mora, et en 2019 au Mozambique.

HCR a fait parvenir 1,2 million d'articles de secours par pont aérien aux autorités locales pakistanaises à la suite des inondations ravageuses²¹⁰⁴.

1098. Le 6 février 2023, deux puissants tremblements de terre ont frappé le sud-est de la Turquie, une région de 15 millions de personnes dans laquelle 1,7 million de réfugiés syriens bénéficiant d'une protection temporaire étaient recensés. Le HCR, déjà présent sur le terrain en Turquie et en Syrie avait travaillé sous la direction des autorités turques pour apporter une aide d'urgence aux réfugiés et aux communautés d'accueil²¹⁰⁵. En Syrie, le HCR assure « *la coordination avec d'autres agence des Nations Unies et leurs partenaires humanitaires en Syrie (y compris dans le nord-ouest du pays) et fournit, dans la mesure du possible, une assistance aux personnes dans le besoin* »²¹⁰⁶. L'apport d'une assistance opérationnelle aux personnes réfugiées, impactées par des catastrophes naturelles, répond à une stratégie d'opportunité. Le HCR assure une réponse humanitaire, une action qui ne répond pas au cadre de son mandat, justifiée par le public de bénéficiaires, reconnus comme réfugiés.

2) La « régionalisation » de l'OIM au service de sa légitimité en matière de gestion des catastrophes naturelles

1099. Les programmes d'intervention et d'assistance humanitaires post-catastrophes naturelles ont fait l'objet d'une institutionnalisation moins délicate dans le cas de l'OIM. Depuis le début des années 1990, l'organisation a su développer un arsenal de moyens opérationnels relatifs aux trois « étapes » de la catastrophe ; réduction et prévention des risques²¹⁰⁷, protection

²¹⁰⁴ HCR, « *Les besoins humanitaires des personnes déplacées par les inondations au Pakistan restent aigus, selon le HCR* », 20 septembre 2022. Article consulté en ligne le 29 août 2022 : <https://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2022/9/6329d22c38/besoins-humanitaires-personnes-deplacees-inondations-pakistan-restent-aigus.html> : « *Selon les dernières estimations, quelque 7,6 millions de personnes ont été déplacées par les inondations, dont près de 600 000 vivent dans des sites où une aide est apportée. De nombreuses régions du pays, notamment la province méridionale du Sindh, restent sous les eaux. Les autorités ont prévenu que cela pourrait prendre jusqu'à six mois pour que les eaux de crue se retirent dans les zones les plus touchées. Les craintes augmentent quant aux risques liés aux maladies d'origine hydrique, qui pourraient mettre en danger des millions de personnes, dont les femmes et les enfants. Au total, 33 millions de personnes ont été touchées par les inondations* ».

²¹⁰⁵ HCR, « *Séismes en Turquie et en Syrie* », 10 février 2023. Article consulté en ligne le 24 août 2023 : <https://www.unhcr.org/be/aide-durgence/seismes-en-turkiye-et-en-syrie>. Le HCR a apporté de l'aide matérielle : « *des couvertures, des colis alimentaires, des kits de cuisine, des matelas et des tentes. Des ponts aériens ont été mis en place pour acheminer ces biens de première nécessité* ».

²¹⁰⁶ *Ibid.* : « *Nous avons déployé des dizaines de milliers d'articles de secours supplémentaires, notamment des couvertures thermiques, des matelas, des kits de cuisine, des bâches en plastique, des jerrycans et des matelas. Nous prenons part à des convois transfrontaliers pour acheminer davantage de matériel de première nécessité dans le Nord-ouest de la Syrie* ».

²¹⁰⁷ OIM, « *Stratégie de réduction des risques et des catastrophes* », *op. cit.* Article consulté en ligne le 29 août 2022 : <https://www.iom.int/fr/reduction-des-risques-de-catastrophe-et-resilience> : « *dans les communautés confrontées à des risques élevés de catastrophe et de déplacement, l'OIM soutient l'analyse des risques et des vulnérabilités, la gestion communautaire des risques de catastrophe, les stratégies de diversification des moyens de subsistance et les systèmes communautaires d'alerte rapide et de préparation pour prévenir les risques et permettre une réponse plus efficace. L'OIM fournit également un soutien politique et opérationnel aux pays qui entreprennent une réinstallation planifiée de communautés provenant de zones à haut risque* ».

des personnes sinistrées, et relocalisation²¹⁰⁸. Cette compétence de terrain s'accompagne parallèlement de l'acquisition d'une expertise en matière de mobilité environnementale « mixte », incluant les déplacements internes et transfrontaliers²¹⁰⁹.

1100. Le développement de cette expertise a été renforcé par le système régional « par projet » sur lequel s'appuie l'OIM. Nous nous concentrerons dans cette partie sur le bureau régional de l'OIM de la région de l'Asie du Pacifique²¹¹⁰, mobilisé et proactif, sur la question des migrations environnementales en raison du positionnement géographique et des défis climatiques²¹¹¹ qui sous-tendent les partenariats avec les États de la région²¹¹². Le bureau régional OIM Asie est spécialisé dans quatre domaines, que sont la protection et l'assistance aux migrants, l'immigration et la gestion des frontières, la migration et le développement humain, et la migration, l'environnement et les changements climatiques²¹¹³.

1101. Dans un rapport datant de 2014, le bureau régional Asie-Pacifique de l'OIM propose le lancement d'un projet de recherche relatif au recensement du nombre de personnes déplacées par des facteurs environnementaux en Inde, au Népal, et au Bangladesh²¹¹⁴ afin de limiter les déplacements massifs de population. Parmi ses recommandations, l'OIM insiste sur le processus d'identification des groupes de personnes les plus vulnérables, l'incidence probable des changements climatiques sur les comportements migratoires, ainsi que la nécessité d'identifier les points de bascule pour la migration, tout en prenant compte des effets à long terme²¹¹⁵. Dans ce rapport, l'organisation reconnaît aux migrants et personnes déplacées environnementales et climatiques « *le droit de jouir, sur un pied d'égalité et sans*

²¹⁰⁸*Ibid.* : « à la suite de catastrophes, l'OIM soutient les objectifs de « reconstruire en mieux » et les solutions durables en intégrant des mesures de réduction des catastrophes dans la réhabilitation des infrastructures, des services, des moyens de subsistance et de l'environnement. Par le biais d'initiatives et de programmes spécifiques, l'OIM soutient l'inclusion des migrants et des communautés de la diaspora dans les efforts de préparation, de relèvement et de renforcement de la résilience ».

²¹⁰⁹ OIM, « À propos de l'OIM », 2019. Article consulté en ligne le 29 août 2022 : <https://www.iom.int/fr/propos-de-loim> : pour rappel, la définition de la migration environnementale par l'organisation comprend « *le mouvement de personnes ou de groupes de personnes qui, principalement pour des raisons de changements soudains ou progressifs dans l'environnement qui affectent négativement leur vie ou leurs conditions de vie, sont forcés de quitter leur lieu de résidence habituel, ou choisissent de le faire, de manière temporaire ou permanente, et qui se déplacent à l'intérieur ou à l'extérieur de leur pays d'origine ou de résidence habituelle* ».

²¹¹⁰ L'OIM possède actuellement 9 bureaux régionaux basés en Thaïlande, en Égypte, au Kenya, en Argentine, en Belgique, en Autriche, au Costa Rica, en Afrique du Sud et au Sénégal.

²¹¹¹ IDMC, « *Global Estimates 2012: People displaced by Disasters* », Genève, 2013, p. 6. : « *En 2012, 22,2 millions de personnes, soit 69 % du nombre global de personnes déplacées en raison de catastrophes naturelles ont été enregistrées sur le continent asiatique. Ce chiffre marque pour la première fois une baisse par rapport à la moyenne de 81% entre 2008 et 2012* ».

²¹¹² Le bureau régional de l'OIM Asie-Pacifique assure une présence opérationnelle dans 33 pays de la région et comprend 3000 employés au total. Parmi ses États membres et observateurs, les Maldives, les îles Fidji, l'île de Nauru, le Bangladesh, les îles Kiribati sont des membres de l'alliance AOSIS dont le plaidoyer en faveur de l'indemnisation et la protection des personnes déplacées par le changement climatique est porté lors de chaque COP.

²¹¹³ OIM, « *Environmental migration portal, Knowledge Platform on People on the Move in a Changing Climate* », 2020. Site officiel : <https://environmentalmigration.iom.int/training-workshops>

²¹¹⁴ Entretien avec une fonctionnaire du bureau régional Asie-Pacifique de l'OIM, Bangkok, Thaïlande, août 2016.

²¹¹⁵ OIM, « *Outlook on migration, environment and climate change* », 2014, p. 63. Rapport consulté en ligne le 2 septembre 2022 : https://publications.iom.int/system/files/pdf/mecc_outlook.pdf : « *The international community, governments and academia should cooperate in designing and conducting studies on each of these topics in order to obtain both quantitative and qualitative information. This research is especially needed in South-East Asia because of the high concentration of population in environmentally vulnerable areas* ».

discrimination, des mêmes droits de l'homme et des mêmes libertés en vertu des lois internationales et nationales que toute autre personne »²¹¹⁶.

1102. L'OIM s'investit dans la mise en place de partenariats régionaux « horizontaux ». Elle a développé un partenariat avec l'organisation intergouvernementale régionale de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), créée en 1967, qui regroupe une dizaine d'États. En 2005, un accord relatif à la gestion des catastrophes et aux interventions en cas d'urgence a été signé par les pays membres de l'ANASE. Dans cet accord, les pays reconnaissent l'importance de la coopération et la nécessité d'élaborer des politiques régionales relatives à l'augmentation de la population dans les grandes villes asiatiques et l'élévation du niveau de la mer qui viendront bonifier et compléter les initiatives nationales. La coopération entre l'OIM et l'ANASE a notamment permis la mise en place de la plateforme « The Asia Pacific Migration and Environment Network »²¹¹⁷, créée en partenariat avec la Banque asiatique de développement en 2014. La plateforme avait pour objectif de favoriser l'accès à l'information et à des données collectées relatives aux changements climatiques, à l'environnement et aux migrations, notamment par l'appui du projet de recherche MECLEP²¹¹⁸.

1103. La régionalisation de l'action de l'OIM a renforcé la crédibilité de son plaidoyer en faveur de l'élaboration d'un cadre au niveau régional afin de consolider un régime juridique international garant des droits des personnes déplacées pour des raisons climatiques et environnementales²¹¹⁹. Dans son document de stratégie régionale 2020-2024 pour l'Asie et le Pacifique, l'OIM fait état de son positionnement « d'intervenant à celui de conseiller technique auprès des acteurs gouvernementaux, y compris dans les opérations de crise »²¹²⁰ et s'illustre comme un partenaire diplomatique entre les États²¹²¹.

²¹¹⁶ F. RABAB, S. COELHO, A. JAWADUROVNA WADUD, OIM, Regional Office for Asia and the Pacific and the Migration Policy Institute, « *Human rights, climate change, environmental degradation and migration : a new paradigm* », Mars 2014, pp 4-5.: « *Cependant, dans certaines circonstances (comme dans le cas des îles en perdition ou lorsque le pays d'origine ne peut être prouvé), ces populations vulnérables passent "entre les mailles du filet de la politique internationale en matière de réfugiés et d'immigration" et la protection sous une forme ou une autre n'est pas assurée. La protection de toute population vulnérable ne se limite pas à assurer la survie et la sécurité physique, mais englobe les droits civils et politiques, économiques, sociaux et culturels tels qu'attribués par le droit international des droits de l'homme et les principes humanitaires* ». Traduction de l'auteur.

²¹¹⁷ Le réseau de coopération APMEN est créé en 2012 :

<https://europa.eu/capacity4dev/buildingresilience/discussions/iom-ADB-launch-asia-pacific-migration-and-environment-network>

²¹¹⁸ Cette coopération s'est concrétisée par la tenue d'un atelier intitulé « Formation régionale sur la migration, l'environnement et le changement climatique organisée » en 2013 à Séoul, au Centre de recherche et de formation sur la migration de l'OIM.

²¹¹⁹ F. RABAB, S. COELHO, A. JAWADUROVNA WADUD, OIM, Regional Office for Asia and the Pacific and the Migration Policy Institute, « *Human rights, climate change, environmental degradation and migration : a new paradigm* », *op. cit.*, p. 9.

²¹²⁰ OIM, « *Stratégie régionale de l'OIM 2020-2024 pour l'Asie et le Pacifique* », *op. cit.*, p. 18. Ce rapport recense quatre axes : les enjeux de mobilité, de gouvernance, de résilience, de mobilité et les enjeux transversaux.

²¹²¹ OIM, « *The migration, environment and climate change evidence for policy (MECLEP)* », *op. cit.*, p. 15 : « *ASEAN frequently look to IOM for technical and operational support, and for resources on how to systematically address the challenges involved* ».

Conclusion

1104. L'approche décloisonnée et transversale de la migration environnementale se traduit par l'acculturation de nouveaux acteurs onusiens de champs de compétences parfois éloignés de cette thématique, mais elle génère également davantage de complexité dans l'appréhension de celle-ci. Dans une conférence de presse tenue le 25 août 2022, Michelle Bachelet, Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'Homme reconnaissait la « *relation complexe, interdépendante et mortelle entre les changements climatiques, le développement, la sécurité humaine, la migration et les droits de l'homme* »²¹²².

1105. À ce jour, il n'existe pas de cadre normatif, et donc pas d'acteurs référent pour traiter spécifiquement la thématique de la migration environnementale. Le vocabulaire relatif aux mobilités forcées liées aux changements climatiques et aux dégradations environnementales, pourtant spécifiques aux négociations climatiques, est repris par le HCR et l'OIM dans des espaces de gouvernance plus traditionnels, notamment celui des catastrophes naturelles et des droits humains. Les instruments du droit international des droits humains pourraient être nourris des textes issus du régime climat, afin de renforcer les obligations des États en matière de protection des droits humains, à l'aune de l'application des politiques d'atténuation et d'adaptation.

1106. L'intégration des facteurs climatiques et environnementaux dans la lecture classique des droits de l'homme des personnes migrantes pourrait ouvrir la voie à une reconsidération de leur protection et à un développement de mécanismes de protection complémentaires²¹²³. Si certains juristes défendent le fait de ne pas créer de catégorie juridique distincte pour les migrants environnementaux, la prise en compte de nouveaux facteurs de vulnérabilité et d'exposition à des risques climatiques et environnementaux semble se dessiner en tant que piste pour l'élargissement de la protection juridique.

1107. L'environnementalisation du champ des droits humains tout comme l'humanisation du régime climat, s'accompagnent d'une volonté et d'une stratégie d'expansion du HCR et de l'OIM dans de nouveaux espaces de gouvernance. Acteurs de plaidoyer dans plusieurs espaces de gouvernance, parfois cumulatifs, le HCR et l'OIM promeuvent la prise en compte des droits fondamentaux tels que le droit à la vie, à l'alimentation, à un environnement sain dans l'élaboration de leurs politiques internes²¹²⁴. La promotion de ce discours juridique renforce leur stratégie d'évitement du cadre étatique, concentré sur l'application du mandat initial, tout en cherchant le renforcement des instruments de protection à destination des personnes déplacées, environnementales et climatiques.

²¹²² HCDH, M. BACHELET, Conférence de presse, 25 août 2022. Article consulté en ligne le 19 septembre 2022 : <https://www.ohchr.org/fr/press-briefing-notes/2022/08/press-conference-un-high-commissioner-human-rights-michelle-bachelet>

²¹²³ B. MAYER, F. CREPEAU, « Changement climatique et droits de l'homme des migrants », *op. cit.*, p. 38.

²¹²⁴ IOM, « *IOM institutional strategy on migration, environment and climate change 2021-2030* », 2021, p. 13.

CHAPITRE II : L'AVENIR DU HCR ET DE L'OIM DANS UNE GOUVERNANCE TRANSVERSALE ET FRAGMENTÉE

1108. Dans un contexte d'après Seconde Guerre mondiale, les Nations Unies et les organisations internationales se sont mobilisées, de manière éparse, sur les enjeux de migration et d'asile. L'OIT s'en saisit pour les droits des travailleurs migrants, le HCR dispose de compétences relatives aux personnes réfugiées et aux demandeurs d'asile, tandis que l'OIM aborde la migration sous un angle davantage logistique et opérationnel. Cette fragmentation, relève le sociologue Antoine Pécoud²¹²⁵, s'explique par la résultante d'un ensemble multi causal de facteurs. La migration fait l'objet d'action et de programmes dispersés de la part d'institutions internationales qui ne sont pas en charge des mêmes champs de compétences²¹²⁶. « *Les migrations constituent un phénomène — ça n'est pas le seul — mais c'est un des plus marquants de notre époque — à propos duquel il est possible d'observer les limites d'une théorie du droit international fondée sur la souveraineté et la nécessité, à l'inverse, d'élaborer une théorie alternative qui prenne en compte les effets de la globalisation* », analyse le juriste Olivier Frouville²¹²⁷. Les migrations constituent un phénomène global et « *aucun pays ne peut à lui seul relever les défis que pose ce phénomène mondial ni saisir les occasions qu'il offre* »²¹²⁸. La migration n'est pas l'apanage de l'État et ce dernier doit nécessairement recourir à des partenariats avec d'autres acteurs²¹²⁹.

1109. Au cours des deux dernières décennies, l'ONU a pris des initiatives pour consolider ses activités relatives aux migrations et intégrer le prisme des droits humains. En 1999, les Nations Unies adoptent ainsi par résolution la création d'un mandat de Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants²¹³⁰. À travers ses rapports annuels et thématiques, le rapporteur spécial sensibilise les États et organisations internationales aux enjeux de la gouvernance de la migration et aux questions urgentes comme l'exploitation des travailleurs migrants et la détention des migrants en situation irrégulière. L'intérêt de l'ONU pour les migrations au début des années 2000 s'explique par l'augmentation significative du nombre de personnes migrantes et les prédictions d'une augmentation de ce phénomène dans les dix à vingt années à venir. Les instruments classiques du droit international semblent dès lors inappropriés,

²¹²⁵ A. PECOUD, « L'ONU face aux migrants : une mission inaboutie ? », dans *Revue d'histoire critique, Cahiers d'histoire*, n° 142, 2019, pp. 79-81.

²¹²⁶ *Ibid.*

²¹²⁷ O. DE FROUVILLE, « Après l'adoption des pactes des Nations Unies : vers une gouvernance mondiale des migrations ? », dans *Droits Fondamentaux*, n° 17, janvier 2019 — décembre 2019, p. 5.

²¹²⁸ Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, adopté lors de la Conférence intergouvernementale de Marrakech les 10 et 11 décembre 2018, en annexe de la résolution 73/195 de l'Assemblée générale du 19 décembre 2018.

²¹²⁹ O. DE FROUVILLE, « Après l'adoption des pactes des Nations Unies : vers une gouvernance mondiale des migrations ? », *op. cit.*, p. 2 : « *non seulement les États ne se suffisent pas eux-mêmes et [que nous sommes] face à un phénomène qui dépasse la seule coopération interétatique — et cela d'autant plus que sa dynamique est liée à la mondialisation libérale — ce qui doit nécessairement conduire à recourir à des partenariats avec d'autres types d'acteurs : organisations internationales, société civile, secteur privé, etc.* ».

²¹³⁰ I. ATAK, « Les Nations Unies et les enjeux de la migration », dans *Revue québécoise de droit international*, 2021, p. 207.

parce qu'ils induisent structurellement des blocages, du fait de l'asymétrie des parties prenantes, mais aussi du caractère limité du cercle délibératif²¹³¹.

1110. En 2002, le SGNU Kofi Annan requiert la création d'un groupe de travail sur les migrations afin de combler les lacunes normatives et institutionnelles dans les régimes juridiques applicables aux migrants grâce à une coordination renforcée entre les États sous les auspices de l'ONU²¹³². Dès 2003, Kofi Annan, fervent partisan de la cause de la migration²¹³³, impulse la mise en place de la Commission mondiale sur les migrations internationales²¹³⁴. Celle-ci recommande la création du groupe mondial sur la migration (GMG), approuvée par le SGNU en 2006. Reconnaisant l'ensemble complexe des responsabilités organisationnelles, cette structure a été créée afin de promouvoir la coordination et d'identifier les lacunes du système international²¹³⁵. Construit autour de quatre organisations, parmi lesquelles le HCR, l'OIM, l'OIT et le CDH, il est conçu comme un outil de coopération interinstitutionnelle et de mise en commun des expériences et bonnes pratiques²¹³⁶.

1111. Le Forum Mondial sur les Migrations et le Développement succède ensuite au GMG et se concrétise par un « Dialogue de Haut Niveau » en 2006. L'objectif était de fournir un espace de dialogue interinstitutionnel et d'améliorer la coordination des travaux liés à la migration au sein des organisations du système onusien²¹³⁷. En 2006 puis 2013, deux dialogues de haut niveau sur les migrations dans le cadre de l'AGNU sont organisés²¹³⁸ en plus du Forum mondial sur la migration et le développement, qui se tient annuellement depuis 2007²¹³⁹. À moyen terme, ces espaces de forums tendaient vers une reconnaissance de la migration en tant

²¹³¹ O. DE FROUVILLE, « Après l'adoption des pactes des Nations Unies : vers une gouvernance mondiale des migrations ? », *op. cit.*, p. 2

²¹³² A. PECOUD, D. SIMONNEAU, « *Le Pacte mondial pour les migrations : des polémiques et des avancées* », The Conversation, 9 décembre 2018. Article consulté en ligne le 13 novembre 2022 : <https://theconversation.com/le-pacte-mondial-pour-les-migrations-des-polemiques-et-des-avancees-108350>

²¹³³ Le Monde, « *Kofi Annan défend les bienfaits sur le long terme de l'immigration* », 7 juin 2006. Article consulté en ligne le 13 novembre 2022 : https://www.lemonde.fr/international/article/2006/06/07/kofi-annan-defend-les-bienfaits-sur-le-long-terme-de-l-immigration_780647_3210.html

²¹³⁴ OIM, « *Global Commission on International Migration* », article consulté en ligne le 13 novembre 2022 : <https://www.iom.int/global-commission-international-migration>

²¹³⁵ Le groupe GEG rassemble l'OIT, l'OIM, l'OMS, le HCDH, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le HCR et depuis 2006, la composition du Groupe de Genève sur la migration a été élargie pour inclure le DAES, le PNUD, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et la Banque Mondiale.

²¹³⁶ O. DE FROUVILLE, « Après l'adoption des pactes des Nations Unies : vers une gouvernance mondiale des migrations ? », *op. cit.*, p. 3

²¹³⁷ À la suite d'une recommandation de la Commission mondiale sur les migrations internationales de renforcer la coordination la même année, le groupe a été rebaptisé Groupe mondial sur la migration et a été élargi Commission régionale des Nations Unies, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la des Nations Unies (UNESCO), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR). Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le Secrétariat de la CCNUCC, qui s'intéressent de près à ces questions, sont absents du GMG.

²¹³⁸ Nations Unies, Communiqué « *Faire des migrations un atout* », Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement, 3-4 octobre 2013 : <https://www.un.org/fr/ga/68/meetings/migration/>

²¹³⁹ A. PECOUD, « *À quoi sert le Forum mondial sur la migration et le développement ?* », The Conversation, 12 décembre 2016. Article consulté en ligne le 13 novembre 2022 : <https://theconversation.com/a-quoi-sert-le-forum-mondial-sur-la-migration-et-le-developpement-67609>

que « bien public mondial », à la fois bénéfique aux migrants, aux pays d'origine et aux pays d'accueil²¹⁴⁰.

1112. La gouvernance globale des migrations se développe sur des bases de coopération internationale pluri-acteurs. La délibération reste avant tout intergouvernementale et les solutions envisagées s'inscrivent dans le cadre d'une coopération multilatérale, plurilatérales, voire bilatérales, au niveau universel, mais aussi aux niveaux régionaux²¹⁴¹. Cette démarche pluri acteurs produit un imaginaire « circulaire » de la gouvernance globale des migrations. La dimension de coopération horizontale est mise en valeur, des éléments de coordination et d'animation sont confiés simultanément aux secrétariats des organisations internationales en partenariat avec des ONG.

1113. Si cette approche circulaire de la gouvernance des migrations invite à un renforcement de la logique de partenariats multipartites à différents niveaux, l'un des freins majeurs est l'absence d'agence des Nations Unies dotée d'un mandat pour gérer les flux migratoires et assurer la protection des droits des migrants. Cette carence d'une division claire des responsabilités entre les organisations internationales s'observe d'ailleurs au niveau opérationnel²¹⁴². L'absence d'un cadre architectural normatif et la diversité institutionnelle de la gestion des migrations, non hiérarchisée, s'associent à une multiplicité de processus et d'instances de dialogue, empêchant l'adoption d'une vision commune en matière de gestion internationale des migrations.

1114. Durant l'été 2015, le terme de « crise migratoire » ou de « crise des migrants » s'installe progressivement dans les médias et les déclarations d'un certain nombre de personnalités politiques. L'usage du terme de « crise » est utilisé et associé à des considérations sur « l'afflux » de réfugiés et le caractère « inédit » ou « historique » du nombre des arrivées enregistrées au cours de l'année 2015²¹⁴³. En 2015, le HCR enregistre 65 millions de personnes victimes de migrations forcées dans le monde, soit le nombre le plus élevé depuis les cinquante dernières années²¹⁴⁴. En 2016, l'IDMC recense 24,2 millions de nouveaux déplacements

²¹⁴⁰ O. DE FROUVILLE, « Après l'adoption des pactes des Nations Unies : vers une gouvernance mondiale des migrations ? », *op. cit.*, p. 2.

²¹⁴¹ *Ibid*, p. 4

²¹⁴² M. TARDIS, « *Le pacte de Marrakech. Vers une gouvernance mondiale des migrations ?* », Notes de l'IFRI, février 2019, p. 13.

²¹⁴³ E. BLANCHARD, C. RODIER « Crise migratoire » : ce que cachent les mots », dans *Plein droit*, vol. 111, no. 4, 2016, p. 4 : « Les statistiques d'Eurostat permettent tout juste d'évaluer le nombre de demandes d'asile déposées dans les 28 pays de l'UE : 1,3 million en 2015, dont plus d'un tiers pour la seule Allemagne ; elles ont doublé par rapport à 2014. Ce chiffre historiquement élevé doit être rapporté au contexte international. Depuis les cinquante dernières années : 65 millions, toutes catégories confondues (réfugiés "enregistrés", demandeurs d'asile, personnes déplacées dans leur propre pays ou apatrides). Ce record est dû essentiellement à la permanence des conflits au Proche et Moyen-Orient : l'Irak et surtout la Syrie "fournissent" un tiers des réfugiés dans le monde. Parmi eux, près de 5 millions de Syriens ont franchi leur frontière et 7 millions sont déplacés à l'intérieur du pays. Ce record, corrélé à la proximité des zones "sources" de réfugiés, est loin de toucher à titre principal l'Europe et ses 510 millions d'habitants. La Turquie, que l'UE aimerait cantonner à un rôle de garde-frontières, a vu arriver sur son sol plus de 3 millions de Syriens depuis le printemps 2011 ; quant au Liban, c'est un tiers de sa population qui est aujourd'hui composée de réfugiés ».

²¹⁴⁴ HCR France, Communiqué « Un million de réfugiés et de migrants ont rejoint l'Europe en 2015 », 22 décembre 2015. Article consulté en ligne le 20 décembre 2023 : <https://www.unhcr.org/fr/news/stories/2015/12/567a746ec/million-refugies-migrants-rejoint-leurope-2015.html>

provoqués par des catastrophes naturelles soudaines dans 118 pays, soit trois fois plus que les nouveaux déplacements liés aux conflits et à la violence²¹⁴⁵.

1115. La rencontre, le 19 septembre 2016, de 193 chefs d'État et de gouvernement se réunissant dans le cadre de l'AGNU débouche sur l'adoption de la Déclaration de New York, dans laquelle les États reconnaissent la nécessité d'une approche globale à la mobilité humaine et d'une coopération renforcée au niveau mondial. La Déclaration de New York est la première étape normative d'un processus de consultations et de négociations intergouvernementales en vue de l'élaboration d'un Pacte Mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières et d'un Pacte Mondial pour les Réfugiés.

1116. En dépit d'une mobilisation certaine des acteurs de la société civile de solidarité et de protection des personnes réfugiées et migrantes, les dispositions normatives des deux Pactes ne contribuent que de façon très relative au renforcement des cadres de protection des personnes migrantes et réfugiées. Par ailleurs, malgré l'environnementalisation certaine de la thématique des migrations et de l'adoption de l'Accord de Paris en 2015, ces deux Pactes ne constituent qu'une avancée très superficielle pour la reconnaissance d'instruments de protection à l'égard des personnes déplacées environnementales (Section I). La tenue des échanges et l'adoption des deux Pactes en 2016 s'est accompagnée néanmoins d'une évolution institutionnelle internationale significative. Au regard de son expertise multiple et de ses partenariats bilatéraux approuvés par de nombreux États, l'OIM a vu son statut évoluer vers celui « d'organisation apparentée » aux Nations Unies le 17 juillet 2016, un gage de sa légitimité à l'égard de la communauté internationale. En dépit des controverses relatives à sa gestion bureaucratique et parfois complaisante à l'égard des politiques migratoires étatiques, au détriment d'une prise en compte des droits humains²¹⁴⁶, l'évolution de l'OIM témoigne d'un renforcement institutionnel et politique de l'OIM dans le système onusien. Elle comporte des conséquences partenariales, à la fois politiques et financières sur son partenariat le HCR. Au regard des enjeux d'élargissement et de renforcement des instruments de protection pour les déplacés environnementaux, cette mutation pourrait toutefois être un atout (Section II).

Section I : Le verdissement de la gouvernance internationale des migrations à l'épreuve d'une fragmentation institutionnelle

1117. Les organisations internationales poursuivent, parmi leurs objectifs premiers, un soutien aux États afin de gouverner des enjeux transnationaux qui débordent du cadre national et échappent à leur capacité de régulation²¹⁴⁷. Les migrations internationales viennent remettre en question les deux piliers de l'État « westphalien », les frontières du territoire et l'identité de

²¹⁴⁵ IDMC, « *Global Report on Internal Displacement* », 2016, pp. 5-6.

²¹⁴⁶ A. PECOUD « À quoi servent les organisations internationales en matière de migration ? », Dossier « *Organisations internationales et mobilités* », Institut Convergences Migrations, CNRS, 2 décembre 2018, mis en ligne le 10 décembre 2018. Réalisation : Catherine Guilyardi. Vidéo consultée le 21 septembre 2022 : <https://www.icmigrations.cnrs.fr/2018/10/02/0005/>

²¹⁴⁷ A. PECOUD, « L'ONU face aux migrants : une mission inaboutie ? », *op. cit.*, pp. 78-81.

la population, et génèrent de nouvelles formes d'interdépendances entre États²¹⁴⁸. La quête de meilleures conditions de vie, l'emploi, le développement économique, les dégradations environnementales et le changement climatique sont autant de facteurs qui génèrent des mobilités interétatiques, dont se sont emparées les organisations internationales.

1118. Dès lors, « l'interventionnisme » des organisations internationales dans les politiques migratoires nationales se trouve associée à une perte de contrôle de l'appareil d'État sur les frontières et sur l'immigration. Le sociologue Antoine Pécoud observe que cette crainte est infondée ; l'existence juridique, le périmètre d'action et la capacité financière étant déterminés par la volonté de leurs propres États membres. « L'ingérence » des organisations internationales dans la politique migratoire nationale est néanmoins brandie par certains gouvernements poursuivant des aspirations sécuritaires, afin de réaffirmer leur pouvoir de contrôle sur l'admission et le traitement des étrangers sur leur territoire. La coopération interétatique dans ce domaine serait donc par nature balbutiante, voire inexistante²¹⁴⁹. La méfiance et la réticence des États à partager leur souveraineté, associées à la fragmentation de la gouvernance des migrations internationales entre diverses organisations et agences poursuivant des buts parfois très distincts, constituent des éléments d'explication des échecs qui peuvent être associés aux Pactes Mondiaux adoptés en 2018. L'adoption du Pacte Mondial pour les migrations et du Pacte mondial pour les réfugiés se heurte à une application peu satisfaisante, fondée sur la bonne foi des États et leur confiance dans l'action des organisations internationales.

1119. Plurifactorielles, difficilement quantifiables tout en augmentant sensiblement chaque année, les migrations environnementales constituent un problème complexe, qui se heurte à une grille de lecture classique de la migration. Au regard des difficultés juridiques et opérationnelles qu'elles soulèvent, tant pour les organisations internationales dont le mandat n'est pas adéquat, que pour les États craignant une « vague migratoire » à venir, les mobilités environnementales ne prendront qu'une place annexe dans les discussions des deux Pactes (Paragraphe 1). Face à un certain immobilisme à l'échelle internationale, tant dans l'arène climatique que celle des politiques migratoires, diverses demandes d'asile sont déposées devant des juridictions nationales par des requérants qui invoquent la menace du changement climatique sur leurs droits fondamentaux. En 2019, la constatation rendue par le Comité des droits de l'Homme dans « l'affaire Teitiota » a créé un précédent. Les conséquences sur l'élargissement du mandat du HCR et de l'OIM doivent être interrogées (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. La tentative d'une environnementalisation du Pacte Global pour les Migrations et du Pacte Global des Réfugiés

1120. La communauté internationale pose la première pierre d'une construction multilatérale en matière de migration internationale en 2016, par l'adoption de la Déclaration

²¹⁴⁸ *Ibid.*

²¹⁴⁹ *Ibid.*

de New York. Les 193 États de l'AGNU ont adopté à l'unanimité le 19 septembre 2016 la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants en reconnaissant que « *les déplacements massifs de réfugiés et de migrants ont des ramifications politiques, économiques, sociales, développementales et humanitaires et des ramifications en matière de droits de l'homme qui ne connaissent pas de frontières* » et qu'« [i] l s'agit d'un phénomène mondial appelant des approches et des solutions mondiales ». La Déclaration de New York recommande l'élaboration et l'adoption de deux pactes mondiaux : le Pacte Mondial pour des Migrations sûres, ordonnées et régulières, dit Pacte de Marrakech et le Pacte Mondial sur les Réfugiés, par la suite adoptés en 2018.

1121. Le Pacte de Marrakech établit un cadre de coopération pour trouver des solutions ou améliorer celles qui existent déjà, non sans réaffirmer le droit souverain des États de définir leurs politiques migratoires nationales et leur droit de gérer les migrations relevant de leur compétence. Il est élaboré par l'AGNU²¹⁵⁰ dans un cadre de coopération non contraignant. Ce texte finalisé offre un ensemble de principes directeurs, mais articule également des mesures d'action concrètes liées à la gestion des frontières, à la documentation, aux services aux migrants, au renforcement des capacités des États, à la protection consulaire, à la reconnaissance des compétences et à la construction d'environnements permettant aux migrants et aux diasporas d'être acteurs du développement. Il articule un ensemble commun d'engagements, sur la base de vingt-trois objectifs, afin que les États répondent aux défis et aux opportunités de la migration internationale contemporaine, et formule des dispositions pour la mise en œuvre, le suivi et l'examen²¹⁵¹.

1122. Parallèlement, le Pacte sur les Réfugiés adopté par l'AGNU poursuit une approche pragmatique et opérationnelle. Son but principal est de répondre à une lacune historique dans le régime international pour la protection des réfugiés, le besoin d'assurer un partage plus équitable et prévisible de la charge et des responsabilités associées à des déplacements massifs de réfugiés²¹⁵². Le Pacte sur les Réfugiés est un instrument additionnel du droit international coutumier et de la Convention de Genève 1951. Il met l'accent sur le rôle central des États et sur leurs responsabilités ; sur une approche qui engage plus de parties prenantes ; et sur des plans qui engagent tant les réfugiés que les communautés d'accueil.

1123. L'élaboration de ces deux Pactes a été perçue comme un espace d'opportunité afin d'évoquer les conséquences du changement climatique sur les mobilités forcées pour le HCR et l'OIM qui se sont investis tout au long de leurs négociations (A). Tandis que le Pacte de Marrakech inclut plusieurs références à cet égard, le Pacte Global des Réfugiés évoque, avec plus de retenue, le lien entre asile et changement climatique. Néanmoins, à l'aune d'un contexte de crispations sécuritaires et de l'arrivée au pouvoir d'un certain nombre de gouvernements

²¹⁵⁰ Le 13 juillet 2018, le texte final du Pacte de Marrakech a été finalisé et présenté au siège des Nations unies à l'issue du 6e cycle de négociations intergouvernementales.

²¹⁵¹ OIM, « *Perspectives sur les migrations environnementales, une analyse de Dina Ionesco et Mariam Traore Chazalnoël* », Division de la migration, de l'environnement et du changement climatique, OIM, 2018.

²¹⁵² C. INDER, « Le rôle du HCR après le Pacte mondial sur les réfugiés », dans *Droits Fondamentaux*, n° 17, janvier 2019 — décembre 2019, p. 5.

d'extrême droite²¹⁵³, l'application des Pactes par les États signataires se heurte à des choix politiques guidés par un certain nationalisme (B).

A) L'implication du HCR et de l'OIM dans l'environnementalisation du Pacte de Marrakech et du Pacte Mondial pour les Réfugiés

1124. La dimension « managériale » des migrations promue par le Pacte de Marrakech permet à l'ONU de jouer un rôle d'appui technique aux États sur une base volontaire et de conférer un rôle de première place à l'OIM. Le Pacte Mondial pour les Réfugiés met l'accent sur le rôle central des États et leurs responsabilités en matière de protection des personnes réfugiées, le HCR étant présenté comme un élément « catalytique d'appui » du Pacte. Si l'OIM se place dans une posture relativement « dynamique » pour reconnaître la dimension climatique des migrations dans le Pacte de Marrakech (1), le HCR s'emploie davantage à maintenir une position pragmatique de « conservation » des acquis du droit international des réfugiés (2).

1) L'intégration des thématiques environnementales au Pacte de Marrakech facilité par le leadership de l'OIM

1125. En 2007, l'OIM avait été à l'origine du lancement du « Dialogue international sur la migration », devenant à l'issue la « principale enceinte de dialogue sur les politiques migratoires de l'OIM ». Cet espace de coopération avait été décrit par l'institution comme « [ayant] joué un rôle pionnier pour réunir toutes les parties prenantes dans la migration, au niveau mondial, pour des discussions libres et ouvertes sur les opportunités et les défis que présente la migration »²¹⁵⁴ établit la capacité de l'OIM à faire vivre un réseau de coopération. En 2013, le Rapporteur spécial sur les droits humains des migrants, François Crépeau, s'était exprimé sur l'opportunité de réviser le rôle de l'OIM et son rapport avec les Nations Unies afin de faciliter une plus grande « hiérarchisation de l'ordre institutionnel »²¹⁵⁵.

1126. La Déclaration de New York du 16 septembre 2016 est une étape clé dans l'évolution institutionnelle de l'OIM. Elle obtient, par l'approbation de l'AGNU, un nouveau statut d'« organisation apparentée » de l'ONU. L'Accord régissant les relations entre l'OIM et

²¹⁵³ Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes, Sciences Po, « Des élections présidentielles qui pourraient bien rebattre les cartes au niveau régional ». Site consulté le 28 juillet 2023 : <https://www.sciencespo.fr/opalc/content/des-elections-presidentielles-qui-pourraient-bien-rebattre-les-cartes-au-niveau-regional-una>

²¹⁵⁴ OIM, « Dialogue international de l'OIM sur la migration (IDM) », 2016. En 2016, le Dialogue international sur la migration a été consacré au suivi et examen de la migration dans les objectifs de développement durable. Site consulté le 21 septembre 2022 : <https://www.iom.int/fr/dialogue-international-sur-la-migration>

²¹⁵⁵ Rapport du Rapporteur spécial 2013, supranote 39 aux paras 109-16 ; Rapport Rapporteur spécial 2016, supranote 157 aux paras 108-13.

les Nations Unies adoptées par le Conseil le 30 juin 2016²¹⁵⁶ reconnaît à l'OIM le rôle d'« *une organisation qui joue un rôle de chef de file mondial dans le domaine des migrations* »²¹⁵⁷. Cette ascension est non négligeable dans l'interprétation de la coopération interacteur prévue par le Pacte de Marrakech.

1127. Le Pacte de Marrakech est une étape importante dans le renforcement de la crédibilité institutionnelle de l'OIM. Le SGNU et les États membres signataires du Pacte lui confient la mission de coordonner le nouveau « Réseau des Nations Unies consacré aux migrations »²¹⁵⁸ et d'exercer la fonction de secrétariat²¹⁵⁹. L'OIM est ainsi mandatée par les États pour être responsable de l'action du Réseau et de l'assurance de son bon fonctionnement²¹⁶⁰. La présence de l'OIM dans le processus d'adoption du Pacte doit être soulignée et marque l'évolution de son importance dans la hiérarchie institutionnelle internationale. Le rôle de « chef de file » de l'OIM dans ce nouvel espace de gouvernance a-t-il facilité l'intégration des thématiques environnementales aux négociations du Pacte de Marrakech? Relevons tout d'abord que contrairement à la déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, le projet final du pacte mondial pour les migrations adoptées par les États en juillet 2018 fait largement référence au changement climatique.

1128. L'objectif 2 du Pacte consacré à la lutte « *contre les facteurs négatifs et les problèmes structurels qui poussent des personnes à quitter leur pays d'origine* » comprend une section dédiée aux catastrophes et aux effets néfastes des changements climatiques et dégradation de l'environnement²¹⁶¹. Les États signataires du Pacte sont appelés notamment à « *élaborer des stratégies d'adaptation et de résilience aux catastrophes naturelles soudaines et larvées, aux effets néfastes des changements climatiques et à la dégradation de l'environnement [...] en tenant compte des incidences qu'ils peuvent avoir sur les migrations, sans perdre de vue que l'adaptation dans le pays d'origine est une priorité* »²¹⁶². Ces dispositions marquent une avancée pour l'intégration des enjeux environnementaux dans la gouvernance internationale des migrations. La reconnaissance, par les États signataires du Pacte du changement climatique comme un facteur de migration, au même titre que les conflits doit être soulignée. Par ailleurs, l'utilisation de l'expression « facteurs défavorables » dans l'objectif lui-même rappelle la formulation des effets défavorables du changement climatique de la CCNUCC²¹⁶³.

²¹⁵⁶ Accord sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations, résolution n° 1317, 2016.

²¹⁵⁷ *Ibid*, supra note 388, art 2, para 1.

²¹⁵⁸ Paragraphe 45, point a.

²¹⁵⁹ A. MATEO, « Le rôle de l'OIM dans la mise en œuvre du pacte mondial sur les migrations », dans *Droits Fondamentaux*, n° 17, janvier 2019 — décembre 2019, p. 3.

²¹⁶⁰ *Ibid*, sect 9.

²¹⁶¹ Pacte de Marrakech, Objectif, 2, alinéa h) : « *Renforcer l'analyse conjointe et l'échange d'informations afin de mieux visualiser, comprendre, prévoir et gérer les mouvements migratoires, comme ceux qui peuvent être causés par des catastrophes naturelles soudaines ou larvées, les effets néfastes des changements climatiques, la dégradation de l'environnement ainsi que d'autres situations précaires, tout en veillant au respect, à la protection et à la réalisation des droits de l'homme de tous les migrants* ».

²¹⁶² *Ibid*, alinéa i).

²¹⁶³ S. NASH, « Negotiating Migration in the Context of Climate Change », *op. cit.*, p.104.

1129. Le Pacte de Marrakech a été accueilli favorablement par les acteurs travaillant sur les migrations et le changement climatique. L'OIM décrit le document final comme une étape de réalisation importante pour la gouvernance et la gestion des migrations environnementales internationales. Durant les négociations, l'OIM s'était associée au groupe d'experts sur les déplacés environnementaux, récemment devenue une organisation associée des Nations Unies²¹⁶⁴ en « *apportant les compétences nécessaires sur les plans technique et stratégique* »²¹⁶⁵. Cet optimisme peut toutefois être pondéré par la nature du document adopté par les États. Ainsi, le Pacte de Marrakech demeure un texte de *soft Law*, sans valeur contraignante pour les États. Bien qu'il marque, lors de son adoption, un semblant de volonté politique de la part des États, il ne crée aucun droit nouveau pour les personnes déplacées.

2) L'approche pragmatique du HCR dans les négociations du Pacte Mondial pour les Réfugiés, au détriment des enjeux de mobilités climatiques

1130. Si le Pacte de Marrakech est un outil de renforcement du cadre normatif en matière de politiques migratoires internationales, le Pacte Mondial sur les Réfugiés s'ajoute à un régime de droit international et un cadre institutionnel riches²¹⁶⁶. L'enjeu principal d'élaboration de ce texte est de répondre à une lacune historique dans le régime international pour la protection des réfugiés ; le besoin d'assurer un partage plus équitable et prévisible de la charge et des responsabilités associées à des déplacements massifs de réfugiés²¹⁶⁷. Alors que les principes de « solidarité » ou de « partage de la charge et des responsabilités » sont reconnus dans le préambule de la Convention de Genève, des instruments régionaux, et des résolutions de l'AGNU, la majorité des réfugiés du monde se trouve dans dix pays et 85 % d'entre eux dans des pays en voie de développement.

1131. À l'inverse, on compte une dizaine de pays qui contribuent à hauteur de 93 % du budget du HCR²¹⁶⁸. Volker Türk, Haut-commissaire adjoint en charge de la protection au HCR 1951 souligne : « *La Convention sur les réfugiés met l'accent sur les droits des réfugiés et les obligations des États, mais ne traite pas de la coopération internationale au sens large. Et c'est ce que le pacte mondial cherche à résoudre* »²¹⁶⁹. Le principal enjeu du Pacte Mondial

²¹⁶⁴A. PECOUD, « La bonne gouvernance des frontières ? », dans *Plein droit*, n° 87, décembre 2010, « *Sur le front des frontières* », UNESCO, division des sciences sociales, de la recherche et des politiques. Article consulté en ligne sur le site du GISTI le 21 septembre 2022 : <https://www.gisti.org/spip.php?article4487>

²¹⁶⁵ Modalités des négociations intergouvernementales sur le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, A/RES/71/280, Doc off AG NU, 71e sess, Doc NU A/RES/71/280 (2017) au para 11.

²¹⁶⁶ C. INDER, « Le rôle du HCR après le Pacte mondial sur les réfugiés », *op. cit.*, p. 3 : « *Le Pacte Mondial sur les Réfugiés inclut des principes de droit international coutumier, tel que le principe de non-refoulement, mais aussi des traités internationaux et régionaux, notamment la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, des résolutions de l'Assemblée générale et du Comité exécutif du HCR, ainsi que la jurisprudence et la doctrine* ». ²¹⁶⁷ *Ibid.*

²¹⁶⁸ HCR, « *Global Trends : Forced Displacement in 2017* », 2017, Annex 1, pp. 66-68.

²¹⁶⁹ ONU Info, « *Pacte mondial sur les réfugiés : quelle différence avec celui sur les migrants ? Comment aidera-t-il les personnes contraintes de fuir ?* », 16 décembre 2018. Article consulté en ligne le 30 juillet 2023 : <https://news.un.org/fr/story/2018/12/1031831>

pour les Réfugiés était de passer d'une coopération « financière » à une approche d'accueil plus opérationnelle²¹⁷⁰.

1132. Le mandat du HCR n'avait pas vocation à changer profondément à la suite de l'adoption du Pacte Mondial sur les Réfugiés et les États qui lui confèrent un rôle « catalytique et d'appui ». Il a été demandé au HCR de convoquer et d'arbitrer les Forums, avec un ou plusieurs États, ainsi que d'établir et assurer l'efficacité de plusieurs outils pour le suivi et l'examen du Pacte. Son rôle de facilitateur est également invoqué dans les plateformes d'appui et la stratégie sur la réinstallation. Le HCR accueille les deux Pactes comme une opportunité d'assurer le suivi dans le but de remplir les creux de connaissances dans la provision de protection internationale pour les personnes victimes de déplacements forcés, incluant les personnes déplacées climatiques.

1133. L'action du HCR dans le Pacte est envisagée dans une dimension de coopération multipartite. Il existe une coopération d'ores et déjà grandissante entre acteurs humanitaires et de développement, dont la collaboration entre le HCR et la Banque Mondiale est un exemple²¹⁷¹. Ce discours de promotion de « partage des responsabilités » sous un angle de coopération multi acteurs peut toutefois laisser craindre une tentative de « désengagement » de la part du HCR. En diluant les rôles et les attributions à de multiples acteurs. Le HCR peut être perçu comme un « délégataire » de la protection des réfugiés à d'autres acteurs²¹⁷².

1134. Bien que le Pacte Mondial pour les Réfugiés se concentre sur les facteurs « classiques » relatifs à la protection internationale et que le traitement des déplacements d'origine environnementale soit plus faible que dans le Pacte Mondial pour les Migrations, le HCR a proposé plusieurs références dans le texte adopté. Le paragraphe 8 de la section d'introduction du Pacte souligne : « même si en eux-mêmes, ils ne constituent pas la cause des déplacements de réfugiés, le climat, la dégradation de l'environnement et les catastrophes naturelles interagissent de plus en plus avec les facteurs des déplacements de réfugiés. En premier, il incombe aux pays à l'origine des déplacements de réfugiés de s'attaquer aux causes profondes s'attaquer »²¹⁷³. Le paragraphe 12 du Pacte Mondial pour les Réfugiés reconnaît « que les déplacements forcés à l'extérieur peuvent résulter d'une catastrophe naturelle subite ou de la dégradation de l'environnement » et que les États affectés peuvent « solliciter l'aide de la communauté internationale pour y faire face »²¹⁷⁴.

1135. L'insertion de ces références aux enjeux environnementaux a fait l'objet de réticences de la part des États²¹⁷⁵, expliquant vraisemblablement leur absence du corps du Plan d'action du Pacte Mondial des Réfugiés. Bien que le Pacte appelât les États à identifier les besoins de protection internationale afin d'éviter « *les lacunes de protection et de permettre aux*

²¹⁷⁰ Pacte Mondial des Réfugiés, 17 décembre 2018.

²¹⁷¹ C. INDER, « Le rôle du HCR après le Pacte mondial sur les réfugiés », *op. cit.*, p. 4.

²¹⁷² O. VALLEE, « Mise en crise » du discours du Haut-Commissariat pour les réfugiés : enjeux et formes de politisation de la cause des réfugiés », *op. cit.*, pp. 86-87.

²¹⁷³ Pacte Mondial pour les Réfugiés, paragraphe 8, page 12.

²¹⁷⁴ *Ibid*, paragraphe 12, p. 14.

²¹⁷⁵ USBEK & RICA, « *Pacte mondial sur les Réfugiés : enfin un bon outil face aux exodes ?* », Entretien de V. TÜRK, 29 janvier 2019. Article consulté en ligne le 21 juillet 2022 : <https://usbeketrica.com/fr/article/pacte-mondial-refugiés-outil-exodes>

personnes ayant besoin de protection internationale de la solliciter et l'obtenir »²¹⁷⁶, le Pacte demeure un instrument non contraignant. Son effectivité ne peut exister qu'aux dépens de l'engagement politique des États. S'il s'inscrit dans une approche du multilatéralisme contemporaine, le caractère de *soft Law* du Pacte laisse craindre un abandon rapide de son application par les États.

B) L'application relative des Pactes par les États, à l'aune d'une recrudescence de politiques nationales sécuritaires

1136. Les migrations constituent un enjeu sensible pour les États, à la fois attachés à leur souveraineté et réticents à l'élaboration de normes internationales qui viendraient contraindre leurs politiques. En outre, les gouvernements n'ont pas les mêmes intérêts ni les mêmes agendas²¹⁷⁷. Si le contrôle des frontières est érigé comme une priorité des pays occidentaux en matière de sécurité depuis 2015, ce n'est pas le cas pour les pays du Sud. Ces derniers ont besoin de la migration, en tant que main-d'œuvre économique pour contribuer à leur développement²¹⁷⁸.

1137. Bien que les deux pactes mondiaux constituent des feuilles de route pour la gouvernance des migrations, leur succès dépend grandement de la volonté politique des États de contribuer à la mise en œuvre effective des objectifs fixés. La négociation intergouvernementale des deux Pactes révèle le schisme existant entre le « bloc » des États et les organisations internationales et les ONG. L'État est présenté comme le garant de l'aspect sécuritaire et de la politique migratoire tandis que les ONG et les organisations internationales prennent la forme « d'exécutants » de projets opérationnels sous contrôle des États (1). L'incursion des enjeux climatiques et environnementaux aux discussions en amont de l'adoption des deux Pactes a été évacuée par les États. Alors que le Pacte de Marrakech reconnaît le changement climatique comme une cause de migration, aux côtés des conflits et des autres facteurs de migration, le Pacte Mondial sur les Réfugiés conserve une approche plus prudente et évacue la question environnementale. Le peu de reconnaissance de la prise en compte du facteur environnemental dans les migrations et déplacements forcés de population témoigne d'une réserve certaine de la part des États (2).

²¹⁷⁶ *Ibid*, paragraphe 61, p. 33. Voir aussi le paragraphe 5 du Pacte et la Conclusion du Comité exécutif n° 103 (LVI), 2005 et n° 96 (LIV), 2003.

²¹⁷⁷ A. PECOUD, D. SIMONNEAU « Le Pacte mondial pour les migrations : des polémiques et des avancées », *op. cit.*

²¹⁷⁸ *Ibid.*

1) Les Pactes Mondiaux à l'épreuve de la volonté souveraine des États : la réaffirmation d'un contrôle des frontières

1138. Le Pacte de Marrakech est un instrument juridiquement non contraignant qui énonce des principes de coopération accrue et de partage des responsabilités entre les États dans la gestion des migrations et la protection des droits humains des migrants²¹⁷⁹. Il s'inscrit dans les principes du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et il comprend vingt-trois objectifs pour les États²¹⁸⁰. Le Pacte inclut un mécanisme de suivi où les États membres de l'ONU sont invités à élaborer des initiatives nationales en vue de sa mise en œuvre. De même, la Présidence de l'Assemblée générale est chargée d'ouvrir et mener à terme, en 2019, un cycle de consultations intergouvernementales²¹⁸¹.

1139. Le Pacte de Marrakech a été négocié dans un contexte général de remise en question du multilatéralisme de l'ONU, mais également par la focalisation médiatique et politique de certains partis ou gouvernements sur la question migratoire. Selon le sociologue Antoine Pécoud, c'est en raison du caractère politiquement sensible que le Pacte, à l'instar des autres documents précédemment adoptés par l'ONU sur le sujet, est un instrument de *soft Law* non contraignant. La souveraineté de l'État et la sécurité des frontières sont préservées dans le Pacte de Marrakech. En effet, celui-ci ne prévoit aucune sanction pour les États et il n'impulse aucun changement radical de politiques migratoires²¹⁸².

1140. Pourtant, en dépit de l'absence de caractère contraignant, le Pacte de Marrakech s'est heurté à d'importantes crispations et des rejets en bloc de la part des États. Selon Antoine Pécoud, la première étape de ce « désamour » pour le Pacte de Marrakech s'illustre par le retrait des États-Unis des négociations du Pacte de Marrakech au nom de la politique souveraine du « America first » défendue par le Président Donald Trump²¹⁸³. Si son hostilité à l'égard du multilatéralisme onusien et ses prises de position anti-migrants très assumées lors de sa campagne électorale étaient des signaux avant-coureurs, ce retrait est cependant suivi de décisions similaires. Après le retrait, des États-Unis, Israël, l'Australie, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et l'Autriche se sont retirés du Pacte²¹⁸⁴. L'argument politique mobilisé par les

²¹⁷⁹ I. ATAK, « Les Nations Unies et les enjeux de la migration », *op. cit.*, p. 211.

²¹⁸⁰ Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, Rés AG 71/1, Doc off AG NU, 71e sess, Doc NU A/RES/71/1 (2016) au para 11. : « collecter et utiliser des données précises et ventilées qui serviront à l'élaboration de politiques fondées sur la connaissance des faits ; faire en sorte que les filières de migration régulière soient accessibles et plus souples ; favoriser des pratiques de recrutement justes et éthiques et assurer les conditions d'un travail décent ; s'attaquer aux facteurs de vulnérabilité liés aux migrations et les réduire ; sauver des vies et mettre en place une action internationale coordonnée pour retrouver les migrants disparus et donner aux migrants et aux sociétés des moyens en faveur de la pleine intégration et de la cohésion sociale ».

²¹⁸¹ Pacte mondial pour des migrations, supranote 33 aux para 53-54.

²¹⁸² UN News, « U-turns on Global Compact 'reflect poorly' on countries concerned: senior UN migration officials », 27 novembre 2018. Article consulté en ligne le 18 septembre 2022 : <https://news.un.org/en/story/2018/11/1026791>

²¹⁸³ The Guardian, « Donald Trump pulls US out of UN global compact on migration », 3 décembre 2017. Article consulté en ligne le 19 septembre 2022 : <https://www.theguardian.com/world/2017/dec/03/donald-trump-pulls-us-out-of-un-global-compact-on-migration>

²¹⁸⁴ A. MATEO, « Le rôle de l'OIM dans la mise en œuvre du pacte mondial sur les migrations », *op. cit.*, p. 3

détricateurs du Pacte de Marrakech s'inscrit dans une approche sécuritaire et souveraine des frontières selon laquelle l'ONU empêcherait les États de contrôler leurs frontières, entraverait leur souveraineté et conduirait à un afflux incontrôlable de migrants.

1141. Perçu comme un instrument laxiste promouvant une migration incontrôlable pour certains États, le Pacte de Marrakech est dans le même temps critiqué par certaines ONG et organisations de la société civile pour la réaffirmation d'une lecture sécuritaire de la migration. Pour l'ONG internationale le Secours Catholique — Caritas, « *le texte ne remet pas en cause les politiques actuelles de sécurisation et de criminalisation des personnes migrantes comme de ceux qui leur viennent en aide* »²¹⁸⁵. Ce pacte est le reflet d'une certaine approche de la migration par les États et sa coloration souveraine n'est que le révélateur des préoccupations relatives au contrôle et à la sécurisation de leurs frontières²¹⁸⁶.

1142. L'objectif 11 du Pacte a fait l'objet d'une âpre négociation durant le processus d'adoption du Pacte, qui a tourné en faveur des défenseurs d'une approche sécuritaire et souverainiste de la gestion aux frontières des migrations²¹⁸⁷. Les États prévoient un ensemble de dispositifs opérationnels et réglementaires afin d'assurer le respect de la souveraineté des États et la sécurité de la conception de « frontières bien gérées ». La sécurité des États et l'engagement à la facilitation des mouvements transfrontaliers de personnes doivent s'accompagner de la prévention des migrations irrégulières²¹⁸⁸.

1143. Cette lecture sécuritaire de la gestion des frontières s'illustre notamment par la proposition de moyens de contrôles renforcés, telle que l'adoption de procédures détaillées et efficaces pour le passage des frontières « *qui prévoient notamment un pré contrôle avant l'entrée sur le territoire, la déclaration préalable des passagers par les transporteurs et l'utilisation des technologies de l'information et des communications, tout en respectant le principe de non-discrimination, le droit à la vie privée et la protection des données à caractère personnel* »²¹⁸⁹. L'ONG Secours Catholique s'est notamment inquiétée de l'autorisation accordée aux États de collecter des données sur les migrants²¹⁹⁰, en vue d'élaborer des politiques publiques : « ces données risquent d'être utilisées à d'autres fins, tel le renvoi forcé vers le pays d'origine »²¹⁹¹.

²¹⁸⁵ Secours catholique, « *Pacte mondial sur la migration : un signal fort en faveur des droits des migrants* », 10 décembre 2018. Article consulté en ligne le 21 septembre 2022 : <https://www.secours-catholique.org/actualites/pacte-mondial-sur-la-migration-un-signal-fort-en-faveur-des-droits-des-migrants>

²¹⁸⁶ M. TARDIS, « Le pacte de Marrakech. Vers une gouvernance mondiale des migrations ? », *op. cit.*, p. 4.

²¹⁸⁷ B. JOUZIER, *Une analyse critique du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières*, Mémoire de recherche sous la direction du Professeur Serge SLAMA, Université Grenoble-Alpes, Faculté de droit, 2018-2019, p. 115.

²¹⁸⁸ *Ibid.*

²¹⁸⁹ Pacte mondial sur les migrations, paragraphe 27, point b).

²¹⁹⁰ Objectif 11, par 37, al. C) : Coopérer pour identifier les nationaux et fournir des documents de voyage qui permettent le retour et la réadmission des personnes en situation irrégulière en toute sécurité et dignité, en mettant en œuvre des moyens fiables et efficaces d'identifier nos ressortissants, par exemple en faisant une place à la biométrie dans les registres de l'état civil et en numérisant l'état civil, dans le plein respect du droit à la vie privée et de la protection des données personnelles ;

²¹⁹¹ Secours catholique, « *Pacte mondial sur la migration : un signal fort en faveur des droits des migrants* », *op. cit.*

1144. Bien que les pactes mondiaux pour les migrations et les réfugiés aient permis le renforcement de l'intégration des facteurs environnementaux dans la grille de lecture des migrations et de l'asile, ils n'ont eu qu'un très faible impact sur la politique migratoire et d'asile des États²¹⁹². En dépit de la présence de plusieurs fonctionnaires de différents ministères de l'Intérieur, les rencontres et échanges tenus entre le HCR, l'OIM et les États n'ont eu lieu qu'avec le corps diplomatique composé d'ambassadeurs. Cette catégorisation marque la mise à distance des deux agences onusiennes des institutions d'États chargées des enjeux de sécurité et de contrôle aux frontières. Ainsi, le ministère de l'Intérieur du gouvernement français s'est assuré que les facteurs environnementaux ne figuraient pas dans les titres du contenu des Pactes, mais dans les considérations associées, dont le poids politique est moindre²¹⁹³.

2) Une inscription réservée de la mobilité environnementale dans les Pactes Mondiaux, conséquence de l'approche sécuritaire

1145. Les deux Pactes ont pour objectif de répondre à une certaine partie des problématiques de sécurité et de protection des personnes migrantes soulevées par « la crise migratoire »²¹⁹⁴. Pour la politologue Catherine Wihtol de Wenden, le Pacte Global pour les Migrations obéit à un mécanisme de gouvernance multilatérale des migrations dont l'objectif est d'associer dans le processus de décision des parties prenantes étatiques, mais également les acteurs non gouvernementaux (ONG, syndicats, employeurs, associations de travailleurs migrants et de défense des droits), conformément au mécanisme introduit par Kofi Annan, alors SGNU en 2003²¹⁹⁵. L'intégration des pays « du Sud » dans l'élaboration du Pacte de Marrakech est un enjeu majeur²¹⁹⁶. En raison de conflits civils, politiques et d'épisodes de catastrophes récurrents, nombreux d'entre eux²¹⁹⁷ sont devenus des pays d'immigration et d'accueil de réfugiés, disposant de peu de politiques de protection et de gestion des migrants et des réfugiés et très peu de politiques de régularisation et de regroupement familial²¹⁹⁸.

²¹⁹² Entretien avec un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, France, 2018.

²¹⁹³ M. PORTE, « L'action publique pour les déplacés environnementaux », dans *Les études du Lab'R*, Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés, janvier 2020, p.20.

²¹⁹⁴ A. PECOUD, D. SIMONNEAU, « Le Pacte mondial pour les migrations : des polémiques et des avancées », *op. cit.*

²¹⁹⁵ C. WIHTOL DE WENDEN, « Le pacte de Marrakech, vers une nouvelle architecture de gouvernance des migrations après les deux pactes ? », dans *Droits Fondamentaux*, n° 17, janvier 2019 — décembre 2019, p. 5.

²¹⁹⁶ *Ibid*, p. 5 : « Le rôle qu'ont tenu le Mexique ou le Maroc dans le Pacte (avec l'annonce de la création d'un Observatoire national des Migrations au Maroc) est un indice de ce changement ; la convergence des législations Nord/Sud est appelée à devenir un objectif majeur, mais seul sont prises en compte les migrations dont les pays du Nord ont besoin, hormis pour les réfugiés, sous la forme d'accords multi et bilatéraux de main-d'œuvre ».

²¹⁹⁷ Espace mondial, l'Atlas, Sciences Po, 28 septembre 2018 : <https://espace-mondial-atlas.sciencespo.fr/en/topic-insecuritypeace/article-4A05-EN-contemporary-conflict.html>

²¹⁹⁸ C. WIHTOL DE WENDEN, « Le pacte de Marrakech, vers une nouvelle architecture de gouvernance des migrations après les deux pactes ? », *op. cit.*, p. 4

1146. Le Pacte de Marrakech s'appuie et cherche à harmoniser des droits fondamentaux issus d'un grand nombre de conventions internationales partiellement signées par les États²¹⁹⁹ et une multiplication de régimes particuliers. Ses vingt-trois objectifs sont des engagements assortis d'une liste d'actions de politiques publiques et de meilleures pratiques, dont beaucoup sont laissées à la discrétion des États. Parmi les objectifs figurent la lutte contre les causes profondes des migrations, la lutte contre le trafic du passage, la facilitation des migrations régulières et la lutte contre l'immigration irrégulière, le regroupement familial, une coopération avec les pays d'origine pour les procédures d'éloignement et une volonté de réduire les risques de catastrophes causant des migrations d'origine environnementale.

1147. Le Pacte de Marrakech prévoit des dispositions relativement ambitieuses en matière de renforcement des dispositifs d'assistance post-catastrophe naturelle. Le caractère multi causal de la migration et l'interaction des facteurs environnementaux, politiques, économiques et démographiques sont reconnus dans le texte. Les États parties se sont toutefois accordés pour marquer une distinction entre « *catastrophe naturelle soudaine ou d'autres situations précaires* », ²²⁰⁰ une « *catastrophe naturelle larvée, des effets néfastes des changements climatiques ou de la dégradation de l'environnement* » ²²⁰¹.

1148. Cette distinction prend tout son sens à la lecture des dispositifs de protection post-catastrophe naturelle suggérés dans l'objectif 5 consacré à l'amélioration et l'ouverture de voies légales de migration. Le Pacte de Marrakech invite les États à « Établir à l'échelle nationale et régionale des dispositifs permettant l'admission et le séjour pour une durée appropriée, par compassion, pour des motifs humanitaires ou compte tenu d'autres considérations, de migrants contraints de quitter leur pays d'origine en raison d'une catastrophe naturelle soudaine ou d'autres situations précaires, ou améliorer les pratiques ayant déjà cours dans ce domaine » ²²⁰². La suggestion d'un renforcement de l'assistance auprès des sinistrés s'inscrit dans la continuité des résolutions de l'AGNU de 1984 et 1988. Cette référence valide des acquis du droit international et ne laisse que peu d'espace d'interprétation pour l'assistance aux personnes déplacées par des phénomènes de long terme liés au changement climatique.

1149. Le Pacte de Marrakech promeut dans l'alinéa suivant la coopération et la recherche de solutions pour les personnes contraintes de quitter leur territoire « *notamment en prévoyant des options de réinstallation planifiée et des modalités de visas, dans les cas où il ne leur serait pas possible de s'adapter à la situation ou de rentrer dans leur pays d'origine* » ²²⁰³. Nous

²¹⁹⁹ *Ibid*, « La Convention de Genève, ratifiée par 146 États, le Protocole de New York de 1967 sur l'élargissement du droit d'asile ratifié par 147 États, la Convention de l'OIT de 1949 ratifiée par 49 États, la Convention de l'OIT de 1965 ratifiée par 23 États, la Convention de 1989 sur les droits de l'enfant ratifiée par 196 États, la Convention de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ratifiée par 54 États ».

²²⁰⁰ Pacte de Marrakech, Paragraphe 21, alinéa g.

²²⁰¹ *Ibid*, Paragraphe 21, alinéa h.

²²⁰² *Ibid*, Paragraphe 21, alinéa g.

²²⁰³ Le texte articule des réponses potentielles globales : la conception de mesures appropriées dans les pays d'origine pour faire de la migration un choix plutôt qu'une nécessité désespérée ; la préparation aux catastrophes, la réduction des risques de catastrophes et la réponse aux catastrophes ; et la facilitation des mouvements de population. 4. Le MCG reconnaît que les mesures d'atténuation et d'adaptation au changement climatique dans les pays d'origine doivent être prioritaires pour minimiser les facteurs de migration. 5. Le texte reconnaît également que l'adaptation sur place ou le retour des migrants pourrait ne pas être possible dans certains cas et que le

pouvons toutefois déplorer l'absence d'un cadre de référence au droit international des droits humains dans la suggestion d'une option de réinstallation planifiée²²⁰⁴. Par ailleurs, cette référence s'inscrit dans une approche de coopération bilatérale ou régionale et ne permet pas d'envisager une application systématique de solutions d'accueil pour les personnes déplacées post-catastrophes naturelles.

1150. Le Pacte Mondial sur les Réfugiés fait référence à la question environnementale dans plusieurs de ses dispositions, mais il la présente comme un élément « extérieur » aux enjeux migratoires et d'asile. Le climat, la dégradation environnementale et les désastres naturels sont présentés comme des facteurs secondaires de déplacement²²⁰⁵. Par ces mots, le Pacte évacue toute ambiguïté relative au rôle que le HCR pourrait avoir en matière d'assistance ou de protection de personnes sinistrées²²⁰⁶. Le Pacte reconnaît qu'en fonction du contexte, « les pays d'accueil pourront solliciter l'appui de la communauté internationale dans son ensemble pour faire face à l'impact environnemental et au niveau du logement d'un grand nombre de réfugiés », mais il n'évoque pas le rôle du HCR comme partie prenante à ce dispositif.

1151. En dépit de leur faible environnementalisation, les recommandations des deux Pactes mondiaux pour les réfugiés et les migrations ont eu un écho dans la gouvernance climatique durant la COP24. Les recommandations formulées par les États à l'issue des négociations invitent les Parties à faciliter « des migrations ordonnées, sûres, régulières et responsables » et à renforcer les possibilités de parcours migratoires réguliers dans le contexte du changement climatique ». Elles s'inscrivent dans la continuité du paragraphe 5, alinéa h) du Pacte mondial pour les migrations, qui appelle les États à coopérer afin d'identifier et développer des options de visas et des mesures de relocalisation planifiées dans les cas où l'adaptation aux impacts climatiques n'est plus possible dans les pays d'origine. Ces recommandations sont peut-être les plus prospectives de l'ensemble du texte, car elles reconnaissent que dans certaines situations, le fait de quitter son territoire ne sera plus une option et la migration « gérée » peut apparaître comme une stratégie d'anticipation et d'adaptation.

1152. Lors du Forum international des migrations qui s'est tenu à New York en mai 2022, dont l'objectif était d'évaluer les progrès réalisés depuis l'adoption du Pacte mondial pour les migrations, les États ont appelé à la mise en place de voies de migration plus régulières dans le contexte des catastrophes, du changement climatique et de la dégradation de l'environnement. Ils ont reconnu que les efforts déployés pour atténuer les effets néfastes du changement climatique et s'y adapter ont été insuffisants, y compris en matière de financement du climat²²⁰⁷.

renforcement des voies de migration régulière (relocalisation planifiée et options de visa) doit faire partie des outils de gestion des migrations.

²²⁰⁴ A. PECOUD, « L'ONU face aux migrants : une mission inaboutie ? », *op. cit.*, p. 89.

²²⁰⁵ Pacte Mondial Réfugiés, New York, 2018, « Prévenir les déplacements de réfugiés et s'attaquer à leurs causes profondes », p. 4 : « *Même si en eux-mêmes, ils ne constituent pas la cause des déplacements de réfugiés, le climat, la dégradation de l'environnement et les catastrophes naturelles interagissent de plus en plus avec les facteurs des déplacements de réfugiés* »

²²⁰⁶ *Ibid*, paragraphe 8.

²²⁰⁷ AGNU, A/AC.293/2022/L.1, « *Progress Declaration of the International Migration Review Forum* », 17-20 mai 2022, p. 5.

Paragraphe 2. En-dehors des cadres d'action HCR et de l'OIM, la recherche d'instruments de protection juridique pour les déplacés environnementaux

1153. À l'heure actuelle, le droit international des droits humains et le droit de l'environnement ne garantissent de protection effective pour les personnes déplacées environnementales et climatiques. Certains dispositifs nationaux et régionaux ont toutefois permis d'établir un renforcement de la protection des personnes déplacées pour des raisons environnementales et climatiques. Des dispositifs de protection complémentaire et temporaire, des accords bilatéraux ou encore l'élaboration de visas humanitaires développés à l'échelle nationale et régionale ont permis de faciliter les dispositifs d'accueil et d'autorisation de séjour pour les personnes déplacées en raison de facteurs environnementaux et climatiques. Le HCR et l'OIM ont participé, parfois activement, à l'élaboration de ces cadres et de mesures nationales et régionales en apportant un soutien technique afin de renforcer les compétences et capacités des décideurs (A).

La quête d'instruments de protection effective des personnes déplacées pour des raisons environnementales et climatiques est investie dans le champ diplomatique et de la coopération. Toutefois, nous observons également l'essor d'une recherche de protection juridique nouvelle, fondée sur la recherche d'une responsabilité internationale ou nationale, sur le fondement du droit international des droits humains. Au début des années 2000, des États du Pacifique, vulnérables à la montée du niveau des océans, adressent à la CIJ une demande d'avis consultatif relatif aux obligations de réduction des émissions de GES des États. La recherche d'une responsabilité climatique des États s'inscrit dans le mouvement plus global de la judiciarisation des questions climatiques. La CIJ puis le Comité des droits de l'homme sont sollicités par des États, mais également par des requérants individuels afin d'examiner les liens entre changement climatique et respect des droits humains. Les avis et décisions rendus ouvrent la voie à de nouvelles pistes de protection pour les personnes déplacées par le changement climatique, sur lesquels le HCR et l'OIM se fondent pour renforcer leur argumentaire juridique (B).

A) Le bilan de l'élaboration d'instruments de protection temporaire pour les personnes migrantes climatiques transfrontalières

1154. Le HCR et l'OIM encouragent les « bonnes pratiques » de dialogues bilatéraux dans diverses régions du monde²²⁰⁸. Les deux institutions participent aux dialogues interétatiques bilatéraux et encouragent l'élaboration de mesures nationales et régionales pour rendre la migration plus accessible pour les personnes déplacées en raison de catastrophe (1). Le HCR s'appuie sur ces initiatives nationales pour promouvoir et encourager l'adoption par les États de Principes directeurs sur les dispositifs de protection ou de séjour temporaires (2).

²²⁰⁸ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, Rapporteuse Mme Marie-Christine VERDIER-JOUCLAS, France, ADLE, Renvoi en commission, Doc. 14413, renvoi 4342 du 24 novembre 2017, quatrième partie de session.

1) *La coopération de l'OIM avec les États dans l'élaboration de visas humanitaires temporaires et les initiatives de libre circulation*

1155. L'OIM a également participé activement à l'élaboration de politiques visant à faciliter des voies de migration régulières dans le contexte des catastrophes, du changement climatique et de la dégradation de l'environnement. En 2001, l'OIM a effectué un suivi du programme de migration circulaire et temporaire entre l'Espagne et la Colombie (TCLM)²²⁰⁹ initié par le principal syndicat d'agriculteurs et d'éleveurs de Catalogne, Unió de Pagesos et la fondation des agriculteurs solidaires de Catalogne, Fundació Pagesos Solidaris. Ce programme ciblait les personnes originaires de communautés pauvres affectées par des dégradations environnementales récurrentes, principalement des éruptions volcaniques et comportait une dimension de codéveloppement²²¹⁰ forte. Le TCLM organisait le recrutement, le séjour et le retour de travailleurs saisonniers colombiens pour une période de six à neuf mois afin de travailler principalement dans le domaine de l'agriculture en Catalogne.

1156. L'évaluation de ce dispositif par l'OIM fut positive : une fois de retour chez eux, les travailleurs migrants impliqués dans le programme avaient développé des idées innovantes en matière de production et de marketing, basés sur les aptitudes professionnelles acquises en Espagne. Ceci s'est traduit, par exemple, par la création d'entreprises agricoles et l'amélioration de l'efficacité des exploitations qui appartiennent aux migrants. Les répercussions se sont fait sentir non seulement sur le plan financier et économique, mais plus largement sur le plan de l'éducation, du logement et ainsi que sur le plan psychologique. Le TCLM est à l'origine d'un transfert à la fois de ressources et de connaissances, permettant à des communautés pauvres vivant dans des zones menacées d'accroître leur résilience et la durabilité de leur foyer.

1157. L'OIM a également suivi et participé à l'élaboration de programmes de migration bilatéraux, tels que le *Pacific Access Category*²²¹¹, élaboré en 2002 par la Nouvelle-Zélande à destination d'habitants des petits États insulaires. Ce programme migratoire est l'une des principales options en absence de politiques migratoires environnementales officielles dans les États environnants²²¹². En raison de leurs particularités géographiques, les archipels des Kiribati et de Tuvalu sont particulièrement affectés par les effets du changement climatique et, notamment, par la montée des eaux et la salinisation des terres. Les déplacements, s'ils permettent de régler des problèmes de surpopulation de certaines îles telles que Tuvalu et les

²²⁰⁹ OIM, « *Temporary and Circular Labour Migration. Experiences, Challenges and Opportunities* », Series of research into migration, n°2, 2009, N. DE MOORE, « Temporary Labour Migration for Victims of Natural Disasters: The Colombia Spain Model », dans LEIGHTON M., SHEN X. and WARNER K. (eds.), *Climate Change and Migration: Rethinking Policies for Adaptation and Disaster Risk Reduction*, n° 15/2011, Publication Series of UNU EHS, April 2011, p. 92.

²²¹⁰ A. SGRO, *Les déplacés de l'environnement à l'épreuve de la catégorisation en droit de l'Union européenne*, op. cit., pp. 355-356. Le codéveloppement est un concept qui a émergé dans les années 80. Il est fondé sur le constat d'une action positive des migrants sur le développement de leur pays d'origine.

²²¹¹ F. GEMENNE, S. SHEN, « Tuvalu's environmental migration to New Zealand », dans *Environment Forced Migration & Social Vulnerability*, International Conference, 9-11 octobre 2008, Bonn, Germany.

²²¹² D. VALLOT, « La politique migratoire entre la Nouvelle-Zélande, Tuvalu et Kiribati. Enjeux autour d'une qualification environnementale », dans C. COURNIL et C. VLASSOPOULOS (dir.), *Mobilité humaine et environnement du global au local*, Éditions Quae, coll. Nature et société, 2015, pp. 313-330.

Kiribati, sont essentiellement prévus à des fins d'emploi ou d'études et privent finalement le « déplacé » de son choix de destination.

1158. S'ajoutant à ce dispositif, la Nouvelle-Zélande a aussi mis en place un programme qui favorise les migrations saisonnières pour soutenir les secteurs horticoles et agricoles du pays et permet ainsi aux habitants des petits États insulaires d'y travailler six mois par an. Toutefois, ces programmes, limités en matière de durée ou de bénéficiaires, ne peuvent constituer des alternatives viables aux régimes de protection du droit international. À ce jour, les discussions entre la Nouvelle-Zélande et les îles du Pacifique environnantes demeurent conscrrites au cadre économique et ont rejeté une approche centrée sur le droit des réfugiés²²¹³.

1159. La création d'une catégorie de visas spécifiques pour « *les personnes fuyant la montée du niveau des océans* »²²¹⁴ a longuement été débattue en Nouvelle-Zélande. En octobre 2017, le ministre néo-zélandais du changement climatique, James Shaw, a annoncé que le pays envisageait de délivrer une catégorie de « visa humanitaire expérimental » à destination d'une centaine de personnes par an résidant dans des territoires insulaires du Pacifique et déplacés en raison du changement climatique²²¹⁵. Cette proposition politique est une réponse directe du gouvernement néo-zélandais, arrivé au pouvoir en 2017, à la demande d'asile pour des raisons climatiques formulée par le ressortissant des îles Kiribati Ioane Teitiota en 2013. Ce projet de « visa » s'inscrit dans une dynamique de reconnaissance et de coopération bilatérale entre un État « hôte » et État « victime ».

1160. Toutefois, le président kiribatien Taneti Maamau, élu le 11 mars 2016, a rejeté la création de ce visa climatique expérimental. Il considérait qu'accepter ce dispositif revenait à baisser les bras devant la disparition du territoire. Le refus d'adopter ces mesures migratoires traduit l'acceptation difficile et douloureuse des États affectés par l'augmentation du niveau des océans d'être perçus en tant que « futur réfugié ». Les territoires insulaires se sont adressés au gouvernement néo-zélandais en insistant sur l'urgence de réduire les émissions, soutenir les efforts d'adaptation, fournir des voies de migration légales et en dernier recours uniquement, accorder le statut de réfugié. Depuis, la Nouvelle-Zélande a finalement abandonné ce projet et valorise davantage le financement des programmes d'adaptation aux changements climatiques dans les îles Kiribati. En 2021, la Première ministre néo-zélandaise Jacinda Ardern a annoncé accorder un don pionnier à un fonds fidjien afin d'aider les communautés insulaires impactées par la montée de la mer à être déplacées²²¹⁶.

²²¹³ Entretien avec Dalila GHERBAOUI, Observatoire Hugo sur les migrations environnementales, Liège, novembre 2017.

²²¹⁴ K. OBER, « *New Zealand's "Climate Refugee" Visas: Lessons for the Rest of the World* », Center for Global Development, 10 janvier 2020. Article accessible en ligne : <https://reliefweb.int/report/world/new-zealands-climate-refugee-visas-lessons-rest-world>

²²¹⁵ Global Citizen, « *New Zealand May Become First Country to Accept Climate Change Refugees* », 31 octobre 2017 : <https://www.globalcitizen.org/fr/content/new-zealand-climate-change-refugees/>

²²¹⁶ The Guardian, « *Australia should create 'Pacific visa' to reduce impact of climate change and disaster on islanders* », 21 October 2020. Voir aussi J. McADAM, J. PRYCKE, « *Climate Change, Disasters and Mobility : A Roadmap for Australian Action* », Kaldor Centre for International Refugee Law Policy Brief, 10, octobre 2020. Rappelons qu'en 2007, le Parti écologiste australien avait proposé la création d'un visa spécifique pour les personnes déplacées par les changements climatiques (climate refugee visa) ainsi que la Nouvelle-Zélande qui a annoncé plus 10 ans après la mise en place d'un visa humanitaire expérimental.

1161. Ces initiatives ne se restreignent pas à la région du Pacifique. En 2021, l’Autorité intergouvernementale pour le développement en Afrique de l’Est a adopté un protocole relatif à la libre circulation qui permet aux personnes déplacées par des catastrophes de chercher la sécurité au-delà des frontières de la sous-région. Cette initiative rejoint les pistes doctrinales à contre-courant néanmoins très pertinentes et invite à penser la solidarité à travers des facilitations de mobilités avec l’adoption d’accords de libre circulation²²¹⁷. Des processus régionaux tels que la Conférence sud-américaine sur la migration ont, eux aussi, éclairé l’élaboration de politiques nationales. À cet égard, l’Argentine a adopté le visa humanitaire spécial adopté pour faciliter l’admission de personnes originaires d’Amérique centrale, du Mexique et des Caraïbes fuyant une catastrophe²²¹⁸.

1162. L’OIM a également mené des initiatives diplomatiques en matière de réinstallation. L’organisation a entrepris une collaboration avec les îles Salomon et plus de 300 représentants de gouvernements, de la société civile et de communautés pour adopter une série de lignes directrices en matière de réinstallation²²¹⁹. L’OIM a également entrepris de consolider des orientations sur la façon de mieux intégrer la mobilité humaine dans les plans d’adaptation nationaux ; cette initiative est déjà en cours d’expérimentation avec les gouvernements de plusieurs pays, dont les îles Marshall, la République de Moldova et le Tadjikistan²²²⁰.

2) Les mesures de protection temporaire, une approche pragmatique défendue par le HCR

1163. La protection temporaire consiste en une mesure exceptionnelle permettant de répondre à des situations d’urgence humanitaire et d’afflux de personnes déplacées, accordée pour une durée déterminée et sur la seule base de l’origine nationale. La juriste Aurélie Sgro relève que la catégorie des personnes éligibles pour la protection temporaire « *représente une option de rattachement importante pour les déplacements environnementaux pour deux raisons principales. D’une part, elle a déjà été employée dans des cas de déplacements massifs à la suite de catastrophes environnementales et, d’autre part, elle peut être une réaction transitionnelle d’urgence ad hoc face à un événement climatique soudain, type de dégradation environnementale dont l’augmentation est attendue* »²²²¹. Si l’octroi de visas temporaires de protection pour les personnes vulnérables aux effets du changement climatique est une tentative intéressante, tant sur le plan de la prise de conscience politique que de la solidarité climatique,

²²¹⁷ T. WOOD, « The role of free movement agreements in addressing climate mobility », in *Forced Migration Review*, n° 69, mars 2022, pp. 62-64.

²²¹⁸ OIM, « *Comité permanent des programmes et des finances. État de l’action menée sur le front des déplacements, de la migration et du climat : promouvoir des approches novatrices en matière de prévention, de préparation, de réponse et de solutions* », 35^e session, S/31/11, 12 octobre 2022, p. 6.

²²¹⁹ IDMC, HCR, OIM, AFD, OCDE, Friendship France, « Policy panel : de la recherche au terrain », 5^{ème} journée scientifique de l’Institut Convergence Migrations sur les Migrations et le changement climatique, 22 septembre 2023, Aubervilliers. Intervention de la représentante de l’OIM en France.

²²²⁰ OIM, « *Comité permanent des programmes et des finances. État de l’action menée sur le front des déplacements, de la migration et du climat : promouvoir des approches novatrices en matière de prévention, de préparation, de réponse et de solutions* », *op. cit.*

²²²¹ A. SGRO, *Les déplacés de l’environnement à l’épreuve de la catégorisation en droit de l’Union européenne*, *op. cit.*, p. 297.

il est peu probable qu'il soit adopté par la plupart des pays. En revanche, il serait possible d'étendre les mécanismes existants, tels que le « statut de protection temporaire » des États-Unis ou les « visas humanitaires » du Brésil, qui ont déjà fourni des voies d'accès sûres aux Haïtiens et aux Syriens.

1164. Certains pays ont mis en place des politiques spéciales permettant aux personnes dont le pays a connu des catastrophes naturelles ou d'autres bouleversements graves de rester au moins temporairement sans crainte d'être expulsées. En 1990, les États-Unis ont adopté un statut de protection temporaire (*Temporary Protected Status*) distinct du statut de réfugié²²²². Ce statut peut s'appliquer lorsqu'un pays est dans l'incapacité temporaire de protéger ses propres ressortissants, notamment lorsqu'un « séisme, des inondations, une sécheresse, une épidémie ou une autre catastrophe naturelle perturbent les conditions de vie dans la zone affectée de manière substantielle, mais temporaire »²²²³. Dans le cas des catastrophes environnementales, le pays d'origine doit demander la désignation du statut de protection temporaire pour ses ressortissants présents sur le territoire des États-Unis. Le statut de protection temporaire ne s'applique qu'aux personnes se trouvant déjà aux États-Unis au moment de la désignation²²²⁴. Le TPS n'a qu'une utilité limitée pour traiter les migrations induites par l'environnement²²²⁵.

1165. Bien qu'il existe en cas catastrophe des exemples de séjour prolongé et d'admission de personnes déplacées transfrontalières, de telles mesures sont principalement *ad hoc* et ne font l'objet d'aucune coordination au niveau international. À cet égard, Volker Türk, Haut-Commissaire assistant chargé de la protection pour le HCR entre 2015 et 2019, suggéra l'élaboration de mesures visant une protection temporaire. La volonté politique de Volker Türk n'est pas dénuée de précédents juridiques sur lesquels s'appuyer. En effet, le HCR avait préconisé pour la première fois l'octroi d'une protection temporaire dans une recommandation de mars 1994, dans un contexte de tensions relatives à la charge d'accueil des réfugiés, considérée comme disproportionnelle entre les États membres²²²⁶.

1166. A la suite du tsunami dans l'Océan indien le 26 décembre 2004, le HCR avait également recommandé à tous les gouvernements de suspendre, initialement pour une période de trois mois, le retour des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile dont la demande avait

²²²² Immigration And Nationality Act, USC 1254a, Temporary protected status. Article consulté le 22 juin 2022 : <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title8-section1254a&num=0&edition=prelim>

²²²³ C. COURNIL, B. MAYER, *Les migrations environnementales, enjeux et gouvernance, enjeux et gouvernance*, op. cit., p. 131 : « La catastrophe environnementale peut inclure un tremblement de terre, une inondation, une sécheresse, une épidémie ou toute autre catastrophe environnementale dans l'État, entraînant une perturbation substantielle, mais temporaire, des conditions de vie dans la zone touchée ».

²²²⁴ Ces décisions sont appliquées à des ressortissants du Nicaragua, du Salvador, du Soudan et d'Haïti notamment.

²²²⁵ Le TPS a été déclenché à l'origine par les tremblements de terre au Salvador en 2001 et par l'ouragan Mitch en 1998. L'ouragan Mitch en 1998 dans les autres pays. Il a été prolongé jusqu'au 9 septembre 2010 (El Salvador) et le 5 juillet 2010 (Honduras et Nicaragua). Notamment, le TPS n'a pas été déclenché pour les ouragans qui ont détruit de grandes parties d'Haïti en 2004 et 2008, bien qu'il ait été accordé aux Haïtiens suite au tremblement de terre de 2010.

²²²⁶ HCR, « Note sur la protection internationale présentée par le Haut-Commissaire au HCR à l'AGNU », A/AC.96/830, 7 septembre 1994, op. cit. Le HCR établissait les catégories suivantes: les personnes qui ont fui des zones affectées par des conflits ou par une violence généralisée; les personnes victimes de violations des droits de l'homme ou celles qui auraient été victimes de telles violations si elles étaient restées (y compris notamment la persécution ethnique ou religieuse); et les personnes supposées avoir besoin d'une protection en raison de leur situation personnelle (en particulier les déserteurs ou les réfractaires, les personnes d'origine ethnique mixte ou des couples mixtes en cas de conflit ethnique).

été rejetée vers certaines zones particulièrement affectées²²²⁷ : « *les retours involontaires vers les régions affectés mettraient une pression additionnelle sur les populations locales, les ressources limitées et les canaux de logistiques, et compliqueraient d'avantage les efforts des agences humanitaires. Les retours forcés entraveraient en outre les efforts de restauration de l'ordre public et de reconstruction* »²²²⁸. Des mesures relatives à la suspension des retours forcés de migrants irréguliers d'une part et à la réinstallation de victimes d'autre part furent prises par plusieurs États, parmi lesquels le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Norvège, la Suisse, le Canada, la Malaisie et les États-Unis. En complément, les États-Unis ont mis en place un statut spécial de protection temporaire pour les étudiants originaires des régions affectées afin de leur permettre de rester sur le sol américain²²²⁹. Ces mesures ad hoc représentent une démarche humanitaire de la part de certains États, ceux-ci étant pour la plupart connus pour être des pays traditionnels d'immigration. Elles ne furent toutefois pas coordonnées et prirent fin, de façon discrétionnaire, à des moments différents.

1167. Convaincu qu'une protection ou des dispositions de séjour temporaires pouvaient constituer une réponse pertinente, le HCR a élaboré, à la suite de deux réunions d'experts en 2012 et 2013, des « Orientations relatives aux dispositions temporaires de protection ou de séjour » en février 2014²²³⁰. L'objectif sous-jacent du HCR était d'inciter les gouvernements dans l'adoption et le développement de ces mesures de protection, adaptées comme une réponse aux crises humanitaires dans le contexte exceptionnel où les personnes touchées ne peuvent retourner dans leur pays d'origine en dignité et en sécurité. Les Orientations relatives aux dispositions temporaires de protection ou de séjour cadrent les scénarii de mouvement plutôt que les statuts individuels²²³¹.

1168. Afin de mieux préparer les interventions, les Orientations appellent à 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. L'insistance sur des dispositions de cet ordre plutôt que sur une action unilatérale ou ad hoc a pour objet d'encourager une harmonisation de traitement à travers les différents pays de la même région et de réduire ainsi l'incitation au mouvement en avant²²³².

1169. Les orientations servent également à identifier quatre scénarii dans lesquels la détermination individuelle du statut de réfugié n'est peut-être pas applicable ou viable, et dans lesquels les dispositions temporaires de protection ou de séjour (DTPS) peuvent s'avérer particulièrement bien adaptées. Dans le contexte d'un scénario de déplacement massif de population post-catastrophe naturelle, les personnes déplacées forcées peuvent bénéficier de la protection du HCR si elles sont reconnues en tant que personnes déplacées internes, mais cette

²²²⁷ A. SGRO, *Les déplacés de l'environnement à l'épreuve de la catégorisation en droit de l'Union européenne*, op. cit., p. 341.

²²²⁸ HCR, « *Information Note : Request for the Suspension of Forced Returns to Areas Affected by the Tsunami* », 12 janvier 2005.

²²²⁹ F. LACZKO, E. COLLETT, « *Assessing the Tsunami's Effects on Migration* », avril 2005.

²²³⁰ Traduction de l'auteur. En anglais : « *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements* »

²²³¹ HCR, « *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangement* », 2014.

²²³² V. TÜRK, « *Dispositions temporaires de protection visant à combler un vide du régime de protection* », dans *Revue Migrations Forcées*, vol. 49, 2015, p.40

protection s'arrête dès le passage d'une frontière, un écueil que pourrait venir compenser l'application de ces orientations. Les orientations peuvent s'appliquer dans un contexte où les personnes déplacées n'ont pas été encore relocalisées ou admises dans un État tiers pour des raisons humanitaires²²³³.

1170. Les orientations appellent à l'instauration d'une période de transition entre la protection ou le séjour temporaires et d'autres statuts ou solutions et le terme de la protection temporaire doit être fondé sur des circonstances garantissant la protection des personnes. Lors de la première réunion d'experts, il a été largement admis que la durée maximale de ce type de protection ne devrait pas dépasser trois ans. Toutefois, il a été considéré en parallèle qu'aucune limite minimale ne devrait être fixée dans la mesure où il est rarement possible pendant les phases initiales d'une crise humanitaire et de mouvements de population complexes, afin de déterminer avec certitude la durée de séjour qui sera nécessaire. De plus, fixer des périodes minimums pourrait décourager l'activation de ce régime au cas où elles seraient considérées comme trop longues.

1171. Si les « *orientations relatives aux dispositions temporaires de protection ou de séjour* » ne constituent pas un dispositif qui remplacerait les obligations internationales existantes, particulièrement la Convention de Genève et son protocole de 1967, ni même les instruments régionaux pour les réfugiés, il s'agit d'un instrument supplémentaire de protection intéressante qui propose des solutions immédiates, relatives à l'entrée et à la réception dans un pays, aux normes minimales de protection, à la coopération internationale et au partage des tâches ainsi qu'à la consultation et à la coordination²²³⁴. Même pour une durée limitée, de tels dispositifs faciliteraient la libre circulation immédiatement après une catastrophe²²³⁵. Récemment, on relève un regain d'intérêt pour la création de nouveaux régimes de visas.

1172. L'un des tout premiers décrets exécutifs du Président Joe Biden portait sur la reconstruction et l'amélioration des programmes de réinstallation des réfugiés et de planification de l'impact du changement climatique sur la migration. Le 4 février 2021, le Président américain Joe Biden prenait un décret relatif à la « *reconstruction et l'amélioration des programmes de réinstallation des réfugiés et la planification de l'impact du changement climatique sur les migrations* », dans lequel il commandait un rapport²²³⁶. En avril 2021, un

²²³³ HCR, Division de la protection internationale, « *Principes directeurs sur les dispositifs de protection ou de séjour temporaire* », février 2014, p. 6.

²²³⁴ V. TURK, « Dispositions temporaires de protection visant à combler un vide du régime de protection », op. cit., p.41.

²²³⁵ H. DEMPSTER, K. OBER, « *New Zealand's "Climate Refugee" Visas: Lessons for the Rest of the World* », dans Center for Global Development, janvier 2020.

²²³⁶ Maison-Blanche, décret exécutif 14013 4 février 2021, « *Reconstruire et améliorer les programmes de réinstallation des réfugiés et planifier l'impact du changement climatique sur la migration*) : « Section 6 : Un rapport sur les implications des migrations liées au climat pour la sécurité internationale, des options pour la protection et la réinstallation des personnes déplacées directement ou indirectement en raison du changement climatique ; des mécanismes pour identifier ces personnes, y compris par le biais de références ; des propositions sur la façon dont ces résultats devraient affecter l'utilisation de l'aide étrangère des États-Unis pour atténuer les effets négatifs du changement climatique ; et des possibilités de collaboration avec d'autres pays, organisations et organismes internationaux, organisations non gouvernementales et localités pour répondre aux migrations résultant directement ou indirectement du changement climatique ».

projet de loi historique présenté par le sénateur américain Ed Markey visant à accueillir jusqu'à 50 000 personnes déplacées par le climat chaque année²²³⁷.

1173. Dans cette dynamique, préparée du mois de mai à juillet 2021 sous les auspices de Refugees International²²³⁸, cette importante publication du groupe de travail est conçue pour éclairer le rapport demandé par le président Biden. Plusieurs points importants sont demandés à l'administration Biden, parmi lesquels une augmentation substantielle du soutien à la réduction des risques de catastrophe et un soutien à un « *Fonds mondial pour la réduction des risques et la résilience* » pour encourager et coordonner le soutien d'autres gouvernements, une augmentation de l'engagement de l'administration envers les programmes d'adaptation au changement climatique, ainsi qu'une aide au développement ciblée sur les personnes les plus touchées par le changement climatique²²³⁹.

1174. À ce jour, les suggestions et recommandations proposées dans ce rapport de la Maison-Blanche ne se sont pas traduites en politiques publiques internes concrètes. Le rapport de M. Biden au Congrès sur ses projets d'admission de réfugiés aux États-Unis pour l'exercice budgétaire 2023 ne mentionne guère le changement climatique. Les défenseurs des droits de l'homme, autrefois enthousiasmés par les promesses de l'administration d'accueillir les personnes déplacées par le climat, disent avoir perdu leurs illusions²²⁴⁰.

B) La quête d'une protection juridique à l'aune de la judiciarisation des questions climatiques

1175. Dès le début des années 2000, la recherche d'une responsabilité des États pollueurs dans le changement climatique est explorée par les États insulaires vulnérables à la montée du niveau des mers. Plusieurs d'entre eux sollicitèrent la Cour internationale de justice pour rendre un avis consultatif sur les obligations qui incombent aux États en matière d'action relative à l'atténuation et l'adaptation (1). Le Comité des Droits de l'Homme a également été saisi plusieurs fois par des requérants individuels au regard de violations des droits humains liées au changement climatique. Si les Comités onusiens ne constituent pas des juridictions internationales, ils sont qualifiés par la doctrine de « quasi-juridictions »²²⁴¹ en ce qu'ils produisent des interprétations complémentaires aux autres juridictions traitant des droits de l'homme (2). À l'issue de cette décision, le HCR a produit une réponse institutionnelle

²²³⁷ US Senators for Massachussets, « *Senator Markey, Rep. Velázquez Reintroduce Legislation to Aid People Displaced by Climate Change and Support Global Resilience* », 19 mai 2021, article consulté en ligne le 23 novembre 2022 : <https://www.markey.senate.gov/news/press-releases/senator-markey-rep-velquez-reintroduce-legislation-to-aid-people-displaced-by-climate-change-and-support-global-resilience>

²²³⁸ Refugees International est une ONG humanitaire indépendante fondée en 1979, promouvant un plaidoyer pour l'amélioration des conditions de vie des personnes déplacées, réfugiés et apatrides.

²²³⁹ Maison-Blanche, « *Report on the impact of climate change on migration* », octobre 2021, pp. 29-36.

²²⁴⁰ Associated Press, « *After raising hope, Biden still lacks climate migration plan* », 19 octobre 2022

²²⁴¹ C. COURNIL, « Affaires Greta Thunberg, Teitiota et Torrès (2019-2020) » dans *Les grandes affaires climatiques*, éditions DICE, Aix-en-Provence, 2020, p. 289.

intéressante, dans laquelle la possibilité d'une interprétation extensive des critères de persécution inscrits dans la Convention de Genève est évoquée (3).

1) La quête d'une responsabilité climatique des États à travers la compétence consultative de la CIJ

1176. Bien que la CIJ n'ait pas de mandat effectif pour traiter directement du sort des personnes déplacées pour des raisons environnementales et climatiques, la juridiction est susceptible d'être saisie de la responsabilité des États, notamment en matière d'émissions de gaz à effet de serre²²⁴². S'il est possible théoriquement pour un État d'engager un contentieux contre une autre partie, les risques politiques d'une telle démarche ne doivent pas être écartés. Afin d'éviter un combat de David contre Goliath, certains États vulnérables aux effets du changement climatique ont toutefois exploré la fonction consultative de la CIJ.

1177. Début 2002, le Premier ministre tuvaluan de l'époque M. Koloa Talake soutenu par les Kiribati et les Maldives annonça son intention de poursuivre les États-Unis et l'Australie devant la Cour internationale de justice de La Haye du fait de leurs émissions massives de gaz à effet de serre²²⁴³. Il leur reprochait d'avoir refusé de ratifier le Protocole de Kyoto de 1995 visant à leurs limitations à la différence de Tuvalu qui l'avait fait le 16 novembre 1998²²⁴⁴. Cette annonce ne fut cependant pas suivie d'effet, car M. Talake ne fut pas réélu lors des élections législatives de juillet 2002.

1178. En 2011, les îles Palaos et la République des îles Marshall ont invité l'AGNU à demander d'urgence²²⁴⁵ un avis consultatif à la Cour internationale de justice sur la responsabilité des États relative aux activités produisant des émissions de gaz à effet de serre relevant de leur juridiction ou de leur contrôle et des dommages qu'elles pourraient causer à d'autres États²²⁴⁶. Si les avis consultatifs rendus par la Cour Internationale de Justice n'ont pas de force obligatoire et ne possèdent pas la même force contraignante que les décisions issues d'une procédure contentieuse, ils peuvent avoir des effets importants sur les principes de droit international applicables aux relations entre États en matière climatique et clarifier les obligations qui leur incombent²²⁴⁷.

²²⁴² E. GEBRE, *La protection internationale des personnes déplacées en raison des changements climatiques*, op. cit., p. 631.

²²⁴³ Dans une interview au journal japonais Asahi Shimbun, le Premier ministre, M. Koloa Talake, a déclaré : « Nous avons demandé aux pays industrialisés de prendre des mesures destinées à lutter contre le réchauffement de la planète. Les États-Unis et l'Australie n'ont même pas voulu ratifier le protocole de Kyoto. Ces nations prospèrent, leurs multinationales sont rivées à leurs intérêts. Nous, nous en payons les frais ».

²²⁴⁴ F. DUHAUTOY, « Tuvalu, vers une nouvelle forme juridique des États ? », op. cit., p. 54.

²²⁴⁵ Conformément à l'Article 96 de la Charte des Nations Unies

²²⁴⁶ A/66/PV.16, p. 30

²²⁴⁷ M. TORRE-SCHAUB, « Justice internationale et environnement : analyse de la demande d'un avis consultatif à la Cour internationale de justice », IDDRI, Billet de blog, 11 mai 2023.

1179. Pour des raisons diplomatiques que nous comprenons aisément au regard du rapport de force²²⁴⁸, les Palaos ne s’inscrivent pas dans une démarche de « condamnation » des États industrialisés. Leur intérêt n’est pas de voir la responsabilité internationale de certains États engagée, mais d’avoir des normes applicables à tous, lesquelles pourraient servir de base juridique au règlement d’un éventuel différend ultérieur²²⁴⁹. Depuis 2013, la requête exprimée par les Palaos s’est heurtée au temps long juridique et à des freins politiques très probables. Contacté par un journal américain, un fonctionnaire du département d’État américain considère que « *Les causes et les impacts du changement climatique sont mondiaux par nature. Nous pensons que la meilleure façon de s’attaquer au problème du climat est une action internationale concertée obtenue grâce à une négociation entre parties, et non par le biais du type de procédures judiciaires offertes par la CIJ* »²²⁵⁰.

1180. En 2019, une association d’étudiants juristes de l’Université du Vanuatu lance une campagne mondiale, à la suite du Forum des Îles du Pacifique, en faveur d’un avis de la CIJ sur le changement climatique²²⁵¹. Derrière la demande d’avis consultatif résidait l’objectif de développer un nouveau droit international intégrant les obligations juridiques liées aux traités environnementaux et aux droits humains. La campagne est un succès et l’organisation Pacific Islands Students Fighting Climate Justice (PISFCC) est bientôt soutenue par le Mouvement des jeunes pour la justice climatique.

1181. En mars 2023, l’AGNU décide, dans une résolution qualifiée d’historique, de demander un avis consultatif à la CIJ²²⁵² relatif aux « *obligations qui incombent aux États à l’égard des changements climatiques et aux “conséquences juridiques pour les États qui, par leurs actions ou omissions ont causé des dommages significatifs au système climatique”* »²²⁵³. L’adoption de cette résolution a été impulsée par plusieurs îles du Pacifique, dont le Vanuatu. Bien qu’adoptée par plus de 120 États, elle n’a pas fait l’unanimité. Ainsi, l’administration Biden ne l’a pas soutenue, estimant que « *la résolution risque de compliquer les efforts collectifs, un processus judiciaire ne pouvant, selon eux, qu’accentuer les désaccords, au détriment des négociations en cours* »²²⁵⁴ :

1182. Une fois rendu, cet avis pourrait avoir un effet politique en venant en soutien de l’AGNU et des États membres pour prendre des mesures audacieuses, notamment dans le contexte des négociations climatiques²²⁵⁵. Bien que les migrations climatiques ne soient pas directement interrogées dans la demande d’avis consultatif, la réponse de la CIJ pourrait

²²⁴⁸ Les États-Unis qui figurent parmi les plus gros États pollueurs historiques ont administré l’archipel en tant que territoire sous tutelle à partir des années 1940 et jusqu’en 1994. Les Palaos ont signé un Accord de libre association avec les États-Unis et reçoivent dès lors une aide financière substantielle.

²²⁴⁹ N. SINGH, *The Role and Record of the International Court of Justice*, Dordrecht, 1989, p. 84.

²²⁵⁰ The New Humanitarian, « *Un État insulaire se mesure aux pollueurs de la planète* », 3 février 2014. Article consulté en ligne le 18 septembre 2022 : <https://www.thenewhumanitarian.org/fr/actualites/2014/02/03/un-etat-insulaire-se-mesure-aux-pollueurs-de-la-planete>

²²⁵¹ University World News, « *University project was catalyst for key UN climate vote* », 5 avril 2023. Article consulté en ligne le 30 juillet 2023 : <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20230405084811458>

²²⁵² Conformément à l’article 96 de la Charte des Nations Unies.

²²⁵³ AGNU, A/77/L.58, 1^{er} mars 2023, p.4.

²²⁵⁴ Nations Unies, « *L’Assemblée générale demande à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur les obligations des États à l’égard des changements climatiques* ». AG/12497, 23 mars 2023. Article consulté en ligne le 15 août 2023 : <https://press.un.org/fr/2023/ag12497.doc.htm>

²²⁵⁵ *Ibid.*

alimenter de nouvelles pistes d'indemnisation et de protection pour les personnes déplacées, environnementales et climatiques.

2) La saisie du Comité des Droits de l'Homme, par des requérants individuels, sur des fondements de violations des droits humains en raison du changement climatique

1183. Si la CIJ a été sollicitée au regard des obligations climatiques qui incombent aux États et les conséquences en cas d'inaction, le Comité des Droits de l'Homme a été amené à se positionner sur les menaces du changement climatique pesant sur les droits individuels. Le droit international des droits humains offre aux individus, principaux requérants dans les affaires que nous allons étudier, un droit d'action à l'encontre de leur propre État, mais aussi d'États tiers, qu'ils considèrent responsables des atteintes dont ils sont victimes. Le Comité des droits de l'homme compte, parmi ses objectifs, la promotion d'une approche de l'action climatique fondée sur les droits de l'homme²²⁵⁶.

1184. Depuis 2008, le Comité des droits de l'homme est l'un des premiers organes intergouvernementaux à avoir intégré cette approche et à avoir adopté une résolution consacrée au thème « changement climatique et droits de l'Homme »²²⁵⁷. Par la suite, les références aux droits humains inscrites dans l'Accord de Paris ouvrent une réflexion intéressante en matière de contentieux climatique²²⁵⁸. Tant les références directes qu'indirectes de l'Accord pourront constituer une source d'inspiration en droit interne voire être invoquées devant les juges nationaux à l'appui des demandes de “victimes climatiques” contre les actions ou omissions de l'État²²⁵⁹.

1185. En 2015, Ioane Teitioa, ressortissant de la République des Kiribati, demande l'asile en Nouvelle-Zélande. À l'appui de sa demande d'asile, il invoquait les effets, directs et indirects, du changement climatique auxquels sa famille et lui étaient exposés dont l'accaparement du foncier, le manque d'eau douce, l'absence de moyen de subsistance résultant

²²⁵⁶ Le Comité des droits de l'homme des Nations unies est un organe composé de 18 experts indépendants qui surveillent la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques par les États parties. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU est un observateur du Pacte international relatif aux droits civils et politiques par les États parties. De manière générale, le Comité examine les rapports que sont tenus de présenter les 172 États parties sur la mise en œuvre des droits consacrés par le Pacte. Il fait ensuite part de ses préoccupations et de ses recommandations à l'État partie sous la forme d'observations finales. <https://www.ohchr.org/fr/climate-change>.

²²⁵⁷ Voir les résolutions du Conseil suivantes : Résolution 7/23 adoptée le 28 mars 2008, Droits de l'homme et changements climatiques, A/HRC/RES/7/4 ; Résolution 10/4 adoptée le 25 mars 2009, Droits de l'homme et changement climatique, A/HRC/RES/10/4 ; Résolution 18/22 adoptée le 30 septembre 2011, Droits de l'homme et changements climatiques, A/HRC/RES/18/22 ; Résolution 26/27 adoptée le 25 juin 2014, Droits de l'homme et changements climatiques, A/HRC/RES/26/27 ; Résolution 29/15 adoptée le 2 juillet 2015, Droits de l'homme et changements climatiques, A/HRC/RES/29/15 ; Résolution 32/33 adoptée le 1er juillet 2016 32/33, Droits de l'homme et changements climatiques, A/HRC/RES/32/33 ; Résolution 35/20 adoptée le 22 juin 2017, Droits de l'homme et changements climatiques, A/HRC/RES/35/20 ; Résolution 38/4 adoptée le 5 juillet 2018, Droits de l'homme et changements climatiques, A/HRC/RES/38/4 ; Résolution 41/22 adoptée le 12 juillet 2019, Droits de l'homme et changements climatiques, A/HRC/RES/41/21 ; Résolution 44/7 adoptée le 16 juillet 2020, op. cit

²²⁵⁸ T. BACH, « Human Rights in a Climate Changed World : The Impact of COP21, Nationally Determined Contributions, and National Courts », *Vermont Law Review*, vol. 40, 2016, pp. 561-595.

²²⁵⁹ C. CURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur l'humanisation des changements climatiques et la climatisation des droits de l'Homme. Émergence et pertinence », *op. cit.*, p. 22.

d'une impossibilité de cultiver les terres, et les importantes inondations²²⁶⁰. En 2013, considérant tant la Convention de Genève que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Tribunal de l'Immigration néo-zélandais rejette sa demande d'asile, une décision confirmée par la Cour d'appel et la Cour Suprême²²⁶¹. En conséquence, le plaignant est renvoyé vers les îles Kiribati en 2015 avec sa famille.

1186. Ayant ainsi épuisé les recours internes, le requérant introduit le 15 septembre 2015 une communication auprès du Comité des droits de l'homme des Nations Unies relatives à cette décision d'expulsion sur le fondement de l'obligation de non-refoulement, prévu par la convention de Genève de 1951, et du droit à la vie comme prévu par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il s'agit de la première plainte individuelle soumise à un comité onusien relative au changement climatique. Il allègue que son renvoi, par les autorités néo-zélandaises, constitue une violation de son droit à la vie tel que protégé par l'article 6, paragraphe 1, du PIDCP²²⁶².

1187. Le requérant invoque précisément les phénomènes climatiques et environnementaux auxquels il serait confronté en retournant dans les îles Kiribati : d'une part, à des espaces habitables de plus en plus rares, résultant en de violents conflits fonciers menaçant la vie du requérant, et d'autre part, à la dégradation de l'environnement, incluant la contamination de l'eau douce par l'eau de mer ainsi que l'impossibilité de cultiver²²⁶³. Débouté de sa requête, M. Teitiota dépose alors une Communication auprès du Comité des droits de l'homme en invoquant la violation, par la Nouvelle-Zélande, de son droit à la vie en procédant à une mesure d'éloignement vers les Kiribati, alors que les conséquences du changement climatique rendent l'île inhabitable. Le Comité des droits de l'homme est saisi pour la première fois d'un avis qui interroge l'obligation de non-refoulement à l'aune du respect du droit à la vie dans un contexte de "menace climatique".

1188. Le 24 octobre 2019, le Comité des droits de l'homme publie ses constatations dans l'affaire Teitiota. Si sur le fond de la requête, il n'a finalement pas donné raison au requérant, l'organe onusien reconnaît qu'en l'absence d'efforts des États, les effets du changement climatique peuvent exposer les individus à une violation de leurs droits et déclencher ainsi les obligations de non-refoulement des États »²²⁶⁴. Le Comité a d'abord estimé que les allégations du pétitionnaire concernant la situation générale sur l'île Tarawa n'étaient pas un préjudice futur hypothétique, mais bien une situation réelle. En déclarant la Communication recevable, le Comité souligne que « *la dégradation environnementale, le changement climatique et le développement non durable constituent certaines des menaces les plus pressantes et les plus graves pour la capacité des générations présentes et futures à jouir du droit à la vie* »²²⁶⁵ et que « *les conditions de vie dans un tel pays peuvent devenir*

²²⁶⁰ § 2.5-2.6

²²⁶¹ § 2.2, 2.8-2.9

²²⁶² Ce dernier prévoit que le droit à la vie est inhérent à la personne humaine, que ce droit doit être protégé par la loi et que nul ne peut être arbitrairement privé de la vie.

²²⁶³ § 9.2.

²²⁶⁴ C. COURNIL, « Affaires Greta Thunberg, Teitiota et Torrès (2019-2020) », *op. cit.*, p. 295.

²²⁶⁵ § 9.4.

incompatibles avec le droit à la vie dans la dignité et même avant que ce risque ne se réalise »²²⁶⁶.

1189. En affirmant pour la première fois cette possibilité de menaces réelles en lien avec le changement climatique, il fait référence à son observation générale n° 36 sur le droit à la vie²²⁶⁷ dans laquelle il relève que « *l'obligation des États parties de respecter et garantir le droit à la vie s'applique aussi face aux menaces et aux autres situations raisonnablement prévisibles dans lesquelles la vie d'une personne est mise en danger* » et que dès lors, « *la mise en œuvre de l'obligation de respecter et de garantir le droit à la vie, et en particulier de vivre dans la dignité, dépend notamment des mesures prises par les États parties pour préserver l'environnement et le protéger contre les dommages, la pollution et le changement climatique causés par les acteurs publics et privés* »²²⁶⁸. Dans sa résolution A/HRC/RES/26/27 du 25 juin 2014, le CDH insistait déjà sur la nécessité d'un dialogue renforcé et d'une coopération internationale pour faire face aux effets du changement climatique. En cela, les présentes constatations sont une prolongation concrète d'une lignée juridique déjà établie.

1190. Cependant, si le comité reconnaît que l'élévation des niveaux de la mer est effectivement susceptible de rendre l'île de Kiribati inhabitable dans un délai relativement court, il relève que les mesures prises par les autorités de l'île suffisent à protéger le droit à la vie de l'auteur de la communication. En son point 9.3, le comité rappelle que le risque doit être « *personnel* » et ne peut découler d'une situation générale et que le requérant doit présenter un « *risque réel, personnel et raisonnablement prévisible de violation du droit à la vie* »²²⁶⁹. Dans ses délibérations suivantes, l'auteur ne démontre pas d'un risque suffisant de ne plus pouvoir jouir d'une vie digne tant il demeure des terres cultivables sur le territoire de l'île selon le Comité. Il retient également que si les conséquences des changements climatiques rendaient Kiribati inhabitable, cette situation ne saurait arriver avant dix ou vingt ans, délai que le comité considère suffisant pour que les autorités locales assurent la protection de sa population.

1191. Au regard du principe de non-refoulement invoqué par le requérant, le Comité rappelle l'obligation qui pèse sur les États de ne pas extraditer ou éloigner lorsqu'il existe des raisons solides de croire qu'un risque réel de préjudice irréparable comme celui de l'atteinte au droit à la vie de l'article 6 du PIDCP existe²²⁷⁰. Le droit de transférer des personnes protégées est principalement limité par le principe de non-refoulement qui trouve son expression, avant même de figurer dans la Convention des réfugiés de 1951, dans l'article 45 de la Convention de Genève²²⁷¹. Selon le CICR, la portée du principe de non-refoulement s'étend à tous les types

²²⁶⁶ *Ibid.*

²²⁶⁷ Observation générale n° 36 sur l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, concernant le droit à la vie, 2018, § 65

²²⁶⁸ § 9.4.

²²⁶⁹ § 9.7.

²²⁷⁰ C. CURNIL, « Affaires Greta Thunberg, Teitiota et Torrès (2019-2020) », *op. cit.*, traduction libre du § 9.3 : « *Le Comité réaffirme que tous les faits et circonstances pertinents doivent être pris en considération par l'État lors de l'examen de la situation du pétitionnaire, y compris la situation des droits de l'Homme dans le pays d'origine de l'auteur, afin de déterminer la présence d'un risque* ».

²²⁷¹ Pour une analyse plus approfondie du principe de non-refoulement, voir C. DROEGE, « Transferts de détenus — Cadre juridique, non-refoulement et défis contemporains » dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 90, n° 871, 2008 ; E. LAUTERPACHT, D. BETHLEHEM, « Avis sur la portée et le contenu du principe du non-refoulement » dans FELLER E. TÜRK V., NICHOLSON F., *La protection des réfugiés en droit international*, Larcier, coll. Droit international, Paris, 2008.

de transfert tels que l'expulsion, la déportation, l'extradition ou le retour, quelle que soit son appellation officielle²²⁷². Conformément à l'alinéa 4 de l'article 45 de la Convention de Genève, une personne protégée qui se trouve sur le territoire d'une partie au conflit « ne pourra, en aucun cas, être transférée dans un pays où elle peut craindre des persécutions en raison de ses opinions politiques ou religieuses²²⁷³ ».

1192. Sur l'appréciation des faits et circonstances, le Comité reconnaît la situation spécifique de la menace liée au changement climatique en estimant que « *sans des efforts nationaux et internationaux solides, les effets du changement climatique dans les États bénéficiaires peuvent exposer les individus à une violation de leurs droits en vertu des articles 6 ou 7 du Pacte, déclenchant ainsi les obligations de non-refoulement des États* »²²⁷⁴. En filigrane, le Comité invite les États à agir en premier lieu par des mesures d'atténuation et d'adaptation ambitieuses, incluant la relocalisation, et si ces moyens ne s'avèrent pas concluants, le principe de non-refoulement pourrait trouver à s'appliquer²²⁷⁵.

1193. Un certain nombre de pays prévoient déjà des exceptions à l'expulsion sur une base *ad hoc* pour les personnes dont les pays d'origine ont connu d'importantes perturbations en raison de catastrophes naturelles. Après le tsunami de 2004 par exemple, la Suisse, le Royaume-Uni et le Canada ont suspendu les expulsions de personnes originaires de pays comme le Sri Lanka, l'Inde, la Somalie, les Maldives, les Seychelles, l'Indonésie et la Thaïlande. Un certain nombre de gouvernements ont annoncé des plans similaires après le tremblement de terre de 2010 en Haïti.

1194. Le champ de l'obligation de non-refoulement n'est pas illimité et que les obstacles sont nombreux dans les pays d'accueil pour déposer les demandes de respect de cette obligation²²⁷⁶. Par ailleurs, nous pouvons nous interroger sur la condition de la temporalité²²⁷⁷ émise dans cette constatation. Le Comité considère que le délai de dix à quinze ans, avant que l'île ne soit immergée, n'est pas caractéristique d'une menace imminente, et qu'il « *pourrait permettre à la République de Kiribati d'intervenir, avec l'aide de la communauté internationale, en prenant des mesures positives afin de protéger et, le cas échéant, réinstaller sa population* »²²⁷⁸.

²²⁷² CICR, op. cit., note 128, note de bas de page 1.

²²⁷³ CG IV, art. 45, al. 4.

²²⁷⁴ C. CURNIL, « Affaires Greta Thunberg, Teitiota et Torrès (2019-2020) », op. cit., traduction libre du § 9.11 : « *Le Comité rappelle ici que le phénomène demande «des efforts nationaux et internationaux robustes » et que, s'il ne donne pas droit au recours de l'auteur, c'est uniquement parce que «le délai de 10 à 15 ans [...] pourrait permettre à la République de Kiribati d'intervenir, avec l'aide de la communauté internationale, en prenant des mesures positives afin de protéger et, le cas échéant, réinstaller sa population*

²²⁷⁵ Le Comité a souligné que ses constatations étaient «[s]ans préjudice de la responsabilité permanente de l'État partie de tenir compte, dans les futures affaires d'expulsion, de la situation qui prévaudra alors dans la République de Kiribati et des données nouvelles et actualisées sur les effets des changements climatiques et de l'élévation du niveau de la mer qui en découle

²²⁷⁶ *Ibid.*

²²⁷⁷ L. IMBERT, « Premiers éclaircissements sur la protection internationale des migrants climatiques », dans La Revue des droits de l'homme, dans *Actualités Droits-Libertés*, 2020. Note du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, constatations relatives à la communication n° 2728/2016, Ioane Teitiota c. Nouvelle-Zélande, 24 octobre 2019, CCPR/C/127/D/2728/2016, 2020.

²²⁷⁸ §9.12

1195. Si le Comité a conclu que la Nouvelle-Zélande n'avait pas violé le Pacte international sur les droits civils et politiques en renvoyant Ioane Teitiota dans son île d'origine²²⁷⁹, la reconnaissance, par le comité de la menace que représente le changement climatique sur la jouissance des droits humains, offre un positionnement intéressant sur la menace générale liée au changement climatique et constitue la première affaire internationale traitant du sort d'un déplacé climatique²²⁸⁰. Cette interprétation par le Comité des droits de l'homme permet d'envisager l'obligation de non-refoulement tirée de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques comme susceptible de s'appliquer aux personnes qui ont quitté leur pays pour des motifs liés aux effets néfastes du changement climatique. Cependant, cette décision confirme le caractère individualiste, « aposterioriste » et temporaire du droit d'asile, inadapté pour répondre à un phénomène global²²⁸¹.

1196. Le Comité des droits de l'Homme a été sollicité dans un autre contentieux climatique en 2019, lorsqu'un groupe de huit habitants des îles australiennes du détroit de Torres Strait lui a adressé une nouvelle communication dans laquelle ils dénoncent l'atteinte portée à plusieurs dispositions du Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques. Le gouvernement australien était pointé comme responsable, au regard de l'insuffisance des mesures prises pour limiter les effets du changement climatique²²⁸². Cette communication constitue le premier litige intenté contre le gouvernement australien et il a entraîné une réaction politique rapide : en février 2020, le gouvernement australien annonce l'attribution de 25 millions de dollars en dépenses d'adaptation pour le détroit de Torrès²²⁸³.

1197. Le 21 juillet 2022, le Comité des droits de l'homme a rendu ses constatations dans l'affaire dite des îles du détroit de Torres²²⁸⁴. Il a estimé que le fait que l'Australie n'ait pas protégé de manière adéquate les indigènes des îles de Torres contre les effets néfastes du changement climatique constituait une violation de leur droit à ne pas subir d'immixtions arbitraires ou illégales dans leur vie privée, leur famille et leur domicile²²⁸⁵. Si le Comité a refusé, en l'espèce, de conclure à la violation du droit, il précise qu'en l'absence d'action nationale et internationale, « *les conditions de vie seront incompatibles avec le droit à la vie dans la dignité* »²²⁸⁶. La décision rendue par le Comité des Droits de l'Homme dans l'affaire *Torrès* constitue toutefois un précédent essentiel dans les contentieux climatiques, puisqu'il établit pour la première fois la violation des dispositions conventionnelles relatives aux droits

²²⁷⁹ Le requérant n'était pas en mesure de citer une action ou un manquement du gouvernement des Kiribati faisant peser sur lui un risque de privation arbitraire de la vie en cas de renvoi (le délai de dix à quinze ans dans lequel le pays risque de devenir inhabitable permet encore, selon le Comité des droits de l'homme, des interventions avec l'assistance de la communauté internationale, pour prendre des mesures positives afin de protéger et, là où cela s'avère nécessaire, relocaliser sa population. 16 décembre 2016. Le Comité décide de ne pas imposer de mesures provisoires à la Nouvelle-Zélande (§ 1.2).

²²⁸⁰ C. COURNIL, « Affaires Greta Thunberg, Teitiota et Torrès (2019-2020) », *op. cit.*, p. 295.

²²⁸¹ B. TAXIL, « La catégorisation du réfugié par la Convention de Genève de 1951 : Sésame ouvre-toi ! », *op. cit.*, p. 39.

²²⁸² Les violations des articles 2 (1), 2 (2), 2 (3), 6, 17, 24 (1) et 27 du Pacte sont alléguées par les requérants.

²²⁸³ C. COURNIL, « Affaires Greta Thunberg, Teitiota et Torrès (2019-2020) », *op. cit.*, p. 291.

²²⁸⁴ CDH, *Daniel Billy et autres c. Australie (Torres Strait Islanders Petition)* (§ 8.9 à 8.12), 22 septembre 2022.

²²⁸⁵ CDH, *Daniel Billy et autres c. Australie (Torres Strait Islanders Petition)* (§ 8.9 à 8.12), 22 septembre 2022.

²²⁸⁶ F. LAKHLEF, « L'affaire des îles du détroit de Torres : la première affaire intentée contre un État par des îles vulnérables au changement climatique », ANR PROCLIMEX, 21 mars 2023. Article consulté en ligne le 30 juillet 2023 : <https://proclimex.hypotheses.org/2291> : « *Le risque réel et prévisible de menace du droit à la vie et à la dignité a fait toutefois l'objet d'opinions individuelles divergentes de la part des juges* ».

humains dans le contexte de lutte contre les changements climatiques par un Etat, à considérer l'étendue des obligations étatiques en matière d'adaptation aux changements climatiques dans le cadre des droits civils et politiques mobilisés par les requérants et à demander à l'Etat de réparer les victimes de ces violations²²⁸⁷. Si cette affaire n'a pas fait l'objet d'une communication officielle de la part du HCR et de l'OIM, l'affaire Teitiota a toutefois amené les deux institutions à se positionner sur les conséquences juridiques en matière de protection des déplacés environnementaux.

3) L'influence de l'affaire Teitiota sur l'interprétation classique des motifs de persécution classiques par le HCR

1198. Sur le plan des droits individuels, la décision rendue par le Comité des droits de l'homme dans l'« affaire Teitiota »²²⁸⁸ est une avancée importante en matière d'évolution des critères justifiant l'application du principe de non-refoulement fondamental prévu dans le droit international des réfugiés²²⁸⁹. La décision du Comité rendue dans l'affaire Teitiota a été reçue avec enthousiasme à Genève par le porte-parole du HCR Andrej Mahecic, lors d'une conférence de presse du 25 janvier 2020. S'en félicitant, il a ajouté que son organisation « *a toujours souligné que les personnes fuyant les effets néfastes du changement climatique et l'impact des catastrophes [...] peuvent avoir des raisons valables de demander le statut de réfugié en vertu de la Convention de 1951 sur les réfugiés ou des instruments régionaux relatifs aux réfugiés [...] et [que cette décision] souligne également l'importance de voir les pays prendre des mesures pour prévenir ou atténuer les effets du changement climatique qui, à l'avenir, pourraient contraindre des personnes à fuir, ce qui entraînerait l'apparition d'obligations internationales* »²²⁹⁰.

1199. Le département juridique du HCR a ensuite publié en octobre 2020 une note interne, rendue publique, intitulée « *Considérations juridiques concernant les demandes de protection internationale présentées dans le contexte des effets néfastes du changement climatique et des catastrophes* »²²⁹¹. Dans ce document, des juristes évaluèrent l'influence de la décision rendue par le Comité des droits de l'homme dans l'affaire Teitiota sur l'interprétation des critères de persécution retenus dans les entretiens de DSR. Le Comité des droits de l'homme avait observé qu'il pourrait être illégal pour les gouvernements de renvoyer des personnes dans des pays où les effets du changement climatique les exposent à des phénomènes mettant leur vie en danger ou dans lesquels elles courent un risque réel de subir

²²⁸⁷ C. PERRUSO, « L'insuffisance de l'action climatique à l'origine de violations de droits de l'Homme. Notes sur l'affaire *Torrès* devant le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies », dans *Revue juridique de l'environnement*, vol. 48, n°3, 2023, pp. 569-584.

²²⁸⁸ Comité des Droits de l'Homme, *Ioane Teitiota v. New Zealand* CCPR/C/127/D/2728/2016, 7 janvier 2020.

²²⁸⁹ C. COURNIL, « *Affaires Greta Thunberg, Teitiota et Torrès (2019-2020)*, op. cit., p. 294.

²²⁹⁰ HCR, « *La décision du Comité des droits de l'homme des Nations Unies sur le changement climatique est un signal fort* », 25 janvier 2020 : <https://reliefweb.int/report/world/la-d-cision-du-comit-des-droits-de-l-homme-des-nations-unies-sur-le-changement>

²²⁹¹ HCR, « *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters* », 1^{er} octobre 2020. Dans cette note, le département juridique du HCR fournit des orientations pour les gouvernements, les praticiens, les administrations et le personnel du HCR.

des traitements cruels, inhumains ou dégradants. Les effets néfastes liés au changement climatique et à la dégradation environnementale exposent les personnes concernées à un risque de violation des droits humains dont le HCR estime qu'ils peuvent constituer une « crainte fondée » de persécution : « *Les personnes peuvent avoir une demande valable d'obtenir le statut de réfugié lorsque les effets du changement climatique interagissent avec d'autres facteurs, tels que les conflits et la violence. Les effets néfastes peuvent mener à une exacerbation de la violence ou inversement, et rendre l'État incapable de protéger les victimes de cette violence. Dès lors, la crainte d'être persécuté au regard des motifs énoncés dans la Convention de Genève est fondée* »²²⁹². Toutefois, le HCR prend soin de ne pas recourir au terme de « réfugié climatique » et choisit celui de « personnes déplacées dans le contexte du changement climatique ou des catastrophes ».

1200. Si les facteurs climatiques et environnementaux stricts demeurent invalides pour octroyer une protection aux personnes qui en font la demande, le HCR fait un pas de plus vers la reconnaissance du caractère multi causal de nombreux conflits contemporains. Le HCR souligne que l'article 1A (2) de la Convention de Genève de 1951 et son protocole de 1967 peuvent être invoqués par les personnes exposées à des risques de persécution, dont les facteurs sont liés à la dégradation de l'environnement et les effets du changement climatique²²⁹³. Ce document peut être interprété comme une ouverture de l'interprétation classique des critères d'attribution du statut de réfugié vers une environnementalisation des critères de DSR²²⁹⁴. Toutefois, le HCR rappelle les risques politiques qu'impliquerait une « vision étroite » des effets du changement climatique et des catastrophes pour l'exécution et la crédibilité du droit international des réfugiés : « *Les décideurs risquent de décider que le droit des réfugiés est inapplicable et de refuser l'accès à la détermination du statut de réfugié* »²²⁹⁵.

1201. Dans ce document, le HCR réitère, de manière pragmatique, la nécessité de mettre en place des dispositifs de protection temporaire sur la base d'accords diplomatiques bilatéraux ou régionaux limités dans le temps, incluant des standards minimums de protection des droits humains²²⁹⁶. Dans une situation où la protection temporaire serait inefficace (si le pays d'origine de la personne déplacée ne veut ou ne peut pas stabiliser la situation, ou s'adapter au changement climatique), « *une personne déplacée doit pouvoir demander et recevoir une protection internationale, qui inclut, lorsque cela est justifié, le statut de réfugié, de la part du pays d'accueil* »²²⁹⁷. En conclusion de sa note juridique, le HCR rappelle également que les États sont tenus de garantir l'accès à la procédure DSR dans le cadre desquelles le besoin de protection internationale est évalué²²⁹⁸. L'appropriation et la traduction opérationnelle de la décision du Comité par le HCR posent néanmoins un certain nombre de défis majeurs. Comment évaluer une persécution d'origine climatique et environnementale ? Les effets du

²²⁹² *Ibid*, p. 1, paragraphe 6, traduction de l'auteur.

²²⁹³ *Ibid*, paragraphe 8.

²²⁹⁴ Voir Chapitre I, p. 102, paragraphes 248 à 205.

²²⁹⁵ *Ibid*, paragraphe 5.

²²⁹⁶ *Ibid*, paragraphe 20.

²²⁹⁷ *Ibid*., paragraphe 21.

²²⁹⁸ *Ibid*, p.11 : « *Qu'une demande de protection découle d'effets soudains lents liés au changement climatique ou de catastrophes, les États sont tenus de garantir l'accès à des procédures de détermination du statut de réfugié équitables et efficaces, dans le cadre desquelles la nécessité d'une protection internationale est évaluée* ».

changement climatique constituent-ils une menace pour le droit à la vie équivalente pour chaque personne originaire du même territoire, identifié comme vulnérable ?

1202. Si la note publiée par le HCR en octobre 2020 évacuait le risque d'apatridie auquel les habitants de territoires insulaires pourraient être confrontés prochainement, l'organisme a toutefois produit une fiche relative aux impacts des changements climatiques sur l'apatridie un an plus tard²²⁹⁹. Dans ce document, le HCR pointe les risques d'apatridie pouvant s'accroître pour les personnes déjà déplacées, dans le contexte des changements climatiques et des catastrophes. Le HCR considère que « *les plus grands risques d'apatridie liés aux changements climatiques ne découlent pas de la disparition des États en tant que tels, mais plutôt du nombre important de personnes déplacées dans le contexte des changements climatiques et des catastrophes partout dans le monde* »²³⁰⁰. Dès lors, le HCR fait le choix du pragmatisme et poursuit ses efforts afin de réduire les risques d'apatridie pesant sur les personnes déplacées, conformément à son mandat.

²²⁹⁹ HCR, « Statelessness and Climate Change », octobre 2021, p. 1. Document consulté en ligne le 5 octobre 2023 : <https://www.unhcr.org/618524da4.pdf>

²³⁰⁰ *Ibid.*

Section II : L'évolution du HCR et de l'OIM à l'épreuve d'une lecture sécuritaire du changement climatique et des mobilités forcées

1203. Si les conflits contemporains ne peuvent être directement attribués au changement climatique, plusieurs conséquences de celui-ci participent d'ores et déjà à l'aggravation de tensions politiques, ethniques et sociales selon le HCR²³⁰¹. En 2007, le CSNU débattait pour la première fois des effets sécuritaires des dérèglements climatiques, un débat « exceptionnel » que plusieurs États ont appelé à ne pas renouveler. La Chine, l'Afrique du Sud, le Pakistan et des États du G77 se sont exprimés sur la pertinence d'aborder ces thématiques dans les forums spécialisés relatifs au développement durable et ont finalement souhaité que la CCNUCC et le Protocole de Kyoto demeurent le seul cadre de référence de la communauté internationale²³⁰².

1204. La migration climatique mobilise simultanément les registres du discours sécuritaire et humanitaire dans les prises de parole des gouvernements. La guerre en Syrie qui débute en 2011 cristallise et tend à enfermer la thématique migratoire sous un angle sécuritaire²³⁰³. Certains discours dépeignent les « migrants » comme des risques et une menace pour la sécurité nationale et internationale des États²³⁰⁴. Ces menaces invoquées par les détracteurs d'une politique d'accueil et de solidarité s'appuient sur des positions identitaires, en opposition à l'interculturalité et la liberté de circulation. Pour l'heure, les phénomènes de migrations d'origine environnementale ou climatique se traduisent essentiellement par des déplacements à l'intérieur des pays. Néanmoins, les estimations réalisées par le GIEC des zones inhabitables pour l'humain à l'horizon 2100 nous amènent à envisager davantage de déplacements transfrontaliers. La diffusion d'une réponse « sécuritaire » aux enjeux de mobilités liés aux changements climatiques et à la dégradation environnementale constitue un risque majeur pour l'extension d'une action de protection internationale (Paragraphe 1).

1205. Les années 2017 à 2022 ont été marquées par un contexte géopolitique propice à un retour à un durcissement des politiques migratoires nationales. L'élection de Donald Trump aux États-Unis et de Jair Bolsonaro au Brésil a été les marqueurs de l'institutionnalisation d'un projet politique fondé sur le protectionnisme, le contrôle accru aux frontières et le désengagement dans les affaires internationales. De 2020 à 2022, la pandémie de la Covid-19

²³⁰¹ United Nations News, « *Migrants and Refugees* », 22 avril 2021 : « *UNHCR said that roughly 90 per cent of refugees come from countries that are the most vulnerable and least ready to adapt to the impacts of climate change [...] Weather-related crises have triggered more than twice as much displacement as conflict and violence in the last decade* ». Article disponible en ligne : <https://news.un.org/en/story/2021/04/1090432>

²³⁰² Nations Unies, Couverture des réunions & communiqués de presse, « Le conseil de sécurité examine pour la première fois l'impact des changements climatiques sur la sécurité dans le monde », CS/9000, 17 AVRIL 2007 : « *L'Égypte a estimé pour sa part que l'Assemblée générale, un organe démocratique et représentatif de toute la communauté internationale, est l'enceinte appropriée pour débattre de cette question. Des pays producteurs d'énergie, comme le Venezuela, ont tenu à rappeler que la question énergétique relevait de la souveraineté des États et que chaque pays avait le pouvoir de décider de l'utilisation de ses ressources naturelles et de choisir sa politique énergétique. De nombreux pays en développement ont accusé les pays industrialisés, principaux pollueurs, de vouloir échapper à leurs responsabilités en liant la question à la sécurité tout en prétendant imposer leur agenda énergétique aux pays détenteurs de ces ressources sous le prétexte du maintien de la paix et de la sécurité internationales* ».

²³⁰³ L. MAERTENS, « Le défi de la sécurité environnementale à l'ONU », Ceriscope, Sciences Po, 2014.

²³⁰⁴ A. BAILLAT, M. TRAORE CHAZAL NOËL « Chapitre 5 : Anticiper et gérer les migrations dans le contexte des changements climatiques », dans N. REGAUD, B. ALEX, F. GEMENNE, *La guerre chaude*, Les presses de Sciences Po, mars 2022, pp. 92-93.

et les restrictions sévères en matière de circulation qui ont été décidées par la majeure partie des États en réponse confirment le réflexe d'une défense des intérêts nationaux de chaque État en cas de crise exceptionnelle. Dans cette période politique pavée d'incertitudes et de tentations d'un repli sur soi, le HCR et l'OIM doivent désormais manœuvrer pour maintenir leurs compétences initiales en matière de protection, d'accueil et d'assistance aux personnes réfugiées et déplacées. La pérennité du travail mené par le HCR et l'OIM sur les questions environnementales peut être interrogée (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. L'émergence d'une lecture « sécuritaire » du changement climatique et ses conséquences sur les mobilités humaines

1206. Les préoccupations militaires en matière d'environnement et de climat ont connu un regain d'intérêt dès la fin de la guerre froide. Les réflexions des États-majors et des administrations centrales relatives à la thématique de l'environnement se sont multipliées de façon croissante des années 80 à 90 aux États-Unis et au Royaume-Uni²³⁰⁵. Le changement climatique notamment, appréhendé en tant que phénomène global et de long terme, est présenté selon une certaine partie de la doctrine, comme un multiplicateur de menaces ou de risques, et non comme une menace en elle-même²³⁰⁶. La dynamique de prise en compte des risques climatiques par les organisations de défense témoigne d'un basculement historique vers une approche sécuritaire du risque dans les secteurs de la défense, mais également de la migration²³⁰⁷. Les « réfugiés climatiques » ont été présentés en tant que problème public qui exigeait une attention politique urgente et constituait une menace pour la sécurité nationale des États. C'est dans ce contexte sécuritaire international que la question des migrations liées au climat a émergé²³⁰⁸.

1207. Si la sécurisation de l'environnement a conduit à une transformation des pratiques quotidiennes du champ de la sécurité qui s'étoffe en matière de prévention des risques²³⁰⁹, l'appréhension du changement climatique en tant que menace ou multiplicateur de risques de conflits et de déplacements forcés a nourri les imaginaires xénophobes et les tentations de repli sur soi. Bien que les nombreuses alertes lancées par les scientifiques et les ONG aient permis, dans un premier temps de mobiliser les décideurs politiques et militaires ainsi que l'opinion publique, certains dirigeants s'appuient sur les enjeux de défense et de sécurité afin de défendre des politiques migratoires restrictives et susceptibles et porter atteinte à la sécurité humaine des

²³⁰⁵ A. ESTEVE, L. MAERTENS, « Introduction. Environnement, climat, défense et sécurité : un agenda en transformation », dans *Les Champs de Mars*, vol. 35, n° 2, 2020, p. 13.

²³⁰⁶ C. M. BRIGGS, « Climate Security, Risk Assessment and Military Planning », dans *International Affairs*, 88 (5), 2012, pp. 1048-1050.

²³⁰⁷ A. ESTEVE, « Preparing the French Military to a Warming World : Climatization through Riskification », dans *International Politics*, 58 (4), 2021, pp. 607-610.

²³⁰⁸ C. METHMANN, A. OELS, « From fearing to empowering climate refugees : Governing climate-induced migration in the name of resilience », *op. cit.*, pp. 55-56.

²³⁰⁹ M. TROMBETTA, « Environmental Security and Climate Change : Analysing the Discourse », dans *Cambridge Review of International Affairs*, 21 (4), 2008, p. 587.

migrants²³¹⁰. Dans le contexte d'une résurgence des nationalismes (A), la promotion et la protection de l'application de la Convention de Genève doivent être défendues par le HCR et l'OIM, en tant que socle fondateur de la protection des personnes migrantes et réfugiées (B).

A) Le HCR et l'OIM à l'épreuve d'une résurgence des nationalismes

1208. L'action et la marge de manœuvre des institutions internationales demeurent étroitement liées à la politique globale des Nations Unies. Or, la montée contemporaine de partis nationalistes à la tête de pays « poids lourds » dans la diplomatie internationale impacte l'agenda de la communauté internationale. Nous observerons dans un premier temps les conséquences sur l'autonomie institutionnelle et financière de l'OIM et du HCR (1). Dans ce contexte critique de remise en question de la coopération multilatérale onusienne et dans un second temps, le HCR et l'OIM se doivent de faire preuve de résilience afin de sécuriser leurs actions (2).

1) L'impact de la montée des nationalismes sur l'autonomie politique et institutionnelle de l'OIM et du HCR

1209. L'élection de Donald Trump, conservateur et souverainiste, le 8 novembre 2016 à la tête des États-Unis, est un tremblement de terre dans la géopolitique contemporaine. Elle suscite la crainte d'un affaiblissement de la scène onusienne et de la perte de « soft power » des organes des Nations Unies dans un contexte géopolitique instable²³¹¹. Donald Trump défend une ligne politique en faveur de la préférence nationale que le slogan de campagne « America first » illustre. À peine entré en fonction, il entreprend de sortir les États de l'accord de partenariat transpacifique, un accord de libre-échange vu comme un contrepoids à l'influence grandissante de la Chine, que Donald Trump qualifie de « terrible » et contraire aux intérêts des travailleurs américains²³¹².

1210. Sa posture nationaliste de rejet à l'égard du multilatéralisme se concrétise ensuite par sa décision de retirer les États-Unis de l'Accord de Paris sur la lutte contre le changement climatique, de l'Accord de Vienne sur le nucléaire iranien, du traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire et des Pactes mondiaux relatifs aux Migrations et aux Réfugiés. Tournant

²³¹⁰ L. MAERTENS, A. BAILLAT, « Chapter 6 : The partial climatization of migration security and conflict », dans S. AYKUT, J. FOYER, E. MORENA (dir), *Globalising the climate COP21 and the climatisation of global debates*, Routledge Advances in Climate Change Research, 2017, p. 117.

²³¹¹ E. TOURME-JOUANNET, le Monde Diplomatique, International Crisis Group, « L'ONU et le multilatéralisme à l'ère de Donald TRUMP », 13 juin 2017, Paris.

²³¹² Le Monde, « Libre-échange : Trump signe l'acte de retrait des États-Unis du Partenariat transpacifique », 23 janvier 2017 : https://www.lemonde.fr/ameriques/article/2017/01/23/libre-echange-trump-signe-l-acte-de-retrait-des-etats-unis-du-partenariat-transpacifique_5067840_3222.html : Ce traité a été signé en 2015 par douze pays d'Asie-Pacifique représentant 40 % de l'économie mondiale, mais n'est pas encore entré en vigueur. Donald Trump décide d'en sortir le 23 juillet 2017.

le dos à la communauté internationale et aux organes internationaux qui lui sont associés, il décide de retirer les États de l'UNESCO, du CDH et de l'OMS²³¹³.

1211. Alors que les États-Unis nourrissaient l'image d'une puissance motrice en matière de structuration multilatérale à la sortie de la Seconde Guerre mondiale²³¹⁴, la posture souverainiste de Donald Trump s'ancre finalement d'anciens réflexes américano-centrés²³¹⁵. Ces atteintes répétées aux principes et mode d'organisation qui sous-tendaient jusque-là le système international ont été interprétées dans la littérature comme signifiant une remise en cause de « l'ordre libéral international²³¹⁶ et ont contribué à fragiliser la notion même de « communauté internationale »²³¹⁷.

1212. En matière de politique migratoire et d'accueil des réfugiés, le gouvernement de Donald Trump s'illustre par une rigidité et un contrôle accru des frontières américaines. Le 3 février 2017, le décret signé par Donald Trump suspend l'entrée aux États-Unis des réfugiés pendant cent-vingt jours et de façon définitive pour les personnes de nationalité syrienne, interdites d'entrée sur le territoire. Cette décision suscite de vives réactions dans la communauté internationale et la société civile. Conservant une posture diplomatique de coopération, le HCR et l'OIM publient un communiqué conjoint dans lequel ils affirment « [leur] engagement actif et constructif avec le gouvernement américain, comme nous le faisons depuis des décennies, pour protéger les personnes les plus vulnérables et pour offrir notre appui sur les questions d'asile et de migration »²³¹⁸.

1213. Le HCR et l'OIM se trouvent dans une posture délicate sur le plan financier, les États-Unis restant le contributeur le plus important aux organisations et institutions internationales. Ils fournissent plus de 20 % du budget de l'ONU, suivi par le Japon qui en fournit 10 %, et continuent de ce fait de soutenir la possibilité d'une communauté internationale, quelle que soit son identité²³¹⁹. L'impact financier de l'administration Trump sur les budgets alloués aux organisations internationales est donc non négligeable, notamment pour l'OIM. Parallèlement au retrait rapide des États-Unis du suivi de la Déclaration de New York et des Pactes mondiaux relatifs aux migrations et aux réfugiés, l'administration Trump a diminué de

²³¹³ Le retrait américain de l'OMS a été officiellement notifié en juillet 2020. Il aurait dû prendre effet en juillet 2021. Néanmoins, l'administration Biden est revenue sur cette décision et a choisi de rester au sein de l'OMS.

²³¹⁴ A. CIZEL, « Les États-Unis et le multilatéralisme, histoire d'un désamour permanent », dans B. BADIE (dir.), *Fin du leadership américain ? L'état du monde 2020*, La Découverte, 2019, pp. 114-116.

²³¹⁵ *Ibid.* La campagne « America first » menée par Donald Trump en 2016 fait écho à une campagne menée par Charles Lindbergh contre l'entrée en guerre en 1941. Selon A. Cizel, le tournant de la Guerre froide et le point culminant de la crise des missiles à Cuba ont contraint les États-Unis à rallier le consensus internationaliste.

²³¹⁶ A. SCHU, « Donald Trump : déconstructeur en chef de l'ordre libéral international », dans *Politique américaine*, 2021/2 n° 37, pp. 21-25/Article consultée en ligne le 26 juin 2023 : <https://www.cairn.info/revue-politique-americaine-2021-2-page-17.htm>

²³¹⁷ Sciences Po, « *Espoirs et illusions à l'heure de l'Amérique de Donald Trump* », 8 octobre 2018 : <https://www.sciencespo.fr/fr/actualites/espoirs-et-illusions-a-lheure-de-lamerique-de-donald-trump>

²³¹⁸ Déclaration conjointe du HCR et de l'OIM sur le décret du Président Trump concernant les réfugiés, 28 janvier 2017.

²³¹⁹ Sciences Po, « *Espoirs et illusions à l'heure de l'Amérique de Donald Trump* », *op. cit.* : <https://www.sciencespo.fr/fr/actualites/espoirs-et-illusions-a-lheure-de-lamerique-de-donald-trump>

manière significative son soutien financier à l'ONU et à l'OIM notamment²³²⁰. L'impact est considérable, car les États-Unis ont longtemps constitué l'État « pilier » de l'organisation, dont le poids politique était largement reconnu, notamment dans la nomination du directeur général de l'OIM.

1214. Ce retrait américain du multilatéralisme s'accompagne néanmoins d'une montée en puissance de la Chine, dont le rapprochement avec l'OIM est une illustration. L'adhésion de la Chine à l'OIM s'est produite dans le même temps que l'appareillement de l'OIM au système onusien²³²¹. L'élection d'Antonio Vitorino, le tout premier directeur général européen à la tête de l'OIM en 2018 a fait l'objet d'un soutien appuyé de la Chine²³²². La Chine a suivi de près et participé aux négociations relatives à l'adoption du Pacte de Marrakech et contrairement aux États-Unis, qui ont voté contre les deux Pactes, elle s'est jointe à la majorité des États membres de l'ONU en adoptant officiellement le Pacte mondial sur les migrations et le Pacte sur les réfugiés en décembre 2018. La Chine a également déclaré qu'elle intégrerait les parties pertinentes des deux Pactes dans sa propre élaboration des futures politiques liées aux migrations. Le retrait des États-Unis de l'arène de gouvernance des migrations internationales a eu pour effet corollaire l'augmentation de l'influence de la Chine dans la « gouvernance mondiale » des migrations et un renforcement du partenariat entre la Chine et l'OIM²³²³.

1215. L'arrivée au pouvoir de Joe Biden aux États-Unis le 20 janvier 2021 suscitait de nombreux espoirs quant au retour de la première puissance dans la coopération internationale des migrations. Dans l'un de ses premiers décrets, pris le 2 février 2021, Joe Biden avait ordonné de « restaurer et améliorer » le processus de demande d'asile aux États-Unis, « gravement détérioré » par son prédécesseur. Le nouveau président américain a révoqué plusieurs décrets pris par Donald Trump relatif à l'élargissement du contrôle des services d'immigration à l'intérieur du pays et aux catégories de personnes susceptibles d'être arrêtées et expulsées²³²⁴. À son arrivée à la Maison-Blanche, Joe Biden avait annoncé la mise en place d'une profonde réforme de l'immigration, pourtant absente de l'agenda politique pendant deux années. Critiquées par des ONG proches du camp démocrate pour avoir maintenu le « Title 42 » après la pandémie de Covid-19²³²⁵, les récentes mesures de politiques migratoires prises ne vont pas dans le sens d'un renforcement du droit d'asile. En janvier 2023, l'administration Biden a annoncé que seuls 20 000 candidats à l'asile, originaire du Venezuela, du Nicaragua, d'Haïti et

²³²⁰ The Guardian, « Donald Trump Pulls US Out of UN Global Compact on Migration », 3 décembre 2017 : <https://www.theguardian.com/world/2017/dec/03/donaldtrump-pulls-us-out-of-un-global-compact-on-migration>

²³²¹ Y. ZHANG, M. GEIGER, « Chapter 7 : The IOM in Building and Supporting Migration Management in China », dans M. GEIGER, A. PECOUD, *The International Organization for Migration, The New "UN Migration Agency" in Critical Perspective*, Palgrave MacMillan. 2016, p. 163.

²³²² *Ibid.* p. 164.

²³²³ Le partenariat entre l'OIM et la Chine existe depuis 2006 : <https://www.iom.int/news/agreement-china-paves-way-iom-presence-beijing>

²³²⁴ The New York Times, « Biden to announce Broad Plan to Reverse Trump Immigration Policies », 19 janvier 2021. Article consulté en ligne le 19 août 2023 : <https://www.nytimes.com/2021/01/19/us/politics/biden-immigration-policies.html>

²³²⁵ Le décret « Title 42 » avait été pris par Donald Trump au début de la pandémie de Covid-19. Il permettait la reconduite à la frontière de migrants au nom du risque de propagation de la maladie, sans voie de recours possible.

Cuba seraient admis chaque mois²³²⁶, provoquant de nombreuses réactions de la part des ONG de défense des droits des migrants et des réfugiés²³²⁷.

2) Les impacts d'une coopération multilatérale fragilisée et contestée sur l'action du HCR et de l'OIM

1216. Le phénomène « Trump » qui a marqué le début de l'année 2017 et sonna le glas de la posture d'ouverture libérale des États-Unis n'est pas le seul facteur de menace de la coopération multilatérale. Le politologue Guillaume Devin rappelle que le multilatéralisme, qui émerge dans la deuxième moitié du XIXe siècle a toujours été laborieux. Marquée profondément par deux conflits mondiaux, elle est de nouveau mise en difficulté durant la Guerre froide, en dépit de la création de l'ONU en 1945. Les années 70 sont animées par le processus de décolonisation et l'émergence de rivalités solides entre les pays « du Nord » et « du Sud ». En dépit d'une parenthèse « enchantée » dans les années 90 lui permettant d'assumer un rayonnement international légitime, la coopération multilatérale est de nouveau fragilisée par l'essor d'une préoccupation sécuritaire manifeste à l'issue des attentats du 11 septembre 2001.

1217. Parmi les causes plus profondes de l'affaiblissement du multilatéralisme figure notamment le défi du nombre. L'augmentation du nombre d'États et d'acteurs non étatiques dans les négociations a généré une augmentation des actes en négociations, générant des lenteurs supplémentaires dans la machinerie bureaucratique onusienne. À cet enjeu du nombre se superpose le défi de la complexité des sujets et des intérêts en jeu des différentes parties prenantes à une négociation internationale. Si nous pouvons accueillir de façon positive la fin d'une approche « en silo » d'une thématique, l'enchevêtrement des enjeux constitue une difficulté supplémentaire dans la « réponse » que doit apporter la communauté internationale.

1218. À cet égard, la thématique des migrations environnementales est l'illustration adéquate d'un chevauchement d'enjeux et d'acteurs dont les préoccupations, intentions et lignes rouges sont très diverses, et parfois antagoniques. Enfin, la crise de l'effectivité des normes alimente cet affaiblissement du multilatéralisme. Parallèlement, la quête d'une justice climatique effective et contraignante a bousculé les prétoires. Le nombre total d'affaires lié au changement climatique a presque doublé en cinq ans, de 884 en 2017 à 2180 en 2022²³²⁸. Toutefois, l'application et l'effectivité de ces normes se posent plus que jamais, notamment dans le champ des droits humains et de la protection de l'environnement et du climat.

²³²⁶ Maison-Blanche, Communiqué de presse, « *Fact Sheet : Biden-Harris Administration Announces New Border Enforcement Actions* », 5 janvier 2023. Article consulté en ligne le 19 août 2023 : <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/01/05/fact-sheet-biden-harris-administration-announces-new-border-enforcement-actions/>

²³²⁷ The Guardian, « *Biden's carrot and stick approach to deter migrants met with anger* », 8 janvier 2023. Article consulté en ligne le 19 août 2023 : <https://www.theguardian.com/us-news/2023/jan/08/biden-us-mexico-border-title-42-migrants>

²³²⁸ UN News, « *Les contentieux climatiques ont plus que doublé en cinq ans* », le 28 juillet 2023. Article consulté en ligne le 17 août 2023 : <https://news.un.org/fr/story/2023/07/1137227>

1219. Dans un contexte de résurgence de la souveraineté des nations et de principe de non-ingérence des institutions internationales dans la politique, le HCR et l'OIM doivent trouver un nouvel équilibre. Les deux institutions doivent dans le même temps répondre à une demande d'interventions humanitaires et opérationnelles croissante de l'extérieur, une condition de survie de sa légitimité dans le système de gouvernance multilatérale et se positionner sur de nouveaux enjeux « globaux » tout en subissant une baisse de ses dotations financières²³²⁹. Cette situation place le HCR et l'OIM dans une situation très délicate, invitée à faire « plus avec moins ». À ce titre, elles se voient parfois reprocher le fait de déléguer à des ONG de terrain et à la société civile les actions qu'elles ne peuvent plus assurer²³³⁰.

1220. Dans cette équation complexe contemporaine, le regain de l'autoritarisme est un « sous-produit » d'une gouvernance onusienne d'ores et déjà dysfonctionnelle. La crise des migrations faute d'une gouvernance fonctionnelle a produit des mouvements nationalistes et populistes qui ont nourri l'autoritarisme. Guillaume Devin nuance ce constat pessimiste en rappelant qu'au regard des nécessités fonctionnelles qui imposent aux gouvernements de coopérer, les organisations internationales ne peuvent pas être hypothéquées des discussions mondiales. Par ailleurs, il relève le maillage institutionnel et la résilience qui composent les institutions internationales qui, au gré des aléas et des bouleversements politiques mondiaux, continuent de produire de la norme, de mettre en œuvre sur le terrain les compétences pour lesquelles elles ont été créées, en s'appuyant notamment sur les acteurs de la société civile.

B) Face à l'approche sécuritaire de la migration climatique, sauvegarder la compétence de protection du HCR et de l'OIM

1221. À l'occasion du 70^e anniversaire de la Convention de Genève en 2021, « il est plus urgent que jamais de se réengager en faveur des principes fondamentaux et de retrouver l'esprit de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés »²³³¹ a déclaré le Haut-Commissaire au HCR, Filippo Grandi. Il s'est alarmé « des récentes tentatives de certains gouvernements d'ignorer ou de contourner les principes de la Convention, qu'il s'agisse d'expulsions et de renvois de réfugiés et de demandeurs d'asile aux frontières terrestres et maritimes, ou de propositions de transfert forcé vers des pays tiers, durant la période de traitement de leur demande d'asile, sans garanties suffisantes de protection »²³³². Dans l'hypothèse d'une augmentation accrue des conflits et des mouvements forcés de déplacements de population liés indirectement au changement climatique, la Convention de Genève demeure un instrument de protection essentiel et se doit d'être sécurisée (1).

²³²⁹ J. HERRERA, « L'ONU à l'ère Trump », dans *Les Carnets du Centre d'Analyse de Prévision et de Stratégie* #25 — Printemps 2018, p. 53

²³³⁰ Entretien avec une salariée de Caritas, Bangladesh, août 2019.

²³³¹ Nations Unies, Genève, « 70 ans après sa création, la Convention pour les réfugiés apporte toujours une protection vitale aux personnes déracinées », 28 juillet 2021 : <https://www.ungeneva.org/fr/news-media/news/2021/07/70-ans-apres-sa-creation-la-convention-pour-les-refugies-apporte-toujours>

²³³² *Ibid.*

1222. Parallèlement à la sécurisation de la Convention de Genève et de l'action du HCR et de l'OIM, ces deux institutions internationales pourraient également participer au champ d'expertise relatif aux enjeux climatiques, environnementaux et de défense se développant parmi les institutions internationales. À ce titre, plusieurs institutions internationales ont mis en place des mécanismes d'entraide et de coopération ces dernières années afin d'appréhender et mieux comprendre les liens entre changements climatiques et paix et sécurité et agir en conséquence (2).

1) *La Convention de Genève, un instrument de protection pertinent face à l'émergence de conflits et tensions liés aux changements climatiques*

1223. En dépit de l'interprétation parfois restrictive faite par les États, la Convention de Genève sur les réfugiés demeure un instrument juridique pertinent dans le cadre des réactions aux mouvements transfrontaliers dans le contexte de la dynamique de liens avec les impacts du changement climatique et des catastrophes sur risque de conflits et de violences²³³³. La difficulté, voire l'impossibilité d'une refonte d'un statut international dans le contexte politique actuel²³³⁴ doit être prise en compte, afin de nuancer les carences et limites adressées à ladite Convention.

1224. Près de la moitié de la population ouest-africaine vit déjà dans des villes côtières surpeuplées et un doublement de la population côtière est attendu d'ici 2060 dans des pays asiatiques comme le Bangladesh, l'Inde, les Philippines et le Vietnam en raison de la croissance démographique et de l'exode rural²³³⁵. Si dans ces endroits, toute une partie du territoire devient inhabitable en raison de la hausse majeure du niveau de la mer ou de l'infiltration dans les terres agricoles qui deviennent impropres à la consommation et à l'agriculture, le déplacement des populations rurales vers les centres urbains, eux-mêmes saturés peuvent constituer des facteurs de tensions importants.

1225. Le cas du Bangladesh est particulièrement illustratif de ce déséquilibre démographique entre l'espace urbain et rural. Des phénomènes de tensions s'observent dans des espaces urbains qui accueillent des personnes déplacées en raison de dégradations environnementales progressives ou de catastrophes naturelles soudaines dans les zones rurales²³³⁶. La Convention de Genève s'applique toujours dans un contexte post-catastrophe,

²³³³ HCR, S. WEERASIGNHE, « *En péril : protection internationale dans le contexte de la dynamique des liens entre le conflit ou la violence et les catastrophes ou le changement climatique. Vue d'ensemble* », 2018, p. 29.

²³³⁴ B. TAXIL, « La catégorisation du réfugié par la Convention de Genève de 1951 : Sésame ouvre-toi ! », *op. cit.*, p. 19.

²³³⁵ PNUE, sécurité des moyens d'existence, villes asiatiques, 4 octobre 2017

²³³⁶ Le Bangladesh est l'un des pays les plus exposés au changement climatique. Près des deux tiers du pays sont situés à moins de cinq mètres au-dessus du niveau de la mer, le Bangladesh subit régulièrement des phénomènes tels que des cyclones tropicaux, des inondations et de fortes tempêtes. Jusqu'à 25 % du pays peut être inondé au cours d'une année moyenne, et jusqu'à 60 % tous les quatre à cinq ans. Il est l'un des pays au monde les plus touchés par la montée des eaux, or, c'est aussi un pays densément peuplé. Il compte 150 millions d'habitants, sur un territoire qui fait le tiers de la France, soit une densité de 2 000 habitants par km². Déjà confronté à des catastrophes répétées, qui fragilisent un développement économique et social balbutiant et entraînent d'importants déplacements de population, le Bangladesh se prépare à une aggravation dramatique de la situation. Au moins

dans le cas de situations de violence ou de conflits préexistants. Ainsi, des groupes déjà marginalisés avant une catastrophe peuvent continuer à faire face à des formes de persécution dans l'État concerné et demander une protection au titre de la Convention de Genève. Par ailleurs, la survenue d'une catastrophe peut créer des conditions qui renforcent ou stimulent le flux de demandes de statut de réfugié en vertu de la Convention de Genève²³³⁷.

1226. Si les conséquences d'un aléa climatique impactent directement les ressources agricoles ou les ressources en eau, leur raréfaction peut alors devenir une des causes du déclenchement de tensions grave ou d'un conflit. Bien qu'il demeure encore difficile d'établir un lien de causalité entre changement climatique et conflit, nous pouvons faire la corrélation suivante : dans des zones d'ores et déjà instables politiquement et peu prospères, les impacts du changement climatique tendent à exacerber et aggraver les inégalités socio-économiques. La crispation relative à l'usage et au partage, inéquitable, des ressources constitue un facteur propice à la révolte et la violence.

1227. Certaines études scientifiques se sont penchées sur la région du lac Tchad, particulièrement exposée à des phénomènes de sécheresses aggravés par la variabilité climatique et frappée par le terrorisme du groupuscule Boko Haram depuis 2015²³³⁸. Depuis les années 1970, la baisse de moitié du niveau des précipitations a entraîné une diminution de 75 % du débit des eaux provenant des fleuves qui alimentent le lac²³³⁹. Désormais, le lac Tchad ne couvre plus que 5 % de la surface qu'il occupait dans les années 1960. Le lac Tchad est un bassin d'eau douce qui alimente une dizaine de millions de personnes au Cameroun, au Niger, au Nigéria et au Tchad. Riche en ressources halieutiques, il assure une sécurité économique et alimentaire régionale majeure. La diminution de sa surface a entraîné une baisse des ressources halieutiques de l'ordre de 60 %, une réduction de l'espace cultivable et de sa fertilité, ainsi que d'une salinisation des nappes phréatiques²³⁴⁰. Dans ce contexte, les tensions apparues relèvent à la fois des migrations générées par la réduction de la surface du lac et de la compétition entre les différentes parties pour le partage des ressources. De nombreuses parties du lac demeurent inaccessibles pour des raisons de sécurité et la détérioration de l'environnement est un facteur aggravant²³⁴¹.

1228. Depuis 2015, les violences et persécutions commises par le mouvement insurrectionnel de Boko Haram aux abords du lac Tchad ont généré de nombreux déplacements

« 20 % du territoire serait menacé par la montée des eaux d'ici 2050. En conséquence, 15 millions de personnes pourraient être amenées à se déplacer, voire 50 millions selon certaines estimations.

²³³⁷ S. WEERASIGNHE, « *En péril : protection internationale dans le contexte de la dynamique des liens entre le conflit ou la violence et les catastrophes ou le changement climatique. Vue d'ensemble* », *op. cit.*, p. 10.

²³³⁸ O. KITOTO, P. ARNOLD, « Réchauffement climatique et migration vers les rives du lac Tchad », dans *Migrations Société*, volume 163, n° 1, 2016, pp. 151-158. Les tensions sont exacerbées à la fois entre les différents corps de métiers, notamment les agriculteurs et les éleveurs, ainsi qu'en les différents États au niveau du partage des ressources hydriques.

²³³⁹ S. HODGE, « *Rapport d'audit organisationnel de la Commission du bassin du lac Tchad* », N'Djamena (Tchad) : CBLT, 2006.

²³⁴⁰ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, « *Lac Tchad ou la catastrophe humanitaire : l'assèchement du lac Tchad menace les moyens d'existence des riverains* », 15 octobre 2009, <http://www.fao.org/news/story/fr/item/36196/icode/>.

²³⁴¹ OIM, « *Climate change and migration in vulnerable countries : a snapshot of least developed countries landlocked developing countries and small island developing State* », 2019, p. 10.

de population internes vers le Niger, le Nigéria et au Tchad²³⁴². Dans ce contexte, la Convention de Genève s'applique au regard des exactions et menaces subies par les populations. Le HCR pilote un Plan d'aide aux réfugiés (RRP), un outil de planification et de coordination inter organisations pour les situations de réfugiés complexes ou à grande échelle²³⁴³. Conformément aux Principes Directeurs de Protection des Personnes Déplacées Internes, le HCR assure la gestion d'une douzaine de camps de réfugiés. Parallèlement, l'institution soutient financièrement des projets locaux permettant aux réfugiés de vivre des produits de la pêche du lac, un projet de « solution durable ». En cas de conflit d'origine notamment environnementale et climatique, le recours à la Convention de Genève et à la protection du HCR demeure opérant en cas de menace ou risque de persécution des populations.

2) *Le champ d'expertise international sur la défense et le climat à l'aune des enjeux de protection des déplacés environnementaux*

1229. Depuis sa création à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, le CSNU s'est préoccupé des conflits violents, des guerres et de l'activité militaire, selon une conception traditionnelle de la sécurité. Il a toutefois considérablement évolué au cours des années 90 en se penchant sur des sujets de sécurité plus généraux dépassant parfois le cadre de la sécurité nationale traditionnelle, telle que la responsabilité de protéger, ou plus récemment, la sécurité climatique²³⁴⁴. Cette thématique est devenue un sujet de débat au CSNU en 2007, date à laquelle d'anciens militaires américains firent état de leurs préoccupations relatives aux conséquences des changements climatiques sur les migrations dans un rapport intitulé « *National Security and the Threat of Climate Change* »²³⁴⁵. Ce rapport place le changement climatique et les migrations qui en découlent en tant que menace sérieuse à la sécurité nationale des États-Unis. Le changement climatique est décrit comme un « *facteur multiplicateur d'instabilité dans certaines régions parmi les plus explosives au monde* » et le rapport estime qu'un climat

²³⁴² OIM, Communiqué de presse, « *IOM conducts first climate data tracking in Lake Chad Basin* », 18 septembre 2022. Article consulté en ligne le 21 septembre : www.iom.int/news/iomconducts-first-climate-datatracking-lake-chad-basin : « *Des déplacements tant internes ont été observés dans la région, avec plus de 2,2 millions de personnes vivantes dans des situations de déplacement autour du bassin du lac Tchad (IDMC, 2018). Les populations locales interrogées dans les quatre pays autour du bassin du lac Tchad — le Cameroun, le Tchad (PMA), le Niger (PMA) et le Nigéria ont fait état d'une évolution des tendances migratoires au cours de la dernière décennie, malgré l'expression d'un désir général de ne pas migrer. L'utilisation durable des ressources, notamment de l'eau, et des opérations anti-insurrectionnelles efficaces est nécessaire pour mettre fin à la situation critique des populations de cette région* ».

²³⁴³ HCR, « *Violences accrues de Boko Haram : le HCR recherche 135 millions de dollars* », 29 janvier 2019. Article consulté en ligne le 30 juillet 2023 : <https://www.unhcr.org/fr/actualites/briefing-notes/violences-accrues-de-boko-haram-le-hcr-recherche-135-millions-de-dollars>

²³⁴⁴ J-N. HARDT, C. HARRINGTON, F. von LUCKE, A. ESTEVE, N. SIMPSON, « Chapter 1 : Introduction : A Framework for Assessing Climate security », dans J-N. HARDT, *Climate security in the Anthropocene*, The Anthropocene : Politik – Economics – Society – Science, 33, Springer, 2023, pp. 9-11.

²³⁴⁵ The Center for Naval Analysis, « *National Security and the Threat of Climate Change* », 2007, p. 3.

instable donnera lieu à une augmentation et à une intensification des tensions et des conflits pesant sur l'agenda du CSNU²³⁴⁶.

1230. Lors d'un sommet du CSNU de l'ONU en avril 2007 dédié aux enjeux de sécurité liés aux impacts des changements climatiques, plusieurs États alertent sur le fait que le changement climatique transforme la conception de la sécurité. « *Ce n'est pas la première fois que les hommes se battent pour l'accès aux terres, à l'eau et aux ressources, mais cette fois le combat se fera à une échelle qui éclipse les conflits du passé* », s'exprime un représentant congolais²³⁴⁷. Le représentant de la Papouasie–Nouvelle-Guinée évoque les dangers auxquels étaient confrontés les petits États insulaires et leur population n'était « *pas moins graves que ceux auxquels faisaient face les nations et les populations menacées par les fusils et les bombes* »²³⁴⁸. La même année, la publication du rapport de l'ONG britannique Christian Aid sur les impacts humains du changement climatique fait l'objet d'une importante médiatisation. Dans ce rapport, l'ONG estime à 1 milliard le nombre de personnes qui seront forcées avant la fin du 21^e siècle de quitter leur domicile en raison des bouleversements climatiques, des pénuries de ressources et des conflits qui en résulteront²³⁴⁹.

1231. Pourtant, le 20 juillet 2011, le CSNU, à la demande de l'Allemagne, examine de nouveau la thématique du changement climatique sous l'angle de l'augmentation du niveau de la mer et de la sécurité alimentaire²³⁵⁰. Il réitère, par la voix du président du PNUE alors présent, sa crainte de voir les « *effets préjudiciables éventuels des changements climatiques* » aggraver « *à long terme* » les « *menaces existantes à la paix et à la sécurité internationale* » et a réaffirmé la « *responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales* », se disant « *conscient de la responsabilité qui incombe à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social pour ce qui a trait au développement durable et, notamment, aux changements climatiques* »²³⁵¹.

1232. Les débats sur les effets du changement climatique sur la paix et la sécurité internationales se sont poursuivis par la tenue de quatre rencontres informelles²³⁵² en 2013, en 2015 et en 2017 ainsi que des événements en marge de la COP21²³⁵³. Le choix de cette formule

²³⁴⁶ Nations Unies, Chronique ONU, « *La plus grande menace pour la sécurité mondiale : le changement climatique n'est pas seulement un problème écologique* », Vol. XLIV, No. 2, « Green Our World ! », 2007. Article consulté en ligne le 12 janvier 2023 : <https://www.un.org/fr/chronicle/article/la-plus-grande-menace-pour-la-securite-mondiale-le-changement-climatique-nest-pas-seulement-un>

²³⁴⁷ *Ibid.*

²³⁴⁸ *Ibid.*

²³⁴⁹ CHRISTIAN AID, Rapport, 14 mai 2007 : <https://www.reuters.com/article/idUSL10710325>

²³⁵⁰ L. MAERTENS, « Le changement climatique en débat au Conseil de sécurité de l'ONU », dans *Revue internationale et stratégique*, vol. 109, n° 1, 2018, p. 108.

²³⁵¹ Nations Unies, « *Couverture des réunions & communiqués de presse* », CS/10332, « Le Conseil de sécurité craint que les effets des changements climatiques n'aggravent "à long terme" les menaces à la paix et à la sécurité internationale », 20 juillet 2011.

²³⁵² Les réunions se sont tenues en format *Arria*, définie par le Conseil de sécurité de l'ONU comme « des rencontres confidentielles et très informelles qui permettant aux membres du Conseil d'avoir, à huis clos et selon une procédure offrant toute la souplesse voulue, de francs échanges de vues avec des personnes dont le ou les membres du Conseil qui les ont invitées qui sont chargés d'organiser et d'animer la réunion considèrent que le Conseil aurait intérêt à les entendre à ou à qui ils souhaitent faire passer un message ».

²³⁵³ Conférence internationale des ministres et hauts responsables de la Défense Climat et défense : quels enjeux ? 14 octobre 2021, École militaire, Paris.

officieuse illustre la mise à l'agenda controversée du changement climatique au CSNU. En 2017, l'adoption le 31 mars à l'unanimité de la résolution 2349 par le CSNU a constitué une étape importante à cet égard, car elle a reconnu pour la première fois le lien entre l'instabilité et le changement climatique.

1233. En 2018, une initiative menée conjointement par le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix, le PNUD et le PNUE prévoit de renforcer la capacité du système des Nations unies à analyser et à traiter les effets néfastes du changement climatique sur la paix et la sécurité. Le travail du « Mécanisme de Sécurité Climatique » (CSM) s'ancre dans les champs du « *climate, peace and security* », un champ lié au « *environmental peacebuilding* »²³⁵⁴. Le terme de « mécanisme » le distingue d'un fonds ou d'une entité à part entière ; il n'existe pas de mandat ou de résolution du CSNU à ce sujet, et le CSM ne constitue pas un bureau rattaché au SGNU. Le CSM a d'abord été introduit dans les sièges des organisations internationales puis, selon une approche *top down*²³⁵⁵, s'est traduit par un processus d'acculturation et de sensibilisation des équipes pays.

1234. Les domaines de travail prioritaires du CSM comprennent le soutien à l'analyse des risques et à la réponse sur le terrain, l'amélioration de création de connaissances, le renforcement des partenariats, du plaidoyer et le renforcement des capacités²³⁵⁶. Le mécanisme aide les missions, les coordinateurs et résidents des Nations Unies et les organisations régionales à procéder à des évaluations des risques de sécurité climatique et à mettre au point des stratégies de gestion des risques²³⁵⁷. Les initiatives pilotes d'adaptation intègrent très en amont le risque climatique et le risque sécurité. Elles se traduisent concrètement par le renforcement de capacités des acteurs publics et locaux à travers des approches concrètes comme la conduite d'analyse d'évaluation des risques²³⁵⁸.

1235. De nombreux projets de coopération sont réalisés avec le PNUD, dont le travail sur la sécurité climatique met l'accent sur la prévention des conflits et la consolidation de la paix en tenant compte du climat, et en veillant à ce que les efforts pour la nature, le climat et l'énergie

²³⁵⁴ Le lien entre la montée du niveau des mers et paix/sécurité sort du champ « *environmental peacebuilding* », mais est au cœur du champ CPS : « *climate-informed approaches to peace and security* », mais aussi à « *peace-positive climate action* ».

²³⁵⁵ Traduction de l'auteur : du haut vers le bas, et en l'espèce, des Quartiers généraux vers les équipes locales. L'approche *top down*, également qualifiée de hiérarchique ou verticale reflète une conception traditionnelle du pouvoir : les ordres et décisions émanent de l'organe le plus élevé pour être appliqué par chaque échelon subalterne.

²³⁵⁶ UN System Staff College, « *Joint efforts for Sustaining Peace: Meet the UN Climate Security Mechanism* », 23 août 2021. Article consulté le 26 novembre 2022 : <https://www.unssc.org/news-and-insights/blog/joint-efforts-sustaining-peace-meet-un-climate-security-mechanism>. S'appuyant sur sa propre structure interinstitutionnelle, le MSC encourage les actions conjointes et sert de point de référence en matière de sécurité climatique pour les parties prenantes au sein et au-delà des Nations Unies.

²³⁵⁷ Nations Unies, Affaires politiques et consolidation de la paix, « *Répercussions des changements climatiques sur la paix et la sécurité* », 2011.

²³⁵⁸ Une initiative pilote a été notamment menée par le bureau du PNUD Soudan et une ONG locale afin d'identifier les vulnérabilités environnementales, socio-économiques et des risques de sécurité liés aux réseaux terroristes. L'objectif de l'initiative pilote est de faire de la sensibilisation auprès du ministère de l'Agriculture quant aux enjeux de radicalisation et d'impact du changement climatique, afin de mettre en place des comités de surveillance : https://mptf.undp.org/sites/default/files/documents/csm_progress_report_2022.pdf, p. 14.

ne nuisent pas à la paix et y contribuent²³⁵⁹. Une étude partenariale entre le MCS et l'OIM est également en cours de réalisation sur la dimension urbaine de la mobilité humaine, en lien avec le changement climatique, la paix et la sécurité au Guatemala, dans le cadre d'une opération de terrain menée en Amérique centrale²³⁶⁰.

1236. Dans un contexte de « crise des migrants », M. Tete Antonio, observateur permanent de l'Union africaine, avait interpellé la communauté internationale durant un sommet du CSNU le 11 mai 2015 afin de prendre en compte les facteurs conduisant aux migrations « *notamment les tensions sociales, le chômage des jeunes, les conséquences des changements climatiques comme la sécheresse et la rareté de l'eau* »²³⁶¹. En 2018, la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) est devenue la première mission de maintien de la paix à voir les facteurs environnementaux explicitement mentionnés dans son mandat. La dégradation des terres et d'autres facteurs environnementaux ont également fait partie de résolutions adoptées par le CSNU concernant la Somalie, le Soudan ou encore l'Irak²³⁶².

1237. Pourtant, les débats au sein du CSNU sur l'impact du climat dans les conflits n'ont pas permis d'atteindre de position commune et d'entériner des mesures concrètes. Le 25 janvier 2019, le CSNU a tenu un quatrième dialogue sur cette thématique. En dépit des interventions des Fidji et du Soudan alertant sur la « menace existentielle » que représente le changement climatique pour l'habitabilité de leur territoire, les 80 États participants n'ont pas débouché sur l'adoption de résolutions spécifiques²³⁶³. En juin 2021, le CSNU a reconnu les effets néfastes du changement climatique, entre autres facteurs, sur la stabilité de onze situations régionales et nationales. Le 13 décembre 2021, le CSNU organise son troisième débat de l'année sur les implications sécuritaires du changement climatique. Plus de cent-vingt États membres de l'ONU soutiennent alors un projet de résolution visant à institutionnaliser durablement la question climatique à l'agenda du CSNU²³⁶⁴. Bien que soutenu par cent-treize États coauteurs d'un projet de résolution dont l'ambition était d'analyser les conflits « intégrant des données sur les répercussions des changements climatiques sur la sécurité », le CSNU ne parvient cependant pas à reconnaître les changements climatiques comme multiplicateurs des facteurs d'instabilité²³⁶⁵.

²³⁵⁹ Dans le cadre de la Climate Promise, le PNUD est sur le terrain dans 46 contextes fragiles et touchés par des conflits, apportant un soutien spécifique aux gouvernements pour faire avancer leurs objectifs climatiques : <https://climatepromise.undp.org/fr/what-we-do/areas-of-work/securite-climatique>.

²³⁶⁰ Entretien, fonctionnaire CSM, 8 février 2023.

²³⁶¹ Nations Unies, Communiqué de presse, « *Crise des migrants : au Conseil de sécurité, l'Union européenne appelle la communauté internationale à réagir de manière urgente, globale et durable* », 11 mai 2015. Article consulté en ligne le 23 juin 2023 : <https://press.un.org/fr/2015/cs11885.doc.htm>

²³⁶² A. ESTEVE, L. MAERTENS, « Introduction. Environnement, climat, défense et sécurité : un agenda en transformation », *op. cit.*, p. 11.

²³⁶³ Nations Unies, Communiqué de presse « *Massive Displacement, Greater Competition for Scarce Resources Cited as Major Risks in Security Council Debate on Climate-Related Threats* », 25 janvier 2019. Article consulté le 26 mai 2023 : <https://press.un.org/en/2019/sc13677.doc.htm>

²³⁶⁴ A. ESTEVE, L. MAERTENS, « Introduction. Environnement, climat, défense et sécurité : un agenda en transformation », *op. cit.*, p. 12.

²³⁶⁵ Nations Unies, Communiqué de presse, CS/14732, 13 décembre 2011 : « *Douze membres du Conseil de sécurité ont voté en faveur du texte, la Russie et l'Inde décidant donc de s'y opposer, tandis que la Chine choisissait de s'abstenir. Répondant d'avance aux opposants à la résolution, l'Irlande a également souligné qu'elle ne*

1238. Les oppositions brandies par la Chine et l'Inde ont ravivé l'épineuse question de la responsabilité des pays émetteurs historiques dans les conséquences du changement climatique. L'Inde a réagi en considérant le Conseil « *n'est pas l'instance appropriée pour débattre de la question des changements climatiques [et que] la résolution ne propose rien de plus que l'on ne pourrait accomplir sous l'égide de la Convention-cadre* »²³⁶⁶. Elle a ainsi exhorté les pays développés à respecter leur promesse de consacrer mille milliards de dollars dans un délai le plus court possible, à l'effort de lutte contre le réchauffement planétaire. La Chine, pour sa part, a expliqué son abstention par le fait que le texte ne parle pas de la responsabilité fondamentale qu'ont les pays développés d'aider les pays en développement et les petits États insulaires dans la lutte contre les conséquences environnementales et socio-économiques des changements climatiques.

Paragraphe 2. L'avenir environnemental et climatique incertain du HCR et de l'OIM

1239. La Déclaration de New York du 16 septembre 2016 marque une étape importante dans l'évolution institutionnelle de l'OIM. Elle obtient, par l'approbation de l'AGNU, un nouveau statut d'« *organisation apparentée* » de l'ONU et est amenée à devenir chef de file en matière de migration. L'OIM est amenée à prendre la tête du « Réseau des Nations Unies pour les migrations », créé par le Pacte de Marrakech pour assurer sa mise en œuvre et son suivi. Le nouveau statut de l'OIM serait de nature à assurer plus de transparence et à permettre davantage de coopération institutionnelle avec les autres organisations onusiennes²³⁶⁷ (A). Il semble toutefois prématuré d'émettre un constat quant à l'impact de cette évolution institutionnelle sur le plan de l'appropriation des enjeux environnementaux et climatiques. Ainsi, ce dernier paragraphe entend proposer, de manière prospective, les tendances et axes d'action des deux organisations. Le HCR tend moins à appréhender les migrations climatiques qu'à assurer la protection de l'environnement dans les programmes développés à destination des personnes réfugiées (B).

créerait en rien une voie parallèle à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, donnant « simplement » au Conseil les moyens de faire face aux changements climatiques au cours des opérations de paix qu'il mandate. Le délégué de la Russie a cependant martelé que les conséquences des changements climatiques relèvent de la prérogative des climatologues et doivent, par conséquent, « être examinées au sein de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de l'ECOSOC », et a jugé « inacceptable » un texte tentant « de transformer un problème scientifique en un problème politique » : <https://press.un.org/fr/2021/cs14732.doc.htm>

²³⁶⁶ *Ibid.*

²³⁶⁷ I. ATAK, « Les Nations Unies et les enjeux de la migration », dans *Revue québécoise de droit international*, 2021, p. 211.

A) Les conséquences politiques et matérielles du renforcement institutionnel de l'OIM sous le « parapluie onusien »

1240. L'institutionnalisation de l'OIM sous le « parapluie onusien » et le rôle reconnu par les Nations Unies à l'OIM devraient faire de cette agence, la principale institution internationale en matière de migration. Cette évolution institutionnelle majeure pour l'OIM pose de nombreuses questions en matière d'élargissement de son périmètre d'action, de renforcement de ses ressources humaines et de son autonomie financière (1). Elle pose également des questions d'ordre de coopération avec les autres institutions internationales et plus spécifiquement le HCR, son éternel rival et partenaire. Si l'appareillement de l'OIM au système onusien peut servir à améliorer et à clarifier les relations entre les deux organisations, elle peut également alimenter des craintes de concurrence et tensions pour des financements et la quête d'un leadership entre l'OIM et le HCR (2).

1) La reconnaissance par l'ONU de l'OIM en tant qu'agence internationale en charge de la migration

1241. La coopération et la coordination des activités communes entre l'ONU et l'OIM font l'objet d'une reconnaissance formelle entre les deux parties dans l'Accord sur les relations entre les deux institutions. Elles « *décident d'un commun accord de collaborer étroitement, et de se consulter dans les domaines qui les intéressent ou les occupent toutes deux. Elles coopèrent l'une avec l'autre à cette fin conformément aux dispositions de leurs instruments statutaires respectifs* »²³⁶⁸. Par ailleurs, la coopération entre les Secrétariats des deux organisations est inscrite dans l'Accord, afin d'entretenir d'étroites relations de travail entre le SGNU et le Directeur général et les modalités d'une représentation réciproque sont évoqués²³⁶⁹.

1242. Sur le plan matériel, l'accord sur les relations entre l'ONU et l'OIM prévoit une coopération administrative pouvant donner lieu à de potentielles créations d'installations et de services communs²³⁷⁰ sans toutefois spécifier de nouveaux recrutements ou ouvertures de poste. L'article 11 prévoit toutefois le droit, pour les fonctionnaires de l'OIM d'utiliser le laissez-passer des Nations Unies comme document de voyage valide, lorsque cette utilisation est reconnue par les États dans les accords définissant les privilèges et immunités de l'OIM²³⁷¹. En

²³⁶⁸ Accord sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations, Rés A/RES/70/296, 25 juillet 2016 [sans renvoi à une grande commission (A/70/L.57)] 70/296. (2016)., art 3, para. 1.

²³⁶⁹ *Ibid*, art 5.

²³⁷⁰ Article 8, une coopération administrative « pour étudier la possibilité de créer des installations ou services communs dans certains domaines, en tenant dûment compte des possibilités d'économies ». Article 10 Arrangements concernant le personnel L'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations conviennent de se consulter selon que de besoin sur les questions d'intérêt commun concernant les conditions d'emploi de leurs fonctionnaires, et de coopérer en ce qui concerne les échanges de fonctionnaires sur la base des conditions qui pourront être arrêtées dans le cadre des arrangements complémentaires visés à l'article 14 du présent Accord.

²³⁷¹ *Ibid*, art 11

matière de financement, l'article 12 de l'Accord prévoit que « *le financement des dépenses afférentes aux activités de coopération ou à la prestation de services prévus par le présent accord fait l'objet d'accords distincts entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations* ». Dans les faits, l'affiliation de l'OIM au système onusien a eu pour conséquence une augmentation constante du budget de l'organisation. Une réforme budgétaire est à venir, afin d'aller vers moins de financement par projet afin de pérenniser l'action de l'OIM et lui permettre d'avoir des budgets principaux²³⁷². L'accord insiste à plusieurs reprises sur le cadre de coopération, chacune des deux parties « *agissant dans le cadre de ses compétences et conformément aux dispositions de ses instruments statutaires, en se fournissant réciproquement, sur demande, les informations et l'aide dont elles peuvent avoir besoin dans l'exercice de leurs responsabilités* »²³⁷³. Afin de parer de potentiels doublons, l'Accord invite les deux organisations à coordonner leurs activités et leurs services en vue d'éviter qu'ils ne fassent double emploi²³⁷⁴.

1243. Si l'ONU reconnaît dans l'OIM « *une organisation qui joue un rôle de chef de file mondial dans le domaine des migrations* » et un acteur essentiels dans le domaine « *de la mobilité humaine, qui contribue de manière déterminante à la protection des migrants, aux activités opérationnelles concernant les migrants, les personnes déplacées et les communautés touchées par la migration, y compris dans le domaine de la réinstallation et des retours, et à l'intégration des migrations dans les plans de développement* »²³⁷⁵, cet encensement se doit d'être nuancé. Les Nations Unies rappellent que seuls les États membres de l'ONU reconnaissent à l'OIM un tel statut²³⁷⁶. Pour certains auteurs, cette mention peut être interprétée comme une volonté de l'ONU de réaffirmer le rôle important des autres organisations internationales²³⁷⁷.

1244. Quelques mois après l'appareillement de l'OIM au système onusien, les États de la communauté internationale se réunissent à nouveau pour l'élaboration des deux Pactes Mondiaux relatifs aux migrations et aux réfugiés. L'OIM se voit alors confier une place de premier rôle pour mener à bien plusieurs missions qui ne sortent guère du cadre de ses compétences initiales. Elle est notamment chargée de la coordination du Réseau des Nations Unies sur les migrations qui rassemble plusieurs agences et entités onusiennes ainsi que d'autres parties prenantes. Le réseau a été créé pour apporter aux États membres un soutien efficace, rapide et coordonné à l'échelle internationale, dans la mise en œuvre, le suivi et l'examen du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, selon les besoins des États membres²³⁷⁸.

1245. Les prises de position et le plaidoyer porté par le Réseau s'inspirent pleinement des recommandations formulées par l'OIM en matière de mobilité environnementale et

²³⁷² Entretien, fonctionnaire OIM, 28 février 2022.

²³⁷³ Article 3, paragraphe 5.

²³⁷⁴ L'expression « double emploi » est citée dans les articles 3, 7 et 8 de l'Accord.

²³⁷⁵ Article 2, Principes, paragraphes 1 et 2.

²³⁷⁶ Conseil de l'Organisation internationale pour les migrations, résolution n° 1309, « *Relations entre l'OIM et les Nations Unies* », article 2, paragraphe 1, 24 novembre 2015.

²³⁷⁷ GUILD E., GRANT S., GROENENDIJK K., « *IOM and the UN: Unfinished Business* », *op. cit.*, p. 9 : « *the evident reluctance on the part of the UN to designate the IOM as the lead migration agency reflects the fact that a large number of UN agencies and programmes are also engaged in migration issues* ».

²³⁷⁸ Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, Rés AG 73/195, Doc off AG NU, 73e sess, Doc NU A/RES/73/195, 2018.

climatique. Le Réseau interpelle les États membres afin qu'ils formulent des politiques et plans d'action inclusifs en matière de migration et de changement climatique, « *qui garantissent la participation pleine et effective des migrants en tant que titulaires de droits* »²³⁷⁹. Bien que le mandat du Réseau soit centré sur la migration, ce dernier invite les États à protéger les droits humains et appliquer les recommandations du Pacte de Marrakech aux personnes déplacées, réfugiées et aux demandeurs d'asile.

1246. À l'occasion de la COP27, le Réseau des Nations Unies sur les migrations a appelé les États Membres à travailler sur l'adoption de mesures durables et fondées sur les droits en matière d'atténuation et d'adaptation au changement climatique pour faire face à la mobilité humaine²³⁸⁰. Les États semblent s'être ainsi accordés pour confier à l'OIM, une organisation relativement indépendante, le suivi opérationnel de nombreux aspects du Pacte de Marrakech. Ce choix a suscité des interrogations relatives à la prise en considération, par l'OIM, des droits humains intégrés dans le Pacte et à sa capacité d'assurer des politiques de protection des droits des migrants, ceux-ci ne figurant pas dans le cadre de son mandat²³⁸¹.

2) L'appareillement de l'OIM aux Nations Unies, entre opportunité de clarification des tâches et empiétement institutionnel pour le HCR

1247. Historiquement, les relations entre le HCR et l'OIM ont toujours oscillé entre concurrence et coopération²³⁸². Lors de la conférence de Bruxelles de 1951 qui donne lieu aux premiers échanges interétatiques sur la création d'une agence internationale relative aux migrations, le Haut-Commissaire au HCR Gerrit Jan van Heuven Goedhart n'a pas caché ses craintes, estimant que « *l'une des maladies de notre temps est d'essayer de combler les lacunes dans toute machinerie en créant de nouvelles machines au lieu d'améliorer celle qui existe déjà ont été amplifiés par le fait que ceux-ci ne partageaient pas la même définition du terme réfugié* »²³⁸³. Sur le plan de la protection, le HCR craint une dilution entre les personnes migrantes et réfugiées et rappelle sa volonté de s'assurer que les réfugiés sous son mandat « *bénéficieraient également des possibilités de réinstallation que [la nouvelle agence] pourrait*

²³⁷⁹ Nations Unies, Réseau des Migrations, « *Agissons maintenant : l'inclusion des migrants dans l'action climatique n'est pas un choix, mais une obligation* », 1^{er} novembre 2022. Article consulté en ligne le 30 juillet 2023 : https://migrationnetwork.un.org/fr/statements/agissons-maintenant-linclusion-des-migrants-dans-laction-climatique-nest-pas-un-choix#_ftn1 : « *Le Réseau rappelle également aux États que toute mesure ou législation régissant ou concernant directement la mobilité humaine dans le contexte du changement climatique doit respecter les obligations en matière de droits de l'homme qui leur incombent* ».

²³⁸⁰ *Ibid.*

²³⁸¹ B. JOUZIER, *Une analyse critique du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières*, op. cit., p. 115.

²³⁸² J. ELIE, « The Historical Roots of Cooperation Between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration », dans *Global Governance*, Vol. 16, No. 3, International Migration, 2010, p. 353.

²³⁸³ OIM, Archives, Cooperation Relations with International Organizations: « *Statement Made by Dr. G.J. van Heuven Goedhart, United Nations High Commissioner for Refugees to the Conference on Migration at Brussels, 29 November 1951* » MCB/SR/7/Annex 2, pp. 17-18.

offrir » et que les réfugiés « ne seraient pas toujours au bas de la file d'attente des migrants »²³⁸⁴.

1248. Au-delà de la posture humaniste dans laquelle se place alors le HCR, il réside également un enjeu politique et financier important. En tant qu'institution internationale préoccupée par sa survie institutionnelle, le HCR a déploré les tentatives de l'OIM d'étendre ses priorités organisationnelles au-delà de la sphère opérationnelle pure, vers des zones où il se plaçait alors en concurrence avec le HCR. Le HCR perçoit l'OIM comme un acteur cherchant à coordonner globalement les réponses politiques entre les ONG et les organisations internationales pouvant potentiellement le court-circuiter²³⁸⁵. Enfin, la création de l'OIM mène à une concurrence entre les deux institutions en matière de fonds. Dans les premières années, le HCR a reproché à l'OIM d'avoir « détourné » les ressources financières américaines en raison de son partenariat fondateur avec les États-Unis²³⁸⁶.

1249. Dès lors, il semble pertinent de s'interroger sur les tensions ou craintes que l'appareillement de l'OIM au système des Nations Unies fait resurgir sur les plans politiques et financiers. La dynamique de concurrence et de méfiance existant entre le HCR et l'OIM pourrait se renforcer et impacter les liens avec les organisations extérieures, chaque institution se plaçant dans une posture de « gagnant » d'un potentiel nouveau partenariat²³⁸⁷. Sur le plan financier, il est important de rappeler que le HCR et l'OIM ont deux de structures de financement bien différentes. Le mode de financement de l'OIM s'est construit et développé sur des projets, ce qui l'amène à suivre les intérêts des donateurs, publics et privés, de façon plus étroite que le HCR²³⁸⁸. Le modèle de l'OIM est construit sur une collecte de fonds fortement décentralisée et orientée principalement vers le service aux donateurs pour la mise en œuvre de projets de développement notamment. L'OIM met également en œuvre de grands projets dans les pays donateurs traditionnels, tels que les États-Unis. Le modèle du HCR repose sur des financements provenant d'une dizaine de pays riches et occidentaux et une attribution de ces financements conformément au cadre du mandat. Ce modèle génère une « centralisation » des financements en fonction des priorités et de l'évaluation des besoins de protection. À ce jour, il est encore prématuré de déterminer si ces deux modèles peuvent coexister simultanément ou s'ils devront converger dans une direction, celle de l'OIM ou du HCR.

1250. Sur le plan politique, le choix de rapprochement inter organisationnel est surprenant selon la juriste Elspeth Guild, l'OIM jouissant d'une indépendance et d'une autonomie considérables dans la galaxie des organisations en relation avec le système des Nations Unies. Le HCR pourrait donc accueillir d'un bon œil ce nouveau « cadre » institutionnel autour des activités de l'OIM. Par ailleurs, cette institutionnalisation pourrait

²³⁸⁴ « Statement Made by Dr. G.J. van Heuven Goedhart, United Nations High Commissioner for Refugees to the Conference on Migration at Brussels, 29 November 1951, » MCB/SR/7/Annex 2, p. 15-16. IOM Archives binder, « Cooperation Relations with International Organizations. »

²³⁸⁵ G. LOESCHER, « The UNHCR and World Politics: A Perilous Path », *op. cit.*, p. 66

²³⁸⁶ *Ibid*

²³⁸⁷ *Ibid*.

²³⁸⁸ R. PATZ, S. THORVALDSDOTTIR, « Chapter 4 : Drivers of Expenditure Allocation in the IOM: Refugees, Donors, and International Bureaucracy », pp. 86-91, dans M. GEIGER, A. PECOUD, *The International Organization for Migration, The New UN Migration Agency, Critical Perspective*, Palgrave MacMillan, 2016.

servir à améliorer et à clarifier la division du travail entre l'OIM et le HCR, mais aussi leurs relations avec d'autres organisations onusiennes et non onusiennes actives dans ce domaine.

1251. L'appareillement de l'OIM au système des Nations Unies peut être interprétée comme la piste d'une meilleure répartition de « l'offre de services » assurée aux personnes migrantes et déplacées, entre le HCR et l'OIM. L'OIM s'est déjà investi dans le développement des programmes et prestations de services dans des régions dans lesquelles le HCR est moins présent, comme en Amérique centrale et Amérique du Sud. Si le leadership mondial du HCR en matière de politique relative aux réfugiés est incontesté, le cadre de ses compétences de protection pour les assurer des services aux personnes migrantes et déplacés est moins efficace.

1252. Anticipant vraisemblablement ces critiques, Antonio Vitorino (directeur général de l'OIM) et Filippo Grandi (Haut-Commissaire du HCR) ont adressé une lettre aux collègues et employés de leurs organisations relatives aux Pactes Mondiaux récemment adoptés²³⁸⁹. Ils saluent « *l'élan nécessaire pour une collaboration efficace entre nos deux organisations. Cette vision s'inscrit dans le contexte de ce qui a également été articulé dans le Pacte de Marrakech et que nous réitérons ici : les réfugiés et les migrants bénéficient des mêmes droits de l'homme universels et des mêmes libertés fondamentales, qui doivent être respectées, protégées et réalisées à tout moment* »²³⁹⁰. Dans ce communiqué, le HCR et l'OIM réaffirment leur appréciation des rôles et responsabilités de chacune des institutions, le HCR reconnaissant le rôle moteur de l'OIM dans le soutien aux migrants en situation de vulnérabilité, l'OIM s'engageant à travailler sous la direction du HCR dans toute opération de retour possible impliquant des réfugiés. L'OIM s'engage également à garantir le respect du droit international des réfugiés en appréciant et respectant les terminologies et les catégorisations distinctes des personnes en mouvement.

1253. Cette réaffirmation de la délimitation des rôles est fondamentale pour la sécurisation du HCR dans l'exercice de son mandat : « *dans un climat politique de plus en plus marqué par des approches restrictives de la protection des réfugiés, le HCR et l'OIM feront front commun pour veiller à ce que les responsabilités mandatées du HCR, notamment sa fonction de protection internationale, ne soient pas mises en péril avec des terminologies et des définitions alternatives poursuivies, avec les droits limités qui en résultent, que ce soit à l'arrivée ou dans les considérations de retour* »²³⁹¹. L'appareillement de l'OIM au système onusien interroge quant à l'élargissement de ses missions en matière de protection des personnes déplacées et d'assistance post-catastrophe naturelle et aux conséquences de cette évolution institutionnelle sur la coopération avec le HCR. Celui-ci pourrait constituer une opportunité pour le HCR de se désengager progressivement des questions climatiques afin de protéger le cadre de son mandat et de revenir à son approche primaire de la question environnementale, sans envisager un élargissement de la protection juridique à de nouveaux bénéficiaires.

²³⁸⁹ OIM, HCR, Communiqué de presse conjoint « Courrier relatif au Pacte mondial sur les migrations » 5 mars 2019. Article consulté le 12 février 2022 : <https://reliefweb.int/report/world/joint-iom-unhcr-letter-global-compact-safe-regular-and-orderly-migration>

²³⁹⁰ *Ibid.*

²³⁹¹ *Ibid.*

B) Le marquage environnemental du HCR et de l'OIM, un ancrage institutionnel et politique dans de multiples espaces de gouvernance

1254. Depuis l'adoption par les États de la Déclaration de New York et l'appareillement de l'OIM au système onusien, la coopération institutionnelle entre le HCR et l'OIM s'observe dans un certain nombre d'arènes et d'espaces d'échanges. Si cette coopération bilatérale semble désormais être ancrée dans les pratiques diplomatiques des deux organisations, qu'en est-il de l'intégration de la question environnementale et climatique dans les politiques publiques internes à chacune d'entre elles ? Au terme d'un examen de plusieurs rapports stratégiques, notes internes et rapports d'activités, nous pouvons estimer que les thématiques environnementales et climatiques font désormais partie intégrante de la stratégie institutionnelle de développement et d'identification sur la scène internationale de l'OIM (1). Dans son rapport de stratégie institutionnelle 2021-2030 relatif aux enjeux de migration, environnementaux et du changement climatique, l'OIM se positionne comme un acteur pilier dans l'accompagnement et le suivi des personnes « qui souhaitent migrer », « qui sont en cours de déplacement » et « qui souhaitent rester »²³⁹². Face à l'ampleur des besoins humanitaires pour lesquels il est déjà sollicité et soucieux de conserver l'aval des États, le HCR conserve des actions de protection des personnes déplacées internes et réfugiées et poursuit l'environnementalisation de son action interne (2).

1) L'OIM, future agence internationale de la mobilité climatique ?

1255. L'adoption de la Déclaration de New York par les États membres des Nations Unies a permis au directeur général exécutif de s'appuyer sur l'entrée de l'OIM afin d'échanger avec les États membres. L'appareillement de l'OIM au système onusien s'est concrétisé par une réorganisation interne dans l'organisation et un processus de recrutement. La création d'un nouveau département, le Département de coordination pour la paix et le développement²³⁹³ et le recrutement d'une « Envoyée spéciale du Directeur général pour la migration et l'action climatique »²³⁹⁴. Depuis janvier 2022, la section environnementale (MECC) et la section relative au désarmement, à la démobilisation et la réintégration de l'OIM a été consolidé au sein de la même division, rebaptisée Division Migration, Environnement, Changement climatique

²³⁹² OIM, « *IOM institutional strategy on migration, environment and climate change 2021-2030 : Implementing a migrant-centred and inclusive approach to enhance positive outcomes* », 2021, p. 17. En 2021, l'OIM a mis en place une stratégie institutionnelle sur les migrations et le changement climatique selon trois axes : développer des solutions en soutien aux États pour les personnes qui migrent (protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays), développement de solutions pour que les personnes puissent migrer (plan de réinstallation planifiée) et développer des solutions pour que les personnes puissent rester in situ. « 4.1.1 Objectif stratégique 1 : Nous développons des solutions pour que les gens se déplacent ». *Gérer les migrations dans le contexte du changement climatique, de la dégradation de l'environnement et des catastrophes dues aux risques naturels* ; 4.1.2 Objectif stratégique 2 : Aider et protéger les migrants et les personnes déplacées dans le contexte du changement climatique, de la dégradation de l'environnement et des catastrophes dues aux risques naturels. 4.1.3 Objectif stratégique 3 : Faire de la migration un choix en renforçant la résilience et en s'attaquant aux facteurs climatiques et environnementaux défavorables qui contraignent les gens à se déplacer ».

²³⁹³ Department of Peace and Development Cooperation » (DPDC)

²³⁹⁴ Entretien avec une fonctionnaire de l'OIM, 28 février 2022.

et Réduction des risques. L'organisation défend son approche « globale » de la mobilité humaine incluant la prévention et l'anticipation.

1256. Depuis un an, des discussions internes à l'OIM s'engagent afin de définir si l'organisation être refondue en tant qu'« agence de la mobilité climatique »²³⁹⁵ afin d'intégrer pleinement les enjeux de migrations et de déplacements liés aux changements climatiques. Le recours à l'usage du terme de mobilité, davantage que celui de migration, laisse envisager la piste d'un élargissement du spectre de compétences de la structure. Bien que l'Accord signé entre l'ONU et l'OIM ne fasse en aucun point référence à un élargissement ou un changement de mandat de l'OIM, l'organisation pourrait toutefois s'appuyer sur son intégration au système onusien et sa reconnaissance par l'ONU « [d'être] *une organisation qui joue un rôle de chef de file mondial dans le domaine des migrations* »²³⁹⁶ pour faire entendre sa légitimité sur la thématique climatique. L'OIM tente de positionner le climat comme sa priorité politique depuis un an et cherche à être identifiée par les États comme l'agence « experte » de la question des mobilités environnementales.

1257. L'OIM déploie une approche de la question environnementale à deux échelles : une échelle de politique globale défendue dans les espaces de gouvernance internationaux, et une échelle opérationnelle et logistique au local. Au Bangladesh, l'organisation a mis en place des sessions de dialogue entre le gouvernement et le ministère de l'Intérieur. Elle coopère également avec les organismes nationaux de gestion des catastrophes développés au Mozambique et aux Fidji. L'OIM a également inauguré son premier partenariat avec le ministère de l'Environnement au Sénégal afin de renforcer les stratégies d'adaptation au changement climatique et d'améliorer la résilience des infrastructures dans le but de limiter les déplacements forcés de population. En France, l'OIM a développé un projet de recherche d'un an en partenariat avec la ville de Paris sur les migrations climatiques en milieu urbain. L'objectif est « *d'accompagner les villes dans une meilleure compréhension et prises en compte des impacts du changement climatique sur les migrations à destination et en provenance des zones urbaines, dans leurs efforts de planification urbaine et dans leurs politiques climatiques, d'accueil et d'intégration des migrants et des personnes déplacées* »²³⁹⁷.

1258. Parallèlement, la question climatique est portée comme une priorité par les équipes des quartiers Généraux. L'organisation a d'ailleurs défini un « envoyé spécial du Directeur Général » sur la question climatique. Cet envoyé spécial est notamment en charge du suivi des négociations de la COP27, le rôle diplomatique de l'OIM lors des COP se voulant être renforcé afin d'obtenir de la visibilité en-dehors des événements²³⁹⁸. Le maintien de l'OIM dans l'espace de gouvernance des négociations climatiques s'explique à la fois par un intérêt politique, celui de s'illustrer pleinement comme un acteur incontournable au regard de son

²³⁹⁵ *Ibid.*

²³⁹⁶ Article 2, Principes, paragraphes 1 et 2

²³⁹⁷ OIM, « *Migrations climatiques en milieu urbain : enjeux, représentations et inclusion* », janvier — décembre 2022. Article consulté en ligne le 19 août 2023 : <https://environmentalmigration.iom.int/climate-migration-urban-areas-challenges-representations-and-inclusion>

²³⁹⁸ « *L'envoyé spécial climat ira à la COP discuter avec les États afin de suivre au plus près les discussions. L'objectif ultime étant que les États aillent plus loin sur l'inscription de la mobilité et intègre davantage la migration dans les textes et militer pour que les mécanismes de financement permettent le financement de projet sur la mobilité humaine* ». Propos tiré d'un entretien avec une fonctionnaire de l'OIM le 28 février 2022.

expertise et de son plaidoyer en faveur de la reconnaissance de la mobilité, mais également pour des raisons financières.

1259. À ce jour, l'OIM fonctionne sur son modèle économique premier fondé sur le financement par projet. L'organisation dépend de bailleurs pour la poursuite et le renouvellement de ses projets²³⁹⁹. Afin de s'émanciper de ce cadre économique restrictif, l'OIM s'intéresse depuis quelques années à la finance climatique, et ce dans l'objectif de candidater au Fond Vert pour le Climat, à travers le volet adaptation. Cet intérêt se matérialise notamment par le recours interne à des profils de consultants experts en finance climatique²⁴⁰⁰. L'OIM serait un acteur crédible pour répondre à des appels du futur fonds dédié aux pertes et préjudices, annoncé à l'issue des négociations climatiques à Charm-el-Cheick en novembre 2022. Le plaidoyer de l'OIM sera d'ailleurs axé sur le renforcement des mécanismes d'indemnisation lors de la COP28 qui débutera à Dubaï le 30 novembre 2023²⁴⁰¹.

1260. Si l'OIM défend le climat en tant que priorité sur la scène extérieure, l'organisation est également sujette à des questionnements internes relatifs à la « cohérence climatique » de certaines activités ou partenariats. « *Se pose parfois en interne la question « avec quels partenaires du secteur privé travailler »* » relève une fonctionnaire de l'OIM à Genève²⁴⁰². Récemment, le bureau de l'OIM de Maputo, au Mozambique, a finalement refusé de renouveler un contrat avec la compagnie pétrolière Shell, alors que celle-ci proposait un contrat de transition énergétique pour faciliter l'accès à l'énergie aux personnes migrantes. Si le siège s'est prononcé de façon défavorable, les équipes au local étaient plus timorées ; le contrat étant perçu comme un moyen d'amélioration du bien-être des bénéficiaires. S'il est encore prématuré de parler de politiques internes de « Due diligence », l'OIM s'interroge toutefois sur les risques, en termes de crédibilité et d'image, que pourraient comporter certains partenariats avec des entreprises pétrolières ou du secteur du charbon et du gaz. Ces réflexions génèrent des discussions internes entre le siège et les équipes locales entre les enjeux de réputation de l'institution au regard de ses engagements environnementaux et l'argument économique et social des personnes migrantes bénéficiaires.

2) La pérennisation d'une environnementalisation « interne » et logistique au HCR

1261. L'énoncé de la mission du HCR affirme son expertise juridique, sa mission de protection d'une catégorie spécifique d'individus et sa fonction d'assistance qui est de chercher à garantir les droits et le bien-être des réfugiés. Dans la poursuite de cet objectif, l'organisation s'efforce de s'assurer que chacun puisse bénéficier du droit d'asile et trouver refuge en toute sécurité dans un autre État, ainsi que retourner volontairement dans son pays d'origine. En assistant les réfugiés à rentrer chez eux ou à s'installer de manière permanente dans un autre

²³⁹⁹ Actuellement, les principaux financeurs de l'OIM sont l'Union européenne et l'Allemagne.

²⁴⁰⁰ Entretien avec une fonctionnaire de l'OIM, 28 février 2022.

²⁴⁰¹ IDMC, HCR, OIM, AFD, OCDE, Friendship France, « Policy panel : de la recherche au terrain », 5^{ème} journée scientifique de l'Institut Convergence Migrations sur les Migrations et le changement climatique, 22 septembre 2023, Aubervilliers. Intervention de la représentante de l'OIM en France.

²⁴⁰² *Ibid.*

pays, le HCR recherche également des solutions durables à leurs situations²⁴⁰³. L'usage de l'expression « personnes relevant de sa compétence » tout au long des rapports rappelle l'exigence du HCR de préserver le périmètre de son mandat²⁴⁰⁴. Le caractère contraignant des textes législatifs qui encadrent le dispositif d'action mondialisé mis en place par le HCR est sans cesse réaffirmé. Le HCR est une institution attachée à sa mission historique de protection des réfugiés, devant composer avec la politique d'asile des États qui financent ses programmes²⁴⁰⁵. Le budget du HCR est, dans sa quasi-totalité, financé par des contributions directes et volontaires de la part des gouvernements, d'institutions non gouvernementales et de particuliers. Il perçoit aussi un revenu très limité provenant du budget régulier des Nations unies, utilisé exclusivement pour les dépenses de fonctionnement²⁴⁰⁶. En raison de cette dépendance financière vis-à-vis des États, il demeure délicat pour le HCR d'élargir sa mission aux nouveaux migrants sans l'accord préalable des donateurs²⁴⁰⁷.

1262. Bien que le HCR soit ferme sur le fait de ne pas utiliser le terme de « réfugié climatique » considéré comme inadéquat et trompeur, l'institution trouve une certaine utilité à « populariser » son discours alarmiste en matière climatique, plus particulièrement lors d'apparitions publiques. Deux semaines après la signature de la déclaration de New York, le Haut-Commissaire Filippo Grandi a prononcé un discours lors de la 67^e session du comité exécutif du HCR le 3 octobre 2016 dans lequel il constate l'influence des facteurs liés à la dégradation environnementale et au changement climatique dans les déplacements forcés de population²⁴⁰⁸. Le discours des organisations internationales se forge au croisement des modalités intergouvernementales de leur gouvernance et des contraintes diplomatiques afférentes et de leur culture organisationnelle²⁴⁰⁹. Dans le cas du HCR, l'institution a su mobiliser le lexique de l'exhortation, faire appel à des valeurs humanistes et interpellier les parties prenantes de la société civile. Ces procédés indiquent l'ambition de défense d'une cause des réfugiés qui à défaut de n'être pas « sans adversaires » s'appuie sur la formation, discursive et visuelle, d'une coalition d'alliés hétérogènes mobilisés dans la démarche²⁴¹⁰.

1263. Il est intéressant d'observer que depuis quelques années, le HCR adopte ce même discours sur la question environnementale et climatique. Lors de la déclaration d'ouverture de

²⁴⁰³ Rapports 2016, p. 2 ; 2017, p. 4 ; 2018, p. 4 ; 2019, p. 4.

²⁴⁰⁴ O. VALLEE « Mise en crise : du discours du Haut-Commissariat pour les réfugiés : enjeux et formes de politisation de la cause des réfugiés », dans *Mots. Les langages du politique*, 2022/2 n° 129, p. 90.

²⁴⁰⁵ C. COUNIL et P. MAZZEGA « Réflexions prospectives sur une protection juridique des réfugiés écologiques », *op. cit.* p. 39

²⁴⁰⁶ L. LEGOUX, *Les migrants climatiques et l'accueil des réfugiés en France et en Europe*, *op.cit.* p. 56.

²⁴⁰⁷ MADJILEM R. K., *La protection juridique des réfugiés et déplacés climatiques à assurer par les organisations régionales Rôle de l'Union Africaine*, Thèse de doctorat de droit public sous la direction de Mme Preuss-Laussinotte, Université Paris Nanterre, CREDOF, 2017.

²⁴⁰⁸ HCR, « *High Commissioner's opening statement at the 67th session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme* », 3 octobre 2016 : « [...] people are moving more rapidly, over longer distances and for a more complex range of reasons than at any time in history. Food insecurity, environmental degradation, climate change, inequality, exclusion and bad governance are driving mobility today. Statelessness is both a root cause and the result of forced displacement. ».

²⁴⁰⁹ F. PETITEVILLE, « Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ? », *op. cit.*, p. 124.

²⁴¹⁰ O. ALLEE, « Mise en crise » du discours du Haut-Commissariat pour les réfugiés : enjeux et formes de politisation de la cause des réfugiés », dans *Mots. Les langages du politique*, février 2022, n° 129, p. 87.

la 70e session du comité exécutif du HCR le 7 octobre 2019, Filippo Grandi²⁴¹¹ interpelle Greta Thunberg, représentant la « prochaine génération » et Antonio Guterres, représentant la « conscience mondiale » sur l'urgence d'agir. Au-delà de la rationalisation des informations relatives aux déplacés environnementaux, le programme veut aussi engager un mouvement rapide à travers un discours à tendance alarmiste et qui s'adresse à un public plus large. Le discours de M. Grandi repose sur une rhétorique pragmatique et orientée vers l'avenir, et plus particulièrement vers des actions humanitaires. Dans un sens, le travail de conscientisation est presque inversé : la pression médiatique et sociale pousse les instances décisionnelles comme le HCR à agir plus vite et à trouver des solutions plus efficaces²⁴¹².

1264. En janvier 2020, le Haut-Commissaire pour les réfugiés a nommé Andrew Harper au poste de conseiller spécial sur l'action climatique, en charge de l'expertise et de la supervision du programme d'action climatique du HCR. Depuis, nous pouvons observer une forme de retour vers la lecture environnementale première « *Greening the camp* » du HCR²⁴¹³. Le HCR propose des mesures concrètes afin de réduire l'impact des crises de déplacement des réfugiés sur les ressources environnementales : « *Le HCR contribue à sa manière à limiter les effets de nos actions sur le changement climatique. C'est pour cela que nous nous sommes lancé le défi 2030, ainsi qu'à l'ensemble de nos partenaires, pour faire en sorte que dans leurs situations (camps, sites), les réfugiés aient accès à une énergie propre* » évoque Céline Schmitt, porte-parole du HCR. À ce titre, le HCR a tissé des partenariats avec des entreprises privées comme IKEA, qui participent à une mise aux normes écologiques et énergétiques des camps²⁴¹⁴.

1265. Les trois piliers de la stratégie climatique du HCR²⁴¹⁵ s'inscrivent davantage dans un objectif de renforcement des moyens d'adaptation, notamment en matière de protection de l'environnement, que dans la recherche d'un élargissement du mandat pour de nouveaux bénéficiaires. Dans son document annuel « Appel global » 2022, l'action climatique est identifiée comme un « domaine prioritaire » de la stratégie du HCR. Parmi les axes de sa stratégie climatique, le HCR poursuit l'objectif de réduire son empreinte carbone

²⁴¹¹ HCR, « *Global Trends 2019* » : « *A few days ago, [...] we heard calls to accelerate our responses to the climate emergency, before it is too late. Climate-related causes are a growing driver of new internal displacement, surpassing those related to conflict and violence by more than 50%. [...] The term "climate refugee" is not based in international law, and does not reflect the more complicated ways in which climate interacts with human mobility. But the image it conveys – of people driven from their homes as an outcome of the climate emergency – has rightly captured public attention.* ». Document consulté en ligne le 21 juillet 2022 : : <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/globaltrends2019/>

²⁴¹² HCR, « *Opening statement at the 70th session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme* », 7 Octobre 2019. Article consulté en ligne le 65 octobre 2022 : : <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/5d9b0ad44/openingstatement-70th-session-executive-committee-high-commissioners-programme.html>

²⁴¹³ Voir Chapitre II, pages 123-124, paragraphes 302 à 308.

²⁴¹⁴ UNHCR, « *Global Trends 2016* », p. 196-197

²⁴¹⁵ HCR, « *Strategic Framework for Climate Action* », 2021, p. 3 : « *Objectif 1 : guider l'interprétation et l'application des cadres juridiques et politiques pertinents, élaborer des orientations et catalyser les discussions internationales. 2. Opérations : Objectif 2.1 : Préserver et réhabiliter l'environnement naturel et atténuer la dégradation de l'environnement dans les situations de déplacement. Objectif 2.2 : Renforcer la résilience des personnes déplacées et des communautés d'accueil face aux risques liés au climat et aux autres risques environnementaux. Objectif 2.3 : Renforcer la préparation, l'action anticipative et la réponse pour soutenir la protection et les solutions pour les personnes déplacées et leurs hôtes dans les situations de catastrophe. Objectif 3 : améliorer la viabilité environnementale du HCR en réduisant les émissions de gaz à effet de serre et en minimisant les impacts négatifs sur l'environnement.* ».

opérationnelle : « *Nous intégrons la prise en compte du climat et de l'environnement dans nos réponses opérationnelles. Nous nous efforçons également d'écologiser notre chaîne d'approvisionnement de bout en bout et d'améliorer la planification de nos approvisionnements, ainsi que l'approvisionnement, le contenu, le processus de fabrication, l'achat et la livraison et la gestion du cycle de vie des principaux articles de secours et autres biens du HCR* »²⁴¹⁶.

1266. Actuellement, le HCR semble se positionner comme un acteur de soutien aux initiatives écologiques menées par des personnes réfugiées et déplacées²⁴¹⁷. L'enjeu ne semble plus être celui de rechercher une protection juridique pour les personnes déplacées par le changement climatique, mais d'assurer l'accès à un environnement durable pour les personnes d'ores et déjà réfugiées et déplacées : « *étant donné que ce sont des pays très vulnérables au changement climatique qui accueillent plus de 40 % des réfugiés relevant du mandat du HCR, les réponses doivent tenir compte des risques climatiques pour mieux protéger les personnes déplacées, et des ressources supplémentaires dédiées à l'adaptation seront peut-être nécessaires pour prévenir de nouveaux déplacements* »²⁴¹⁸. Lors de la COP27, Andrew Harper a réitéré cette ligne politique et plaidé pour un soutien financier auprès des pays en « *première ligne de l'urgence climatique, qui sont souvent les mêmes que ceux qui offrent une protection aux réfugiés* »²⁴¹⁹. Il demandait également que les réfugiés et les personnes déplacées soient reconnus dans l'accord final du sommet, et qu'ils aient leur mot à dire dans les négociations futures.

1267. En dépit de la publication du document interne « *Considérations juridiques* », la nomination d'Andrew Harper n'a pas eu d'influence sur l'évolution de la doctrine interne du HCR et la prise en compte des facteurs environnementaux et climatiques lors des entretiens DSR²⁴²⁰. Il semble d'ailleurs encore difficile pour le HCR d'intégrer la TFD à sa stratégie climatique²⁴²¹. Ce glissement laisse toutefois craindre le recul d'un volontarisme politique de l'institution sur cette question. La publication d'une vidéo en amont de la COP26 mettant en lumière le « *pouvoir d'agir* » des personnes réfugiées pour protéger l'environnement et les ressources témoigne d'une évolution du cadrage politique du HCR. Le choix politique d'un discours pragmatique centré sur l'adaptation, la résilience et la responsabilité individuelle de lutter contre le changement climatique et la dégradation de l'environnement s'effectue au

²⁴¹⁶ UNHCR, « *Climate change and disaster displacement* ». Article consulté en ligne le 12 février 2023 : <https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>

²⁴¹⁷ HCR, « *Conseiller spécial du HCR pour l'action climatique, Andrew Harper explique l'urgence d'agir et l'importance de prendre en compte ceux qui sont les plus touchés par les effets du changement climatique* ». Vidéo consultée en ligne le 12 novembre 2021 : « *Les réfugiés qui ont trouvé sécurité et protection en Mauritanie, ils collaborent avec les communautés afin d'essayer de protéger l'environnement. Ils veulent un avenir écologique* ».

²⁴¹⁸ HCR, « *Appel global* », 2022, p. 75.

²⁴¹⁹ HCR, « *Refugees and displaced people need seats at COP28 table* », Briefing note, 18 novembre 2022. Site consulté en ligne le 19 août 2023 : <https://www.unhcr.org/news/briefing-notes/unhcr-refugees-and-displaced-people-need-seats-cop28-table>

²⁴²⁰ HCR, « *Climate change and disaster displacement* ». Article consulté en ligne le 12 février 2023 : <https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>

²⁴²¹ Entretien avec une fonctionnaire de l'OIM, 06 septembre 2022.

détriment de la recherche d'une responsabilité des États pollueurs dans ces déplacements forcés²⁴²².

²⁴²² HCR, « *Beating the Heat : the climate crisis is a human crisis* », 2 novembre 2021.

Conclusion

1268. Le 8 septembre 2020, Antonio Guterres, devenu SGNU ouvrait la 75e session de l'AGNU par ces mots : « *Le changement climatique représente une menace existentielle pour la planète et nos vies en tant que telles* » et alerte sur les déplacements forcés de population d'ores et déjà liés aux aléas climatiques soudains et progressifs. Sans des politiques climatiques de réduction des risques de catastrophes réellement ambitieuses, le nombre de personnes nécessitant une aide humanitaire à la suite de ces catastrophes pourrait doubler d'ici 2050, jusqu'à atteindre plus de 200 millions par an »²⁴²³. Les années suivantes sont également marquées par des prises de position marquées et un discours davantage accusateur à l'égard des secteurs des émissions fossiles, qu'Antonio Guterres qualifie de « responsables » du changement climatique, et dans une mesure indirecte, de leurs conséquences socio-économiques négatives²⁴²⁴.

1269. Cet engagement de la communauté internationale par la voix d'Antonio Guterres a permis de maintenir un éclairage médiatique régulier sur la question des migrations environnementales forcées. Si les déclarations du SGNU ne permettent pas d'émettre des injonctions obligatoires afin de protéger les droits humains directement affectés par les dérèglements climatiques, elles constituent un rappel, à l'égard des États, de l'impératif moral d'action en matière de lutte contre les changements climatiques.

1270. Dans un contexte de crispation des relations diplomatiques internationales sur la thématique, de la migration, la révision de la convention des Nations unies de 1951 ou la ratification d'un traité entièrement nouveau élargissant les dispositifs de protection prévus par le droit international pour inclure les personnes déplacées climatiques, pourrait prendre des années. Une attention toute particulière doit être adressée à la coopération interétatique, et au rôle que peuvent prendre le HCR et l'OIM dans les dispositifs mis en place. À ce jour, des actions pragmatiques relevant à la fois des secteurs de l'adaptation et de l'humanitaire sont menées. Nous pouvons mentionner l'application de codes de construction pour rendre les maisons plus résistantes aux catastrophes naturelles ou l'octroi de visas humanitaires. Une cinquantaine de pays dans le monde accorde des visas pour des raisons humanitaires et de compassion, ces programmes étant généralement mis en place à la suite de catastrophes.

1271. L'affaire Teitiota a relevé les pistes d'une protection juridique par les juridictions locales et nationales sur la scène internationale. La reconnaissance, par le Comité des droits de l'homme de l'« inhabilité » d'un territoire dans une temporalité proche, pourrait être

²⁴²³ Le mouvement Croix-Rouge et Croissant Rouge, « *The cost of doing nothing the humanitarian price of climate change and how it can be avoided* », 2019, pp. 7-8 : « Rien qu'en 2017, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont soutenu près de 49 millions de personnes réponse aux catastrophes et d'aide au relèvement rapide. Parallèlement à cette aide à l'intervention rapide, les membres de la FICR aident les pays à se préparer et à répondre au changement climatique, notamment en s'adaptant à, et la réduction des risques, sur le long terme. En 2017, on estime que 52 millions de personnes ont été touchées par des programmes visant à réduire les risques liés au climat. Pour soutenir ces efforts, la FICR a mis en place un Centre pour le climat pour fournir des connaissances et des conseils sur les pratiques climato-intelligentes à l'ensemble du réseau de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ».

²⁴²⁴ AL JAZEERA, « *UN chief blasts big oil for peddling the big lie on climate* », 18 janvier 2023. Article consulté en ligne le 20 janvier 2023 : <https://www.aljazeera.com/news/2023/1/18/un-chief-blasts-big-oil-for-peddling-the-big-lie-on-climate>

alléguée devant des juridictions nationales afin d'obtenir le non-refoulement, si le territoire d'origine est affecté par les changements climatiques altérant le droit à la dignité.

1272. Depuis 2008, le Haut-Commissariat pour les Réfugiés a vu son rôle évoluer selon une logique de sollicitation, dans un contexte de conscientisation accrue des acteurs internationaux. Parallèlement, l'appareillement de l'OIM au système onusien et son rapprochement institutionnel avec le HCR permettent toutefois d'envisager une structure dédoublée. Cette collaboration a pour but de partager les responsabilités et d'éventuellement adopter de nouvelles approches quant à la manière de procéder face aux défis d'une gouvernance des déplacements d'origine environnementale²⁴²⁵. L'OIM s'inscrit dans une démarche de promotion de la prise en compte systématique du facteur environnemental dans les mobilités internationales et le HCR conserve un rôle de « gardien », par l'application de la Convention de Genève, de la protection des personnes déplacées. Cependant, le HCR et l'OIM demeurent des acteurs clés afin de maintenir la question de la mobilité d'origine climatique et environnementale à l'agenda international. Sans être nécessairement porteurs de solutions, ils participent à la visibilité, au relai et au maintien à l'agenda de cette thématique.

²⁴²⁵ HCR Canada, « À propos du HCR ». Article accessible en ligne au : <https://www.unhcr.ca/fr/ce-que-nous-faisons/a-propos-du-hcr/>

CONCLUSION DE PARTIE

1273. Les migrations ont été appréhendées comme une catégorie particulière liée au changement climatique et indépendante des dynamiques migratoires contemporaines²⁴²⁶. Les réponses politiques aux migrations environnementales, peu opérantes sur le plan juridique ont été longtemps cantonnées à la sphère des politiques environnementales, les COP étant le forum qui a accueilli l'essentiel des débats sur ces questions. L'absence de discussions relatives aux enjeux de frontières dans l'espace des négociations climatiques explique la « facilité » avec laquelle cette thématique a été mise en lumière. À l'inverse, elle révèle également la frilosité des États à se saisir de la question climatique dans l'espace de la gouvernance internationale des migrations.

1274. À l'échelle internationale, le traitement politique des migrations environnementales traverse aujourd'hui une institutionnalisation paradoxale. Si les déplacements environnementaux font l'objet d'un traitement politique et normatif dans de nombreuses arènes de gouvernance, les tentatives d'élaborer un cadrage commun demeurent peu efficaces. Les textes relatifs à la lutte contre les changements climatiques n'ont porté que peu d'attention aux impacts des effets néfastes sur les migrations et à ses conséquences pour la jouissance des droits humains²⁴²⁷. L'absence de dispositions relatives à la migration environnementale dans l'Accord de Paris et le manque d'opérationnalisation des Pactes mondiaux pour les réfugiés et les migrations confirment l'existence d'un cadre juridique encore peu opérant.

1275. La recherche d'une protection internationale pour les personnes déplacées environnementales est au carrefour de nombreuses branches du droit international. L'exploration du droit international des réfugiés, du droit international humanitaire, du régime climat et du droit international des droits de l'homme témoigne bien de la fragmentation et de la difficulté d'aborder la question des déplacements environnementaux dans un seul cadre de référence normatif. La multiplication des instruments de protection et des initiatives dans ces différents champs contribue à la dilution des tâches et à leur perte d'efficacité. Au regard du morcellement de la thématique des migrations environnementales dans ces multiples espaces de gouvernance, le HCR et l'OIM déploient des stratégies de positionnement différentes. Si l'OIM confirme sa dynamique d'expansion en envisageant de devenir une agence de la mobilité climatique d'envergure internationale, on relève une mise en retrait HCR pour se concentrer sur son mandat initial.

1276. La fragmentation de la thématique environnementale concourt parallèlement au renforcement de la dépolitisation du HCR et de l'OIM et à un cumul d'actions parfois peu cohérentes. Si l'OIM promeut une approche de la migration environnementale fondée sur la stratégie d'adaptation, l'organisation technicise son assistance du contrôle aux frontières des

²⁴²⁶ Observatoire des enjeux géopolitiques de la démographie, « *Impacts du changement climatique sur les flux migratoires à l'horizon 2030* ». Rapport n° 1 par Futuribles et l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) pour la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), 2016, p. 28.

²⁴²⁷ E. GEBRE, *La protection internationale des personnes déplacées par les changements climatiques*, op. cit., p. 221.

États, au risque de légitimer sans discernement les politiques migratoires les plus restrictives²⁴²⁸.

1277. Enfin, cette démultiplication des espaces de gouvernance dans lesquels la migration environnementale tend à éloigner les perspectives d'une véritable évolution des politiques d'accueil d'envergure internationale. À l'exception de leurs politiques en matière de réfugiés et d'asile, les pays ont tendance à définir leurs politiques d'admission en fonction de leurs propres intérêts nationaux, en donnant la priorité à l'admission de personnes qui contribueront à la croissance économique, répondront aux pénuries de main-d'œuvre ou auront des liens familiaux étroits dans le pays de destination²⁴²⁹. Dès lors, l'influence diplomatique du HCR et de l'OIM peut devenir majeure à une échelle régionale et bilatérale et participer à l'adoption et au renforcement d'instruments régionaux d'accueil post-catastrophe naturelle et de visas humanitaires temporaires.

²⁴²⁸ F. PETITEVILLE, « La politisation résiliente des organisations internationales », dans *Critique internationale*, vol. 76, no. 3, 2017, p. 12.

²⁴²⁹ S. MARTIN, « Climate Change, Migration, and Governance », *op. cit.*, pp. 408-410.

CONCLUSION GÉNÉRALE

1278. Par le passé, le droit a toujours réagi aux grandes catastrophes humanitaires en s'adaptant a posteriori. En amont du concept de crime contre l'humanité, on trouve la nécessité d'établir un cadre juridique visant à se prémunir contre des actes indignes ou visant délibérément la dignité de l'Homme. Le paradigme juridique est désormais différent puisque le droit doit anticiper et s'adapter à des prévisions inscrites dans le futur. Ce droit vers l'avenir fondé sur l'idée d'une communauté de destin terrestre²⁴³⁰ pose le constat d'une humanité indissociable du milieu dans lequel elle évolue. L'intégration du risque climatique dans l'élaboration des politiques publiques vient confirmer le constat scientifique selon lequel les aléas climatiques ont une incidence sur le développement et la sécurité des individus.

1279. Les liens entre migrations, changement climatique et dégradations environnementales ont connu une montée en puissance depuis le début du XXI^e siècle dans la « gouvernance mondiale ». À l'intersection entre la gouvernance de l'asile et des migrations, de l'assistance humanitaire, du développement et de l'environnement, l'approche sécuritaire développée par le CSNU sur les déplacements de population liés à des dégradations environnementales a toutefois influencé l'identification d'institutions internationales compétentes et légitimes pour répondre à ce défi majeur.

1280. Actuellement, aucune organisation onusienne ne semble pouvoir assurer, seule, la protection des personnes déplacées en raison de facteurs environnementaux, au regard de ses prérogatives initiales. Si le HCR semble l'organisme spécialisé le mieux placé au regard de la proximité des problèmes rencontrés par les réfugiés et les déplacés pour des raisons environnementales, des incertitudes demeurent quant à sa capacité opérationnelle, l'état de ses ressources et de son expertise pour assumer la protection d'un plus grand nombre de personnes. Le contexte géopolitique d'une part, et les conditions de travail d'autre part ont évolué depuis sa création dans un contexte post Seconde Guerre mondiale. Extérieur au système des Nations-Unies jusqu'en 2016 et ne disposant pas de mandat de protection, l'OIM a une vision normative limitée, faisant davantage office de fournisseur de services à des gouvernements dans le domaine de la gestion des migrations. Elle ne semble pas être une structure appropriée pour assurer, seule, la protection des personnes déplacées en raison de facteurs environnementaux, au regard de ses prérogatives.

1281. Cette recherche a cependant révélé la capacité du HCR et de l'OIM, à travers l'appropriation de la migration environnementale à leurs agendas, de réinvestir leurs anciennes compétences pour préserver leur pertinence dans un environnement concurrentiel. Ces deux structures sont devenues *leader* sur cette thématique. Sur la scène internationale, le HCR et l'OIM garantissent le maintien de la question à l'agenda international et assurent une fonction de relai, sans être forcément porteurs de solutions en matière de protection stricte. Sur le plan bilatéral et régional, l'OIM et le HCR coopèrent avec les pays en première ligne des effets du changement climatique et s'investissent à la fois sur le plan juridique, en promouvant des initiatives de libre circulation et des visas post catastrophe naturelle et sur le plan opérationnel,

²⁴³⁰ E. MORIN, *Mes Berlin ? 1945—2013*, Éditions Cherche-midi, Paris, 2013, 96 p.

en appuyant les opérations de redéploiement de la population afin de préparer et anticiper les déplacements de population liés aux catastrophes.

1282. L'appropriation de la migration environnementale par l'OIM lui a permis de préserver sa pertinence au sein d'un environnement concurrentiel. L'expertise technique qu'elle a su développer sur les questions environnementales et son engagement dans la diplomatie climatique est marquée par une stratégie de dépolitisation²⁴³¹. À travers le développement de son expertise sur les liens entre la dégradation de l'environnement et les migrations, l'OIM est parvenue à étendre ses activités et confirmer sa légitimité auprès des Nations Unies. À cet égard, l'appareillement de l'OIM au système onusien depuis 2016 interroge quant à son caractère politique. S'il s'agit d'une démarche politique, car l'organisation fait son entrée dans le système des organisations internationales, cette entrée est marquée par un renforcement potentiel de sa dépolitisation, car entrée dans une bureaucratie. L'OIM a gagné en légitimité et obtenu une place politique dans le système onusien sous le voile de l'apolitisme.

1283. En dépit de son appareillement au système onusien, le mandat de l'OIM apparaît toujours relativement ambigu. Si l'OIM défend la migration en tant que stratégie d'adaptation dans la diplomatie climatique, elle assure parallèlement des « services migratoires » auprès des États dont il est légitime de penser qu'ils contribuent à réduire les déplacements de population. Par ailleurs, la multiplication des opérations de l'OIM sur différents fronts, de la migration économique aux interventions post-catastrophes naturelles constitue des facteurs de risques d'éparpillement. Le manque de clarté dans la vision politique de l'OIM s'illustre également par sa stratégie économique « opportuniste » visant à développer des partenariats aussi divers que possible, notamment avec le secteur privé²⁴³². S'il est probable que l'OIM continue d'apporter une aide humanitaire aux personnes déplacées par des catastrophes naturelles en élaborant des politiques et des recherches sur la relation entre le changement climatique et la migration, elle ne semble pas une institution internationale pertinente et appropriée pour élaborer de nouveaux cadres de protection des personnes déplacées²⁴³³. Le futur de l'OIM et son évolution potentielle vers le statut d'agence internationale des mobilités climatiques n'élude en aucun cas la question de son périmètre et de sa capacité à assurer une protection.

1284. Historiquement, le HCR a cherché à s'étendre et dépasser le cadre de son mandat, comme en témoignent les nouvelles catégories de bénéficiaires (apatrides, déplacés internes) auxquelles il a pu attribuer une protection, après l'accord de l'AGNU. Cette dynamique d'élargissement répondait à un enjeu de « survie » institutionnelle dans l'univers compétitif et concurrentiel des organisations internationales. Cette stratégie ne fut toutefois pas l'objet d'un

²⁴³¹ Échange avec la politologue Lucile Maertens, le 30 août 2023 : « *La dépolitisation est une trame de fond du fonctionnement des organisations internationales. Une organisation internationale utilise la dépolitisation par l'expertise. Celle-ci s'intègre dans une temporalité politique et s'inscrit dans des logiques d'action. Le fait de respecter le cadre strict du mandat répond à une logique d'action souvent. Suivre le mandat traduit une approche dépolitisée, car il n'y a pas d'actes politiques derrière tout ça. Paradoxalement, la dépolitisation d'une organisation internationale est un acte politique.* »

²⁴³² OIM, « *UNHCR, OIM outline new approach to assist growing number of migrants* », 24 juillet 2023. Article consulté en ligne le 2 août 2023, traduction de l'auteur : <https://news.un.org/en/story/2023/07/1139047> : « *Aucun gouvernement ni aucune organisation internationale ne peut accomplir ce travail seul. Nous devons investir dans des partenariats dans tous les secteurs de la société, nous avons besoin que le secteur privé investisse, en reconnaissant qu'il bénéficie d'une bonne gestion des migrations, et nous avons besoin du soutien de la société civile, a déclaré Mme Pope (OIM).* »

²⁴³³ N. HALL, « *How IOM Reshaped Its Obligations on Climate-Related Migration* », *op. cit.*, p. 234.

consensus interne, les services opérationnels étant plus favorables à l'expansion que les services du département de la protection. Actuellement, la crise de l'asile semble avoir poussé le HCR à se recentrer sur son mandat historique. Le recentrement du HCR sur le cadre de son mandat trouve l'une de ses explications dans la hausse des conflits à laquelle il a dû faire face depuis 2010. Les printemps arabes ont été marqués par de nombreux conflits civils et des tensions qui ont entraîné une hausse de 3,5 millions de déplacés supplémentaires, fuyant les violences. Le nombre de déplacés dans leur propre pays lors de conflit a bondi de 20 % en 2011²⁴³⁴. L'invasion par la Russie de l'Ukraine en février 2022 et la guerre qui se déroule actuellement sur le sol ukrainien ont déjà entraîné la fuite de 8 millions de réfugiés enregistrés à travers l'Europe et de 5 millions de personnes déplacées à l'intérieur de l'Ukraine. Le HCR a été fortement sollicité pour répondre à ces besoins de protection, comme en témoignent les chiffres de son budget annuel de 10,714 milliards de dollars en 2022²⁴³⁵, un record depuis sa création. Cette dynamique de recentrement sur son mandat originel traduit une forme de dépolitisation. Elle comporte moins de risques, notamment dans un contexte institutionnel international marqué par l'appareillement de l'OIM au système onusien.

1285. Au-delà de l'attribution d'une protection juridique aux déplacés environnementaux, dont nous avons vu qu'elle était peu probable, il semble toutefois crédible d'envisager l'intervention régulière, voire systématique, du HCR et de l'OIM à la suite de catastrophes naturelles. Dans son rapport « Human Cost of Disasters » publié en octobre 2020, le bureau des Nations Unies UNSDIR, spécialisé sur la réduction des risques de catastrophe, relevait une augmentation par deux du nombre de catastrophes naturelles au cours de ces vingt dernières années, liées au changement climatique²⁴³⁶. Les besoins d'assistance mais également le soutien à des politiques en matière de prévention et de gestion des risques des États devraient vraisemblablement se renforcer. À cet égard, la gestion du cyclone Mocha qui a frappé le Bangladesh en mai 2023 est une illustration du fonctionnement et de la répartition des tâches entre l'OIM et le HCR. L'OIM se positionne comme l'acteur en chef de file d'opérations de prévention des risques et des catastrophes naturelles²⁴³⁷ et met à disposition de l'État son

²⁴³⁴ HCR Afrique, « Six fois plus de déracinés par les conflits au Moyen-Orient selon un rapport sur les déplacés internes », avril 2012. Article consulté en ligne le 15 septembre 2023 : <https://www.unhcr.org/africa/fr/actualites/six-fois-plus-de-deracines-par-les-conflits-au-moyen-orient-selon-un-rapport-sur-les>

²⁴³⁵ HCR, Aperçu statistique, site officiel consulté le 13 septembre 2023 : <https://www.unhcr.org/fr/en-bref/qui-nous-sommes/apercu-statistique>

²⁴³⁶ UNDRR, CRED, « *The human cost of disasters: an overview of the last 20 years (2000-2019)* », 2020, p. 6.

²⁴³⁷ ONU, Communiqué « *UN agencies brace for disaster as Cyclone Mocha intensifies in Bay of Bengal* », 12 mai 2023. Article consulté en ligne le 7 juillet 2023, traduction de l'auteur [https://news.un.org/en/story/2023/05/1136602#:~:text=UN%20agencies%20brace%20for%20disaster%20as%20Cyclone%20Mocha%20intensifies%20in%20Bay%20of%20Bengal,-%C2%A9%20UNICEF%20Rashad&text=Staff%20prepare%20jerry%20cans%20for,make%20landfall%20on%2014%20May:L'agence mène des actions de préparation aux situations d'urgence dans les camps de réfugiés de Cox's Bazar et sur l'île de Bhasan Char, en collaboration avec les autorités locales et ses partenaires humanitaires. L'agence travaille également avec les autorités de Bhasan Char pour s'assurer que les partenaires et secteurs humanitaires restent vigilants et que les réfugiés sont tenus informés. Avec plus de 1 000 volontaires, six équipes médicales et deux ambulances en attente, les préparatifs comprennent 53 abris anticycloniques et des provisions alimentaires pour les 30 000 réfugiés rohingyas vivant sur l'île, pour une durée de 15 jours.](https://news.un.org/en/story/2023/05/1136602#:~:text=UN%20agencies%20brace%20for%20disaster%20as%20Cyclone%20Mocha%20intensifies%20in%20Bay%20of%20Bengal,-%C2%A9%20UNICEF%20Rashad&text=Staff%20prepare%20jerry%20cans%20for,make%20landfall%20on%2014%20May:L'agence%20mène%20des%20actions%20de%20préparation%20aux%20situations%20d'urgence%20dans%20les%20camps%20de%20réfugiés%20de%20Cox's%20Bazar%20et%20sur%20l'île%20de%20Bhasan%20Char,%20en%20collaboration%20avec%20les%20autorités%20locales%20et%20ses%20partenaires%20humanitaires.L'agence%20travaille%20également%20avec%20les%20autorités%20de%20Bhasan%20Char%20pour%20s'assurer%20que%20les%20partenaires%20et%20secteurs%20humanitaires%20restent%20vigilants%20et%20que%20les%20réfugiés%20sont%20tenus%20informés.Avec%20plus%20de%201%20000%20volontaires,%20six%20équipes%20médicales%20et%20deux%20ambulances%20en%20attente,%20les%20préparatifs%20comprennent%2053%20abris%20anticycloniques%20et%20des%20provisions%20alimentaires%20pour%20les%2030%20000%20réfugiés%20rohingyas%20vivant%20sur%20l'île,%20pour%20une%20durée%20de%2015%20jours.)

expertise en matière d'assistance matérielle²⁴³⁸. Le HCR contribue également sur le plan opérationnel, mais apparaît être un acteur de second plan²⁴³⁹.

1286. Le HCR reconnaît que la crise climatique humaine a un effet particulier sur les réfugiés et les déplacés : *« Les chocs climatiques vont exacerber les autres facteurs de vulnérabilités et nous observons des liens entre les zones de violences, de pauvreté et de sécheresse. 70 % des réfugiés viennent des pays vulnérables par rapport à la crise climatique et 80 % des déplacés internes viennent de pays très vulnérables à la crise climatique. C'est fréquent que les réfugiés vivent dans des zones fragiles, souvent à la frontière. Actuellement, on recense 4 millions de personnes déplacées à l'intérieur du Soudan dont beaucoup sont des réfugiés au bord de la frontière Tchad »*²⁴⁴⁰. En 2021, le HCR a publié son document de stratégie climatique et délimité trois objectifs.

1287. Le premier est celui d'investir dans les zones durables et dans les camps de réfugiés pour mettre en place des centrales solaires pour réduire l'empreinte humanitaire, dans la poursuite du verdissement du HCR opéré au début des années 2000. À cet égard, le budget alloué à la création d'installations et de camps « durables » représente 1 % du budget total du HCR en 2023, soit le deuxième poste de dépenses de l'organisation²⁴⁴¹. Le HCR promeut le développement de bonnes pratiques d'aménagement des camps à travers l'innovation dans les refuges et les hébergements. L'organisation sollicite l'aide financière des États et du secteur privé pour son programme d'action menée en Éthiopie, au Bangladesh ou au Cameroun²⁴⁴². Cette nouvelle expansion vers un champ d'activité plus opérationnel s'explique par l'absence notable du PNUE dans les échanges de la gouvernance des migrations environnementales²⁴⁴³. Le HCR travaille également en partenariat avec le PNUD et l'OIT et l'OIM sur les « emplois »

²⁴³⁸ Ibid. *« En cas de besoin, des matériaux d'abri tels que des bâches, des cordes et des tapis de sol, ainsi que 11 millions de comprimés d'eau, 60 000 jerrycans et 300 000 savons sont prêts à l'emploi. De 50 à 100 patients ont été transférés dans un hôpital de Cox's Bazar, tandis que la plupart des autres patients ont été renvoyés chez eux ».*

²⁴³⁹ Ibid : *« L'agence des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), avec les agences humanitaires, a prépositionné quelque 230 tonnes de nourriture sèche et 24,5 tonnes de biscuits fortifiés, alors que les agences d'aide se tiennent prêtes à fournir 50 000 repas chauds quotidiens, si nécessaire, a déclaré Olga Sarrado, porte-parole de l'agence des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) ».*

²⁴⁴⁰ IDMC, HCR, OIM, AFD, OCDE, Friendship France, « Policy panel : de la recherche au terrain », 5^e journée scientifique de l'Institut Convergence Migrations sur les Migrations et le changement climatique, 22 septembre 2023, Aubervilliers. Intervention du représentant du HCR en France et à Monaco.

²⁴⁴¹ En 2023, le budget total du HCR est de 10, 1 791 864, 386 dollars. Le budget alloué à « Sustainable housing and settlements » est de 1 004 966 626 dollars : https://reporting.unhcr.org/dashboards/budget-and-expenditure#_ga=1.249077891.562491722.1481282576

²⁴⁴² HCR, « Appel global », 2022, p. 75 : *« Les actions climatiques menées actuellement par le HCR comprennent par exemple l'aide apportée aux communautés pour restaurer des forêts au Bangladesh, au Cameroun et en Éthiopie ; la construction d'abris durables et plus respectueux de l'environnement au Yémen ; et le remplacement du diesel par l'énergie solaire pour assurer l'accès de la population à l'eau potable au Tchad. À Cox's Bazar, le HCR réduit également les risques de glissements de terrain et d'inondations pendant la saison des moussons. Le HCR prend également des mesures innovantes pour réduire ses propres émissions et collabore avec le secteur privé pour fournir à ses bureaux une énergie propre à des prix compétitifs. Grâce à l'agence suédoise Sida et au BMZ et à la GIZ en Allemagne, le HCR a mis en place un mécanisme de financement vert innovant qui est 60 % plus efficace que les subventions traditionnelles pour permettre une transition vers les énergies renouvelables. Ce soutien ainsi que l'appui d'autres donateurs permettra au HCR d'atteindre son objectif ambitieux de faire passer la majorité de ses plus de 500 bureaux extérieurs à une énergie propre et de remplacer dans la mesure du possible son parc mondial de 6000 véhicules légers par des voitures électriques d'ici 2030 ».*

²⁴⁴³ Entretien avec une fonctionnaire de l'OIM, 27 juillet 2023.

verts à destination des réfugiés et déplacés, conformément à son mandat de trouver des « solutions durables » pour les personnes²⁴⁴⁴.

1288. Le deuxième objectif inscrit dans la stratégie climatique du HCR est la valorisation de l'approche *bottom up*²⁴⁴⁵, afin de faire participer les réfugiés et les déplacés et d'inclure les réfugiés dans les différents plans nationaux afin que leurs avis soient pris en compte, notamment à l'occasion des COP. Enfin, le HCR entend mettre en valeur les pratiques traditionnelles des réfugiés à travers la valorisation des initiatives et connaissances ancestrales pour lutter contre les feux et la désertification et la création d'un fonds pour la protection environnementale des réfugiés avec des programmes de reboisement. Ce dernier objectif promeut une approche de la protection de l'environnement centrée sur l'action individuelle, dont on peut déplorer le caractère dépolitisant.

1289. Si l'élargissement du mandat accordé au HCR pour protéger une nouvelle catégorie de bénéficiaire apparaît de plus en plus irréaliste au regard des crispations et des tensions que soulèvent les questions migratoires pour les États, il semble toutefois important de souligner la protection qu'assume déjà le HCR, à l'égard d'une catégorie de potentiels « réfugiés environnementaux ». Dans le cas où des personnes reconnues comme réfugiées au regard de la Convention de Genève sont exposées à des catastrophes naturelles et risqueraient d'être à nouveau déplacées, le HCR intervient au moyen de ses prérogatives en matière d'assistance humanitaire. Le HCR assure la protection « matérielle » des réfugiés identifiés comme tels, exposés à des facteurs environnementaux pouvant aggraver leur situation et mettre en péril la jouissance de leurs droits.

1290. Sur la scène internationale, le HCR apparaît toujours comme un acteur légitime pour assurer la protection des personnes déplacées par le changement climatique. Dans un rapport présenté au CDH le 18 avril 2023, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des changements climatiques a déclaré « *Il est urgent de prévoir un régime juridique de protection des personnes déplacées d'un pays à un autre en raison des changements* »²⁴⁴⁶. Il a requis l'élaboration d'un protocole facultatif à la Convention de Genève « *étant donné qu'elle s'approche du type de protection nécessaire* »²⁴⁴⁷ et suggéré que le CDH porte cette proposition auprès de l'AGNU²⁴⁴⁸. Il a attribué au HCR la charge de ce nouveau protocole, en collaboration avec l'équipe spéciale sur les déplacements de population, l'UNICEF et l'OIM. La légitimité du HCR est défendue par le Rapporteur au regard « *des dispositions informelles que le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés applique déjà dans certaines circonstances [et qui] prendraient ainsi valeur de normes* »²⁴⁴⁹. La reconnaissance officielle, par un organe des Nations Unies, des actions de protection hors

²⁴⁴⁴ Entretien avec une fonctionnaire de l'OIM, 27 juillet 2023.

²⁴⁴⁵ Traduction de l'auteur : du bas vert le haut. Cette approche défend l'horizontalité, les initiatives collaboratives ou participatives des différents échelons d'une organisation, visant l'autonomisation.

²⁴⁴⁶ CDH, A/HRC/53/34, « *Mise en place de solutions juridiques destinées à protéger les droits humains des personnes déplacées à un autre en raison des changements climatiques* », 53e session, 19 juin-14 juillet 2023, pp. 20-21.

²⁴⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁴⁸ CDH, « *UN experts calls for full legal protection for people displaced by climate change* », 27 juin 2023. Article consulté en ligne le 2 août 2023 : <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/06/un-expert-calls-full-legal-protection-people-displaced-climate-change>

²⁴⁴⁹ CDH, A/HRC/53/34, « *Mise en place de solutions juridiques destinées à protéger les droits humains des personnes déplacées à un autre en raison des changements climatiques* », *op. cit.*, p. 21.

mandat développées par le HCR est un appel à sortir du flou juridique qui entoure l'institution en matière de protection des déplacés environnementaux.

1291. La disproportion qui existe entre le cadre du mandat, les objectifs fixés dans leurs statuts et les moyens dont elles disposent pour l'honorer contribue à affaiblir leur degré d'institutionnalisation²⁴⁵⁰. La prise en charge des déplacés environnementaux par le HCR et l'OIM requiert une augmentation considérable de moyens en matière de ressources humaines, d'assistance matérielle et de suivi des opérations sur le terrain. Le sujet est épineux lorsque l'on sait que le budget du HCR et de l'OIM dépend de la bonne volonté des États et que les contributions faites par les États sont également soumises aux contraintes budgétaires internes et aux choix politiques nationaux. Dans une époque où la fermeture des frontières est régulièrement revendiquée par différents partis conservateurs ou d'extrême droite, l'allocation de financements au HCR et l'OIM pour des opérations sortant du cadre du mandat habituel peut être annulée. Le HCR et l'OIM sont intrinsèquement dépendants des moyens alloués, par les États, à la poursuite de leurs objectifs. Leur légitimité sur la scène internationale et la crédibilité qui sous-tend leurs opérations requièrent le soutien politique, financier, et la bonne foi des États pour concourir à leur réussite.

²⁴⁵⁰ J- M COICAUD, « Réflexions sur les organisations internationales et la légitimité internationale : contraintes, pathologies et perspectives », *op. cit.*, pp. 577-580.

BIBLIOGRAPHIE

- A. Dictionnaires et encyclopédies
- B. Ouvrages généraux et Manuels
- C. Ouvrages spécialisés
- D. Thèses et mémoires
- E. Articles de Revue
- F. Contributions aux ouvrages collectifs, mélanges
- G. Rapport de recherche scientifique, actes de colloques, communications scientifiques
- H. Rapports, documents techniques et comptes-rendus institutionnels
- I. Documents législatifs
- J. Accords et Instruments internationaux
- K. Résolutions, recommandations des organisations internationales
- L. Jurisprudence
- M. Entretiens scientifiques
- N. Communiqués et déclarations officielles
- O. Divers

A. Dictionnaires et encyclopédies

BOUCHET-SAULNIER F., *Dictionnaire pratique de droit humanitaire*, La découverte, Paris, 2013, 760 p.

CORNU G., *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, Puf, Paris, 2016, 823 p.

TORRE-SCHAUB M. et al. (dirs.), *Dictionnaire juridique du changement climatique*, Mare & Martin, Paris, 2022, 583 p.

SALMON Jean (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, XLI 1198 p.

ONU, Collection des Traités, *Glossaire des termes relatifs se rapportant aux traités*

Dictionnaire pratique du droit humanitaire de Médecin Sans Frontière : <https://www.msf.fr/droit-humanitaire-55-les-outils>

Dictionnaire encyclopédique Larousse : en ligne <http://www.larousse.fr/encyclopedie>.

B. Ouvrages généraux et Manuels

ARBOUR J-M, LAVALLEE S., TRUDEAU H., *Droit international de l'environnement*, Cowansville, Québec, 2012, p. 4.

BASTID P., *Le droit des organisations internationales*, Droit international public, Supplément au cours de 1969-1970, *Les cours de droit*, Institut d'Études Politiques de Paris, 1971-1972, 545 p.

- BETTATI M., *Droit humanitaire*, Précis Dalloz, 1^{ère} édition, 2012, p. 64.
- CAHIER P., *Le droit interne des organisations internationales*, RGDIP, 1963, pp. 563-602.
- CARLIER J-Y, *Qu'est-ce qu'un réfugié*, Bruylant, Paris, 1998, 862 p.
- CARLIER J-Y, *Droit d'asile et des réfugiés : de la protection aux droits*. Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, volume 332, 2008.
- COMBACAU J., SUR S. *Manuel de Droit international public* (13e édition), LGDJ, Précis Domat, Droit Public, 2019.
- DAILLIER P. PELLET A., *Droit international public*, 7^{ème} édition, L.G.D.J, 2002, p. 602.
- DAILLIER P., PELLET A., FORTEAU M., DINH NGUYEN, *Droit international public*, 8^{ème} édition, L.G.D.J, novembre 2009, p. 614.
- DECAUX E., de FROUVILLE O., *Droit international public*, Dalloz Hypercours, 12ème édition, 2020, 684 p.
- DEVIN G, SMOUTS M-C., *Les organisations internationales*, coll. U Science Politique, Armand Colin, 2011, 254 p.
- DUPUY P.-M., KERBRAT Y., *Droit international public*, Dalloz, 8ème édition, Paris, 2020, 880 p.
- DUPUY R-J, *Le droit des relations internationales*, Cours de l'Académie de Droit international de La Haye, 1960, pp. 457-589.
- EUDES M, RYFMAN P., SZUREK S. *Droit et pratique de l'action humanitaire*, LGDJ, coll. Traités, 1ère édition, 2019, Paris, 972p.
- KERBRAT Y., DUPUY P-M, *Droit International Public*, Dalloz, 15ème édition, 2020, 960 p.
- KERBRAT Y., DUPUY P-M, *Les grands textes de droit international public*, Dalloz, 11ème édition, Paris, 2022, 1200 p.
- KOLB R., PORRETO G., VITE S, *L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales : forces de paix et administrations civiles transitoires*, coll. du Centre universitaire de droit international humanitaire, n° 1, Bruxelles, Bruylant, 2005, 500 p.
- KOLB R., *Introduction au droit des Nations Unies*, Helbing Lichtenhahn, 2008, 362 p.
- LAGRANGE E., SOREL J-M., *Traité de droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2013, 1248 p.
- RUZIE D., « *Droit international public, 15^{ème} édition* », Paris, Dalloz, 2000, pp. 65-68.
- ZARKA J-C., *Droit international public. Inclus les textes de la Charte des Nations unies et de la convention de Vienne sur le droit des traités*, Ellipses, coll. Mise au point, 3^{ème} édition, 2015, p. 97.

C. Ouvrages spécialisés

- ABI-SAAB G., *Le concept d'organisation internationale*, UNESCO, 1980, 292 p.
- AYKUT S., A. DAHAN, *Gouverner le Climat ? 20 ans de négociations internationales*, Presses de Sciences Po, coll. Développement durable, Paris, 2015, 750 p.
- BARAUD B., *La prospective juridique*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, janvier 2020, 416 p.
- BARKIN S., *International Organization : Theories and Institutions*, Palgrave Macmillan, New York, 2006, pp. 133-137.
- BEIGBEDER Y., *Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, coll. Que sais-je, PUF, 1999.
- BELANGER M., *Droit international humanitaire*, 2e édition, Paris, Gualino, 2007, 156 p.
- BETTATI M., DUPUY P-M., *Les Organisations non gouvernementales et le droit international*, coll. Droit international, Economica, Paris, 1986, 318 p.
- BETTATI M., *Le droit des organisations internationales*, coll. Que sais-je ? P.U.F., Paris, 1987, 128 p.
- BETTATI M., *Le droit d'ingérence, Mutation de l'ordre international*, Odile Jacob, Paris, 1996, 384 p.
- BETTS A., LOESCHER G., MILNER J., *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The politics and practice of refugee protection into the twenty-first century*, Routledge, New York, 2008, 220p.
- BLACK R., *Refugees, Environment and Development*, Routledge, Londres, 1998, 240 p.
- BUIRETTE L, LAGRANGE P, *Le droit international humanitaire*, La découverte, Paris, 2008, 128 p.
- CAHIN G., *La coutume internationale et les organisations internationales. L'incidence de la dimension institutionnelle sur le processus coutumier*, Pedone, 2001, 782 p.
- CEFAÏ D., *Pourquoi se mobilise-t-on ? Théories de l'action collective*, La découverte, coll. « Bibliothèque du Mauss », Paris, 2007, 727 p.
- COURNIL C., COLARD-FABREGOULE C., *Changements climatiques et défis du droit*, Bruylant, Bruxelles, 2010, 452 p.
- COURNIL C. MAYER B., *Les migrations environnementales : Enjeux et gouvernance*, Presses de Sciences Po, Paris, 2014, 166 p.
- COURNIL C., VLASSOPOULOS C., *Mobilité humaine et environnement. Du global au local*, Éditions Quae coll. Nature et société, 2015, 405 p.

- COURNIL C., VARISON L., *Les procès climatiques, entre le national et l'international*, Pedone, 2018, 300p.
- COURNIL C., *La fabrique d'un droit climatique au service de la trajectoire 1,5 °C*, Pedone, Paris, 2021, 510p.
- CREPEAU F., J. RANGER, *Recueil de droit des réfugiés : instruments, jurisprudence et documents*, 2012, p. 37.
- DAHAN A., *Les modèles du futur. Changement climatique et scénarios économiques : enjeux scientifiques et politiques*, La Découverte, Paris, 2007, 244 p.
- DE SENARCLENS P., *Mondialisation, souveraineté et théorie des relations internationales*, Armand Colin, Paris, 1998, 228 p.
- DEJEANT-PONS M., PALLEMAERTS M., *Droits de l'homme et environnement Recueil d'instruments et autres textes internationaux concernant les droits individuels et collectifs en matière d'environnement dans le cadre international et européen*, éd. Conseil de l'Europe, juin 2002, p. 9.
- DELPEUCH T., DUMOULIN L., de GALEMBERT C. (dir), *Sociologie du droit et de la justice*, Armand Colin, 2014, pp. 10-11.
- DEVIN G., *Les organisations internationales*, Armand Colin, 2016, 288 p.
- DEVIN G., *Les organisations internationales. Entre intégration et différenciation*, Paris, Armand Colin, « Objectif Monde », 2022, 336 p.
- DUNLAP E., BRULLE R., *Climate Change and Society : Sociological Perspectives*, American Sociological Association Task Force on Sociology and Global Climate Change, Oxford University Press, New-York, mai 2015, 460p.
- DUYCK S, JODOIN S., JOHL A., *Routledge Handbook of Human Rights and Climate Governance*, Routledge International Handbooks, 2018, p. 430
- FELLER E. TÜRK V., NICHOLSON F., *La protection des réfugiés en droit international*, Larcier, coll. Droit international, Paris, 2008, 836 p.
- GEMENNE F., IONESCO D., MOKHNACHEVA D., *Atlas des migrations environnementales*, Les Presses de Sciences Po, 2016.
- HALL N., *Displacement, Development, and Climate Change International organizations moving beyond their mandates*, Global Institution Series, Routledge, 2016, 206 p.
- HENCKAERTS J-M, DOSWALD-BECK L., *Droit international humanitaire coutumier, Volume I, Règle*, Bruylant Bruxelles, 2006, p. 7.
- HOLBORN L-W, *Refugee: A Problem of Our Time : The Work of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1951-1972*, Cambridge University Press, 1975, p. 104.
- JEANGENE VILMER J-B, *La responsabilité de protéger*. Paris, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2015, 128 p.
- KECK K., SIKKINK K., *Activists Beyond Borders*, Cornwell University Press, 1998, 240p.

- KOLB R., *La bonne foi en droit international public : Contribution à l'étude des principes généraux de droit*, Graduate Institute Publications, Genève, 2000, 800p.
- KOLB R., PORRETTO G., VITE S., *L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales. Forces de paix et administrations civiles transitoires*, Bruylant, 2005, 504 p.
- LOESCHER G., *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, New York : Oxford University Press, 2001, 431 p.
- MAERTENS L., *Le HCR face aux catastrophes naturelles : ce que le tsunami de 2204 a changé*, L'Harmattan, coll. Perspectives, 2013, 156 p.
- MAERTENS L., M. LOUIS, *Why international organizations hate politics: depoliticizing the world*, London, Routledge, 2021, 222 p.
- MALJEAN-DUBOIS S., WEMAERE M., *La diplomatie climatique. Les enjeux d'un régime international du climat*, Pedone, 2010, 378p.
- MC ADAM J., *Climate change, forced migration and international law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 317 p.
- NASH S., *Negotiation Migration in the Context of Climate Change, International policy and discourse*, Bristol University Press coll. Global Migration and Social Change, 2019, 244p.
- NOWAK M., *UN covenant on civil and political rights commentary : CCPR commentary*, Engel Publisher, Kehl-Strasbourg-Arlington, 1993, 400p.
- PECOUD A., M. GEIGER, *The International Organization for Migration The New 'UN Migration Agency' in Critical Perspective*, Palgrave Macmillan, 2020, 326 p.
- PETITEVILLE F., *Les organisations internationales*, La Découverte, coll. « Repères », 2021, Paris, 128p.
- RAJAMANI L., *Differential treatment in international environmental law*, Oxford University Press, vol. 175, 2006, 281 p.
- RAWLS J. *A Theory of Justice, Revised Edition*, The belknap press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1971, 561p.
- REGHEZZA-ZITT M., RUFAT S., *Résilience, Sociétés et territoires face à l'incertitude, aux risques et aux catastrophes*, ISTE Éditions, Coll. Écologie, 2015, 226 p.
- REUTER P., *Les organes subsidiaires des organisations internationales, dans Hommage d'une génération de juriste au Président Basdevant*, Pedone, Paris, 1960, p. 415
- REUTER P., *Institutions internationales*, Paris, PUF, 1975, p. 342.
- RUIZ-FABRI H., SICILIANOS L.-A., SOREL J.-M., *L'effectivité des organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle*, Paris, Pedone, 2000, 338 p.
- SERVERIN E., *Sociologie du droit*, Paris, La Découverte, 2000, 119 p.

SINGH N., *The Role and Record of the International Court of Justice*, Dordrecht, 1989, 439 p.

SMITH J. B., HUQ S., KLEIN R., *Climate change, adaptation capacity and development*, Imperial College London, Press, 2003, 357p.

SMOUTS M.-C., *L'ONU et la guerre : la diplomatie en kaki*, éditions Complexe, Bruxelles, 159 p.

SMOUTS M.-C., *Les organisations internationales*, Armand Colin, édition Cursus, 1995, Paris, 191p.

SUR S., *Le conseil de sécurité dans l'après 11 septembre*, LGDJ, hors collection, Paris, 2004, 164 p.

THALL S. N., *Droit des organisations internationales africaines. Théorie générale, droit communautaire comparé, droit de l'homme, paix et sécurité*, L'harmattan, Paris, 2015, 584 p.

WIHTOL DE WENDEN C., *La question migration au XXIe siècle : Migrants, réfugiés et relations internationales*, Presses de Sciences Po, coll « Monde et sociétés », 2013, 266 p.

VIRALLY M., *Le droit international en devenir*, PUF, 1990, p. 171.

ZIEC M., *UNHCR's Worldwide Presence in the Field: A Legal Analysis of UNHCR's Cooperation Agreements*, Wolf Legal Publishers, 2006, 403 p.

D. Thèses et mémoires de recherche

AGGIAR S., *La responsabilité de protéger : un nouveau concept ?* Thèse de doctorat sous la direction de Mme Lankarani, Université de Bordeaux, laboratoire CRDEI, 2016.

ALZAROUNI F., *Le régime juridique de l'action internationale des Émirats arabes unis en faveur des réfugiés*. Thèse de doctorat en sciences juridiques de l'Université de Normandie sous la direction de M. Biad, 2019.

BAILLAT A., *Les migrations environnementales : Logiques d'investissement des acteurs et obstacles relatifs à la construction d'un nouveau problème public*, Mémoire de recherche sous la direction de Mme Siméant, Université Paris I, 2009-2010, p. 13.

BAILLAT A., *Le weak power en action : la diplomatie climatique du Bangladesh*. Thèse de doctorat en science politique et en relation internationales sous la direction de M. Devin et Mme Wihtol de Wenden, CERI, Institut d'Études Politiques, Paris, 2017.

BAL L., *Le mythe de la souveraineté en droit international : la souveraineté des États à l'épreuve des mutations de l'ordre juridique international*. Thèse de doctorat de droit public sous la direction de M. Petit. Université de Strasbourg, 2012.

BLONDIN M., *Étude de cas sur l'Organisation internationale pour les migrations et sa collaboration avec l'Association des nations d'Asie du Sud-Est en vue de limiter les déplacements de masse liés aux changements climatiques*, Mémoire sous la direction de Mme Clark-Kazak, Université d'Ottawa, mai 2021.

CARVALLO H-A., *L'action humanitaire en cas de catastrophes. Droit applicable et limites*, Thèse de droit public sous la direction de M. Lagrange, Université de Poitiers, 2014.

CASIEZ-PIOLOT L., *La responsabilité de prévenir*, Thèse de doctorat de droit public sous la direction de Mme Domestici-Met, Université Aix-Marseille, 2017.

CASTILLO J., *Les interprètes de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés : Étude du point de vue de la France*. Thèse de doctorat de droit public sous la direction de Mme Tournepiche et Mme Gautier, Université de Bordeaux en partenariat avec le Centre de recherches et de documentation européennes internationale, Gironde, 2016.

CASTRO A., *La gouvernance des migrations : de la gestion migratoire à la protection des migrants*, Thèse de doctorat de droit public sous la direction de M. Decaux, Université Paris II, 2014.

DE MESNARD A., *Déplacements environnementaux et peuples autochtones : repenser la responsabilité des États et de la communauté internationale*, Thèse de droit public sous la direction de M. Billet, Université Lyon III Jean Moulin, 2019.

DINI S., *Gouverner les migrations internationales par le don. Une ethnographie économique de l'intervention du Haut-Commissariat pour les réfugiés et de l'Organisation internationale pour les migrations à Djibouti (1977-2019)*, Thèse de doctorat en sociologie sous la direction de M. Pécoud, École doctorale Érasme, Université Sorbonne Paris Nord, 2021.

FLOREMENT F., *Les récits contrastés de la « migration environnementale » : élaboration, usages et effets sur l'action publique*. Thèse de doctorat de sociologie sous la direction de D. Compagnon, Université de Bordeaux, Centre Émile Durkheim, 2013.

GEBRE E., *La protection internationale des personnes déplacées en raison des changements climatiques*, Thèse de doctorat sous la direction de M. Crouzatier, Professeur émérite à l'Université Toulouse 1 Capitole, 2016.

JOUZIER B., *Une analyse critique du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières*, Mémoire de recherche sous la direction de M. Slama, Université Grenoble-Alpes, Faculté de droit, 2018-2019, p. 115.

LANTERO C., *L'introuvable statut du réfugié — De la protection du semblable au rejet de l'autre*, Thèse de doctorat de droit public, Université d'Auvergne Clermont 1 et Université de Montréal, 2008.

MADJILEM R. K., *La protection juridique des réfugiés et déplacés climatiques à assurer par les organisations régionales Rôle de l'Union africaine*, Thèse de doctorat de droit public sous la direction de Mme Preuss-Laussinotte, Université Paris Nanterre, CREDOF, 2017.

MAERTENS L. *Quand le Bleu passe au vert : la sécurisation de l'environnement à l'ONU*, Thèse de doctorat de science politique sous la direction de M. Badie et de Mme Pflieger, Institut d'Études Politiques de Paris, Université de Genève, 2015.

MAGNINY V., *Les réfugiés de l'environnement : hypothèse juridique à propos d'une menace écologique*, Thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon Sorbonne, 1999.

MAYER B., *international Law and the Climate Migration Argument*, Thèse de doctorat en droit public sous la direction de M. Crépeau, M. Tan, M. Sornarajah, Université de Singapour, 2016.

POUMO-LEUMBE J.-J., *Les déplacés environnementaux : problématique de la recherche d'un statut juridique en droit international*. Thèse de doctorat en droit public sous la direction de G. Monédiaire. Université de Limoges, 2015.

PERRUSO C., *Le droit à un environnement sain en droit international*, Thèse de doctorat de droit public sous la direction de Mme Martin-Chenut et Mme Peronne-Moises, Université Paris I, Université de Sao Paulo, 2019, p. 255.

ROLLOT M., *Éléments vers une éthique de l'habitation*, Thèse de doctorat en architecture sous la direction de M. Bonzani et M. Younes, Université Paris VIII, 2016, p. 42 : « *Le concept "d'habitabilité" trouve sa source dans la géographie, qui en fait un synonyme de la durabilité. Ce rapprochement toutefois reste dans une acception de l'ordre du "vivable", l'interrogation portant sur la question du comment forger des milieux "habitables" (vivables) sur le long terme* ».

SGRO A., *Les déplacés de l'environnement à l'épreuve de la catégorisation en droit de l'Union européenne*, Thèse de doctorat de droit public sous la direction de Mme Auvret-Finck et Mme Dony, Université de Nice, 2013.

TREMBLAY G. *La théorie de la « justiciabilité » et la doctrine des questions politiques : Les balises du pouvoir judiciaire*, Mémoire, Faculté de droit, Université Laval, 1998.

E. Articles de revue

ABI-SAAB G., « La coutume dans tous ses états ou le dilemme du développement du droit international général dans un monde éclaté », dans « *Le droit international à l'heure de sa codification, Études en l'honneur de Roberto Ago* », Milano, 1987, vol. I, p. 60.

ABELES M., « Pour une anthropologie des institutions », dans *L'Homme*, n° 135, 1985, pp. 65-85.

ADELMAN S., « Climate Justice, Loss and Damage and Compensation for Small Island Developing States », dans *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 32, n°1, 2016, pp. 32-53.

ALLÉE O., « Mise en crise du discours du Haut-Commissariat pour les réfugiés : enjeux et formes de politisation de la cause des réfugiés », dans *Mots, Les langages du politique*, février 2022, n° 129, p. 87.

ALLEN, M., « Characterizing Loss and damage from Climate Change, Commentary », dans *Nature Climate Change*, n° 4, 2014, 938-939.

ANDRIJASEVIC R., WALTERS W., « L'organisation internationale pour les migrations et le gouvernement international des frontières », dans *Cultures & Conflits*, n° 84, hiver 2011, mis en ligne le 15 mars 2013.

ATAK I., « Les Nations Unies et les enjeux de la migration », dans *Revue québécoise de droit international*, 2021, p. 211.

AUBIN L., « Le HCR et Sangatte », dans *Plein droit*, vol. 57, no. 2, 2003, p. 9.

- AUMOND F., « Responsabilité des organisations internationales et droits fondamentaux. L'exemple de l'ONU dans le contexte de l'administration et de la gestion des camps de réfugiés et de déplacés internes par le HCR », dans *Les Responsabilités*, 2018, p. 13.
- BAILLAUD A., OST F., « Droit, contexte et interdisciplinarité : refondation d'une démarche », dans *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2013/, volume 70, p. 25.
- BARABEL M, MEIER O, TEBOUL T., « Chapitre 4. L'école de l'analyse stratégique des organisations », dans M. BARABEL, O. MEIER, T. TEBOUL « Les fondamentaux du management », Paris, Dunod, « Management Sup », 2013, p. 71.
- BAUJARD J., « Être réfugié à Delhi : politiques d'asile et trajectoires des réfugiés, Regards sur les migrations sud-asiatiques », dans *Revue e-migrinter*, n° 8, 2011, p. 7.
- BARBERIS J-A, « Réflexions sur la coutume internationale », dans *Annuaire français de droit international*, volume 36, 1990. pp. 9-46.
- BAYA-LAFFITE N., COINTET J-P., « Cartographier la trajectoire de l'adaptation dans l'espace des négociations sur le climat : changer d'échelle, réduire la complexité », dans *Réseaux*, n° 188, p. 162
- BECK S., BURLESON E., « Inside the system, outside the box : Palau's Pursuit of climate justice and security at the United Nations », dans *Transnational environmental law*, vol. 3, n° 1, 2014, pp. 17-29.
- BELL. D., « Does Anthropogenic Climate Change Violate Human Rights », dans *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 14, n° 2, 2011, pp. 99-124.
- BENOIT E, « Criminalité et justice sans souveraineté dans les camps de réfugiés du HCR : des systèmes de justice parallèle à l'impunité pour le personnel humanitaire », dans *Revue Québécoise de droit international*, hors-série, septembre 2015 « La justice pénale internationale comme projet politique et sélectif », p. 131.
- BETAILLE J., « Des réfugiés écologiques à la protection des déplacés environnementaux : éléments du débat juridique en France » dans *Revue Hommes et Migrations*, n° 1284, 2010, pp. 144-153.
- BETTATI M., « La France et le nouvel ordre humanitaire mondial », dans *Esprit*, 1989, p. 120.
- BETTATI M., « L'usage de la force par l'ONU » dans *Pouvoirs*, 2004/2, n° 109, pp. 111-112.
- BETTATI M., « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », dans *Outre-Terre*, 2007/3 (n° 20), pp. 381-389.
- BETTATI M., « Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés HCR », dans *Pouvoirs*, n° 144, janvier 2013, pp. 91-111.
- BIERMANN F., BOAS I., « Preparing for a Warmer World : Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees », dans *Global Environmental Politics*, n° 10, 2010, pp. 60-88.

- BILAK A., SHAIL A., « Le déplacement interne au-delà de 2018 et le chemin restant à parcourir », dans *Revue Migrations Forcées*, n° 59, 2008, p. 50.
- BLACK R., BENETT S., THOMAS S., « Migration as adaptation », dans *Nature* n° 478, pp. 447–449, 2011.
- BLANCHARD E., RODIER C., « Crise migratoire : ce que cachent les mots », dans *Plein droit*, vol. 111, no. 4, 2016, p. 4.
- BOUCHET-SAULNIER F., « Cent cinquante ans de réalisations normatives Droit de Genève, droit de La Haye, droit humanitaire » dans *Questions internationales*, 2012, n° 56, p. 36.
- BOUSTANY K., « Intervention humanitaire et intervention d'humanité évolution ou mutation en Droit International ? », dans *Revue Québécoise de droit international*, volume 8-1, 1993, p. 104.
- BRADLEY M., « The IOM : Gaining Power in the Forced Migration Regime », dans *Revue canadienne sur les réfugiés*, 2017, p. 100.
- BRIGGS C.M., « Climate Security, Risk Assessment and Military Planning », dans « *International Affairs* », 88 (5), 2012, pp. 1049-1064.
- BRUDERLEIN C., « De la coutume en droit international humanitaire », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 792, décembre 1991, p. 614.
- BUGNON F., « Droit de Genève et droit de la Haye », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, décembre 2001, vol. 83, n° 844, p. 902.
- BURRIEZ D., « Les défis de la détermination du statut de réfugié par le HCR », dans *La Revue des droits de l'Homme*, 20 janvier 2022. Article consulté en ligne le 26 septembre 2022, p. 5.
- CAILLOSSE J., HARDY J., « Droit et modernisation administrative », dans *La Documentation française*, 2000, p. 22.
- CAMBREZY L., « Camps de réfugiés et environnement au Kenya : Enjeux et contradictions », dans *Populations réfugiées : De l'exil au retour*, IRD Éditions, Marseille, 2001, p. 218.
- CASALIN D., « Les principes directeurs devant les cours internationales des droits de l'homme », dans *Revue Migrations Forcées*, n° 59, octobre 2018, p. 43.
- CASTANEDA J., « Valeurs juridiques des résolutions des Nations Unies », dans *Recueil de cours de l'Académie de droit international*, 1970, p. 216.
- CAUBET C., « Le droit international en quête d'une responsabilité pour les dommages résultant d'activités qu'il n'interdit pas », dans *AFDI*, volume 29, 1983, p. 99
- CHEVALLIER J., « L'intérêt général dans l'administration française », dans *Revue internationale des sciences administratives*, 1975, vol. XLI, n° 4, pp. 325-350.

CHEVALLIER J., LOSCHAK D., « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », dans *Revue française d'administration publique*, n° 24, oct-déc. 1982, p. 679.

CHEVALLIER J., « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », dans *Revue du droit public et de la science politique*, 1998, pp. 659-714.

CHEVALLIER J. « L'obligation », dans *Archives de philosophie du droit*, Dallos, Tome 44, 2000, pp. 179-194.

COHEN S., « ONG et altermondialistes : un même combat ? », dans *L'économie politique*, vol. n° 25, no. 1, 2005, pp. 91-95.

COICAUD J-M, « Réflexions sur les organisations internationales et la légitimité internationale : contraintes, pathologies et perspectives », dans *Revue internationale des sciences sociales*, 2001/4 (n° 170), pp. 577-580.

COURNIL C., MAZZEGA P., « Catastrophes écologiques et flux migratoires : Comment protéger les réfugiés écologiques ? » dans *Revue européenne de droit de l'environnement*, n° 4, décembre 2006, pp. 417-427.

COURNIL C., « Les réfugiés écologiques : quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s) », dans *Revue du droit public*, n° 4, 2006, pp. 1035-1065.

COURNIL C., « L'émergence d'un droit des personnes déplacées internes », dans *Revue québécoise de droit international*, vol. 22, n° 1, 2009, p. 6

COURNIL C., « Les réfugiés environnementaux : enjeux et questionnements autour d'une catégorie émergente », dans *Migrations Société*, vol. 128, no. 2, 2010, p. 71.

COURNIL C., « Émergence et faisabilité des protections en discussion sur les "réfugiés environnementaux" », dans *Revue Tiers Monde*, vol. 204, no. 4, 2010, pp. 35-54.

COURNIL C., « Les mobilités humaines liées aux changements climatiques : de la négociation internationale aux perspectives de coopération », dans *Revue Droit de l'environnement*, Victoires édition, 2016, p. 61.

COURNIL C., « L'inadaptation du droit international des réfugiés face aux migrations environnementales et climatiques », dans *L'Observateur des Nations Unies*, 2017, pp.97-117.

COURNIL, C. PERRUSO C., « Réflexions sur l'humanisation des changements climatiques et la climatisation des droits de l'Homme. Émergence et pertinence », dans *Revue des droits de l'Homme*, n° 4, juin 2018, p. 2.

COURNIL C., « Les 'déplacés climatiques', les oubliés de la solidarité internationale et européenne. De la gouvernance au contentieux », dans *La Revue des droits de l'homme*, n° 22, 2022.

COURNIL C., Notre Affaire A Tous, DZIUMAK M., BIRCHEN U., MOUGEOLLE P., « *Amicus curiae* présenté auprès de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'Homme dans l'affaire *Cláudia Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres Défendeurs*, requête n° 39371/20 », dans *La Revue des droits de l'homme*, 2023, consulté en ligne le 30 septembre 2023.

- CREPEAU F. « L'impératif renouvellement du Droit International des réfugiés » dans *Revue québécoise de droit international*, volume 8-1, 1993, p. 61.
- CRETOIS P., ROZA S., « De l'intérêt général : introduction », dans *Astérior*, n°17, 2017.
- CRISP J., "Refugees, Persons of Concern, and People on the Move: The Broadening Boundaries of UNHCR", dans *Canada's Journal on Refugees*, n° 46, 2009, p. 76.
- CUNLIFFE A., "The refugees' crises: a study of the United Nations High Commission for Refugees" dans *Political Studies*, 1995, p. 278.
- DAELMAN K., PREZAS I., « L'administration de collectivités territoriales par les Nations Unies. Étude de la substitution de l'organisation internationale à l'État dans l'exercice des pouvoirs de gouvernement, 2012 (Bibliothèque de l'Institut des hautes études internationales de Paris) », dans *Annuaire français de droit international*, volume 59, 2013. pp. 686-687.
- DAHAN A, AYKUT S, BUFFET C., VIARD-CRETAT A., « Les leçons politiques de Copenhague Faut-il repenser le régime climatique ? », dans *Koyré Climate Series*, n° 2, Février 2010, p 40.
- DE FROUVILLE O., « Une conception démocratique du droit international », dans *Revue européenne des sciences sociales*, 2001, p. 143.
- DE FROUVILLE O., « Après l'adoption des pactes des Nations Unies : vers une gouvernance mondiale des migrations ? », dans *Droits Fondamentaux*, n° 17, janvier 2019 — décembre 2019, p. 5.
- De VISSCHER C., « Coutume et traité en droit international public », dans *Revue Générale de Droit international public*, tome LVIII, 1955, p. 355.
- DEMPSTER H., OBER K, « New Zealand's "Climate Refugee" Visas: Lessons for the Rest of the Worldby », dans *Center for Global Development*, janvier 2020.
- DE PRYCK K., « Le GIEC dans tous ses états », dans *La vie des idées*, 28 janvier 2020.
- DELEUIL T., « The common but Differentiated Responsibilities Principle: Changes in continuity after the Durban conference of the parties », dans *Review of European Community & International Environmental Law*, 2012, n° 21, 2012, pp. 271-299.
- DESGRANDCHAMPS M. — L., « Revenir sur le mythe fondateur de Médecins sans frontières : les relations entre les médecins français et le CICR pendant la guerre du Biafra (1967-1970) », dans *Relations internationales*, 2011/2 (n° 146), p. 99.
- DORSOUMA A-H, BOUCHARD M-H, « Conflits armés et environnement », dans *Développement durable et territoires*, Dossier 8, 2006.
- DROEGE C., « Transferts de détenus — Cadre juridique, non-refoulement et défis contemporains », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 90, n° 871, 2008.
- DUHAUTOY F., « Tuvalu, vers une nouvelle forme juridique des États ? », dans *Comparative Law Journal of the Pacific - Journal de Droit Comparé du Pacifique*, n° 21, 2015, p. 54.

DUPUY R.-J., « L'action humanitaire », dans « *Dialectique du droit international : souveraineté des États* », communauté internationale et droits de l'humanité, Paris, Pedone, 1999, p. 251.

ELIE J., « The Historical Roots of Cooperation Between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration, Global Governance », vol. 16, No. 3, International Migration (July-Sept. 2010), p. 349.

ELIE J., « Interactions et filiations entre organisations internationales autour de la question des réfugiés (1946-1956) », dans *Relations internationales*, vol. 152, no. 4, 2012, p. 39.

ENTZINGER H., J. JÄGER, F. GEMENNE, « Le projet EACH-FOR », dans *Hommes & migrations*, n° 1284, 2010, p. 8.

ESTEVE A., L. MAERTENS L., « Introduction. Environnement, climat, défense et sécurité : un agenda en transformation », dans *Les Champs de Mars*, vol. 35, no. 2, 2020, p. 11.

ESTEVE E., « Preparing the French Military to a Warming World : Climatization through Riskification », dans *International Politics*, 58 (4), 2021, pp. 600-618.

FAIST T., « Migrants as Transnational Development Agents : An Inquiry into the Newest Round of the Migration-Development Nexus », dans *Population, Space and Place*, 1-14, 2008, pp. 21-42.

FAN L., KREBS H., « Regional organizations and humanitarian action : the case of ASEAN », dans *Humanitarian Policy Group*, 2014, p. 4.

FELLI R., « Justice globale pour les réfugié-e-s climatiques ? » dans *Revue Asylon(s)*, n° 6, novembre 2008.

FERRIS E., « Evaluer l'impact des Principes: une tâche inachevée » dans *Revue des migrations forcées*, n° 10, décembre 2008, pp. 10-11.

FORNALE E., DOEBBLER F.-J. C., « UNHCR and protection and assistance for the victims of climate change », dans *The Geographical Journal*, vol. 183, n° 4, décembre 2017, pp. 329-335.

FRÉSIA M., « Une élite transnationale : la fabrique d'une identité professionnelle chez les fonctionnaires du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés », dans *Revue européenne des migrations environnementales*, vol. 25, n° 3, 2009, pp. 170-179.

GEIGER M., PECOUD A., « International Organisations and the Politics of Migration », dans *Journal of Ethnic and Migration Studies*, n°40, 2014, pp. 865-887.

GOODWIN-GILL S., « Non-refoulement and the new asylum seekers », dans *Immigration and nationality law review*, 1988, p. 388.

GOREAU PONCEAUD A., « À demeure en exil ? Être réfugié tamoul sri-lankais au Tamil Nadu », dans *Carnet de recherche*, n° 7, 2014.

GONZALEZ M.P., « Les organisations internationales et le droit de la responsabilité » dans *RGDIP*, 1988-1, p. 70.

- GUIVARCH C., TACONET N., « Inégalités mondiales et changement climatique », dans *Revue de l'OFCE*, 2020, p. 56.
- HAASNOOT M., LAWRENCE J., MAGNAN A., « Pathways to Coastal Retreat », dans *Science*, n°372, 2021, pp. 1287–90.
- HABTE B., KWEON Y-J, « Répondre au déplacement interne », dans *Revue Migrations Forcées*, numéro 59, octobre 2018, p. 40.
- HALL N., « Moving beyond Its Mandate? UNHCR and Climate Change Displacement », dans *Journal of International Organization Studies* 4, no. 1, 2013, pp. 95-98.
- HALL N., « Money or mandate? Why international organizations engage with the climate change regime », dans *Global Environmental Politics*, volume 15 (2), mars 2015, pp. 79-97.
- HARDCASTLE R. J., A. CHUA, « Assistance humanitaire : pour un droit à l'accès aux victimes des catastrophes naturelles », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 1998, n° 832.
- HAUTEREAU-BOUTONNET M., « Quel droit face au changement climatique ? » dans *Revue Dalloz*, 2015, pp. 2241-2312.
- HERRERA J., « L'ONU à l'ère Trump, Populismes », dans *Les Carnets du Centre d'Analyse de Prévision et de Stratégie #25* — Printemps 2018, p. 53.
- HESSOU T., BARTENSTEIN K., « Le principe de responsabilité commune, mais différenciée et les déplacés climatiques en Afrique : un partage du fardeau avec les pays riches ? », dans *Cahiers de Droit*, vol. 55, 2014, p. 295.
- HOEHTKER D., « L'OIT, les normes et l'histoire », dans *Revue internationale de droit économique*, vol. xxxiii, no. 4, 2019, p. 479.
- HUNTER D., « Human rights implications for climate change negotiations » dans *Oregon Review of International Law*, vol. 11, n° 2, 2009, p. 337.
- IMBERT L., « Premiers éclaircissements sur la protection internationale des migrants climatiques », dans *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, 2020.
- INDER C., « Le rôle du HCR après le Pacte mondial sur les réfugiés », dans *Droits Fondamentaux*, n° 17, janvier 2019 — décembre 2019, p. 5.
- KARATANI R., « How history separated refugee and migrant regimes », dans *International Journal of Refugee Law*, vol. 17 (3), 2005, p. 520.
- KÄLIN W., « Des principes Nansen à l'Initiative Nansen », dans « *Revue Migrations forcées* », 2012.
- KINCHIN N., « The Implied Human Rights Obligations of UNHCR », dans *International Journal of Refugee Law*, 2016, vol. 28, n° 2, pp. 251-275.
- KLEIN R., MOHNER A., « The Political Dimension of Vulnerability : Implications for the Green Climate Fund », dans *IDS Bulletin*, vol. 42, 2011, pp. 15-22.
- KLEIN P., « Les articles sur la responsabilité des organisations internationales : quel bilan tirer des travaux de la CDI ? », dans *Annuaire français de droit international*, vol. 58, 2012, p. 12.

- KITOTO O., ARNOLD P., « Réchauffement climatique et migration vers les rives du lac Tchad », dans *Migrations Société*, vol. 163, n° 1, 2016, pp. 149-166.
- KOLB R., « La bonne foi en droit international public », dans *Revue belge de droit international public*, Éditions Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 682.
- KOLB R., « Du domaine réservé -Réflexion sur la théorie de la compétence nationale » dans *Revue Général de Droit international public*, Tome CX-110-2006, pp. 597-630
- KOLMANNSSKOG L., « Climate change, human mobility, and protection: initial evidence from Africa », dans *Refugee survey Quarterly*, vol. 29, n° 3, p. 112
- LASSAILLY-JACOB V., CAMBREZY L., « Du consensus de la catastrophe à la surenchère médiatique », dans *Revue Tiers Monde*, vol. 204, no. 4, 2010, pp. 7-18.
- LASSAILLY-JACOB V., GONIN P., « Les réfugiés de l'environnement », dans *Revue Européenne des Migrations internationales*, volume 18, n° 2, pp. 139-160.
- LAVALLEE S. « Le principe des responsabilités communes, mais différenciées à Rio, Kyoto et Copenhague : essai sur la responsabilité de protéger le climat » dans « *Études internationales*, volume 41, n° 1, 2010, pp 51-78.
- LAVALLEE S., MALJEAN-DUBOIS S., « L'accord de Paris : fin de la crise du multilatéralisme climatique ou évolution en clair-obscur ? » dans *Revue juridique de l'environnement*, 2016/1, p.19.
- LAVIEILLE J-M, « L'assistance écologique » dans *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n° 4, 2006, p. 402.
- LAVOINNE Y., « Médecins en guerre : du témoignage au “tapage médiatique” (1968-1970) », dans *Le Temps des médias*, vol. 4, no. 1, 2005, p. 118.
- LE BRAS H., « Réfugiés climatiques », dans *Les Carnets du Centre d'Analyse de Prévision et de Stratégie* n° 25 — Printemps 2018, p. 189.
- LEBEN C., CARON D., « Vers un droit international des catastrophes ? », dans *Revue internationale de droit comparé*, Martinus Nijhoff publishers, Académie de droit international, 2001, p. 34.
- LIAGRE R., DUMONT F., « Sangatte : vie et mort d'un centre de “réfugiés” », dans *Annales de géographie*, vol. 641, no. 1, 2005, p. 97.
- LIMON M., « Human rights obligations and accountability in the face of climate change », dans *Georgia journal of international and comparative law*, vol. 38, 2009-2010, pp. 571- 572.
- LISTER M., « Climate change refugees », dans *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2014, pp. 618-634.
- LOCHAK D., « 1938 : le monde ferme ses portes aux réfugiés », dans *Plein droit*, n° 111, décembre 2016, pp. 39-43.

MC ADAM J., « Why a climate change displacement treaty is not the answer », dans *International Journal of Refugee Law*, vol. 23, mars 2011, p. 20

Mc ADAM J., « Disappearing States', Statelessness and Relocation », dans *Climate Change, Forced Migration and International Law*, Oxford Academic, 24 mai 2012, pp 119-160.

Mc ADAM J., « Relocation and Resettlement from Colonisation to Climate Change : The Perennial Solution to Danger Zones », dans *London Review of International Law*, Volume 3, Issue 1, March 2015, p. 93-95.

Mc ADAM J., « From the Nansen Initiative to the platform on disaster displacement: shaping international approaches to climate change, disasters and displacement », dans *UNSW Law Journal Volume*, 39 (4), 2016, p. 1532.

MC NAMARA K, GIBSON C. « Conceptualizing discourses on environmental refugees at the United Nations », dans *Population and Environment: A Journal of Interdisciplinary Studies*, 29, 2007, p. 16.

McNAMARA K., GIBSON C., « Mobilité humaine et changement environnemental : une analyse historique et textuelle de la politique des Nations Unies », dans *Cultures & Conflits*, n° 88, 2012, p. 50

MAERTENS L., « Le défi de la sécurité environnementale à l'ONU », *Ceriscope*, Sciences Po, 2014.

MAERTENS L., « Le changement climatique en débat au Conseil de sécurité de l'ONU », dans *Revue internationale et stratégique*, vol. 109, no. 1, 2018, pp. 105-114.

MAERTENS L., M. LOUIS, « Des stratégies de changement dans les organisations internationales : une analyse comparée du HCR et de l'OIT », dans *Revue Études internationales*, volume 45, n° 2, juin 2014, pp. 183–206.

MAERTENS L., M. LOUIS, « Quand les organisations internationales se mettent au vert — Acteurs, instruments et effets de l'appropriation de la question internationale », dans *Revue Études internationales*, volume XLVII, n° 1, mars 2016.

MALJEAN-DUBOIS S., « Le principe des responsabilités communes, mais différenciées dans le régime international du climat », dans *Les Cahiers de droit*, Québec, volume 55, n° 1, mars 2014, pp. 83-112.

MALJEAN-DUBOIS S., « La 22 COP de Marrakech, une conférence d'étape avant les prochaines échéances », dans *Revue Énergie-environnement-infrastructures : actualité, pratiques et enjeux*, 2017, p. 8.

MALJEAN-DUBOIS S., « A quand un contentieux interétatique sur les changements climatiques ? », dans *Questions of International Law*, 2021, p. 27

MARGUENAUD J-P, PRIEUR M., MONEDIAIRE M., BETAILLE J., GOUGUET J-J, LAVIEILLE J-M, NADAUD S., ROETS D., DROBENKO B., « Projet de Convention relative au statut international des déplacés environnementaux », dans *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, 2008, pp. 381-393.

MARTIN S., « Climate Change, Migration, and Governance », dans *International Migration*, vol. 16, n° 3, 2010, pp. 408-410.

MATEO A., « Le rôle de l'OIM dans la mise en œuvre du pacte mondial sur les migrations », dans *Droits Fondamentaux*, n° 17, janvier 2019 — décembre 2019, p. 3.

MAURICE F., « L'ambition humanitaire », dans *RICR*, vol. 74, 1992, p. 383.

MAYER B., « Pour en finir avec la notion de “réfugiés environnementaux” : critique d'une approche individualiste et universaliste des déplacements causés par des changements environnementaux », dans *Revue Internationale de Droit et Politique du Développement Durable*, n° 7, 2011, pp. 33-60.

MAYER B., « Human Rights in the Paris Agreement », dans *Climate Law*, vol. 6, n°1-2, 2016, pp. 109-117.

METHMANN C., OELS A., « From fearing to empowering climate refugees : Governing climate-induced migration in the name of resilience » dans *Security Dialogue*, vol. 46, n° 1, *Special issue on Resilience and (in) security*, 2015, pp. 55-56.

MICHELOT A., « Principe de responsabilité commune, mais différenciée (§ 15) », dans *Revue juridique de l'environnement*, vol. 37, no. 4, 2012, p. 633.

MITCHELL R. B., « Regime Design Matters : Intentional Oil Pollution and Treaty Compliance », dans *International Organizations*, 1994, pp. 425-458.

MOINE A., « Les implications des migrations climatiques sur la souveraineté des États », dans *VertigO*, vol. 18, numéro 1, 2018.

MOREL M., DE MOOR N., « Migrations climatiques : quel rôle pour le droit international ? », dans *Cultures & Conflits*, n° 88, 2012.

MORRIS T., « IOM : Trespassing on others' humanitarian space ? », dans *Forced Migration Review*, n° 22, 2005, p. 43.

MORRIS T., « UNHCR, IDP's and clusters », dans *Forced Migrations Review*, n° 25, 2006, pp. 54-55.

MOUTTAKI S. K., « La coutume internationale : sujets de droit, consentement et formation de la norme coutumière », dans *Revue de droit d'Ottawa*, 35 :2, 2004, p. 270.

MULLER B., « Comment rendre le monde gouvernable sans le gouverner : les organisations internationales analysées par les anthropologues », dans *Critique internationale*, n° 54, 2012, p. 12.

MYERS N., « Environmental Refugees: a growing phenomenon of the 21st century », dans *Philosophical Transactions of the Royal Society of London B*, Vol 357, No. 14, 2002.

NASH S., « From Cancun to Paris: An Era of Policy Making on Climate Change and Migration », Istanbul Policy Center, Sabanci University, Research Group Climate Change and Security, CliSAP, Universität Hamburg, dans *Global Policy*, volume 9, 2018, pp. 57-73.

NÉRON, P-Y., « Peuples autochtones et enjeux d'éthique publique, Penser la justice climatique » dans *Revue Éthique Publique*, vol. 14, n° 1, 2012.

NORODOM A-T, LAGRANGE P., « Travaux de la Commission du droit international (65e session) et de la sixième commission (68e session) », dans *Annuaire français de droit international*, volume 59, 2013. pp. 127-159

OBREGON GIESEKE H., « La protection des migrants selon le droit international humanitaire », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, volume 99, Sélection française 2017, p. 97.

OCHARD P., « Mettre en œuvre les Principes directeurs au niveau domestique », dans *Revue Migrations Forcées*, n° 59, 2008, p. 11.

OELS A., OELS, CARVALHO A., « Who is afraid of « climate refugees » ? How the construction of climate change in media and politics shapes the discursive space for policymaking », dans I. NEVERLA, MS SCHÄFER, « *Klimawandel in den Medien : Kommunikationswissenschaftliche Perspektiven* ». Wiesbaden. VS-Verlag, pp. 253-276.

OLLITRAULT S., « De la sauvegarde de la planète à celle des réfugiés climatiques : l'activisme des ONG », dans *Revue Tiers Monde*, 2010/4 (n° 204), pp. 19-34.

ORIANNE P., « L'interdisciplinarité : théorie d'une pratique ou pratique d'une théorie ? », dans *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, Université Saint-Louis, Bruxelles, vol. 1, 1983, p. 48.

PECOUD A., « La bonne gouvernance des frontières ? », dans *Plein droit*, n° 87, décembre 2010, *Sur le front des frontières*, UNESCO, division des sciences sociales, de la recherche et des politiques.

PECOUD A., « De la 'gestion' au contrôle des migrations ? Discours et pratiques de l'Organisation internationale pour les migrations », dans *Critique internationale*, n° 76, 2017, p. 99.

PECOUD A., « What do we know about the International Organization for Migration? » dans *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2018.

PECOUD A. « L'ONU face aux migrants : une mission inaboutie ? », dans *Revue d'histoire critique, Cahiers d'histoire*, n°142, 2019, pp. 79-81.

PELLET A., « Les articles de la CDI sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Suite - et fin? », dans *Annuaire français de droit international*, vol. 48, 2002, p. 1

PELLET A., « L'adaptation du droit international aux besoins changeants de la société internationale », dans *RCADI*, tome 329, 2007, pp. 9-47

PERRINGS C., « Resilience and sustainable development », dans *Environment and Development Economics*, n° 11, 2006, pp. 417-427.

PERRUCHOUD R., « L'Organisation internationale pour les Migrations », dans *Annuaire français de droit international*, vol. 33, 1987. p. 515.

PERRUSO C., « Perspectives d'humanisation des changements climatiques : Réflexions autour de l'Accord de Paris », dans *Revue Droits fondamentaux*, 2016.

PERRUSO C., « L'affirmation d'un droit à un environnement propre, sain et durable, universel », dans *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, 2021.

PERRUSO C., « L'insuffisance de l'action climatique à l'origine de violations de droits de l'Homme. Notes sur l'affaire *Torrès* devant le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies », dans *Revue juridique de l'environnement*, vol. 48, n°3, 2023, pp. 569-584.

PETITEVILLE F., « Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ? », dans *Gouvernement et action publique*, vol. 5, n°3, 2016, pp. 123-129.

PETITEVILLE F., « La politisation résiliente des organisations internationales », dans *Critique internationale*, vol. 76, no. 3, 2017, pp. 9-19.

PIGUET E., A. PECOUD, P. de GUCHTENEIRE, « Changements climatiques et migrations : quels risques, quelles politiques ? » dans *L'Information géographique*, vol. 75, no. 4, 2011, pp. 86-87.

PLOUFFE-MALETTE K., « Le système des Nations Unies : au cœur de la gouvernance mondiale », dans *Revue québécoise de droit international*, numéro hors-série, décembre 2021, p. 41.

PORTE M., « L'action publique pour les déplacés environnementaux », dans *Les études du Lab'R*, Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés, Janvier 2020, p. 20.

PRIEUR M. et al., « Projet de Convention relative au statut international des déplacés environnementaux », dans *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, 2008, n°4, p. 380 (actualisé ultérieurement en 2010 et en 2013).

QUENAULT B., « De Hyōgo à Sendai, la résilience comme impératif d'adaptation aux risques de catastrophe : nouvelle valeur universelle ou gouvernement par la catastrophe ? », dans *Développement durable et territoires*, Vol. 6, n°3, décembre 2015.

RAIMANA L. M. H., « L'apatride climatique et la disparition d'État dans le Pacifique Sud », dans *Revue juridique polynésienne*, 15, 2009, p. 79.

RENET S., « Vivre dans un monde plus sûr », dans *Cultures & Conflits*, n°75, 2009, p.37.

Revue trimestrielle de l'Institut d'Études Démographiques, *Population*, « Le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes », 9^e année, n°1, 1954. pp. 111-120.

RINGELHEIM J., « Droit, contexte et changement social », dans *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2013/1, volume 70, p. 157

SACRISTE G., VAUCHEZ A., « Les bons offices du droit international : la constitution d'une autorité non politique dans le concert diplomatique des années 1920 », dans *Critique internationale*, 2005/1, n°26, p.111.

SAECHO T., « Natural Disasters and the Responsibility to Protect: From Chaos to Clarity » dans *Brooklyn Journal of International Law*, n°2, 2007, p. 696.

SAUNIER P-Y, « Les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940 : projets et ingénierie de la convergence et de la différence », dans *Genèses*, vol. 2, n° 71, 2008, p. 8.

SCALETTARIS G., « Enquête auprès du siège du HCR : données empiriques et premières réflexions », dans *REVUE Asylon(s)*, n°2, octobre 2007, Terrains d'ASILES.

- SCHADE J., « Les migrants des politiques climatiques: nouveaux défis face aux déplacements générés par le changement climatique », dans *Cultures & Conflits*, 2012.
- SCHAFFER G., GINSBURG T., “The Empirical Turn in International Legal Scholarship”, dans *American Journal of International Law*, Vol. 106, p. 1, January 2012, Minnesota Legal Studies Research Paper No. 12-09.
- SCHEMPER L., « La prévention des catastrophes naturelles et les organisations internationales du temps de la SDN au lendemain de la guerre froide : quelle place pour l’environnement ? », dans *Études internationales*, volume 47, numéro 1, mars 2016, pp. 29–55.
- SCHU A., « Donald Trump : déconstructeur en chef de l’ordre libéral international », dans *Politique américaine*, 2021/2 n° 37, pp. 17-38.
- SHURKE A., « The Environmental Refugee: A New Approach », dans *Ecodecision*, Montréal, n° 2, September 1991, pp. 73-74.
- STABINSKY D., HOFFMAISTER J-P, « Establishing institutional arrangements on loss and damage under the UNFCCC : the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage », dans *International Journal of Global Warming*, vol. 8-2, 2015, p. 305.
- SUR S., « Acteurs et figurants : le monde s’ennuie » dans *Questions internationales*, n°63, septembre-octobre 2013.
- SZUREK S., « La responsabilité de protéger : du principe à son application. Quelques remarques sur les enjeux du law making process en cours », dans *AFRI*, Volume XII, 2011, p. 3.
- TACHE P., ZIMMERMANN H., BRISSON G., « Pratiquer l’interdisciplinarité en droit : l’exemple d’une étude empirique sur les services de placement », dans *Les Cahiers de droit*, 2011, p. 52.
- TASSIN E., « Philosophie /et/ politique de la migration », dans *Raison publique*, 2017/1, n°21, pp. 197-215.
- TAXIL B., « Les réclamations de particuliers contre les opérations de paix onusiennes : les défaillances du système à la lumière de l’affaire du choléra » dans *AFDI*, 2016, pp. 239-248.
- THOUVENIN J-M., « Genèse de l’idée de responsabilité de protéger », dans *La responsabilité de protéger*, SFDI, Pedone, 2008, p. 25.
- TORELLI M., « De l’assistance à l’ingérence humanitaire ? », dans *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, mai-juin 1992, n° 795, pp. 238-258.
- TROMBETTA M., « Environmental Security and Climate Change : Analysing the Discourse », dans *Cambridge Review of International Affairs*, 21 (4), 2008, pp. 585-602.
- TÜRK V., « Dispositions temporaires de protection visant à combler un vide du régime de protection », dans *Revue Migrations Forcées*, vol. 49, 2015, p.40.
- VALTICOS N., « Cinquante ans d’activité normative de l’OIT », dans *Revue internationale du travail*, 1969, vol. 100, p. 229.

VAN HEUVEN GOEDHART G-J, « People Adrift », dans *Journal of International Affairs*, vol. VII, n°1, 1953, pp. 10-11.

VENTURINI T, GEMENNE F, SEVERO M, « Des migrants et des mots : Une analyse numérique des débats médiatiques sur les migrations et l'environnement », dans *Cultures & Conflits*, n°88, 2012, pp. 133-156.

VIRALLY M., « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », dans *AFDI*, vol. 2, 1956. p. 83.

VIRALLY M. « L'organisation mondiale », dans *Revue française de science politique* », 24^e année, n°2, 1974. pp. 369-372.

VIRALLY M., « Le rôle des organisations internationales dans l'atténuation et le règlement des crises internationales » dans *Politique étrangère*, n°6, 1976, 41^e année. p. 540.

VLASSOPOULOS C-A, "Competing definition of climate change and the post-Kyoto negotiations", dans *International Journal in Climate Change Strategies and Management*, 1-4, 2012, pp. 104-119.

VLASSOPOULOS C-A, « Des migrants environnementaux aux migrants climatiques : un enjeu définitionnel complexe », dans *Cultures & Conflits*, n°88, hiver 2012

WALKER P., « Les victimes de catastrophes naturelles et le droit à l'assistance humanitaire : point de vue d'un praticien », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 1998, p. 832.

WEIKMANS R., « Dimension éthique de l'allocation du financement international de l'adaptation au changement climatique », dans *Vertigo*, volume 16, n°2, septembre 2016.

WILLIAMS A., « Turning tide : Recognizing Climate Change Refugees in International Law », dans *Law and policy*, 30 (4), 2008, pp. 502-529.

WIHTOL DE WENDEN C., « La crise de l'asile », dans *Hommes et Migrations*, n°1238, juillet-août 2002, p. 8.

WIHTOL DE WENDEN C., « Le pacte de Marrakech, vers une nouvelle architecture de gouvernance des migrations après les deux pactes ? », dans *Droits Fondamentaux*, n° 17, janvier 2019 – décembre 2019, p. 5.

WOOD T., « The role of free movement agreements in addressing climate mobility, Climate crisis and displacement, from commitment to action », dans *Forced Migration Review*, n° 69, mars 2022, pp. 62-64.

ZICKGRAF C., « The fish migrate and so must we : the relationship between international and internal environmental mobility in a a senegalese community », dans *Journal of international relations*, Bratislava University, EDGE H2020 Program, p. 12.

F. Contributions aux ouvrages collectifs, mélanges

ABI-SAAB G., « Diplomatie multilatérale et développement du droit international – Le rôle des résolutions de l'Assemblée générale », dans *Mélanges J. Siotis*, Bruxelles, 1995, p. 88.

AUBIN L., « Chapitre 6 – La sécurité humaine et le HCR » dans G. DEVIN, *Faire la paix*, Presses de Sciences Po, 2009, p. 162.

AUST H-P, RIEMER L., « A Human Rights Due Diligence Policy for IOM ? » dans M. BRADLEY, C. COSTELLO, A. SHERWOOD, *IOM Unbound ? Obligations and Accountability of the International Organization for Migration in an Era of Expansion* », Cambridge University Press, 15 juin 2013, pp. 90-120.

BAILLAT A, TRAORE CHAZAL NOEL M., « Chapitre 5 : Anticiper et gérer les migrations dans le contexte des changements climatiques », dans N. REGAUD, B. ALEX, F. GEMENNE, *La guerre chaude*, Les presses de Sciences Po, mars 2022, pp. 92-93.

BARBERIS J-A, « La coutume est-elle une source de droit international ? », dans M. VIRALLY, *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement*, Paris, Éditions A. Pédone, 1991, p. 43.

BETTATI M., « Un droit d'ingérence humanitaire », dans M. BETTATI, B. KOUCHNER, *Le devoir d'ingérence : peut-on les laisser mourir ?* Denoel, 1987, pp. 25-27.

BOISSON DE CHAZOURNES L., « Le droit international au chevet de la lutte contre le réchauffement planétaire : éléments d'un régime », dans *Mélanges en l'honneur du Professeur H. Thierry*, Pedone, Paris, 1998, pp. 43-55.

BODANSKY D., « Prologue to the Climate change convention » dans MINTZ, I., LEONARD, J. (dirs.), *Negotiating climate change. The inside story of the Rio Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994, pp. 45-74.

CAZALA J., « Le soft law international : entre inspiration et aspiration », dans I. HACHEZ et al. (dirs.), *Les sources du droit revisités*, vol. 1, Anthémis, Limal, 2012, pp. 17-54.

CERNEA M., « Risks, Safeguards and Reconstruction: A Model for Population Displacement and Resettlement », dans M. CERNEA, M. MC DOWELL, *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees*, Washington, Banque Mondiale, Brookings Institution, 2003.

CHARTIER D., OLLITRAULT S., « Les ONG d'environnement dans un système international en mutation : des objets non identifiés ? », dans C. AUBERTIN (dir.), *Représenter la nature ? ONG et Biodiversité*, IRD éditions, 2005, p. 17.

CHAUMONT C., « La signification du principe de spécialité des organisations internationales », dans *Mélanges H. Rolin*, Pedone, 1964, pp. 55-66

CHEVALLIER J., « Mondialisation du droit ou droit de la mondialisation ? », dans C.-A. MORAND (dir.), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruylant, Paris, 2001, pp. 37-61.

CHEVALLIER J., « La gouvernance et le droit », dans *Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, pp. 189-207, 2005, p. 195.

CHETAİL V., « Les relations entre le droit de l'extradition et le droit des réfugiés : étude de l'article 1F(b) de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 » dans V. CHETAİL, C. LALY-

CHEVALIER (dir.), *Théorie et pratique de l'exclusion du statut de réfugié*, pp. 65-91, Bruylant, Bruxelles, 2014.

CHEVALIER E., « Beyond isolated Atlantises in an infinite ocean: Replacing the climate change and migration nexus in the context of territorial networks in the South Pacific », dans F. GESING, J. HERBECK, S. KLEPP, *Denaturalizing Climate: Change: Migration, Mobilities and Space*, ARTEC Paper n°200, 2017, pp. 66-76.

CIZEL A., « Les États-Unis et le multilatéralisme, histoire d'un désamour permanent », dans B. BADIE (dir.), *Fin du leadership américain ? L'état du monde 2020*, La Découverte, 2019, pp. 110-118.

COLARD-FABREGOULE C., « Disparition d'États insulaires et caractéristiques juridiques de l'État. Sort des populations au regard de la nationalité et du droit des peuples », dans C. COURNIL et C. VLASSOPOULOS (dir.), *Mobilité humaine et environnement du global au local*, Éditions Quae coll. Nature et société, 2015, pp. 69-86.

COLARD-FABREGOULE C., « Les contours de la notion d'intérêt général en droit international public », dans *Liber Amicorum Darcy, Mélanges en l'honneur du Professeur Gilles Darcy*, Bruylant, 2012, p. 71-96.

COMPAGNON D., « Les défis politiques du changement climatique : de l'approche des régimes internationaux à la gouvernance transcalaire globale », dans C. COURNIL, C. FABREGOULE (dir.), *Changements climatiques et défis du droit*, Bruylant, Bruxelles, 2009, pp. 31-49.

COURNIL C., « Les défis du droit international pour protéger les 'réfugiés climatiques' : Réflexions sur les pistes actuellement proposées » dans C. COURNIL, C. FABREGOULE (dir.), *Changements climatiques et défis du droit*, Bruylant, Bruxelles, 2009, pp. 347-348

COURNIL C., « Migrants environnementaux, circulation des normes et réseaux d'acteurs de la gouvernance », dans C. COURNIL et C. VLASSOPOULOS (dir.), *Mobilité humaine et environnement du global au local*, Éditions Quae coll. Nature et société, 2015, pp. 13-30.

COURNIL C., « Les ONG et « l'arme du droit » pour tenir le réchauffement en deçà d'1,5 degrés », dans C. COURNIL (dir.), *La fabrique d'un droit climatique au service de la trajectoire 1,5°C*, Pedone, Paris, 2021, pp. 393-421.

COURNIL C., « L'intégration de l'approche fondée sur les droits de l'Homme dans le régime climat », dans M. TORRE-SCHAUB (dir.), *Bilan et perspectives de l'Accord de Paris*, éditions IRJS, Presse Université Paris I, 2017, p. 46.

COURNIL C., « Affaires Greta Thunberg, Teitiota et Torrès (2019-2020) » dans *Les grandes affaires climatiques*, éditions DICE, Aix-en-Provence, 2020, p. 294.

CREUTZER M., « Aspects de l'interdisciplinarité : essai de reconstitution d'un débat », dans M-A BERTRAND, G. BIBEAU, V. CREVIER, H. DAVID, H. DOUCET, L. GELINEAU, O. GENEST, J. HAMEL, S. KAPILA, D. LAFLAMME, Y. LENOIR, F. LENESMANN, C. MATHURIN, R. MOGER, B. NICOLESCU, *L'interdisciplinarité et la recherche sociale appliquée. Réflexions sur des expériences en cours*, Université de Montréal, Université de Laval, octobre 2002, pp. 7-10.

CULLEN, M. « The IOM as a UN related organisation and the potential consequences for people displaced by climate change », dans S. BEHRMAN, A. KENT (dir.), *Climate refugees : Global, Local and Critical Approaches*, Cambridge University Press, avril 2022, pp. 339-340.

CULLEN M., « The legal relationship between the UN and IOM. What has changed since the 2016 cooperation agreement ? », dans M. BRADLEY, C. COSTELLO, A. SHERWOOD, *IOM Unbound ? Obligations and Accountability of the International Organization for Migration in an Era of Expansion* », Cambridge University Press, 15 juin 2013, pp. 161-184.

DE BRESSON J-J., « Heurs et malheurs de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés », dans *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement : Mélanges Michel Virally*, Pedone, Paris, 1991, p. 148.

DE MOORE N., « Temporary Labour Migration for Victims of Natural Disasters: The Colombia Spain Model », dans LEIGHTON M., SHEN X. and WARNER K. (eds.), *Climate Change and Migration: Rethinking Policies for Adaptation and Disaster Risk Reduction*, n° 15/2011, Publication Series of UNU EHS, April 2011, p. 92.

DEVIN G., « Chapitre 2 : Une fonctionnalité controversée », dans G. DEVIN (dir), *Les organisations internationales*, Armand Colin, 2016, pp. 84-118.

DUPUY J-R, « Coutume sage et coutume sauvage », dans *Mélanges Rousseau*, Pedone, Paris, 1974, p. 85.

ELIE J., « The Historical Roots of Cooperation Between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration », dans *Global Governance*, vol. 16, n° 3, International Migration, 2010, p. 353.

FABREGOULE C., « Les contours de la notion d'intérêt général en droit international public » « L'intérêt général en droit international public », dans *Mélanges en l'honneur du Professeur Gilles Darcy*, Bruylant, 2012, p. 75.

FARBOTKO C., LAZRUS H., « The first climate refugees ? Contesting global narratives of climate change in Tuvalu », dans *Global Environmental Change*, vol. 22, n°2, 2012, pp. 382-390

FORTEAU M., « Le droit applicable en matière de droits de l'homme aux administrations territoriales gérées par des organisations internationales », dans *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2009, pp. 24-26.

GEORGI F., "For the benefit of some: The International Organization for Migration (IOM) and its global migration management" dans *The New Politics of Mobility: Discourses, Actors and Practices of Migration Management*, M. GEIGER, A. PECOUD, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2010, p 56.

HALL N., « How IOM Reshaped Its Obligations on Climate-Related Migration », dans M. BRADLEY, C. COSTELLO, A. SHERWOOD, *IOM Unbound ? Obligations and Accountability of the International Organization for Migration in an Era of Expansion*, Cambridge University Press, 15 juin 2013, pp. 213-234.

HARDT J-N, HARRINGTON C., von LUCKE F., ESTEVE A., SIMPSON N., « Chapter 1 : Introduction : A Framework for Assessing Climate security », dans J-N. HARDT, *Climate*

security in the Anthropocene, The Anthropocene : Politik – Economics – Society – Science, 33, Springer, 2023, pp. 9-11.

HATHAWAY C., FOSTER M., « La possibilité de protection interne/réinstallation interne/fuite interne comme aspect de la procédure de détermination du statut de réfugié », dans E. FELLER, V. TÜRK, et F. NICHOLSON (dir.), *La protection des réfugiés en droit international*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 412.

HOLLING C.S., « Resilience and stability of ecological systems », dans *Annual Review of Ecology and Systematics*, vol. 4, 1973, pp. 1-23.

HOLLING C.S., « Understanding the complexity of economic, ecological and social systems », dans *Ecosystems*, n° 4, 2001, pp. 390-405.

IONESCO D., « L'OIM et la gouvernance des migrations environnementales », dans C. COURNIL et C. VLASSOPOULOS (dir.), *Mobilité humaine et environnement du global au local*, Éditions Quae coll. Nature et société, 2015, pp. 87-106.

KÄLIN W., « Conceptualising Climate-Induced Displacement », dans J. Mc ADAM, *Climate Change and Displacement*, Hart Publishing, 2010, pp.81-103.

LATOUB B., « L'Europe refuge », dans H. GEISELBERGER, *L'âge de la Régression*, Premier parallèle, 2017, p. 3.

LAVAL P.-F., « Les activités opérationnelles, du conseil à l'administration internationale du territoire », dans E. LAGRANGE et J.-M. SOREL (dir.), *Traité de droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, Lextenso éditions, 2013, pp. 766-795.

LEJBOWICZ A., « Chapitre II. Relativité de l'obligation dans les recommandations internationales », dans : « Philosophie du droit international. L'impossible capture de l'humanité », dans A. LEJBOWICZ (dir.), *Fondements de la politique*, Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, 1999, p. 41.

LOESCHER G., MILNER J., « UNHCR and the Global Governance of Refugees » dans A. BETTS, *Global Migration Governance*, Oxford University Press, 2011, p.8.

MAERTENS L., « Le HCR et l'appropriation progressive de l'agenda environnemental », dans C. COURNIL et C. VLASSOPOULOS (dir.), *Mobilité humaine et environnement du global au local*, Éditions Quae coll. Nature et société, 2015, pp. 107-126.

MALJEAN-DUBOIS S., « Au milieu du gué, le mécanisme de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux changements climatiques », dans A-S. TABAU, *Quel droit pour l'adaptation des territoires aux changements climatiques ?* éd. DICE, Confluence des droits, 2017, p. 129.

MAYER B., F. CREPEAU, « Changement climatique et droits de l'homme des migrants », dans C. COURNIL et C. VLASSOPOULOS (dir.), *Mobilité humaine et environnement du global au local*, Éditions Quae coll. Nature et société, 2015, pp. 31-48.

MAERTENS L., BAILLAT A., « Chapter 6 : The partial climatization of migration security and conflict », dans S. AYKUT, J. FOYER, E. MORENA (dir.), *Globalising the climate*

COP21 and the climatisation of global debates, Routledge Advances in Climate Change Research, 2017, pp. 116-134.

MICHELOT A., « À la recherche de la justice climatique ; perspectives à partir du principe de responsabilités communes, mais différenciées », dans C. COURNIL, C. COLARD FABREGOULE (dir.), *Changements climatiques et défis du droit*, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp. 183-212.

MICHELOT A., « Propos conclusifs sur les catastrophes écologiques et le droit : contradiction ou innovation », dans J-M. LAVIEILLE, J. BETAÏLLE, M. PRIEUR, *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit*, Bruylant, Bruxelles, 2012, p. 518.

MILLAN S., « Construction du droit des personnes déplacées internes, victimes de catastrophes naturelles », dans C. COURNIL et C. VLASSOPOULOS (dir.), *Mobilité humaine et environnement du global au local*, Éditions Quae coll. Nature et société, 2015, pp. 49-68.

MONACO R., « Les principes régissant la structure et le fonctionnement des organisations internationales », dans *Cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, vol. 156, 1977-III, pp. 83-225.

MORIN J-F, ORSINI A., « Chapitre 7. Acteurs non étatiques », dans *Politique internationale de l'environnement*, sous la direction de J-F MORIN, A. ORSINI, Presses de Sciences Po, 2015, p. 185.

NOREAU P., « De la force symbolique du droit », dans C. THIBIERGE (dir.), *La force normative. Naissance d'un concept*, Paris, LGDJ/Bruylant, 2009, pp. 137-150.

NOREAU P., « Voyage épistémologique et conceptuel dans l'étude interdisciplinaire du droit », dans P. NOREAU (dir.), *Dans le regard de l'autre*, Montréal, Les Éditions Thémis, 2007, pp.175-178.

PECOUD A., THIOLLET H., « Introduction : the institutions of global migration governance », dans H. THIOLLET, A. PECOUD, *Research Handbook on The Institutions of Migration Governance*, Edward Elgar Publishing, London, 2023, p. 2

PELLET A. « Les raisons du développement du soft law en droit international : choix ou nécessité ? », dans P. Deumier et J.-M. Sorel (dirs.), *Regards croisés sur la soft law en droit interne, européen et international*, LGDJ/Lextenso, Paris, 2018, pp. 177-192.

PATZ. R., THORVALDSDOTTIR S., « Chapter 4 : Drivers of Expenditure Allocation in the IOM: Refugees, Donors, and International Bureaucracy », pp. 86-91, dans M. GEIGER, A. PECOUD, *The International Organization for Migration, The New UN Migration Agency, Critical Perspective*, Palgrave MacMillan, 2016, pp. 75–98.

QUIRICO O., BROHMER J., SZABO M., « States, Climate Change and Tripartite Human Rights », dans *Climate Change and Human Rights. An International and Comparative Law Perspective*, Londres et New York, Routledge, 2015, pp. 8-16.

SCHMITTER P., « Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance », dans C. GOBIN, B. RIHOUX, *La démocratie dans tous ses états*, Bruylant Academia, Louvain-la-Neuve, 2000, p. 51

SEN S., « Paradoxes of the International Regime of Care: the Role of the UNHCR in India », dans S. RANABIR, *Refugees and the State: Practises of Asylum and Care in India, 1947-2000*, New Delhi, Thousand Oaks, 2003, pp. 400-410.

SPERBER D., « Pourquoi repenser l'interdisciplinarité ? », dans G. ORIGGI, F. DARBELLAY (dir.), *Repenser l'interdisciplinarité*, Genève, Éditions Slatkine, 2010, pp. 19-21.

STRANGE S., « Cave ! Hic Dragones : a critic of regime analysis », dans S. KRASNER, *International Regimes*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1983, pp. 337-354.

TAXIL B., « Notions, sources et régime de responsabilité » dans E. LAGRANGE, J-M. SOREL, *Traité du droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2013, p. 1002.

TAXIL B., « La catégorisation du réfugié par la Convention de Genève de 1951 : Sésame ouvre-toi ! », dans BILLET C., D'HALLUIN E., TAXIL B., *La catégorisation des acteurs du droit d'asile*, Mare & Martin coll. Droit public, 2021, pp. 15-41.

TENENBAUM C., « Chapitre 4 – La médiation des organisations intergouvernementales » dans G. DEVIN, *Faire la paix*, Presses de Sciences Po, 2009, p. 104.

TUITJER L., CHEVALIER E., « L'initiative Nansen. Le développement d'un agenda international de protection des populations déplacées à travers les frontières », dans C. COURNIL, *Mobilité humaine et environnement*, Éditions Quæ « Nature et société », 2015, pp. 140-150.

TÜRK V., «The UNHCR's role in supervising international protection standards in the context of its mandate», dans J. SIMENON, *The UNHCR and the Supervision of International Refugee Law*, Cambridge University Press, p. 41.

VALLOT D., « La politique migratoire entre la Nouvelle-Zélande, Tuvalu et Kiribati. Enjeux autour d'une qualification environnementale », dans C. COURNIL et C. VLASSOPOULOS (dir.), *Mobilité humaine et environnement du global au local*, Éditions Quæ coll. Nature et société, 2015, pp. 313-330.

VIRALLY M., « De la classification des organisations internationales », dans *Mélanges W.J. Ganshof van der Meersch*, Bruylant/L.G.D.J., 1972, pp. 365-382.

VIRALLY M., « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale », dans *Mélanges offerts à Charles Rousseau : la communauté internationale*, Pedone, Paris, 1974, pp. 278-280.

VIRALLY M., « Définition et classification des organisations internationales : approche juridique », dans G. ABI-SAAB (dir.), *Le concept d'organisation internationale*, UNESCO, 1980, p. 52.

ZHANG Y., GEIGER M., « Chapter 7 : The IOM in Building and Supporting Migration Management in China », dans M. GEIGER, A. PECOUD (dir.), *The International*

Organization for Migration, The New “UN Migration Agency” dans *Critical Perspective*, Palgrave MacMillan. 2016, pp. 147-171.

ZOLLER E., « La bonne foi en droit international public », dans *Travaux de l'Association H Capitant, La bonne foi*, vol. 43, Paris, 1994, p. 569s

G. Rapport de recherche scientifique, actes de colloques, communications scientifiques

ANISI A., « Addressing Challenges in Climate Change Adaptation : Learning from the Narikoso Community Relocation in Fiji », Policy brief n°84, 2020, p. 7.

AYKUT S., Séminaire AIRE, « La gouvernance incantatoire du régime climat », CERI, Sciences Po Paris, octobre 2020.

ABEBE A., « The Kampala Convention and environmentally induced displacement in Africa », IOM Intersessional », Workshop on Climate Change, Environmental Degradation and Migration, 29-30 March 2011, Geneva, Switzerland, p. 4.

BENGSTON B., « Study of the International Organization for Migration and its Humanitarian Assistance ». Agence suédoise de coopération internationale au développement, Stockholm/OIM, Genève, 2008, p. 19.

BOUMGHAR M., « *Bons offices* », Réseau de Recherche des opérations de paix, Université de Montréal, 2007.

BROWN L., Mc GRATH P., STOKES B., « Twenty-two dimensions of the population problem », dans *Worldwatch Paper*, 5, Washington, Worldwatch Institute, 1976.

Center for International Environmental Law (CIEL), « Analysis of Human Rights Language in the Cancun Agreements (COP-16) », Center for Environmental Law, février 2011.

COOPER J., « Environmental refugees - meeting the requirements of the refugee definition », *Migration and Climate Change*, UNESCO, 2011, p. 359-387

COURNIL C., SINOUE D. « Circulation des sphères d'expertise : des droits de l'Homme aux enjeux environnementaux à travers la protection des déplacés environnementaux », Rapport de recherche, Université Paris 13. 2014.

COURNIL C., « Les migrations climatiques : de la nécessité de repenser le droit international face aux nouvelles mobilités humaines » dans Synthèse et résumé de la journée d'étude organisée par la Ligue des droits de l'Homme sur *Droits de l'Homme et environnement : pratiques et recherches*. Groupe de travail « Environnement et droits de l'Homme », 15 septembre 2018.

DELPAL M-C, « Politique extérieure et diplomatie morale, le droit d'ingérence humanitaire en question », Fondation pour les études de défense nationale, Paris, 1993, p. 75.

GEMENNE F., SHEN S., « Tuvalu's environmental migration to New Zealand », dans *Environment Forced Migration & Social Vulnerability*, International Conference, 2009, p.32.

IDMC, HCR, OIM, AFD, OCDE, Friendship France, « Policy panel : de la recherche au terrain », 5^{ème} journée scientifique de l'Institut Convergence Migrations « Migrations et changement climatique », 22 septembre 2023, Aubervilliers.

HCR, « Colloque sur l'évolution du droit des réfugiés en ce qui concerne particulièrement la Convention de 1951 et le Statut du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés », Bellagio, Italie, 28 avril 1951.

HOMER-DIXON F., THOMAS F., « Environment, scarcity and violence », Princeton University Press, 1999, 253p.

HCR, Georgetown University, Brookings Institution, « Guidance on Protecting People from Disasters and Environmental Change through Planned Relocation. Guidance document », Washington, D.C., 2015.

OIM, Munich-Re Foundation, UNEP, and UNU-EHS, « Migration and the Environment: Developing a Global Research Agenda », Research Workshop, Munich, 16-18 April 2008.

GUILD E., GRANT S., GROENENDIJK K., « IOM and the UN: Unfinished Business », Queen Mary School of Law Legal Studies, Research Paper n° 255, mars 2017, pp. 8-12.

GUPTA J., « On Behalf of My Delegation.... A Survival Guide for Developing Country Climate Negotiators », Center for Sustainable Development of the Americas, International Institute for Sustainable Development, Institute for Environmental Studies, 2000.

KÄLIN W., « Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays Notes explicatives », Société américaine de droit international Brookings Institution - Université de Berne, Projet sur le déplacement interne, Études de la Politique sociale transnationale, n°38, Société américaine de droit international, Washington, DC, p. 17.

KWA E., « Climate Change and Indigenous People in the South Pacific », IUCN Academy of Environmental Law Conference on "Climate Law in Developing Countries post-2012 : North and South Perspectives", 2008.

LAKHLEF F., « L'affaire des îles du détroit de Torres : la première affaire intentée contre un État par des îles vulnérables au changement climatique », ANR PROCLIMEX, 21 mars 2023. Projet de recherche coordonné par S. MALJEAN-DUBOIS, en partenariat avec le MESOPOLHIS Centre méditerranéen de sociologie, de science politique et d'histoire, DICE Droits International, Comparé et Européen, G-EAU Gestion de l'eau, acteur et usage, Institut Interdisciplinaire de l'Innovation, CEREGE Centre Européen de Recherche et d'Enseignement des Géosciences de l'Environnement, LaSSP Laboratoire des sciences sociales du politique, GAEL Laboratoire d'Économie appliquée de Grenoble.

Institut de Droit International, « L'assistance humanitaire », Résolution de la 16e Commission, Session de Bruges, 2 septembre 2003, p.3.

LEROUX N., « La contribution des ONG à la promotion et à la garantie de l'état de droit », Colloque SFDI, « L'état de droit en droit international », 2009.

LEIDERMAN S. M., WIJNBERG H., « The Toledo initiative on environmental refugees and ecological restoration », Toledo, 9-10 Juin 2004, pp. 9-10.

MC ADAM J., « Environmental Migration Governance », University of New South Wales, Sydney, Faculty of Law Research Series, Document no 1, 2009, p. 1.

MALJEAN-DUBOIS, ANR Circulex (Circulation de normes et réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement). Projet de recherche coordonné par S. MALJEAN-DUBOIS, en partenariat avec le CNRS DR 12_DPCDIDE (Centre National de la Recherche Scientifique Délégation Provence et Corse _Droit public comparé, droit international et droit européen), le CERAP (Centre d'études et de recherche administratives et politiques, ART-Dev (Acteurs Ressources territoires dans le développement et le Centre Emile Durkheim, science politique et sociologie comparative, décembre 2012.

MAYER B., « The concept of climate migration : adapting international law to climate change ? », Université Nationale de Singapour, 2015.

MAYER B., « International Law and Climate Migrants: A Human Rights Perspective », International Development Law Organization », Centre for International Sustainable Development Law, mars 2011.

McADAM J., PRYCKE J., « Climate Change, Disasters and Mobility : A Roadmap for Australian Action », Kaldor Centre for International Refugee Law Policy Brief, 10, October 2020.

MECLEP, « Migration, environnement and climate change : evidence for policy ». Article consulté en ligne le 29 mars 2016 : <https://www.iom.int/meclep>

MOOR N., « Labour Migration for Vulnerable Communities: A Strategy to Adapt to a Changing Environment, Center on Migration, Citizenship and Development », COMCAD, Working Paper n° 101, Bielefeld University, 2011.

MYERS N, KENT J, « Environmental Exodus. An Emergent crisis in the Global Arena », Climate Institute, Washington D.C., 1995, 214 p.

NASH S., « The Devil's in the Detail, Policy Making on Climate Change and Human Mobility in the UNFCCC: A Policy Brief for the Interested Academics », Istanbul Policy Center, Mars 2017, p. 16.

OBER K., « New Zealand's "Climate Refugee" Visas: Lessons for the Rest of the World », Center for Global Development, 10 janvier 2020.

Observatoire des enjeux géopolitiques de la démographie, « Impacts du changement climatique sur les flux migratoires à l'horizon 2030 ». Rapport n°1 par Futuribles et l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) pour la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), 2016, p. 28.

ÖZDEN M., « État des lieux concernant les droits des personnes déplacées dans leur propre pays et des Principes directeurs adoptés à leur propos par l'ONU », coll. *Droits humains*, Centre Europe-Tiers, monde, p. 24.

PECOUD A. « À quoi servent les organisations internationales en matière de migration ? », Dossier *Organisations internationales et mobilités*, Institut Convergences Migrations, CNRS, 2 décembre 2018.

PETITBON F., « Les réparations dans les négociations internationales », colloque organisé par le réseau Des Ponts Pas Des Murs, EHESS, *Les migrations environnementales, un enjeu de solidarité internationale*, Paris, 23 novembre 2019.

PIGUET E., PÉCOUD A., DE GUCHTENEIRE P., « La circulation des personnes, migrations et changements climatiques », MAPS, Université de Neuchâtel, 2011, p. 4.

REJET S., « Quand le politique émerge sur la scène du désastre : Catastrophes naturelles, figures de vulnérables et prises de parole », Actes du Colloque international « Terrains d'asile. Corps, espaces, politiques. », CEAF, IRIS, TERRA, Paris, 18-20, sept. 2008.

TERMINSKI B., « Towards Recognition and Protection of Forced Environmental Migrants in the Public International Law: Refugee or IDPs Umbrella », PSO Summit Proceedings, Washington DC, 2011.

TERMINSKI B., « Environmentally-Induced Displacement. Theoretical Frameworks and Current Challenges », Centre d'Étude de l'Ethnicité et des Migrations, Université de Liège, 2012.

UNU-EHS, International, « Environment, Forced Migration and Social Vulnerability », Conférence, 9-11 octobre 2008, Bonn, Allemagne.

VASAK K., « Éléments pour une définition du droit de l'homme à l'assistance humanitaire », Le droit face aux crises humanitaires, l'accès aux victimes : droit d'ingérence ou droit à l'assistance humanitaire, Commission européenne, Bruxelles, Luxembourg, 1995, pp. 165-166.

WARNER K. VAN DER GEEST K., « Loss and damage from climate change: local-level evidence from nine vulnerable countries », UNU-EHS, 2013.

H. Rapports, documents techniques et comptes-rendus institutionnels

• Rapports des institutions internationales

Ad hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, ADP.2015.4, Informal : « *Scenario note on the tenth part of the second session of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action Note by the Co-Chairs* », 24 juin 2015, p.1.

Advisory Group on Climate Change and Human Mobility, Recommendation, « *Human mobility in the context of climate change UNFCCC - Paris COP21* », November 2015, p. 4.

AGNU, *Documents officiels de la troisième session de l'Assemblée générale, Première Partie, Questions sociales, humanitaires et culturelles, Troisième Commission, comptes-rendus analytiques des séances du 21 septembre-8 décembre 1948*, p. 200, UN.DOC A/C.3/SR.108, 22 octobre 1948, p. 30.

AGNU, Rapport du Secrétaire général, « *Les changements climatiques et leurs répercussions éventuelles sur la sécurité* », A/64/350, 11 septembre 2009, p. 21.

AGNU, Rapport du Secrétaire général, « *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger* », A/63/677, 63^{ème} session, 2009.

AGNU, « *Progress Declaration of the International Migration Review Forum* », A/AC.293/2022/L.1, 17-20 mai 2022, p. 5.

AGNU, Rapport de F. CREPEAU, Rapporteur spécial sur les droits de l'homme, « Promotion et protection des droits de l'homme : questions relatives aux droits de l'homme, y compris les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales », 68^{ème} session, A/68/283, 7 août 2013, paragraphes 58-59

Banque asiatique de Développement, « *A Region at Risk : The Human Dimensions of Climate Change in Asia and the Pacific* », juillet 2017, p. 26.

Banque mondiale, « *Comment sont affectées les ressources de l'IDA ?* », Washington, D.C., 2012.

Banque mondiale, « *Climate Change and Migration. Evidence from the Middle East and North Africa. A World Bank Study* », 2014, p. 120.

Banque Mondiale « *GROUNDSWELL : se préparer aux migrations climatiques. Aperçu général* », 2018.

CARBON BRIEF, « *COP25: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Madrid* », 2019. Article consulté en ligne le 12 janvier 2022.

C40 Cities Leadership Group, Mayors Migration Council, « *Groupe de travail mondial des maires sur le climat et les migrations* », Novembre 2021, 18p.

CCNUCC, « *Report of the Conference Of the Parties on its 4th session, held at Buenos Aires from 2 to 14 november 1998. Content part one: proceedings* », FCCC/CP/1998/16, 25 January 1999, p. 20.

CDI, « *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa trentième session (8 mai – 28 juillet 1978)* », A/33/10, Ann. CDI, 1978- II, 1978, p. 164.

CDI, « *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa 34^{ème} session (3 mai – 23 juillet 1982)* », Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international, vol. II, 1982, p. 132.

CDI, « *La responsabilité des organisations internationales, rapport final* », Rapport de la soixante et onzième conférence, Berlin, 2004.

CDI, « *Compte-rendu analytique de la 2801^{ère} séance, Responsabilité des organisations internationales* », vol. I A/CN.4/SR.2801, 2004.

CDI, « *Commentaire de l'article 33, paragraphe 2, Articles sur la responsabilité des organisations internationales et commentaires y relatifs* », A/66/2011, 2011, pp. 64-65.

CIISE, « *La responsabilité de protéger* », 2001.

Commission Mondiale sur les migrations internationales, « *Les migrations dans un monde interconnecté. Nouvelles perspectives d'action, 2005* », Rapport de la Commission mondiale sur les migrations internationales. Octobre 2005, p. 65.

Fonds vert pour le climat, *6th Board Meeting Agenda item 11 : Policies and procedures for the initial allocation of Fund resources*, Decision B.06/06, 2014.

- **Rapports du GIEC**

GIEC, « *Climate change : The 1990 and 1992 Assessment Report, Overview and Policy Maker Summaries and 1992 IPCC Supplement* », juin 1992, p. 103.

GIEC, OMM, PNUE, « *Changement climatique : les évaluations du GIEC de 1990 et 1992* », Premier Rapport d'évaluation du GIEC, Aperçu général et Résumés destinés aux décideurs et Supplément 1992 du GIEC juin 1992, p. 6.

GIEC, « *Bilan 2007 des changements climatiques : conséquences, adaptation et vulnérabilité. Résumé à l'intention des décideurs* ». Rapport du Groupe de travail II du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 2007, p. 45.

GIEC, Premier rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Chapitre 5, AR1, 1990.

GIEC, Deuxième rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, « *Seconde évaluation du GIEC, Changement de climat, 1995* », p.3.

GIEC, Troisième rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, « *Changements climatiques 2001* », 2001, pp. 103-105.

GIEC, Quatrième rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. Synthèse à l'intention des décideurs, 2007, pp. 13-15.

GIEC, « *Résumé à l'intention des décideurs* » dans M.L PARRY, O. F.R CANZIANI, J. P. PALUTIKOF, P. J. VAN DER LINDEN, C. E. HENSON, « *Bilan 2007 des changements climatiques : Impacts, adaptation et vulnérabilité. Contribution du Groupe de travail II au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* », Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

GIEC, Cinquième rapport, Contributions du Groupe II, Volume I, Chapitre 12, mars 2014.

GIEC, « *Bilan 2007 des changements climatiques : conséquences, adaptation et vulnérabilité. Résumé à l'intention des décideurs* ». Rapport du Groupe de travail II du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat », 2007, p. 45.

GIEC, Cinquième rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, « *Changements climatiques 2014*, Chapitre 4 « Sustainable Development and Equity », p. 317

GIEC, Rapport spécial, Chapitre 3, « *Impacts of 1,5°C Global Warming on Natural and Human Systems* », 2018, p.

GIEC, AR6, Technical Summary, « *B.6 Migrations and Displacement, TS.B.6.4 Immobility in the context of climatic risk reflects both vulnerability and lack of agency, but is also a deliberate choice* », dans « *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* », Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 37–118, 20 mars 2023.

Groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme au titre de la convention, 4^{ème} session, Poznan, 1er-10 décembre 2008, FCCC/AWGLCA/2008/16/Rev.1, 15 janvier 2009, p. 134.

Groupe de haut niveau du Secrétaire général de l'ONU chargé de la question des déplacements internes, Rapport « Éclairage sur les déplacements internes. Perspectives pour l'avenir », septembre 2021.

- **Rapports du HCR**

HCR, *Rapport annuel du Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés*, 1er janvier 1963.

HCR, Document interne « *Compilations thématiques des résolutions prises par l'Assemblée générale et du Conseil Economique et Social* », 2011 (LXI), P2 2, 2 août 1976, p.18

HCR, « *Note sur la protection internationale* », 23 juillet 1985.

HCR, « *Rapport du groupe de travail sur les solutions et la protection* », EC/SCP/64, 42^e session du Comité exécutif du programme du HCR, 12 août 1991, paragr. 8.

HCR, « *Note sur la protection internationale* », A/AC.96/777, 09 septembre 1991.

HCR, « *Préoccupations environnementales durant les opérations pour les réfugiés* », 1^{er} janvier 2001.

HCR « *Refugee Operations and Environmental Management: Key Principles for Decision Making* », 2001.

HCR, « *Note sur l'applicabilité de l'article 1D de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés aux réfugiés palestiniens* », 2 octobre 2002, p. 1.

HCR, « *Normes relatives aux procédures de détermination de statut relevant du mandat du HCR* », Genève, 2003.

HCR, « *Code of Conduct & Explanatory Rules* », 2004.

HCR, « *Partenariat, un manuel de gestion des opérations pour les partenaires du HCR* », édition révisée, mars 2004, p. 33.

HCR, « *Environmental Guidelines* », 2005, p.5

HCR, « *Emergency Handbook* », CCCM, « *Lignes directrices sur les centres collectifs* », 2005, p. 5

HCR, « *Indian Ocean Earthquake – Tsunami Emergency* », Progress Report, January-June 2005.

HCR, « *Emergency Handbook* », CCCM, « *Lignes directrices sur les centres collectifs* », 2005, p. 5

HCR, « *Le monde des apatrides : questions et réponses* », Genève, 2006 p. 14.

HCR, « *Guide pratique pour l'usage systématique des standards et des indicateurs dans les opérations du HCR* », septembre 2006, p. 14 :

HCR, « *The State of the World's Refugees 2006 : Human Displacement in the New Millennium* », 2006.

HCR « *UNHCR's Expanded Role in Support of the Inter-Agency Response to Situations of Internal Displacement: Report of a Lesson Learned and Effective Practice Workshop* », Policy Development and Evaluation Service et Division of Operational Services, Novembre 2006.

HCR, « *HCR et la protection internationale : Programme d'introduction à la protection. Chapitre 2 : Personnes relevant de la compétence du HCR* », Manuel du programme d'introduction à la protection. Genève, 2006, p.21.

HCR, « *Rapport global* », 2008, p. 43.

HCR, « *Appel global 2008-2009* », 2008, p. 47.

HCR, « *Appel global du HCR - Coopération avec les partenaires* », 2009, p.53

HCR, Rapport « *Climate change and statelessness : an overview* », 2009.

HCR, NRC, HRC, UNU-EHS, « *Forced Displacement in the Context of Climate Change: Challenges for States under International Law* », Paper submitted to the 6th session of the *Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the UNFCCC*, 1-12 June 2009, Bonn, Germany, p. 5.

HCR, Rapport « *Tendances mondiales du HCR* », 2010, p. 37.

HCR, « *Manuel pour la protection des déplacés internes* », Genève, 2010, p. 242

HCR, « *Lacunes et réponses de protection* », Document de base, 30 novembre 2010, p. 2.

HCR, « *Contribution du Haut Commissariat des Nations Unies Pour Les Réfugiés pour le rapport de compilation du Haut-Commissariat aux droits de l'homme* », Examen Périodique Universel : 3e Cycle, 31e Session, novembre 2010, p. 8.

HCR, « *Dialogue du Haut-Commissaire : Lacunes et réponses de protection* », p. 2, 30 novembre 2010.

HCR « *Dialogue 2010 du Haut-Commissaire sur les défis de la protection* », 8 décembre 2010.

HCR, « *Tendances mondiales : une année de crises* », 2011, p. 37.

HCR, « *Statistical Yearbook 2010 : Trends in Displacement, Protection and Solutions* », 10^{ème} Édition, 2011, p. 124.

HCR, « *Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement* », Bellagio, Réunion d'experts, 22–25, février 2011, p. 1.

HCR, *Compilation thématique des conclusions du Comité exécutif, Division de la protection internationale*, 5e édition, 2012, p. 280.

HCR, « *Tendances mondiales 2012* », 2012.

HCR-UNU-EHS, NRC, IDMC, HRC, « *Joint submission on human mobility in the context of loss and damage from climate change : needs, gaps, and roles of the Convention in addressing loss and damage* », 19 octobre 2012, p. 9.

HCR, IDMC, NRC, The Nansen Initiative, Rapport « *Réinstallation planifiée, catastrophes et changement climatique : consolidation des bonnes pratiques et préparation de l'avenir* », San Remo, Italie, 12-14 mars 2014, p. 6.

HCR, Division de la protection internationale, « *Principes directeurs sur les dispositifs de protection ou de séjour temporaire* », février 2014, p. 6.

HCR, « *Reconnaissance prima facie du statut de réfugié* », Principes directeurs sur la protection internationale, n°11, HCR/GIP/15/11, 24 juin 2015.

HCR, « *The UNHCR, the environment and climate change* », octobre 2015, p.8

HCR, « *Climate change and Human mobility Solution Agenda – resilience – Paris COP 21* », 2015, p. 3.

HCR, Rapport, « *Warsaw International Mechanism Executive Committee (WIMExCom), Work Plan Action Area 6 on Migration, Displacement and Human Mobility ?* », 2016.

HCR, Rapport « *Appel global 2016-2017* », p. 61.

HCR, « *Global Report* », 2016, p. 171.

HCR, « *Tendances mondiales* », 2016, p. 23.

HCR, « *Global Trends 2016* », 2016, pp. 196-197.

HCR, « *Global Trends: Forced Displacement in 2017* », 2017, Annex 1, pp. 66-68.

HCR, « *Guide Rapide du HCR : Changements climatiques, catastrophes et déplacements forcés* », mai 2017.

HCR, Rapport « *Orientations stratégiques, 2017-2021* », 2017, p. 19.

HCR, « *Overview, climate change and disaster displacement an overview of UNHCR's role* », E. HANSEN, S. TADJBAKSH, M. GARLICK, M. FRANCK, E. BOWER, 2017, p. 5.

HCR, Événement en parallèle de la 69^{ème} session du Comité exécutif : « *Changement climatique, conflit et déplacement : comprendre le lien existant entre eux* », 3 octobre 2018.

HCR, « *Global Trends* », 2019.

HCR, « *Politique sur l'engagement du HCR dans les situations de déplacement interne* », UNHCR/HCP/2019/1, Section du déplacement interne, Service de l'appui aux bureaux extérieurs, Division de la protection internationale, 2020, p. 9

HCR, « *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters* », document interne, 1^{er} octobre 2020

HCR, « *Statelessness and Climate Change* », octobre 2021, p. 1.

HCR, « *Strategic Framework for Climate Action* », 2021, p. 3.

HCR, « *Appel global du HCR, Actualisation, 2021* », 2022, p. 13, p. 75.

HCR, Rapport, « *Climate Change, Displacement and Human Rights* », mars 2022, p. 4.

HCR, « *Refugees and displaced people need seats at COP28 table* », Briefing note, 18 novembre 2022.

HCR, « *Global Report on Law and Policy on Internal Displacement: Implementing National Responsibility* », mai 2022, p. 13.

HCR, « *Tendances mondiales* », 2022, p. 5.

International Dialogue on Migration, Concept Note, « *Strengthening international cooperation on and governance of migration towards the adoption of a global compact for safe, orderly and regular migration in 2018* ». United Nations Headquarters, April 2017.

IDMC, Norwegian Refugee Council, « *Rendre la Convention de Kampala opérationnelle : la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux déplacés internes en Afrique en bref* ». Octobre 2010, p. 12

IDMC, « *Global Overview 2011 : People internally displaced by conflict and violence* », avril 2012, p.8.

IDMC, « *Global Estimates 2012: People displaced by Disasters* », Genève, 2013, p. 6

IDMC, « *Global Report on Internal Displacement* », 2016, pp. 5-6.

IDMC, NRC, « *Global Report on Internal Displacement : internal displacement and food security* », 11 mai 2023, pp. 6-8.

- **Rapports de l'OIM**

OIM, Archives, « *Cooperation Relations with International Organizations. Statement Made by Dr. G.J. van Heuven Goedhart, United Nations High Commissioner for Refugees to the Conference on Migration at Brussels* », 29 November 1951, MCB/SR/7/Annex 2, pp. 15-16.

OIM, Refugee Policy Group, « *Migration and environment* », Rapport de la conférence, Suisse, 1992.

OIM, HCR, Refugee Policy Group, « *Symposium on Environmentally Induced Population Displacement and Environmental Impacts Resulting from Mass Migration* », International Symposium, Geneva, 21–24 April 1996, p. 10.

OIM, « *Rapport d'activités de l'Organisation internationale pour les migrations 1994-1997* », doc. 8053, 31 mars 1998.

OIM, MC/INF/288, *Document de travail : Migration et environnement*, 1^{er} novembre 2007, pp.3-4.

OIM, Rapport « *Migrations et changements climatiques* », n°31, 2008, p. 44

OIM, Aide-mémoire « *Migrations, changements climatiques, environnement* », mai 2009.

OIM, « *Temporary and Circular Labour Migration. Experiences, Challenges and Opportunities* », Series of research into migration, n°2, 2009.

OIM, « *Migration, environnement and climate change : evidence for policy (MECLEP)* », 2009, p. 33.

OIM, « *État de la Migration* », 2009, p. 103

OIM, « *Compendium of OIM's activities in Migration, climate change and the Environment* », 2009, p. 33.

OIM, « *État de la migration dans le monde 2008 : Gestion de la mobilité de la main-d'œuvre dans une économie mondiale en mutation* », volume 4, édition 2010, p. 434.

OIM, Rapport « *État de la migration dans le monde en 2011 : Bien communiquer sur la migration* », 21 septembre 2011, p. 95.

OIM, « *Changement climatique, dégradation de l'environnement et migration* », Dialogue international sur la migration, n°18, 2012, p. 20.

OIM, « *Compendium of IOM's activities in migration in Disaster risk reduction and resilience* », 2013, p. 5.

OIM, « *Human rights, climate change, environmental degradation and migration: a new paradigm* », Joint Series of the IOM Regional Office for Asia and the Pacific and the Migration Policy Institute, mars 2014, pp. 4-5.

OIM, « *Outlook on Migration, Environment and Climate Change, Migration, Environment and Climate Change : Brief on Environmental Migration and Migration Policy* » (MECC), 2014, p. 60.

OIM, « *Human mobility in the context of climate change. Recommendations from the Advisory Group on climate change and human mobility* », COP20, Lima, Peru, 2014, pp. 7-13.

OIM, « *Guide de plaidoyer pour la défense des droits des migrants, réfugiés et demandeurs d'asile* », 2016, p. 9.

OIM, UE, « *Rapport comparatif sur la migration à des fins d'adaptation aux changements environnementaux* », 19 juin 2017,

OIM, « *Climate change and migration in vulnerable countries : a snapshot of least developed countries landlocked developing countries and small island developping State* », 2019, p. 10

OIM, « *Stratégie régionale de l'OIM 2020-2024 pour l'Asie et le Pacifique* », 2020.

OIM, « *Internal displacement in the context of the slow-onset adverse effects of climate change* », 2020.

OIM, Rapport, « *Outlook on migration, environment and climate change* », 2014, p. 63.

OIM, Document interne, « *Politique de l'OIM relative au processus complet de retour, de réadmission et de réintégration* », 2018, p. 2

OIM, « *IOM institutional strategy on migration, environment and climate change 2021-2030* », 2021, p. 13.

OIM, « *Comité permanent des programmes et des finances. État de l'action menée sur le front des déplacements, de la migration et du climat : promouvoir des approches novatrices en matière de prévention, de préparation, de réponse et de solutions* », 35^{ème} session, S/31/11, 12 octobre 2022, p. 6.

OIM, « *Migrations climatiques en milieu urbain : enjeux, représentations et inclusion* », janvier – décembre 2022, 2022.

OIM, « *UNHCR, OIM outline new approach to assist growing number of migrants* », 24 juillet 2023.

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), « *Lac Tchad ou la catastrophe humanitaire : l'assèchement du lac Tchad menace les moyens d'existence des riverains* », 15 octobre 2009.

ONU, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et Orientations*. New York : Nations Unies, 2008. p. 18.

PDD, « *Strategic Framework 2016–2019* », 2016.

PDD, « *Stratégie 2019-2022* », 2019, p. 5.

PNUD, « *Soutien du PNUD au Cadre d'Action de Hyōgo* », 2013, p. 22.

PNUE, « *Africa's Adaptation Gap 2: Bridging the gap – mobilising sources* », Technical Report, United Nations Environment Programme (UNEP), Climate Analytics, African Climate Finance, 2015.

PNUE, Rapport, « *Climate Change and Human Rights* », décembre 2015.

SGNU, « *Rapport d'activité sur la prévention des conflits armés* », A/60/891, 18 juillet 2006.

SGNU, « *Action agenda on internal displacement. Follow-up to the Report of the UN Secretary General's High-Level Panel on Internal Displacement* », 2021, p. 20.

South pacific Regional Environment Programme, « *Fiji's Displacement Guidelines launched at the Moana Blue Pacific Pavillion* », 12 décembre 2019.

TFD, « *Report of the Task Force on Displacement* », 17 septembre 2018, p. 89.

TFD, « *Task Force on Displacement, Plan of Action* », 2019, pp. 9-15.

UNDRR, CRED, « *The human cost of disasters: an overview of the last 20 years (2000-2019)* », 2020, p. 6.

UNISDR Asia Pacific, « *Progress Review of Hyogo Framework for Action, 2011-2013 ASIA-PACIFIC* », 2013, p. 36.

- **Rapports et comptes-rendus des sessions du COMEX (HCR) et du Conseil exécutif (OIM)**

HCR, COMEX, *Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés*, A/2394, 1^{er} janvier 1954.

HCR, COMEX, *Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés*, A/3585/Rev.1, 1^{er} janvier 1958.

HCR, COMEX, *Rapport de la 45^{ème} session du Comité exécutif du programme du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés*, Genève, 3-7 octobre 1994.

HCR, *Note sur la protection internationale présentée par le Haut-Commissaire au HCR à l'AGNU*, A/AC.96/830, 7 septembre 1994, p. 10.

HCR, COMEX, *Intégrer les préoccupations en matière d'environnement dans les opérations pour les réfugiés*, EC/50/SC/CRP.9, 7 février 2000.

HCR, COMEX, 57^{ème} session du Comité exécutif, *Conclusion sur l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie ainsi que la protection des apatrides*, A/AC.96/1035, 6 octobre 2006.

HCR, COMEX, *Rapport intérimaire sur l'apatridie en 2009*, Comité permanent, 45^{ème} réunion, EC/60/SC/CRP.10, 29 mai 2009

HCR, COMEX, *Compte-rendu analytique de la 648^{ème} séance*, A/AC.96/ SR.648, paragr. 15, 3 octobre 2011.

HCR, « *Compilation thématique des conclusions du Comité exécutif, Division de la protection internationale* », 5e édition, 2012, p. 280.

HCR, COMEX, « *Engagement du HCR pour les déplacés internes* », EC/74/SC/CRP.14, quatre-vingt-septième réunion, 24 mai 2023, pp. 1-2.

CIME, MC/1059, « *Rapport sur la quarante-troisième session (extraordinaire) du Comité exécutif* », 20 juillet 1973.

CIME, MC/1135, *Suggestions d'amendements à l'Acte constitutif du Comité intergouvernemental pour les migrations européennes*, 27 octobre 1975.

OIM, MC/1631, *Maintien de l'efficacité de l'Organisation en vue de nouveaux défis*. Rapport du Directeur général sur la mise en œuvre de la résolution n° 749 du 26 mai 1988, 13 octobre 1989, p. 7.

OIM, MC/1842, *Planification stratégique de l'OIM*, Cap sur le 21^{ème} siècle, 1995, pp. 6 et 5

OIM, MC/INF/249, *Interventions d'urgence et d'après conflit 1990-2001*, Conseil exécutif, 83^{ème} session, 10 mai 2002.

OIM, MC/INF/255 « *Éléments d'une approche globale de la gestion des migrations* », 24^{ème} session, 1^{er} novembre 2002.

OIM, MC/INF/260, *Rôle de l'OIM dans les situations de crise et d'après-conflit*, 18 novembre 2002, p. 3.

OIM, MC/INF/258, *Politiques et activités de l'OIM concernant les personnes déplacées dans leur propre pays*, 18 novembre 2002, p. 2.

OIM, MC/INF/260, *Rôle de l'OIM dans les situations de crise et d'après-conflit*, 18 novembre 2002, p. 36.

OIM, MC/2201, *Rapport de la 103^{ème} session du Conseil exécutif*, 26 juin 2006.

OIM, MC/INF/288, *Document de travail : Migration et environnement*, 1^{er} novembre 2007, pp.3-4.

OIM, MC/INF/287, *Stratégie de l'OIM*, 9 novembre 2007, p. 3.

OIM, MC/2377, *Rapport du Directeur Général sur les travaux de l'organisation pour l'année 2012* », 2012, p.39.

OIM, MC/2266/Rev.1.6, *Rapport de la 86^{ème} session du Conseil*, 26 Novembre 2009.

OIM, MC/2362, « *Migration Crisis Operational Framework Resolution* », 27 Novembre 2012.

OIM, C/106/INF/8, *Note du Conseil*, 4 septembre 2015, Annexe p. 8.

- **Compte-rendu et rapports de la Commission de droit international**

CDI, *Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite*, 2001.

CDI, *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales*, 2011.

CDI, *compte-rendu analytique de la 2801^{ère} séance, Responsabilité des organisations internationales*, vol. I A/CN.4/SR.2801, 2004

CDI, *Projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe*, Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et onzième session, supplément no 10 (A/71/10), par. 48 et 49.

CDI, *Rapport de la 71^{ème} session, Chapitre VIII L'élévation du niveau de la mer au regard du droit international*, A/78/10, 2019.

- **Rapports ONG / Experts**

AMNESTY INTERNATIONAL, « *This Is Breaking People Human Rights Violations at Australia's Asylum Seeker Processing Centre on Manus Island, Papua New Guinea* », Décembre 2013, p. 35, p. 55, pp. 66-67.

ARBOIT G., « *De l'utilisation médiatique des catastrophes. L'exemple du tsunami de la Saint-Étienne 2004* », France Diplomatie, pp. 3-4.

ADAMS B., LUCHSINGER G., « *Climate Justice for a Changing Planet: A Primer for Policy Makers and NGOs* », Non-governmental Liaison Service, United Nations, New York and Geneva, 2009, p.10.

BARNETT J., WEBBER M., « *Accommodating Migration to Promote Adaptation to Climate Change* », 2010.

BLACK R., HCR, « *New issues in refugee research. Environmental refugees: myth or reality ?* », mars 2001.

BLACK R., HCR, « *Environmental refugees: Myth or reality?* », UNHCR Working Paper, n°34, Genève, 2001.

- CAMPBELL J., WARRICK O., « *Climate change and migration issues in the Pacific* », Suva, Fidji, United Nations ESCAP, European Union, International Labor Office, 2014.
- CERNEA M., « *Impoverishment Risks, Risk Management, and Reconstruction: A Model of Population Displacement and Resettlement* », Washington D.C, Banque mondiale, 2002, pp. 8-10.
- Christian Aid, Rapport annuel, 14 mai 2007.
- Croix Rouge, Croissant Rouge, « *The cost of doing nothing the humanitarian price of climate change and how it can be avoided* », 2019, pp. 7-8.
- Croix-Rouge, « *Traduire la Convention de Kampala dans la pratique : exercice de bilan* », Rapports et Documents, Volume 99, Sélection française, 2017, pp.5-8.
- CREPEAU F., « *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants* », 13 août 2012, A/67/299, §48.
- DAMIAN M., *Le financement des « pertes et préjudices » et dommages aux pays vulnérables*, France Stratégie, 9 novembre 2015.
- DUCASSE ROGIER M., « *The International Organization for Migration, 1951-2001* », OIM, Genève, 7^{ème} édition, 2001.
- EJF, « *No Place Like Home - Where next for climate refugees ?* », London, p. 24.
- EL-HINNAWI E., « *Environmental Refugees* », PNUE, Nairobi, 1985, 41p.
- FORESIGHT, *Migration and Global Environmental Change. Final Project Report*. The Government Office for Science, London, 2011.
- FRY I. Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, Rapport soumis à l'AGNU, 10 août 2022 (A/77/284), § 78.
- German Advisory Council on Global Change (WBGU), « *World in Transition : Climate Change as a Security Risk* », 2006, p. 129.
- GRIP, « *L'élargissement de la responsabilité de protéger aux urgences climatiques : une fausse bonne idée* », 2020/2, p. 20.
- HODGE S., *Rapport d'audit organisationnel de la Commission du bassin du lac Tchad*, N'Djamena (Tchad) : CBLT, 2006.
- Human Rights Watch, « *Human Rights in Climate Pact Under Fire, Norway, Saudis, US Blocking Strong Position* », 7 décembre 2015.
- IONESCO D., TRAORE CHAZALNOEL M., « *Perspectives sur les migrations environnementales* », Division de la migration, de l'environnement et du changement climatique, OIM, 2011.
- IFRI, « *Le pacte de Marrakech. Vers une gouvernance mondiale des migrations ?* », Notes de l'IFRI, février 2019.

JACOBSON J., « *Environmental Refugees: A Yardstick of Habitability* ». Washington DC, World Watch Institute, 1998, 46p.

KÄLIN W., « *De l'initiative Nansen à la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes* », France Forum, n° 71, décembre 2018.

KNOX J., « *Rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable* », Recueil de bonnes pratiques, A/HRC/28/61, 3 février 2015.

KSENTINI F. Z., Rapporteur spécial des Nations Unies, « *Droits de l'homme et environnement* », rapport final, document E/CN.4/Sub.2/1994/9, août 1994.

LAMBERT B., POUGIN DE LA MAISONNEUVE C., « *UNHCR's response to the Tsunami emergency in Indonesia and Sri Lanka. December 2004 – November 2006: An independent evaluation, Policy development and evaluation service* », HCR, 2007, p. 1.

LACZKO F., COLLETT E., « *Assessing the Tsunami's Effects on Migration* », avril 2005.

LACZKO F., AGHAZARM C., « *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence* », OIM, 2009, p. 336.

LONERGAN S., « *The role of environmental degradation in population displacement* », Environmental Change and Security Project Report, N° 4, 1998, p. 5.

Mc ADAM J., « *Climate change displacement and international law: Complementary protection standards* », Legal and protection policy research series, UNHCR, mai 2011, p. 12

Mc ADAM J., G. S GOODWIN-GILL, « *Le HCR et le changement climatique, les catastrophes naturelles et les déplacements humains* ». Rapport du HCR, 2017, pp.9-16.

NEEDHAM A., « *Nowhere to hide from climate change in Kenyan refugee camp* », UNHCR News Stories, 18 Décembre 2009.

NILSSON P-U, « *Climate Justice Movement Civil Society on Climate Change and Justice International Conference* », Sida Civil Society Center Härnösand, Sweden, August 25–27, 2008, p. 10.

RABAB F., COELHO S., JAWADUROVNA WADUD A., OIM, Regional Office for Asia and the Pacific and the Migration Policy Institute, « *Human rights, climate change, environmental degradation and migration : a new paradigm* », Mars 2014, pp 4-5.

RIERA J., « *Challenges relating to Climate Change Induced Displacement* », observations du conseiller politique adressées au directeur de la protection internationale du HCR, lors de la conférence « *Des millions de personnes sans protection : le changement climatique entraîne des déplacements dans les pays en développement* », Berlin, 29 janvier 2013, p. 6.

Secours catholique, « *Pacte mondial sur la migration : un signal fort en faveur des droits des migrants* », 10 décembre 2018.

The Center for Naval Analysis, « *National Security and the Threat of Climate Change* », 2007, p. 3.

Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), « *Study of the International Organization for Migration and its Humanitarian Assistance* », 2008, p. 36.

VERNANT J., « *Les réfugiés dans l'après-guerre : rapport préliminaire d'un groupe d'étude* », Genève, ONU, 1951, p. 39.

VOLKER U., « *Immunité de juridiction des organisations internationales et droits des personnels* », Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Conseil de l'Europe, 2018.

WARNER K., « *Climate change induced displacement: adaptation policy in the context of the UNFCCC climate negotiations* », UNHCR, Division de la protection internationale, mai 2011, p. 3.

WARNER K, MARTIN S., « *Climate Change and Migration : the UNFCCC Climate Negotiations and Global Forum on Migration and Développement* », GMF, Study Team on climate-induced Migration, 2010, p. 22.

WEERASIGNHE S., « *En péril : protection internationale dans le contexte de la dynamique des liens entre le conflit ou la violence et les catastrophes ou le changement climatique. Vue d'ensemble* », HCR, 2018.

WIGLEY B., « *United Nations High Commissioner for Refugees Evaluation and Policy Analysis Unit : The state of UNHCR's organization culture* », UNHCR's Evaluation and Policy Analysis Unit, Mai 2005, p. 54.

WYCKOFF M, SHARMA H, « *Trekking in Search of IDPs and Other Lessons from ICLA Nepal: Evaluation Report* », Norwegian Refugee Council, 2009.

- **Déclarations**

AGNU, A/63/PV.9, Intervention du délégué représentant des Palau, Documents officiels de l'Assemblée générale, 63e session : 9e séance plénière, 25 septembre 2008.

AGNU, Débat général, 64^{ème} session, « *Statement summary* », M. Apisai Ielemia, Premier ministre de Tuvalu, 26 septembre 2009.

AGNU, Débat général, 67^{ème} session, « *Statement summary* », M. Anote Tong, Président des îles Kiribati, 26 septembre 2012.

CSNU, Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 20 juillet 2011.

ECOSOC, Déclaration de J. van HEUVEN GOEDHART, Haut-Commissaire des Nations Unies pour le HCR, 3^{ème} session, 25 avril 1953. Voir aussi ECOSOC, Déclaration de J. van HEUVEN GOEDHART, Haut-Commissaire des Nations Unies pour le HCR, Genève, 20 juillet 1959.

G77, Déclaration de Caracas des ministres des Affaires étrangères des pays membres du Groupe des 77 à l'occasion de son 25^{ème} anniversaire, 21- 23 juin 1989, §§ II-34.

HCDH, M. BACHELET, Conférence de presse, 25 août 2022.

HCR, Déclaration d'A. R. LINDT, Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés à l'occasion de la journée mondiale des Réfugiés, 9 avril 1959.

HCR, A GUTERRES, Haut-Commissaire aux Réfugiés (HCR), 3^{ème} comité des Nations Unies, 62^{ème} session, 8 novembre 2007, New York.

HCR, A GUTERRES, « *Changements climatiques, catastrophes naturelles et déplacement humain : Une perspective du HCR* », 23 octobre 2008 p. 1.

HCR, A GUTERRES, *Opening Statement by Mr. António Guterres, at the 60th Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom)* », Geneva, 28 September 2009.

HCR, A GUTERRES, « *Maintenance of International Peace and Security : New Challenges to International Peace and Security and Conflict Prevention* », déclaration du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, New York, 23 novembre 2011.

HCR, « *Dialogue du Haut-Commissaire sur les défis de protection : comprendre les causes profondes des déplacements et y faire face. Observations liminaires de M. Antonio Guterres, Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés* », Genève, 16 décembre 2015.

HCR, *High Commissioner's opening statement at the 67th session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme*, 3 octobre 2016.

HCR, « *Opening statement at the 70th session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme* », 7 octobre 2019.

OIM, Archives, “*Cooperation Relations with International Organizations. Statement Made by Dr. G.J. van Heuven Goedhart, United Nations High Commissioner for Refugees to the Conference on Migration at Brussels*”, 29 November 1951, MCB/SR/7/Annex 2, pp. 15-16.

OIM, W. LACY SWING, « *IOM Statement* », 16th Conference of the Parties UNFCCC Side Event, Cancun, 10 December 2010.

OIM, W. LACY SWING, « *Statement by the Director General Mr. William Lacy Swing at the Tenth Session of the Standing Committee on Programmes and Finance* », 15 mai 2012, Genève.

I. Documents législatifs

P. MAHOUX, H. FLAUTRE, « *Proposition de résolution visant à la reconnaissance dans les conventions internationales du statut de réfugié environnemental* », 3 février 2006. Document législatif n° 3-1556/1.

Parlement Européen, Directorate General for external policies of the union directorate B policy department, « *Study human rights and climate change : EU policy options* », CURNIL C, FABREGOULE C, SINOU D., MALJEAN-DUBOIS S, EXPO/B/DROI/2011/20 /August/ 2012 PE 457.066, 2012.

Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, « *Un statut juridique pour les réfugiés climatiques ?* », Avant-projet de rapport, mars 2019.

J. Accords et Instruments internationaux

• Instruments internationaux et nationaux

Traité de Versailles, Pacte des Nations (1919).

Pacte de la Société des Nations (1920).

Charte des Nations Unies (1945).

Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (1947)

Constitution de l'Organisation internationale des réfugiés (1948).

Déclaration universelle des Droits de l'Homme (1948).

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950).

Convention générale relative au statut des réfugiés (1951).

Déclaration relative à l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux (1960)

Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966).

Protocole relatif au statut des réfugiés (1967).

Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (1969).

Convention de Vienne sur le droit des traités (1969).

Protocole additionnel I aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) (1977).

Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) (1977).

Déclaration de Carthagène sur les réfugiés (1984).

Déclaration de La Haye sur la protection de l'atmosphère (1989)

Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990).

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992).

Déclaration de Rio (1992)

Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (1994).

Protocole de Kyoto à la CCNUCC (1997).

Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) (2009).

Accord de Paris sur le climat (2015).

Accord sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations (2016).

Pacte Mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (2018).

Pacte Mondial sur les Réfugiés (2018).

- **Instrument du régime international du climat**

Décision 1/CP.1, Décisions adoptées par la Conférence des Parties, Rapport de la conférence des Parties sur sa première session, Berlin, 28 mars-7 avril 1995, FCCC/CP/1995/7/Add.1, 2 juin 1995.

Décision 1/CP.13, Plan d'action de Bali, Rapport de la 13^{ème} session de la Conférence des Parties tenue à Bali du 3 au 15 décembre 2007, FCCC/CP/2007/6/Add.1, 14 mars 2008.

Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la convention, Rapport de la 7^{ème} session du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention, FCCC/AWGLCA/2009/14, 20 novembre 2009.

Décision 2/CP.15, Accord de Copenhague, Rapport de la 15^{ème} session de la Conférence des Parties tenue à Copenhague du 7 au 19 décembre 2009, Doc. N.U. FCCC/CP/2009/11/Add.1, 30 mars 2010.

Décision 1/CP.16, Accords de Cancún, Rapport de la Conférence des Parties, 16^{ème} session, Cancún, 29 novembre-10 décembre 2010, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15 mars 2011.

Décision 1/CP.17, Création d'un groupe de travail de la plateforme de Durban pour une action renforcée, dans Rapport de la Conférence des Parties, 17^{ème} session, 28 novembre – 11 décembre 2011, Durban, Doc. N.U. FCCC/CP/2011/9/Add.1, 15 mars 2012.

Décision 10/CP.24, Annexe, Recommandations du rapport du Comité exécutif du Mécanisme international de Varsovie relative aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques, concernant des démarches intégrées propres à prévenir et réduire les déplacements de population liés aux effets néfastes des changements climatiques et à y faire face, FCCC/CP/2018/10/Add.1, 2 décembre 2018

Décision 3/CP.18. Démarches permettant de remédier aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques dans les pays en développement qui sont particulièrement exposés aux effets néfastes de ces changements en vue de renforcer les capacités d'adaptation, Rapport de la Conférence des Parties, 18^{ème} session, 26 novembre – 8 décembre 2012, Doha, Doc. N.U. FCCC/CP/2012/Add.1, 28 février 2013.

Décision 2/CP.19, Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques, Rapport de la Conférence des Parties, 19^{ème} session, Varsovie, 11-23 novembre 2013, FCCC/CP/2013/10/Add.1, 31 janvier 2014.

Décision 1/CP.20, Appel de Lima en faveur de l'action climatique, Décisions adoptées par la Conférence des Parties tenue à Lima du 1er au 14 décembre 2014, FCCC/CP/2014/10/Add.1, 2 février 2015.

Groupe de travail spécial de la plateforme de Durban pour une action renforcée, Mise en œuvre de tous les éléments de la décision 1/CP.17, Texte de négociation, Genève, 8-13 février 2015, CC/ADP/2015/1, 25 février 2015.

Décision 1/CP.21, Adoption de l'Accord de Paris, Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt et unième session, tenue à Paris du 30 novembre au 13 décembre 2015, FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29 janvier 2016.

Décision 1/CP.22 Préparatifs de l'entrée en vigueur de l'Accord de Paris et de la première session de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris. Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt-deuxième session, tenue à Marrakech du 7 au 18 novembre 2016, Additif, FCCC/CP/2016/10/Add.1, 31 janvier 2017.

Décision 4/CP.22, Examen du Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques. Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt-deuxième session, tenue à Marrakech du 7 au 18 novembre 2016, Additif, FCCC/CP/2016/10/Add.1, 31 janvier 2017.

Décision 1/CP.23, Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt-troisième session, tenue à Bonn du 6 au 18 novembre 2017 Additif Deuxième partie : Mesures prises par la Conférence des Parties à sa vingt-troisième session, L'impulsion des Fidji à la mise en œuvre, FCCC/CP/2017/11/Add.1, 8 février 2018,

Décision 1/CP.26, Pacte de Glasgow pour le climat, Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt-sixième session, tenue à Glasgow du 31 octobre au 13 novembre 2021 Additif Deuxième partie : Mesures prises par la Conférence des Parties à sa vingt-sixième session, FCCC/CP/2021/12/Add.1, 8 mars 2022.

Décision 2/CP.27, Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt-septième session, tenue à Charm el Cheikh du 6 au 20 novembre 2022 : Modalités de financement permettant de faire face aux pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, qui ont trait notamment aux moyens de remédier aux pertes et préjudices, FCCC/CP/2022/10/Add.1, 17 mars 2023.

- **Instruments de soft law**

Déclaration de Stockholm sur l'environnement (1972).

Déclaration de Manille relative au règlement pacifique des différends (1982).

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992).

Plan d'action issu du Sommet de Rio, Agenda 21 (1992).

Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays (1998).

Déclaration de Johannesburg sur le développement durable (2002).

Déclaration de Malé sur la dimension humaine des changements climatiques (2007).

Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), Troisième Conférence mondiale des Nations Unies (2015).

- **Instruments adoptés par des experts et des organismes internationaux**

HCR, « *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié et principes directeurs sur la protection internationale* », HCR/1P/4/FRE/REV, Genève, 1979, réédités en janvier 1992.

Principes et règles de secours, Croix-Rouge et Croissant-Rouge lors de catastrophes (1995).

Les Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire, Stockholm (2003).

HCR, « *Principes directeurs sur la protection internationale : Demandes d'asile fondées sur la religion au sens de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 Convention et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés* », HCR/GIP/04/06, 28 avril 2004.

Directives opérationnelles de l'IASC sur la protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles (2006).

Directives opérationnelles de l'IASC sur la protection des personnes affectées par les catastrophes naturelles (2011).

Principes Nansen sur les changements climatiques et le déplacement (2010).

Le Projet Sphère, La Charte humanitaire et les standards minimums de l'intervention humanitaire (2011).

Agenda de protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre des catastrophes naturelles et des changements climatiques (2015).

Plateforme sur les Catastrophes et Déplacements (2015).

K. Résolutions, recommandations des organisations internationales

- **Résolutions**

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 194 (III), *Palestine- Rapport intermédiaire du Médiateur des Nations Unies*, 11 décembre 1948.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution n° 319 (IV) Réfugiés et déplacés, 3 décembre 1949.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 429 (V), *Projet de convention relative au statut des réfugiés*, 10 décembre 1950.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 428(V), *Statut du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, 14 décembre 1950.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution A/RES/1167, « Réfugiés chinois à Hong Kong », 26 novembre 1957.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 1673, *Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, 18 décembre 1961.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2034(XX), *Assistance en cas de catastrophe naturelle*, 7 décembre 1965.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution AGNU 2198 (XXI), *Protocole relatif au statut des réfugiés*, 16 décembre 1966.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2435(XXIII), *Assistance en cas de catastrophe naturelle*, 19 décembre 1968.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2625 (XXV), *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, 24 octobre 1970.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2717(XXV), *Assistance en cas de catastrophe naturelle*, 15 décembre 1970.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2816, *Assistance en cas de catastrophes naturelles ou d'autres situations revêtant le caractère d'une catastrophe*, 14 décembre 1971.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2959(XXVII), *Assistance en cas de catastrophe naturelle ou d'autres situations revêtant un caractère d'une catastrophe*, 12 décembre 1972.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 31/35, *Rapport du Haut-Commissaire aux Réfugiés*, 30 novembre 1976.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 43/51, *Déclaration sur la prévention et l'élimination des différends et des situations qui peuvent menacer la paix et la sécurité internationales et sur le rôle de l'ONU dans ce domaine*, 1982.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 40/118, *Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, 1er décembre 1985.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 43/131, *Assistance humanitaire aux victimes en cas de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre*, 8 décembre 1988.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 44/236, *Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles*, 22 décembre 1989.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 45/100, *Assistance humanitaire aux victimes en cas de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre*, 14 décembre 1990.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 46/59, *Déclaration concernant les activités d'établissement des faits de l'Organisation des Nations Unies en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale*, 9 décembre 1991.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 46/182, *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence*, 19 décembre 1991.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution A/47/277, *Agenda pour la paix*, 17 juin 1992.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 47/4/E, *Invitation de l'Organisation internationale pour les migrations à participer à ses sessions et à ses travaux en qualité d'observateur*, 16 octobre 1992.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 48/118, *Assistance aux réfugiés, aux rapatriés et aux personnes déplacées en Afrique*, 24 mars 1994.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 48/116, « *Haut-Commissariat aux Réfugiés* », 24 mars 1994.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 49/10, « *The situation in Bosnia and Herzegovina : resolution adopted by the General Assembly* », 8 novembre 1994.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 50/152, *Rapport de la Troisième Commission*, 9 février 1996.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 1/148, *Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations*, 4 février 1997.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 56/195, *Stratégie internationale de prévention des catastrophes*, 21 janvier 2002.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 57/150, *Renforcement de l'efficacité de la coordination des opérations de recherche et de secours en milieu urbain*, 16 décembre 2002.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 58/153, *Mesures d'application proposées par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés pour renforcer la capacité du Haut-Commissariat de s'acquitter de son mandat*, 22 décembre 2003.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 59/279, *Renforcement des secours d'urgence, du relèvement, de la reconstruction et de la prévention au lendemain de la catastrophe du raz-de-marée dans l'océan Indien*, 19 janvier 2005.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 60/1, *Sommet mondial des Nations-Unies*, 16^{ème} session, 16 septembre 2005.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution A/63/281, *Changements climatiques et leurs répercussions sur la sécurité*, 3 juin 2009.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 66/100, *Responsabilité des organisations internationales*, 27 février 2012.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 69/283, *Le cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes 2015-2030*, 3 juin 2015.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 70/263, *Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations*, 27 avril 2016.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 71/1, *Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants*, 19 septembre 2016.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 76/300, *Droit à un environnement propre, sain et durable*, 28 juillet 2022.

Assemblée générale des Nations Unies, *Demande d'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur les obligations des États à l'égard des changements climatiques*, A/77/L.58, 1^{er} mars 2023.

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1655, *Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux : un défi pour le XXI^e siècle*, 30 janvier 2009.

Conseil économique et social des Nations Unies, Résolution 672 (XXV), E/RES/672, *Création du Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés*, 30 avril 1958.

Conseil économique et social des Nations Unies, Résolution 1533(XLIX), *Assistance en cas de catastrophe naturelle*, 23 juillet 1970.

Conseil économique et social des Nations Unies, Résolution 1546(XLIX), *Assistance en cas de catastrophe naturelle*, 30 juillet 1970.

Conseil économique et social des Nations Unies, Résolution 2011 (LXI), *Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, 2 août 1976.

Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 1625, *Menaces contre la paix et la sécurité internationales*, 14 septembre 2005.

Conseil de l'OIM, Résolution n°1309, *Relations entre l'OIM et les Nations Unies*, 24 novembre 2015.

CDH, Résolution 7/23, *Droits de l'homme et changements climatiques*, 28 mars 2008.

CDH, Résolution A/HRC/10/61, *Report of the Office of the High Commissioner for Human Rights on the Relationship between Climate Change and Human Rights*, 15 janvier 2009.

CDH, Résolution A/HRC/RES/10/4, *Droits de l'homme et changements climatiques*, 25 mars 2009.

CDH, Résolution A/HRC/RES/18/22, *Droits de l'homme et changements climatiques*, 30 septembre 2011

CDH, Special Procedure, “*Mapping Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, focus report on human rights and climate change*”, Juin 2014.

CDH, Résolution A/HRC/RES/26/27, *Droits de l'homme et changements climatiques*, 25 juin 2014.

CDH, Résolution A/HRC/29/15, *Droits de l'homme et changements climatiques*, 2 juillet 2015.

CDH, Résolution A/HRC/31/52. *Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable*, 1^{er} février 2016.

CDH, Résolution A/HRC/RES/35/17, *Protection des droits de l'homme des migrants : le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières*, 22 juin 2017.

CDH, Résolution A/HRC/RES/35/20, *Les droits de l'homme et le changement climatique*, 22 juin 2017.

CDH, Annual report of the United-Nations High-Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High-Commissioner and the Secretary general, « *The slow onset effects of climate change and human rights protection for cross-border migrants* », A/HRC/37. CRP.4, 22 mars 2018, p.59.

CDH, Résolution A/RES/42/22, « *Détention arbitraire* », 42^{ème} session, 8 octobre 2019.

CDH, Résolution A/HRC/RES/44/7, « *Droits de l'homme et changements climatiques* », 16 juillet 2020.

CDH, Résolution A/HRC/RES/46/7, « *Droits de l'homme et environnement* », 23 mars 2021.

CDH, A/HRC/RES/48/13, « *Droit à un environnement propre, sain et durable* », 11 octobre 2021

CDH, Résolution A/HRC/RES/48/14, *Mandat du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des changements climatiques*, 13 octobre 2021.

CDH, Résolution A/HRC/53/34, « *Mise en place de solutions juridiques destinées à protéger les droits humains des personnes déplacées à un autre en raison des changements climatiques* », 53^{ème} session, 19 juin-14 juillet 2023, p. 21.

CIME, Résolution n° 610 (XLIV), « *La vocation mondiale du CIME* », 20 novembre 1979.

CIME, Résolution n° 674 (XLIX), « *Rôle du Comité en matière de programmes spéciaux de réinstallation* », 7 décembre 1983.

- **Recommandation, débat**

Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 1862, Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux : un défi pour le XXI^e siècle, 30 janvier 2009.

Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, Rapporteuse Mme Marie-Christine VERDIER-JOUCLAS, France, ADLE, Renvoi en commission, Doc. 14413, renvoi 4342 du 24 novembre 2017, quatrième partie de session.

Assemblée Parlementaire, Conseil de l'Europe, *Discussion par l'Assemblée* le 3 octobre 2019 (34^e séance) relative à la Résolution 2307, *Un statut juridique pour les réfugiés climatiques*.

Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Constatations relatives à la communication n°2728/2016, Ioane Teitiota c. Nouvelle-Zélande, 24 octobre 2019, CCPR/C/127/D/2728/2016, 2020.

Conférence des OING, CONF/PLE(2019)REC4, « *Recommandation sur le changement climatique, les migrations et les droits humains en vue de la Conférence des Nations unies sur le changement climatique (COP25) qui se tiendra à Santiago du Chili du 2 au 13 décembre 2019* ».

UN Doc., A/AC.96/SR.651, Summary Record of the 651st meeting held at the Palais des Nations, Geneva, on Tuesday, 4 October 2011 : Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees, 61^{ème} session paragr. 20 et 24, 30 décembre 2011.

UN Doc., A/AC.96/ SR/652, Summary record of the 652nd meeting, held at the Palais des Nations, Geneva, on Wednesday, 5 October 2011 : Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees, 62nd session, paragr. 5, 5 octobre 2011.

L. Jurisprudence

- **Décisions de la CIJ**

CPJI, *Compétence de l'Organisation Internationale du Travail pour régler le travail pour réglementer accessoirement le travail du patron*, Recueil 1926, 23 juillet 1926

CPJI, *Affaire relative à l'usine de Chorzow (demande en indemnité)*, Recueil n°13, 13 septembre 1928.

CIJ, *Affaire du Détroit de Corfou*, Recueil 1949, 9 avril 1949.

CIJ, *Avis sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Recueil 1949, 11 avril 1949.

CIJ, *Affaire Haya de la Torre*, Arrêt du 13 juin 1951, Recueil 1951, p. 71.

CIJ, *Avis consultatif, Opinion individuelle de M. Lauterpacht*, 7 juin 1955.

CIJ, *Affaire du Plateau continental de /a mer du Nord (République fédérale d'Allemagne c/ Danemark ; République fédérale d'Allemagne c/ Pays-Bas)*, Recueil 1969, pp. 4-44.

CIJ, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie*, Recueil 1971, 21 juin 1971.

CIJ, *Avis consultatif, Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*,

Recueil 1980.

CIJ, *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Recueil 1986, 27 juin 1986.

CIJ, *Avis consultatif relatif à la Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Recueil 1996, 8 juillet 1996.

CIJ, *Affaire relative au Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, Recueil 1997, 25 septembre 1997.

CIJ, *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, Recueil 1998, 5 août 1998.

CIJ, *Avis consultatif sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur sur le territoire palestinien occupé*, Recueil 2004, 9 juillet 2004

- **Décision du Comité des Droits de l'Homme**

Comité des Droits de l'Homme, *Ioane Teitiota v. New Zealand* CCPR/C/127/D/2728/2016, 7 janvier 2020.

Comité des Droits de l'Homme, *Daniel Billy et autres c. Australie (Torres Strait Islanders Petition)*, CCPR/C/135/D/36/24/2019, 22 septembre 2022

- **Jurisprudence étrangère**

CEDH, *Waite et Kennedy c. Allemagne*, 18 février 1999, requête n° 26083/94

CEDH, *Affaire Boudaïeva et autres c/ Russie*, 20 mars 2008.

CEDH, *Stichting Mothers of Srebrenica et autres c/ Pays-Bas*, déc., 3e section, 11 juin 2013, n° 65542/12CIJ, *Affaire du Détroit de Corfou*, Recueil 1949, 9 avril 1949.

US Supreme Court, *Mc Culloch v. Maryland Decision*, 3/6/1819. Records of the Supreme Court of the United States, National Archives Building, Washington DC

Inter-American Court of Human Rights, *Case of the Saramaka People v. Suriname*, Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs), 28 novembre 2007.

Supreme Court of The Netherlands, *Mothers of Srebrenica et al v. State of The Netherlands and the United Nations*, n° 10/04437, 13 avril 2012.

High Court of New Zealand, 26 novembre 2013, *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, 2013, NZHC 3125.

Court of Appeal, New Zealand Immigration and protection Tribunal, *Ioane Teitiota v. The chief executive of the ministry of business innovation and employment*, NZCA 173N NZAR 688, 8 mai 2014.

New Zealand Supreme Court of New Zealand, 20 juillet 2015, *Ioane Teitiota c. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*.

Social and Economic Rights Action Center & the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria, Communication n°155/96, 27 mai 2022.

- **Réglementation :**

Maison-Blanche, décret exécutif 14013 4 février 2021

Immigration And Nationality Act, USC 1254a, Temporary protected status.

M. Entretiens scientifiques

Entretien avec la coordinatrice de la section HCR « Climate Change », avril 2016

Entretien avec la coordinatrice de la section OIM « Climate Change », mai 2016

Entretien avec une fonctionnaire PR5 « Chief of Mission », HCR, New Delhi, septembre 2016

Entretien avec un fonctionnaire P1, « Protection officer » HCR Inde, New Delhi, novembre 2016 et janvier 2017

Entretien avec un salarié de l'ONG Coast Trust, Chittagong, Bangladesh, juin 2017

Entretien avec un fonctionnaire de l'OIM Bangladesh, Dhaka, juin 2017.

Entretien avec Dalila GHERBAOUI, Observatoire Hugo sur les migrations environnementales, Liège, novembre 2017.

Entretien avec un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, France, 2018.

Entretien avec une salariée de Caritas, Cox Bazar, Bangladesh, août 2019.

Entretien avec S. LAVOREL, Université de Grenoble, 24 novembre 2020.

Entretien avec une fonctionnaire du HCR, Policy Officer on Climate Change and Disaster, juillet 2018, février 2021 et septembre 2022.

Entretien avec une fonctionnaire de l'OIM, septembre 2022 et juillet 2023.

N. Communiqués et déclarations officielles

AGNU, « *L'Assemblée générale demande à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur les obligations des États à l'égard des changements climatiques* ». AG/12497, 23 mars 2023.

AOSIS, « *Multi-Window Mechanism to Address Loss and Damage from Climate Change Impacts* », 2008

AOSIS, « *Nauru on behalf of the Alliance of Small Island States : Views and information on elements of an international mechanism to address loss and damage from the adverse effects of climate change* », 12 novembre 2013

CCNUCC, « *Initiative africaine pour les énergies renouvelables* », 7 décembre 2015.

CDH, « *Le conseil des droits de l'Homme tient une réunion-débat sur les changements climatiques et les droits de l'Homme* », 15 juin 2009.

CDH, « *UN experts calls for full legal protection for people displaced by climate change* », 27 juin 2023

Comité international de la Croix-Rouge, « *Pic de déplacements au Burkina Faso : la Convention de Kampala plus indispensable que jamais* », 23 octobre 2019.

Council for International Development Aotearoa, New Zealand, « *Tuvalu acknowledges key local issues in constitution amendment* », 28 septembre 2023.

ECOSOC, Déclaration de J. van HEUVEN GOEDHART, Haut-Commissaire des Nations Unies pour le HCR, 3^{ème} session, 25 avril 1953. Voir aussi ECOSOC, Déclaration de J. van HEUVEN GOEDHART, Haut-Commissaire des Nations Unies pour le HCR, Genève, 20 juillet 1959.

G77, « *Déclaration du sommet du groupe des 77* », La Havane, 10-14 avril 2000.

G77, « *Statement on behalf of the G77 and China at the opening of the 37th session of the Subsidiary Body on Implementation, Doha, Qatar* », 26 November 2012.

HCR, Déclaration d'A. R. LINDT, Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés à l'occasion de la journée mondiale des Réfugiés, 9 avril 1959.

HCR, « *Le manque de fonds compromet les opérations du HCR* », 22 octobre 2002

HCR, « *UNHCR planning six-month tsunami response operation* », 3 janvier 2005.

HCR, « *UNHCR sends aid to "lost" village in eastern Sri Lanka* », 5 janvier 2005.

HCR, « *Information Note : Request for the Suspension of Forced Returns to Areas Affected by the Tsunami* », 12 janvier 2005.

HCR, « *Les Tampa Boys sauvés par un cargo norvégien deviennent citoyens néo-zélandais* », 2005.

HCR, « *Opérations du HCR après le tsunami en Asie du Sud-Est* », 22 novembre 2005.

HCR, « *Changements climatiques, catastrophes naturelles et déplacement humain* », 23 octobre 2008.

HCR, « *Top official UNHCR warns about displacement from climate change* », 9 décembre 2008.

HCR, « *Engagements 2011 : Événement intergouvernemental au niveau ministériel sur les réfugiés et les apatrides* », 2012, Genève, Palais des Nations, décembre 2011, p. 109.

HCR, « *Mise en garde du HCR sur les déplacements dus au changement climatique* », 9 décembre 2011.

HCR, « *Les changements climatiques pourraient devenir une source majeure de déplacements* », 16 décembre 2009.

HCR, « *De nouvelles mesures face aux déplacements de population induits par le changement climatique*, » 6 juin 2011.

HCR, « *Le HCR fête le 60^{ème} anniversaire de la Convention relative au statut des réfugiés* », 28 juillet 2011.

HCR, « *UNHCR's Role in Support of an Enhanced Humanitarian Response for the Protection of Persons Affected by Natural Disasters* », 2011.

HCR Afrique, « *Six fois plus de déracinés par les conflits au Moyen-Orient selon un rapport sur les déplacés internes* », avril 2012.

HCR France, « *Un million de réfugiés et de migrants ont rejoint l'Europe en 2015* », 22 décembre 2015.

HCR, « *Le Sommet des Nations Unies s'engage à protéger les droits des réfugiés et des migrants* », 19 novembre 2016.

HCR, « *Violences accrues de Boko Haram : le HCR recherche 135 millions de dollars* », 29 janvier 2019.

HCR, « *Mozambique : les autorités, avec l'aide du HCR, entament la réinstallation des déplacés du cyclone Idai* », 2 avril 2019.

HCR, « *Response in Mozambique, Malawi and Zimbabwe* », 24 juin – 6 août 2019.

HCR, « *Words into action* », 2019.

HCR, « *La décision du Comité des droits de l'homme des Nations Unies sur le changement climatique est un signal fort* », 25 janvier 2020.

HCR : « *One year on, people displaced by Cyclone Idai struggle to rebuild* », 13 mars 2020.

HCR, « *Le HCR vient en aide aux familles déplacées affectées par les inondations au Sahel* », 24 septembre 2020.

HCR, « *Beating the Heat : the climate crisis is a human crisis* », 2 novembre 2021.

HCR, « *World must turn COP26 words into action for forcibly displaced and stateless people* », 12 novembre 2021.

HCR, « *Conseiller spécial du HCR pour l'action climatique, Andrew Harper explique l'urgence d'agir et l'importance de prendre en compte ceux qui sont les plus touchés par les effets du changement climatique* », 2021.

HCR, « *Les besoins humanitaires des personnes déplacées par les inondations au Pakistan restent aigus, selon le HCR* », 20 septembre 2022.

Human Rights Watch's Statement to the IOM Governing Council, 29 Novembre – 2 Décembre 2005, (90^{ème} session).

IGAD, « *High level inter-ministeriel event on climate change, peace and security at the margins of the 27th session of the COP27* », 7 novembre 2022.

Maison-Blanche, Communiqué de presse, « *Fact Sheet : Biden-Harris Administration Announces New Border Enforcement Actions* », 5 janvier 2023.

Nations Unies, « *COP 26 : ensemble pour notre planète* », site consulté en ligne le 17 janvier 2022

OIM, « *Prague Process, Factsheet* », 2009.

OIM, HCR, UNU, « *Climate Adaptation Continuum, Migration and Displacement - Copenhagen and Beyond* », 2009.

IOM, IFR, OCHA, ICRC « *Climate Change Adaptation Strategies for Local Impact: Key Messages in for UNFCCC Negotiators* », mai 2011, pp.6-7.

OIM, Troisième Réunion mondiale des présidents et secrétariats des processus consultatifs régionaux sur la migration (PCR) : « *Renforcer la coopération dans le domaine de la migration par le dialogue et le renforcement des capacités* », Gaborone (République du Botswana), 25 et 26 octobre 2011, p. 18.

OIM, « *Launch of the Foresight Report: Migration and Global Environmental Change* », 16 décembre 2011.

OIM, Conférence de presse « *Les enjeux de mobilité humaine dans le draft de l'accord de Paris* », 15 février 2015

OIM, « *L'OIM lance un portail sur la migration environnementale* », 27 mars 2015.

OIM « *Cadre de Sendai pour la réduction des catastrophes* », 8 septembre 2015.

OIM, « *Press conference : human mobility in the UNFCCC Paris COP21 draft text* », 2015.

OIM, « *Infosheet* », 2015.

OIM, « *Communiqué global : L'OIM et l'UE publient un premier rapport comparatif sur la migration à des fins d'adaptation aux changements environnementaux* », 19 juin 2017.

OIM, « *Communiqué global : L'OIM fait front commun avec ses partenaires pour combattre les déchets en plastique et la dégradation de l'environnement* », 5 juin 2018.

OIM, « *Green Egypt Initiative* », 2018.

OIM, HCR, Communiqué conjoint « *Courrier relatif au Pacte mondial sur les migrations* » 5 mars 2019.

OIM, Newsletter interne, « *Déménagement planifié : Quatre points à considérer dans un environnement en mutation* », OIM San José, mars 2019.

OIM, « *Humanitarian Assistance Provided to Vulnerable Communities Affected by Floods in Niger* », 13 septembre 2019.

OIM MECC, Newsletter interne, décembre 2019.

OIM, « *Pacific Governments Conclude Regional Policy Dialogue on Climate Related Mobility* », 1^{er} décembre 2020.

OIM, « *Réintégrer les migrants tout en réhabilitant l'environnement* ». 2019.

OIM MECC HQ, « *Signature du protocole d'accord par l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) et la Plateforme sur les déplacements dus à des catastrophes (PDD)* », décembre 2020.

OIM, « *Les inondations permanentes en Ouganda mettent en lumière les catastrophes liées aux changements climatiques dans la région* », août 2022.

OIM, « *Groupe de haut niveau sur les déplacements internes* », 2022.

OIM, « *IOM conducts first climate data tracking in Lake Chad Basin* », 18 septembre 2022.

OIM, « *COP27 : Addressing Human Mobility Driven by Climate Change* », 2022.

OIM, « *African countries sign continental agreement to address climate mobility* », News Global, 6 septembre 2023.

ONU Info, « *Sommet mondial : un verre à moitié plein selon Kofi Annan* », 21 septembre 2005.

ONU, Chronique, « *La plus grande menace pour la sécurité mondiale : le changement climatique n'est pas seulement un problème écologique* », Vol. XLIV, No. 2, "Green Our World!", 2007.

ONU Info, « *Pacte mondial sur les réfugiés : quelle différence avec celui sur les migrants ? Comment aidera-t-il les personnes contraintes de fuir ?* », 16 décembre 2018.

ONU, Communiqué, CS/14732, 13 décembre 2011.

ONU, Affaires politiques et consolidation de la paix, « *Répercussions des changements climatiques sur la paix et la sécurité* », 2011.

ONU, « *Faire des migrations un atout* », Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement, 3-4 octobre 2013.

ONU, « *Crise des migrants : au Conseil de sécurité, l'Union européenne appelle la communauté internationale à réagir de manière urgente, globale et durable* », 11 mai 2015.

ONU Info, « *Pacte mondial sur les réfugiés : quelle différence avec celui sur les migrants ? Comment aidera-t-il les personnes contraintes de fuir ?* », 16 décembre 2018.

ONU, Couverture des réunions & communiqués de presse, « *Le conseil de sécurité examine pour la première fois l'impact des changements climatiques sur la sécurité dans le monde* », CS/9000, 17 avril 2017.

ONU, « *Massive Displacement, Greater Competition for Scarce Resources Cited as Major Risks in Security Council Debate on Climate-Related Threats* », 25 janvier 2019.

ONU, Département de la communication globale, « *UN System Chart* », 2019.

ONU, Réseau des Migrations, « *Agissons maintenant : l'inclusion des migrants dans l'action climatique n'est pas un choix, mais une obligation* », 1^{er} Novembre 2022.

ONU, « *Le Secrétaire général nomme Robert Andrew Piper, de l'Australie, comme son Conseiller spécial pour les solutions à apporter à la question des déplacements internes* », SG/A/2116, 4 mai 2022.

ONU, Communiqué « *UN agencies brace for disaster as Cyclone Mocha intensifies in Bay of Benga* », 12 mai 2023.

ONU, « *Avec plus de 110 millions de déplacés recensés dans le monde, l'ONU appelle à une mobilisation collective* », 14 juin 2023.

PDD, « *Addressing the Protection Needs of People Displaced across Borders in the Context of Disasters and Climate Change* », mai 2016.

PDD, « *Fiji assumes Chairmanship of the Platform on Disaster Displacement* », 10 février 2021.

SGNU, « *Lutte contre le changement climatique : un mouvement que rien ne pourra arrêter* », 3 octobre 2019.

UN System Staff College, « *Joint efforts for Sustaining Peace: Meet the UN Climate Security Mechanism* », 23 août 2021.

Union Africaine, communiqué n°018/2011 : « *The African Union calls on Member states to ratify the Convention for the Protection of Internally Displaced Persons in Africa* », 15 mars 2011.

UN News, « *U-turns on Global Compact 'reflect poorly' on countries concerned: senior UN migration officials* », 27 novembre 2018.

UN News, « *Migrants and Refugees* », 22 avril 2021.

O. Divers

• Articles de presse

New York Times, « *What is the Green Climate Fund and How much does the U.S actually pay* », 2 juin 2007,

The Guardian, « Poor countries urge Australia to honour green climate fund commitments », 2018. Article consulté en ligne le 25 juillet 2022 : <https://www.theguardian.com/environment/2018/oct/10/poor-countries-urge-australia-to-honour-green-climate-fund-commitments>

The Guardian, « *Conflicts fuelled by climate change causing new refugee crises, warns UN* », 16 juin 2008.

The New Humanitarian, « *Climate refugees gatecrash the agenda* », 25 juin 2009.

UN News, « *Bangladesh, at UN, urges greater support for 'climate migrants* », 26 septembre 2009.

The Guardian, « *UK should open borders to climate refugees says Bangladesh minister* », 4 décembre 2009

Le Monde, « *Aidons les pays en développement à faire face aux changements climatiques* », Tribune de W. LACY SWING, 16 décembre 2009.

Le Monde diplomatique, « *Les trois combats du HCR* », juin 2012.

The New Humanitarian, « *Un État insulaire se mesure aux pollueurs de la planète* », 3 février 2014.

Climate Home News, « *Chairing the world's future : two men with the climate in their hands* », 6 février 2015

The Guardian, « *UN drops plan to help move climate-change affected people* », 7 octobre 2015.

Carbon Market Watch, « *Report highlights need for human rights in the Paris agreement* », 10 décembre 2015

ATD Quart-Monde « *Inscrire les droits humains dans les accords de la COP21* », 10 décembre 2015.

EURACTIV, « *COP21 : les droits humains, grands oubliés de l'accord ?* », 11 décembre 2015.

The New Humanitarian, « *Faut-il que l'OIM repense son approche après son adhésion aux Nations Unies ?* », 2016.

Huffington Post, Yann Aguila, « *Pourquoi les États-Unis ont intérêt à respecter l'accord de Paris* », 25 novembre 2016.

Le Monde, « *Libre-échange : Trump signe l'acte de retrait des États-Unis du Partenariat transpacifique* », 23 janvier 2017

The Guardian, « *Australia and New-Zeland should allow open migration for pacific islanders threatened by climate change* », 8 mai 2017

Global Citizen, « *New Zealand May Become First Country to Accept Climate Change Refugees* », 31 octobre 2017.

The Guardian, « *Donald Trump Pulls US Out of UN Global Compact on Migration* », 3 décembre 2017.

Amnesty International, « *Six mesures que les États réunis lors de la COP24 doivent prendre en faveur de la protection des droits humains* », 4 décembre 2018.

Réseau Action Climat, « *Décryptage : la COP24 point par point* », 21 janvier 2019.

USBK & RICA, « *Pacte mondial sur les Réfugiés : enfin un bon outil face aux exodes ?* », Entretien de V. TÜRK, 29 janvier 2019.

Center for International Environmental Law (CIEL), « *COP-25 Briefing Note: Integrating Human Rights in Climate Action* », 2019, p. 3

The Conversation, « *Fonds Vert pour le climat, des projets malgré tout* », 21 octobre 2018

The Conversation « *Réfugiés climatiques* » : une décision historique du Comité des droits de l'homme de l'ONU ? 11 février 2020

The Guardian, « *Australia should create 'Pacific visa' to reduce impact of climate change and disaster on islanders* », 21 October 2020.

The New York Times, « *Biden to announce Broad Plan to Reverse Trump Immigration Policies* », 19 janvier 2021

UN News Center, « *New Tools Needed to Cope with Climate Change Migrations, UN Agency Says* », 6 juin 2021.

The Guardian, « *Poor countries urge Australia to honour green climate fund commitments* », 2018. Article consulté en ligne le 25 juillet 2022.

The Guardian, « *John Kerry : rich countries must respond to developing world anger over climate* », 3 janvier 2023.

The Guardian, « *Biden's carrot and stick approach to deter migrants met with anger* », 8 janvier 2023.

Al Jazeera, « *UN chief blasts big oil for peddling the big lie on climate* », 18 janvier 2023.

University World News, « *University project was catalyst for key UN climate vote* », 5 avril 2023

Climate Home News, « *Kerry rejects climate reparations but praises loss and damage fund* », 14 juillet 2023

UN News, « Les contentieux climatiques ont plus que doublé en cinq ans », 28 juillet 2023.

- **Billet de blog, entretiens**

ANCELIN J., « *Convention de Genève, commentaire de l'Article 35* », Université de Bordeaux, 2016.

ANISIMOV A., VALLEJO L., « *Loss and Damage under the UNFCCC: ways forward for the Warsaw International Mechanism* », IDDRI, 2019.

BRINGUIER P., « *Réfugiés* », Universalis, p. 1.

BYRAVAN S., « *Preparing for millions to move and resettle* », Billet de blog, 26 août 2016

CLUB DES JURISTES, « *Renforcer l'efficacité du droit international de l'environnement, Devoirs des États, Droits des Individus*, Commission Environnement, novembre 2015, p. 123.

FREMEAUX A., FAURE E., GUILLOU A., « *COP21 : sauver les négociations ou sauver le climat ?* », Terra Nova, novembre 2015, p. 7.

FRY I., « *8 preliminary key themes for my mandate* », Medium, 13 mai 2022.

GUTERRES A., « *Interview d'Antonio Guterres, La distinction entre réfugiés et déplacés est dépassée* », Le Monde, 16 décembre 2009.

IONESCO D., TRAORE CHAZALNOEL, « *Perspectives sur les migrations environnementales* », Division de la migration, de l'environnement et du changement climatique, OIM, 2011.

JOLI F., « *L'enfer de la guerre au Biafra, tournant de l'action humanitaire moderne* », Blog du CICR « *L'humanitaire dans tous ses États* », 14 janvier 2020.

JOUANNET E., Le Monde diplomatique, International Crisis Group, « *L'ONU et le multilatéralisme à l'ère de Donald Trump* », 13 juin 2017, Paris.

KÄLIN W., « *Sendai framework: an important step forward for people displaced by disasters* », Brookings, 20 mars 2015.

KNOX J., « *Rendre les droits de l'homme plus verts* », Open Global Right, 14 juin 2015.

LACY SWING W., Interview pour la revue internationale de la Croix-Rouge, vol. 91, N° 875, septembre 2009, pp. 467-474.

LECLERC P., « *Migrants, réfugiés, même combat ?* », dans *Libération*, 15 septembre 2015, p. 22.

MAGNAN A., E. LOISELEUR, A. ANISIMOV, « *Risques climatiques transfrontaliers et adaptation : l'exemple des migrations côtières* », IDDRI, 25 septembre 2021.

OBER K., « *5 takeaways for climate migration and displacement* », 2021. Article consulté en ligne le 25 juillet 2022.

PECOUD A., « *À quoi sert le Forum mondial sur la migration et le développement ?* », The Conversation, 12 décembre 2016.

PECOUD A., SIMONNEAU D., « *Le Pacte mondial pour les migrations : des polémiques et des avancées* », The Conversation, 9 décembre 2018.

POSTEL-VINAY K., « *Quelle communauté internationale ? Espoirs et illusions à l'heure de l'Amérique de Donald Trump* », The Conversation, 7 octobre 2018.

ROBINSON M., « *Pourquoi je serai à Cancún* », Oxfam, site officiel, 1^{er} décembre 2010.

THIOLLET H., « *Le Haut-Commissariat aux réfugiés de l'ONU : trois temps pour une brève histoire de la gestion multilatérale de l'exil* », CERI, Sciences Po, 4 décembre 2014.

TORRE-SCHAUB M., « *Les obligations qui découlent de la nature juridique de l'Accord de Paris* », IDDRI, 2015.

TORRE-SCHAUB M., « *Justice internationale et environnement : analyse de la demande d'un avis consultatif à la Cour internationale de justice* », IDDRI, Billet de blog, 11 mai 2023.

United States Senator for Massachusetts, « *Senator Markey, Rep. Velázquez Reintroduce Legislation to Aid People Displaced by Climate Change and Support Global Resilience* », 19 mai 2021.

WENTZ J., BURGER M., « *Designing a climate change coordination displacement facility : key issues for COP21* », Columbia Law School, Sabin center for climate change law, septembre 2015, p. 9.

- **Vidéo :**

350.org's Bill McKibben & President Nasheed of the Maldives at COP15, Copenhague, Décembre 2009.

HCR, « *Human Mobility and Climate Change* », COP21, Paris, Novembre 2015.

BANYA, Documentaire réalisé par le collectif Youth on the Move au Bangladesh puis au Sénégal en juin 2017 et décembre 2018. Disponible en ligne sur vimeo.

A. PECOUD « *À quoi servent les organisations internationales en matière de migration ?* », Dossier « *Organisations internationales et mobilités* », Institut Convergences Migrations, CNRS, 2 décembre 2018, mis en ligne le 10 décembre 2018. Réalisation : Catherine Guilyardi.

HCR, « *Conseiller spécial du HCR pour l'action climatique, Andrew Harper explique l'urgence d'agir et l'importance de prendre en compte ceux qui sont les plus touchés par les effets du changement climatique* », 2021.

INDEX ALPHABÉTIQUE

- **Accord de Paris** : 12, 254, 315, 317, 318, 324, 328, 329, 330-340, 343, 344, 345, 348, 350-363, 365, 375, 378, 383, 384, 388, 391, 399, 402-408, 435, 458, 468, 494
- **Acte constitutif (OIM)** : 19, 53, 54, 57, 58, 70, 71, 73, 95, 96, 99, 100, 103, 150, 162, 171, 217, 393
- **Agenda 21** : 261, 270
- **Aléas climatiques** : 30, 32, 38, 65, 110, 172, 175, 257, 259, 264, 276, 278, 279, 301, 304, 309, 312, 342, 347, 350, 358, 366, 367, 368, 401, 492, 496
- **AOSIS** : 9, 273, 292, 294, 297, 316, 318, 325, 326, 343, 350, 361, 371, 406, 429
- **Apatridie** : 47, 68, 80, 85, 86, 87, 199, 278, 282, 305, 308, 465
- **Asile** : 20, 22, 23, 28, 59, 63, 65, 83, 85, 89, 102, 103, 105, 110, 115, 123, 124, 132, 137, 138, 146, 149, 158, 164, 188, 213, 225, 226-230, 231, 234, 237, 243, 254, 282, 308, 393, 432-437, 445, 446, 447, 450, 452, 458, 462, 469, 470, 472, 482, 487, 495-498
- **Assistance écologique** : 15, 205, 224, 227
- **Assistance humanitaire** : 112, 113, 114, 177, 183, 210
- **Assistance post-catastrophe naturelle** : 36, 39, 55, 91, 96, 108, 110-119, 127, 128, 131, 137, 145, 146, 150, 152, 154, 172-175, 182, 183, 197, 201-212, 214, 216, 217, 218, 222-227, 230, 235, 244, 294, 300, 376, 419, 421, 425, 426, 427, 446, 453, 484, 495
- **Atteintes aux droits humains** : 391
- **Atténuation** : 88, 112, 114, 126, 157, 253, 256, 258, 259, 261, 266, 267, 273, 289, 290, 295, 297, 323, 329, 337, 338, 351, 356-360, 361, 363, 364, 378, 382, 387, 390, 391, 400, 402, 425, 431, 446, 455, 461, 482
- **Australie** : 70, 88, 114, 128, 185, 212, 225, 245, 279, 340, 360, 371, 372, 381, 404, 415, 443, 456, 462
- **Bali (Plan d'action)** : 258, 288, 289, 290, 305, 324, 325, 379, 382, 386, 401
- **Bangladesh** : 13, 31, 40, 107, 110, 140, 231, 272, 285, 286, 290, 292, 293, 314, 321, 334, 364, 366, 387, 400, 415, 418, 427, 429, 472, 473, 486, 498, 499
- **Cadre de Sendai** : 411, 413, 414, 416, 425
- **Camps de réfugiés** : 68, 120, 123, 124, 125, 139, 144, 198, 200, 214, 221, 234, 475, 498, 499
- **Canada** : 70, 88, 114, 128, 130, 133, 188, 248, 356, 405, 415, 453, 461, 493
- **Cancun (Accord)** : 259, 288, 296, 298, 307, 312, 318, 328, 330, 333, 338, 345, 346, 349, 365, 376, 384
- **CCNUCC** : 9, 28, 37, 122, 152, 253, 258, 259, 261, 263, 266, 267, 273, 277, 278, 285, 289-297, 302, 304, 305, 306, 318, 320, 322-330, 331, 332, 337, 338, 340, 342-350, 351-362, 364, 365, 375, 379, 382, 388, 390, 400, 405, 407, 416, 433, 439, 466,
- **CDH** : 9, 219, 239, 379, 382, 384-392, 395, 396, 401, 409, 433, 460, 462, 469
- **CDI** : 9, 100, 107, 177, 178, 186, 187, 188, 190-194, 196, 198, 199, 201, 202, 211, 219, 374
- **Charte des Nations Unies** : 14, 18, 54, 59, 76, 78, 79, 93, 94, 97, 104, 160, 161, 168, 170-174, 185, 186, 194, 208, 209, 219, 220, 222, 230, 384, 385, 392, 456, 457
- **CICR** : 28, 88, 114, 115, 179, 180, 181, 278, 393, 422, 460, 461
- **CIISE** : 9, 177, 183, 185, 187, 188, 189, 190
- **CIJ** : 9, 28, 93, 95-99, 100, 103, 153, 175, 183, 186, 187, 191-194, 205, 207-211, 375, 393, 448, 456-458
- **CIME** : 69-72.
- Comité des droits de l'homme, 448, 458, 459, 461, 462, 463, 492
- **Comité exécutif (HCR)** : 68
- **Convention de Kampala** : 245, 419, 420, 421, 422
- **COP15** : 273, 278, 290, 291, 294
- **COP21** : 328-331, 335-337, 342, 348, 350.
- **COP23**: 354, 355, 375
- **COP24** : 407, 447
- **COP25** : 408
- **COP26** : 349, 352, 376
- **COP27** : 353, 357, 482, 486, 490

- **Crédibilité** : 14, 39, 51-53, 56, 94, 111, 116, 133, 152, 155-157, 162, 172-174, 213, 223, 248, 250, 300, 314, 335, 391, 417, 430, 439, 464, 487
- **CSNU** : 54, 152, 168, 169, 184, 190, 208, 222, 227, 283, 294, 466, 475, 476, 477, 478, 496
- **Déclaration de New York** : 87, 92, 93, 173, 435-438, 443, 469, 479, 485
- **Déclaration de Stockholm** : 227, 380, 381
- **Dégradations environnementales** : 13, 30, 31, 38, 39, 52, 66, 110, 262, 300, 301, 346, 431, 436, 449, 473, 496
- **Désertification**, 9, 30, 66, 159, 352, 356
- **Détroit de Torrès** : 462
- **Diplomatie climatique** : 15, 35, 40, 47, 251, 253, 254, 270, 497
- **Droit à l'assistance humanitaire** : 181, 186.
- **Droit à un environnement sain**, 380, 381, 382, 392, 395, 396, 397, 398
- **Droit international des réfugiés** : 21, 23, 26, 34, 35, 41, 48, 52, 63, 68, 106, 158, 163, 218, 229, 250, 276, 393, 438, 463, 464, 484, 494
- **Détermination du Statut de Réfugiés** : 9, 65, 102, 103, 463, 464, 490
- **ECOSOC** : 9, 47, 67, 75, 76, 86, 93, 111, 112, 119, 143, 164, 168, 173, 194, 221, 239, 276, 479
- **Environnementalisation**, 8, 35, 40, 53, 108, 110, 111, 116, 122, 123, 127, 139, 159, 212, 217, 254, 321, 379, 382, 384, 386-390, 396, 431, 435-438, 447, 464, 485, 487
- **Équité**, 77, 81, 213, 262, 266, 267, 271, 317, 336, 399, 400-405, 406
- **États-Unis**, 24, 30, 60, 65, 69, 70, 82, 88, 96, 114, 124, 130, 133, 142, 147, 148, 167, 188, 212, 267, 279, 280, 281, 313, 354, 357, 371, 375, 405, 443, 452-457, 466-475, 483
- **Fait internationalement illicite**, 211
- **Fidji** : 351, 352, 355, 372, 415, 429, 478, 486
- **GIEC** : 9, 28, 36, 37, 38, 47, 133, 159, 253, 258, 259, 261-265, 267, 270, 271, 285, 346, 351, 358, 367, 377, 378, 381, 382, 390, 466
- **HCDH**, 9, 28, 120, 239, 280, 352, 384-388, 391, 393, 395, 414, 431, 433
- **IDMC** : 10, 241, 242, 247, 248, 300, 301, 304, 322-325, 328, 329, 366, 414, 422, 429, 434, 435, 451, 475, 487,
- **Immunités** : 76, 77, 94, 193, 194, 202, 480
- **Inde** : 83, 87, 89, 120, 140, 141, 188, 214, 231-234, 282, 321, 323, 381, 396, 405, 429, 461, 473, 478, 479
- **Indemnisation** : 254, 257, 290, 318, 324, 327, 329-332, 336, 339, 340, 343, 344, 350, 359, 408, 429, 458, 487
- **Ingérence humanitaire** : 177, 181, 182, 184, 210, 211, 232
- **Initiative Nansen** : 20, 259, 300, 307-313, 410-415
- **Intérêt général** : 157-159.
- **Institution spécialisée** : 54, 75-78, 91, 93, 95, 96, 103, 173, 201, 218
- **Interventionnisme** : 436
- **Jus cogens** : 210, 211
- **Kiribati** : 345, 371, 372, 374, 429, 449, 450, 456, 458-462
- **Légitimité** : 14, 17, 33, 46, 51, 52-56, 67, 80, 83, 86, 90, 94, 100, 103, 106, 111, 115, 117-120, 122, 132, 138, 142, 146, 150, 152, 153, 155-157, 159, 161-165, 172-175, 184, 211, 214, 215, 220, 223, 225, 227, 232, 233, 250, 253, 263, 269, 270, 284, 288, 293, 296, 300, 301, 304-306, 319, 322, 335, 341, 388, 391, 415, 418, 428, 435, 472, 486
- **Mal adaptation** : 299, 403
- **Mandat** : 8, 17, 20-27, 33, 34, 35, 39, 40, 47, 49, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 62, 63, 65-72, 77, 79, 80, 82, 84, 86, 87, 88, 90, 94, 95, 98, 100, 102, 103, 104, 106, 108, 110, 113-115, 117-120, 127, 128, 130, 131-134, 137, 139, 140, 141, 142, 144, 146-153, 155, 157, 161, 162-165, 174, 175, 194, 197, 198, 200, 203, 208, 212, 214, 215, 216, 218, 219-227, 230-239, 243, 244, 245, 246, 249, 253, 274, 276-282, 284, 290, 323, 324, 330, 341, 349, 351, 353-357, 365, 385, 390, 391, 392, 393, 394, 406, 415, 417, 418, 425-428, 431, 432, 434, 436, 441, 456, 465, 477, 478, 482, 483, 484, 486, 488-494
- **Mécanisme de Varsovie** : 254, 317, 318, 326, 327, 330, 332, 338, 339, 340, 341, 343, 344, 348, 350, 353, 354, 355, 356, 359, 363, 388, 403, 407, 408
- **MECLEP** : 10, 117, 135, 306, 307, 319, 346, 430

- **Nouvelle-Zélande** : 212, 372, 449, 450, 458, 459, 461, 462
- **OCHA**, 10, 28, 114, 143, 196, 245, 278, 298
- **OIR** : 58, 61-63
- **Omission (responsabilité par)** : 178, 191, 193, 197, 201
- **Organisme spécialisé** : 25, 164, 165, 198, 245, 496
- **Pacific Access Category** : 10, 449
- **Pacte Mondial pour les Migrations** : 435, 439, 441
- **Pacte Mondial pour les Réfugiés** : 435, 438, 440, 441
- **PAROI** : 10, 192, 193, 196, 198, 201, 211
- **PDD** : 10, 254, 352, 376, 409, 410, 415, 416-418
- **Pertes et préjudices** : 330, 332
- **PNUE** : 10, 15, 18, 28-30, 36, 37, 114, 115, 125, 151, 159, 269, 331, 345, 391, 433, 473, 476, 477, 499
- **Pratique coutumière** : 154, 203, 204, 205, 206, 207, 210, 211, 214, 216, 217, 219, 224, 229, 569, 576, 577
- **PRCD**, 10, 265, 266, 267
- **Principes directeurs de protection des déplacés internes** : 10, 31, 34, 64, 65, 84, 101, 102, 229, 238-346, 248, 251, 283, 309, 385, 427, 448, 454
- **Privilèges** : 76, 77, 94, 193, 194, 202, 480
- **Protection temporaire** : 279, 416, 428, 448, 451, 452, 453, 454, 464
- **Quartiers généraux** : 135, 139, 140, 234, 314, 323, 333.
- **Refoulement** : 27, 102, 440, 459, 460, 461, 462, 463, 493
- **Régime climat** : 8, 39, 254, 255, 256, 261, 262, 294, 295, 296, 306, 314, 316, 318, 343, 375, 378, 379, 383, 386, 398-403, 407, 409, 410, 431, 494
- **Responsabilité des organisations internationales** : 10, 53, 177, 190, 191, 192, 193, 197, 211
- **Responsabilité morale** : 196
- **Retours volontaires** : 166, 167, 394
- **Sécurité climatique** : 292, 423, 475, 477
- **Sénégal** : 130, 334, 367, 415, 429, 486
- **Solutions durables**, 118, 244, 245, 246, 249, 281, 329, 337, 341, 353, 414, 420, 421, 422, 429, 488
- **Souveraineté**, 9, 52, 56, 59, 73, 82, 89, 91, 112, 142, 153, 156, 161, 162, 166, 171, 176, 177, 181-190, 199, 200, 207, 229-233, 238, 259, 309, 378, 425, 432, 436, 442-444, 466, 472
- **Sri Lanka** :34, 87, 120, 213-215, 223, 427
- **Submersion** : 198, 277, 369
- **Stratégie d'adaptation**, 118, 259, 265, 287, 291, 295, 297-299, 306, 319, 330, 358, 364, 365, 366, 373, 494, 497
- **Teitiota (Affaire)** : 436, 450, 455, 459-463, 492
- **Task Force on Displacement** : 11, 340-342, 348, 349, 351, 355, 490
- **Tuvalu** : 277, 292, 371-374, 449, 456
- **Verdissement** : 35, 55, 122, 132, 435, 499
- **Violations des droits humains** : 13, 200, 225, 387, 421, 455, 458
- **Visas humanitaires** : 345, 416, 448, 449, 452, 492, 495

TABLE DES MATIÈRES

Le HCR et l'OIM au défi de la protection des déplacés environnementaux	1
Affidavit	4
Remerciements	6
Résumé	8
Abstract	8
Liste des principales abréviations.....	9
Sommaire	12
Introduction	13
I. LE HCR ET L'OIM : DES INSTITUTIONS, À PRIORI INADÉQUATES POUR ASSURER LA PROTECTION DES DÉPLACÉS ENVIRONNEMENTAUX	17
A) Le HCR et l'OIM, acteurs historiques de la protection et de l'assistance aux réfugiés et migrants	17
1) <i>Le HCR et l'OIM, deux institutions spécialisées délimitées par le cadre de leur mandat</i>	17
2) <i>Le HCR et l'OIM, acteurs institutionnels dépendants de logiques de coopération</i>	19
B) L'expansion du HCR et de l'OIM soumise au cadre du mandat et de la supervision des États20	
1) <i>Le HCR structure d'application légitime du droit international des réfugiés stricto sensu</i>	21
2) <i>L'OIM, agence hybride de politiques migratoires au service des États</i>	24
II : LE HCR ET L'OIM AU CŒUR D'UNE NOUVELLE QUESTION DE DROIT INTERNATIONAL.....	27
A) Le HCR et l'OIM à l'épreuve d'un nouvel enjeu terminologique et de qualification juridique	27
1) <i>La qualification juridique de la migration environnementale, objet de divergences terminologiques</i>	28
2) <i>La recherche du HCR et de l'OIM d'une définition commune de la migration environnementale</i>	32
B) Le HCR et l'OIM en mouvement ; l'expansion dans de nouveaux espaces de gouvernance... 35	
1) <i>La mise à l'agenda de la migration environnementale dans la gouvernance onusienne climatique</i>	36
2) <i>La migration environnementale, opportunité d'investir de nouveaux espaces de gouvernance pour l'OIM et le HCR</i>	39
III. MÉTHODOLOGIE ET DÉMARCHE	41
A) Le choix d'une approche interdisciplinaire	41
1) <i>Le droit, acteur et récepteur des évolutions de la société</i>	41
2) <i>Une recherche fondée sur l'approche interdisciplinaire</i>	43
B) L'analyse du droit des organisations internationales enrichi par l'approche politiste.....	45
1) <i>Le droit des organisations internationales influencé par les évolutions politiques de la gouvernance onusienne</i>	45

2) <i>Envisager les évolutions du régime de protection des personnes déplacées par le HCR et l'OIM à travers une approche prospective</i>	47
Annonce du plan	49
PARTIE I : LE HCR ET L'OIM À LA RECHERCHE D'UNE RÉPONSE JURIDIQUE ADÉQUATE DEVANT L'ÉMERGENCE LA MIGRATION ENVIRONNEMENTALE, PROBLÈME PUBLIC MONDIAL	50
TITRE I : L'émergence de la thématique environnementale à l'épreuve des mandats du HCR et de l'OIM	54
CHAPITRE I : L'ACTION DU HCR ET DE L'OIM DÉLIMITÉE PAR LE CADRE DE LEURS MANDATS	56
Section I : Une capacité d'intervention délimitée par les compétences normatives d'attribution, une extension matérielle tolérée.....	58
Paragraphe 1. Le périmètre d'action du HCR subordonné à la volonté de l'AGNU	58
A) La création organique du HCR, réponse internationale à un contexte historique exceptionnel	59
1) <i>Le HCR, marqué par l'échec de la politique de protection des réfugiés de la SDN</i>	59
2) <i>L'impulsion politique de l'AGNU pour créer le HCR</i>	61
B) La délimitation stricte du mandat du HCR.....	63
1) <i>Le HCR, dépositaire et gardien de la Convention de Genève</i>	63
2) <i>L'action du Haut-Commissaire au HCR sous la tutelle de l'AGNU</i>	66
Paragraphe 2. L'OIM, agence intergouvernementale responsable de la bonne « gestion des migrations »	69
A) La création du CIME, une agence opérationnelle de services en matière de migrations	69
1) <i>Le Comité intergouvernemental provisoire pour les mouvements migratoires d'Europe, prédécesseur de l'OIM</i>	69
2) <i>Les fonctions et compétences initiales du CIME : la fusion des différentes catégories de personnes déplacées</i>	70
B) D'une situation <i>de facto</i> à une situation <i>de jure</i> , la portée de l'action mondiale de l'OIM reconnue	72
1) <i>La révision de l'acte exécutif du CIME donne naissance à l'OIM : le choix du pragmatisme</i>	72
2) <i>La qualification juridique de l'OIM, sujets de divergences</i>	75
Section II : Les évolutions du régime de protection et d'assistance de l'OIM et du HCR circonstanciés à des événements d'origine humaine.....	79
Paragraphe 1. L'évolution des mandats et actes constitutifs du HCR et de l'OIM au regard des crises humanitaires et politiques.....	79
A) L'attribution de la protection du HCR à de nouvelles catégories de bénéficiaires.....	80
1) <i>L'extension de la protection du HCR au-delà des frontières européennes</i>	80
2) <i>L'ouverture relative d'une protection par le HCR aux déplacés internes et apatrides</i>	83
B) D'une agence de services migratoires à l'appareillement au système onusien, l'OIM en mutation	87
1) <i>L'investissement par l'OIM du champ de l'intervention humanitaire</i>	87
2) <i>L'intégration progressive de l'OIM au « parapluie » de l'Organisation des Nations Unies</i>	91
Paragraphe 2. Les conséquences d'une interprétation expansionniste des mandats du HCR et de l'OIM	95

A) La piste d'une ouverture de la protection des migrants climatiques par l'OIM sous le prisme de la théorie des compétences implicites	95
1) <i>La piste d'une protection des déplacés environnementaux par l'OIM au moyen de la théorie des compétences implicites</i>	96
2) <i>L'autonomie de l'OIM à nuancer au regard du principe de spécialité prévu dans le droit des organisations internationales</i>	98
B) L'interprétation extensive par le HCR de la Convention de Genève	100
1) <i>La piste d'une intégration de la persécution environnementale dans le Guide des procédures du HCR</i>	101
2) <i>L'hypothèse d'une extension du mandat du HCR par l'AGNU</i>	103
Conclusion.....	106
CHAPITRE II : L'INSCRIPTION COMPLEXE ET CONTROVERSÉE DE LA MIGRATION ENVIRONNEMENTALE A L'AGENDA DU HCR ET DE L'OIM	107
Section I : Le HCR et l'OIM marqués par un phénomène d'environnementalisation externe et interne	110
Paragraphe 1. L'environnementalisation externe de HCR et de l'OIM par leur participation à l'action humanitaire post-catastrophe naturelle.....	110
A) Le HCR et l'OIM au cœur de l'internationalisation de l'assistance humanitaire post-catastrophe naturelle.....	111
1) <i>L'appel aux organisations internationales dans l'assistance humanitaire post-catastrophe naturelle</i>	111
2) <i>La gouvernance des catastrophes naturelles un nouvel espace de politisation des organisations internationales</i>	114
B) La montée en puissance de l'OIM et du HCR dans l'assistance post-catastrophe naturelle	116
1) <i>L'intervention post-catastrophe de l'OIM facilitée par la souplesse du mandat</i>	116
2) <i>L'intérêt ambivalent du HCR pour l'intervention post-catastrophe naturelle</i>	119
Paragraphe 2. Le phénomène d'environnementalisation interne du HCR et de l'OIM.....	122
A) L'environnementalisation du HCR et de l'OIM par une approche gestionnaire et pragmatique des ressources naturelles.....	123
1) <i>La protection de l'environnement, nouveau critère opérationnel de gouvernance des camps de personnes réfugiées</i>	123
2) <i>La réhabilitation de l'environnement, élément stratégique dans la réintégration des migrants pour l'OIM</i>	125
B) Les conséquences politiques et matérielles de l'environnementalisation interne au HCR et à l'OIM	127
1) <i>Les interventions humanitaires du HCR, sources de tensions en interne du COMEX</i>	127
2) <i>Les interventions post-catastrophes naturelles de l'OIM facilitée par un fonctionnement budgétaire « par projet » de l'OIM</i>	128
Section II : La migration environnementale, nouvel enjeu pour le HCR et l'OIM au regard de leurs capacités matérielles.....	132
Paragraphe 1. La migration environnementale, entre opportunité d'expansion et piège politique	132
A) La migration environnementale, gage d'opportunité pour l'expansion de l'OIM	133
1) <i>L'ambiguïté du mandat de l'OIM, accélérateur de l'appropriation de la migration environnementale à l'agenda interne</i>	133

2) <i>Le développement d'une expertise sur les migrations environnementales par l'OIM</i>	135
B) Le HCR à l'épreuve de l'appropriation interne de la migration environnementale	136
1) <i>Le caractère hors mandat de la migration environnementale au regard du mandat du HCR</i>	137
2) <i>Une thématique révélatrice des tensions et divergences au sein du HCR</i>	139
Paragraphe 2. Un nouvel enjeu politique générateur de tensions et rivalités	141
A) La migration environnementale, révélateur de dynamiques concurrentielles préexistantes entre les deux institutions	141
1) <i>Le risque d'un débordement de l'OIM sur les prérogatives du HCR</i>	142
2) <i>L'OIM à la recherche d'une coopération avec le HCR</i>	143
B) Les conséquences matérielles d'une expansion d'une appropriation des migrations environnementales pour le HCR et l'OIM	146
1) <i>La dépendance financière du HCR aux contributions étatiques, un obstacle à l'élargissement du mandat</i>	146
2) <i>Le financement discontinu des programmes environnementaux de l'OIM par les États</i>	150
Conclusion.....	152
TITRE II : UN DROIT DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ÉVOLUTIF : LES MARGES DE MANŒUVRE JURIDIQUES ET OPÉRATIONNELLES DU HCR ET DE L'OIM DANS LA PROTECTION JURIDIQUE DES DÉPLACÉS ENVIRONNEMENTAUX	153
CHAPITRE I : LE DÉPASSEMENT DES ACQUIS DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC PAR UNE INTERPRÉTATION CONTEXTUELLE.....	155
Section I : La recherche prospective d'instruments d'élargissement des mandats du HCR et de l'OIM dans le droit des organisations internationales	157
Paragraphe 1. Le HCR et l'OIM au cœur d'un nouvel enjeu de protection d'intérêt général	157
A) La migration environnementale, une nouvelle thématique d'intérêt général pour le système onusien	157
1) <i>La migration environnementale, un sujet d'intérêt général pour les organisations internationales</i>	158
2) <i>L'attribution d'une mission d'intérêt général au HCR et à l'OIM à des fins de protection des personnes déplacées environnementales</i>	159
B) L'engagement de la légitimité et de la crédibilité du HCR et de l'OIM à l'aune d'un nouvel enjeu de protection.....	162
1) <i>La légitimité du HCR à l'épreuve d'un nouveau défi de protection</i>	162
2) <i>L'ambiguïté d'une lecture de protection des déplacés environnementaux par l'OIM</i>	164
Paragraphe 2. L'hypothèse d'un recours à la recommandation pour protéger les personnes déplacées en raison des effets du changement climatique	167
A) La recommandation, outil au service de coopération des organisations internationales	167
1) <i>Le recours à la recommandation, outil diplomatique pour les organisations internationales</i> ...	168
2) <i>L'effectivité des recommandations des organisations internationales à l'aune de la bonne foi</i>	170
B) L'usage de la recommandation à des fins de protection des déplacés environnementaux : un pari juridique et diplomatique.....	172
1) <i>L'approche prospective d'une production de recommandation par l'OIM pour protéger les déplacés environnementaux</i>	172
2) <i>L'adresse, par l'AGNU, d'une recommandation à l'égard des États membres pour faciliter la systématisation de l'assistance post-catastrophe naturelle par le HCR</i>	173

Section II : L'élargissement des moyens humanitaires au regard d'une approche extensive de la responsabilité de protéger.....	176
Paragraphe 1. L'influence du « droit de New York » contemporain sur l'essor d'une responsabilité de protéger non étatique	178
A) La protection des personnes victimes de catastrophes naturelles dans le droit international humanitaire moderne	178
1) <i>Du droit de Genève au droit de « New York », le droit international humanitaire en évolution</i>	179
2) <i>L'influence limitée du droit de New York sur la protection des personnes victimes de catastrophes naturelles</i>	182
B) L'influence du droit de New York sur une extension de la responsabilité de protéger à des acteurs non étatiques en cas de catastrophe naturelle	184
1) <i>La responsabilité de protéger sa population à la suite d'une catastrophe naturelle, apanage historique de l'État</i>	185
2) <i>La théorisation d'une responsabilité de protéger subsidiaire en cas de catastrophe naturelle dans les travaux de la CIISE</i>	188
Paragraphe 2. Une approche prospective de la responsabilité du HCR et de l'OIM et de ses conséquences sur la protection des personnes déplacées environnementales	190
A) L'attribution d'une responsabilité de l'organisation internationale, réduite à un cadre théorique	191
1) <i>L'esquisse d'une responsabilité de l'organisation internationale dans les travaux de la Commission du droit international</i>	191
2) <i>L'ambiguïté de la responsabilité des organisations internationales en matière d'immunité</i>	193
B) Une nouvelle forme de responsabilité aux conséquences juridiques et matérielles pour le HCR et l'OIM	197
1) <i>L'hypothèse d'un engagement de la responsabilité du HCR pour assurer une meilleure protection des droits humains</i>	197
2) <i>L'hypothèse d'un engagement de la responsabilité de l'OIM par omission</i>	201
CONCLUSION DE CHAPITRE	203
CHAPITRE II : L'HYPOTHÈSE DE NOUVELLES COMPÉTENCES DE PROTECTION DE NATURE COUTUMIÈRE POUR LE HCR ET L'OIM	204
Section I : L'interventionnisme post-catastrophe naturelle, matérialisation d'un devoir d'assistance humanitaire de nature coutumière	206
Paragraphe 1. La recherche d'une protection accordée par le HCR et l'OIM aux déplacés environnementaux au moyen d'une pratique coutumière d'intervention post-catastrophe	206
A) La contribution relative des organisations internationales au développement de normes de droit international coutumier	207
1) <i>L'influence de la pratique d'une organisation internationale dans la formation du droit international coutumier</i>	207
2) <i>L'application de la pratique coutumière du droit international humanitaire au service de l'efficacité d'une assistance post-catastrophe naturelle</i>	210
B) Les interventions humanitaires post-catastrophes naturelles par le HCR et l'OIM, naissance d'une pratique coutumière	211
1) <i>L'assistance post-catastrophe naturelle par le HCR, d'une pratique exceptionnelle à l'émergence d'une tendance</i>	212

2) <i>L'institutionnalisation de la pratique coutumière d'assistance et de secours post-catastrophe naturelle de l'OIM</i>	216
Paragraphe 2. Les conséquences diplomatiques d'une coutume d'intervention post-catastrophe par le HCR et l'OIM.....	218
A) Le HCR et l'OIM, acteurs d'une diplomatie internationale	218
1) <i>La pratique renouvelée des bons offices par le HCR</i>	219
2) <i>Le rôle du Secrétaire général des Nations Unies dans la pratique des bons offices</i>	222
B) L'institutionnalisation hypothétique d'une nouvelle pratique d'intervention humanitaire à l'épreuve du droit conventionnel des réfugiés.....	224
1) <i>Les « bons offices » du HCR au service d'un contournement partiel de la Convention de Genève</i> 224	
2) <i>La recherche d'une légitimité de l'intervention humanitaire post-catastrophe naturelle du HCR et de l'OIM sur le fondement de l'assistance écologique</i>	227
Section II : L'élargissement des compétences de protection et d'assistance humanitaire du HCR et de l'OIM à l'épreuve de la souveraineté des États	229
Paragraphe 1. L'élargissement des mandats du HCR et de l'OIM, source de rejet des États	229
A) Le droit des réfugiés et des migrations à l'épreuve de la souveraineté étatique.....	230
1) <i>L'influence de la souveraineté étatique sur les questions migratoires</i>	230
2) <i>L'ingérence, ligne rouge de l'intervention humanitaire du HCR et de l'OIM</i>	231
B) Les critiques des États à l'égard de l'ouverture du HCR et de l'OIM aux questions environnementales.....	233
1) <i>La mise en péril potentiel des acquis diplomatiques du HCR par l'ouverture d'une protection aux déplacés environnementaux</i>	234
2) <i>L'abandon d'une réécriture de la Convention de Genève par stratégie de préservation des acquis existant</i>	236
Paragraphe 2. L'ouverture d'une protection des déplacés internes par le HCR et l'OIM à travers les Principes directeurs de protection des déplacés internes.....	238
A) Les Principes directeurs des Nations : outil d'un élargissement de la protection des bénéficiaires 238	
1) <i>Un référentiel pionnier issu du droit international des droits humains</i>	239
2) <i>La protection des personnes déplacées environnementales par les Principes directeurs</i>	241
B) Le HCR et l'OIM, acteurs de promotion des Principes directeurs	243
1) <i>La participation du HCR et de l'OIM à l'application des Principes directeurs</i>	243
2) <i>La transposition des Principes directeurs en droit interne à l'épreuve du bon vouloir des États</i> 247	
Conclusion.....	249
CONCLUSION DE PARTIE	250
PARTIE II : LA RECHERCHE DU HCR ET DE L'OIM DE MODALITÉS DE PROTECTION DES DÉPLACÉS ENVIRONNEMENTAUX DANS DE NOUVEAUX ESPACES DE GOUVERNANCE INTERNATIONAUX	252
TITRE I : LA PARTICIPATION DU HCR ET DE L'OIM AUX NÉGOCIATIONS CLIMATIQUES, UN NOUVEL ESPACE DE GOUVERNANCE POUR LA PROTECTION DES DÉPLACÉS ENVIRONNEMENTAUX.....	255

CHAPITRE I : L'ASSOCIATION INÉDITE DU HCR ET DE L'OIM AUX CADRES DE RÉFLEXION ET DE RECHERCHE DE PROTECTION DES DÉPLACÉS ENVIRONNEMENTAUX DANS LES NÉGOCIATIONS CLIMATIQUES PRE-PARIS	258
Section I : La participation du HCR et de l'OIM aux négociations climatiques par l'expertise de la mobilité humaine.....	261
Paragraphe 1. La migration climatique, sujet de préoccupation scientifique et politique dans le régime climat.....	261
A) Au sein du régime climat, l'étude la migration climatique sous l'angle de l'équité et de la vulnérabilité.....	262
1) <i>L'approche du GIEC de la migration climatique par le prisme de la vulnérabilité des territoires</i>	263
2) <i>L'étude de la migration climatique à l'aune du Principe des Responsabilités Communes Mais Différenciées.....</i>	265
B) Du militantisme des ONG à l'institutionnalisation d'un sujet politique ; la recherche d'un relai dans les institutions internationales du HCR et de l'OIM	268
1) <i>L'influence des ONG internationales dans le processus de médiatisation et la politisation de la migration climatique</i>	268
2) <i>L'appel des ONG en faveur d'une protection juridique des « réfugiés climatiques » lors des négociations climatiques</i>	271
Paragraphe 2. L'internalisation, perfectible, des enjeux climatiques au sein du HCR et de l'OIM....	274
A) Les migrations climatiques, un sujet hautement politique et incarné au HCR.....	275
1) <i>L'incursion des déplacements climatiques à travers le discours politique d'Antonio Guterres (2007-2011).....</i>	275
2) <i>L'intégration d'un nouveau champ d'action climatique sous tension diplomatique au HCR.....</i>	280
B) La quête d'un renforcement de légitimité de l'OIM dans le champ climatique au moyen d'un investissement du champ d'action climatique.....	284
1) <i>Le positionnement précurseur de l'OIM</i>	284
2) <i>Un intérêt politique dans la continuité des activités opérationnelles de l'OIM</i>	286
Section II : La participation et l'investissement politique du HCR et de l'OIM dans les négociations climatiques	288
Paragraphe 1. L'institutionnalisation de la participation du HCR et de l'OIM aux négociations climatiques sous le prisme de l'expertise et de la coordination interacteur	288
A) L'influence du HCR et de l'OIM sur l'inscription de la mobilité dans les négociations climatiques	289
1) <i>Le plaidoyer du HCR et de l'OIM pour une inscription de la mobilité dans les négociations climatiques</i>	289
2) <i>La COP15, échec diplomatique et victoire politique pour la reconnaissance de la migration climatique</i>	291
B) Les conséquences de l'inscription de références à la migration dans le régime climat sur le HCR et l'OIM.....	295
1) <i>L'inscription de référence à la migration dans l'Accord de Cancún, une opportunité pour le HCR et l'OIM.....</i>	295
2) <i>L'appropriation de la migration comme stratégie d'adaptation, un choix politique de l'OIM</i>	297
Paragraphe 2. Le HCR et l'OIM en quête constante pour asseoir leur expertise sur les migrations environnementales.....	300
A) La crédibilité scientifique au service du renforcement de légitimité du HCR et de l'OIM	300

1) <i>L'intérêt du HCR et de l'OIM pour les initiatives de recherches internationales sur les migrations environnementales, une quête d'expertise</i>	301
2) <i>La quête de l'expertise, par le HCR et l'OIM, au service d'un renforcement de la légitimité institutionnelle dans les négociations climatiques</i>	304
B) Le HCR et l'OIM, acteurs de la production de connaissances au service de l'initiative interacteur Nansen.....	307
1) <i>L'Initiative Nansen, nouvel outil diplomatique de coopération interacteur en faveur de la protection des déplacés climatiques</i>	308
2) <i>Le HCR et l'OIM, parties prenantes actives à l'initiative Nansen</i>	311
Conclusion.....	314
CHAPITRE II : LES CONSÉQUENCES DE L'ADOPTION DE L'ACCORD DE PARIS SUR LA PÉRENNITÉ ET LA VISIBILITÉ DE LA MOBILITÉ HUMAINE DANS LES NÉGOCIATIONS CLIMATIQUES.....	316
Section I : L'espoir d'une reconnaissance de la question migratoire lors de la COP21.....	318
Paragraphe 1. La traduction matérielle de l'investissement du HCR et de l'OIM dans les négociations climatiques	318
A) Les conséquences organisationnelles d'un nouveau positionnement du HCR et de l'OIM à l'international	319
1) <i>La création favorable et opportune d'une division au sein de l'OIM spécialement dédiée à l'environnement, la migration et le changement climatique</i>	319
2) <i>La création d'une division interne au HCR dédiée au changement climatique révélatrice de décalages internes à l'organisation</i>	321
B) L'investissement du HCR et de l'OIM pour un renforcement de l'inscription de la mobilité dans l'Accord de Paris.....	324
1) <i>L'inscription, par le HCR et l'OIM, des enjeux de mobilité au sein du mécanisme d'indemnisation des pertes et préjudices</i>	325
2) <i>La proposition d'une lecture intersectorielle et transversale de la mobilité par le groupe consultatif sur le changement climatique et la mobilité humaine à l'aube de la COP21</i>	328
Paragraphe 2. La participation du HCR et de l'OIM dans la COP21 à l'épreuve d'une timide avancée textuelle pour la protection des déplacés environnementaux	330
A) L'investissement parcellaire du HCR et de l'OIM lors de la COP21.....	331
1) <i>À Paris, la tentative d'une inscription ambitieuse des déplacements de population dans le draft de l'Accord de Paris soutenue par le HCR et l'OIM</i>	331
2) <i>Le HCR et l'OIM dans la COP21 : une expérience réservée aux agents des quartiers généraux</i> .	333
B) Le contournement politique, par les États, des enjeux de mobilité dans l'Accord de Paris	335
1) <i>Un faible espace réservé à la mobilité humaine dans les textes de l'Accord</i>	335
2) <i>Le faux espoir du renforcement opérationnel et institutionnel du Mécanisme de Varsovie dans l'Accord de Paris</i>	338
Section II : Le recul des enjeux de mobilité dans les négociations climatiques de l'ère post-Paris....	343
Paragraphe 1. La tentative, par le HCR et l'OIM, de maintenir le sujet de la mobilité en haut de l'agenda des négociations post-Paris	344
A) L'intérêt pérenne et renouvelé du HCR et de l'OIM pour la question climatique et la sphère des négociations de la CCNUCC.....	344
1) <i>L'intégration des enjeux de climat et de mobilité dans les orientations stratégiques internes du HCR et de l'OIM</i>	345

2) <i>La participation active du HCR et de l'OIM à l'initiative de la Task Force on Displacement</i> ..	348
B) Le recul de la migration des négociations climatiques post-COP21	350
1) <i>L'effacement des enjeux de mobilité dans l'ère des COP post-Paris</i>	350
2) <i>Le délaissement par les États d'un Mécanisme de Varsovie plus opérationnel</i>	354
Paragraphe 2. La recherche, par l'OIM et le HCR, d'un espace concret d'action en matière de politiques climatiques	358
A) La piste d'un financement de la migration en tant que stratégie d'adaptation par le Fonds Vert pour le Climat	359
1) <i>Le Fonds Vert pour le Climat, acteur en construction dans le financement de programmes d'adaptation et de réduction des vulnérabilités au changement climatique</i>	359
2) <i>La diversification des fonds d'adaptation au changement climatique</i>	362
B) Le rôle actif et opérationnel du HCR et de l'OIM dans les politiques d'adaptation au changement climatique	364
1) <i>L'investissement du HCR et de l'OIM dans des programmes d'adaptation sous le prisme des projets de réinstallation planifiée</i>	364
2) <i>Les limites des programmes d'adaptation au changement climatique développés par le HCR et l'OIM</i>	368
3) <i>L'exigence d'une éthique des programmes onusiens au regard des besoins des populations concernées</i>	371
Conclusion :	375
TITRE II : LA RECHERCHE, PAR L'OIM ET LE HCR, D'UNE PROTECTION DES DÉPLACÉS ENVIRONNEMENTAUX DANS DE NOUVEAUX ESPACES DE GOUVERNANCE INTERNATIONALE	377
CHAPITRE I : L'APPROPRIATION ET LA PROMOTION, PAR LE HCR ET L'OIM DU VOCABLE DES DROITS HUMAINS À L'AUNE DE LA MOBILITÉ ENVIRONNEMENTALE ET CLIMATIQUE	380
Section I : Vers une « humanisation » de l'espace des négociations climatiques, une avancée pour l'interprétation de la mobilité d'origine climatique.....	384
Paragraphe 1. L'environnementalisation du CDH et du HCDH au service de la mobilité climatique promue par le HCR et l'OIM	384
A) L'intégration, par le CDH et le HCDH des enjeux environnementaux à la grille de lecture des droits humains	386
1) <i>L'environnementalisation du Conseil des Droits de l'Homme</i>	387
2) <i>Le volontarisme des rapporteurs spéciaux des Nations Unies pour les questions environnementales et climatiques</i>	389
B) L'insertion du HCR et de l'OIM dans la gouvernance des droits humains à des fins stratégiques	392
1) <i>L'appropriation du vocable des droits humains par le HCR et l'OIM au regard des enjeux de mobilité</i>	392
2) <i>La reconnaissance du droit à un environnement sain, un instrument supplémentaire de protection des personnes déplacées pour le HCR et l'OIM</i>	395
Paragraphe 2. Les difficultés d'une approche globale des droits de l'homme, de la migration et du changement climatique dans le régime climat.....	398
A) L'intégration tumultueuse d'une approche de la mobilité climatique fondée sur les droits humains dans l'ère pré-Paris	399

1) <i>L'insertion tardive de références aux droits humains dans le régime climat</i>	399
2) <i>Une application des droits humains peu opérationnels dans l'Accord de Paris</i>	402
B) <i>La crainte d'une concurrence entre les enjeux de mobilité et de droits humains lors des négociations de Paris</i>	404
1) <i>Le faible investissement du HCR et de l'OIM dans la promotion de l'insertion des droits humains à l'Accord de Paris</i>	404
2) <i>Le recul des droits humains à l'agenda des négociations climatiques dans l'ère post-Paris</i>	407
Section II : La participation active du HCR et de l'OIM à la promotion des droits humains dans l'arène de gouvernance des catastrophes naturelles et des risques.....	409
Paragraphe 1. La prévention des risques liés aux catastrophes naturelles, outil d'anticipation des migrations environnementales.....	410
A) <i>L'adoption d'instruments interacteurs pour la réduction des risques et des catastrophes</i>	410
1) <i>Le cadre Hyōgo, premier instrument international de réduction des risques et des catastrophes</i>	411
2) <i>La participation du HCR et de l'OIM au cadre de Sendai, par le prisme de l'initiative Nansen</i>	413
B) <i>L'institutionnalisation de la coopération du HCR et de l'OIM dans la gouvernance des risques et des catastrophes naturelles</i>	414
1) <i>La collaboration du HCR et de l'OIM dans la gouvernance interétatique de la Plateforme</i>	415
2) <i>La crainte d'un effacement du périmètre d'action du HCR et de l'OIM au profit de la Plateforme</i>	417
Paragraphe 2. La réaffirmation de la présence du HCR et de l'OIM dans les interventions humanitaires post-catastrophes naturelles sur le terrain.....	419
A) <i>Le suivi par le HCR et de l'OIM des outils régionaux de coopération en matière de gestion des catastrophes naturelles</i>	419
1) <i>L'insertion diplomatique du HCR et de l'OIM dans un dispositif régional : le cas de la Convention de Kampala</i>	420
2) <i>L'appui du HCR et de l'OIM aux Programmes consultatifs régionaux sur la migration</i>	423
B) <i>Sécuriser l'intervention humanitaire post-catastrophe naturelle, un enjeu politique pour le HCR et l'OIM</i>	425
1) <i>L'institutionnalisation d'une activité d'intervention post-catastrophe naturelle du HCR sur le fondement de la protection des réfugiés</i>	426
2) <i>La « régionalisation » de l'OIM au service de sa légitimité en matière de gestion des catastrophes naturelles</i>	428
Conclusion.....	431
CHAPITRE II : L'AVENIR DU HCR ET DE L'OIM DANS UNE GOUVERNANCE TRANSVERSALE ET FRAGMENTÉE	432
Section I : Le verdissement de la gouvernance internationale des migrations à l'épreuve d'une fragmentation institutionnelle.....	435
Paragraphe 1. La tentative d'une environnementalisation du Pacte Global pour les Migrations et du Pacte Global des Réfugiés.....	436
A) <i>L'implication du HCR et de l'OIM dans l'environnementalisation du Pacte de Marrakech et du Pacte Mondial pour les Réfugiés</i>	438
1) <i>L'intégration des thématiques environnementales au Pacte de Marrakech facilité par le leadership de l'OIM</i>	438

2) <i>L'approche pragmatique du HCR dans les négociations du Pacte Mondial pour les Réfugiés, au détriment des enjeux de mobilités climatiques</i>	440
B) <i>L'application relative des Pactes par les États, à l'aune d'une recrudescence de politiques nationales sécuritaires</i>	442
1) <i>Les Pactes Mondiaux à l'épreuve de la volonté souveraine des États : la réaffirmation d'un contrôle des frontières</i>	443
2) <i>Une inscription réservée de la mobilité environnementale dans les Pactes Mondiaux, conséquence de l'approche sécuritaire</i>	445
Paragraphe 2. En-dehors des cadres d'action HCR et de l'OIM, la recherche d'instruments de protection juridique pour les déplacés environnementaux	448
A) <i>Le bilan de l'élaboration d'instruments de protection temporaire pour les personnes migrantes climatiques transfrontalières</i>	448
1) <i>La coopération de l'OIM avec les États dans l'élaboration de visas humanitaires temporaires et les initiatives de libre circulation</i>	449
2) <i>Les mesures de protection temporaire, une approche pragmatique défendue par le HCR</i>	451
B) <i>La quête d'une protection juridique à l'aune de la judiciarisation des questions climatiques</i>	455
1) <i>La quête d'une responsabilité climatique des États à travers la compétence consultative de la CIJ</i> 456	
2) <i>La saisie du Comité des Droits de l'Homme, par des requérants individuels, sur des fondements de violations des droits humains en raison du changement climatique</i>	458
3) <i>L'influence de l'affaire Teitiota sur l'interprétation classique des motifs de persécution classiques par le HCR</i>	463
Section II : L'évolution du HCR et de l'OIM à l'épreuve d'une lecture sécuritaire du changement climatique et des mobilités forcées.....	466
Paragraphe 1. L'émergence d'une lecture « sécuritaire » du changement climatique et ses conséquences sur les mobilités humaines	467
A) <i>Le HCR et l'OIM à l'épreuve d'une résurgence des nationalismes</i>	468
1) <i>L'impact de la montée des nationalismes sur l'autonomie politique et institutionnelle de l'OIM et du HCR</i>	468
2) <i>Les impacts d'une coopération multilatérale fragilisée et contestée sur l'action du HCR et de l'OIM</i> 471	
B) <i>Face à l'approche sécuritaire de la migration climatique, sauvegarder la compétence de protection du HCR et de l'OIM</i>	472
1) <i>La Convention de Genève, un instrument de protection pertinent face à l'émergence de conflits et tensions liés aux changements climatiques</i>	473
2) <i>Le champ d'expertise international sur la défense et le climat à l'aune des enjeux de protection des déplacés environnementaux</i>	475
Paragraphe 2. L'avenir environnemental et climatique incertain du HCR et de l'OIM.....	479
A) <i>Les conséquences politiques et matérielles du renforcement institutionnel de l'OIM sous le « parapluie onusien »</i>	480
1) <i>La reconnaissance par l'ONU de l'OIM en tant qu'agence internationale en charge de la migration</i> 480	
2) <i>L'appareillement de l'OIM aux Nations Unies, entre opportunité de clarification des tâches et empiètement institutionnel pour le HCR</i>	482

B) Le marquage environnemental du HCR et de l'OIM, un ancrage institutionnel et politique dans de multiples espaces de gouvernance.....	485
1) <i>L'OIM, future agence internationale de la mobilité climatique ?</i>	485
2) <i>La pérennisation d'une environnementalisation « interne » et logistique au HCR</i>	487
Conclusion.....	492
CONCLUSION DE PARTIE.....	494
CONCLUSION	496
BIBLIOGRAPHIE	502
A. Dictionnaires et encyclopédies	502
B. Ouvrages généraux et Manuels	502
C. Ouvrages spécialisés.....	504
D. Thèses et mémoires	507
E. Articles de revue.....	509
F. Contributions aux ouvrages collectifs, mélanges	522
G. Rapport de recherche scientifique, actes de colloques, communications scientifiques.....	529
H. Rapports, documents techniques et comptes-rendus institutionnels.....	532
<input type="checkbox"/> Rapports des institutions internationales	532
<input type="checkbox"/> Rapports et comptes-rendus des sessions du COMEX (HCR) et du Conseil exécutif (OIM).....	541
<input type="checkbox"/> Compte-rendu de la Commission de droit international.....	542
<input type="checkbox"/> Rapports ONG / Experts.....	542
<input type="checkbox"/> Déclarations	545
I. Documents législatifs	546
J. Accords et Instruments internationaux	547
<input type="checkbox"/> Instruments internationaux et nationaux	547
<input type="checkbox"/> Instrument du régime international du climat.....	548
<input type="checkbox"/> INSTRUMENTS DE SOFT LAW.....	549
<input type="checkbox"/> INSTRUMENTS ADOPTÉS PAR DES EXPERTS ET DES ORGANISMES INTERNATIONAUX	550
K. Résolutions, recommandations des organisations internationales.....	550
<input type="checkbox"/> Résolutions	550
<input type="checkbox"/> Recommandation, débat	554
L. Jurisprudence.....	554
<input type="checkbox"/> Décisions de la CIJ	554
<input type="checkbox"/> Jurisprudence étrangère	555
M. Entretiens.....	556
Articles de presse.....	561
O. Communiqués et déclarations officielles.....	556
<input type="checkbox"/> Divers	561
<input type="checkbox"/> Billet de blog, entretiens.....	561
Vidéo :	565

□ INDEX ALPHABÉTIQUE	566
TABLE DES MATIÈRES.....	569