

**Impacts du changement climatique et déplacements transfrontaliers :
Le droit international des réfugiés et le mandat du HCR
12 décembre 2023**

La crise climatique mondiale est une crise humaine, qui contribue au mouvement de millions de personnes à l'intérieur de leur pays ou au-delà des frontières nationales. Dans de nombreuses situations, les personnes déplacées dans le contexte de l'impact du changement climatique et des catastrophes¹ sont éligibles à une protection internationale en application du droit international, activant le mandat et le rôle de chef de file du HCR.

Ce document vise à :

- Clarifier l'application du droit international relatif à la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le contexte de l'impact du changement climatique et des catastrophes conformément aux Considérations juridiques de 2020 du HCR relatives à ce sujet² ;
- Expliciter le mandat du HCR quant à l'interprétation du droit international des réfugiés et son application aux personnes déplacées dans le contexte du changement climatique et des catastrophes et son rôle de chef de file, de plaidoyer et d'acteur opérationnel dans ces contextes.

1. Clarifier l'application du droit international des réfugiés et relatif aux droits de l'homme pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières

Le concept de protection internationale se trouve au cœur des responsabilités du HCR. Comme dispose le statut du HCR de 1950, le Haut-Commissaire agissant sous l'autorité de l'Assemblée Générale, « a pour tâche de veiller à l'application des conventions internationales qui assurent la protection des réfugiés ...et de rechercher des solutions durables au problème des réfugiés³ ». Le besoin d'une protection internationale se matérialise lorsqu'une personne se trouve hors de son pays de résidence, qu'elle ne peut pas rentrer chez elle parce qu'elle y serait en danger et que son pays ne peut ou ne veut pas la protéger. Les risques qui donnent lieu à un besoin de protection internationale incluent généralement les persécutions, les menaces contre la vie, la liberté ou l'intégrité physique de la personne résultant d'un conflit armé ou d'une situation de violence généralisée, les violations graves des droits de l'homme ou les événements ou circonstances portant gravement atteinte à l'ordre public. Les besoins d'une protection internationale se manifestent également dans le contexte du changement climatique et des catastrophes.

Deux catégories principales de personnes sont susceptibles de répondre aux définitions du réfugié en vertu du droit international, conformément à la Convention de 1951 relative au statut de réfugié ainsi qu'aux instruments régionaux relatifs au droit des réfugiés. En outre,

¹ Le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe (UNDRR) définit une catastrophe comme une « perturbation grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société impliquant des pertes et des impacts humains, matériels, économiques ou environnementaux conséquents, dépassant la capacité de la communauté ou de la société touchée à y faire face en utilisant ses propres ressources

² Voir HCR, [Considérations juridiques relatives aux demandes de protection internationale faites dans le contexte des effets néfastes du changement climatique et des catastrophes](#), 2020

³ En outre, les paragraphes 3 et 9 du statut du HCR prévoient la poursuite de l'évolution des fonctions et des activités du HCR

dans certaines circonstances spécifiques, l'impact du changement climatique peut soulever des besoins de protection internationale en vertu du droit international relatif aux droits de l'homme. Par ailleurs, dans certaines situations où la détermination du statut individuel de la personne ne serait pas possible ou applicable, des formes temporaires ou à titre humanitaire de protection ou d'autorisation de séjour peuvent être accordées aux personnes déplacées dans le contexte de l'impact du changement climatique et des catastrophes.

1.1. Les réfugiés selon les instruments internationaux et régionaux du droit des réfugiés

1.1.1. Selon la définition de la **Convention de 1951**, les **réfugiés** peuvent inclure :

- a. Les personnes fuyant les **conflits ou la violence** pouvant être **causés ou exacerbés** par les effets du changement climatique ou des catastrophes, mettant l'Etat dans l'incapacité ou l'absence de volonté de protéger les victimes et les laissant exposées à des risques de persécution

Exemple : Les personnes déplacées par le conflit au Soudan et Sud-Soudan en 2019, où le contrôle des ressources naturelles, y compris des terres arables, constituait un objectif stratégique des deux parties belligérantes dans le contexte de la désertification et d'autres effets du changement climatique dans la région⁴.

- b. Les défenseurs de l'environnement, les militants et journalistes ciblés et persécutés pour avoir défendu, conservé ou rendu compte des écosystèmes et des ressources ou des réponses gouvernementales aux effets du changement climatique, pouvant être considéré comme une **prise de position politique**.

Exemple : Les défenseurs de l'environnement cibles de violences dans le nord de l'Amérique centrale dans des régions où les ressources naturelles sont exploitées dans le cadre de projets miniers, énergétiques, agricoles, de l'abattage excessif et/ou illégal de bois, du tourisme ou du développement immobilier⁵.

Exemple : Une personne participant aux opérations de secours après le cyclone Nargis victime d'extorsion et de menaces en raison de ses caractéristiques ethniques, religieuses et/ou politiques⁶.

C. Les personnes appartenant à des **groupes spécifiques** – tels que les femmes, les enfants, les personnes âgées, les handicapés – subissant de manière disproportionnée l'impact du changement climatique accentué par une discrimination préexistante, la violence sexiste, la traite des êtres humains et les mariages précoces. En outre, les **groupes minoritaires, populations autochtones ou autres personnes déjà marginalisées ou vulnérables** se voyant

⁴ Voir The Independent, [South Sudan, where a water crisis is leading to child kidnappings and rape](#), 2019; Humanitarian Practice Network, [Environmental degradation and conflict in Darfur: implications for peace and recovery](#), 2018

⁵ Voir Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH), [Report on the Situation of Environmental Human Rights Defenders in the Northern Central American Countries](#), OEA/Ser.L/V/II, Doc. 400/22, 16 décembre 2022

⁶ Australie, RRTA, affaire No. 0903555, 2010

refuser l'accès aux ressources ou à l'assistance ou étant exclus des stratégies de réduction de risques de catastrophes avant ou après une catastrophe d'origine climatique. Par ailleurs, lorsque les effets néfastes du changement climatique entraînent une insécurité alimentaire ou une famine et que l'Etat ne veut ou ne peut pas garantir un accès non discriminé à l'alimentation vis-à-vis de certains groupes, un risque de persécution peut survenir pour ces personnes.

Exemple : Un homme d'origine pakistanaise ayant obtenu le statut de réfugié en Italie en tant que membre d'un groupe social particulier et en tant que personne ayant une histoire commune avec celle des victimes de la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation pour leur travail. La Cour a reconnu son extrême vulnérabilité et sa vulnérabilité aux catastrophes et au changement climatique en tant que facteur augmentant sa vulnérabilité aux risques de traite des êtres humains⁷.

Exemple : Un membre d'un groupe ethnique zimbabwéen se voyant refuser l'aide alimentaire fournie aux partisans de la ZANU-PF (parti au pouvoir) à la suite de l'effondrement de l'économie agricole au Zimbabwe⁸.

Exemple : L'inégalité d'accès à l'aide humanitaire pour les catégories vulnérables d'une société, notamment les communautés dalits se voyant refuser l'accès aux abris et à l'assistance à la suite de cyclones en Asie du Sud⁹.

1.1.2. Les réfugiés au regard des instruments régionaux relatifs au droit des réfugiés

Les réfugiés au sens des définitions plus larges des instruments régionaux incluent les personnes contraintes de quitter leur pays dans le contexte d'événements ou de circonstances liés au changement climatique ou aux catastrophes « troublant gravement l'ordre public ». C'est le cas de la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1969 et de la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés de 1984 dans la région des Amériques. Afin de déterminer si les effets du changement climatique ou des catastrophes sont suffisamment graves pour contraindre une personne à fuir et à chercher une protection dans un autre pays, il convient de prendre en considération différents facteurs tels que le déroulement et l'évolution de la catastrophe ; la proximité géographique de la catastrophe du lieu de résidence habituelle de la personne ; la manière dont elle affecte sa vie, son intégrité physique, sa liberté et la jouissance d'autres droits de l'homme ; ainsi que la réaction de l'Etat.

Exemple : Des personnes fuyant les violences extrêmes dans le nord du Cameroun en 2021 où des violences intercommunautaires éclatèrent entre les éleveurs, les pêcheurs et les agriculteurs autour de la diminution des ressources en eau. Des centaines de personnes furent tuées et des dizaines de milliers firent pour se mettre à l'abri au Cameroun et au Tchad¹⁰.

⁷ Italie, Tribunale Ordinario di Firenze, *Case N.R.G. 6142/2019*, 1^{er} mai 2023

⁸ Nouvelle-Zélande, *affaire 76237*, 2009

⁹ Voir [Equality in Aid: Addressing Caste Discrimination in Humanitarian Response](#), International Dalit Solidarity Network, 2013; [How India's caste system keeps Dalits from accessing disaster relief](#), The New Humanitarian, 2022

¹⁰ HCR, [Le changement climatique alimente les affrontements au Cameroun qui forcent des milliers de personnes à fuir](#), HCR, 2021

Exemple : Les somaliens fuyant la violence et le conflit exacerbés par la sécheresse et la famine en 2011-2012 qui obtinrent le statut de réfugié au Kenya et en Ethiopie¹¹.

Les personnes demandant une protection internationale doivent être considérées comme et se voir accorder la protection de réfugiés lorsqu'elles correspondent aux définitions des réfugiés de la Convention de 1951 ou des instruments juridiques régionaux relatifs aux réfugiés. Ce n'est que s'il est établi qu'elles n'ont pas besoin d'une protection de réfugié que leur demande doit être examinée en vue de l'octroi d'une protection complémentaire ou d'autres formes de protection internationale, comme décrit ci-dessous.

1.2. Personnes bénéficiant d'une protection internationale selon le droit relatif aux droits de l'homme

Outre les personnes protégées en vertu du droit international des réfugiés, dans certaines circonstances, les personnes exposées au risque de graves violations des droits de l'homme liées aux effets du changement climatique et des catastrophes d'origine climatique peuvent être reconnues par le droit international relatif aux droits de l'homme comme ayant besoin d'une protection internationale, notamment en vertu des obligations de non-refoulement.

Exemple : Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a estimé que les personnes dont le droit à la vie est menacé par les impacts du changement climatique sur les terres habitables, les moyens de subsistance et l'eau potable, notamment en raison de l'élévation du niveau de la mer, pourraient bénéficier d'une protection internationale. Le Comité a observé que « sans efforts nationaux et internationaux vigoureux, les effets du changement climatique dans (l'Etat d'origine) peuvent exposer les individus à une violation de leurs droits en vertu ... du (PIDCP), déclenchant ainsi les obligations de non-refoulement des Etats d'origine¹² ».

Exemple : La Cour de cassation italienne a accordé une protection humanitaire à un homme originaire du delta du Niger en raison de l'existence de risques réels pour ses droits à la vie et à une existence digne dans la région. La Cour a reconnu l'existence dans cette région d'une « grave situation d'instabilité environnementale due à l'exploitation aveugle de la zone par les compagnies pétrolières et aux conflits politico-ethniques qui l'ont affectée¹³ ».

1.3. Protection et séjour temporaires et humanitaires

En cas d'afflux massif ou de crises humanitaires similaires, lorsque la détermination individuelle du statut n'est pas réalisable, par exemple au lendemain d'une catastrophe, lorsque la situation dans le pays d'origine reste volatile, des accords de protection ou de séjour temporaires ou humanitaires peuvent constituer un outil pragmatique pour protéger les personnes déplacées à travers les frontières. Ces dispositifs sont sans préjudice de l'octroi du

¹¹ Voir S. Weerasinghe, [En Péril](#), HCR, 2018

¹² Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies, Teitiota c. Nouvelle Zélande, [CCPR/C/127/D/2728/2016](#), 2020

¹³ Cour Suprême de Cassation, I.L.c. [Ministère italien de l'intérieur et procureur général près de la cour d'appel d'Ancône](#), affaire N. 5022/2021, 2021

statut de réfugié et d'autres formes de protection internationale¹⁴ et doivent également être liés à des stratégies à plus long terme afin de garantir que les droits des personnes protégées temporairement seront respectés et qu'elles auront accès à des solutions ou à des options à long terme le cas échéant. Ceci reflète la pratique des Etats dans de nombreuses situations, qui reconnaissent la nécessité d'accorder sans délai une forme de protection aux personnes déplacées dans le contexte des catastrophes et du changement climatique.

Exemple : En 2022, l'Argentine a adopté un « programme spécial de visas humanitaires pour les ressortissants et les résidents des Etats-Unis mexicains, d'Amérique centrale et des Caraïbes, déplacés par des catastrophes socio-naturelles » qui autorise l'octroi de permis d'entrée et de visas pour raisons humanitaires, à la demande d'un requérant en Argentine pour les personnes ayant été déplacées de force de leur lieu de résidence à la suite de « catastrophes socio-naturelles¹⁵ ».

1.4. Personnes sans besoin de protection internationale

Toutes les personnes déplacées dans le contexte du changement climatique n'ont pas besoin d'une protection internationale. Il s'agit notamment des personnes qui effectuent un mouvement dans le contexte du changement climatique uniquement pour des raisons économiques, telles qu'un changement négatif ou la perte de leurs moyens de subsistance, en l'absence de risque de persécution ou de violence et lorsque leur propre pays est en mesure et disposé à les protéger.

Exemple : Cela a été le cas, par exemple, pour de nombreuses personnes déplacées sur le long terme à la suite d'inondations dévastatrices au Pakistan en 2022¹⁶ ; et des communautés agricoles en Afrique de l'Ouest qui bougent en raison de la baisse de la productivité des terres due à la sécheresse dans des contextes exempts de conflit, violence ou persécution¹⁷.

Cependant, même les personnes sans besoin de protection internationale ont droit au respect de leurs droits fondamentaux. Elles peuvent présenter des vulnérabilités particulières dans le pays où elles se trouvent qui doivent être prises en compte par les autres Etats et les acteurs humanitaires lorsqu'elle franchissent les frontières. Dans certains pays, des voies juridiques existent dans le cadre des lois nationales relatives à la migration pour des programmes de travail ou des protocoles régionaux de libre circulation.

Dans de nombreuses situations, les personnes déplacées au-delà des frontières qui sont réfugiées ou nécessitant une protection internationale peuvent voyager dans des mouvements mixtes aux côtés des migrants en mouvement pour d'autres raisons. Dans de telles circonstances, toutes les personnes faisant partie de ces mouvements peuvent avoir les

¹⁴ En 2014, le HCR a publié des [Principes directeurs sur les dispositifs de protection ou de séjour temporaire](#) afin d'éclairer les réponses des gouvernements aux crises humanitaires et aux catastrophes qui donnent lieu à des mouvements de population complexes ou mixtes.

¹⁵ Direction nationale des migrations (DNM) d'Argentine, [DNM Provision No. 891/2022, 2022](#), 2022

¹⁶ Voir [Confronting Climate Anxiety: One Year After the Floods in Pakistan](#), OIM, 2023

¹⁷ Voir [Advancing a rights-based approach to climate change resilience and migration in the Sahel](#), OHCHR, 2022

mêmes besoins et être confrontées à des risques et menaces similaires à la jouissance de leurs droits humains.

2. Le rôle de chef de file et l'engagement du HCR envers les personnes ayant besoin d'une protection internationale dans le contexte du changement climatique

Le mandat de protection des réfugiés du HCR lui confère un rôle de chef de file pour les personnes déplacées au-delà des frontières ayant besoin d'une protection internationale. Dans le domaine du droit et des politiques générales, ce rôle de chef de file s'exerce de quatre manières :

2.1. Interprétation faisant autorité et soutien aux Etats pour une application effective du droit des réfugiés dans le contexte du changement climatique

Dans le cadre de son mandat, le HCR fournit des lignes directrices faisant autorité quant à l'interprétation et l'application des instruments juridiques internationaux relatifs à la protection des réfugiés.

La pratique des Etats, la jurisprudence et la législation ont démontré que les instruments du droit des réfugiés peuvent être interprétés de manière évolutive. Dans le cadre de son rôle de supervision des instruments internationaux de protection des réfugiés, le HCR a publié en 2020 des Considérations juridiques¹⁸. Le HCR continuera à publier des orientations et à organiser des formations pour s'assurer que les opérations du HCR, les Etats et les autres parties prenantes disposent des outils et de la compréhension nécessaires pour identifier et protéger de manière appropriée les personnes ayant besoin d'une protection internationale dans le contexte du changement climatique. Cela impliquera divers efforts de renforcement des capacités.

2.2. Plaidoyer et engagement dans les plateformes clés

Le HCR plaide pour que les Etats respectent leurs obligations envers les personnes ayant besoin d'une protection internationale et a, ces dernières années, attiré l'attention sur la nécessité de protéger les personnes déplacées dans le contexte du changement climatique. L'Agenda de protection de l'Initiative Nansen¹⁹, adopté par 109 Etats en 2015, est le fruit des discussions tenues lors de la 63^{ème} réunion du Comité Exécutif (Excom) du HCR. Le HCR contribue également aux discussions dans les forums multilatéraux, y compris la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes (PDD)²⁰ et les forums régionaux.

Dans les situations d'afflux à grande échelle causés par des conditions exceptionnelles dans un pays d'origine – tels que des événements météorologiques soudains ou extrêmes liés au

¹⁸ [Considérations juridiques relatives aux demandes de protection internationale faites dans le contexte des effets néfastes du changement climatique et des catastrophes](#), HCR 2020.

¹⁹ [Agenda pour la Protection des Personnes Déplacées au-delà des Frontières dans le Cadre de Catastrophes et de Changements Climatiques](#), Initiative Nansen, 2015

²⁰ Voir [Policy brief on the protection of persons displaced across borders in the context of disasters and the adverse effects of climate change - good practices to support implementation of the Global Compact on Refugees](#), PDD en coopération avec le HCR, 2023

climat y compris des inondations – le HCR peut plaider pour que les Etats utilisent des dispositifs discrétionnaires, humanitaires ou autres accords de séjour à court terme pour protéger les personnes affectées, par exemple lorsque l'évaluation des demandes individuelles de protection internationale n'est pas encore réalisable dans le pays d'accueil, y compris lorsque les besoins humanitaires sont tels qu'une protection temporaire est nécessaire pour sauver des vies (voir plus haut). Le HCR plaide également le cas échéant pour l'inclusion dans la législation et les politiques générales nationales de dispositifs juridiques de séjour tenant compte de la protection pour les personnes qui ne peuvent ou ne veulent pas retourner dans leur pays d'origine en raison des effets néfastes du changement climatique et des catastrophes et qui ne sont pas éligibles à une protection internationale en vertu du droit des réfugiés²¹.

Pour les personnes qui se déplacent principalement pour des raisons économiques ou humanitaires sans besoin de protection internationale, le rôle du HCR est plus nuancé. Le HCR continuera à travailler avec les autres acteurs internationaux pour promouvoir et soutenir les efforts humanitaires et autres en faveur des personnes sans besoin de protection internationale dans le contexte du changement climatique.

Le HCR s'engage en outre avec les Etats et d'autres partenaires dans des discussions publiques et inter-agences, en fournissant des perspectives de fond et son expertise sur les risques de déplacement, les besoins de protection internationale dans des contextes liés au climat, et sur les moyens d'assurer des réponses plus efficaces et coordonnées en conformité avec le droit international.

2.3. Recherche et dialogue

Le HCR mène actuellement des recherches sur l'interprétation des « événements troublant gravement l'ordre public » contraignant les personnes à fuir au-delà des frontières dans le cadre de la Convention de l'OUA de 1969. Des efforts similaires seront entrepris en ce qui concerne l'application de la Déclaration de Carthagène.

Le nombre croissant de personnes déplacées dans le contexte du changement climatique a suscité des appels en faveur de nouveaux instruments juridiques, notamment un protocole à la Convention de 1951. Alors que les discussions et les travaux visant à explorer la manière de faire évoluer le droit international pour protéger les personnes déplacées dans le contexte de l'impact du changement climatique sont susceptibles de se poursuivre, il demeure essentiel de comprendre comment les normes juridiques existantes peuvent fournir une protection efficace.

²¹ Dans la région des Amériques, par exemple, le HCR a joué un rôle actif dans les discussions qui ont abouti à l'établissement de catégories de résidence temporaire humanitaire, incorporées dans la législation de pays tels que l'Equateur, la Bolivie et d'autres. Plus récemment, l'Argentine a mis en place des voies juridiques pour faciliter l'admission de personnes originaires de pays touchés par des catastrophes en Amérique centrale et dans les Caraïbes ([Migraciones anunció ante la ONU un visado para desplazados por desastres socio-naturales de México, Centroamérica y el Caribe | Argentina.gob.ar](https://www.argentina.gob.ar/migraciones))

2.4. Engagement opérationnel en matière de protection

Dans les situations pertinentes où le mandat du HCR s'applique aux réfugiés et aux autres personnes ayant besoin d'une protection internationale, le HCR soutient les gouvernements pour faciliter l'accès à la protection et promouvoir la jouissance des droits. Il peut s'agir d'un soutien à l'enregistrement, à l'accès aux systèmes de détermination des demandes d'asile, à la documentation, aux conseils et à l'assistance juridiques et à d'autres étapes essentielles à la reconnaissance des besoins de protection internationale et à l'accès aux droits. Il s'agit également de faciliter l'accès à des services de protection spécifiques tels que la prévention et la réponse à la violence sexiste, les services de protection communautaires dans les zones touchées par le changement climatique, la surveillance et l'analyse de protection et des risques, ainsi que le travail de protection opérationnel y relatif.

De cette manière et par d'autres moyens, le HCR s'engage à renforcer l'environnement de protection pour les personnes déplacées de force et les apatrides, y compris dans les contextes fragiles et affectés par les conflits. Le HCR s'efforce en outre d'amplifier les voix, de soutenir l'agence et d'assurer l'inclusion significative des personnes déplacées de force et apatrides dans les discussions relatives au changement climatique, y compris les femmes et les enfants.