Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 11999
17 July 2009

Environmentally induced migration and displacement: a 21st century challenge

Reply to Recommendation[1]: Recommendation 1862 (2009)
Committee of Ministers

1. Le Comité des Ministres a examiné attentivement la Recommandation 1862 (2009) de l'Assemblée parlementaire sur les «Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux: un défi pour le 21e siècle». Il a porté cette recommandation à l'attention des gouvernements des Etats membres et l'a transmise au Comité européen sur les migrations (CDMG), à la Banque de développement du Conseil de l'Europe, aux ministres européens responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) et au Comité des correspondants permanents de l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA). Les commentaires reçus figurent en annexe à cette réponse.

2. Le Comité des Ministres se félicite de l'intérêt porté par l'Assemblée à cette question et partage ses inquiétudes. Il continue de suivre attentivement les actions menées dans ce domaine, en particulier celles des Nations Unies et d'autres organes internationaux.

3. Le Comité des Ministres partage le point de vue de l'Assemblée selon lequel beaucoup peut être fait au niveau européen. En particulier, il partage l'opinion selon laquelle la gestion des migrations gagnerait à ce que des études soient menées afin de mieux cerner et d'anticiper l'impact potentiel des changements climatiques sur les mouvements de population. Le Comité des Ministres pense également que la recherche pluridisciplinaire et une coopération dans ce domaine entre les centres de recherche sur l'environnement, les migrations, le climat et la démographie devraient être encouragées.

4. Le Comité des Ministres souligne que ce phénomène touche principalement des Etats situés au-delà des frontières européennes. Il soutient à cet égard les efforts des Nations Unies et d'autres organes internationaux, tels que l'Organisation internationale pour les migrations, qui jouent un rôle croissant dans ce domaine.

5. Le Comité des Ministres reconnaît que la prise de conscience croissante de ce phénomène a donné lieu à un certain nombre de questions et encourage vivement les Etats membres à apporter leur soutien et à participer activement aux travaux des organisations concernées.

6. Le Comité des Ministres, en réponse au paragraphe 6.4, souhaite aussi attirer l'attention des Etats membres sur les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays et rappeler la Recommandation Rec(2006)6 du Comité des Ministres relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

7. Lors de leur Troisième Sommet tenu à Varsovie en mai 2005, les Chefs d'Etat et de Gouvernement du Conseil de l'Europe ont réaffirmé leur engagement en faveur de la promotion du développement durable[2]. Le Comité des Ministres souligne que s'il est essentiel de traiter le problème concret des migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux, il l'est tout autant d'atténuer autant que possible les causes des dégradations de l'environnement.

---

1. Adoptée à la 1063e réunion des Délégués des Ministres (8 juillet 2009).
2. Plan d'action, 17 mai 2005, Varsovie: Section II, Point 7.

8. Concernant le développement durable et la réduction des risques, et en référence au paragraphe 6.7, l'attention de l'Assemblée est aussi attirée sur les travaux menés actuellement par la CEMAT, et notamment la préparation de sa 15e Session sur «Les enjeux du futur: le développement territorial durable du continent européen dans un monde en mutation» (Fédération de Russie, 2010) et son engagement à prendre en considération les questions relatives aux migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux dans les politiques nationales de développement territorial durable. Pour sa part, EUROPA travaillera, entre autres sujets, sur la faisabilité d'une Charte éthique européenne et méditerranéenne sur la résilience aux catastrophes majeures en vue d'améliorer l'état de préparation et de répondre aux problèmes éthiques touchant les victimes de catastrophes.

9. La proposition d'élaborer un éventuel protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme figurait également dans la Recommandation 1614 (2003) de l'Assemblée sur l'«Environnement et les droits de l'homme». Dans sa réponse, le Comité des Ministres soulignait, entre autres points, que la jurisprudence de la Cour montrait que la Convention offrait déjà un certain degré de protection concernant les problèmes environnementaux et que cette jurisprudence continuerait d'évoluer dans ce domaine. Pour ces raisons, le Comité des Ministres ne jugeait pas opportun de rédiger un protocole additionnel à la Convention dans ce domaine. Telle est toujours la position du Comité des Ministres.

10. La recommandation de l'Assemblée a toutefois conduit à la préparation par le Comité directeur des droits de l'homme (CDDH) d'un Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement[3] – Principes tirés de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Ce manuel vise à mieux faire comprendre le lien qui existe entre la protection des droits de l'homme au titre de la Convention européenne des droits de l'homme et l'environnement et, ainsi, à contribuer au renforcement de la protection de l'environnement au niveau national.

11. Enfin, concernant le paragraphe 6.8 de la recommandation, le Comité des Ministres attire l'attention sur les commentaires ci-annexés da la Banque de développement du Conseil de l'Europe.

3. CM(2005)186 add2.

Appendix 1 – Commentaires du Comité européen sur les migrations (CDMG)

1. Le CDMG se félicite de l'attention que l'Assemblée parlementaire accorde à la question des migrations et des déplacements induits par les facteurs environnementaux et juge tout à fait opportun et capital de s'intéresser à cette question, compte tenu de l'intensité croissante des changements climatiques et de leurs conséquences. En outre, il souscrit pleinement à l'idée que c'est certainement l'un des défis majeurs du XXI^{e} siècle auxquels nos sociétés doivent faire face et qu'une coopération et des efforts de grande ampleur s'imposent.

2. Les changements climatiques peuvent conduire à une concurrence croissante pour s'approprier les rares ressources et la disponibilité des terres et risquent en même temps d'accroître la fréquence des crises humanitaires, rendant ainsi plus probable l'effondrement d'Etats déjà fragiles. L'érosion côtière, l'extension des régions désertiques, le recul des terres arables, la pénurie d'eau, la pollution à grande échelle et les dommages causés à l'infrastructure par des conditions climatiques extrêmes sont des facteurs qui tous peuvent saper la sécurité et la stabilité de certains pays et provoquer d'importants flux migratoires.

3. Dans le vaste domaine des migrations, les migrations engendrées par des facteurs environnementaux constituent un phénomène assez nouveau. Principalement à cause de cette raison, aucun cadre juridique international ne couvre tous ses aspects, et aucune organisation internationale ne s'occupe uniquement des problèmes et conséquences y afférents ou de la protection de cette catégorie de migrants, bien que le nombre de personnes qui fuient leur pays à cause de catastrophes écologiques dépasse le nombre de celles qui émigrent à cause de persécutions et de conflits armés.

4. En matière de gestion des migrations, il convient de renforcer la coopération entre les Etats membres du Conseil de l'Europe afin, premièrement, de mieux cerner et anticiper les effets que les changements climatiques peuvent avoir sur les mouvements de population et, deuxièmement, d'élaborer des politiques et procédures facilitant les migrations des personnes vers de nouveaux centres caractérisés par la sécurité et le développement économique. Cette coopération doit aussi s'étendre aux pays partenaires non européens.

5. Les Etats membres ne sont pas préparés aux conséquences que les migrations environnementales peuvent entraîner en ce qui concerne les flux de réfugiés et le déplacement interne des populations. Les politiques actuelles en matière d'intégration et de relations intercommunautaires afin d'être pleinement en mesure de relever les défis que posera l'arrivée d'un grand nombre d'immigrants de pays autres que les «traditionnels» pays d'émigration. Le CDMG appuie la proposition de la PACE d’encourager la recherche pluridisciplinaire et complet ainsi que la coopération entre les centres de recherche sur l’environnement, les migrations et la démographie et ceux s’occupant de recherche climatique.

Appendix 2 – Commentaires du Comité des correspondants permanents de l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA)

Ayant examiné attentivement la Recommandation 1862 (2009) de l'Assemblée parlementaire lors de sa réunion tenue à Paris les 6 et 7 avril 2009, le Comité des correspondants permanents de l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA):

1. Partage l'inquiétude de l'Assemblée parlementaire concernant les migrations induites par les facteurs environnementaux;

2. Note que les risques majeurs (inondations, sécheresses, épidémies et événements liés au changement climatique) sont une cause essentielle des migrations induites par les facteurs environnementaux et que ces risques augmentent par suite de la dégradation de l'environnement, de la croissance de la population et du changement climatique;

3. Note que, du point de vue de l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA), le changement climatique est un phénomène susceptible d'accroître les risques pour la vie et les biens des personnes, l'environnement et le patrimoine culturel du fait de l'augmentation des épisodes climatiques extrêmes (inondations, sécheresses, canicules) et d'autres aléas comme les risques marins, les incendies de forêt ou les risques géomorphologiques; note en outre que, dans cette optique, l'Accord travaille sur les moyens d'améliorer la préparation et la résilience des sociétés face à ces situations. Il encourage aussi les Etats à prendre en compte la réduction des risques de catastrophe dans les politiques d'adaptation au changement climatique et dans les négociations relatives au changement climatique;

4. Est favorable à un rôle plus résolu du Conseil de l'Europe en matière de prévention de la dégradation de l'environnement et de réduction des risques de catastrophe;

5. Encourage les Etats membres du Conseil de l'Europe à avoir une approche plus proactive à l'égard des victimes des catastrophes d'origine naturelle et humaine, en particulier des personnes déplacées par suite de problèmes environnementaux, et à améliorer la préparation des sociétés, en Europe et dans les autres régions du monde;

6. Note que l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA) va travailler sur la possibilité d'une charte éthique européenne et méditerranéenne sur la résilience aux catastrophes majeures en vue d'améliorer l'état de préparation et de répondre aux problèmes éthiques touchant les victimes de catastrophes, y compris les réfugiés environnementaux.

Appendix 3 – Avis du Comité des hauts fonctionnaires de la Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT)

Le Comité des hauts fonctionnaires de la Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT):

1. Relève que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a convenu de lui communiquer la Recommandation 1862 (2009) de l'Assemblée parlementaire «Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux: un défi pour le XXIe siècle», pour information et commentaires éventuels (décision des Délégués prise à leur 1048e réunion – 11 février 2009);

2. Remercie le Comité des Ministres de le consulter sur ce point;

3. Remercie l'Assemblée parlementaire de demander au Comité des Ministres d'adopter une recommandation invitant les Etats membres à développer dans leurs politiques d'aménagement du territoire une approche européenne commune sur la prévention et la gestion des phénomènes climatiques extrêmes comme cause principale de la migration environnementale;

4. Reconnaît que la dégradation de l'environnement et les catastrophes naturelles seront des facteurs de plus en plus déterminants de mobilité humaine et qu'ils auront des incidences humanitaires et sur la sécurité des personnes;

5. Rappelle les dispositions de la Recommandation Rec(2002)1 du Comité des Ministres sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen, relatives à la réduction des atteintes à l'environnement;

6. Souligne que les problèmes environnementaux qui découlent d'une coordination insuffisante des politiques sectorielles ou des décisions locales devraient être prévenus;

7. Note dans cette perspective que la politique d'aménagement doit accorder une attention particulière à la prévention ou à l'atténuation de diverses atteintes à l'environnement, par exemple par le biais de pratiques agricoles et sylvicoles moins dommageables, de la promotion de systèmes de transport et d'énergie plus respectueux de l'environnement, de la régénération des friches urbaines et de la réhabilitation de leur environnement, de la prévention des accidents industriels, de la régénération de l'environnement des zones endommagées par des activités industrielles polluantes et des anciennes activités militaires ainsi que du contrôle de l'extension de la suburbanisation;

8. Annonce que la 15e Session de la CEMAT sur «Les enjeux du futur: le développement territorial durable du Continent européen dans un monde en mutation» se tiendra en Fédération de Russie en 2010 et relève que la question des migrations et de leurs impact territorial est inscrit au Programme de travail 2007-2010 du Comité des hauts fonctionnaires;

9. Affirme son intention de tenir compte de la question des migrations et des déplacements induits par les facteurs environnementaux dans les politiques nationales de développement territorial durable et s'accorde sur l'importance de traiter de ce sujet grave dans le projet de Déclaration de Moscou de la 15e CEMAT, en cours de préparation;

10. Encourage le développement d'une définition claire des migrations et déplacements induits par des facteurs environnementaux, qui puisse ouvrir la voie à un consensus européen ou même international, qui pourrait être le point de départ d'une action commune;

11. Attire l'attention, dans ce contexte, sur l'importance de prendre en compte la dimension spatiale en ayant à l'esprit les aspects géographiques (principales régions paysagères de l'Europe) et locaux, les différents types de territoire (ruraux, urbains, terres basses, plaines, bassins fluviaux...) présentant des risques ou potentiels de nature différente.

Appendix 4 – Commentaires du Conseil de direction de la Banque de développement du Conseil de l'Europe

«Le Conseil de direction a examiné la Recommandation 1862 (2009) de l'Assemblée parlementaire invitant le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à «donner un degré de priorité élevé aux activités de la Banque de développement du Conseil de l'Europe qui contribuent à protéger et à améliorer l'environnement. Il convient de soutenir en particulier les projets qui proposent des réponses appropriées aux besoins urgents et à une action durable de prévention de la dégradation de l'environnement dans une perspective à long terme;»

Le Conseil de direction rappelle que, d'après l'article II, paragraphe a. de son Statut, «La Banque a pour objectif prioritaire d'aider à résoudre les problèmes sociaux que pose ou peut poser aux pays européens la présence de réfugiés, de personnes déplacées ou de migrants résultant de mouvements de réfugiés ou d'autres mouvements forcés de populations ainsi que de la présence de victimes de catastrophes naturelles ou écologiques.»

En outre, la Politique générale de prêt et de financement de projets prévoit que «Les interventions de la CEB visent le renforcement de la cohésion sociale en Europe au travers de trois lignes d'action sectorielle, à savoir le renforcement de l'intégration sociale, la gestion de l'environnement et le développement du capital humain.»

Sur la période 2003-2007, la contribution de la CEB dans le secteur de la gestion de l'environnement a représenté un montant cumulé de près de 3,4 milliards EUR en termes de projets approuvés, dont 810 millions EUR pour la seule année 2007. Depuis 2003, les prêts décaissés en faveur de la gestion de l'environnement atteignent un montant cumulé de plus de 1,5 milliards EUR. Pour 2007, un total de 353 millions EUR ont été décaissés, dont 240 millions EUR en faveur de pays du groupe cible.

Outre son action spécifique pour la protection de l'environnement, la CEB prend systématiquement en considération les aspects environnementaux de tous les projets qu'elle examine.

La CEB a aussi signé, le 30 mai 2006, les Principes européens pour l'environnement. Cette déclaration associe la Commission européenne et plusieurs autres IFI (BEI, BERD, NEFCO, NIB) dans un effort conjoint visant à mettre en œuvre «le droit fondamental des générations tant présentes que futures de vivre dans un environnement sain».

Le Conseil de direction a aussi décidé de porter cette recommandation à l'attention du Conseil d'administration, responsable de l'approbation des projets.