

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

3 oktober 2008

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**over een door de Verenigde Naties en
de Europese Unie in aanmerking
te nemen en in te stellen status
van milieuvluchteling**

(ingediend door de heer Jean Cornil c.s.)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

3 octobre 2008

PROPOSITION DE RÉOLUTION

**relative à la prise en considération et
à la création d'un statut de réfugié
environnemental par les Nations-Unies et
l'Union européenne**

(déposée par M. Jean Cornil et consorts)

<p>cdH : centre démocrate Humaniste CD&V – N-VA : Christen-Democratisch en Vlaams/Nieuw-Vlaamse Alliantie Ecolo-Groen! : Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen FN : Front National LDD : Lijst Dedecker MR : Mouvement Réformateur Open Vld : Open Vlaamse liberalen en democraten PS : Parti Socialiste sp.a+VI.Pro : Socialistische partij anders + VlaamsProgressieven VB : Vlaams Belang</p>	
<p>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</p> <p>DOC 52 0000/000 : Parlementair document van de 52^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer QRVA : Schriftelijke Vragen en Antwoorden CRIV : Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft) CRABV : Beknopt Verslag (blauwe kaft) CRIV : Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)</p> <p>PLEN : Plenum COM : Commissievergadering MOT : moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)</p>	<p>Abréviations dans la numérotation des publications :</p> <p>DOC 52 0000/000 : Document parlementaire de la 52^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif QRVA : Questions et Réponses écrites CRIV : Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte) CRABV : Compte Rendu Analytique (couverture bleue) CRIV : Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)</p> <p>PLEN : Séance plénière COM : Réunion de commission MOT : Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)</p>
<p>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</p> <p>Bestellingen : Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.deKamer.be e-mail : publicaties@deKamer.be</p>	<p>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</p> <p>Commandes : Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.laChambre.be e-mail : publications@laChambre.be</p>

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Context

De hele internationale gemeenschap heeft het begrip «vluchteling» lang gekoppeld aan de sociale, economische en politieke problemen van bepaalde bevolkingsgroepen: voor de specialisten in asielaangelegenheden verwijst het begrip «vluchteling» thans doorgaans naar een ideologisch en juridisch ijkpunt dat berust op artikel 1, A, 2, van het Internationaal Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen¹ en op de artikelen 13 en 14 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (Verenigde Naties 1948)². Die beide fundamentele teksten in het internationaal recht zijn tot stand gekomen na de Tweede Wereldoorlog en in de context van de Koude Oorlog, om mensen te beschermen die worden vervolgd door hun Staat en/of omdat die niet optreedt.

Sinds enkele jaren hebben de wetenschappers en recenter ook de nationale en internationale massamedia aandacht voor een nieuw begrip, met name dat van «milieuvluchteling». Die «nieuwe»³ categorie wordt almaar vaker gehanteerd voor mensen die het slachtoffer zijn

¹ «Voor de toepassing van dit Verdrag geldt als «vluchteling» elke persoon: (...); 2. Die, [...] uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren. Indien een persoon meer dan één nationaliteit bezit, betekent de term «het land waarvan hij de nationaliteit bezit» elk van de landen waarvan hij de nationaliteit bezit. Een persoon wordt niet geacht van de bescherming van het land waarvan hij de nationaliteit bezit, verstoken te zijn, indien hij, zonder geldige redenen ingegeven door gegronde vrees, de bescherming van één van de landen waarvan hij de nationaliteit bezit, niet inroept.» Zie Internationaal verdrag betreffende de status van vluchtelingen, en Bijlagen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951.

² «Artikel 13: 1. Een ieder heeft het recht zich vrijelijk te verplaatsen en te vertoeven binnen de grenzen van elke Staat. 2. Een ieder heeft het recht welk land ook, met inbegrip van het zijne, te verlaten en naar zijn land terug te keren. Artikel 14: 1. Een ieder heeft het recht om in andere landen asiel te zoeken en te genieten tegen vervolging. 2. Op dit recht kan geen beroep worden gedaan ingeval van strafvervolgingen wegens misdrijven van niet-politieke aard of handelingen in strijd met de doeleinden en beginselen van de Verenigde Naties.» Zie de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

³ Thans zouden tal van historische gebeurtenissen kunnen worden beschouwd als natuurrampen, zoals de landbouwcrisis in Ierland in de 19e eeuw, of de stofstorm die in de jaren na 1930 de Verenigde Staten heeft geteisterd.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. Contextualisation

Longtemps, la communauté internationale, dans son ensemble, a lié la notion de réfugiés aux seuls problèmes socio-économico-politiques que les populations pouvaient rencontrer. En effet, aujourd'hui, le terme de réfugié fait référence le plus souvent, pour les spécialistes des questions liées à l'asile, à un repère idéologique et juridique de protection internationale construit à partir de l'article 1^{er}, A, 2 de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés'ainsi qu'aux articles 13 et 14 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme (ONU 1948)². Ces deux textes fondamentaux en droit international ont été élaborés, dans un contexte d'après guerre et de guerre froide, afin de protéger les personnes persécutées, victimes de leur État et/ou de leur inaction.

Toutefois, depuis quelques années les scientifiques, et plus récemment les mass médias nationaux et internationaux, se sont penchés sur une nouvelle notion, celle de réfugiés environnementaux. Cette «nouvelle»³ catégorie est de plus en plus souvent usitée «pour désigner des

¹ Article 1^{er}. Aux fins de la présente Convention, le terme «réfugié» s'appliquera à toute personne:(...) (2) Qui, par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner. 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. Voir Convention de Genève de 1951 et protocoles additionnels sur le statut des réfugiés.

² Article 13: (1) Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État; (2). Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays. Article 14: (1). Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays. (2). Ce droit ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. Voir La Déclaration des Droits de l'Homme.

³ Dans l'Histoire de nombreux événements pourraient être considérés, à l'heure actuelle, comme des catastrophes naturelles comme la crise de la culture irlandaise au XIXe siècle ou encore la tempête de poussière qui a frappé les États-Unis dans les années 1930.

van een milieuramp en die, om te overleven, de streek waar ze normaliter verblijven, moeten verlaten. «*Le sinistre environnemental peut prendre la forme d'une dégradation progressive (montée des eaux liées au réchauffement climatique, désertification, déforestation, appauvrissement de la biodiversité, etc.) ou brutale (tsunami, tremblement de terre, inondation, irruption volcanique, etc.)*»⁴.

Het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) hanteert een andere omschrijving van het begrip «milieuvluchteling»: iemand die gedwongen werd om de traditionele woonomgeving tijdelijk of definitief te verlaten, vanwege een duidelijke achteruitgang van de omgeving (ingevolge een natuurlijke oorzaak of een menselijk ingrijpen) die zijn bestaan grondig verstoort en/of de kwaliteit van zijn bestaan fors uit balans bracht. Met achteruitgang van de omgeving wordt bedoeld elke natuurkundige, chemische en/of biologische verandering in het ecosysteem die het systeem tijdelijk of blijvend ongeschikt maakt voor menselijke bewoning⁵.

Diverse specialisten geven aan, op basis van cijfers van een onderzoek uit 2005 van het *Institute for Environment and Human Security* van de Universiteit van de Verenigde Naties in Bonn (UNU-EHS), dat er tegen 2010 wereldwijd 50 miljoen milieuvluchtelingen zullen zijn⁶. Sommige academici, zoals François Gemenne, een onderzoeker aan de Universiteit van Luik die thans de laatste hand legt aan een proefschrift over die thematiek, gaan ervan uit dat er tegen 2050 150 miljoen milieuvluchtelingen zullen zijn⁷. De cijfers van het in opdracht van de Britse regering opgestelde rapport-Stern van januari 2007 liggen nog hoger en zijn nog verontrustender: daarin is sprake van 200 miljoen klimaatvluchtelingen tegen 2050⁸ ... Die situatie zou, naast het essentiële, fundamentele en cruciale menselijke aspect, de internationale gemeenschap 5.500 miljard euro kosten⁹.

Die uiteenlopende cijfers tonen hoe dan ook overduidelijk aan dat de situatie heel dringend moet worden aangepakt. Alle Staten moeten zich onverwijld over dat vraagstuk buigen.

⁴ <http://terra.rezo.net/article657.html>.

⁵ http://www.actuenvironnement.com/ae/dictionnaire_environnement/definition/refugies_environnementaux.php4.

⁶ Zie het onderzoek van het ISEH van de Universiteit van de Verenigde Naties van Bonn, dat wordt aangehaald op <http://www.actuenvironnement.com/ae/news/1300.php4>.

⁷ http://www.liberation.fr/actualite/economie_terre/275852.FR.php.

⁸ Samenvatting van de «Stern Review», blz. VI.

⁹ <http://www.lesechos.fr/info/energie/300131478.htm>.

personnes victimes d'un sinistre environnemental qui sont contraintes, afin d'assurer leur survie, de quitter leur région de résidence habituelle. «*Le sinistre environnemental peut prendre la forme d'une dégradation progressive (montée des eaux liée au réchauffement climatique, désertification, déforestation, appauvrissement de la biodiversité, etc.) ou brutale (tsunami, tremblement de terre, inondation, irruption volcanique, etc.)*»⁴.

Une autre définition de réfugiés environnementaux a été formulée par le Programme Environnemental des Nations Unies (PNUE). Celle-ci les définit, en substance, comme «*des personnes forcées de quitter leurs habitations traditionnelles d'une façon temporaire ou permanente, à cause (naturelle ou humaine) d'une dégradation nette de leur environnement qui bouleverse gravement leur cadre de vie et/ou qui déséquilibre sérieusement leur qualité de vie. Chaque changement physique, chimique et/ou biologique dans l'écosystème qui le rend temporairement ou en permanence inapte pour une habitation humaine est considéré comme une dégradation de l'environnement*»⁵.

Selon différents spécialistes, qui se réfèrent aux chiffres établis, en 2005, par une étude de l'Institut pour la sécurité environnementale et humaine (ISEH) de l'université des Nations unies (UNU) de Bonn, d'ici 2010 il y aurait près de 50 millions de réfugiés environnementaux à travers le monde⁶. Pour 2050, certains académiciens comme François Gemenne, chercheur à l'Université de Liège et terminant une thèse sur cette thématique, parlent de 150 millions de réfugiés environnementaux⁷. Chiffres plus conséquents et alarmants encore, si on se base sur le *Rapport Stern* de janvier 2007, commandé par le gouvernement britannique et qui annonce un chiffre de 200 millions de réfugiés⁸ à l'horizon 2050... Cette situation aurait pour conséquence, au-delà de l'aspect humain qui est essentiel, fondamental et crucial, un coût pour la communauté internationale de 5.500 milliards d'euros⁹.

Quoi qu'il en soit et quels que soient les nombres avancés, ces chiffres démontrent, clairement, l'urgence de la situation. Il est plus que temps pour l'ensemble des États de se pencher sur cette problématique.

⁴ <http://terra.rezo.net/article657.html>.

⁵ http://www.actuenvironnement.com/ae/dictionnaire_environnement/definition/refugies_environnementaux.php4.

⁶ Voir l'étude de l'ISEH de l'UNU de Bonn cité dans <http://www.actu-environnement.com/ae/news/1300.php4>

⁷ http://www.liberation.fr/actualite/economie_terre/275852.FR.php.

⁸ Resume of «Stern review», p VI.

⁹ <http://www.lesechos.fr/info/energie/300131478.htm>.

2. De regio's of landen die het meest door de klimaatwijzigingen worden getroffen

Volgens het onderzoek van de Universiteit van de Verenigde Naties zijn onder andere de volgende regio's of landen echt bedreigd door de klimaatwijzigingen:

- China, waar de oprukkende Gobiwoestijn (met ruim 10.000 km² per jaar) tal van woonomgevingen bedreigt;
- Turkije, waar de versnelde erosie van landbouwgronden de landbouw bedreigt;
- Egypte, waar de verzilting van de helft van het geïrrigeerde akkerland ook de landbouw bedreigt;
- door de stijging van het waterpeil van de zeeën en de oceanen worden eilanden en kuststreken bedreigd: zo werd in 2005 in Bangladesh de helft van het eiland Bhola (Golf van Bengalen) overspoeld door het water en als gevolg van die ramp waren 500.000 mensen dakloos. Een ander voorbeeld is Tuvalu, een kleine eilandengroep in de Stille Oceaan die bestaat uit 9 eilanden met een totale oppervlakte van 26 km², een van de kleinste landen ter wereld; Tuvalu zal binnen 50 jaar als eerste land ter wereld door het water worden overspoeld. Dat wordt een nooit eerder gebeurd feit, aangezien 11.000 mensen staatloos zullen zijn ... Op termijn zal ook het hogere waterpeil van de Noordzee niet alleen Nederland maar ook Vlaanderen treffen.

3. Enkele voorbeelden in de «typologie» van de plotse en uitzonderlijke rampen

Tal van uitzonderlijke natuurrampen (die soms verband houden met de menselijke activiteiten) hebben bepaalde regio's en landen getroffen. Een aantal voorbeelden:

- aardbevingen, zoals die welke in 1999 het noordwesten van Turkije heeft getroffen; die aardbeving heeft aan duizenden mensen het leven gekost en heeft aanzienlijke schade veroorzaakt, waardoor duizenden mensen hun huis kwijt waren;
- cyclonen, zoals de beruchte cycloon Katrina, die het zuiden van de Verenigde Staten en meer bepaald Louisiana heeft geteisterd;
- tsunami's, zoals die welke bijna vier jaar geleden Thailand, Indonesië, Sri Lanka en India heeft getroffen.

2. Les régions ou les pays les plus concernés par les changements climatiques

Parmi les régions ou pays considérés comme très menacés par les changements climatiques, il est notamment évoqué par l'étude de l'université des Nations-Unies:

- l'avancée de plus de 10.000 km² par an du désert de Gobi en Chine qui menace une multitude d'habitations;
- l'érosion précipitée des terres arables en Turquie qui menace l'agriculture;
- la salinisation de la moitié des cultures irriguées en Egypte qui menace également l'agriculture;
- la hausse du niveau des mers et océans; pour exemple, en 2005, la moitié de l'île de Bhola, au Bangladesh dans le Golfe de Bengale, a été engloutie par les eaux, catastrophe suite à laquelle 500.000 personnes se sont retrouvées sans habitat. Autre exemple, Tuvalu, petit archipel du Pacifique constitué de 9 îles de 26 km² au total, l'une des plus petites nations du monde, sera le premier pays à disparaître sous les eaux avant 50 ans. Ce sera une situation inédite dans l'Histoire puisque, dès lors, 11.000 personnes se trouveraient sans «Patrie»... En Europe aussi, à terme, la hausse du niveau des eaux en mer du Nord touchera non seulement les Pays-Bas mais également la Flandre.

3. Quelques exemples dans la «typologie» des catastrophes soudaines et exceptionnelles

De nombreuses catastrophes naturelles (liées parfois aux activités humaines) exceptionnelles ont touché certaines régions ou pays. À titre d'exemple, mentionnons notamment:

- les tremblements de terre, comme par exemple celui qui secoua le nord-ouest de la Turquie en 1999; ce séisme allait causer la mort de milliers de personnes et provoquer des dégâts considérables privant des milliers de personnes de leurs habitations;
- les cyclones, comme par exemple le tristement célèbre cyclone *Katrina* qui frappa le sud des États-Unis et particulièrement la Louisiane;
- les tsunamis, dont celui qui vient juste d'ébranler la Thaïlande, l'Indonésie, le Sri Lanka et l'Inde.

Andere uitzonderlijke rampen zijn rechtstreeks aan menselijke activiteiten te wijten, zoals de chemische ramp in Bhopal (1984) en de kernramp in Tsjernobyl (1986).

Kortom, geen enkele regio en geen enkel land kan er prat op gaan dat het dergelijke rampen kan voorkomen, ongeacht of ze worden veroorzaakt door de natuur, door de mens of door mens én natuur.

4. De vigerende juridische teksten¹⁰ omvatten geen officiële erkenning van een status van milieuvluchteling

a) Het Verdrag van Genève (1951)

Het Verdrag van Genève heeft, toen het werd opgesteld, geen rekening gehouden met bevolkingen die slachtoffer konden worden van natuurrampen. In dat Verdrag wordt immers nooit verwezen naar mensen die hun land ontvluchten om redenen van «algemene aard», zoals burgeroorlogen, politieke of economische instabiliteit, hongersnood, natuurrampen enzovoort.

De juristen hanteren het containerbegrip «behoren tot een bepaalde sociale groep» dat in het Verdrag is opgenomen en dat zodanig kon worden uitgelegd dat het ook gold voor bevolkingen die te lijden hadden onder politieke en economische instabiliteit. Dat begrip kan juridisch echter niet gelden voor de milieuvluchtelingen, aangezien klimaatrampen niet kunnen worden beschouwd als een vervolging in de zin van het Verdrag van Genève. Zo kunnen de herders in de Sahel worden beschouwd als een volwaardige sociale groep; zij ondergaan de rampzalige gevolgen van de droogte, maar die wordt kennelijk echter niet beschouwd als een vervolging in de zin van het Verdrag.

Bovendien sluit het persoonlijk en individueel aspect van de erkenning van de status van vluchteling «wegens vervolging» *de facto* algemene bedreiging van vervolging uit.

Internationaalrechtelijk omvat het mandaat van het UNHCR nochtans ook incidentele en uitzonderlijke hulpverlening aan milieuvluchtelingen, aangezien de personen die internationale bescherming behoeven

¹⁰ Voor punt 2, zie Cournil.C, Les réfugiés écologiques: Quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s), in *Revue du droit public*, n°4, 2006, blz. 1035-1066 en GISTI, *Quel statut pour les réfugiés environnementaux*, Verslag van de studiedag van 14 december 2007, Uitg. GISTI, juli 2008, Parijs.

D'autres catastrophes exceptionnelles sont liées directement aux activités humaines:

- la catastrophe chimique de Bhopal de 1984.
- La catastrophe nucléaire de Tchernobyl de 1986.

En résumé, aucune région, aucun pays ne peut se targuer de pouvoir éviter de telles catastrophes, qu'elles soient de causes naturelles, humaines ou les deux.

4. Absence de reconnaissance officielle dans les textes juridiques actuels d'un statut de réfugié environnemental¹⁰

a) La Convention de Genève de 1951

Au moment de sa rédaction, la Convention de Genève n'a pas tenu compte des populations qui auraient pu être victimes de catastrophe naturelles, puisque cette dernière ne fait jamais référence aux personnes fuyant leur pays pour des raisons d'«*ordre général*», comme les guerres civiles, l'instabilité politique ou économique, les famines, les catastrophes naturelles, etc.

Les juristes font référence à l'expression «fourre-tout» d'«appartenance à un groupe social» contenue dans la Convention, qui a pu être interprétée de manière à ce que les populations connaissant des instabilités politique et économiques soient prises en compte. Cependant, cette expression ne peut être juridiquement appliquée aux réfugiés environnementaux, puisque les catastrophes climatiques ne peuvent être considérées comme une persécution au sens de la Convention de Genève.

Alors que les pasteurs du Sahel, par exemple, qui peuvent être considérés comme une catégorie sociale à part entière, subissent les conséquences catastrophiques de la sécheresse, celle-ci, ne semble toutefois pas constituer une persécution au sens de la Convention.

De plus, la caractéristique personnelle et individuelle de la reconnaissance du statut de réfugié «par la persécution» écarte de *facto*, les menaces générales de persécution.

Pourtant, au niveau international, le mandat du HCR prévoit une assistance casuelle et exceptionnelle «aux réfugiés écologiques» puisqu'il offre une protection «aux personnes ayant besoin d'une protection internationale»

¹⁰ Pour le point 2 voir Cournil.C, «Les réfugiés écologiques: Quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s)», in *Revue du droit public*, n°4, 2006, pp 1035-1066 et GISTI, *Quel statut pour les réfugiés environnementaux*, Acte de la journée d'Etude du 14 décembre 2007, Eds GISTI, juillet 2008, Paris.

(en de personen die zich in een gelijkaardige situatie bevinden als vluchtelingen) die bescherming ook krijgen. Bovendien heeft het UNHCR in 1985 hulp geboden aan mensen in Ethiopië die waren ontheemd ingevolge de grote droogte in dat land en de door de Ethiopische autoriteiten in de hand gewerkte voedselschaarste. Door de uitbreiding van dat nieuwe mandaat kan het UNHCR sindsdien dus optreden bij bepaalde milieumigratiedrama's. «Ontheemde persoon» is echter nog geen erkend begrip in het positief internationaal recht.

Kortom, het is duidelijk dat het Verdrag van Genève uit 1951 milieuvluchtelingen niet echt kan beschermen. Wat echter de Verenigde Naties en met name het mandaat van het UNHCR betreft, kan incidenteel wel hulp worden geboden aan milieuvluchtelingen.

b) De rechten van de mens

De rechten van de mens werden in de loop der jaren uitgebreid:

- eerst de individuele politieke en burgerlijke rechten;
- vervolgens de collectieve sociaaleconomische rechten, die door de Staten doorgaans als minder belangrijk werden beschouwd;
- ten slotte de derde generatie van (individuele én collectieve) rechten en vrijheden, met name in verband met de bescherming van het milieu.

In die internationale teksten wordt nooit uitdrukkelijk verwezen naar de bescherming van de bevolking tegen door mens of natuur veroorzaakte verstoringen. Niettemin kunnen de artikelen 13, 14¹¹ en zelfs 15¹² van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in sommige gevallen uitkomst bieden, meer bepaald als landen volledig dreigen te verdwijnen als gevolg van wassend water en een stijgende zeespiegel. In dat opzicht zijn «nationaliteit» of «terugkeer naar het land van herkomst» geen loze begrippen. *Quid* bijvoorbeeld voor de inwoners van de eilandenstaat Tuvalu in het licht van de hierboven vermelde artikelen, als hun land onder de zeespiegel zou verdwijnen en zij dus geen land meer zouden hebben om naar terug te keren?

Er zijn nog andere voorbeelden. Afgaande op artikel 3 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens («*een ieder heeft het recht op leven, vrijheid en onschendbaarheid van zijn persoon*») is het niet

¹¹ Zie punt 1.

¹² Artikel 15 – «Aan niemand mag willekeurig zijn nationaliteit worden ontnomen».

et aux «personnes se trouvant dans une situation analogue à celles des réfugiés». De plus, en 1985, le HCR a accordé une assistance à des personnes déplacées en raison d'une sécheresse et d'une pénurie alimentaire orchestrée par les autorités éthiopiennes. Donc, par extension de ce nouveau mandat, le HCR peut, depuis cette date, apporter son concours dans «certains drames migratoires écologiques». Toutefois, à l'heure actuelle, le droit international positif ne reconnaît pas la notion de «personne déplacée».

En résumé, les limites de la Convention de Genève de 1951 en matière de protection de réfugiés environnementaux apparaissent clairement. Par contre, au niveau du mandat du HCR et donc de l'ONU, il est possible d'accorder une aide casuelle aux réfugiés environnementaux.

b) Les Droits de l'Homme

Les Droits de l'Homme ont connu plusieurs phases d'extension à travers l'Histoire:

- d'abord les droits individuels politiques et civils;
- ensuite des droits considérés souvent par les États comme des droits de second rang, liés aux droits collectifs socio-économiques;
- *in fine*, la troisième génération de droits et libertés (à la fois individuels et collectifs): ceux liés à la protection de l'environnement.

Ces textes internationaux ne font jamais explicitement référence à la protection des populations face aux atteintes écologiques et/ou anthropiques. Toutefois, les articles 13, 14¹¹ et même 15¹² de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 peuvent être utilisés dans certains cas et notamment dans les situations que connaissent les pays menacés de disparaître complètement à cause de la montée des eaux et des océans. Ici, le principe de nationalité ou le fait de «pouvoir rentrer dans son pays» peut aisément être d'«actualité». À titre d'exemple, si les îles de Tuvalu venaient à disparaître, que ferait sa population au vu des articles précités, car elle n'aurait plus d'État dans lequel «rentrer»?

D'autres exemples peuvent encore être mis en exergue. Si l'on se base sur l'article 3 de la Déclaration précitée, qui mentionne que «*tout individu a le droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne*», on pour-

¹¹ Voir point 1

¹² Article 15 «Toute personne ne peut être privée arbitrairement de sa nationalité».

ondenkbaar dat mensen van wie de bestaansmiddelen wegvallen, eigenlijk onder het toepassingsgebied van dat artikel zouden vallen.

Ook hier geldt dus dat de beperkingen van de grondteksten duidelijk zijn, aangezien slechts enkele situaties zouden kunnen worden ingepast in het «keurslijf» van bepaalde artikelen in verband met de Rechten van de Mens.

c) De «Richtlijn tijdelijke bescherming» uit 2001: de aangewezen keuze op EU-vlak

De Europese grondtekst die voldoende ruimte biedt voor interpretatie en op basis waarvan milieuvluchtelingen hulp kan worden geboden, is de «Richtlijn tijdelijke bescherming» (Richtlijn 2001/55/EG¹³). Die richtlijn werd in het Belgisch recht omgezet in de artikelen 57/29 en volgende van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen¹⁴, bij de hervorming van de procedure voor de toekenning van de status van vluchteling. Een dergelijke interpretatie van die richtlijn berust op diverse gronden, waarvan de belangrijkste is opgenomen in artikel 2 ervan; zo de Raad van Ministers van de Europese Unie daartoe beslist, voorziet het artikel in tijdelijke bescherming in geval van «*massale toestroom van ontheemden*»¹⁵, zoals «*de aankomst (...) in de Gemeenschap van een aanzienlijk aantal ontheemden, uit een bepaald land of bepaalde geografische zone, ongeacht of zij op eigen initiatief of met hulp, bijvoorbeeld in het kader van een evacuatieprogramma, de Gemeenschap zijn binnengekomen*»¹⁶.

In het licht van dat voldoende ruim geformuleerde artikel lijkt het dus zeker mogelijk de interpretatie ervan uit te breiden zodat ook de milieuvluchtelingen eronder ressorteren, dan wel het artikel aan te passen aan deze nieuwe vorm van migratie.

13 Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen

¹⁴ Opgenomen in hoofdstuk IIbis van titel II van de voormelde wet.

¹⁵ Punt a) van het voormelde artikel.

¹⁶ Punt d) van het voormelde artikel.

rait imaginer que des personnes qui seraient privées de moyens de subsistance tomberaient, *in extenso*, sous l'application de cet article.

Pour conclure, ici encore, les limites des textes fondamentaux apparaissent clairement, car seules certaines situations pourraient éventuellement rentrer dans le «carcan» de certains articles relatifs aux Droits de l'Homme.

c) La Directive temporaire de 2001: la piste à explorer au niveau européen

Le texte européen fondamental, qui pourrait faire l'objet d'une interprétation large, offrant une protection aux réfugiés environnementaux est la *Directive protection temporaire* 2001/55/CE¹³. Cette directive a été intégrée dans les articles 57/29 et suivants de la loi belge du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement¹⁴ des étrangers, en vue de réformer la procédure d'octroi du statut de réfugié. Une telle interprétation de cette directive repose sur plusieurs raisons, dont la principale réside dans son article 2, qui prévoit d'accorder une protection temporaire, sous réserve d'une décision du Conseil des ministres de l'Union européenne, dans les cas «*d'afflux massif de personnes déplacées*»¹⁵ tels que «*l'arrivée (...) d'un nombre important de personnes déplacées, en provenance d'un pays ou d'une zone géographique déterminée, que leur arrivée dans la communauté soit spontanée ou organisée par exemple dans le cadre d'un programme d'évacuation*»¹⁶.

Donc, il semble évident, à la lumière de cet article formulé d'une manière suffisamment large, qu'il puisse être possible soit d'en élargir son interprétation, pour englober les réfugiés environnementaux, soit de le modifier pour l'adapter à ce nouveau type de migration.

Jean CORNIL (PS)
Patrick MORIAU (PS)
Karine LALIEUX (PS)
Yvan MAYEUR (PS)
André FRÉDÉRIC (PS)
Éric THIÉBAUT (PS)

13 Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

¹⁴ Compris dans le chapitre IIbis du titre II de cette loi.

¹⁵ Point a) dudit article.

¹⁶ Point d) dudit article.

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. overwegende dat de gehele klimaatsverandering (smeltende poolijskappen, stijgende zeespiegel, woestijnvorming, overstromingen, hittegolven enzovoort) hele bevolkingsgroepen nu en in de nabije toekomst dwingen hun woonomgeving te ontvluchten en zich te vestigen in streken met een milder klimaat;

B. overwegende dat de aantasting van het milieu wordt veroorzaakt door natuurfeiten (tsunami's, vulkaanuitbarstingen, aardbevingen enzovoort) of rechtstreeks door menselijke activiteit (ontbossing van regenwouden, bouw van grote stuwdammen, nucleaire rampen, verontreiniging enzovoort);

C. overwegende dat de aantasting van het milieu ook kan zijn veroorzaakt door een combinatie van menselijke en natuurlijke factoren (overstromingen, tornado's, cyclonen, droogte als gevolg van klimaatveranderingen);

D. overwegende dat het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) milieuvluchtelingen definieert als «*mensen die gedwongen werden om hun traditionele woonomgeving tijdelijk of permanent te verlaten, vanwege een duidelijke achteruitgang van hun omgeving (natuurlijke of menselijke oorzaak) die hun bestaan ernstig verstoort en/of de kwaliteit van hun bestaan ernstig uit balans bracht. Met achteruitgang van de omgeving wordt bedoeld elke natuurkundige, chemische en/of biologische verandering in het ecosysteem die het systeem tijdelijk of permanent ongeschikt maakt voor menselijke bewoning*»;

E. gelet op de studie van het *Institute for Environment and Human Security* van de Universiteit van de Verenigde Naties in Bonn (UNU-EHS), die stelt dat er tegen 2010 wereldwijd 50 miljoen milieuvluchtelingen zullen zijn;

F. gelet op het onderzoek van François Gemenne, die berekend heeft dat er tegen 2050 150 miljoen milieuvluchtelingen zullen zijn, en op het rapport-Stern uit 2006, opgesteld in opdracht van de Britse regering, dat ook tegen 2050 gewag maakt van 200 miljoen milieuvluchtelingen;

G. gelet op de 5.500 miljard euro die het de internationale gemeenschap volgens datzelfde rapport zou kosten om de milieuvluchtelingen wereldwijd te hulp te komen;

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. considérant que les changements climatiques dans leur ensemble (la fonte des glaces, la hausse du niveau des mers, la désertification, les inondations, les canicules, etc.) contraignent déjà, et contraindront prochainement, des populations entières à fuir leur habitation pour aller s'établir dans des régions où le climat est plus accueillant;

B. considérant que la dégradation de l'environnement peut avoir des origines naturelles (tsunamis, éruptions volcaniques, tremblements de terre, etc.) ou être directement provoquée par des activités humaines (déforestation des forêts tropicales, construction de grands barrages, catastrophes nucléaires, pollution, etc.);

C. considérant que la dégradation de l'environnement peut aussi être une association de causes humaines et naturelles (inondations, tornades, cyclones, sécheresses provoqués par des changements climatiques);

D. considérant que le Programme Environnemental des Nations Unies (PNUE) définit les réfugiés environnementaux comme «*des personnes forcées de quitter leurs habitations traditionnelles d'une façon temporaire ou permanente, à cause (naturelle ou humaine) d'une dégradation nette de leur environnement qui bouleverse gravement leur cadre de vie et/ou qui déséquilibre sérieusement leur qualité de vie. Chaque changement physique, chimique et/ou biologique dans l'écosystème qui le rend temporairement ou en permanence inapte pour une habitation humaine est considéré comme une dégradation de l'environnement*.»;

E. considérant l'étude de l'Institut pour la Sécurité environnementale et humaine (ISEH) de l'université des Nations unies (UNU, Bonn) qui mentionne que, d'ici 2010, il y aurait 50 millions de réfugiés à travers le monde;

F. considérant les travaux de François Gemenne, qui mentionnent près de 150 millions de réfugiés environnementaux pour 2050 et considérant le rapport Stern de 2006, commandé par le gouvernement britannique, qui fait état de 200 millions de réfugiés environnementaux pour le même horizon;

G. considérant le coût annoncé de 5.500 milliards d'euros, dans ce même rapport, à charge de la communauté internationale pour venir en aide aux réfugiés environnementaux à travers le monde;

H. overwegende dat milieuvluchtelingen alleen een toekomst kunnen hebben mits ze over een internationaal erkende juridische status beschikken en hun bestaan *de facto* door de Europese Unie en de lidstaten zelf wordt erkend, en dat alleen dan de betrokken organisaties en de Staten het nodige kunnen doen om hen te hulp te komen;

I. overwegende dat het begrip «milieuvluchteling» niet is opgenomen in het Verdrag van Genève uit 1951 en de bijbehorende aanvullende protocollen, enerzijds, en dat milieuvluchtelingen niet kunnen worden beschermd op basis van een interpretatie van de verdragsartikelen;

J. overwegende dat het UNHCR sinds 1985, nadat zijn mandaat werd verruimd tot de ontheemden in het land zelf, kan optreden bij bepaalde milieumigratiedrama's, maar dat «ontheemde persoon» geen erkend begrip is in het positief internationaal recht;

K. gelet op de rechtsleer van het positief internationaal recht waarin de slachtoffers van natuurrampen wel in aanmerking worden genomen en waarbij ontheemden worden omschreven als personen of groepen van personen die werden gedwongen of verplicht hun woning of gebruikelijke woonplaats te ontvluchten of te verlaten wegens een gewapend conflict, veralgemeend geweld, schendingen van de mensenrechten, dan wel door natuurkrachten of door de mens veroorzaakte catastrofes, teneinde de gevolgen daarvan te ontlopen en zonder dat zij daarbij de internationaal erkende grenzen van een Staat hebben overschreden;

L. overwegende dat het begrip «milieuvluchteling» niet is opgenomen in de teksten aangaande de rechten van de mens, en dat die nieuwe categorie van vluchtelingen slechts in bepaalde gevallen en omstandigheden hulp en bescherming kan worden geboden op grond van een interpretatie van de artikelen van die teksten;

M. overwegende dat het begrip «milieuvluchteling» niet uitdrukkelijk is opgenomen in de Europese wetgeving, maar dat Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen, ook de «Richtlijn tijdelijke bescherming» genoemd, en met name een ruime interpretatie van artikel 2 ervan, het mogelijk maakt milieuvluchtelingen te beschermen in het raam van het door de richtlijn georganiseerde stelsel;

H. considérant que l'avenir des réfugiés environnementaux doit passer par une reconnaissance juridique internationale et, *de facto*, de l'Union européenne ainsi que par les États eux-mêmes de leur existence pour permettre aux différentes organisations et aux États d'accomplir leurs missions afin de leur venir en aide;

I. considérant, d'une part, la non prise en considération des «*réfugiés environnementaux*» dans la Convention de Genève et ses protocoles additionnels de 1951, et d'autre part le fait que l'interprétation de ses articles ne permet pas d'assurer une protection pour les réfugiés environnementaux;

J. considérant que, depuis 1985, le HCR par extension de son mandat sur les «*personnes déplacées à l'intérieur d'un pays*» peut intervenir dans «*certaines drames migratoires écologiques*» mais que toutefois la définition de «*personnes déplacées*» n'est pas reconnue dans le droit international positif;

K. considérant, toutefois, les propositions doctrinales émises en droit international positif qui incluent les victimes de catastrophes naturelles: «*les personnes déplacées sont des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcées 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*»;

L. considérant la non prise en considération des «*réfugiés environnementaux*» dans les textes relatifs aux Droits de l'Homme et vu que l'interprétation de ses articles ne permet que, dans certains cas et dans certaines situations, d'assurer une assistance et une protection pour ces nouveaux réfugiés;

M. considérant la non prise en considération explicite des «*réfugiés environnementaux*» dans la législation européenne, mais sachant que la Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, également appelée «*Directive sur la protection temporaire*», dans son article 2, permet, avec une interprétation large, d'inclure les réfugiés environnementaux dans ce système de protection;

N. overwegende dat het eenvoudiger en makkelijker zou zijn het begrip «milieuvluchteling» op te nemen in dat artikel, zodat de draagwijdte ervan kan worden bepaald en aldus de aanzet kan worden gegeven voor een eigen juridische status voor de milieuvluchtelingen;

O. gelet op de door de Belgische Senaat aangenomen resolutie van 3 februari 2006 (Senaat 3-1556/3) om het statuut van milieuvluchteling in de internationale verdragen te erkennen;

VRAAGT DE REGERING:

1. binnen de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de redactie aan te vatten van een resolutie die aandringt op een snelle bijeenkomst van de door de VN erkende lidstaten, om tot een consensus te komen over een internationale juridische status voor milieuvluchtelingen, door middel van een aanvullend protocol bij het Verdrag van Genève uit 1951, dan wel enig ander document uitgaande van de landen die zitting hebben in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties;

2. er bij de Raad van Ministers van de Europese Unie op aan te dringen besprekingen aan te vatten om eindelijk een status voor de milieuvluchteling in te stellen, minstens via artikel 2 van de «Richtlijn tijdelijke bescherming», dan wel op enig andere manier, waardoor de milieuvluchtelingen in de Europese Unie over een status zouden beschikken.

18 augustus 2008

N. considérant qu'il serait plus simple et plus facile d'intégrer dans cet article la notion de «réfugiés environnementaux» afin de préciser la portée de celui-ci et de donner, ainsi, un début de statut juridique propre aux réfugiés environnementaux;

O. considérant la résolution adoptée par le Sénat de Belgique le 3 février 2006 (Document Sénat 3-1556) visant à la reconnaissance dans les conventions internationales du statut de réfugié environnemental;

DEMANDE AU GOUVERNEMENT:

1. d'initier, au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies, la rédaction d'une résolution visant à demander la tenue d'une réunion rapide entre les différents États reconnus par l'ONU, afin de dégager un consensus pour donner un statut juridique international aux réfugiés environnementaux via un protocole additionnel à la Convention de Genève de 1951 ou via tout nouveau document émanant des pays siégeant au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies;

2. de plaider auprès du Conseil des ministres de l'Union européenne afin d'entamer des discussions pour, *in fine*, créer un statut de «réfugié environnemental» par le biais, au moins, de l'article 2 de la Directive protection temporaire ou par tout autre biais qui donnerait un statut aux réfugiés environnementaux au sein de l'Union européenne.

18 août 2008

Jean CORNIL (PS)
Patrick MORIAU (PS)
Karine LALIEUX (PS)
Yvan MAYEUR (PS)
André FRÉDÉRIC (PS)
Éric THIÉBAUT (PS)