

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

14 juli 2009

14 juillet 2009

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**over de opname van het vraagstuk
van de milieuvluchtelingen en hun status
in de Milieuagenda van het Belgische
voorzitterschap van de Europese Unie in 2010**

(ingediend door de heer Daniel Ducarme)

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**inscrivant la problématique et le statut
des réfugiés écologiques à l'agenda
"Environnement" de la présidence belge
de l'Union européenne en 2010**

(déposée par M. Daniel Ducarme)

cdH	:	centre démocrate Humaniste
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen!	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
FN	:	Front National
LDD	:	Lijst Dedecker
MR	:	Mouvement Réformateur
N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
PS	:	Parti Socialiste
sp.a	:	socialistische partij anders
VB	:	Vlaams Belang

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 52 0000/000:	Parlementair document van de 52 ^e zittingsperiode + basisnummer en volnummer
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)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

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)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

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

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het *Institute for Environment and Human Security* van de Universiteit van de Verenigde Naties heeft in een op 10 juni 2009 bekendgemaakt rapport¹ vastgesteld dat als gevolg van milieuverstoreningen steeds meer mensen zich gedwongen zien te migreren.

Daarin wordt voorspeld dat er in 2010 25 à 50 miljoen klimaat- en milieuvluchtelingen zullen zijn, en dat hun aantal tegen 2050 zal oplopen tot 700 miljoen. Het IPCC (Intergouvernementeel Panel inzake Klimaatverandering) raamt dat het aantal klimaatvluchtelingen in 2050 de kaap van de 150 miljoen kan halen. De IOM (Internationale Organisatie voor Migratie) houdt dan weer het midden en raamt dat aantal op 250 miljoen in 2050.

Ongeacht de cijfers staat vast dat de migratiebewegingen van milieuvluchtelingen tot de grote demografische uitdagingen van de 21^{ste} eeuw behoren.

Vaak worden migratiebewegingen veroorzaakt door een geheel van sociale en economische factoren, maar men kan ervan uitgaan dat de impact van de klimaatverandering onverbiddeijk zal vergroten.

Uit de meest omvattende analyses blijkt dat vooral de deltagebieden in Azië (Ganges en Mekong) zullen worden getroffen, evenals de Nijldelta en Centraal Amerika. Hetzelfde geldt voor de Sahel en West-Afrika, waar 65 % van de landbouwgrond nu reeds is verschaald door de grote droogte. Vandaag al zijn naar schatting tussen 25 en 50 miljoen mensen op de vlucht voor droogte, orkanen, overstromingen of de uitputting van de ecologische en natuurlijke rijkdommen.

Op lange termijn zal de stijging van het zeeniveau miljoenen mensen op de vlucht drijven. Het zou best kunnen dat tegen 2080 tot 20 % van de vochtige kustgebieden overal ter wereld verzwolgen zal zijn.

Doordat er geen juridisch mechanisme voorhanden is dat de milieuvluchtelingen beschermt, dreigen de getroffen bevolkingsgroepen te worden gelijkgesteld met economische migranten.

¹ Koko WARNER, Charles EHRHART, Alex de SHERBININ, Susana ADAMO en Tricia CHAI-ONN, *In Search of Shelter – Mapping the Effects of Climate Change on Human Migration and Displacement*, 2009, 26 bladzijden. Dat rapport is raadpleegbaar op: <http://www.ehs.unu.edu/>.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Institut pour l'environnement et la sécurité humaine de l'Université des Nations Unies, dans un rapport¹ rendu public le mercredi 10 juin 2009, constate la multiplication des migrations forcées liées aux dérèglements de l'environnement.

Selon les projections, le nombre de migrants fuyant leur pays pour des raisons climatiques et écologiques atteindra de 25 à 50 millions de personnes en 2010, jusqu'à 700 millions en 2050. Par ailleurs, le GIEC (Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat) estime, quant à lui, que le nombre de réfugiés climatiques pourraient atteindre 150 millions en 2050. Enfin, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) s'en tient à une estimation médiane de 250 millions en 2050.

Hormis les chiffres avancés, il est établi que les migrations des réfugiés écologiques deviendront l'un des défis des évolutions démographiques du XXI^e siècle.

Si le déplacement des populations est généralement occasionné par un ensemble de facteurs sociaux et économiques, l'influence du changement climatique sera inexorablement croissante.

Les analyses majeures indiquent que les principales régions concernées sont les deltas d'Asie (Gange et Mékong) et du Nil, mais aussi l'Amérique centrale. Il en va de même pour le Sahel en Afrique de l'ouest, où 65 % des terres cultivables sont déjà dégradées sous l'effet de la sécheresse. Les réfugiés climatiques seraient déjà entre 25 et 50 millions selon les estimations, fuyant sécheresses, ouragans, inondations ou épuisement des ressources écologiques et naturelles.

À long terme, l'augmentation du niveau de la mer devrait provoquer le déplacement de millions de personnes. D'ici à 2080, jusqu'à 20 % des zones humides côtières du monde pourraient avoir disparu.

Pour les populations touchées, l'absence de tout mécanisme juridique assurant la protection des réfugiés écologiques risque de les assimiler à des migrants économiques.

¹ Koko WARNER, Charles EHRHART, Alex de SHERBININ, Susana ADAMO et Tricia CHAI-ONN, *In Search of Shelter – Mapping the Effects of Climate Change on Human Migration and Displacement*, 2009, 26 p. Le rapport peut être consulté à l'adresse URL suivante: <http://www.ehs.unu.edu/>.

Het begrip “milieuvluchteling” mag dan wel expliciet betrekking hebben op een categorie van mensen die binnen of buiten de eigen landsgrenzen zijn ontheemd als gevolg van ondraaglijke klimaatveranderingen, dat neemt niet weg dat de internationale organisaties, zoals het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR), weinig geneigd blijken dat begrip in hun officiële terminologie op te nemen. Het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) heeft daarentegen in 1985 wél een aanzet tot een definitie gegeven, door te stellen dat het gaat om mensen die tijdelijk of definitief hun woning hebben moeten verlaten als gevolg van een potentieel ecologisch gevaar of een ingrijpende verandering van de levensnoodzakelijke ecosystemen.

Sinds 2007 stelt de IOM dan weer dat de milieuvluchtelingen mensen of groepen van mensen zijn die worden verplicht hun woonplaats tijdelijk of definitief te verlaten en hetzij in eigen land, hetzij naar het buitenland te verhuizen, om dwingende redenen die voortvloeien uit plotse of geleidelijke veranderingen van hun leefomgeving en die een negatieve impact hebben op hun leven en hun leefomstandigheden. Tot slot zij erop gewezen dat de VN pleit voor een internationale juridische erkenning van die nieuwe categorie van vluchtelingen, die tot dusver in de internationale verdragen over het hoofd was gezien.

Het spreekt vanzelf dat de meeste milieuvluchtelingen geen gewone vluchtelingen zijn, wel gedwongen of vrijwillige migranten. Mensen die ontheemd raken doordat ze plots moeten migreren, of die migreren maar niet altijd kunnen terugkeren, krijgen evenwel met een soortgelijke situatie te maken als de vluchtelingen, in die zin dat ook zij onmiddellijke bescherming behoeven.

Het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, als gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen, kent alleen aan wie slachtoffer is van politieke, godsdienstige of etnische vervolging de status van vluchteling toe.

Het vraagstuk van de bescherming van de milieuvluchtelingen is bij de uitwerking van dat Verdrag echter nooit aan bod gekomen. Om de bescherming die de status van vluchteling meebrengt te kunnen genieten, moet de asielzoeker een internationale grens zijn overgestoken, “uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een

En effet, si l'expression “réfugié écologique” est explicite et désigne une catégorie de personnes déplacées à l'intérieur ou à l'extérieur de leur pays en raison de conditions climatiques insupportables, les organisations internationales, telles que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), semblent peu disposées à adopter l'expression “réfugiés écologiques” dans leur terminologie officielle. En revanche, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a avancé en 1985 une ébauche de définition en indiquant qu'il s'agit de personnes ayant dû quitter leur habitat, temporairement ou définitivement, en raison d'un danger écologique potentiel ou d'un bouleversement des écosystèmes essentiels à la vie.

Pour sa part, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) précise, depuis 2007, que les migrants environnementaux sont des personnes ou des groupes de personnes qui, pour des raisons impérieuses liées à des changements soudains ou progressifs de l'environnement, ayant un impact négatif sur leur vie ou leurs conditions de vie, sont obligés ou décident de quitter leur lieu de résidence, à titre temporaire ou permanent, et de se déplacer, soit à l'intérieur d'un pays soit à l'étranger. Enfin, il faut relever que l'ONU plaide pour une reconnaissance juridique internationale de cette nouvelle catégorie de réfugiés, ignorée à l'heure actuelle par les conventions internationales.

Il paraît évident que la plupart des personnes déplacées pour des raisons écologiques ne sont pas des réfugiés, mais des migrants forcés ou volontaires. Toutefois, les personnes déplacées dans le cadre de migrations d'urgence, ou de migrations avec ou sans possibilité de retour, sont confrontées à une situation similaire à celle des réfugiés, dans la mesure où ils nécessitent une protection immédiate.

La Convention relative au statut des réfugiés, adoptée à Genève le 28 juillet 1951, telle que modifiée par le Protocole relatif au statut des réfugiés, adopté à New York le 31 janvier 1967, a été élaborée pour reconnaître uniquement la persécution des victimes politiques, religieuses et ethniques.

En revanche, la question de la protection des réfugiés écologiques n'a jamais été abordée dans le cadre de cette Convention. Pour pouvoir bénéficier des protections découlant de l'octroi du statut de réfugié, le demandeur d'asile doit avoir franchi une frontière internationale et craindre “avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de

bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging"². Aangezien het echter om milieuvluchtelingen gaat, is de kans klein dat hun aanvragen om asiel of welke vorm van bescherming ook worden aanvaard; in het licht van de criteria van het Verdrag van Genève bestaat er immers geen gevaar voor vervolging.

Er is dus nood aan een internationaal rechtsinstrument dat de Staten ertoe zou verplichten internationale hulp te bieden aan milieuvluchtelingen, ingeval hun eigen Staat hen die bescherming niet kan bieden.

Met het ambitieuze klimaat- en energieplan dat de Europese Unie in december 2008 onder het Franse voorzitterschap heeft aangenomen, heeft de Unie aangetoond dat zij wil optreden tegen de klimaatopwarming. Voorts wil zij een belangrijke rol gaan spelen op de VN-conferentie in Kopenhagen in december 2009; op die Top zal de internationale gemeenschap een alomvattend akkoord moeten uitwerken, dat de opvolger moet worden van het Protocol bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering dat op 11 december 1997 in Kyoto werd aangenomen.

Op 1 juli 2010 wordt België voor zes maanden tijdelijk voorzitter van de Europese Unie. Al maanden bereiden werkgroepen een gemeenschappelijk programma voor met het oog op de volgende achttien maanden van het voorzitterschap, samen met Spanje (dat de eerste jaarhelft van 2010 de Europese Unie voorzit), en met Hongarije, dat in de eerste jaarhelft van 2011 het voorzitterschap van België overneemt. Ten slotte mag erop worden gewezen dat België als EU-voorzitter altijd de lat hoog legt als het om de toekomst van Europa gaat.

Het vraagstuk van de milieuvluchtelingen en hun status dient dan ook als een prioriteit te worden opgenomen in de agenda van het Belgische voorzitterschap.

son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques"². S'agissant des réfugiés écologiques, leurs demandes d'asile et d'autres formes de protection ne seront dès lors probablement pas acceptées au motif que le risque de persécution n'existe pas au regard des critères établis par la Convention.

Il s'ensuit qu'un instrument juridique international, qui obligerait les États à fournir une aide internationale aux personnes déplacées pour des raisons écologiques au cas où leur propre État ne serait pas en mesure d'assurer une telle protection, est donc indispensable.

En adoptant l'ambitieux plan climat/énergie en décembre 2008 sous la présidence française, l'Union européenne a montré sa volonté de lutter contre le réchauffement climatique. Elle a aussi l'intention d'être un acteur essentiel lors du sommet de l'ONU à Copenhague en décembre 2009. Lors de ce sommet, la communauté internationale devra y élaborer un accord global pour donner une suite au Protocole à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adopté à Kyoto le 11 décembre 1997.

À partir du 1^{er} juillet 2010, la Belgique prendra la présidence tournante de l'Union européenne pour six mois. Depuis plusieurs mois, des groupes de travail sont en place pour élaborer un programme commun de dix-huit mois avec l'Espagne, qui assurera la présidence durant le premier semestre 2010 et la Hongrie qui reprendra cette fonction durant le premier semestre 2011. Il convient enfin de souligner que les présidences belges de l'Union se sont toujours voulues ambitieuses pour l'avenir de l'Europe.

Il est donc indiqué d'inscrire la problématique et le statut des réfugiés climatiques à l'agenda de la présidence belge comme l'une des priorités à traiter.

Daniel DUCARME (MR)

² Artikel 1, A, 2) van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen *juncto* artikel 1 van het daarbij behorende Protocol.

² Article 1^{er}, A, 2) de la Convention relative au statut des réfugiés *juncto* Article 1^{er} du Protocole relatif au statut des réfugiés.

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. is er zich van bewust dat de klimaatverandering een ernstige bedreiging vormt voor de bevolking en voor de aarde;

B. geeft aan dat de milieuaantasting massale volksverhuizingen veroorzaakt;

C. verwijst naar het klimaat- en energiepakket dat de Europese Raad in december 2008 onder het Franse voorzitterschap van de Europese Unie heeft aangenomen;

D. attendeert op de op stapel staande Top van Kopenhagen in december 2009, waarop een juridische regeling zou moeten worden aangenomen die aansluit bij de regeling ingesteld bij het Protocol bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, dat op 11 december 1997 in Kyoto werd aangenomen;

E. stelt vast dat in geen wettelijke regeling is voorzien voor de categorie van de milieuvluchtelingen, aangezien het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, dat op 28 juli 1951 in Genève werd aangenomen, in dat opzicht niet werkbaar is;

F. wijst op resolutie 63/281 van 3 juni 2009, waarin de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangeeft dat de klimaatverandering invloed heeft op de vrede en de veiligheid, alsook op de internationale migratie, waardoor een verband wordt gelegd tussen veiligheid en milieu enerzijds, klimaatverandering en bevolkingsstromen anderzijds;

G. verwijst naar het op 9 mei 1992 in New York aangenomen Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, waarin de plichten van de ontwikkelde landen worden gedefinieerd, en waarin meer bepaald in artikel 4, § 4, wordt gesteld dat “de (...) ontwikkelde landen (...) de ontwikkelingslanden, (...) die bijzonder kwetsbaar zijn voor de nadelige gevolgen van klimaatverandering, bijstand [verlenen] in de dekking van de kosten van aanpassing aan deze nadelige gevolgen”;

H. attendeert erop dat de VN oproept een rechtspositieregeling voor de milieuvluchtelingen uit te werken, die geënt is op de status van de politieke vluchtelingen;

I. verwijst naar het rapport van de Raad van Europa, “*Environmentally induced migration and displacement*”;

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. considérant que les changements climatiques constituent une grave menace pour les populations et pour la planète;

B. considérant que la dégradation de l'environnement entraîne des déplacements massifs de personnes;

C. considérant le paquet énergie/climat, voté par le Conseil européen en décembre 2008 pendant la présidence française de l'Union européenne;

D. considérant la prochaine tenue du sommet de Copenhague en décembre 2009, qui devrait adopter un régime juridique postérieur à celui prévu par le Protocole à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adopté à Kyoto le 11 décembre 1997;

E. considérant l'absence de statut légal pour la catégorie des réfugiés climatiques, la Convention relative au statut des réfugiés, adoptée à Genève le 28 juillet 1951, étant inopérante à cet égard;

F. considérant la résolution 63/281 du 3 juin 2009 par laquelle l'Assemblée générale des Nations Unies considère que le changement climatique influe sur la paix et la sécurité, y compris sur la migration au plan international, et établit ainsi un lien entre, d'une part, la sécurité et l'environnement et, d'autre part, le changement climatique et les mouvements de population;

G. considérant la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adoptée à New York le 9 mai 1992, qui définit les devoirs des pays développés, en précisant notamment à l'article 4, § 4, que “[l]es pays développés (...) aident les pays en développement (...) particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à faire face au coût de leur adaptation auxdits effets”;

H. considérant que l'ONU appelle à la reconnaissance d'un statut juridique pour les réfugiés environnementaux, sur le même mode que les réfugiés politiques;

I. considérant le rapport “Migrations et déplacements environnementaux: un défi pour le XXI^e siècle”,

a 21st century challenge” (Doc 11814), waarin de Raad verzoekt de milieuvluchtelingen internationaal te erkennen en te beschermen;

J. verwijst naar resolutie 1823 (2008) van de Raad van Europa, die beklemtoont dat de klimaatverandering aanleiding geeft tot migratiestromen van de volkeren die bedreigd worden door milieurampen, zoals orkanen, grote droogtes, overstromingen en andere toestanden die nefast zijn voor het milieu en de bevolking;

VRAAGT DE REGERING:

1. het vraagstuk van de milieuvluchtelingen alsmede hun status op te nemen in de milieuagenda van het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie in 2010, en zulks ook te doen voor de versterking door de Europese Unie van de programma's voor duurzame ontwikkeling in de “risicozones”, waar zich volksverhuizingen van milieuvluchtelingen zouden kunnen voordoen;

2. de goedkeuring voor te stellen van een internationaal rechtsinstrument dat is afgestemd op de milieuvluchtelingen, opdat zij niet langer worden gelijkgesteld met clandestien of illegaal in het land verblijvende migranten dan wel met economische migranten.

17 juni 2009

Doc 11814, du Conseil de l'Europe demandant la reconnaissance et la protection internationales des migrants environnementaux;

J. considérant la résolution 1823 (2008) du Conseil de l'Europe, qui souligne que les changements climatiques provoquent des flux migratoires des populations menacées par les catastrophes écologiques, telles que les tempêtes, les sécheresses, les inondations et autres situations catastrophiques pour l'environnement et pour la population;

DEMANDE AU GOUVERNEMENT:

1. de mettre à l'agenda environnemental de la présidence belge de l'Union européenne, en 2010, la problématique et le statut des réfugiés écologiques ainsi que l'amplification par l'Union européenne de programmes de développement durable dans les “zones à risque” où pourraient se produire des déplacements de réfugiés écologiques;

2. de proposer l'adoption d'un instrument juridique international adéquat aux réfugiés écologiques, afin de ne plus les assimiler à des immigrés clandestins ou en situation irrégulière, ou à des migrants économiques.

17 juin 2009

Daniel DUCARME (MR)