



N° 2533

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 décembre 2019.

PROPOSITION DE LOI

*visant à mieux anticiper les déplacements des populations victimes
des changements climatiques et environnementaux,
en France et dans le monde,*

(Renvoyée à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par
M. Matthieu ORPHELIN,
député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les changements climatiques et environnementaux, dont la perte de la biodiversité, font peser une menace indéniable sur la sécurité des populations à travers le monde, y compris en France. Certains lieux d'habitation risquent de devenir invivables dès lors qu'ils seront soumis à des phénomènes naturels larvés comme la hausse du niveau de la mer, l'aridification, l'assèchement des réserves hydriques, la disparition de la biodiversité animale et végétale, l'épuisement des ressources halieutiques ou encore la hausse des températures atmosphériques. À cela s'ajoutent la récurrence croissante et l'intensité des catastrophes naturelles soudaines comme les cyclones et les inondations, ainsi que des événements extrêmes tels que les fortes précipitations et les vagues de canicule. Les populations qui en sont (et en seront) les victimes voient (et verront) leurs droits fondamentaux bafoués, à commencer par le « droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé »⁽¹⁾, les obligeant parfois à quitter de force leur lieu de vie.

Certaines estimations scientifiques prévoient que d'ici 2050, 144 millions de personnes devront se déplacer chaque année au sein de leurs propres pays pour des raisons climatiques, dont 86 millions en Afrique⁽²⁾. Sur le premier semestre 2019, le nombre de déplacements internes environnementaux (7 millions) dépasse largement le nombre de déplacements liés aux conflits (3,8 millions)⁽³⁾. Plus globalement, les habitations de 280 millions de personnes pourraient être submergées simplement à cause de la montée du niveau de la mer dans un scénario de 2°C (627 millions pour 4°C)⁽⁴⁾. De plus, le changement climatique coûterait annuellement jusqu'à 20 milliards de dollars d'aide humanitaire d'ici à 2030⁽⁵⁾.

(1) Article 1^{er} de la Charte de l'environnement de 2004.

(2) Rigaud, Kanta Kumari ; de Sherbinin, Alex ; Jones, Bryan ; Bergmann, Jonas ; Clement, Viviane ; Ober, Kayly ; Schewe, Jacob ; Adamo, Susana ; McCusker, Brent ; Heuser, Silke ; Midgley, Amelia. 2018. *Groundswell : Preparing for Internal Climate Migration*. World Bank, Washington, DC.
https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29461/WBG_ClimateChange_Final.pdf

(3) *Mid-Year figures for 2019*, IDMC, Septembre 2019.
http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/2019-mid-year-figures_for%20website%20load.pdf

(4) *Mapping choices carbon, climate, and rising seas our global legacy*, novembre 2015, Climate Central.
<https://sealevel.climatecentral.org/uploads/research/Global-Mapping-Choices-Report.pdf>

(5) *The cost of doing nothing the humanitarian price of climate change and how it can be avoided*, septembre 2019, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.
<https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2019/09/2019-IFRC-CODN-EN.pdf>

Tous les continents seront impactés, y compris l'Europe. Les inondations meurtrières se répètent en France, notamment à cause d'une artificialisation des sols exacerbée⁽⁶⁾ : 25 morts dans le Var en juin 2010, 15 dans l'Aude en 2018, près d'une douzaine dans le sud-est en 2019⁽⁷⁾. La tempête Xynthia a causé la mort de 53 personnes en 2014, 11 autres en 2017 par l'ouragan Irma en septembre 2017 à Saint-Martin et en Guadeloupe. Sur les vingt prochaines années, la France serait le quinzième pays le plus exposé au monde (huitième en terme de décès par rapport à sa population, douzième en termes de perte économique)⁽⁸⁾. Les enjeux pour la France ont notamment été relevés par les rapports d'information n° 511⁽⁹⁾ n° 628⁽¹⁰⁾ au Sénat, n° 1399⁽¹¹⁾, n° 2697⁽¹²⁾ et n° 3172⁽¹³⁾ à l'Assemblée nationale.

Sans une évaluation préventive des effets des changements climatiques et environnementaux sur la sécurité des populations, notamment par l'élaboration d'une meilleure prévision de l'intensité, de la fréquence et de l'impact des catastrophes naturelles et des bouleversements environnementaux à venir, et sans une anticipation rigoureuse de leurs conséquences, nos sociétés risquent d'être rapidement dépassées. Nous aurions non-seulement des difficultés à préserver les droits fondamentaux de millions d'individus, puisqu'aucun statut juridique adapté n'existe actuellement pour protéger les déplacés environnementaux lorsqu'ils traversent les frontières, mais les tensions géopolitiques qui en résulteraient déstabiliseront les équilibres de paix déjà fragiles dans certaines régions, notamment au voisinage de l'Europe et au Sahel. Ces enjeux ont été relevés par l'Observatoire géopolitique des enjeux des changements climatiques en

-
- (6) Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ? France Stratégie, juillet 2019. <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-rapport-2019-artificialisation-juillet.pdf>
- (7) https://www.lemonde.fr/planete/article/2019/12/02/lourd-bilan-lie-aux-intemperies-et-aux-inondations-dans-le-sud-est-de-la-france_6021330_3244.html
- (8) *Global Climate Risk Index 2020*, GermanWatch, décembre 2019. https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/20-2-01e%20Global%20Climate%20Risk%20Index%202020_14.pdf
- (9) Rapport d'information n° 511 fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur l'adaptation de la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050, Par MM. Ronan Dantec et Jean-Yves Roux, sénateurs. mai 2019.
- (10) Rapport d'information n° 628 fait au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation par Mme Nicole Bonnefoy, sénatrice. juillet 2019.
- (11) Rapport d'information n° 1399 déposé par la mission d'information sur la gestion des événements climatiques majeurs dans les zones littorales de l'hexagone et d'outre-mer, et présenté par Mme Maina Sage, Présidente, et M. Yannic Haury, rapporteur, députés. novembre 2018.
- (12) Rapport d'information n° 2697 déposé par la mission d'information sur les raisons des dégâts provoqués par la tempête Xynthia et présenté par M. Jean-Louis Léonard, député. juillet 2010
- (13) Rapport d'information n° 3172 fait au nom de la délégation aux outre-mer sur les conséquences du changement climatique dans les outre-mer, par Mme Maina Sage, MM. Ibrahim Aboubacar et Serge Letchimy, députés. octobre 2015.

termes de sécurité et de défense ⁽¹⁴⁾, ainsi que par le rapport d'information n° 4415 ⁽¹⁵⁾ (28 février 2012) à l'Assemblée nationale.

La France, avec ses alliés dans la bataille climatique, en plus d'engager une transformation sociétale d'ampleur qui réduirait drastiquement leur empreinte écologique pour s'éloigner de l'inéluctable, doivent prendre urgemment des mesures pour réduire la vulnérabilité aux effets actuels et attendus des dérèglements climatiques et environnementaux, au premier chef celles visant à protéger les personnes qui sont obligées de quitter les lieux de vie, avec une attention particulière aux conséquences sécuritaires et légales de ces déplacements forcés pour toutes les populations. C'était le sens de l'amendement CL927 adopté dans le cadre de la loi Asile et immigration en 2018 ⁽¹⁶⁾, mais jugé ensuite irrecevable par le Conseil Constitutionnel pour cause de non-conformité avec l'article 45 de la Constitution. La présente loi vise donc à reprendre et compléter l'esprit de cet amendement. Depuis un an, la mobilisation sur ce thème a trop peu progressé.

La présente loi propose que le Gouvernement élabore une stratégie aux niveaux national et international destinée d'une part à consolider la connaissance et de construire des orientations partagées sur ces enjeux, en s'appuyant sur les travaux de recherche existants, tout en commanditant des nouveaux si nécessaire. Cette stratégie devra également viser une meilleure coopération internationale sur ces sujets, dans la continuité de ce qui avait été adopté à Cancun en 2010 à l'occasion de la COP16 ⁽¹⁷⁾.

D'autre part, cette stratégie évaluera la pertinence des dispositifs existants de prévention, d'adaptation, d'atténuation, de résilience, d'information, de gouvernance, d'assistance humanitaire et de protection juridique des personnes partout où les « risques d'inhabitabilité » seront identifiés, tant en France que dans le reste du monde ; elle veillera à la cohérence de cet ensemble avec les engagements d'atténuation, d'adaptation et de respect des droits fondamentaux ; elle proposera des évolutions des dispositifs existants et la mise en place des nouveaux dispositifs si nécessaire.

(14) <https://www.defense.gouv.fr/dgris/recherche-et-prospective/observatoires/observatoire-geopolitique-des-enjeux-des-changements-climatiques>

(15) Rapport d'information n° 4415 déposé par la commission des affaires européennes sur *l'impact du changement climatique en matière de sécurité et de défense*, et présenté par MM. André Schneider et Philippe Tourtelier, députés, février 2012.

(16) http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/0714/CION_LOIS/CL927

(17) Paragraphe II.14.f de l'accord. <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/fr/07a01f.pdf>

Lorsque les mesures d'atténuation, de résilience et d'adaptation ne suffisent pas à garantir un maintien des populations dans leur lieu de vie, et que la détérioration de l'environnement est telle qu'elle fragilise la dignité et la sécurité des personnes, la migration peut être une solution d'adaptation. Pour qu'elle se déroule de manière anticipée et que les risques humanitaires, sécuritaires et juridiques soient minimisés, il est possible de mettre en place des plans de relocalisation planifiée tels que prévus dans le cadre du Mécanisme de Varsovie relatif aux pertes et dommages⁽¹⁸⁾. Ce mécanisme a été entériné lors de la Conférence des Parties sur le climat dans le cadre de la CNUCC de 2013 (COP19).

La migration devant toujours résulter d'un choix, les plans de relocalisation doivent être choisis et planifiés en consultation avec les populations concernées, et non contraints par des acteurs externes. Cette relocalisation peut être interne, à l'intérieur des frontières d'un pays, ou externe/internationale. La communauté internationale doit s'engager à mettre en œuvre des voies sûres et légales de migration internationale, lorsque les pays affectés ne sont plus en mesure d'assurer la sécurité des personnes déplacées, et donc de préserver leurs droits et besoins fondamentaux.

D'une manière générale, l'enjeu est de concilier les agendas liés à la lutte contre le changement climatique et la protection de la biodiversité avec ceux liés aux migrations, aux actions humanitaires, ainsi qu'à l'aide au développement, à l'image des priorités 1.1 et 6.2 de la feuille de route de la France pour l'Agenda 2030 publié le 20 septembre 2019⁽¹⁹⁾. L'objectif est de soutenir au mieux les initiatives existantes telles que l'initiative Nansen et la Plateforme sur les déplacés liés aux catastrophes naturelles (co-présidée par la France jusqu'en décembre 2021), ainsi que l'équipe spéciale dédiée aux déplacés climatiques dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, car la mobilisation mérite de gagner en envergure, notamment dans les sphères politiques.

L'article 1^{er} prévoit la mise en œuvre d'une stratégie nationale et internationale sur les déplacements de populations victimes des changements climatiques.

(18) Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et aux préjudices liés aux incidences des changements climatiques, FCCC/SB/2016/L.8, novembre 2016.

<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2016/sb/fr/108f.pdf>

(19) https://www.agenda-2030.fr/sites/default/files/2019-09/Feuille_de_route_France_Agenda2030.pdf

L'**article 2** prévoit un rapport sur une série de réflexions à mener, en lien avec la société civile, en vue notamment de préparer la stratégie prévue par l'article 1^{er}. Ce rapport prévoit des avancées dans le domaine de la recherche concernant l'impact des changements climatiques sur la sécurité des populations, tant en France que dans le monde, il émettra des recommandations pour l'introduction nouvelles notions juridiques dans le droit français et international afin de mieux protéger juridiquement les populations affectées, des pistes pour réviser les différents plans de prévention et d'intervention prévus pour faire face aux risques naturels. Enfin, ce rapport étudiera la manière dont la France peut anticiper au mieux les migrations climatiques et environnementales en matière de coopération internationale, tant sur le plan de l'adaptation que de l'assistance d'urgence.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, une stratégie nationale et internationale sur les déplacements de populations victimes des changements climatiques, dont la perte de la biodiversité, est élaborée par l'État, avec une participation effective des acteurs de la société civile. Cette stratégie est assortie des mécanismes de suivi et d'évaluation, l'État étant redevable de sa mise en œuvre.
- ② Elle prévoit notamment de s'appuyer sur les recherches existantes au niveau national et international et sur des nouveaux programmes ou travaux de recherche qu'il sera jugé pertinent d'engager afin de consolider un socle de connaissances scientifiques permettant d'informer les politiques publiques.
- ③ Sur le plan national, cette stratégie :
 - ④ a) Détermine les territoires de métropole et d'outre-mer concernés par le « risque d'inhabitabilité environnementale », c'est-à-dire tout type de risque portant atteinte au respect du droit de vivre au sens de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement de 2004 auquel sont exposées, ou sont menacées d'être exposées, temporairement, périodiquement, indéfiniment ou définitivement, les populations qui y résident, du fait de l'impact des changements climatiques ;
 - ⑤ b) Définit le rôle des acteurs publics, civils et privés susceptibles d'être impliqués dans la prise en charge des populations déplacées, ou potentiellement déplacées, victimes, ou victimes potentielles, du « risque d'inhabitabilité environnementale ».
- ⑥ Sur le plan international, cette stratégie détermine le rôle de la France dans l'effort de coopération multilatérale en matière d'aide au développement, d'action humanitaire, d'adaptation face aux changements climatiques, et de gestion des migrations, dans le but d'intégrer plus transversalement les risques de déplacement des populations soumises aux « risques d'inhabitabilité environnementale », de les anticiper et de trouver

des solutions, notamment au bénéfice des pays les plus vulnérables face à ces risques.

- ⑦ Cette stratégie est révisée chaque année. Le Parlement en est informé.

Article 2

- ① Dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la présente loi, et en vue notamment de la préparation de la stratégie visée à l'article 1^{er} de la même loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport dont l'objet est de :
- ② 1° Améliorer la connaissance scientifique en matière de déplacement de populations affectées par les effets néfastes des changements climatiques et environnementaux, qu'ils soient soudains ou larvés, en France et dans le monde ;
- ③ 2° Étudier l'opportunité d'introduire de nouvelles notions juridiques telles que :
- ④ a) Le « risque d'inhabitabilité environnementale », c'est-à-dire tout type de risque portant atteinte au respect du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé au sens de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement de 2004, auquel sont exposées, ou sont menacées d'être exposées temporairement, périodiquement, indéfiniment ou définitivement les populations du fait de l'impact des changements climatiques et environnementaux ;
- ⑤ b) Le « seuil d'inhabitabilité environnementale », c'est-à-dire la condition environnementale d'un territoire exposé aux « risques d'inhabitabilité environnementale » à partir duquel les mesures d'adaptation, d'atténuation, de résilience et de protection ne suffisent plus pour préserver le droit de vivre des populations y résidant au sens de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement de 2004. Ce seuil pourrait être caractérisé selon qu'il soit atteint temporairement, périodiquement, indéfiniment ou définitivement ;
- ⑥ c) Le statut de « victime d'inhabitabilité environnementale », c'est-à-dire toute personne vivant, ou ayant vécu, dans un lieu où le « seuil d'inhabitabilité environnementale » est, ou a été, atteint ;
- ⑦ 3° Définir la nature des bouleversements en cours et des risques environnementaux qui engendrent le « risque d'inhabitabilité

environnementale », en France et dans le monde, à court, moyen et long-terme (horizon 2050). Cela inclut le risque d'hyperthermie du fait de la hausse des températures atmosphériques ; le risque de submersion, d'érosion côtière, d'érosion de berge, d'inondation et de mouvement de terrain du fait de fortes précipitations, de la hausse du niveau de la mer, de l'artificialisation des sols, de la fonte des glaces ou des tempêtes ; le risque d'hypothermie du fait de vagues de froid ; le risque de stress hydrique du fait de la désertification ou de l'aridification ; le risque d'insécurité alimentaire du fait de la diminution des ressources halieutiques, de l'aridification ou de la disparition des êtres vivants pollinisateurs ; le risque d'épidémie du fait de la disparition des insectes, des inondations, ou de la fonte des glaces, notamment celle du permafrost ;

- ⑧ 4° Évaluer l'opportunité de faire évoluer le rôle de la France dans l'effort international de conciliation entre les différents domaines de coopération multilatérale tels que l'aide au développement, l'action humanitaire, l'adaptation au changement climatique, l'aide aux victimes de catastrophes naturelles, et la migration, dans le but d'intégrer plus transversalement les risques de déplacement des populations « victimes d'inhabitabilité environnementale » ;
- ⑨ 5° Évaluer les besoins d'amélioration des dispositifs nationaux, européens et internationaux d'atténuation, d'adaptation, de prévention, d'information, de résilience et de protection, en France et dans le monde, afin que les déplacements de populations induits par le « risque d'inhabitabilité environnementale » soient pris en compte et que les droits fondamentaux des personnes soient respectés ;
- ⑩ 6° Appliquer l'évaluation citée au 5° du présent article sur les dispositifs suivants :
- ⑪ a) Plan de prévention des risques naturels ;
- ⑫ b) Plan national d'adaptation au changement climatique ;
- ⑬ c) Plan national canicule ;
- ⑭ d) Plan national santé-environnement ;
- ⑮ e) Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ;
- ⑯ f) Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte ;

- ⑰ g) Plans de prévention des risques littoraux ;
- ⑱ h) Plan de submersion rapide ;
- ⑲ 7° Appliquer l'évaluation citée au 5° du présent article sur le plan international, en évaluant notamment l'opportunité de faire évoluer le rôle de la France au sein des initiatives de coopération multilatérales existantes, telles que la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes naturelles, chargée de mettre en œuvre l'agenda de l'initiative Nansen ; les missions de Organisation internationale pour les migrations et du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés en matière de migration environnementale ; les travaux de l'équipe spéciale sur les migrations environnementales, qui opère sous l'égide de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques ; l'affectation du Fonds de solidarité de l'Union européenne ; l'affectation des IDA19 de la Banque mondiale ; l'affectation du Fond Vert pour le Climat ; la préparation du rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat sur les impacts, l'adaptation et la vulnérabilité dont la publication est prévue en octobre 2021 ; la mise en œuvre du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières et du Pacte mondial sur les réfugiés ; la mise en œuvre du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe ;
- ⑳ 8° Évaluer l'opportunité de renforcer les mécanismes de protection, de résilience et d'adaptation *in situ*, en particulier en ce qui concerne l'exposition des peuples autochtones au « risque d'inhabitabilité environnementale » ;
- ㉑ 9° Identifier et évaluer les risques liés aux déplacements des populations lorsque les potentiels d'atténuation, de résilience ou d'adaptation ne suffisent plus à préserver leurs droits fondamentaux en restant sur leurs lieux d'habitation, notamment sur les petites îles ;
- ㉒ 10° Évaluer l'opportunité de mettre en œuvre des dispositifs de relocalisation planifié des populations « victimes d'inhabitabilité environnementale » comme moyen préventif d'adaptation, y compris sur des rythmes saisonniers ;
- ㉓ 11° Évaluer l'opportunité de faire évoluer les régimes de protection pour mettre en œuvre un « visa d'évacuation climatique » au bénéfice des « victimes d'inhabitabilité environnementale », dans le cas où le déplacement ou la relocalisation des populations cités aux 9° et 10° du présent article ne peut se faire au sein d'un même pays ;

- ④ 12° Identifier la durée et la périodicité des déplacements et de relocalisation des populations cités aux 9° et 10° du présent article en fonction des facteurs sociologiques, politiques, économiques et environnementaux, notamment pour déterminer le caractère cyclique, périodique, temporaire, indéfinie ou définitif de ces déplacements ;
- ⑤ 13° Identifier l'impact des déplacements de populations sur les territoires d'accueil, notamment lorsque ces derniers seront jugés eux-mêmes exposés aux « risques d'inhabitabilité environnementale », ou lorsqu'ils sont soumis à d'autres facteurs de migration comme l'insécurité, l'instabilité politique, la précarité ou tout type de persécution au sens de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.

