

COMMENTAIRE DE LA RESOLUTION N° 2013-6 DU 27 AOUT 2013 DE L'ASSEMBLEE DE LA POLYNESIE FRANCAISE

*HR Lallemand**

The Resolution No 2013-6 R/APF of the 27 August 2013 calling on members of the Pacific Islands Forum for concerted action in favour of the islands threatened by rising sea is the first text about climate change voted by the Assembly of French Polynesia as a standalone statement. This text originally intended to demonstrate the commitment of French Polynesia to combat climate change. Unfortunately the document does not meet the expectations hoped for this type of motion.

La Résolution n° 2013-6 R/APF du 27 août 2013 appelant les pays membres du forum du Pacifique à une action concertée en faveur des îles menacées par la montée des eaux est le premier texte portant sur les changements climatiques voté par l'Assemblée de la Polynésie française sous la forme d'une déclaration autonome. Ce texte initialement prévu pour démontrer l'engagement de la collectivité de la Polynésie française en matière de lutte contre les changements climatiques n'est malheureusement pas à la hauteur des attentes que l'on pouvait espérer pour ce type de Résolution.

Avec une célérité exceptionnelle, la Résolution n° 2013-6 R/APF du 27 août 2013 appelant les pays membres du forum du Pacifique à une action concertée en faveur des îles menacées par la montée des eaux¹ a été adoptée par l'Assemblée de la Polynésie française quelques jours seulement avant le 44^e sommet du forum à Majuro (îles Marshall).

* Enseignant contractuel à l'Université de la Polynésie française (UPF), Docteur en Droit Public, membre du laboratoire Gouvernance et Développement Insulaire (UPF) et du Centre de Droit International (Lyon III).

1 LEXPOL, source internet: <www.lexpol.pf>.

Après la terrible catastrophe du typhon Haiyan aux Philippines², il est vrai que la problématique des changements climatiques a définitivement été propulsée de nouveau sous le feu des projecteurs. Le cinquième rapport du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC³) en cours de publication⁴ semble ainsi plus que jamais d'actualité, en exposant les dernières données sur les conséquences négatives du changement climatique pour notre planète⁵. Le volume 1 intitulé «Changement climatique 2013: les éléments scientifiques» du 5e Rapport d'évaluation du GIEC a été officiellement présenté le 27 septembre 2013⁶ et atteste les précédentes prévisions en confirmant l'élévation des températures dans la zone Pacifique pour les prochaines années⁷. Si les changements climatiques vont avoir des conséquences mondiales, les petits États insulaires sont néanmoins présentés comme les premières victimes de ces troubles climatiques⁸, une des zones les plus exposées étant l'Océanie. Les petites îles de la région comptent parmi les victimes les plus fragiles. Elles peuvent se définir comme étant les États ou collectivités ultramarines du Pacifique particulièrement vulnérables de par leur insularité et leur faible importance économique ou politique⁹. Comme le font remarquer M Yves Louis Sage et M Alberto Costi à propos de ces îles, «la situation est souvent extrêmement préoccupante tant elle influe sur leurs modes de vie et leurs économies, au point que certains sont, à

-
- 2 Dimanche de prière pour les Philippines, endeuillés par le typhon Haiyan in. *Le Monde*, 17 novembre 2013.
 - 3 Groupe Intergouvernemental d'Experts sur l'Evolution du Climat (GIEC), source internet: <www.ipcc.ch/>.
 - 4 Avant même sa sortie, le rapport du GIEC est déjà la cible des climato-sceptiques, AFP, in *Le point*, 9 janvier 2013. Le rapport final sera publié en octobre 2014.
 - 5 Laramée De Tannenberg (V) "Ce que va nous dire le prochain rapport du GIEC" in *Le Journal de l'Environnement*, 18 décembre 2012, source internet: <www.journaldelenvironnement.net>.
 - 6 Publication du Volume 1 du 5e Rapport d'évaluation du GIEC, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, site internet: <www.developpement-durable.gouv.fr>.
 - 7 Working Group I Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report Climate Change 2013: The Physical Science Basis Final Draft Underlying Scientific-Technical Assessment, WG-I: 12th/Doc 2b, Add 1 (22.IX.2013) p 59.
 - 8 Le §178 du document «L'avenir que nous voulons» de Rio+20 reconnaissant que le changement climatique menace gravement ces États au point de compromettre leur survie et leur viabilité. V Rugerri Abonnat (E), Les vulnérabilités des petits États insulaires en développement, *Revue Juridique de l'Environnement*, vol 4, décembre 2012, p 673.
 - 9 Les îles Mariannes, Guam, les États fédérés de Micronésie, la Papouasie Nouvelle Guinée, Les îles Salomon, le Vanuatu, Les îles Marshall, Nauru, Kiribati, Tuvalu, Wallis et Futuna, Fidji, Tonga, Les Samoa et Samoa Américaines, Niue, Tokelau, les îles Cook, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie.

terme, purement et simplement menacés de disparaître»¹⁰. Ces petites entités insulaires sont même qualifiées de «Nations menacées devant se préparer à un futur sans territoire habitable»¹¹.

Les futures conséquences des changements climatiques étant considérées comme très sérieuses pour la région Pacifique, il semble particulièrement opportun et logique que la collectivité d'outre-mer de la Polynésie française s'intéresse à cette problématique. Du 3 au 6 septembre 2013, la 44^e réunion du Forum des îles du Pacifique à Majuro (République des Îles Marshall) a justement eu pour thème «*Marshalling the Pacific Response to the Climate Challenge*», une coopération régionale plus poussée pour générer de nouvelles approches à un niveau international en matière de changement climatique¹². Les petits États insulaires océaniques sont presque tous affiliés au Forum des îles du Pacifique. Cette organisation avant tout régionale est une formation politique indépendante de seize États autonomes. Ses membres sont l'Australie, les îles Cook, les États fédérés de Micronésie, Fidji, le Kiribati, Nauru, la Nouvelle-Zélande, Niue, Palaos, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la République des Îles Marshall, les Samoa, les Îles Salomon, Tonga, Tuvalu et le Vanuatu. La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, précédemment observateurs Forum, ont été promus au statut de membre associé en 2006. Tokelau et Wallis et Futuna sont membres observateurs¹³. Pour la nouvelle majorité politique de Polynésie française élue le 5 mai 2013¹⁴, l'occasion était trop belle pour faire adopter par l'Assemblée un nouveau texte sur les changements climatiques et ainsi démontrer aux membres du Forum des îles du Pacifique une implication renforcée dans cette matière.

Pour autant, si la Résolution n° 2013-6 R/APF du 27 août 2013 est l'un des rare support sur les changements climatiques voté par l'Assemblée de la Polynésie française (APF), il n'est nullement le premier dans cette Collectivité.

10 Résumés/Abstracts, in A Costi et Y-L Sage (éds), *La Revue Juridique Polynésienne, n° hors série vol. 5: Droit de l'Environnement dans le Pacifique Problématiques et Perspectives Croisées*, éd. New Zealand Association for Comparative Law et Association de Législation Comparée des Pays du Pacifique, 2005, p xi.

11 G E Wannier et M B Gerrard, *Overview* in M B Gerrard and G E Wannier (dir), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate* (Cambridge University Press, 2013) p 4.

12 Pacific Islands Forum Secretariat Secretary General Tuilomi Neroni Slade Opening Remarks at 44th Pacific Islands Forum, Majuro, Marshall Islands, source internet: <www.forumsec.org>.

13 Secrétariat du Forum du Pacifique, source internet: <www.forumsec.org>.

14 *Elections en Polynésie française: le retour de Gaston Flosse en pleine ère de la transparence* in. Le Huffington Post, 5 mai 2013.

Antérieurement, la Déclaration de Maupiti sur l'Océan¹⁵ (2009) ou la Déclaration des communes de la Polynésie française sur le changement climatique¹⁶ (2010) se faisaient déjà l'écho de préoccupations environnementales similaires. A l'APF, un précédent texte avait par ailleurs déjà été voté en 2008, la Résolution n° 2008-5 R/APF du 25 novembre 2008 demandant d'inscrire, au titre des priorités de la Nation française, la montée des eaux, le réchauffement climatique et leurs impacts sur les atolls, les littoraux et les îles hautes de Polynésie française. En tout état de cause, l'ensemble de ces textes ne possèdent aucune valeur normative et ne sont que des déclarations d'intentions.

Plus gênante est la nature même de la Résolution n° 2013-6 R/APF du 27 août 2013. En effet, indépendamment du caractère non contraignant des Résolutions adoptées par l'APF, ce ne sont par nature que des «vœux» sur des sujets sur lesquels la Polynésie ne dispose pas de compétence. Ainsi selon l'article 9 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française «Lorsque l'assemblée de la Polynésie française fait usage de la faculté qui lui est ouverte par l'article 133, les résolutions par lesquelles elle présente des propositions de modification des dispositions législatives et réglementaires applicables en Polynésie française ont valeur d'avis au sens du présent article lorsque le Parlement ou le Gouvernement [de l'État français] décide de suivre, en tout ou partie, ces propositions.». Ces textes ont donc une valeur consultative, mais une valeur consultative en direction des autorités de la France. C'est ce qui est précisé à l'article 133 de la loi organique susvisée: «Dans les matières de la compétence de l'Etat, l'assemblée de la Polynésie française ou sa commission permanente peut adopter des résolutions tendant soit à étendre des lois ou règlements en vigueur en métropole, soit à abroger, modifier ou compléter les dispositions législatives ou réglementaires applicables en Polynésie française». Comme l'énonce Alain Moyrand, ce pouvoir est ouvert à toutes les collectivités territoriales, ces dernières exprimant le souhait que l'État prenne une décision (adoption, abrogation ou modification d'une norme) dans un sens déterminé¹⁷. Or, contrairement à la Résolution n° 2008-5 R/APF du 25 novembre 2008, la Résolution n° 2013-6 R/APF du 27 août 2013 n'est en aucune manière un «vœux» en direction de l'État français, mais une véritable déclaration autonome portant sur les changements climatiques.

15 Déclaration de Maupiti sur l'Océan «*We are the Ocean*», Atelier du Patrimoine Mondial UNESCO des Îles du Pacifique, Maupiti, 7 novembre 2009.

16 Déclaration des communes de la Polynésie française sur le changement climatique, XXIIe Congrès des communes de Polynésie française, Punaauia, 2-5 août 2010.

17 A Moyrand *Droit Institutionnel de la Polynésie française* (2^e éd, Coll Portes Océanes, éd L'Harmattan, 2012) p 258.

Une déclaration de ce type fait part de ce que l'on appelle communément la *Soft Law*¹⁸. Selon Caroline Dommen et Philippe Cullet, cette notion se définit comme étant «des normes contenues dans des instruments juridiques non contraignants (déclarations, codes de conduite, etc.) ou des normes à caractère vague contenues dans des instruments contraignants.»¹⁹. Cette définition relativement indéterminée est symptomatique du malaise doctrinal²⁰ né à propos de la *Soft Law*, terme «attrape tout» par excellence²¹. Distinct par sa nature non obligatoire²², il présente pourtant un caractère flexible facilitant sa création et son adaptation aux situations sociales et économiques. La Résolution n° 2013-6 R/APF du 27 août 2013 est caractéristique d'une déclaration générale et ne semble pas respecter la limitation de ce pouvoir de proposition posé par l'article 133 de la loi statutaire. La différence entre les «vœux» de 2008 et de 2013 est ici sans équivoque. La Résolution n° 2008-5 R/APF du 25 novembre 2008 énonce ainsi que «La présente résolution sera publiée au Journal officiel de la Polynésie française et transmise, accompagnée de son rapport de présentation, au haut-commissaire de la République en Polynésie française, au Président de la Polynésie française, aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et aux parlementaires de la Polynésie française.» alors que la Résolution n° 2013-6 R/APF du 27 août 2013 annonce dans son 6° et dernier alinéa la transmission en des termes identiques «au secrétaire général du forum des îles du Pacifique, au haut-commissaire, au Président de la Polynésie française et aux parlementaires de la Polynésie française». Pour autant les conséquences contentieuses sont limitées. En effet l'absence de caractère décisionnel empêche toute demande d'annulation de ces actes par les justiciables, comme cela est précisé dans deux décisions du Conseil d'Etat en 1996²³ et 1997²⁴. Seul le représentant de l'État peut éventuellement déférer ce type d'acte à la juridiction administrative.

Si la nature même de ce texte peut paraître étrange, son contenu l'est tout autant. Il est d'ailleurs possible de constater dans le titre la limitation de l'objet de ce texte

18 RJ Dupuy "Droit déclaratoire et droit programmatore: de la coutume sauvage à la 'soft law'" in RJ Dupuy *Dialectiques du droit international, Souveraineté des États* (Communauté internationale et droit de l'humanité, éd Pedone, 1999).

19 C Dommen et P Cullet *Droit international de l'environnement: textes de base et références* (éd, Kluwer Law International, 1998) p 1.

20 P Weil "Vers une normativité relative en droit international?" in *Revue Générale de Droit International Public*, 1982.

21 PM Dupuy *Droit international public* (9e éd, Dalloz, 2008) p 413.

22 O Mazaudoux *Droit international public et droit international de l'environnement* (coll Les cahiers du Crideau, Université de Limoges) p 41.

23 CE ass 15 avril 1996, syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux, AJDA 1996, p 405.

24 CE sect 29 décembre 1997, SARL Enlem, Rec P 500.

à la «montée des eaux» omettant ainsi pléthore de bouleversements causés par les changements climatiques²⁵. La Résolution n° 2013-6 R/APF du 27 août 2013 est un court texte composée d'un préambule de cinq «considérants», et d'une déclaration sans articles de 6 alinéas. Il fût introduit à l'Assemblée de la Polynésie française par le Rapport n° 90-2013 de la Commission des institutions, des affaires internationales et européennes, de la solidarité, de l'emploi et des relations avec les communes²⁶.

Le préambule comporte trois thèmes principaux que sont la vulnérabilité des îles dans la zone Pacifique, le phénomène de changement climatique et le droit applicable aux «réfugiés climatiques». Si le premier «considérant» débute curieusement en distinguant les notions pourtant analogues d'îles et d'atolls²⁷, il rappelle ensuite avec justesse la grande vulnérabilité géographique de ces territoires avec une altitude maximale inférieure à 5 mètre pour une grande partie d'entre eux. Ce constat coïncide avec des études européennes menées sur les variations du niveau de la mer en rapport avec les changements du climat. Ces dernières montrent que les zones les plus fragiles face à une remontée du niveau des eaux sont celles dont l'altitude est inférieure à 5 mètres par rapport au niveau moyen de la mer²⁸. Le Tuvalu est par ailleurs utilisé dans le troisième «considérant» comme exemple principal de cette grande vulnérabilité²⁹. Composé de neuf atolls se situant au sud du Kiribati³⁰, cet État possède un territoire terrestre n'excédant pas les 26 Km² et son Atoll principal, Funafuti, moins de 2,5 Km², ce qui en fait l'un des plus petits États du monde avec le Vatican³¹. Comparativement

25 Augmentation de l'intensité des catastrophes naturelles notamment (cyclones, marées de tempêtes, etc).

26 Rapport n° 90-2013 de la Commission des institutions, des affaires internationales et européennes, de la solidarité, de l'emploi et des relations avec les communes relatif à une proposition de résolution appelant les pays membres du Forum du Pacifique à une action concertée en faveur des îles menacées par la montée des eaux, présenté au nom de la commission des institutions, des affaires internationales et européennes, de la solidarité, de l'emploi et des relations avec les communes, par Mesdames et Messieurs les représentants Jean-Christophe Bouissou, Teura Iriti, Charles Fong Loi, Sandra Manutahilévy-Agami et Teva Rohfritsch.

27 Un atoll étant une île basse. Les auteurs ont très certainement voulu distinguer ici la notion «d'île haute» et «atoll».

28 Coastal Change, Climate and Instability, LIFE97 ENV/UK/000510, Commission Européenne, 2000.

29 A ce propos, v N Bracq *Changement climatique et droit des États: l'exemple du Tuvalu* (éd Les Savoirs Inédits, 2012).

30 B Dunford et R Ridgell *Pacific Neighbors: The Islands of Micronesia, Melanesia, & Polynesia* (éd, Bess Press, 1997) p 139.

31 Bien qu'il ne faille bien évidemment pas oublier son espace maritime, rendant sa taille bien plus respectable par rapport à d'autres micro-États.

à d'autres territoires océaniques (notamment les Kiribati), l'État de Tuvalu n'est pas plus menacé par le changement climatique. L'élévation du niveau de la mer est sensiblement identique tout comme les prévisions climatiques³². Il reste néanmoins l'un des exemples les plus frappants de la vulnérabilité des petites îles du Pacifique et ses actions au plan international³³ justifient son référencement au sein de la Résolution n° 2013-6 R/APF du 27 août 2013.

Le second thème du préambule est un rappel des risques provoqués par les changements climatiques³⁴. Ce constat est par ailleurs développé plus longuement dans le Rapport n° 90-2013 de la Commission des institutions, des affaires internationales et européennes, de la solidarité, de l'emploi et des relations avec les communes, décrivant d'avantage les travaux du GIEC. Plus étonnante est l'utilisation de la notion de «réchauffement climatique» alors même que son utilisation dans les instruments internationaux est limitative voire abandonnée au profit de celle de «changement(s) climatique(s)» plus consensuelle et correspondant à la réalité d'une évolution des températures non homogène dans le monde.

Davantage perturbant sont les deux derniers «considérant» du préambule de la Résolution n° 2013-6 R/APF du 27 août 2013, annonceurs du contenu de la déclaration suivant cette introduction. Si sur la forme certaines expressions auraient mérité l'utilisation de termes plus adéquats³⁵, sur le fond l'utilisation de la notion de «réfugié climatique» semble imprécise³⁶. En énonçant que «(...) la notion de réfugié climatique reste juridiquement floue», le texte semble induire que cette catégorie de réfugié a été antérieurement consacrée en droit, même s'il est aussi argué que ce terme n'est pas pleinement défini. En réalité, la surmédiatisée notion de «réfugié climatique» est totalement absente du droit international général et reste à consacrer par un amendement de la Convention internationale de Genève du

32 V Hunter (JR) *A note on Relative Sea Level Change at Funafuti, Tuvalu* (Antarctic Cooperative Research Centre, Université de Tasmanie, 2002).

33 N Rainier *Tuvalu secoue la conférence* in *L'Express* 14 Décembre 2009.

34 «Considérant les risques accrus d'élévation du niveau de l'océan dans les années à venir dans le contexte du réchauffement climatique, et de l'accentuation des mouvements des masses d'eau océaniques».

35 Notamment la notion de «déplacement des populations», cette dernière étant extrêmement vague et pouvant faire référence à de nombreux cas de figure (Guerre, famine, climat, etc).

36 V B Mayer, *Pour en finir avec la notion de «réfugiés environnementaux»: Critique d'une approche individualiste et universaliste des déplacements causés par des changements environnementaux* (2011) 7(1) *McGill International Journal of Sustainable Development Law and Policy*.

28 juillet 1951³⁷. Si l'intégration juridique du réfugié climatique est une étape importante, ce concept ne représente qu'un élément spécifique et limitatif inclus dans la notion plus générale de «migrant écologique». Le contenu de la notion de migrant écologique est particulièrement étendu. Ce concept est littéralement définit comme un groupe humain se déplaçant d'un territoire dans un autre pour s'y établir, définitivement ou temporairement à cause de facteurs menaçant l'équilibre biologique du milieu ambiant, et en conséquence son développement harmonieux³⁸. Cette notion utilisée plus largement par la doctrine aurait du être utilisée pour éviter les confusions avec la notion de «réfugié» faisant précisément référence à la Convention relative au statut des réfugiés [«politiques»] de 1951 et *a fortiori* à des déplacements de populations interétatiques uniquement.

L'alinéa 1 de la déclaration en disposant que «L'assemblée de la Polynésie française applaudit (sic) au choix du thème du 44^e forum (...)» est caractéristique de certaines lacunes légistiques et autres éléments superfétatoires de l'ensemble, preuve d'un texte rédigé et voté à la hâte avant les échéances des sommets régionaux dans le Pacifique d'août 2013. Bien évidemment le caractère simplement déclaratoire et non normatif de la Résolution n° 2013-6 R/APF ne la soumet pas à un objectif de clarté et d'intelligibilité³⁹ et il est dans ce type de texte *a fortiori* possible d'user de «formulations ambiguës ou imprécises qui nourrissent l'incertitude juridique»⁴⁰. Pour autant, les textes déclaratoires (notamment en ce qui concerne les problématiques environnementales) sont consacrés via la *Soft Law* comme l'une des sources principales du droit international de l'Environnement. En effet, les États désirent atteindre un objectif de protection générale de la nature sans pour autant se créer des obligations trop contraignantes⁴¹. Ce «droit à l'État

37 Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, Convention relative au statut des réfugiés signé à Genève le 28 juillet 1951 entrée en vigueur le 22 avril 1954, in *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol 189, p 137. Il est à noter que cette Convention ne s'appliquait à l'origine qu'aux personnes étant devenues réfugiés à la suite d'événements survenus avant 1951. Elle a été étendue sans limites temporelles grâce au protocole de New York du 31 janvier 1967. Protocole relatif au statut des réfugiés signé à New York le 31 janvier 1967 entré en vigueur le 4 octobre 1967, in *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol 606, p 267. V Lallemand (H) "L'apatride climatique et la disparition d'État dans le Pacifique sud" (2009) 15 *Revue Juridique Polynésienne* p 77.

38 Définition basée sur les mots «migration» et «écologie» selon l'Académie française. *Dictionnaire de l'Académie française*.

39 Le Conseil d'État juge opérant, à l'égard d'un acte administratif, le moyen tiré de la violation de l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme (V CE, Ass, 24 mars 2006, société KPMG et autres, n° 288460).

40 Guide de légistique, Légifrance, source internet: <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique>.

41 I Duplessis "Le vertige et la Soft Law: Réactions doctrinales en droit international" *Revue québécoise de droit international*, Hors-série, 2007.

naissant»⁴² ou encore «droit en gestation»⁴³ renforce par ailleurs la dimension normative de la protection de l'environnement «par des principes politiques, économiques et sociaux qui lui sont indispensables»⁴⁴. Si la Polynésie française avait eu la prétention d'adopter un texte ayant une portée régionale voire internationale, le contenu aurait ainsi dû être peaufiné avant l'examen et le vote de l'APF.

Le 2^e alinéa de la Résolution n° 2013-6 R/APF du 27 août 2013 est à l'inverse extrêmement novateur en citant directement l'initiative Nansen. A l'image du projet de Convention relative au statut international des déplacés environnementaux de 2008 du CRIDEAU, CRDP, OMIJ, et CIDCE, l'initiative Nansen porte sur les migrations de populations causées par des phénomènes naturels. Pourtant, à l'inverse des projets actuels de création d'une Convention chapeau pour les migrants de l'environnement/déplacés environnementaux, cette initiative lancée officiellement à New-York en octobre 2012 par les gouvernements Suisses et Norvégiens n'a pas un but de création normative en droit international général. Elle consiste plutôt en un processus consultatif pour parvenir à un consensus politique sur la protection des personnes se déplaçant au-delà des frontières de leur État d'appartenance pour des raisons environnementales. L'initiative Nansen se refuse d'ailleurs à servir de base à quelconque texte de droit international (y compris de *Soft Law*) trouvant cette hypothèse prématurée⁴⁵. L'une des critiques que l'on peut néanmoins apporter à cette initiative et par extension à la Résolution n° 2013-6 R/APF est l'absence totale de prise en compte des déplacés internes. Cette notion de «Personnes Déplacées Internes» (PDI) est toujours en construction en droit international. Elle n'a que très rarement fait l'objet de texte internationaux et il est uniquement possible de citer la Convention de Kampala sur la protection et l'assistance aux PDI en Afrique du 23 octobre 2009 et la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs - Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs de 2006. C'est pourtant un problème déjà présent⁴⁶ et près de 25 millions de personnes en 2007 ont été identifiées comme des migrants forcés à un déplacement interne à la suite de

42 D Ruzie *Droit international public* (19e éd, coll Mémentos, éd Dalloz, 2008) p 3.

43 PM Dupuy *Droit international public* op cit n 21, p 415.

44 S Doumbé-Billé *Le droit de l'environnement et l'adaptation aux changements planétaires*, Sommet de Johannesburg.

45 V Initiative Nansen, source internet: <www.nanseninitiative.org>.

46 C Cournil et P Mazzega "Catastrophe écologique et flux migratoires: comment protéger les «réfugiés écologiques»?" *La Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n°4, Décembre 2006, p 421.

catastrophes naturelles⁴⁷. Le typhon Haiyan est l'une des catastrophes naturelles les plus récente ayant entraînée de larges mouvements de population à l'intérieur même des États de la région Asie-Pacifique. La Polynésie française comptant 20% des atolls mondiaux⁴⁸, il est plus que certain que la collectivité devra faire face à des migrations internes et l'intégration de cette problématique dans la déclaration de 2013 semblait propice.

Si la Résolution n° 2013-6 R/APF du 27 août 2013 appelant les pays membres du forum du Pacifique à une action concertée en faveur des îles menacées par la montée des eaux ne comporte qu'un ensemble de dispositions déclaratives, elle reste toutefois intéressante selon les thèmes abordés. *A contrario*, les trois «derniers» alinéas de ce texte⁴⁹ paraissent très inopportuns, même dans une déclaration de cet acabit. Ces derniers proposent purement et simplement la création d'une «fondation mondiale pour permettre la réinstallation des populations exposées à la montée des eaux»⁵⁰. A l'identique des autres dispositions de ce texte, le langage utilisé ici semble être tout autant inadéquat⁵¹. Le Rapport n° 90-2013 de la Commission des institutions, des affaires internationales et européennes, de la solidarité, de l'emploi et des relations avec les communes introduisant la Résolution expose d'ailleurs de façon très confuse cette idée en présentant le Fonds Vert pour le Climat⁵² (FVC). Il convient d'ailleurs de noter que l'objectif du FVC est bien plus large que la simple problématique des déplacés environnementaux. Tout en démontrant que des mécanismes de financement existent déjà ou sont en cours de constitution, le rapport exprime «toute la difficulté de la communauté internationale à mobiliser les ressources financières suffisantes pour agir de manière concrète, d'autant qu'il s'agit là d'envisager des actions au niveau planétaire.»⁵³. Les auteurs de cette Résolution de 2013 semblent ici se contredire en

47 *Tendances mondiales en 2007: Réfugiés, demandeurs d'asile, rapatriés, personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et apatrides* (éd UNCHR, Juin 2008) p 2.

48 *Changement Climatique et Biodiversité dans l'Outre-mer Européen*, Version Pré-conférence (7-11 juillet 2008 île de la Réunion – L'Union Européenne et l'Outre-mer: Stratégies face au changement climatique et la perte de biodiversité), p 98.

49 Le 6^e alinéa étant relatif à la publication de la Résolution.

50 Alinéa 3.

51 Avec notamment l'utilisation de la notion de «fondation» au lieu de «fonds», la création d'une personne morale autonome en droit international étant peu plausible dans ce cas de figure (mécanismes financiers).

52 Issu de l'accord de Copenhague de 2009 incitant les signataires à verser 30 milliards de dollars aux profits des États les moins avancés et créant un «fond vert» pour le Climat. Site officiel du «Fond Vert pour le Climat», source internet: <<http://gcfund.net/home.html>>.

53 Rapport n° 90-2013 de la Commission des institutions, des affaires internationales et européennes, de la solidarité, de l'emploi et des relations avec les communes

proposant la création d'un mécanisme déjà existant et pourtant -selon eux- en situation de défaillance. Il est aussi surprenant de constater qu'en donnant la fausse impression d'une solution, l'alinéa 4 ne fait que présenter le mécanisme habituel de dotation des mécanismes financiers et organisations internationales, qui plus est largement critiqué ces dernières années⁵⁴. S'il est incontestable que la problématique financière est essentielle concernant la protection de l'environnement⁵⁵ et que comme le fait remarquer Jean-Marc Lavieille dans son ouvrage sur le droit international de l'environnement que «l'ensemble des moyens existants [de financements] ne peut suffire, de nouveaux moyens doivent voir le jour: taxation des ventes d'armes, taxation des transactions de change, écotaxes...»⁵⁶, il semblait plus adapté dans le cadre de cette Résolution d'appeler la communauté internationale à respecter ses engagements pour les fonds d'assistance environnementaux, plutôt qu'émettre des vœux creux et chimériques.

Pour finir l'Assemblée de la Polynésie française «affirme son intention de participer à la fondation qui serait créée et considère qu'il est du devoir de la Polynésie française d'accueillir sa part des réfugiés climatiques» et propose «l'organisation d'un comité du forum pour le suivi des problèmes de déplacement éventuel des populations». Si le second point est tout à fait pertinent dans le cadre de cette Résolution, l'accueil des «réfugiés climatiques» semble être lui hors de propos. Indépendamment de l'inexistence de cette notion, la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 précise qu'un réfugié peut se définir comme étant une personne qui «(...) 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.»⁵⁷. Les conditions d'accueil des réfugiés et l'octroi de ce statut sont laissées à la libre appréciation des États. En Polynésie française, l'article 7-4 de loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française réserve exclusivement à l'État français, les

54 V JP Landau *Les nouvelles contributions financières internationales*, Rapport au Président de la République, éd La documentation française, 2004.

55 L Boisson De Chazournes *Les nouveaux mécanismes de financement du développement dans le cadre des changements climatiques*, in SM Carbone, A Comba, G Coscia, G Sacerdoti, G Venturi (eds), *Le nuove forme di sostegno allo sviluppo nella prospettiva del diritto internazionale*, (Turin, G Giappichelli Editore, 2009) pp 167-191.

56 JM Lavieille *Droit international de l'environnement* (3^e éd, éd Ellipses, 2010) p 57.

57 Article 1 de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, Convention relative au statut des réfugiés signé à Genève le 28 juillet 1951 entrée en vigueur le 22 avril 1954, op cit supra.

compétences en matière de nationalité et relative à l'état et la capacité des personnes. Le régime juridique est notamment précisé par l'Ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Polynésie française. Ainsi la Polynésie française à travers la Résolution n° 2013-6 R/APF du 27 août 2013 présente une volonté d'accueil de ressortissants étrangers menacés par des troubles environnementaux alors même qu'elle est *de jure* incompétente pour réaliser cette promesse.

Si la Résolution n° 2013-6 R/APF du 27 août 2013 appelant les pays membres du forum du Pacifique à une action concertée en faveur des îles menacées par la montée des eaux semblait être initialement une excellente idée, le texte n'est pas à la hauteur des espérances en matière de lutte contre les changements climatiques. Court, peu soigné et souvent incorrect à la fois sur le fond et la forme, il comprend néanmoins certaines idées très intéressantes et des références qui méritent d'apparaître plus souvent dans des déclarations d'intentions (notamment en ce qui concerne l'initiative Nansen). S'il pourrait être rétorqué que soigner le contenu d'un texte non normatif est peu utile, le caractère contesté de la lutte contre les changements climatiques et de l'assistance aux petits États et collectivités insulaires nécessite au contraire le plus grand sérieux et la plus grande technicité pour éviter une décrédibilisation en la matière et assurer une portée régionale voire internationale aux principes contenus dans un tel document. Nul doute que la Résolution de 2013 sera rapidement oubliée dans la région Pacifique et n'aura vécu que quelques minutes de gloire au travers d'interventions lors du 44^e sommet du Forum des îles du Pacifique à Majuro. Pour autant, du fait des risques très élevés pour la région, il conviendra de ne pas s'arrêter sur cette Résolution et d'aboutir à une véritable déclaration polynésienne démontrant la volonté de poursuite d'objectifs clairs, précis mais surtout réalisables.