



Assemblée générale

Distr. générale
19 février 2024
Français
Original : anglais/espagnol

Commission du droit international

Soixante-quinzième session

Genève, 29 avril-31 mai et 1^{er} juillet-2 août 2024

L'élévation du niveau de la mer au regard du droit international

Note complémentaire à la seconde note thématique (2022) établie par Patrícia Galvão Teles* et Juan José Ruda Santolaria, Coprésidents du Groupe d'étude sur l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international*****

Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction	4
I. Inscription du sujet au programme de travail de la Commission ; examen du sujet par la Commission	4
II. Objectif et structure de la note complémentaire à la seconde note thématique (2022)	5
III. Étude du Secrétariat	6
IV. Débats de la Sixième Commission de l'Assemblée générale ; intérêt suscité par le sujet chez les États Membres ; communication de la Commission	7
A. Débats de la Sixième Commission à sa session de 2022	7
1. Condition étatique	7
2. Protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer	11
3. Pertinence du principe d'autodétermination	13

* La Coprésidente tient à remercier celles et ceux qui ont contribué à l'établissement de la présente note, en particulier Connor Brashear, Charlotte Laurence, Rodolfo Marques, Daniela Martins, Isabel Paolini et Lillian Robb.

** Le Coprésident tient à remercier Grismi Bravo Arana, Joyce Chen, Jean-Baptiste Dudant et René Rodrigues pour le soutien précieux qu'ils lui ont apporté, et, en particulier, Roberto Claros Abarca, pour son inestimable collaboration.

*** Le présent rapport a été soumis aux Services de conférence après la date limite afin que puissent y figurer les informations les plus récentes.



4.	Pertinence de la coopération internationale	14
5.	Travaux futurs	15
6.	Forme finale des travaux de la Commission	16
B.	Débats de la Sixième Commission à sa session de 2023	16
Première partie : réflexions sur la condition étatique (« statehood »)		
I.	Considérations liminaires	18
II.	Sélection d'éléments nouveaux dans la pratique des États et dans celle des organisations internationales	18
III.	Analyse des questions juridiques pertinentes	19
A.	Éléments constitutifs de l'État en tant que sujet de droit international et continuité de l'existence de l'État	19
B.	Cas de figures possibles en matière de condition étatique dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer et droit de l'État à pourvoir à sa conservation	24
C.	Options envisageables pour le traitement du phénomène au regard de la condition étatique	28
Deuxième partie : protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer		
I.	Considérations liminaires	36
II.	Sélection d'éléments nouveaux dans la pratique des États et celle des organisations internationales	38
A.	Évolution de la pratique des États	38
1.	Observations envoyées par les États à la Commission	38
2.	Autres évolutions de la pratique des États	44
B.	Évolution de la pratique des organisations internationales	46
1.	Organes conventionnels chargés des droits de l'homme	46
2.	Conseil des droits de l'homme : Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des changements climatiques ..	49
3.	Conseil de sécurité	51
4.	Assemblée générale	52
5.	Cour internationale de Justice et autres juridictions : avis consultatifs en attente ..	52
III.	Analyse des questions juridiques pertinentes	54
A.	Éléments susceptibles d'être pris en compte dans l'établissement d'une protection juridique des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer	54
1.	Dignité humaine comme principe supérieur	54
2.	Combinaison d'une approche fondée sur les besoins et d'une approche fondée sur les droits comme fondement de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer	56
3.	Obligations générales en matière de droits de l'homme – notamment en lien avec les droits civils, politiques et également économiques, sociaux et culturels – dans le contexte de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer	57

4. Différentes obligations en matière de droits de l'homme et différents débiteurs d'obligations en matière de droits de l'homme dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer	60
5. Protection des personnes en situation de vulnérabilité dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer et principe de non-discrimination	63
6. Principe de non-refoulement dans le contexte de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer	67
7. Lignes directrices du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières et autres instruments juridiques non contraignants intéressant la protection des personnes déplacées par l'élévation du niveau de la mer	70
8. Applicabilité de la protection complémentaire prévue par le droit des réfugiés aux personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer	72
9. Visas humanitaires et mesures administratives analogues pour la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer	74
10. Outils permettant d'éviter l'apatridie dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer	77
11. Principe de la coopération internationale : élément clé de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer	79
12. Protection du patrimoine culturel des personnes et des groupes susceptibles d'être touchés par l'élévation du niveau de la mer	84
B. Résultats futurs possibles	88
Troisième partie : Observations préliminaires et travaux futurs du Groupe d'étude	
I. Observations préliminaires	88
A. Condition étatique	88
B. Protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer	90
II. Travaux futurs du Groupe d'étude	91

Introduction

I. Inscription du sujet au programme de travail de la Commission ; examen du sujet par la Commission

1. À sa soixante-dixième session (2018), la Commission a décidé de recommander l'inscription à son programme de travail à long terme du sujet « L'élévation du niveau de la mer au regard du droit international »¹. Dans sa résolution 73/265 du 22 décembre 2018, l'Assemblée générale a pris note de cette inscription.

2. À sa soixante et onzième session (2019), la Commission a décidé d'inscrire le sujet à son programme de travail. Elle a également décidé de créer, sur ce sujet, un groupe d'étude à composition non limitée, dont la coprésidence serait assurée, à tour de rôle, par M. Bogdan Aurescu, M. Yacouba Cissé, M^{me} Patrícia Galvão Teles, M^{me} Nilüfer Oral et M. Juan José Ruda Santolaria. À sa 3480^e séance, le 15 juillet 2019, elle a pris note du rapport oral conjoint des Coprésidents du Groupe d'étude².

3. À sa soixante-douzième session (2021), la Commission a reconstitué le Groupe d'étude, présidé par M. Aurescu et M^{me} Oral, les deux Coprésidents chargés des questions relatives au droit de la mer. Elle a examiné la première note thématique sur le sujet, concernant les questions liées au droit de la mer³, établie par M. Aurescu et M^{me} Oral. La note a été publiée accompagnée d'une bibliographie sélective⁴. Le Groupe d'étude a tenu huit réunions, du 1^{er} au 4 juin et les 6, 7, 8 et 19 juillet 2021. À sa 3550^e séance, le 27 juillet 2021, la Commission a pris note du rapport oral conjoint des Coprésidents du Groupe d'étude. Les travaux effectués au cours de la session par le Groupe d'étude sur le sous-sujet des questions relatives au droit de la mer sont résumés dans le chapitre IX du rapport annuel de 2021 de la Commission⁵.

4. À sa soixante-treizième session (2022), la Commission a reconstitué le Groupe d'étude, présidé par les deux Coprésidents pour les questions relatives à la condition étatique (« statehood » en anglais) et à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, à savoir M^{me} Galvão Teles et M. Ruda Santolaria. Elle a examiné la seconde note thématique sur le sujet, relative à la condition étatique et à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer⁶, établie par M^{me} Galvão Teles et M. Ruda Santolaria. La note a été publiée accompagnée d'une bibliographie sélective⁷. Le Groupe d'étude a tenu neuf réunions, du 20 au 31 mai et les 6, 7 et 21 juillet 2022. À sa 3612^e séance, le 5 août 2022, la Commission a examiné et adopté le rapport du Groupe d'étude sur les travaux menés lors de cette session. Les travaux effectués au cours de la session par le Groupe d'étude sur les sous-sujets de la condition étatique et de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer sont résumés dans le chapitre IX du rapport annuel de 2022 de la Commission⁸.

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-treizième session, Supplément n° 10 (A/73/10), par. 369.

² Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatorzième session, Supplément n° 10 (A/74/10), par. 265 à 273.

³ A/CN.4/740 et A/CN.4/740/Corr.1.

⁴ A/CN.4/740/Add.1.

⁵ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-seizième session, Supplément n° 10 (A/76/10), par. 247 à 296.

⁶ A/CN.4/752.

⁷ A/CN.4/752/Add.1.

⁸ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-dix-septième session, Supplément n° 10 (A/77/10), par. 153 à 237.

5. À sa soixante-quatorzième session (2023), la Commission a reconstitué le Groupe d'étude, présidé par M. Aurescu et M^{me} Oral, les deux Coprésidents chargés des questions relatives au droit de la mer. Elle a examiné une note sur ces questions⁹ – établie par M. Aurescu et M^{me} Oral – complétant la première note thématique sur le sujet. Une bibliographie sélective, établie en consultation avec les membres du Groupe d'étude, a été publiée sous la forme d'un additif à cette note complémentaire¹⁰. Le Groupe d'étude a tenu 12 réunions, du 26 avril au 4 mai et du 3 au 5 juillet 2023. À sa 3655^e séance, le 3 août 2023, la Commission a examiné et adopté le rapport du Groupe d'étude sur les travaux menés lors de cette session. Les travaux menés pendant la session par le Groupe d'étude sur le sous-sujet des questions relatives au droit de la mer sont résumés dans le chapitre VIII du rapport annuel de 2023 de la Commission¹¹.

II. Objectif et structure de la note complémentaire à la seconde note thématique (2022)

6. La présente note a pour objet de compléter et de développer les considérations exposées dans la seconde note thématique, de 2022, compte tenu d'un certain nombre de suggestions faites par les Coprésidents et les membres du Groupe d'étude lors des débats que ce dernier a tenus sur ladite note à la soixante-treizième session (2022). Ces suggestions, présentées dans le rapport annuel de la Commission de 2022, portaient sur un large éventail de questions¹².

7. Toutes les suggestions sont susceptibles de nourrir les débats au sein du Groupe d'étude, mais, en raison des contraintes inhérentes au présent document, les Coprésidents traiteront les principaux aspects mis en avant par le Groupe d'étude et par eux-mêmes, ainsi que par les États Membres et d'autres, dans les communications qu'ils ont adressées à la Commission et dans les déclarations qu'ils ont faites à la Sixième Commission de l'Assemblée générale après la publication de la seconde note thématique et à la suite du débat que la Commission a tenu sur ladite note en 2022.

8. Par conséquent, la présente note portera en particulier sur les questions ci-après, et sera structurée en conséquence : sous-sujet des questions relatives à la condition étatique, sous-sujet des questions relatives à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, observations préliminaires et travaux futurs du Groupe d'étude.

9. La section sur le sous-sujet des questions relatives à la condition étatique complète la seconde note thématique par un exposé des principales questions juridiques qui se posent, certains éléments qui se sont ajoutés à l'analyse menée au sein du Groupe d'étude, les déclarations faites à cet égard par les États à la Sixième Commission et les observations sur ces questions communiquées par les États à la Commission du droit international.

10. La section sur le sous-sujet des questions relatives à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer complète la seconde note thématique par un examen de l'évolution de la pratique des États et des organisations internationales depuis l'établissement de la note thématique. Viennent ensuite une analyse des aspects juridiques dont il a été déterminé qu'ils pouvaient constituer des éléments

⁹ A/CN.4/761.

¹⁰ A/CN.4/761/Add.1.

¹¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-dix-huitième session, Supplément n° 10 (A/78/10)*, par. 128 à 230.

¹² A/77/10, par. 234 à 236.

d'une protection juridique des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer et une brève présentation des résultats futurs possibles.

11. La note se conclut par des observations préliminaires sur les deux sous-sujets, ainsi que par des indications quant aux travaux que le Groupe d'étude devrait mener en 2025, année où un rapport final sur le sujet sera présenté.

12. La présente note a pour but de nourrir les débats au sein du Groupe d'étude et pourra être complétée par des contributions écrites de membres du Groupe.

13. Une bibliographie sélective, établie à partir des contributions des membres du Groupe d'étude, sera publiée sous la forme d'un additif au présent document.

III. Étude du Secrétariat

14. À sa soixante-treizième session (2022), la Commission a demandé au Secrétariat d'élaborer une étude recensant les éléments des travaux antérieurs de la Commission qui pourraient être utiles pour la suite de ses travaux sur le sujet, en particulier en ce qui concerne la condition étatique et la protection des personnes¹³.

15. Pour donner suite à cette demande et recenser, dans les travaux de la Commission, les aspects intéressant les sous-sujets de la condition étatique et de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, le Secrétariat a passé en revue les travaux menés par la Commission depuis 1949. Pour établir l'étude, il s'est servi des questions sur lesquelles le Groupe d'étude s'était proposé de travailler en relation avec ces deux sous-sujets, indiquées dans le rapport 2022 de la Commission¹⁴.

16. Le Secrétariat s'est principalement concentré sur les textes adoptés en seconde lecture avec commentaires, ainsi que sur les rapports finaux du Groupe d'étude. Compte tenu du volume des documents examinés pour l'élaboration de l'étude, ce qui a été présenté était une sélection d'exemples illustrant l'approche adoptée par la Commission.

17. Le Secrétariat s'est attaché à trouver et compiler les éléments des travaux antérieurs de la Commission qui, bien que ne traitant pas spécifiquement de l'élévation du niveau de la mer, pouvaient néanmoins aider la Commission dans son examen des questions de la condition étatique et de la protection des personnes. Comme indiqué dans le plan d'étude du sujet, l'élévation du niveau de la mer n'est traitée dans les travaux de la Commission que depuis ces dernières années, et dans une mesure limitée. Elle a été mentionnée, par exemple, dans des commentaires adoptés dans le cadre des travaux sur les sujets de la protection de l'atmosphère¹⁵ et de la protection des personnes en cas de catastrophe¹⁶.

¹³ A/77/10, par. 246.

¹⁴ Ibid., par. 235 et 236.

¹⁵ Projet de directives sur la protection de l'atmosphère et commentaires y relatifs, A/76/10, par. 39 et 40.

¹⁶ Projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe et commentaires y relatifs, *Annuaire ... 2016*, vol. II (deuxième partie), par. 48 et 49. Une « catastrophe » est définie à l'alinéa a) du projet d'article 3 comme « un événement ou une série d'événements calamiteux provoquant des pertes massives en vies humaines, de grandes souffrances humaines et une détresse aiguë, des déplacements massifs de population, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur, perturbant ainsi gravement le fonctionnement de la société ». Les phénomènes à évolution lente (« événements progressifs »), tels que la sécheresse ou l'élévation du niveau de la mer, ont été considérés comme des exemples de catastrophes couvertes par le projet d'articles (par. 4) du commentaire relatif au projet d'article 3).

18. En ce qui concerne la condition étatique, la Commission n'a pas examiné exactement certaines questions, notamment les conditions de l'existence d'un État ou celle de la reconnaissance des États. Les éléments trouvés dans ses travaux sont donc surtout d'une pertinence indirecte pour l'étude de l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international. Ceux qui pourraient être les plus utiles ont trait à la protection des personnes se trouvant dans d'autres situations de vulnérabilité.

19. La présente note complémentaire doit donc être lue en parallèle avec l'étude établie par le Secrétariat¹⁷. Les Coprésidents sont très reconnaissants au Secrétariat de ce travail, qu'ils ont utilisé – autant que possible et chaque fois qu'il convenait, mais pas exclusivement – pour l'élaboration de la présente note.

IV. Débats de la Sixième Commission de l'Assemblée générale ; intérêt suscité par le sujet chez les États Membres ; communication de la Commission

20. L'intérêt et l'appui croissants suscités par le sujet et décrits dans la première et la seconde notes thématiques et dans la note complétant la première de ces notes se sont confirmés lors des débats de la Sixième Commission de l'Assemblée générale à ses sessions de 2022 et 2023¹⁸.

A. Débats de la Sixième Commission à sa session de 2022¹⁹

21. En 2022, 67 délégations ont mentionné le sujet dans des déclarations nationales à la Sixième Commission. Elles ont non seulement parlé de la seconde note thématique, consacrée aux sous-thèmes de la condition étatique et de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, mais également réagi aux débats de fond qui avaient eu lieu au sein du Groupe d'étude et de la Commission à sa soixante-treizième session, en 2022.

22. Les délégations ont insisté une fois encore sur le fait que l'élévation du niveau de la mer était un problème réel et mondial urgent qui revêtait une importance capitale. On a fait observer que le niveau de la mer continuerait de s'élever tout au long du siècle en cours, ce qui représentait une menace pour la survie de populations locales du monde entier et aurait sur celles-ci des effets dévastateurs, en particulier dans les petits États insulaires en développement. Les délégations ont souligné l'importance de la coopération internationale dans les mesures à prendre pour faire face efficacement à ce problème, ainsi que la nécessité de tenir compte des droits des groupes vulnérables. On a affirmé aussi que le renforcement de la résilience des petits États insulaires en développement face aux effets des changements climatiques relevait de la responsabilité collective de la communauté internationale.

1. Condition étatique

23. Les principaux aspects soulignés en ce qui concerne la condition étatique sont les suivants : la distinction entre les éléments constitutifs de l'État et les critères

¹⁷ A/CN.4/768.

¹⁸ Les débats en plénière consacrés par la Sixième Commission à ce sous-sujet sont consignés dans les comptes rendus analytiques publiés dans les documents visés dans les notes de bas de page ci-après. Ces comptes rendus contiennent une version résumée des déclarations prononcées par les délégations ; pour le texte intégral des déclarations faites par les délégations durant le débat en plénière, se reporter à la page Web de la Sixième Commission, à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/> (en anglais).

¹⁹ A/CN.4/755, par. 47 à 80.

relatifs à la continuité ou à l'extinction de celui-ci ; la présomption de continuité de la condition étatique ; les cas de figure possibles et les options envisageables, du point de vue du droit international, en matière de condition étatique dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer.

a) Distinction entre les éléments constitutifs de l'État et les critères relatifs à la continuité ou à l'extinction de celui-ci

24. Dans les déclarations qu'ils ont faites à la Sixième Commission, les États Membres ont souligné qu'il importait, s'agissant des questions relatives à la condition étatique, de prendre comme référence les dispositions de la Convention sur les droits et devoirs des États²⁰, en particulier en ce qui concerne les critères que doit remplir un État pour être considéré comme un sujet de droit international²¹ et le droit inaliénable de l'État de pourvoir à sa propre préservation²².

25. En même temps, certains États ont insisté sur la nécessité de faire la distinction entre les éléments constitutifs de l'État et les critères relatifs à la continuité ou à l'extinction d'un État²³. Dans ce contexte, étant donné que la Convention sur les droits et devoirs des États ne réglait pas vraiment la question de la continuité de la condition étatique, le fait qu'un ou plusieurs des critères énoncés dans cet instrument ne soient pas remplis ne devait pas entraîner automatiquement l'extinction de cette condition²⁴. S'exprimant au nom de l'Alliance des petits États insulaires, Antigua-et-Barbuda a déclaré à cet égard que la pratique des États au cours des deux derniers siècles concernant la condition étatique était claire et que la Convention était dénuée de pertinence pour ce qui était de la continuité de cette condition²⁵.

b) Présomption de continuité de la condition étatique

26. Étant donné que les critères énoncés dans la Convention sur les droits et devoirs des États se rapportent fondamentalement à la création d'États en tant que sujets de droit international, il a été dit dans plusieurs déclarations faites devant la Sixième Commission que le principe de la continuité de la condition étatique pouvait s'appliquer à des situations susceptibles de se présenter ultérieurement²⁶. À cet égard, le Liechtenstein et le Brésil ont déclaré que la présomption de continuité pouvait constituer un point de départ acceptable pour l'examen par la Commission de la question de la condition étatique dans le contexte de l'impact potentiel de l'élévation du niveau de la mer²⁷. Plusieurs États, comme le Samoa (s'exprimant au nom des

²⁰ Convention sur les droits et devoirs des États (Montevideo, 26 décembre 1933), Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLXV, n° 3802, p. 19.

²¹ Pays-Bas (A/C.6/77/SR.27, par. 106) et Brésil (A/C.6/77/SR.27, par. 51).

²² Islande (s'exprimant au nom des pays nordiques, à savoir le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède) (A/C.6/77/SR.26, par. 59).

²³ Singapour (A/C.6/77/SR.26, par. 65), Pays-Bas (A/C.6/77/SR.27, par. 106), Samoa (s'exprimant au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique) (A/C.6/77/SR.28, par. 21) et Micronésie (États fédérés de) (A/C.6/77/SR.28, par. 107).

²⁴ A/CN.4/755, par. 52.

²⁵ Antigua-et-Barbuda (s'exprimant au nom de l'Alliance des petits États insulaires) (A/C.6/77/SR.28, par. 3).

²⁶ Liechtenstein (A/C.6/77/SR.29, par. 29), Brésil (A/C.6/77/SR.27, par. 51), El Salvador (A/C.6/77/SR.26, par. 116), Antigua-et-Barbuda (s'exprimant au nom de l'Alliance des petits États insulaires) (A/C.6/77/SR.28, par. 3), Pays-Bas (A/C.6/77/SR.27, par. 106), Samoa (s'exprimant au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique) (A/C.6/77/SR.28, par. 21), Papouasie-Nouvelle-Guinée (A/C.6/77/SR.29, par. 22), Estonie (A/C.6/77/SR.27, par. 63), Philippines (A/C.6/77/SR.27, par. 93), Cuba (A/C.6/77/SR.27, par. 84), Afrique du Sud (A/C.6/77/SR.28, par. 62), Chili (A/C.6/77/SR.28, par. 88) et Micronésie (États fédérés de) (A/C.6/77/SR.28, par. 106).

²⁷ Liechtenstein (A/C.6/77/SR.29, par. 30) et Brésil (A/C.6/77/SR.27, par. 51).

petits États insulaires en développement du Pacifique), Antigua-et-Barbuda (s'exprimant au nom de l'Alliance des petits États insulaires), les Pays-Bas et la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont dit qu'il devait exister une « forte présomption » de continuité de la condition étatique²⁸. Les États fédérés de Micronésie ont dit, quant à eux, qu'ils ne pourraient accepter une interprétation du droit international qui les priverait de leur condition étatique en conséquence d'une perte de territoire due aux actions et omissions d'autres États²⁹.

27. Dans le même ordre d'idées, les Philippines et l'Estonie ont insisté sur le fait que la présomption de continuité de la condition étatique lorsque l'un quelconque des éléments constitutifs de l'État cessait d'exister relevait d'une approche pragmatique qui favorisait la stabilité, la sécurité, la certitude et la prévisibilité juridiques dans les relations internationales tout en tenant compte des spécificités de chaque cas³⁰. Cuba, l'Afrique du Sud et les Pays-Bas, par exemple, ont mis l'accent sur la perte de territoire du fait de l'élévation du niveau de la mer, en soulignant que, dans ce cas, l'État ne devait pas perdre automatiquement sa qualité de sujet de droit international³¹.

28. D'autres États, comme le Chili, la France et la Malaisie, ont invité la Commission à faire preuve de prudence sur cette question et à examiner de manière plus approfondie les conditions et les implications pratiques de cette présomption en s'attachant à déterminer si elle pouvait être maintenue indéfiniment et dans quelles conditions. Ils l'ont engagée à garder à l'esprit que les situations temporaires – telle que celle des gouvernements en exil – n'étaient pas comparables à celle, irréversible, des États entièrement submergés ou devenus inhabitables en raison de l'élévation du niveau de la mer³². En outre, une interprétation large de la présomption de continuité reviendrait, au bout du compte, à faire fi des éléments constitutifs de l'État énoncés dans la Convention sur les droits et devoirs des États³³. La Malaisie a déclaré que la continuité de la condition étatique devrait dépendre fortement du territoire terrestre et des espaces maritimes établis à partir de ce territoire³⁴. Pour la Croatie, si un État devait perdre son territoire du fait de sa complète submersion, il ne pourrait plus être considéré comme un État³⁵.

c) Cas de figures possibles et options envisageables, du point de vue du droit international, en matière de condition étatique dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer

29. Les débats de la Sixième Commission ont notamment porté sur les travaux de la Commission du droit international qui pourraient servir de base à un dialogue entre les États sur les options possibles en matière de maintien de la condition étatique ou de reconnaissance d'une forme de personnalité juridique internationale face au phénomène de l'élévation du niveau de la mer³⁶.

²⁸ Samoa (s'exprimant au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique) (A/C.6/77/SR.28, par. 21), Antigua-et-Barbuda (s'exprimant au nom de l'Alliance des petits États insulaires) (A/C.6/77/SR.28, par. 3), Pays-Bas (A/C.6/77/SR.27, par. 106) et Papouasie-Nouvelle-Guinée (A/C.6/77/SR.29, par. 22).

²⁹ Micronésie (États fédérés de) (A/C.6/77/SR.28, par. 107).

³⁰ Philippines (A/C.6/77/SR.27, par. 93) et Estonie (A/C.6/77/SR.27, par. 63).

³¹ Cuba (A/C.6/77/SR.27, par. 84), Afrique du Sud (A/C.6/77/SR.28, par. 62) et Pays-Bas (A/C.6/77/SR.27, par. 106).

³² Chili (A/C.6/77/SR.28, par. 88) et France (A/C.6/77/SR.25, par. 49).

³³ Malaisie (A/C.6/77/SR.27, par. 15).

³⁴ Ibid.

³⁵ Croatie (A/C.6/77/SR.25, par. 27, 29 et 30).

³⁶ A/CN.4/755, par. 55.

30. Certains États, comme la Tchéquie, ont déclaré que, dans les questions de l'existence et de la continuité de la condition étatique, entraînent en jeu de nombreuses considérations politiquement délicates qui exigeaient que les circonstances particulières de chaque cas d'espèce soient prises en compte³⁷. À cet égard, la République de Corée, l'Indonésie, la Slovaquie et l'Argentine ont invité la Commission à se concentrer sur les aspects juridiques du sujet, conformément à son mandat, et à faire preuve de prudence dans son analyse des diverses façons dont un État ayant perdu son territoire en raison de l'élévation du niveau de la mer pourrait continuer à jouir de la personnalité juridique internationale³⁸.

31. D'autres États, comme la Roumanie, ont avancé que, compte tenu de l'absence de précédents, il fallait faire preuve d'innovation et adopter des solutions ad hoc fondées sur des considérations de droit international³⁹. Certains États, tels que la Sierra Leone et l'Arménie, ont fait valoir que, étant donné les circonstances particulières attachées à un phénomène aussi complexe, existentiel et inévitable que l'élévation du niveau de la mer, et faute de pratique étatique touchant directement cette question, la Commission pourrait recourir au raisonnement par analogie et aux règles d'interprétation, conformément à son mandat de développement progressif du droit international⁴⁰.

32. Alors que certains États ont dit trouver d'un intérêt limité⁴¹ les comparaisons avec des entités jouissant de la personnalité juridique internationale, telles que le Saint-Siège et l'Ordre souverain de Malte, ou avec les gouvernements en exil, d'autres ont affirmé que ces parallèles étaient intéressants car ils montraient que le droit international pouvait régler des situations dans lesquelles un État ne réunissait pas pendant une période prolongée toutes les conditions de son existence⁴².

33. En ce qui concerne les cas de figure pouvant se présenter relativement au maintien de la condition étatique, certains États, comme la Papouasie-Nouvelle-Guinée, ont dit que la préservation des droits maritimes des États était étroitement liée à la préservation du statut d'État, puisque seuls les États pouvaient être à l'origine de zones maritimes⁴³. La Fédération de Russie a souligné que les mesures visant à atténuer les effets de l'élévation du niveau de la mer, comme les mesures de renforcement des côtes, étaient particulièrement importantes et pouvaient être prises dans le cadre de la coopération internationale ; elle a ajouté que l'impact environnemental des mesures de renforcement des côtes et de la construction d'îles artificielles devait être évalué du point de vue des petits États insulaires en développement⁴⁴.

34. Des États se sont dits favorables à la possibilité de maintenir une certaine forme de personnalité juridique internationale sans territoire et ont demandé que cette possibilité soit examinée plus avant⁴⁵. À cet égard, les États fédérés de Micronésie et l'Autriche ont rappelé que, dans la seconde note thématique, les Coprésidents s'étaient penchés sur un certain nombre de solutions pouvant permettre à un État de conserver une forme de personnalité juridique internationale malgré l'absence de territoire, dont la cession ou l'attribution de parties ou de portions de territoires

³⁷ Tchéquie (A/C.6/77/SR.28, par. 116).

³⁸ République de Corée (A/C.6/77/SR.29, par. 52), Indonésie (A/C.6/77/SR.29, par. 9), Slovaquie (A/C.6/77/SR.27, par. 58) et Argentine (A/C.6/77/SR.29, par. 61).

³⁹ Roumanie (A/C.6/77/SR.27, par. 13).

⁴⁰ Sierra Leone (A/C.6/77/SR.27, par. 27) et Arménie (A/C.6/77/SR.27, par. 68).

⁴¹ Par exemple, l'Autriche (A/C.6/77/SR.27, par. 21).

⁴² Par exemple, les Pays-Bas (A/C.6/77/SR.27, par. 106).

⁴³ Papouasie-Nouvelle-Guinée (A/C.6/77/SR.29, par. 22).

⁴⁴ Fédération de Russie (A/C.6/77/SR.28, par. 77).

⁴⁵ A/CN.4/755, par. 55.

d'autres États, l'association avec un ou plusieurs autres États et la création de confédérations ou de fédérations⁴⁶. Les États fédérés de Micronésie ont relevé que la possibilité pour les États de s'associer semblait inspirée, du moins en partie, par les trois accords de libre association conclus avec les États-Unis par les Palaos, les Îles Marshall et les États fédérés de Micronésie et en vertu desquels, pendant toute leur durée, les parties devaient conserver leur qualité d'État sans réduction aucune⁴⁷. La Croatie, la Fédération de Russie et les Philippines ont avancé que des solutions telles que la création de régimes juridiques *sui generis*, pour les sujets de droit international sans territoire, pourraient aussi être explorées⁴⁸.

35. Enfin, la République islamique d'Iran a proposé que l'on étudie, comme autre option, la possibilité pour l'État concerné de transférer la souveraineté sur une partie de son territoire à un mécanisme international comme l'Autorité internationale des fonds marins ou toute autre organisation internationale, qui, en se fondant sur le droit international et la science, veillerait à ce que les ressources de l'État soient utilisées au bénéfice de sa population⁴⁹. Pour sa part, le Nicaragua a déclaré que, dans toute réflexion sur la condition étatique et l'élévation du niveau de la mer, il faudrait tenir compte du principe des responsabilités communes mais différenciées, et que ce principe devait être le point de départ de toute solution⁵⁰.

2. Protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer

36. En ce qui concerne la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, les principaux points mis en avant ont été les suivants : la nécessité d'examiner si les instruments et le droit international existants offraient la protection nécessaire, et le soutien à l'adoption d'une approche mixte du sujet, c'est-à-dire fondée tant sur les besoins que sur les droits.

a) Nécessité d'examiner si les instruments et le droit international existants offrent la protection nécessaire

37. Plusieurs États ont souligné qu'il fallait examiner si les instruments et le droit international existants offraient la protection nécessaire aux personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer⁵¹, notamment si le droit des droits de l'homme, le droit des réfugiés et des migrations, le droit applicable en matière de catastrophes et de changements climatiques pouvaient garantir cette protection⁵², et compte tenu, par exemple, du droit à une nationalité⁵³. Certains ont affirmé que les cadres juridiques existants étaient fragmentés et de caractère général⁵⁴. En ce qui concerne les lacunes,

⁴⁶ Micronésie (États fédérés de) (A/C.6/77/SR.28, par. 108) et Autriche (A/C.6/77/SR.27, par. 21).

⁴⁷ Micronésie (États fédérés de) (A/C.6/77/SR.28, par. 108). Voir aussi <https://www.doi.gov/oia/compacts-of-free-association>.

⁴⁸ Croatie (A/C.6/77/SR.25, par. 27), Fédération de Russie (A/C.6/77/SR.28, par. 76) et Philippines (A/C.6/77/SR.27, par. 93).

⁴⁹ Iran (République islamique d') (A/C.6/77/SR.27, par. 45).

⁵⁰ Nicaragua (A/C.6/77/SR.29, par. 41).

⁵¹ Slovaquie (A/C.6/77/SR.27, par. 59), Hongrie (A/C.6/77/SR.27, par. 2 et 4), Brésil (A/C.6/77/SR.27, par. 52), Chili (A/C.6/77/SR.28, par. 90 à 92), Fédération de Russie (A/C.6/77/SR.28, par. 78), Japon (A/C.6/77/SR.29, par. 3), Jamaïque (A/C.6/77/SR.29, par. 27 et 28) et Nouvelle-Zélande (A/C.6/77/SR.29, par. 54).

⁵² Italie (A/C.6/77/SR.26, par. 107).

⁵³ Brésil (A/C.6/77/SR.27, par. 52).

⁵⁴ Slovaquie (A/C.6/77/SR.27, par. 59), Allemagne (A/C.6/77/SR.27, par. 40), Australie (A/C.6/77/SR.27, par. 73), Portugal (A/C.6/77/SR.27, par. 88), Philippines (A/C.6/77/SR.27, par. 94), Fédération de Russie (A/C.6/77/SR.28, par. 78), Thaïlande (A/C.6/77/SR.28, par. 95), Tchéquie (A/C.6/77/SR.28, par. 117), Pérou (A/C.6/77/SR.29, par. 39), Saint-Siège (en qualité d'observateur) (A/C.6/77/SR.29, par. 71), Hongrie (A/C.6/77/SR.27, par. 3) et Sierra Leone (A/C.6/77/SR.27, par. 28).

on a fait observer que la définition du statut de réfugié figurant dans la Convention relative au statut des réfugiés et le protocole y relatif ne s'appliquait pas aux personnes touchées par les changements climatiques, dont l'élévation du niveau de la mer⁵⁵. On a également fait observer qu'il n'existait aucun instrument juridique international contraignant portant spécifiquement sur cette protection⁵⁶. Chypre et les États fédérés de Micronésie ont fait remarquer qu'aucun instrument de droit international contraignant n'encadrerait précisément les déplacements transfrontaliers provoqués par les changements climatiques, ni la protection des personnes déplacées de force en raison des effets dommageables de ces changements, tels que l'élévation du niveau de la mer⁵⁷. Néanmoins, certains États ont fait valoir que le droit international existant comportait des principes et des règles qui pouvaient être interprétés à des fins de protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, notamment des principes et des règles du droit des réfugiés, que l'on pouvait appliquer et réinterpréter⁵⁸. Les Philippines ont approuvé l'idée que l'on complète le cadre de protection des personnes de façon à régler les questions relatives aux conséquences de l'élévation du niveau de la mer, aux déplacements à l'intérieur des pays et aux migrations interrétatiques⁵⁹, position sur laquelle les a rejointes la Jamaïque, qui a déclaré que la communauté internationale devrait combler les lacunes du droit international et vivement engagé la Commission à recenser les obligations des États en matière de coopération internationale⁶⁰.

38. Une étude plus approfondie de l'applicabilité de ces cadres dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer a donc été jugée nécessaire. En particulier, il a été demandé à la Commission d'examiner les principes de protection de la dignité humaine, de coopération internationale et de non-refoulement. Il a été proposé d'examiner séparément les questions relatives à la protection des personnes sur place et en déplacement. En outre, on a fait observer que le statut des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer et les questions se rapportant à la condition étatique étaient étroitement liés. À cet égard, il a été proposé que la Commission étudie les questions liées à l'apatridie⁶¹.

39. Plusieurs États ont engagé la Commission à faire preuve de prudence quant à l'élaboration de projets d'articles prévoyant des obligations qui n'existeraient pas dans les cadres actuels, demandant s'il était vraiment nécessaire d'élaborer un nouveau projet de traité⁶².

40. Alors que certains États ont évoqué la possibilité, pour trouver des solutions, d'utiliser le projet d'articles de 2016 sur la protection des personnes en cas de catastrophe⁶³, d'autres ont déclaré que ce texte n'était pas adapté, car l'élévation du niveau de la mer était une conséquence des changements climatiques anthropiques, alors que les catastrophes étaient des phénomènes naturels⁶⁴. Antigua-et-Barbuda, s'exprimant au nom de l'Alliance des petits États insulaires, et les Maldives, dans

⁵⁵ Estonie (A/C.6/77/SR.27, par. 64). Convention relative au statut des réfugiés (Genève, 28 juillet 1951), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 189, n° 2545, p. 137 ; Protocole relatif au statut des réfugiés (New York, 31 janvier 1967), *ibid.*, vol. 606, n° 8791, p. 267.

⁵⁶ Malaisie (A/C.6/77/SR.27, par. 16).

⁵⁷ Chypre (A/C.6/77/SR.28, par. 126) et Micronésie (États fédérés de) (A/C.6/77/SR.28, par. 109).

⁵⁸ Pérou (A/C.6/77/SR.29, par. 39), Estonie (A/C.6/77/SR.27, par. 64), Slovaquie (A/C.6/77/SR.27, par. 59), Brésil (A/C.6/77/SR.27, par. 52) et Italie (A/C.6/77/SR.26, par. 107).

⁵⁹ Philippines (A/C.6/77/SR.27, par. 94).

⁶⁰ Jamaïque (A/C.6/77/SR.29, par. 26 à 28).

⁶¹ A/CN.4/755, par. 65.

⁶² Par exemple, l'Argentine (A/C.6/77/SR.29, par. 62).

⁶³ Jamaïque (A/C.6/77/SR.29, par. 28) et Pérou (A/C.6/77/SR.29, par. 39). Voir aussi *Annuaire ... 2016*, vol. II (deuxième partie), par. 48.

⁶⁴ Tchéquie (A/C.6/77/SR.28, par. 117), Maldives (A/C.6/77/SR.28, par. 54) et Antigua-et-Barbuda (s'exprimant au nom de l'Alliance des petits États insulaires) (A/C.6/77/SR.28, par. 8).

leur déclaration, ont dit qu'il fallait adopter une approche fondée sur le principe des responsabilités communes mais différenciées, afin de faire clairement apparaître la responsabilité des uns et des autres, au niveau international, dans les changements climatiques et l'élévation du niveau de la mer⁶⁵. D'autres ont avancé que toute obligation future relative à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer devrait notamment être fondée sur la capacité nationale des États non touchés et sur les droits de l'homme et les principes humanitaires pertinents.

41. Plusieurs États ont mentionné la pertinence de cette question pour le sous-sujet du droit à un environnement propre, sain et durable, reconnu par le Conseil des droits de l'homme et par l'Assemblée générale⁶⁶.

42. En outre, certains États ont évoqué la nécessité d'analyser des questions telles que les obligations des autres États que les États touchés à l'égard des conséquences de l'élévation du niveau de la mer, l'applicabilité des mesures de protection temporaire et subsidiaire et le principe de non-refoulement⁶⁷.

b) Soutien à l'adoption d'une approche mixte du sujet, fondée tant sur les besoins que sur les droits

43. Le Saint-Siège a déclaré que l'approche fondée sur les droits lui semblait insuffisante pour protéger les victimes de l'élévation du niveau de la mer, lui préférant une approche qui donnerait la priorité aux besoins différenciés de chaque personne, en matière de protection⁶⁸.

44. La Papouasie-Nouvelle-Guinée s'est dite favorable à une double approche, fondée à la fois sur les droits et sur les besoins, le droit international devant répondre de manière adéquate aux besoins essentiels des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer tout en respectant pleinement leurs droits⁶⁹.

45. Pour les deux sous-sujets (condition étatique et protection des personnes), les délégations ont souligné la pertinence des principes d'autodétermination et de coopération internationale. Elles ont aussi fait des observations sur les travaux futurs et la forme finale des travaux de la Commission.

3. Pertinence du principe d'autodétermination

46. Plusieurs États ont dit qu'il importait de prendre en considération le droit à l'autodétermination des populations touchées par l'élévation du niveau de la mer⁷⁰. Le Liechtenstein a déclaré que la volonté des personnes les plus immédiatement touchées par l'élévation du niveau de la mer devait être au centre des débats concernant la condition étatique⁷¹. L'Estonie a insisté en particulier sur le droit des

⁶⁵ Antigua-et-Barbuda (s'exprimant au nom de l'Alliance des petits États insulaires) (A/C.6/77/SR.28, par. 8) et Maldives (A/C.6/77/SR.28, par. 54).

⁶⁶ Pays-Bas (A/C.6/77/SR.27, par. 107), Chili (A/C.6/77/SR.28, par. 90), Micronésie (États fédérés de) (A/C.6/77/SR.28, par. 109), Nicaragua (A/C.6/77/SR.29, par. 43) et État de Palestine (en qualité d'observateur) (A/C.6/77/SR.29, par. 77).

⁶⁷ Hongrie (A/C.6/77/SR.27, par. 4), Chili (A/C.6/77/SR.28, par. 92), Saint-Siège (en qualité d'observateur) (A/C.6/77/SR.29, par. 72), Brésil (A/C.6/77/SR.27, par. 52) et Pays-Bas (A/C.6/77/SR.27, par. 107).

⁶⁸ Saint-Siège (en qualité d'observateur) (A/C.6/77/SR.29, par. 72).

⁶⁹ Papouasie-Nouvelle-Guinée (A/C.6/77/SR.29, par. 24).

⁷⁰ El Salvador (A/C.6/77/SR.26, par. 116), Antigua-et-Barbuda (s'exprimant au nom de l'Alliance des petits États insulaires) (A/C.6/77/SR.28, par. 4), Samoa (s'exprimant au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique) (A/C.6/77/SR.28, par. 21), Chili (A/C.6/77/SR.28, par. 88), Chypre (A/C.6/77/SR.28, par. 125) et Pays-Bas (A/C.6/77/SR.27, par. 106).

⁷¹ Liechtenstein (A/C.6/77/SR.29, par. 29 et 30).

peuples autochtones à l'autodétermination⁷². Pour l'État de Palestine, le droit à l'autodétermination des populations touchées ne pouvait être remis en question⁷³. La Papouasie-Nouvelle-Guinée a affirmé que le droit à l'autodétermination devait englober le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, dont il était un élément fondamental, comme l'avait déclaré l'Assemblée générale dans sa résolution 1803 (XVII) en date du 14 décembre 1962⁷⁴. Chypre a appelé les origines historiques du principe de l'autodétermination⁷⁵.

4. Pertinence de la coopération internationale

47. Des délégations ont fait observer que l'un des principes fondamentaux, en ce qui concernait la protection des personnes, était le principe de la coopération internationale. Plusieurs ont dit que ce principe présupposait, pour les États développés, le devoir d'aider les États en développement qui le souhaitent, conformément à leurs obligations en matière de droits de l'homme, et de coopérer sur les questions internationales liées à l'environnement, de manière à renforcer leur résilience face aux catastrophes. La Commission devait examiner plus avant l'applicabilité et le champ du principe de coopération internationale, notamment le devoir de coopération des États non touchés⁷⁶.

48. Plusieurs États ont souligné l'importance cruciale du devoir de coopération internationale s'agissant des questions traitées par le Groupe d'étude⁷⁷, certains jugeant essentiel de bien circonscrire l'obligation ou le devoir de coopérer⁷⁸.

49. De nombreux États ont prôné l'engagement en faveur de la coopération internationale⁷⁹ pour garantir la protection des personnes menacées par l'élévation du niveau de la mer⁸⁰, régler d'importantes questions relatives à la condition étatique⁸¹, et faire face aux changements climatiques et les contenir⁸², en se fondant sur le principe des responsabilités communes mais différenciées, principe 7 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992)⁸³. Le Nicaragua

⁷² Estonie (A/C.6/77/SR.27, par. 64).

⁷³ État de Palestine (en qualité d'observateur) (A/C.6/77/SR.29, par. 77).

⁷⁴ Papouasie-Nouvelle-Guinée (A/C.6/77/SR.29, par. 23).

⁷⁵ Chypre (A/C.6/77/SR.28, par. 125).

⁷⁶ A/CN.4/755, par. 63.

⁷⁷ Pérou (A/C.6/77/SR.29, par. 38), Türkiye (A/C.6/77/SR.29, par. 46), Hongrie (A/C.6/77/SR.27, par. 4) et Nicaragua (A/C.6/77/SR.29, par. 46).

⁷⁸ Jamaïque (A/C.6/77/SR.29, par. 28), Antigua-et-Barbuda (s'exprimant au nom de l'Alliance des petits États insulaires) (A/C.6/77/SR.28, par. 5 à 8) et Samoa (s'exprimant au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique) (A/C.6/77/SR.28, par. 23).

⁷⁹ Philippines (A/C.6/77/SR.27, par. 94 et 95), Pays-Bas (A/C.6/77/SR.27, par. 107), Pérou (A/C.6/77/SR.29, par. 40) et Micronésie (États fédérés de) (A/C.6/77/SR.28, par. 106).

⁸⁰ El Salvador (A/C.6/77/SR.26, par. 114), Slovénie (A/C.6/77/SR.26, par. 76 et 77), Sierra Leone (A/C.6/77/SR.27, par. 28), Allemagne (A/C.6/77/SR.27, par. 41), Antigua-et-Barbuda (s'exprimant au nom de l'Alliance des petits États insulaires) (A/C.6/77/SR.28, par. 5), Chili (A/C.6/77/SR.28, par. 92) et Papouasie-Nouvelle-Guinée (A/C.6/77/SR.29, par. 24).

⁸¹ Sierra Leone (A/C.6/77/SR.27, par. 28).

⁸² Mexique (A/C.6/77/SR.27, par. 25), Allemagne (A/C.6/77/SR.27, par. 41), Fédération de Russie (A/C.6/77/SR.28, par. 77), Chili (A/C.6/77/SR.28, par. 92) et Bahamas (s'exprimant au nom de la Communauté des Caraïbes) (A/C.6/77/SR.26, par. 44).

⁸³ Sierra Leone (A/C.6/77/SR.27, par. 28), Philippines (A/C.6/77/SR.27, par. 92), Nicaragua (A/C.6/77/SR.29, par. 41), Antigua-et-Barbuda (s'exprimant au nom de l'Alliance des petits États insulaires) (A/C.6/77/SR.28, par. 5 à 7), Philippines (A/C.6/77/SR.27, par. 92), Maldives (A/C.6/77/SR.28, par. 54), Chili (A/C.6/77/SR.28, par. 91), Malaisie (A/C.6/77/SR.27, par. 16) et Brésil (A/C.6/77/SR.27, par. 51). Voir aussi *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992*, vol. I, Résolutions adoptées par la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatif), résolution 1, annexe I, principe 7.

a affirmé qu'il faudrait s'appuyer sur les cadres juridiques existants conçus pour faire face aux problèmes mondiaux liés au climat, notamment sur l'indemnisation au titre de la responsabilité internationale, comme point de départ de toute solution⁸⁴.

50. Le Chili a avancé que la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, en particulier en ce qui concerne le devoir des États de ne pas provoquer de dommages environnementaux transfrontières, pourrait aider le Groupe d'étude à définir le cadre juridique applicable à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer⁸⁵. S'exprimant au nom de l'Alliance des petits États insulaires, Antigua-et-Barbuda a rappelé que la Cour internationale de Justice avait reconnu l'obligation coutumière, pour les États, de coopérer aux fins de la prévention des dommages environnementaux transfrontières⁸⁶. Les États fédérés de Micronésie ont souligné que, comme il était dit dans la seconde note thématique, les États avaient le droit de pourvoir à leur conservation et la coopération internationale aurait un rôle important à jouer à cet égard⁸⁷.

5. Travaux futurs⁸⁸

51. Plusieurs délégations ont pris note du projet de consolider les résultats des travaux sur les aspects juridiques de l'élévation du niveau de la mer au cours des cinq prochaines années. D'autres ont demandé à la Commission de formuler avec soin son futur plan de travail sur le sujet et de fournir des précisions sur l'état des notes thématiques passées et futures.

52. Certaines délégations ont souligné que tous les sous-sujets à l'examen restaient pertinents et ont demandé à la Commission de ne pas écarter les domaines dans lesquels la pratique des États n'était pas suffisante. Pour d'autres, la Commission devait se concentrer sur certaines questions plus urgentes, en particulier celles liées au droit de la mer et à la protection des personnes.

53. Il a été demandé à la Commission d'examiner les effets de l'élévation du niveau de la mer sur les obligations des États en matière de droits de l'homme, ainsi que sur les obligations liées aux migrations dues à cette élévation. On s'est aussi dit favorable à l'examen par la Commission de la question de l'indemnisation des dommages causés par ladite élévation.

54. Il a été dit que le caractère sans précédent de l'élévation du niveau de la mer appelait au développement progressif du droit international, au moins par analogie avec les règles existantes. Pour une autre délégation, proposer la modification du droit international existant ne faisait pas partie du mandat de la Commission.

55. Plusieurs délégations ont demandé que la Commission, dans ses travaux futurs, fasse une distinction claire entre la codification des règles juridiques existantes et leur développement progressif.

56. Il a été demandé à la Commission de tenir compte des observations et de la pratique des États, quels que soient leur taille ou leur niveau de développement, ainsi que des organisations internationales concernées. Il a été dit que la Commission devrait prêter attention à la pratique régionale et, en particulier, à celle des États côtiers. Parallèlement, certaines délégations ont souligné que la Commission devrait

⁸⁴ Nicaragua (A/C.6/77/SR.29, par. 41 à 43).

⁸⁵ Chili (A/C.6/77/SR.28, par. 91).

⁸⁶ Antigua-et-Barbuda (s'exprimant au nom de l'Alliance des petits États insulaires) (A/C.6/77/SR.28, par. 6). Voir aussi https://www.un.org/en/ga/sixth/77/pdfs/statements/ilc/28mtg_aosis_2.pdf.

⁸⁷ Micronésie (États fédérés de) (A/C.6/77/SR.28, par. 106). Voir aussi A/CN.4/752, par. 194.

⁸⁸ A/CN.4/755, par. 71 à 78.

se montrer prudente au moment d'examiner les pratiques régionales émergentes concernant l'élévation du niveau de la mer.

57. On a avancé qu'il faudrait tenir compte des règles et principes pertinents du droit international de l'environnement, notamment le droit à un environnement propre, sain et durable, le droit des droits de l'homme et le droit humanitaire, ainsi que le droit de la mer. La nécessité de prendre en considération les décisions du Conseil de sécurité a été soulignée. L'augmentation des litiges internationaux liés aux changements climatiques, y compris les demandes d'avis consultatifs faites à la Cour internationale de Justice et d'autres juridictions ou mécanismes juridictionnels, a également été notée comme une source d'inspiration importante pour une analyse plus approfondie du sujet.

58. La Commission a été encouragée à coopérer avec d'autres organes d'experts traitant de l'élévation du niveau de la mer et de ses effets. On a souligné que le Groupe d'étude devait maintenir des contacts réguliers avec la communauté scientifique.

6. Forme finale des travaux de la Commission⁸⁹

59. La Commission a été invitée à en dire plus sur les résultats prévus des travaux menés sur ce sujet, y compris la possibilité d'en faire un sujet classique, de désigner un rapporteur spécial ou une rapporteuse spéciale, ou plusieurs, et de tenir des débats publics en séance plénière.

60. Il a été dit que différents résultats pourraient convenir, en fonction du sous-sujet considéré. Pour les questions relatives à la condition étatique par exemple, on a proposé la détermination de solutions pratiques pour les États vulnérables touchés par l'élévation du niveau de la mer. En ce qui concerne la protection des personnes, plusieurs délégations ont appuyé l'idée de l'élaboration d'un instrument sur la protection des populations dans les territoires touchés par l'élévation du niveau de la mer. De l'avis d'une autre, la forme du rapport conviendrait mieux au traitement de ces deux sous-sujets, tandis que les questions liées au droit de la mer appellent des propositions plus tangibles pour le développement et la réforme du droit à l'avenir.

B. Débats de la Sixième Commission à sa session de 2023⁹⁰

61. En 2023, 71 délégations ont mentionné le sujet dans des déclarations nationales faites à la Sixième Commission. Dans la majorité de ces déclarations, il a été question de la note complémentaire à la première note thématique, consacrée au sous-sujet des questions relatives au droit de la mer, ainsi que des débats qui avaient eu lieu au sein du Groupe d'étude et de la Commission à sa soixante-quatorzième session (2023). Les sous-sujets de la condition étatique et de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ont également été abordés dans plusieurs déclarations, dans lesquelles les délégations en question ont exprimé leur soutien au projet du Groupe d'étude de revenir sur lesdits sous-sujets en 2024 et soulevé les questions ci-après.

62. En ce qui concerne la condition étatique, des délégations, comme celles du Bélarus, de l'Allemagne et de l'Espagne, ont souligné qu'il importait que la Commission soit en mesure de donner des orientations pratiques, du point de vue du droit international, aux États les plus directement touchés par le phénomène de l'élévation du niveau de la mer⁹¹. L'Allemagne, par exemple, a fait valoir que la

⁸⁹ Ibid., par. 79 et 80.

⁹⁰ A/CN.4/763, par. 79 à 105.

⁹¹ Bélarus (A/C.6/78/SR.24, par. 13), Allemagne (A/C.6/78/SR.24, par. 56) et Espagne (A/C.6/78/SR.27, par. 115).

Commission pouvait contribuer à l'analyse des solutions fondées sur le droit international qui étaient envisageables en matière de continuité de la condition étatique lorsque le territoire d'un État était entièrement submergé ou rendu inhabitable en raison de l'élévation du niveau de la mer, en examinant les précédents historiques qui, sans être strictement équivalents, pouvaient jeter un éclairage utile sur les problèmes juridiques liés à cette question⁹².

63. En ce qui concerne la présomption de continuité de la condition étatique, les États-Unis ont indiqué avoir récemment annoncé qu'ils considéraient que l'élévation du niveau de la mer provoquée par les changements climatiques dus à l'activité humaine ne devait amener aucun pays à perdre sa qualité d'État ou de membre d'organisations internationales⁹³. De même, Cuba, la Jamaïque, Malte, la Nouvelle-Zélande, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et le Samoa, ce dernier s'exprimant au nom de l'Alliance des petits États insulaires, se sont déclarés favorables à cette présomption⁹⁴. Pour sa part, l'Inde a déclaré qu'il fallait faire preuve de davantage de prudence s'agissant de la présomption de continuité de la condition étatique des États directement touchés par l'élévation du niveau de la mer, compte tenu en particulier des critères énoncés dans la Convention concernant les droits et devoirs des États⁹⁵.

64. Certains États, comme la Jamaïque et la Papouasie-Nouvelle-Guinée, ont insisté sur le fait que la préservation des droits maritimes des États était étroitement liée à la préservation du statut d'État⁹⁶. À cet égard, Malte a déclaré que, pour exister, un État devait posséder un territoire, mais que la souveraineté concernait l'ensemble du territoire sous le contrôle de l'État et pas seulement son territoire terrestre ; ainsi, un territoire en tout ou en partie submergé en raison de l'élévation du niveau de la mer ne devait pas être considéré comme inexistant⁹⁷. De même, les États fédérés de Micronésie ont fait valoir que si l'élévation du niveau de la mer constituait bien une menace existentielle au sens physique, pour la surface terrestre des États touchés, cette menace était distincte des considérations juridiques, en droit international, concernant la continuité de l'État⁹⁸. Le Chili a déclaré qu'il serait utile de revenir sur l'application du principe selon lequel « la terre domine la mer » et de celui de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, dans le cadre du sous-thème de la condition étatique⁹⁹.

65. Pour ce qui est du sous-sujet des questions relatives à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, les délégations ont souligné que le droit international régissant ces questions était fragmenté et constitué d'un mélange d'instruments juridiques contraignants et non contraignants, et que les approches fondées sur les droits et sur les besoins étaient toutes deux importantes et se complétaient mutuellement. Il était essentiel de faire face aux effets sur les droits de l'homme qu'avait l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques pour que les populations touchées puissent conserver leur dignité, leur identité, leur culture et leur mode de vie¹⁰⁰. Un lien a été établi entre le sous-sujet et

⁹² Allemagne (A/C.6/78/SR.24, par. 56).

⁹³ États-Unis (A/C.6/78/SR.24, par. 71).

⁹⁴ Cuba (A/C.6/78/SR.25, par. 92), Jamaïque (A/C.6/78/SR.28, par. 31), Malte (A/C.6/78/SR.27, par. 37), Nouvelle-Zélande (A/C.6/78/SR.25, par. 124), Papouasie-Nouvelle-Guinée (A/C.6/78/SR.27, par. 89) et Samoa (s'exprimant au nom de l'Alliance des petits États insulaires) (A/C.6/78/SR.27, par. 7).

⁹⁵ Inde (A/C.6/78/SR.25, par. 37).

⁹⁶ Jamaïque (A/C.6/78/SR.28, par. 31) et Papouasie-Nouvelle-Guinée (A/C.6/78/SR.27, par. 87).

⁹⁷ Malte (A/C.6/78/SR.27, par. 37).

⁹⁸ Micronésie (États fédérés de) (A/C.6/78/SR.27, par. 53).

⁹⁹ Chili (A/C.6/78/SR.24, par. 99).

¹⁰⁰ Fidji (s'exprimant au nom des membres du Forum des îles du Pacifique) (A/C.6/78/SR.23, par. 57) et Papouasie-Nouvelle-Guinée (A/C.6/78/SR.27, par. 89).

les demandes d'avis consultatifs sur les changements climatiques dont ont été saisies différentes juridictions internationales¹⁰¹. Il a été dit que le rapport final du Groupe d'étude devrait donner des orientations pratiques à l'intention des États touchés, ainsi que des orientations sur la protection des populations et des communautés les plus vulnérables¹⁰².

66. Les Coprésidents du Groupe d'étude ont poursuivi activement leur démarche de communication pour expliquer la progression des travaux de la Commission sur le sujet.

67. Ils ont constaté avec satisfaction que le Comité juridique interaméricain avait récemment inscrit à son ordre du jour la question des implications juridiques de l'élévation du niveau de la mer dans le contexte régional interaméricain¹⁰³.

68. En outre, les Coprésidents ont continué à suivre de près les travaux du comité de l'Association de droit international chargé de la question de l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international, dont l'un des Coprésidents est également membre. Ce comité a produit un rapport d'étape qui a été présenté lors de la Conférence biennale de l'Association, tenue à Lisbonne en 2022¹⁰⁴, et qui devrait conclure ses travaux par un rapport final devant être présenté lors de la Conférence d'Athènes, en juin 2024.

Première partie : réflexions sur la condition étatique (« statehood »)

I. Considérations liminaires

69. Comme indiqué dans la seconde note thématique, l'élévation du niveau de la mer est un phénomène mondial multidimensionnel et non uniforme d'une région à l'autre du monde, mais qui représente une telle menace pour l'existence des États côtiers de faible altitude, des petits États insulaires et des petits États insulaires en développement que le domaine terrestre de certains pourrait être en partie ou entièrement submergé et devenir inhabitable. La condition étatique est donc un des domaines de réflexion les plus importants en ce qui concerne ce phénomène et ses effets, ce qui explique que le sujet ait été inscrit au programme de travail du Groupe d'étude en 2018, qu'un premier examen ait été effectué en 2022 et qu'il soit repris aujourd'hui sous la forme de la présente note.

II. Sélection d'éléments nouveaux dans la pratique des États et dans celle des organisations internationales

70. Dans l'analyse juridique qui suit, il sera question d'un certain nombre de communications¹⁰⁵ adressées par divers États et par le Forum des îles du Pacifique à la Commission du droit international et dans lesquelles sont exposées des approches et des positions intéressantes sur la condition étatique. Toutefois, parmi ces

¹⁰¹ Fidji (s'exprimant au nom des membres du Forum des îles du Pacifique) (A/C.6/78/SR.23, par. 57) et Mexique (A/C.6/78/SR.25, par. 9).

¹⁰² Espagne (A/C.6/78/SR.27, par. 115).

¹⁰³ Voir https://www.oas.org/en/sla/iajc/docs/CJI-RES_283_CIII-O-23_ENG_rev1.pdf.

¹⁰⁴ Rapport d'étape du Comité chargé de la question de l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international, dans Association de droit international, *Report of the Eightieth Conference, Held in Lisbon, 19-24 June 2022*, p. 506.

¹⁰⁵ Les communications adressées à la Commission au cours de sa 75^e session sont disponibles à l'adresse suivante, en anglais seulement : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml.

communications, la Déclaration sur la continuité étatique et la protection des personnes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques, adoptée le 9 novembre 2023 par les dirigeants des États, pays et territoires du Forum des îles du Pacifique, mérite une attention particulière. Cette déclaration marque une étape importante en ce que ses auteurs y disent explicitement que le droit international va dans le sens d'une présomption de continuité de la condition étatique et n'envisage pas la perte de cette condition dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer causée par les changements climatiques.

III. Analyse des questions juridiques pertinentes

71. En partant des principales questions relatives à la condition étatique traitées dans la seconde note thématique sur l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international, et compte tenu des débats qui ont eu lieu au sein du Groupe d'étude en 2022, ainsi que des interventions faites au nom des États à la Sixième Commission cette année-là et l'année suivante, des communications adressées par les États au Secrétariat et des déclarations faites sur le sujet par les États, soit individuellement, soit dans le cadre de groupes tels que le Forum des îles du Pacifique, il semble pertinent de se pencher en particulier sur les questions suivantes :

A. Éléments constitutifs de l'État en tant que sujet de droit international et continuité de l'existence de l'État

72. Il a certes été dit dans la seconde note thématique qu'il n'y avait pas de notion ou de définition de l'État généralement consacrée – ce qui est également ressorti des échanges de vues qui ont eu lieu en 2022 entre les membres du Groupe d'étude –, mais il a aussi été souligné que l'on se référerait habituellement à cet égard aux dispositions de l'article premier de la Convention sur les droits et devoirs des États (ci-après dénommée la « Convention de Montevideo ») : pour qu'un État soit considéré comme un sujet de droit international, il doit avoir une population permanente, un territoire déterminé, un gouvernement et la capacité d'entrer en relations avec les autres États, avec cette particularité que, compte tenu de l'existence d'organisations internationales et d'autres entités dotées de la personnalité juridique internationale (également soulignée dans la seconde note thématique), cette capacité comprend le pouvoir d'établir des relations avec différents sujets de droit international.

73. Il convient de noter que les dispositions de l'article premier de la convention susmentionnée, qui a été adoptée au niveau interaméricain et à laquelle tous les États de la région ne sont pas parties, sont prises comme référence par divers experts et États. Toutefois, détail important, certains juristes, tels que James Crawford, considèrent que le principal critère à retenir, s'agissant de la condition étatique, est l'indépendance¹⁰⁶. La conception classique de l'État est fondée sur les éléments constitutifs que sont le territoire, la population et le gouvernement, comme en attestent la sentence rendue le 1^{er} août 1929 en l'affaire *Deutsche Continental Geo-Gesellschaft contre l'État polonais*¹⁰⁷, la résolution relative à la reconnaissance des nouveaux États et des nouveaux gouvernements adoptée en avril 1936 par l'Institut de droit international, aux termes de laquelle la reconnaissance d'un État nouveau est l'acte libre par lequel un ou plusieurs États constatent l'existence sur un territoire

¹⁰⁶ James Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2^e éd. (Oxford, Oxford University Press, 2006), p. 62.

¹⁰⁷ *Deutsche Continental Gas-Gesellschaft v. Polish State* (1929), *International Law Reports*, vol. 5, p. 11.

déterminé d'une société humaine politiquement organisée, indépendante de tout autre État existant, capable d'observer les prescriptions du droit international et manifestent en conséquence leur volonté de la considérer comme membre de la communauté internationale¹⁰⁸, et l'avis n° 1 rendu le 29 novembre 1991 par la Commission d'arbitrage de la Conférence pour la paix en Yougoslavie, où celle-ci dit : « l'État est communément défini comme une collectivité qui se compose d'un territoire et d'une population soumis à un pouvoir politique organisé ; il se caractérise par la souveraineté »¹⁰⁹.

74. En particulier, des auteurs comme Patrick Daillier, Mathias Forteau, Nguyen Quoc Dinh et Alain Pellet considèrent que l'État n'est pas seulement une collectivité humaine dotée d'une population, d'un territoire et d'un pouvoir politique effectif, car d'autres collectivités autonomes peuvent présenter ces caractéristiques. Ce qui distingue l'État, c'est qu'il peut prétendre à une effectivité totale, tant sur le plan international que sur le plan national, tant qu'il a la souveraineté¹¹⁰.

75. La Convention de Montevideo ne traite pas de l'extinction ou de la disparition de l'État : comme indiqué dans la seconde note thématique, elle énonce le droit qu'a l'État de défendre son intégrité et son indépendance, ainsi que de pourvoir à sa conservation et à sa prospérité¹¹¹. Il faut donc éviter la prolifération et la reconnaissance prématurée des États, dans la mesure où, pour être créés ou constitués en tant que tels, comme sujets de droit international, ceux-ci doivent répondre aux critères ou exigences de l'article premier de la Convention de Montevideo indiqués plus haut. Cependant, une fois que les États existent, il existe une présomption de continuité en leur faveur, car il peut arriver qu'ils connaissent des changements fondamentaux quant à une ou plusieurs de ces exigences, ou même qu'ils ne possèdent plus un ou plusieurs des éléments en question, sans que l'on considère que l'État a cessé d'exister. Par ailleurs, lorsque, entre autres situations, l'État cesse d'exister complètement et définitivement et qu'un ou plusieurs autres États représentent à sa place au niveau international, conformément aux règles pertinentes du droit international, ce qui était son territoire, il y a succession d'États. À défaut de ce remplacement, il n'y a pas succession.

76. Un aspect central du traitement de la question est qu'il convient de faire la distinction entre, d'une part, les situations où s'appliquent les dispositions de l'article premier de la Convention de Montevideo, dans lesquelles les critères ou exigences de cette norme doivent être remplis pour que l'on puisse considérer que l'État existe en tant que tel, comme sujet de droit international – même si l'on a pu faire preuve de flexibilité à l'égard de certaines situations, comme celles de peuples sous administration coloniale exerçant leur droit à l'autodétermination, au cours des dernières décennies –, et, d'autre part, les situations où les États existent déjà clairement et, par conséquent, entretiennent des relations de diverses natures avec d'autres membres de la communauté internationale, y compris des relations diplomatiques, concluent des traités et sont membres d'organisations internationales, universelles ou régionales, et où ils peuvent ne plus posséder un des éléments énoncés à l'article premier de la Convention de Montevideo sans que l'on considère, dans la

¹⁰⁸ Institut de droit international, « Résolutions sur la reconnaissance des nouveaux États et des nouveaux gouvernements » (Bruxelles, avril 1936), consultable sur le site de l'Institut, à l'adresse https://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/1936_bruux_01_fr.pdf, p. 185 à 187.

¹⁰⁹ Maurizio Ragazzi, « Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: opinions on questions arising from the dissolution of Yugoslavia », *International Legal Materials*, vol. 31, n° 6 (novembre 1992), p. 1495.

¹¹⁰ Patrick Daillier *et al.*, *Droit international public*, 8^e éd. (L.G.D.J. Lextenso Éditions, 2009), p. 465.

¹¹¹ Convention sur les droits et devoirs des États (Montevideo, 26 décembre 1933), Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLXV, n° 3802, art. 3.

pratique, qu'ils ont cessé d'exister. Cette distinction revêt une importance particulière s'agissant des petits États insulaires ou des petits États insulaires en développement dont le domaine terrestre risque d'être partiellement ou totalement submergé ou de devenir inhabitable en raison de l'élévation du niveau de la mer due aux changements climatiques, phénomène de nature anthropique auquel ils ont peu, ou n'ont pas, contribué, et qui n'entendent pas, pas plus que leurs populations, mettre fin à leur condition étatique. Toute interprétation contraire conduirait à un résultat manifestement injuste et inéquitable qui, en outre, serait incompatible avec la certitude, la prévisibilité et la stabilité qui doivent être recherchées face à l'élévation du niveau de la mer causée par les changements climatiques et à ses effets.

77. À cet égard, les points de vue exprimés par certains États dans les communications adressées au Secrétariat sont très illustratifs. En effet, à titre d'exemple, il convient de mentionner ce qu'Antigua-et-Barbuda a soutenu dans la communication adressée à la Commission le 30 juin 2023 :

6. Il est arrivé à plusieurs reprises au cours de l'histoire que des États perdent un des éléments des critères de Montevideo et conservent néanmoins leur statut d'État. Nombre de ces exemples sont cités dans la seconde étude thématique.

[...]

10. En revanche, dans tous les cas où un État a perdu un ou plusieurs des éléments relevant des critères de Montevideo, il y a toujours eu, de la part de la communauté internationale, une forte présomption de continuité de l'État malgré la perte d'un ou de plusieurs de ces éléments.

[...]

12. Antigua-et-Barbuda estime que, pour des raisons de justice et d'équité, il est d'une importance capitale que le droit international soit appliqué de manière à ce que les États établis continuent d'exister. Dans le cas contraire, les États gravement touchés par l'élévation du niveau de la mer seraient traités de manière inéquitable et injuste et pâtiraient de manière disproportionnée de toute modification de leur condition étatique alors qu'ils n'ont contribué en rien ou presque à la crise climatique.

[...]

15. [...] Antigua-et-Barbuda ne s'oppose pas à ce que l'article premier de la Convention soit reconnu comme une expression exacte du droit international coutumier. Il est admis que les critères de Montevideo sont l'expression du droit existant et de ses principes et qu'ils s'appliquent donc non pas aux seuls signataires, mais à tous les sujets de droit international dans leur ensemble.

[...]

16. Bien que l'application de cette disposition soit universelle, l'interprétation commune de ces critères de Montevideo a toujours été qu'ils s'appliquent à la création de l'État¹¹².

78. À cet égard, il convient de noter que la Nouvelle-Zélande, dans la communication qu'elle a envoyée à la Commission le 30 juin 2023, dit ce qui suit :

La Nouvelle-Zélande pense, comme les auteurs de la seconde note thématique, qu'il existe une forte présomption de continuité de la condition étatique et qu'il s'agit d'un principe juridique d'une grande pertinence pour les États dont le territoire pourrait être couvert par les eaux ou devenir inhabitable en raison de

¹¹² Communication soumise par Antigua-et-Barbuda.

l'élévation du niveau de la mer. En outre, elle estime que le droit international est muet sur la disparition de la condition étatique dans le contexte de cette élévation. La seconde note thématique et les exemples de pratique des États qui y sont présentés montrent la souplesse du droit international en ce qui concerne la continuité du statut d'État¹¹³.

79. Pour sa part, dans la communication n° 4, en date du 1^{er} août 2023, qu'il a adressée à la Commission, le Forum des îles du Pacifique a souligné ce qui suit :

Il n'y a pas de précédent d'États ayant cessé d'exister en raison de la submersion de leur territoire terrestre. Les critères de la Convention de Montevideo ont trait aux conditions de création d'un État, pas aux conditions de maintien d'un État. Le droit international ne dit rien quant à la disparition d'un État du fait de l'élévation du niveau de la mer causée par les changements climatiques¹¹⁴.

80. Le Royaume des Pays-Bas et la Principauté du Liechtenstein abondent eux aussi dans ce sens. À l'annexe I de leur note verbale du 17 octobre 2023, les Pays-Bas font la déclaration ci-après :

[...] il ressort de la pratique des États que les critères relatifs à la condition étatique ne sont pas appliqués de la même manière selon qu'il s'agit de création d'un État ou de continuité ou d'extinction d'un État. Cette pratique montre qu'il existe une forte présomption en faveur de la continuité de la condition étatique, même lorsqu'un ou plusieurs critères ne sont plus remplis. [...] En ce qui concerne les différences entre la création d'un État et la continuité d'un État, il convient également de noter que la rigueur relative de l'application des critères à remplir pour être considéré comme un État dans le cas de la création d'un État est indissolublement liée à l'interdiction de la reconnaissance prématurée. Lorsqu'une entité territoriale est créée sur le territoire d'un autre État, la reconnaissance prématurée peut donner lieu à une violation des principes de non-intervention et d'intégrité territoriale. Cette interdiction et ces conséquences juridiques ne s'appliquent pas aux cas où une entité continue d'être reconnue comme un État alors qu'un ou plusieurs des critères de la condition étatique ne sont plus remplis¹¹⁵.

81. Pour sa part, dans la communication qu'il a adressée à la Commission le 12 octobre 2021, le Liechtenstein dit :

[...] dans la pratique, il existe une forte présomption de continuité d'un État établi, y compris de ses droits et obligations au regard du droit international, au détriment de l'extinction [...] Tous les aspects de la souveraineté de l'État, au niveau national et international, y compris celle découlant de la qualité de membre d'organisations internationales, ainsi que de la défense des droits civils et politiques et des droits économiques et sociaux en tant qu'expressions de l'autodétermination, devraient entrer en ligne de compte, dans les débats sur la condition étatique dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer. Le Liechtenstein estime qu'il faut reconnaître la nature nouvelle du problème que crée l'élévation du niveau de la mer et souligne que, même en cas d'inondation du territoire, le peuple d'un État continue d'exister et conserve son droit à l'autodétermination, ce dont le maintien de la condition étatique est une expression. Il convient de noter à cet égard que l'élévation du niveau de la mer

¹¹³ Communication soumise par la Nouvelle-Zélande.

¹¹⁴ Communication n° 4 soumise par le Forum des îles du Pacifique (voir *supra* la note 105).

¹¹⁵ Communication sur les sous-sujets de la condition étatique et de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer soumise par le Royaume des Pays-Bas.

est principalement due à l'activité humaine, à laquelle les États les plus immédiatement touchés contribuent dans une mesure limitée.¹¹⁶

82. Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a une position différente. Dans le document joint à sa note du 30 juin 2023, il soutient ce qui suit :

En ce qui concerne la reconnaissance de la condition étatique, la pratique générale du Royaume-Uni consiste à examiner si un État possède, et semble susceptible de continuer à posséder, un territoire clairement défini et une population, un gouvernement capable d'exercer par lui-même un contrôle effectif sur ce territoire, et de l'indépendance dans ses relations extérieures.¹¹⁷

83. Dans la communication qu'elle a adressée à la Commission le 30 juin 2023, l'Allemagne a exprimé une position intermédiaire, plus souple :

D'une manière générale, si un État perd irrévocablement un des trois éléments fondamentaux constitutifs de la condition étatique en droit international, à savoir un territoire, une population permanente et un gouvernement effectif, on est raisonnablement fondé à supposer que, juridiquement, il devrait cesser d'exister. Cependant, il existe, dans l'histoire, des exemples qui montrent que les réalités géopolitiques et la reconnaissance par la communauté internationale sont importantes s'agissant du maintien de la condition étatique, de la succession d'États ou du maintien de la personnalité juridique internationale, même lorsque l'État est privé du contrôle sur un territoire donné. Toute série de solutions viables fondées sur le droit international peuvent donc être envisagées pour préserver la personnalité juridique internationale des États insulaires qui risquent d'être submergés ou de devenir inhabitables. Certains des pays les plus vulnérables, qui prévoient de perdre une part importante de leur territoire au cours de ce siècle, réfléchissent actuellement à des approches innovantes.¹¹⁸

84. De leur côté, dans la communication qu'ils ont envoyée à la Commission le 20 juillet 2023, les États-Unis d'Amérique ont fait la déclaration suivante :

Les États-Unis prennent note des éléments requis, tels qu'énoncés dans la Convention de Montevideo sur les droits et devoirs des États, pour qu'un État soit considéré comme tel : a) population permanente ; b) territoire déterminé ; c) Gouvernement ; d) capacité d'entrer en relations avec les autres États. La continuité de la condition étatique dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer soulève des questions complexes liées à des aspects fondamentaux du droit international. Étant donné l'absence de pratique des États dans les domaines concernés, il est difficile de tirer des conclusions définitives quant à l'évolution possible du droit international. Les États-Unis sont déterminés à collaborer avec d'autres pays pour répondre aux questions juridiques relatives à la condition étatique à mesure qu'elles se poseront.¹¹⁹

85. Toutefois, le 25 septembre 2023, les États-Unis ont précisé, à propos de la condition étatique et de l'élévation du niveau de la mer :

L'élévation du niveau de la mer menace l'existence même de certains États, en particulier les États insulaires de basse altitude situés dans l'océan Pacifique. Aujourd'hui, le Président a annoncé que les États-Unis considéraient que l'élévation du niveau de la mer provoquée par les changements climatiques dus

¹¹⁶ Communication soumise par le Liechtenstein à la Commission à sa 73^e session, disponible à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/sessions/73/pdfs/english/slr_liechtenstein.pdf.

¹¹⁷ Communication soumise par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

¹¹⁸ Communication soumise par l'Allemagne.

¹¹⁹ Communication soumise par les États-Unis d'Amérique.

à l'activité humaine ne devait amener aucun pays à perdre sa qualité d'État ou de membre de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées ou d'autres organisations internationales. Les États-Unis sont résolus à travailler avec ces États et d'autres sur les questions relatives à l'élévation du niveau de la mer due à l'activité humaine et sur la condition étatique afin de promouvoir la réalisation de ces objectifs.¹²⁰

86. En conclusion, au-delà des positions légitimes exprimées par chaque État, on peut affirmer que les éléments énoncés à l'article premier de la Convention de Montevideo ont fondamentalement trait à la création ou à la constitution d'un État en tant que sujet de droit international, tandis que, s'agissant des situations qui peuvent survenir par la suite, c'est le principe de la continuité de la condition étatique qui est en jeu. Cette affirmation est encore plus vraie en ce qui concerne les situations découlant d'un phénomène tel que l'élévation du niveau de la mer, qui trouvent leur origine dans des comportements humains sans lien avec la conduite ou la volonté des États les plus directement touchés ou vulnérables, États dont la condition étatique et la personnalité juridique internationale doivent faire l'objet d'une forte présomption de continuité.

87. La Déclaration sur la continuité étatique et la protection des personnes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques adoptée par les dirigeants des États, pays et territoires membres du Forum des îles du Pacifique le 9 novembre 2023 est particulièrement pertinente à cet égard. Il est ainsi reconnu au paragraphe 8 de ce texte qu'en droit international, il est généralement présumé que l'État, une fois établi, continue d'exister et perdure, conservant son statut et son effectivité, et que le droit international ne prévoit pas la perte de la condition étatique dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques. Dans le même ordre d'idées, les dirigeants du Forum affirment que le droit international va dans le sens d'une présomption de continuité de la condition étatique et n'envisage pas la perte de cette condition dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer causée par les changements climatiques¹²¹.

B. Cas de figures possibles en matière de condition étatique dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer et droit de l'État à pourvoir à sa conservation

88. L'élévation du niveau de la mer est un phénomène mondial multidimensionnel qui, comme indiqué dans la seconde note thématique, touche différemment les diverses régions du monde. Ce phénomène, ainsi que les changements climatiques, menacent l'existence même des États de faible altitude, des petits États insulaires et des petits États insulaires en développement (en particulier dans l'océan Pacifique et l'océan Indien), qui en subissent les effets de manière disproportionnée et sont particulièrement éprouvés, comme c'est le cas des Îles Marshall, de Kiribati, des Maldives, de Nauru, des Palaos, des Tuvalu et de Vanuatu.

89. Il est donc essentiel de s'intéresser en particulier au droit de l'État concerné de préserver son existence en prenant diverses mesures pour garantir : a) le maintien de son territoire, compris comme une unité placée sous sa souveraineté et les droits souverains attachés à son domaine terrestre et à son territoire maritime, lui-même

¹²⁰ La Maison Blanche, « Fact sheet: Enhancing the U.S.-Pacific Islands Partnership », 25 septembre 2023, disponible à l'adresse suivante : <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/25/fact-sheet-enhancing-the-u-s-pacific-islands-partnership/>.

¹²¹ Déclaration de 2023 sur la continuité étatique et la protection des personnes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques. Le Forum des îles du Pacifique a présenté le texte de cette déclaration dans la communication n° 5 (voir *supra* la note 105).

composé des espaces maritimes ou zones relevant de sa juridiction ; b) la conservation et l'utilisation durable des ressources naturelles que renferme ce territoire, de même que la préservation de la biodiversité et des écosystèmes, prenant soin, ainsi, de sa population tout en ayant à l'esprit les générations futures.

90. Tout ce qui précède a un lien avec la continuité de la condition étatique. Il faut donc prêter une attention particulière à la sécurité, la stabilité, la certitude et la prévisibilité sur lesquelles cette condition se fonde, ainsi qu'aux considérations d'équité et de justice qui la sous-tendent. L'accent doit également être mis sur l'applicabilité des principes d'autodétermination, de protection de l'intégrité territoriale de l'État, d'égalité souveraine des États, de souveraineté permanente des États sur leurs ressources naturelles, de maintien de la paix et de la sécurité internationales et de stabilité des relations internationales, comme l'ont souligné la Nouvelle-Zélande dans la communication qu'elle a adressée à la Commission le 30 juin 2023 et les dirigeants du Forum des îles du Pacifique dans la déclaration faite le 9 novembre 2023, toutes deux déjà citées¹²².

91. Les États membres du Forum des îles du Pacifique, par exemple, ont insisté sur le caractère primordial de la condition étatique et fait remarquer, dans la communication n° 4 adressée à la Commission le 1^{er} août 2023, qu'il n'était pas fortuit que des formules telles que « Pacifique bleu », « Continent du Pacifique bleu » ou « mouvement du Pacifique bleu » soient de plus en plus employées, montrant à quel point il importait, pour les États du Pacifique, de conserver tant leur territoire terrestre que leurs zones maritimes¹²³. Cette conservation est d'autant plus importante qu'il s'agit d'États, de pays et de territoires dont le domaine terrestre est réduit mais qui ont sous leur juridiction de vastes espaces maritimes¹²⁴.

92. Dans ce contexte, il importe particulièrement de souligner que, comme indiqué dans la première note thématique et la note qui la complète, élaborées par les Coprésidents du Groupe d'étude, Bogdan Aurescu et Nilufer Oral, ainsi que dans des instruments tels que les déclarations faites en 2021 par les dirigeants du Forum des îles du Pacifique¹²⁵ et de l'Alliance des petits États insulaires¹²⁶, les États et pays peuvent conserver leurs zones maritimes, telles qu'elles ont été établies et notifiées au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, ainsi que les droits et titres y afférents, sans que ceux-ci ne soient limités ou réduits du fait des changements physiques dus à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques. Comme expliqué antérieurement, il ne serait pas

¹²² Communication soumise par la Nouvelle-Zélande, et Déclaration de 2023 du Forum des îles du Pacifique (voir *supra* la note 121). Voir aussi les documents suivants : au sujet de l'autodétermination, la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, en date du 24 octobre 1970 ; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 999, n° 14668 ; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 993, n° 14531 ; au sujet de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, la résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1962.

¹²³ Communication n° 4 soumise par le Forum des îles du Pacifique (voir *supra* la note 114).

¹²⁴ Voir la communication soumise par le Liechtenstein et Géraldine Giraudeau, « Pacific Islands in the face of sea level rise: some reflections from an international law perspective », *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 38, 2022, p. 425 à 454.

¹²⁵ Forum des îles du Pacifique, Déclaration sur la préservation des zones maritimes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques (2021), disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://www.forumsec.org/wp-content/uploads/2021/08/Declaration-on-Preserving-Maritime.pdf>.

¹²⁶ Déclaration des dirigeants de l'Alliance des petits États insulaires (2021), disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://www.aosis.org/addressing-climate-related-risks-to-international-peace-and-security/>.

nécessaire de modifier les règles conventionnelles ou coutumières existantes en la matière.

93. En ce qui concerne les aspects liés à la condition étatique, et compte tenu de la nature progressive du phénomène de l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques, deux situations ou cas de figure différents peuvent se présenter : a) le domaine terrestre des États concernés subit les effets de l'érosion, de la salinisation et d'une submersion partielle, et, bien qu'il ne soit pas entièrement recouvert par les eaux, devient inhabitable en raison de l'insuffisance de l'approvisionnement en eau de la population, pour la consommation directe de celle-ci comme pour ses activités économiques, ce qui entraîne le déplacement de cette population vers d'autres lieux du territoire ou d'autres États ou pays ; b) le domaine terrestre de l'État concerné est entièrement submergé.

94. Pour réduire l'impact de l'élévation du niveau de la mer, les États ou pays côtiers prennent aujourd'hui un certain nombre de mesures, dont l'installation ou le renforcement de digues et de barrières ou de défenses côtières et la construction d'îles artificielles dans les espaces maritimes relevant de leur juridiction, où une partie de leur population peut s'installer, comme à Hulhumalé, près de Malé, capitale des Maldives. Toutefois, ces mesures sont très coûteuses et nécessitent des capacités techniques, logistiques et humaines que les États ou pays côtiers ne possèdent pas toujours, en particulier les petits États insulaires en développement¹²⁷.

95. S'agissant des mesures à prendre à l'avenir, il faut dépasser le court terme et évaluer ces mesures du point de vue de leur impact sur l'environnement, car elles pourraient se révéler contreproductives en accélérant l'érosion et la salinisation des surfaces terrestres, en jouant sur la sédimentation naturelle, en compromettant, le cas échéant, la durabilité des récifs coralliens, en favorisant l'installation massive de personnes et d'activités économiques dans des zones côtières sensibles et en nuisant à d'autres États voisins également touchés par le phénomène¹²⁸.

96. La coopération internationale est alors essentielle, permettant de fournir une assistance technique ou logistique, des ressources humaines qualifiées ou une aide financière aux États particulièrement touchés et qui ne disposeraient pas de capacités suffisantes et d'envisager, en fonction des particularités de chaque cas, de combiner l'installation ou le renforcement de barrières côtières ou d'îles artificielles à des moyens naturels, tels que la création de mangroves, qui sont plus durables sur le plan environnemental, ou à d'autres mesures, comme le transfert dans d'autres lieux des personnes touchées, si cela se révélait nécessaire en raison des difficultés croissantes et de l'impossibilité de mener des activités économiques dans certaines zones côtières ou d'y disposer de ressources en eau suffisantes pour la vie humaine. En ce qui concerne ce dernier point, il pourrait aussi être envisagé d'installer des usines de dessalement afin de traiter l'eau de mer, grâce à la coopération internationale et en

¹²⁷ Voir Emma Allen, « Climate change and disappearing island States: pursuing remedial territory », *Brill Open Law*, 2018, p. 5 et 6 ; Clive Schofield et David Freestone, « Archipelagic Atoll States and Sea Level Rise », dans James Kraska *et al.* (dir. publ.), *Peaceful Maritime Engagement in East Asia and the Pacific Region* (Leiden, Brill Nijhoff, 2022), p. 96 et 97 ; Anemoon Soete, *The International Legal Personality of Island States Permanently Submerged due to Climate Change Effects* (Maklu, Anvers-Apeldoorn, 2021), p. 149 à 156 ; Roberto Virzo, « Sea-level rise and state of necessity: maintaining current baselines and outer limits of national maritime zones », *The Italian Review of International and Comparative Law*, vol. 2, n° 1 (2022), p. 45 ; communication n° 3 soumise par le Forum des îles du Pacifique, 31 décembre 2021, disponible en anglais à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/sessions/73/pdfs/english/slr_pif.pdf.

¹²⁸ Voir Allen, « Climate Change » (voir *supra* la note 127), p. 5 à 7.

tirant parti des progrès technologiques, afin que cette eau puisse être utilisée pour la consommation humaine et animale, ainsi que pour des activités économiques¹²⁹.

97. Face à l'élévation du niveau de la mer, il est essentiel que la communauté internationale réagisse par une coopération internationale en faveur des États les plus touchés, en s'attachant en particulier à trouver des formules durables et viables qui dépassent le court terme et qui soient en outre respectueuses des droits individuels, en particulier du droit à l'autodétermination des populations concernées. À cette fin, il convient d'envisager la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux entre les États et pays les plus directement touchés et d'autres États, ou l'adoption

¹²⁹ Voir Allen, « Climate Change » (voir *supra* la note 127) ; Eyal Benvenisti et Moshe Hirsch (dir. publ.), *The Impact of International Law on International Cooperation: Theoretical Perspectives* (Cambridge et New York, Cambridge University Press, 2004) ; Michael Gagain, « Climate change, sea level rise, and artificial islands: saving the Maldives' statehood and maritime claims through the "Constitution of the Oceans" », *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 23, n° 1 (2012), p. 79 à 120 ; Patricia Galvão Teles, Claire Duval et Victor Tozetto da Veiga, « International cooperation and the protection of persons affected by sea-level rise: drawing the contours of the duties of non-affected States », *Yearbook of International Disaster Law Online*, vol. 3, n° 1 (2022), p. 213 à 237 ; Michael Gerrard et Gregory E. Wannier (dir. publ.), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate* (Cambridge, Cambridge University Press, 2013) ; Elfriede Hermann et Wolfgang Kempf, « Climate change and the imagining of migration: emerging discourses on Kiribati's land purchase in Fiji », *The Contemporary Pacific*, vol. 29, n° 2 (2017), p. 231 à 263 ; Geronimo Gussmann et Jochen Hinkel, « What drives relocation policies in the Maldives? », *Climatic Change*, Springer, vol. 163, n° 2 (2020), p. 931 à 951 ; Karl Loewenstein, « Sovereignty and International Co-operation », *The American Journal of International Law*, vol. 48, n° 2 (1954), p. 222 à 244 ; Michael Oppenheimer *et al.*, « Sea Level Rise and Implications for Low-Lying Islands, Coasts and Communities », *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* (Cambridge et New York, Cambridge University Press, 2019), p. 321 à 445, disponible à l'adresse suivante : <https://doi.org/10.1017/9781009157964.006> ; Kya Raina Lal, « Legal measures to address the impacts of climate change-induced sea level rise on Pacific statehood, sovereignty and exclusive economic zones », *Te Mata Koi: Auckland University Law Review*, vol. 23 (2017), p. 235 à 268 ; Alejandra Torres Camprubí, *Statehood under water: Challenges of sea-level rise to the continuity of Pacific Island States* (Leiden, Brill Nijhoff, 2016) ; Max Valverde Soto, « Principios generales del derecho ambiental internacional », *ILSA Journal of International and Comparative Law*, vol. 3, n° 1 (1997), disponible à l'adresse suivante : <https://nsuworks.nova.edu/ilsajournal/vol3/iss1/19> ; « Improving Coastal Protection », *World Ocean Review 5: Coasts*, chap. 4 (Hambourg, maribus gGmbH, 2017), disponible à l'adresse suivante : https://worldoceanreview.com/wp-content/downloads/wor5/WOR5_en_chapter_4.pdf ; Omair Ahmad et Anum Farhan, « Building a climate resilient future for coastal South Asia », *Cascades*, 22 décembre 2022, disponible à l'adresse suivante : <https://www.cascades.eu/publication/building-a-climate-resilient-future-for-coastal-south-asia/> ; Zinta Zommers, « Addressing climate risks in small island States – Opportunities for action », *SDG Knowledge Hub*, 22 juin 2022, disponible à l'adresse suivante : <https://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/addressing-climate-risks-in-small-island-states-opportunities-for-action/> ; Sanjay Srivastava et Sudip Ranjan Basu, « Vanuatu twin cyclones underscore Pacific's vulnerability to climate risks », *SDG Knowledge Hub*, 15 mars 2023, disponible à l'adresse suivante : <https://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/vanuatu-twin-cyclones-underscore-pacific-vulnerability-to-climate-risks/> ; « REFMAR Days advance international cooperation on sea-level observation », *SDG Knowledge Hub*, 10 février 2016, disponible à l'adresse suivante : <https://sdg.iisd.org/news/refmar-days-advance-international-cooperation-on-sea-level-observation/> ; « Kiribati and China to develop former climate-refuge land in Fiji », *The Guardian*, 23 février 2021, disponible à l'adresse suivante : <https://www.theguardian.com/world/2021/feb/24/kiribati-and-china-to-develop-former-climate-refuge-land-in-fiji> ; « Besieged by the rising tides of climate change, Kiribati buys land in Fiji », *The Guardian*, 1er Juillet 2014, disponible à l'adresse suivante : <https://www.theguardian.com/environment/2014/jul/01/kiribati-climate-change-fiji-vanua-levu> ; Shiwen Yap, « Floating infrastructure critical to Asian climate change adaptation », *LinkedIn*, 15 avril 2021, disponible à l'adresse suivante : <https://www.linkedin.com/pulse/floating-infrastructure-critical-asian-climate-change-shiwen-yap>.

d'instruments dans le cadre d'organisations internationales régionales ou universelles, en particulier dans celui du système des Nations Unies. Il serait très utile de concevoir ou de développer des formules, comme la constitution de fonds qui permettent de financer la mise en œuvre de certaines des mesures mentionnées, ainsi que de promouvoir résolument la coopération technique et logistique et la mise à disposition de ressources humaines qualifiées, de même que l'échange de connaissances et de données d'expérience susceptibles d'aider à faire face, dans différents pays et différentes réalités, à un phénomène qui, par sa nature et ses caractéristiques, revêt incontestablement un caractère mondial.

98. À cet égard, il convient de mentionner, parmi les autres contributions utiles reçues, la communication en date du 30 juin 2023 adressée par l'Allemagne à la Commission, notamment l'accent qui y est mis sur le principe de précaution à exercer lors de l'évaluation des mesures à prendre et sur la prise en considération des savoirs traditionnels et des peuples autochtones dans les dispositifs de conservation et d'adaptation des écosystèmes¹³⁰, ainsi que les communications du Royaume des Pays-Bas et de la Nouvelle-Zélande, datées du 30 juin 2023¹³¹ et du 17 octobre 2023, respectivement.

99. À l'instar des auteurs de la seconde note thématique, la Nouvelle-Zélande pense que les États dont le territoire pourrait être submergé ou rendu inhabitable par l'élévation du niveau de la mer ont le droit de pourvoir à leur conservation, et que la coopération internationale sera particulièrement importante¹³².

C. Options envisageables pour le traitement du phénomène au regard de la condition étatique

100. S'agissant du traitement de l'élévation du niveau de la mer au regard de la condition étatique, il convient de citer le Secrétaire général de l'ONU, António Guterres, qui, lors du premier débat public du Conseil de sécurité sur l'impact de l'élévation du niveau de la mer sur la paix et la sécurité internationales tenu le 14 février 2023, a souligné que l'ampleur des répercussions du phénomène sur les plans juridique et des droits de l'homme exigeait des solutions juridiques et pratiques innovantes. À cet égard, le Secrétaire général a appelé l'attention sur les solutions proposées par la Commission du droit international en 2022, notamment la continuité de la condition étatique, malgré la perte de territoire, par l'attribution de portions de territoire à un État touché ou la création de confédérations d'États¹³³.

101. Comme indiqué dans la seconde note thématique, il est essentiel de partir du principe qu'il existe une forte présomption de continuité de l'État et que, dans tous les cas, le droit à l'autodétermination des populations des États et pays directement touchés sera respecté, étant entendu que ce droit ne s'éteint pas à la fin d'une situation coloniale : il est maintenu, eu égard à l'unité et à l'intégrité territoriale de l'État concerné, lorsque, par exemple, les peuples autochtones ont les moyens de s'organiser et de gérer leurs affaires internes et locales, comme prévu dans des instruments tels que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones,

¹³⁰ Communication soumise par l'Allemagne.

¹³¹ Communication soumise par les Pays-Bas.

¹³² Communication soumise par la Nouvelle-Zélande.

¹³³ Voir « Climate change-induced sea-level rise direct threat to millions around world, Secretary-General tells Security Council », 9260^e séance du Conseil de sécurité, 14 février 2023, SC/15199.

de 2007¹³⁴, et la Déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones, de 2016¹³⁵.

102. En ce qui concerne la condition étatique et les différentes formules, ou solutions pratiques, qui peuvent être proposées ou finir par se concrétiser, il n'y a pas de réponse unique. Il existe plusieurs options, fondées sur le droit international, qui, en fonction des caractéristiques ou des circonstances de chaque cas, pourraient être appliquées aux États et pays directement touchés dont la surface terrestre serait progressivement couverte par les eaux et deviendrait inhabitable, avant d'être totalement submergée. Ces formules pourraient être intégrées dans des accords bilatéraux ou multilatéraux que les États touchés concluraient avec d'autres États ou des organisations internationales, étant entendu que, si les options envisagées engageaient dans des actions la population des États ou pays touchés, c'est-à-dire dépassaient la sphère individuelle, il faudrait consulter ces populations, en vue de préserver leur droit à l'autodétermination et, ce faisant, faire en sorte que les aspects centraux ou substantiels de leur identité soient respectés¹³⁶.

103. Tant que la surface terrestre n'est pas entièrement recouverte par les eaux, et sur la base de la présomption de continuité de l'État, celui-ci conservant sa souveraineté et ses droits souverains sur son territoire en tant qu'unité formée de la surface terrestre non submergée et de la surface terrestre déjà submergée (qui n'a pas pour autant cessé d'exister ou de faire partie du territoire) ainsi que des espaces maritimes relevant de la juridiction de l'État en question, le Gouvernement de l'État, ou du moins certains de ses principaux organes ou institutions, pourrait – comme cela a été suggéré pour l'île de Banaba, où se trouve le point le plus élevé du territoire kiribatien – s'installer ou fonctionner dans un lieu du territoire terrestre non couvert par les eaux, où, en outre, pourrait demeurer symboliquement une partie de la population, aussi réduite soit-elle¹³⁷. Concrètement, on considérerait comme la population de l'État directement touché celle qui pourrait continuer de résider en quelque lieu du territoire de cet État, ainsi que les personnes qui en auraient la nationalité mais qui se trouveraient physiquement sur le territoire d'un autre État ou pays¹³⁸.

104. Dans ce cas de figure, et comme le pensent les auteurs qui estiment que les zones terrestres relevant de la souveraineté d'un État peuvent devenir inhabitables avant d'être complètement submergées, en raison de l'érosion, de la salinisation et de la difficulté à obtenir un approvisionnement suffisant en eau propre à la consommation humaine, et que, comme cela se produit déjà, un nombre considérable de nationaux d'États particulièrement touchés pourraient migrer et s'installer dans d'autres États, pays ou territoires, il faudrait également réfléchir à des formules pratiques qui préservent le statut des nationaux de l'État d'origine et la possibilité d'acquérir une

¹³⁴ Résolution 61/295 de l'Assemblée générale, en date du 13 septembre 2007, annexe.

¹³⁵ Déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones, adoptée par l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains le 14 juin 2016, disponible à l'adresse suivante : https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_FRA.pdf.

¹³⁶ Communication soumise par le Liechtenstein. Voir Nathan Jon Ross, « Low-lying States, climate change-induced relocation, and the collective right to self-determination », thèse présentée en 2019 à l'université Victoria de Wellington ; Soete, « The international legal personality » (voir *supra* la note 127), p. 27 à 56, 85, 88, 89 et 169 à 200.

¹³⁷ Hermann et Kempf, « Climate Change » (voir *supra* la note 129), p. 243.

¹³⁸ Voir Michelle Foster *et al.*, « The future of nationality in the Pacific: preventing statelessness and nationality loss in the context of climate change » (UNSW, Kaldor Centre for International Refugee Law, Peter McMullin Centre on Statelessness, Université de Melbourne et University of Technology de Sydney, mai 2022), disponible à l'adresse suivante : https://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0010/4119481/The-Future-of-Nationality-in-the-Pacific_May2022.pdf.

deuxième nationalité (celle de l'État de résidence) ou une citoyenneté commune aux deux États ou à un groupe d'États¹³⁹.

105. En ce qui concerne les liens avec l'État d'origine particulièrement touché, cet État pourrait renforcer ses postes consulaires dans les pays où se trouverait le plus grand nombre de ses nationaux. Toutefois, s'il ne disposait que d'un petit réseau de postes consulaires qu'il n'était pas en mesure d'étendre, il pourrait demander à un autre État, après en avoir informé l'État de résidence et à condition que ce dernier ne s'y oppose pas, d'exercer certaines fonctions consulaires en son nom, conformément à l'article 8 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, de 1963¹⁴⁰.

106. L'État d'origine pourrait également renforcer sa capacité de fournir des services et de répondre efficacement aux besoins de ses nationaux dans différentes régions du monde, notamment en mettant en place des plateformes virtuelles pour la délivrance ou le renouvellement de divers types de documents. À cet égard, il convient de mentionner l'initiative « Future Now Project », lancée par Tuvalu pour créer une « nation numérique » au cas où son domaine terrestre serait entièrement submergé¹⁴¹.

107. Par ailleurs, il pourrait être envisagé d'adapter la législation des États, comme celle de certains États du Pacifique, pour permettre à leurs nationaux d'acquérir une autre nationalité, comme celle de l'État de résidence, sans perdre leur nationalité d'origine, surtout si les deux États ont des liens étroits ou appartiennent à la même région¹⁴². Jane McAdam donne un exemple dont, sans extrapoler, il serait intéressant de tenir compte. Il s'agit du cas des habitants de Banaba (île qui appartient actuellement à Kiribati), qui avaient été transférés sur l'île de Rabi (Fidji) pour l'exploitation minière de phosphates et dont les descendants continuent à vivre sur cette dernière tout en jouissant d'une série de droits que leur reconnaît le système juridique kiribatien et peuvent désormais avoir la nationalité des deux États, car la loi fidjienne en la matière a été modifiée pour admettre, entre autres, cette possibilité¹⁴³.

108. De même, dans l'hypothèse où, par exemple, où il serait possible de constituer une confédération regroupant certains États particulièrement vulnérables face à l'élévation du niveau de la mer et d'autres États d'une même région, comme celle du Pacifique, on pourrait concevoir un modèle inspiré *mutatis mutandis* de celui de l'Union européenne, dans lequel les nationaux de chaque État membre de la confédération deviendraient en plus citoyens de celle-ci, cette citoyenneté étant une catégorie juridique commune ou un statut juridique commun. En tant que nationaux d'un des États membres de la confédération, les titulaires de cette citoyenneté pourraient se déplacer librement dans l'ensemble de ces États et bénéficier de l'assistance et de la protection des missions diplomatiques ou des postes consulaires

¹³⁹ Voir Philippe Boncour et Bruce Burson, « Climate change and migration in the South Pacific region: policy perspective », *Policy Quarterly*, vol. 5, n° 4 (2009), p. 13 à 20 ; Jane McAdam, « “Disappearing States”, statelessness and the boundaries of international law », dans Jane McAdam (dir. publ.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives* (Oxford et Portland, Hart Publishing, 2010), p. 105 à 129 ; Sema Oliver, « A new challenge to international law: the disappearance of the entire territory of a State », *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 16, n° 2 (2009), p. 209 à 243.

¹⁴⁰ Convention de Vienne sur les relations consulaires, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 596, n° 8638, art. 8.

¹⁴¹ Communication n° 3 soumise par le Forum des îles du Pacifique (voir *supra* la note 127). Jean-Baptiste Dudant, « Contre vents et marées : les Tuvalu et la disparition annoncée des petits États insulaires », dans Sandrine Maljean-Dubois et Jacqueline Peel (dir. publ.), *Climate Change and the Testing of International Law / Le droit international au défi des changements climatiques* (Leiden, Brill Nijhoff, 2023), p. 547 à 572.

¹⁴² Voir Foster *et al.*, « The future of nationality », (voir *supra* la note 138).

¹⁴³ Voir Jane McAdam, « Under two jurisdictions: immigration, citizenship, and self-governance in cross-border community relocations », *Law and History Review*, vol. 34, n° 2 (2016), p. 281 à 333.

de l'un ou l'autre des États membres de la confédération dans les États qui n'en seraient pas membres, à condition que l'État dont ils seraient des nationaux n'ait pas de représentation dans l'État non membre de la confédération où cette assistance ou cette protection serait requise.

109. Lorsque l'on aborde les questions relatives à la condition étatique du point de vue de l'élévation du niveau de la mer, il est fondamental d'insister sur la présomption de continuité de l'État directement touché par ce phénomène et sur le respect de l'autodétermination des populations des États ou pays concernés, ainsi que de souligner qu'il importe de préserver la souveraineté et les droits souverains des États sur leur territoire, en considérant comme une unité la surface terrestre qui n'aurait pas été couverte par les eaux, celle qui serait submergée en raison du phénomène (qui n'aurait pas pour autant cessé d'exister ou d'être placée sous la souveraineté de l'État considéré) et les espaces maritimes relevant de la juridiction dudit État. Ces derniers espaces, ainsi que les droits attachés aux ressources qu'ils renferment, doivent être maintenus sans limitation ni réduction du fait de changements physiques dus à un phénomène anthropique résultant des changements climatiques¹⁴⁴.

110. Il s'agit non pas d'octroyer de nouveaux droits aux États touchés par l'élévation du niveau de la mer, ce qui pourrait compromettre ou restreindre ceux d'autres États, mais de veiller à la préservation de ceux qu'ils tirent légitimement du droit international, notamment les droits relatifs à leurs ressources naturelles, biologiques et non biologiques, ainsi qu'à l'exploitation et à l'utilisation durables de ces ressources dans l'intérêt des générations actuelles et futures de leur population. La non-préservation de ces droits, outre qu'elle ferait peser de graves menaces sur la paix et la sécurité internationales, créerait des situations manifestement injustes et inéquitables, de même qu'arbitraires et imprévisibles, parce que contraires à la sécurité juridique et aux droits valablement acquis, notamment si les espaces maritimes relevant de la juridiction des États concernés étaient diminués ou réduits et si, en cas de submersion totale du domaine terrestre de ces États, on présumait que ceux-ci avaient cessé d'exister et perdu leurs espaces maritimes et les ressources s'y trouvant, leurs nationaux étant réduits au statut d'apatrides, sauf les personnes qui auraient acquis ou pourraient acquérir la nationalité d'un autre État, comme un État de résidence.

111. De même, afin de garantir que les nationaux d'un État touché par l'élévation du niveau de la mer résidant dans d'autres États ou pays conservent leur statut de nationaux du premier État – à condition que la législation applicable le permette – tout en bénéficiant d'une assistance ou d'une protection adéquates et d'un bon accès à certains services de base et à la documentation que devraient leur fournir cet État, il faudrait renforcer les services consulaires dans les pays où se trouverait le plus grand nombre de migrants de cette origine, obtenir éventuellement la coopération d'un État ami pour l'exercice de certaines fonctions consulaires, et mettre en place des plateformes numériques qui relient l'État en question à ses nationaux dispersés dans le monde. Cela n'exclut pas que, moyennant la modification des législations nationales ou la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux entre l'État plus directement touché par le phénomène et d'autres États, les nationaux du premier se voient offrir la possibilité d'acquérir la nationalité de l'un ou l'autre des seconds sans perdre leur nationalité d'origine. Il n'est pas non plus exclu que, en vertu d'un accord plus large conclu dans le cadre, par exemple, d'une confédération constituée de ces États, les nationaux de chacun d'eux puissent avoir une citoyenneté commune, qui ne remplacerait pas la nationalité d'origine mais qui pourrait offrir à ceux qui la posséderaient un certain nombre d'avantages supplémentaires, parmi lesquels la

¹⁴⁴ Voir Déclaration de 2023 du Forum des îles du Pacifique (voir *supra* la note 121).

possibilité de bénéficier d'une assistance ou d'une protection dans des États tiers où l'État de leur nationalité n'aurait pas de représentation diplomatique ou consulaire.

112. Il faudrait en outre examiner les questions juridiques soulevées par l'établissement éventuel, sur le territoire d'un autre État, du gouvernement d'un État directement touché par l'élévation du niveau de la mer, ainsi que d'autres questions liées à la conservation de la personnalité juridique internationale de cet État. À cet égard, lorsqu'il n'est pas possible de maintenir physiquement le Gouvernement sur le territoire terrestre de l'État, soit parce que, bien que submergé seulement en partie, il est devenu inhabitable, soit parce qu'il est entièrement recouvert par les eaux, on pourrait envisager que l'État concerné fournisse certains services et exerce certaines fonctions par des moyens numériques ou virtuels, d'une part, et, d'autre part, installe sur le territoire d'un État ami un gouvernement réduit qui pourrait, depuis ce territoire, exercer d'autres fonctions en son nom ou agir en tant que son représentant. Cette situation serait similaire à celle des gouvernements dits « en exil », dont il a été question dans la seconde note thématique. Les deux situations ne seraient toutefois pas strictement équivalentes, car les gouvernements en exil se forment comme suite à l'occupation du territoire d'un État par un autre État, ou à un différend, en raison de circonstances internes, sur la question de savoir qui représente légitimement l'État en question. Ces circonstances peuvent durer des années, mais on s'attend à ce que, une fois surmontés les faits ayant conduit à l'établissement du gouvernement en exil, celui-ci cesse d'agir et soit remplacé par un gouvernement exerçant ses fonctions physiquement depuis le territoire de l'État, ce qui ne peut se produire quand le domaine terrestre des États touchés par l'élévation du niveau de la mer est devenu inhabitable ou est entièrement submergé¹⁴⁵.

113. Dans de telles situations, il conviendrait que l'État directement touché par l'élévation du niveau de la mer et l'État qui accueillerait son gouvernement réglent dans un accord les principaux aspects de l'installation et du fonctionnement de ce dernier, dont l'indépendance par rapport à l'État sur le territoire duquel il serait établi devrait être clairement garantie. Selon les circonstances, ce gouvernement pourrait se voir octroyer des facilités pour son fonctionnement, ainsi que les immunités et privilèges prévus par le droit international, pour lui-même et ses agents. Selon ce que déciderait, souverainement, l'État concerné, le Gouvernement serait celui qui était en place au moment où il deviendrait nécessaire de le transférer sur le territoire de l'État ami, mais, avant ou en même temps que ce transfert, les organes compétents de l'État touché devraient dicter les règles – de préférence de rang supérieur ou constitutionnelles – définissant ou devant régir le fonctionnement du Gouvernement, la composition et le renouvellement de celui-ci par des procédures auxquelles prendraient part les nationaux de l'État résidant dans d'autres États ou pays, l'étendue des fonctions ou des compétences à exercer dans ces circonstances, les modalités de consultation des nationaux sur des questions d'une importance particulière, l'administration des zones maritimes relevant de la juridiction de l'État et l'utilisation des ressources se trouvant dans ces zones, la gestion des avoirs, placements et réserves en métaux ou en devises que l'État pourrait avoir dans des banques ou des institutions financières partout dans le monde, la protection et la préservation du patrimoine culturel et des biens le composant, la conservation d'archives et de documents d'une importance particulière (de préférence sous forme numérique), les mesures à prendre en faveur des nationaux et la manière dont s'articulerait l'assistance ou la protection, ainsi que les services, à leur fournir, les relations et la coopération avec d'autres États et les organisations internationales, et la mise en place

¹⁴⁵ Voir [A/CN.4/752](#), par. 138 à 154 ; Catherine Blanchard, « Evolution or revolution? Evaluating the territorial State-based regime of international law in the context of the physical disappearance of territory due to climate change and sea-level rise », *Canadian Yearbook of International Law / Annuaire canadien de droit international*, vol. 53 (2016), p. 99 à 102.

de mécanismes de suivi, de supervision et de contrôle, pour lesquels, sans préjudice de l'indépendance de l'État, celui-ci pourrait solliciter l'appui de certains États amis, d'organisations et instances internationales, d'institutions privées ou de personnes ayant un parcours et une expérience qui pourraient être particulièrement utiles dans différentes circonstances.

114. Le Gouvernement de l'État touché par l'élévation du niveau de la mer qui pourrait s'établir sur le territoire d'un État ami agirait au nom du premier État au niveau international, par exemple en exerçant le droit de légation, en concluant des traités et en participant aux travaux des organisations et instances internationales dont celui-ci serait membre ou auprès desquelles il aurait la qualité d'observateur.

115. Par ailleurs, comme indiqué ci-dessus, les États directement touchés par le phénomène pourraient convenir avec d'autres États ou des organisations internationales de la meilleure manière de traiter, au cas par cas, les principales questions relatives à la condition étatique soulevées par l'élévation du niveau de la mer. À cet égard, pour en revenir aux options présentées dans la seconde note thématique, certaines pourraient aboutir à ce qu'un État dont le territoire terrestre serait devenu inhabitable ou serait entièrement submergé conserve son statut d'État, et d'autres, à ce qu'il soit intégré dans un autre État préexistant tout en conservant les principaux aspects de son identité, ainsi qu'un degré suffisant d'autonomie et le pouvoir d'exercer certaines compétences bien qu'il fasse partie de cet autre État. Afin de respecter le droit à l'autodétermination des populations des États ou pays touchés par le phénomène, celles-ci devraient être consultées au sujet de la formule à employer dans chaque cas¹⁴⁶.

116. Les modalités qui pourraient être prises en considération sont, sans s'y limiter, les suivantes :

a) L'acquisition par un État particulièrement touché par le phénomène, avec ou sans transfert de souveraineté, d'une portion du territoire d'un autre État ou des terrains sur ce territoire. À titre d'illustration, on peut citer les exemples des Maldives, qui ont envisagé il y a plusieurs années d'acquiescer un espace dans un autre État, et de Kiribati, qui a mené à bien en 2014 l'achat d'un terrain de 20 km² sur Vanua Levu, une des îles Fidji, dans le cadre d'un contrat privé auquel les Fidji n'ont pas participé. Après l'achat, ces terres ont été préparées en vue d'activités agricoles et de l'installation ultérieure d'un nombre important de Kiribatiens, le but étant, selon la formule employée par Anote Tong, Président de la République d'alors, de faciliter une « migration dans la dignité », grâce à la coopération internationale qui serait mobilisée à cette fin. Dans cette opération, il n'y a pas eu de transfert de souveraineté, les terres mentionnées faisant seulement l'objet d'un droit privé de propriété, mais Fidji a dû prendre particulièrement en considération la situation que connaissent Kiribati et ses nationaux, raison pour laquelle les personnes de cette nationalité pouvaient s'établir sur ces terres¹⁴⁷ ;

b) L'association avec d'autres États, comme celle des Îles Cook et de Nioué avec la Nouvelle-Zélande. Les Îles Cook et Nioué sont indépendantes de la Nouvelle-Zélande et agissent pour leur propre compte au niveau international – comme en témoignent les relations diplomatiques qu'elles vont établir avec les États-Unis d'Amérique¹⁴⁸ –, mais elles ont avec elle une citoyenneté commune qui permet à leurs

¹⁴⁶ Voir A/CN.4/752, par. 226.

¹⁴⁷ Voir Giraudeau, « Pacific Islands in the face of sea level rise » (voir *supra* la note 124), p. 412 ; Davorin Lapas, « Climate change and international legal personality: "climate deterritorialized nations" as emerging subjects of international law », *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 59 (2022), p. 18 et 19.

¹⁴⁸ La Maison Blanche, « Fact sheet » (voir *supra* la note 120) ; communication n° 3 soumise par le Forum des îles du Pacifique (voir *supra* la note 127).

habitants de s'installer librement sur son territoire. Parmi les autres exemples d'associations figurent ceux des associations entre les États fédérés de Micronésie, la République des Îles Marshall et la République des Palaos et les États-Unis d'Amérique, dans le cadre desquelles il n'y a pas de citoyenneté commune, mais il est prévu que les nationaux de ces États insulaires puissent s'installer sur le territoire des États-Unis, y exercer une activité rémunérée et même rejoindre les forces armées de ces derniers¹⁴⁹ ;

c) L'établissement de confédérations, au moyen d'accords qui rendraient possible la continuité des États membres et de leur personnalité internationale, avec cette particularité que, en fonction des dispositions du pacte confédéral, la confédération pourrait agir en tant que telle sur le plan international. Il pourrait également être envisagé de créer une citoyenneté commune pour les nationaux de chacun des États membres de la confédération et, sur cette base, de permettre aux missions diplomatiques ou postes consulaires des États membres dans des États non membres de prêter assistance ou protection aux nationaux d'un autre État membre qui n'aurait pas de représentation dans ces derniers ;

d) L'intégration dans une fédération où, bien que l'État touché par l'élévation du niveau de la mer n'existe plus en tant que tel, il pourrait conserver un fort degré d'autonomie dans divers domaines et, en fonction de la structure de la fédération et de la répartition des compétences entre celle-ci et ses différents éléments dans son acte constitutif, pourrait même agir à certains égards au niveau international. L'exemple de l'ancien Royaume de Bavière, donné dans la seconde note thématique, illustre bien cette situation. Ce royaume, après son intégration dans l'Empire allemand, avait conservé des « droits réservés » (« *Reservatrechte* »), dont la capacité d'exercer le droit de légation et de conclure des traités¹⁵⁰ ;

e) L'unification avec un autre État, y compris la possibilité d'une fusion, où une certaine forme d'autonomie pourrait également être envisagée en faveur de l'État touché par l'élévation du niveau de la mer qui cesserait d'exister ;

f) L'utilisation de formules ou de régimes juridiques ad hoc qui permettraient aux États touchés par le phénomène de conserver leur personnalité juridique internationale ainsi que leurs droits sur les espaces maritimes relevant de leur juridiction et les ressources s'y trouvant.

117. Enfin, certains auteurs soutiennent que dès lors que le territoire terrestre de l'État touché par l'élévation du niveau de la mer serait entièrement submergé, l'État territorial en tant que tel cesserait d'exister et il faudrait plutôt parler d'« État déterritorialisé » ou de « nation *ex situ* », nouveaux types de sujets de droit international qui hériteraient, par exemple, des droits des États qui n'existeraient plus sur les espaces maritimes relevant auparavant de leur juridiction et les ressources biologiques et non biologiques s'y trouvant¹⁵¹.

118. En ce qui concerne ces derniers points, et compte tenu de la difficulté de trouver des réponses ou des options qui permettraient de faire face à une situation sans précédent comme celle qui se produirait si le domaine terrestre d'un État était

¹⁴⁹ Communication n° 3 soumise par le Forum des îles du Pacifique (voir *supra* la note 127) ; Giraudeau, « Pacific Islands in the face of sea level rise » (voir *supra* la note 124), p. 44.

¹⁵⁰ Voir A/CN.4/752, par. 209 ; Jean-Baptiste Dudant, « La conservation de l'État en droit international », thèse de doctorat en droit public présentée en 2023 à l'Université Paris-Panthéon-Assas, p. 152 à 154.

¹⁵¹ Voir Maxine Burkett, « The Nation Ex-Situ: On climate change, deterritorialized nationhood and the post-climate era », *Climate Law*, vol. 2, n° 3 (2011), p. 345 à 374 ; Giraudeau, « Pacific Islands in the face of sea level rise » (voir *supra* la note 124) ; Lapas, « Climate Change » (voir *supra* la note 147).

entièrement submergé, il est utile de rappeler ce qui a été dit plus haut, c'est-à-dire que le territoire de l'État doit être considéré comme une unité formée du territoire terrestre – tant celui qui n'est pas recouvert par les eaux que celui qui l'est, lequel ne cesserait pas pour autant d'exister ni d'être placé sous la souveraineté de l'État en question – et les espaces maritimes relevant de la juridiction de celui-ci.

119. La notion de « nation *ex situ* » distincte de l'État préexistant poserait de sérieuses difficultés parce que, pour commencer, les membres de l'Organisation des Nations Unies, malgré cette dénomination, sont des États, et que les États sont les seuls sujets de droit international ayant qualité pour recourir à la Cour internationale de Justice en matière contentieuse. De plus, selon le droit international applicable, énoncé dans les dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, seuls les États sont titulaires de droits sur les espaces maritimes relevant de leur juridiction, sur lesquels ils ont la souveraineté et des droits souverains¹⁵².

120. Pour donner un cadre juridique à l'assistance que l'Organisation des Nations Unies pourrait prêter aux « nations *ex situ* », il pourrait être envisagé de réactiver le Conseil de tutelle de l'Organisation, mais cette solution ne serait pas vraiment viable non plus, ou du moins créerait de graves complications, car cet organe a été conçu pour des situations de territoires non autonomes. Un État indépendant, qui plus est un Membre de l'ONU, et qui pourrait avoir été auparavant un territoire sous tutelle ne pourrait pas être soumis à un régime de cette nature¹⁵³.

121. Le Conseil de tutelle ne serait donc pas le lieu idoine pour le règlement de ces questions. Comme l'ont fait les auteurs de la seconde note thématique et le font également ceux de la présente note, il faut toutefois souligner l'importance du principe de coopération internationale, en vertu duquel, compte tenu des conséquences que le phénomène pourrait avoir sur la paix et la sécurité internationales, il pourrait être envisagé de promouvoir l'adoption de résolutions de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité dans lesquelles seraient établies des modalités d'appui sous la responsabilité de certains organes de l'ONU ou organismes des Nations Unies et avec la collaboration de différents États, pour faire face aux effets du phénomène d'une manière générale ou dans des cas concrets ou des situations spécifiques.

122. Enfin, il convient de noter qu'un État directement touché par l'élévation du niveau de la mer et dont la surface terrestre pourrait être totalement ou partiellement submergée ou devenir inhabitable conserverait sa condition étatique si, sur la base d'une forte présomption de continuité de l'État et en prenant en considération tant les consultations qui pourraient avoir été menées auprès de sa population que d'éventuels accords avec d'autres États, l'on appliquait des modalités telles que la cession d'une portion de territoire avec transfert de souveraineté, la constitution d'une association avec un autre État ou la formation d'une confédération avec d'autres États.

123. Toutefois, si un État cessait d'exister, par suite de son intégration dans une fédération ou de son unification ou fusion avec un autre État, par exemple, il faudrait insister sur le maintien de l'identité de sa population et sur le fait que, par exemple, les avantages économiques pouvant être retirés de l'exploitation des ressources biologiques et non biologiques se trouvant dans les espaces maritimes relevant désormais de la juridiction de la fédération ou de l'État unifié, mais qui relevaient auparavant de la juridiction de l'État disparu, devraient être utilisés en tenant compte

¹⁵² Voir Lapas, « Climate Change » (voir *supra* la note 147), p. 28, 29 et 33 ; Derek Wong, « Sovereignty sunk? The position of “sinking States” at international law », *Melbourne Journal of International Law*, vol. 14 (2013), p. 346 à 391.

¹⁵³ Voir Blanchard, « Evolution or Revolution » (voir *supra* la note 145), p. 100 à 102 ; Wong, « Sovereignty » (voir *supra* la note 152), p. 386.

en particulier des besoins des communautés originaires de ce dernier. Il serait également bon d'envisager la mise en place de modes de participation ou de consultation pour des questions concernant directement ces communautés, notamment les questions culturelles et linguistiques ou celles au titre desquelles une attention particulière devrait être accordée en priorité à certains groupes, ainsi que d'admettre que les entités autonomes que deviendraient les anciens États puissent avoir qualité pour agir au niveau international, par exemple conclure des traités sur des questions relevant de leur compétence, avoir des relations de coopération avec certains États et participer aux travaux de certaines organisations et instances internationales.

Deuxième partie : protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer

I. Considérations liminaires

124. Outre les informations figurant dans la seconde note thématique¹⁵⁴ et d'après des rapports scientifiques plus récents¹⁵⁵, les preuves récurrentes des conséquences vraisemblables de l'élévation du niveau de la mer à moyen et à long terme ne laissent guère planer de doute sur le fait que ce phénomène sera assorti de ramifications entraînant des effets néfastes sur les populations touchées et sur leurs droits de l'homme.

125. D'après les observations préliminaires sur le sous-sujet formulées dans la seconde note thématique, il ressort ce qui suit :

a) Les cadres juridiques internationaux actuels qui sont potentiellement applicables à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer sont fragmentés, la plupart n'étant pas propres à la problématique en question mais généralement applicables dans le contexte des catastrophes et des changements climatiques, et revêtant souvent un caractère non contraignant. Ces cadres juridiques internationaux pourraient être développés de manière plus spécifique, cohérente et exhaustive afin de protéger efficacement les personnes qui restent sur place ou doivent se déplacer en raison des effets de l'élévation du niveau de la mer ;

b) Il ressort d'une évaluation préliminaire de la pratique des États que celle-ci est encore peu abondante à l'échelle mondiale, mais qu'elle est plus développée dans les États où se ressentent déjà les effets de l'élévation du niveau de la mer. Certaines des pratiques qu'il a été possible de recenser ne sont pas nécessairement propres à l'élévation du niveau de la mer, puisqu'elles couvrent plus largement les catastrophes et les changements climatiques, mais elles révèlent des principes pertinents qui peuvent servir de guide aux fins de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. Les organisations internationales et d'autres organes dotés d'un mandat dans le domaine des droits de l'homme, des déplacements, des migrations, des réfugiés, de l'apatridie, du travail, des changements climatiques et du financement de l'action climatique ont adopté une démarche plus proactive afin de

¹⁵⁴ A/CN.4/752, par. 45 à 50.

¹⁵⁵ Voir, par exemple, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution du Groupe de travail II au sixième rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Cambridge, Cambridge University Press, 2022) ; « Résumé à l'intention des décideurs », Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Changements climatiques 2023 : Rapport de synthèse*. Contribution des Groupes de travail I, II et III au sixième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Genève, 2023), p. 1 à 34.

promouvoir des outils visant à aider les États à mieux se préparer aux problématiques liées aux droits de l'homme et à la mobilité humaine dans le contexte des déplacements liés aux changements climatiques, dont l'élévation du niveau de la mer ;

c) Compte tenu de la complexité des questions à examiner et à partir de l'exercice de recensement des cadres juridiques applicables et des pratiques émergentes, exposé dans la seconde note thématique, on peut conclure que le Groupe d'étude et la Commission pourraient continuer d'identifier et de développer les principes applicables à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ;

d) Cet exercice d'identification et de développement pourrait s'appuyer sur le projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe¹⁵⁶, qui fournit un cadre général pour les secours en cas de catastrophe et la protection des personnes, notamment en ce qui concerne la dignité humaine (projet d'article 4), les droits de l'homme (projet d'article 5), l'obligation de coopérer (projet d'article 7) et le rôle de l'État touché (projet d'article 10). Ce cadre pourrait être développé davantage pour intégrer les spécificités des conséquences à long terme ou permanentes de l'élévation du niveau de la mer et pour tenir compte du fait que les personnes touchées peuvent demeurer sur place, être déplacées dans leur propre pays ou émigrer vers un autre État afin d'affronter les effets du phénomène ou de les éviter ;

e) Outre les instruments du droit international et régional des droits de l'homme, il serait utile d'envisager d'autres instruments existants à cet égard, notamment les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (1998)¹⁵⁷, la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) (2009)¹⁵⁸, la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants (2016)¹⁵⁹, le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (2018)¹⁶⁰, le Cadre de Sendai de 2015 pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030)¹⁶¹ et l'Agenda de l'Initiative Nansen pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques (2015)¹⁶². On trouvera des orientations dans la Déclaration de principes de Sydney sur la protection des personnes déplacées en raison de l'élévation du niveau de la mer de l'Association de droit international¹⁶³ ;

f) Cet exercice devrait également intégrer la pratique émergente des États et des organisations et organes internationaux concernés, répertoriée de façon préliminaire et à titre illustratif dans le chapitre III de la troisième partie de la seconde note thématique. Il convient d'accorder une attention particulière aux décisions, telles que celle du Comité des droits de l'homme en l'affaire *Teitiota c. Nouvelle-Zélande*¹⁶⁴, selon lesquelles les effets des changements climatiques dans les États de destination risquent d'exposer les personnes à une violation des droits garantis par les articles 6 (droit à la vie) ou 7 (interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants) du Pacte international relatif aux droits civils et

¹⁵⁶ *Annuaire ... 2016*, vol. II (deuxième partie), par. 48.

¹⁵⁷ E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe.

¹⁵⁸ Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Kampala, 23 octobre 2009), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 3014, n° 52375, p. 3.

¹⁵⁹ Résolution 71/1 de l'Assemblée générale en date du 19 septembre 2016.

¹⁶⁰ Résolution 73/195 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 2018, annexe.

¹⁶¹ Résolution 69/283 de l'Assemblée générale en date du 3 juin 2015, Annexe II.

¹⁶² Initiative Nansen, Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques, Vol. 1 (décembre 2015).

¹⁶³ Résolution 6/2018, annexe, dans Association de droit international, *Report of the Seventy-Eighth Conference, Held in Sydney, 19-24 August 2018*, vol. 78 (2019), p. 35.

¹⁶⁴ CCPR/C/127/D/2728/2016.

politiques¹⁶⁵, ce qui obligerait les États qui entendent renvoyer les intéressés à appliquer le principe de non-refoulement, et selon lesquelles, le risque qu'un pays entier disparaisse sous les eaux est un risque à ce point grave que les conditions de vie dans le pays en question pourraient devenir incompatibles avec le droit de vivre dans la dignité avant même que la catastrophe se produise¹⁶⁶.

126. Sur la base des observations préliminaires ci-dessus et au vu des discussions qui ont eu lieu au sein du Groupe d'étude en 2022, la Coprésidente a énuméré un certain nombre de points qu'elle entendait approfondir dans la présente note pour compléter la seconde note thématique consacrée au sous-sujet de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, sans préjudice de la possibilité d'examiner plus avant d'autres points s'il y a lieu¹⁶⁷.

127. On trouvera au chapitre suivant une analyse de quelques évolutions de la pratique des États et des organisations internationales. Il s'agira des éléments suivants : analyse des aspects juridiques pertinents qui ont été relevés dans la seconde note thématique et qui pourraient constituer des éléments possibles aux fins de la protection juridique des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, en s'appuyant également sur les discussions du Groupe d'étude et de la Sixième Commission, ainsi que sur l'évolution récente de la pratique des États et des organisations internationales ; les différents résultats auxquels pourraient aboutir les travaux seront également abordés de façon sommaire.

II. Sélection d'éléments nouveaux dans la pratique des États et celle des organisations internationales

128. On trouve dans la seconde note thématique un recensement de la pratique des États et de celle des organisations internationales¹⁶⁸. L'objectif du présent chapitre est de faire fond sur cet état des lieux et d'apporter des mises à jour à l'aide de certaines évolutions jugées plus pertinentes aux fins de l'analyse des questions juridiques qui figure au chapitre suivant.

129. L'évolution de la pratique des États est examinée en premier lieu, sur la base, entre autres, des observations que les États ont envoyées à la Commission. Vient ensuite une analyse de certaines des principales évolutions de la pratique des organisations internationales, en particulier les organes conventionnels, le Conseil des droits de l'homme, le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et la Cour internationale de Justice.

A. Évolution de la pratique des États

1. Observations envoyées par les États à la Commission

130. En réponse aux demandes d'information de la Commission figurant au chapitre III de ses rapports annuels de 2022 et 2023¹⁶⁹, des observations ont été reçues de l'Allemagne, d'Antigua-et-Barbuda, des États-Unis, du Liechtenstein, de la Nouvelle-Zélande, d'Oman, des Pays-Bas, du Portugal, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, du Viet Nam, du Saint-Siège et du Forum des îles du

¹⁶⁵ Pacte international relatif aux droits civils et politiques (New York, 16 décembre 1966), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 999, n° 14668, p. 171.

¹⁶⁶ A/CN.4/752, par. 429 à 434.

¹⁶⁷ A/77/10, par. 234 et 236.

¹⁶⁸ A/CN.4/752, par. 317 à 416.

¹⁶⁹ A/77/10, par. 25 à 28 ; A/78/10, par. 27 et 28.

Pacifique¹⁷⁰. Les Coprésidents sont très reconnaissants de ces communications. La présente section met en lumière certains des points saillants des contributions reçues concernant la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

a) Soutien général à l'approche et aux observations préliminaires figurant dans la seconde note thématique

131. Selon la communication du Forum des îles du Pacifique¹⁷¹, organisation internationale regroupant 18 États et territoires, les questions relatives à la condition étatique et à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, compte tenu de leur complexité, doivent être dûment prises en considération et doivent être approfondies, et leur examen devrait s'appuyer sur les principes et normes applicables du droit international et les cadres et normes internationaux pertinents¹⁷². La conférence régionale sur la condition étatique et la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer tenue en mars 2023 aux Fidji a constitué un jalon important, auquel les Coprésidents avaient été invités à participer, et au cours duquel ont été entrepris des travaux préparatoires ayant abouti à l'adoption d'une déclaration par les dirigeants du Forum (voir ci-dessous). Le Forum des îles du Pacifique avait relevé les éléments suivants quant aux points méritant d'être approfondis par la Commission :

a) Les changements climatiques sont la plus grande menace qui pèse sur les moyens de subsistance, la sécurité et le bien-être des peuples du Pacifique ;

b) Les cadres internationaux relatifs à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer constituent un réseau fragmenté d'instruments juridiques contraignants et non contraignants ;

c) Le respect des obligations découlant du droit international des droits de l'homme est un domaine essentiel du gouvernement et de la qualité d'État. L'élévation du niveau de la mer provoquée par les changements climatiques peut nuire à l'exercice des droits de l'homme ;

d) L'approche fondée sur les droits et l'approche fondée sur les besoins sont complémentaires et permettent de répondre aux besoins des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques et de respecter leurs droits ;

e) Il est essentiel de faire face aux effets sur les droits de l'homme qu'a l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques pour que les populations touchées puissent conserver leur dignité, leur identité, leur culture et leur mode de vie. Les femmes du Pacifique sont touchées de manière disproportionnée par les répercussions des changements climatiques et jouent un rôle unique et de premier plan dans la protection des droits ;

f) Dans les cadres internationaux existants, les changements climatiques ne constituent pas un motif d'octroi du statut de réfugié, à moins que les personnes concernées ne soient déjà considérées juridiquement comme réfugiées. Toutefois, la

¹⁷⁰ Les communications envoyées à la Commission à sa soixante-quinzième session sont disponibles à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml.

¹⁷¹ Des documents de référence étaient joints à la communication des Fidji (au nom des membres du Forum des îles du Pacifique) et sont également disponibles à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml. Plusieurs membres du Forum ont formulé, à titre individuel, d'autres observations, qui figurent également dans la communication soumise par le Forum des îles du Pacifique.

¹⁷² Australie, Fidji, Îles Cook, Îles Marshall, Îles Salomon, Kiribati, Micronésie (États fédérés de), Nauru, Nioué, Nouvelle-Calédonie, Nouvelle-Zélande, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Polynésie française, Samoa, Tonga, Tuvalu et Vanuatu.

situation des personnes reconnues comme réfugiées en droit international peut empirer sous les effets des changements climatiques, notamment l'élévation du niveau de la mer ;

g) La question de la protection des personnes est vaste et recoupe de nombreux aspects relatifs aux droits de l'homme et à la sécurité. Le déplacement de personnes induit par les changements climatiques est un problème national, régional et mondial qui peut exacerber les tensions en matière de sécurité.

132. Le Forum des îles du Pacifique a complété ses commentaires en transmettant la Déclaration sur la continuité étatique et la protection des personnes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques, qui a été adoptée par les dirigeants des membres du Forum le 9 novembre 2023 (voir ci-dessous).

133. Dans sa communication, Antigua-et-Barbuda estimait que le concept d'État était partie intégrante de la protection des personnes dans le régime actuel des droits de l'homme et qu'il convenait de formuler une solution globale pour définir le rôle que devaient jouer les États dans la protection des personnes¹⁷³.

134. L'Allemagne a souligné que les cadres juridiques existants pourraient ne pas être suffisamment étoffés dans le cas où un État cesse physiquement d'exister ou devient inhabitable en raison de l'élévation du niveau de la mer, et a préconisé d'élaborer de nouveaux cadres juridiques, selon que de besoin. En outre, l'Allemagne suivait de près les affaires en instance devant la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que les avis consultatifs à venir du Tribunal international du droit de la mer, de la Cour interaméricaine des droits de l'homme et de la Cour internationale de Justice. Concernant le déplacement des personnes et les questions d'apatridie, l'Allemagne a fait valoir que ni la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie¹⁷⁴ ni la Convention de 1954 relative au statut des apatrides¹⁷⁵, auxquelles elle était partie, n'excluaient les personnes déplacées en raison de l'élévation du niveau de la mer. Par conséquent, elle n'a pas jugé qu'il était nécessaire de modifier ses politiques sur l'apatridie pour englober les cas d'apatridie provoqués par les changements climatiques¹⁷⁶.

135. Le Royaume-Uni a souligné qu'à l'exception du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, il n'acceptait pas la notion de droits de l'homme collectifs en droit international. En ce qui concerne l'élévation du niveau de la mer, il a affirmé qu'il incomrait à l'État sur le territoire duquel survenait une violation de protéger les droits de l'homme des personnes concernées. Le Royaume-Uni considérait que les obligations internationales relatives aux droits de l'homme ne s'appliquaient de manière extraterritoriale que dans des cas exceptionnels et a rejeté un type de responsabilité « de cause à effet » dans le contexte des changements climatiques¹⁷⁷.

136. Le Saint-Siège s'est dit favorable à l'élaboration d'un nouveau régime juridique visant à protéger à la fois les personnes qui seraient déplacées de manière permanente dans leur propre pays et celles qui seraient contraintes de migrer dans un autre pays en raison de l'élévation du niveau de la mer. Il a préconisé de prendre des mesures éthiques face aux difficultés posées par l'élévation du niveau de la mer, qui respecteraient non seulement les droits et les besoins de la génération actuelle, mais aussi ceux des générations futures. Le Saint-Siège estimait qu'une approche fondée

¹⁷³ Communication d'Antigua-et-Barbuda.

¹⁷⁴ Convention sur la réduction des cas d'apatridie (New York, 30 août 1961), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 989, n° 14458, p. 175.

¹⁷⁵ Convention relative au statut des apatrides (New York, 28 septembre 1954), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 360, n° 5158, p. 117.

¹⁷⁶ Communication de l'Allemagne.

¹⁷⁷ Communication du Royaume-Uni.

sur les droits serait insuffisante pour protéger les victimes de l'élévation du niveau de la mer et lui préférerait une approche fondée sur les besoins. Il considérait que les dispositions du droit des réfugiés pourrait constituer un modèle utile aux fins de l'élaboration de nouvelles normes visant à protéger les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, y compris la reconnaissance du droit de ces personnes de demander l'asile, l'applicabilité du principe de non-refoulement et le droit de ne pas être puni en cas d'entrée illégale¹⁷⁸.

b) Exemples de mesures nationales d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces changements

137. L'Allemagne a décrit les mesures qu'elle avait prises pour réduire les incidences de l'élévation du niveau de la mer sur les communautés côtières, y compris le renforcement des systèmes d'alerte précoce, l'infrastructure de protection côtière, l'aménagement du territoire et le zonage (y compris une nouvelle planification de l'espace maritime pour la zone économique exclusive), la mise à jour des codes et règlements en matière de construction, les mécanismes d'assurance et de financement, ainsi que la recherche et la surveillance¹⁷⁹.

138. Oman a présenté plusieurs des mesures qui avaient été prises en droit interne pour réglementer au niveau technique la question des changements climatiques et de l'élévation du niveau de la mer, notamment des obligations de prendre des mesures pour : drainer les eaux de pluie et les inondations, protéger les vallées, niveler les marais et aménager les plages. L'Autorité environnementale avait été mise sur pied et avait été chargée notamment de proposer des plans stratégiques pour la protection et la durabilité de l'environnement, le contrôle de la pollution et la conservation des sites naturels. En outre, la décision ministérielle n° 20/2016, promulguant le règlement du Département des affaires climatiques, portait sur l'élaboration d'études et de recherches pour évaluer les effets des changements climatiques, et l'établissement de plans pour s'y adapter et en atténuer leurs effets. En ce qui concerne les implications sur les droits de l'homme des déplacements dus à l'élévation du niveau de la mer, Oman a mis en avant la décision ministérielle n° 72/2014 sur l'assistance, qui couvrait l'aide à apporter en cas de dommages aux habitations, de perte des seules sources de subsistance et de perte de vies, y compris une aide financière immédiate à toute personne ou famille touchée par des facteurs naturels afin de subvenir à leurs besoins de subsistance¹⁸⁰.

139. Le Portugal avait approuvé la loi-cadre sur le climat (loi n° 98/2021 du 31 décembre 2021), dont le champ d'application dépassait le phénomène de l'élévation du niveau de la mer. La loi consolidait les objectifs, les principes et les obligations des différents niveaux de gouvernance en matière d'action climatique par des politiques publiques, et établissait de nouvelles dispositions relatives à la politique climatique. En particulier, la loi énonçait des droits et des obligations en matière de climat, renforçait le droit à la participation citoyenne et comprenait des dispositions qui mettaient explicitement l'accent sur la protection des personnes touchées par les changements climatiques – y compris les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. La loi créait des obligations visant, entre autres, à a) garantir la justice climatique, la protection des communautés les plus touchées par la crise climatique, le respect des droits de l'homme, l'égalité et les droits collectifs aux biens communs ; b) promouvoir la sécurité climatique ; c) promouvoir la prospérité, la croissance verte et la justice sociale, lutter contre les inégalités et créer davantage de richesses et d'emplois. En outre, le Gouvernement adoptait une stratégie

¹⁷⁸ Communication du Saint-Siège.

¹⁷⁹ Communication de l'Allemagne.

¹⁸⁰ Communication d'Oman.

d'ensemble intégrée en faveur des objectifs climatiques, en respectant les limites de l'utilisation durable des ressources naturelles de la planète et les voies de développement des différents États, et en défendant activement la politique étrangère dans le contexte de la diplomatie climatique. À cette fin, le Gouvernement s'était fixé les obligations suivantes : a) définir le terme et le statut de « réfugié climatique » ; b) coopérer au niveau international avec les pays du Sud pour soutenir la mise en œuvre des mesures énoncées dans le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030) ; c) œuvrer à faire reconnaître la stabilité du climat comme partie intégrante du patrimoine commun de l'humanité ; d) apporter son concours et participer à des mécanismes d'aide aux pays et aux citoyens touchés par des phénomènes météorologiques extrêmes et leurs conséquences dans le cadre des relations internationales. Enfin, en vertu de la loi, le Gouvernement avait la responsabilité de promouvoir la sécurité climatique – notion comprenant la sécurité énergétique, la sécurité sanitaire et la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Conformément à cette obligation, le Gouvernement était tenu de cerner les risques et de prendre des mesures pour prévenir et atténuer les conséquences des changements climatiques sur l'ordre public, la sécurité et la tranquillité publiques, l'intégrité des personnes et des biens et l'exercice régulier de leurs droits, libertés et garanties¹⁸¹.

140. La Nouvelle-Zélande, qui a présenté un document complémentaire à la communication du Forum des îles du Pacifique mentionnée ci-dessus, a expliqué que son plan national d'adaptation pour faire face aux risques climatiques, y compris aux effets de l'élévation du niveau de la mer, s'articulait autour de quatre axes : permettre de meilleures décisions, favoriser un développement résilient au climat dans les bons endroits, proposer des options pour s'adapter aux changements climatiques, y compris un déplacement vers l'intérieur des terres organisé par les populations locales, et intégrer la résilience dans l'ensemble des pouvoirs publics. L'adaptation aux changements climatiques en partenariat avec les Maori était un pilier essentiel de la stratégie à long terme. En juillet 2022, le Gouvernement avait publié des orientations provisoires à l'intention des collectivités locales au sujet de l'utilisation des nouvelles projections relatives à l'élévation du niveau de la mer, mettant ainsi à jour ses orientations précédentes sur les risques côtiers et les changements climatiques. La stratégie de financement de l'action climatique à l'échelle internationale, *Tuia te Waka a Kiwa*, orientait la mise en œuvre de l'engagement pris de verser 1,3 milliard de dollars néo-zélandais à l'appui des pays insulaires du Pacifique et au service de l'adaptation¹⁸².

141. Les États-Unis ont annoncé la publication d'une évaluation nationale du climat reprenant des informations sur les incidences, les risques et l'adaptation liés aux changements climatiques aux États-Unis, notamment en ce qui concerne l'élévation du niveau de la mer¹⁸³.

142. Le Viet Nam, soulignant la gravité de la situation sur son territoire en ce qui concerne les incidences des changements climatiques et de l'élévation du niveau de la mer, conformément aux rapports internationaux, a décrit certaines des mesures, contraignantes ou non, qu'il avait prises pour protéger les personnes contre l'élévation du niveau de la mer. Il a également fait état de la réinstallation de personnes conformément aux lois et règlements nationaux et du financement international reçu à cette fin¹⁸⁴.

¹⁸¹ Communication du Portugal.

¹⁸² Communication de la Nouvelle-Zélande.

¹⁸³ Communication des États-Unis.

¹⁸⁴ Communication du Viet Nam.

c) Contribution aux efforts déployés aux niveaux international et régional

143. L'Allemagne soutenait l'initiative « Rising Nations », dans le cadre de laquelle étaient conçues des solutions pour préserver la condition étatique et le patrimoine culturel des petits États insulaires en développement, notamment la dématérialisation du patrimoine culturel ainsi que l'élaboration d'un plan directeur pour la citoyenneté numérique. Elle a souligné son engagement à atténuer les effets de l'élévation du niveau de la mer sur les moyens de subsistance des populations et la sécurité régionale ainsi que sa contribution à la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes, au Réseau mondial pour les plans nationaux d'adaptation, au Fonds spécial pour les changements climatiques et au Bouclier mondial contre les risques climatiques. En outre l'Allemagne avait nommé un envoyé spécial pour l'action climatique internationale, un envoyé spécial pour les États insulaires du Pacifique (chargé de répondre aux changements climatiques et à ses conséquences sur les États insulaires du Pacifique), ainsi qu'un envoyé spécial pour le climat dans les États insulaires des Caraïbes. Le pays était membre du groupe restreint qui avait adressé la demande d'avis consultatif à la Cour internationale de Justice sur les changements climatiques. L'Allemagne a également mis en avant sa coopération avec les pays partenaires afin de mettre en œuvre des mesures d'adaptation fondées sur les écosystèmes ainsi que de mettre à disposition des informations et des services climatiques dans le cadre de l'Initiative internationale pour le climat. Aux côtés d'autres États, elle avait également soutenu des programmes d'adaptation par l'intermédiaire de l'initiative d'Équipe Europe sur l'adaptation et la résilience au changement climatique en Afrique, programme devant créer un dialogue politique sur l'adaptation entre l'Union africaine et l'Union européenne sur la base du principe de l'appropriation africaine. L'Allemagne a affirmé qu'elle soutenait régulièrement les résolutions sur les droits des peuples autochtones au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale, outre l'appui qu'elle fournissait aux activités exécutées dans le cadre de l'initiative « Rising Nations », telles que le programme sur le patrimoine et le programme sur l'État-nation numérique des Tuvalu. Au niveau national, la Cour constitutionnelle fédérale avait estimé que l'État avait l'obligation constitutionnelle de protéger à la fois les droits à la vie et à la propriété face aux changements climatiques et à l'élévation du niveau de la mer. Estimant que la loi fédérale sur les changements climatiques était contraire aux droits fondamentaux, les tribunaux allemands avaient invoqué les droits fondamentaux pour se protéger du report unilatéral vers l'avenir de la charge imposée de réduire les émissions de gaz à effet de serre. En outre, l'Allemagne se fondait sur l'Engagement de Genève sur les droits de l'homme et les changements climatiques pour s'attaquer aux questions des changements climatiques, de l'élévation du niveau de la mer et des droits de l'homme. L'Allemagne soutenait le droit à un environnement propre, sain et durable tel qu'il avait été proposé à l'Assemblée générale en juillet 2022¹⁸⁵.

144. Le Portugal a fait savoir qu'il avait été associé à plusieurs initiatives internationales axées sur les changements climatiques :

a) Il avait participé à une manifestation parallèle, en marge de la Conférence des Nations Unies de 2022 visant à appuyer la réalisation de l'objectif de développement durable n° 14 : conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable (Conférence des Nations Unies sur les océans de 2022), organisée par les petits États insulaires en développement du Pacifique, sur la manière de tirer parti du Cadre de partenariats pour les petits États insulaires en développement par des approches novatrices afin

¹⁸⁵ Communication de l'Allemagne. Voir aussi la résolution 76/300 de l'Assemblée générale en date du 28 juillet 2022.

de réaliser l'objectif 14, axé sur l'élévation du niveau de la mer et les phénomènes météorologiques extrêmes ;

b) Il avait coprésidé, avec le Samoa, le Comité directeur du Cadre de partenariats pour les petits États insulaires en développement ;

c) Il avait appuyé le déroulement de la première édition des prix des partenariats avec les petits États insulaires en développement ;

d) Lisbonne avait accueilli l'Alliance des petits États insulaires qui avait publié la Déclaration relative au renforcement des connaissances scientifiques, à la capacité de recherche et au transfert des techniques marines en faveur des petits États insulaires en développement.

Concernant les procédures consultatives devant des juridictions internationales, le Portugal avait présenté une déclaration écrite au Tribunal international du droit de la mer dans le cadre de la demande d'avis consultatif sur les changements climatiques. Elle faisait également partie du groupe restreint d'États qui avait appuyé la résolution 77/276 du 29 mars 2023 par laquelle l'Assemblée générale avait décidé de demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice sur les obligations, en droit international, qui incombaient aux États d'assurer la protection du système climatique et d'autres composantes de l'environnement contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre pour les États et pour les générations présentes et futures. C'est la première fois que le Portugal participait à une procédure d'avis consultatif de la Cour internationale de Justice¹⁸⁶.

145. La Nouvelle-Zélande a reconnu qu'il était important de préserver l'identité sociale et culturelle du Pacifique et a insisté sur les efforts qu'elle déployait avec d'autres pays du Pacifique, la société civile et des acteurs non étatiques pour élaborer le cadre régional du Pacifique sur la mobilité climatique. La Nouvelle-Zélande avait investi davantage dans le programme sur les changements climatiques, les migrations et la sécurité humaine dans le Pacifique, ainsi que dans le fonds d'affectation spéciale des Fidji pour la réinstallation des communautés touchées. Afin de combler le manque de données fiables sur les migrations climatiques, la Nouvelle-Zélande commandait un projet de recherche pluriannuel visant à mieux comprendre les tendances en matière de migrations climatiques et leur impact sur les communautés du Pacifique et de Nouvelle-Zélande¹⁸⁷.

146. Les États-Unis ont noté que les informations concernant les efforts qu'ils déployaient à l'échelle internationale pour aider les pays en développement à s'adapter aux changements climatiques et à en gérer les effets étaient présentées dans le Plan présidentiel d'urgence pour l'adaptation et la résilience, connu sous l'acronyme anglais PREPARE¹⁸⁸.

2. Autres évolutions de la pratique des États

147. Outre les communications présentées à la Commission, il convient de mettre en exergue certaines évolutions depuis 2022 en ce qu'elles présentent un intérêt direct pour la question de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, en particulier dans la région du Pacifique.

¹⁸⁶ Communication du Portugal.

¹⁸⁷ Communication de la Nouvelle-Zélande.

¹⁸⁸ Communication des États-Unis.

a) Déclaration des dirigeants du Forum des îles du Pacifique de 2023 sur la continuité étatique et la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques¹⁸⁹

148. À la cinquante-deuxième réunion des dirigeants du Forum des îles du Pacifique, qui s'est tenue aux Îles Cook du 6 au 10 novembre 2023, les dirigeants des membres du Forum ont approuvé la Déclaration sur la continuité étatique et la protection des personnes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques¹⁹⁰. Les dirigeants ont également appelé tous les États à souscrire à la Déclaration et se sont engagés à continuer d'appuyer la Commission dans son examen du sujet « L'élévation du niveau de la mer au regard du droit international » et à y contribuer.

149. Au paragraphe 10 de la Déclaration, les dirigeants considèrent que la protection des personnes et des communautés touchées par l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques passe par la protection, la promotion et la réalisation de leurs droits fondamentaux, notamment civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, ainsi que par la protection de leur culture, de leur patrimoine culturel, de leur identité et de leur dignité, et par la satisfaction de leurs besoins essentiels, y compris par la coopération internationale.

150. Aux termes du paragraphe 11 du préambule, les États ont le devoir important d'assurer la protection de leur population et, pour que cette protection existe et perdure, il est nécessaire et crucial d'assurer la continuité de l'État.

151. Au paragraphe 14, les dirigeants déclarent que les membres du Forum des îles du Pacifique ont, individuellement et collectivement, une responsabilité importante dans la protection de leur population et sont déterminés à protéger les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques, notamment en ce qui concerne les droits de l'homme, le statut politique, la culture, le patrimoine culturel, l'identité et la dignité, ainsi que la satisfaction des besoins essentiels.

152. Aux paragraphes 15 et 16, les dirigeants s'engagent à coopérer et à agir, y compris aux niveaux régional et sous-régional, et invitent la communauté internationale à coopérer pour atteindre les objectifs de la Déclaration, conformément à l'obligation de coopérer et aux principes d'équité et de justice.

b) Cadre régional du Pacifique sur la mobilité climatique

153. Également à la cinquante-deuxième réunion des dirigeants du Forum des îles du Pacifique, qui s'est tenue dans les Îles Cook du 6 au 10 novembre 2023, les dirigeants des membres du Forum ont en outre souscrit au cadre régional du Pacifique sur la mobilité climatique¹⁹¹. Dans le cadre, les membres du Forum reconnaissent la priorité fondamentale de demeurer sur les terres ancestrales, notamment grâce à la régénération des terres. Ce cadre, inédit à l'échelle mondiale, vise à fournir des conseils pratiques aux gouvernements pour ce qui est de la planification et de la gestion de la mobilité climatique, en tenant compte du fait que plus de 50 000 personnes sont déplacées chaque année dans la région en raison de phénomènes liés au climat et aux catastrophes¹⁹².

¹⁸⁹ Communication du Forum des îles du Pacifique.

¹⁹⁰ Également disponible à l'adresse suivante : <https://forumsec.org/publications/communiqu-52nd-pacific-islands-leaders-forum-2023>.

¹⁹¹ Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://forumsec.org/publications/communiqu-52nd-pacific-islands-leaders-forum-2023>.

¹⁹² Voir le communiqué du Forum, par.20 et 21. Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://forumsec.org/publications/communiqu-52nd-pacific-islands-leaders-forum-2023>.

154. On trouve dans le cadre les principes suivants :

- a) Droits de l'homme, sécurité humaine et protection ;
- b) Protection de la culture, du patrimoine culturel, de l'identité et de la dignité ;
- c) Continuité étatique, nationalité et droits associés

155. Le cadre définit les principaux domaines d'action, couvrant à la fois la priorité de rester sur place et les mouvements, y compris la réinstallation planifiée, la migration, le déplacement (évacuation et déplacement interne et transfrontière) et le soutien aux migrants du Pacifique bloqués à l'étranger.

c) Union Falepili entre l'Australie et les Tuvalu

156. Le 9 novembre 2023, en marge de la cinquante-deuxième réunion des dirigeants du Forum des îles du Pacifique, l'Australie et les Tuvalu ont annoncé un nouveau partenariat bilatéral : l'Union Falepili entre l'Australie et les Tuvalu. Dans le cadre de l'Union, les deux États ont signé un traité couvrant les questions de migration et de sécurité, qui est peut-être le premier accord visant à faciliter la mobilité spécifiquement dans le contexte des changements climatiques¹⁹³. Le traité n'est cependant pas encore entré en vigueur.

157. Conformément à son article premier, l'un des principaux objectifs du traité est de fournir aux citoyens des Tuvalu une voie spéciale de mobilité humaine pour accéder à l'Australie, fondée sur une compréhension et un engagement communs afin de garantir la dignité tout au long du processus. Au titre de l'article 3 (mobilité humaine dans la dignité), l'Australie doit mettre en place une voie spécifique de mobilité humaine pour permettre aux citoyens des Tuvalu d'accéder à l'Australie et de pouvoir y vivre, y étudier et y travailler ainsi que d'avoir accès au système australien d'éducation et de santé, à des revenus essentiels et à un soutien familial à l'arrivée. Selon l'article 2 (coopération climatique), les parties s'engagent à coopérer pour aider les citoyens des Tuvalu à rester chez eux en toute sécurité et dignité, notamment en faisant valoir les intérêts des Tuvalu en matière d'adaptation auprès d'autres pays, y compris dans les forums régionaux et internationaux.

B. Évolution de la pratique des organisations internationales

158. On trouve dans la présente section une analyse de certaines des principales évolutions de la pratique des organisations internationales, en particulier les organes conventionnels, le Conseil des droits de l'homme, le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et la Cour internationale de Justice.

1. Organes conventionnels chargés des droits de l'homme

159. À la suite des affaires *Teitiota*¹⁹⁴ et *Sacchi*¹⁹⁵, dont il était question dans la seconde note thématique¹⁹⁶, les organes conventionnels ont continué d'apporter une contribution importante à l'interprétation et à l'application des traités relatifs aux

¹⁹³ Disponible à l'adresse suivante : <https://www.dfat.gov.au/geo/tuvalu/australia-tuvalu-falepili-union-treaty>.

¹⁹⁴ Comité des droits de l'homme, *Teitiota c. Nouvelle-Zélande*, (CCPR/C/127/D/2728/2016).

¹⁹⁵ Comité des droits de l'enfant, *Sacchi et consorts c. Allemagne* (CRC/C/88/D/107/2019), *Sacchi et consorts c. Argentine* (CRC/C/88/D/104/2019), *Sacchi et consorts c. Brésil* (CRC/C/88/D/105/2019), *Sacchi et consorts c. France* (CRC/C/88/D/106/2019) et *Sacchi et consorts c. Turquie* (CRC/C/88/D/108/2019).

¹⁹⁶ A/CN.4/752, par. 375 à 382 et par. 386 à 389.

droits de l'homme dans le contexte des changements climatiques, notamment en ce qui concerne les conséquences de l'élévation du niveau de la mer. Depuis la publication de la seconde note thématique, le Comité des droits de l'homme a publié une nouvelle déclaration et le Comité des droits de l'enfant une nouvelle observation générale¹⁹⁷, qui sont examinées ci-après.

a) Comité des droits de l'homme

160. Dans l'affaire *Billy et al. c. Australia*¹⁹⁸, les auteurs, qui appartiennent à un groupe minoritaire autochtone des îles du détroit de Torres, alléguaient que l'Australie n'avait pas mis en œuvre de mesures adéquates pour faire face aux effets des changements climatiques sur leurs îles, violant ainsi les droits que leur confèrent divers articles du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le Comité a jugé les plaintes recevables au titre des articles 6 (droit à la vie), 17 (droit de ne pas subir d'immixtion arbitraire dans sa vie privée, sa famille et son domicile), 24 (droits de l'enfant) et 27 (droit des minorités d'avoir leur propre vie culturelle) du Pacte. Il a conclu aux violations des articles 17 et 27, étant donné le fait que l'État partie n'avait pas pris de mesures d'adaptation adéquates pour protéger les droits des auteurs au domicile et à la vie privée et familiale, ainsi que leur capacité collective à préserver leur identité culturelle. Toutefois, le Comité n'a pas conclu à une violation de l'article 6, les auteurs n'ayant pas démontré l'existence d'un risque réel et prévisible pour leur vie. Il a été demandé à l'État partie de prévoir un recours effectif.

161. Dans leur communication au Comité, les auteurs ont fait valoir la vulnérabilité de leur communauté face aux effets des changements climatiques, notamment l'élévation du niveau de la mer, les inondations, l'érosion, le blanchiment des coraux et la disparition d'espèces marines importantes. Les auteurs décrivaient les effets spécifiques sur leurs îles, tels que les inondations annuelles, l'érosion du littoral, la destruction des infrastructures, la perte de terres et l'infiltration d'eau salée dans les sols. Ces changements perturbaient les pratiques horticoles traditionnelles, endommageaient les cocotiers et avaient rendu les auteurs dépendants de produits d'importation onéreux. Les changements climatiques nuisaient aussi à leurs moyens de subsistance et rendaient plus difficile la transmission de leurs savoirs écologiques traditionnels.

162. Le Comité a estimé que les griefs soulevés par les auteurs au titre des articles 6, 17, 24 et 27 étaient recevables, car les violations alléguées portaient sur des droits spécifiques et les auteurs démontraient les effets réels et continus des changements climatiques sur leurs vies et leurs cultures. Le Comité ne partageait pas la position de l'État partie sur la nature spéculative des allégations et a souligné qu'il pouvait examiner des plaintes lorsque l'incapacité de l'État partie à mettre en œuvre des mesures d'adaptation et d'atténuation entraînait des violations des droits consacrés dans le Pacte. Il a reconnu la vulnérabilité des auteurs en tant qu'habitants d'îles de faible élévation ainsi que les effets des changements climatiques sur leurs vies et leurs cultures. Le Comité a donc conclu que les auteurs avaient démontré le risque d'atteinte à leurs droits en raison des graves répercussions des changements climatiques, rendant ainsi leurs plaintes recevables.

163. En ce qui concerne l'article 6 du Pacte (droit à la vie), le Comité a reconnu l'obligation de l'État partie d'adopter des mesures concrètes pour protéger le droit à la vie et a conclu que les effets néfastes des changements climatiques pouvaient être considérés comme des menaces pour la vie. Toutefois, le Comité a estimé que les auteurs n'avaient pas démontré qu'ils couraient un risque réel et raisonnablement

¹⁹⁷ Ibid., par. 383 à 384 et 390.

¹⁹⁸ [CCPR/C/135/D/3624/2019](#).

prévisible d'atteinte à l'intégrité physique ou d'extrême précarité de nature à menacer leur droit à la vie. Par conséquent, le Comité n'a pas conclu à une violation de l'article 6, bien que certains membres du Comité, dans leurs opinions individuelles¹⁹⁹, aient exprimé leur désaccord sur ce point, constatant eux l'existence d'une violation.

164. En ce qui concerne l'article 17 (droit de ne pas subir d'immixtion arbitraire dans sa vie privée, sa famille et son domicile), le Comité a pris note des allégations des auteurs selon lesquelles les effets des changements climatiques, tels que l'érosion et les inondations, avaient nui à leur vie privée et familiale et à leur domicile. Le Comité a conclu que le fait que l'État partie n'ait pas mis en œuvre de mesures d'adaptation adéquates pour protéger le domicile ainsi que la vie privée et familiale des auteurs constituait une violation des droits qu'ils tenaient de l'article 17.

165. En ce qui concerne l'article 27 (droit des minorités d'avoir leur propre vie culturelle), le Comité a reconnu que la capacité des auteurs à préserver leur culture avait été compromise par les effets des changements climatiques. Le Comité a estimé qu'en manquant d'adopter en temps voulu des mesures d'adaptation adéquates pour protéger la capacité collective des auteurs à conserver leur mode de vie traditionnel et leur intégrité culturelle, l'État partie avait violé les droits qui leur étaient garantis par l'article 27.

166. Ayant conclu à des violations des articles 17 et 27 du Pacte, le Comité n'a pas jugé nécessaire d'examiner les griefs soulevés par les auteurs au titre de l'article 24.

167. Il a été demandé à l'État partie de fournir une réparation exécutoire, y compris une indemnisation suffisante, de tenir de véritables consultations avec les communautés d'origine des auteurs, de continuer de mettre en œuvre les mesures qui s'imposent pour leur permettre de vivre en toute sécurité sur les îles et de veiller à ce que des violations analogues ne se reproduisent pas.

b) Comité des droits de l'enfant

168. Dans son observation générale n° 26 (2023) sur les droits de l'enfant et l'environnement, mettant l'accent en particulier sur les changements climatiques, le Comité des droits de l'enfant soulignait que les atteintes à l'environnement font peser une menace imminente et systémique sur les droits des enfants partout dans le monde. L'observation générale faisait la synthèse des consultations menées à l'échelle mondiale sur des enfants, qui ont fait état des effets négatifs qu'avaient la dégradation de l'environnement et les changements climatiques sur leur vie et sur leur communauté.

169. Dans l'observation générale, le Comité entendait clarifier les obligations mises à la charge des États par la Convention relative aux droits de l'enfant et fournir des orientations faisant autorité sur les mesures législatives, administratives et autres qu'il convenait de prendre pour lutter contre les dommages environnementaux, en mettant l'accent sur les changements climatiques²⁰⁰. La Convention traite expressément les questions environnementales à l'article 24 [par. 2 c)], aux termes duquel les États sont tenus de prendre des mesures pour lutter contre la maladie et la malnutrition, compte tenu des dangers et des risques de pollution du milieu naturel, et à l'article 29 [par. 1 e)], aux termes duquel ils sont tenus de veiller à ce que l'éducation vise à inculquer à l'enfant le respect du milieu naturel²⁰¹.

¹⁹⁹ Ibid, annexes II, III et V.

²⁰⁰ Observation générale n° 26 (2023), par. 12 c). Convention relative aux droits de l'enfant (New York, 20 novembre 1989), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1577, n° 27531, p. 3.

²⁰¹ Observation générale n° 26 (2023), par. 9.

170. Le Comité rappelle, dans l'observation générale, que les enfants ont droit à un environnement propre, sain et durable, notant que ce droit est implicite dans la Convention et qu'il est directement lié à plusieurs articles spécifiques dudit instrument. Ce droit comprend des éléments tels que l'air pur (art. 6), l'eau potable en quantité suffisante (art. 24), une alimentation saine et durable (art. 27) et l'éducation visant à inculquer le respect du milieu naturel (art. 29). Parmi les mesures immédiates que les États devraient prendre pour réaliser ce droit des enfants figurent l'amélioration de la qualité de l'air, l'accès à une eau potable en quantité suffisante, la transformation de l'agriculture et de la pêche industrielles pour produire des aliments sains et durables, la transition vers les énergies renouvelables, la préservation de la biodiversité et la prévention de la pollution marine. Les éléments procéduraux, notamment l'accès à l'information (art. 13), la participation à la prise de décisions (art. 12) et l'accès à la justice adapté aux enfants, y compris l'accès à des voies de recours utiles, sont tout aussi importants s'agissant d'autonomiser les enfants, notamment par l'éducation, pour qu'ils deviennent les acteurs de leur propre destin²⁰².

171. Le Comité considère que la coopération internationale est cruciale, et que les États doivent travailler de concert pour faire face aux menaces mondiales telles que les changements climatiques. La coopération s'impose en outre pour faire face aux pertes et dommages liés au climat, sauvegarder les droits des enfants en situation de vulnérabilité et atténuer l'impact des perturbations climatiques sur les enfants et leurs communautés²⁰³.

172. Concernant les changements climatiques, le Comité envisage des obligations spécifiques, des mesures d'application et des obligations de rendre des comptes en lien avec le respect, la protection et la réalisation des droits de l'enfant. Ces obligations s'appliquent à la fois aux causes et aux effets des changements climatiques et aux mesures prises pour y remédier. L'obligation de respecter les droits de l'enfant impose aux États de ne pas violer ces droits en causant des dommages environnementaux. Ils doivent protéger les droits des enfants en réglementant les acteurs non étatiques, en particulier les entreprises, afin d'éviter que leurs actions n'aggravent les effets des changements climatiques. Les États devraient également respecter les droits des enfants en prenant des mesures qui favorisent des modes de production et de consommation durables sur le plan environnemental et qui renforcent la résilience des enfants et de leurs communautés.

2. Conseil des droits de l'homme : Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des changements climatiques

173. Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des changements climatiques, Ian Fry, a rédigé deux rapports en 2023²⁰⁴. La présente section est axée sur son premier rapport au Conseil des droits de l'homme, dans lequel le Rapporteur spécial examine plusieurs mesures juridiques aux niveaux international et régional pouvant s'appliquer aux droits des personnes déplacées d'un pays à l'autre en raison des changements climatiques. Les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme prévoient certaines protections, notamment le principe du non-refoulement, qui fait obligation de ne pas renvoyer une personne s'il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être victime de violations graves de ses droits humains. Les autres droits de l'homme qui sont en jeu sont notamment le droit à la vie, le droit de quitter son propre pays, d'y entrer ou d'y

²⁰² Ibid., par. 63 à 66.

²⁰³ Ibid., par. 92 et 94.

²⁰⁴ [A/HRC/53/34](#) et [A/78/255](#).

retourner, le droit à une nourriture suffisante, le droit à un logement suffisant, le droit à la santé, et le droit à l'eau et à l'assainissement²⁰⁵.

174. Le Rapporteur spécial considère que certaines régions ont élargi la définition du terme « réfugié » pour qu'elle puisse intégrer les personnes déplacées d'un pays à l'autre par les changements climatiques. Par exemple, l'Union africaine inclut les événements troublant gravement l'ordre public dans la définition du terme, ce qui pourrait s'interpréter comme englobant les événements liés aux changements climatiques, ou encore l'Accord centraméricain de libre circulation garantit la liberté de circulation des personnes entre les frontières du Guatemala, du Nicaragua, du Salvador et du Honduras, eu égard à la situation consécutive à une catastrophe dans le pays d'origine et aux vulnérabilités individuelles spécifiques²⁰⁶. Au niveau national, certains gouvernements accordent un certain degré de protection à des personnes déplacées d'un pays à un autre en raison des changements climatiques. Par exemple, l'Italie et la Suède ont prévu un statut particulier visant à protéger les ressortissants de pays tiers déplacés en raison de calamités ou de catastrophes naturelles, tandis que les États-Unis offrent un statut de protection temporaire et ont différé les départs forcés en autorisant à rester sur leur territoire des citoyens originaires de certains pays en proie à des crises. L'Argentine, la Bolivie (État plurinational de), le Brésil et le Canada ont également mis en œuvre des mesures visant à protéger les personnes touchées par des catastrophes environnementales. La jurisprudence montre que dans certains pays, les tribunaux envisagent de manière moins restrictive les mesures de protection des personnes déplacées d'un pays à un autre en raison des changements climatiques. Par exemple, la Cour constitutionnelle autrichienne a conclu qu'il était possible de tenir compte des catastrophes pour octroyer une protection complémentaire, et la Cour suprême italienne a quant à elle fait droit à un recours fondé sur une grave catastrophe environnementale. Cependant, le Rapporteur spécial conclut à un manque d'uniformité et de cohérence dans le cadre juridique international concernant la protection juridique des personnes déplacées d'un pays à l'autre en raison des changements climatiques²⁰⁷.

175. Selon le Rapporteur spécial, il existe plusieurs instruments de gouvernance pouvant s'appliquer à la question des déplacements liés aux changements climatiques, tels que la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés²⁰⁸, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones²⁰⁹, l'Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques²¹⁰, les Principes Péninsule relatifs aux déplacements internes liés au climat²¹¹, le Guide sur la protection des personnes contre les catastrophes et les changements environnementaux grâce à la réinstallation planifiée²¹² et le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Il poursuit en recensant plusieurs lacunes normatives dans la protection des personnes

²⁰⁵ A/HRC/53/34, par. 30.

²⁰⁶ Ibid., par. 33 à 34.

²⁰⁷ Ibid., par. 39 à 46.

²⁰⁸ Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, adoptée lors du Colloque sur la protection internationale des réfugiés en Amérique centrale, au Mexique et au Panama tenu à Carthagène (Colombie) du 19 au 22 novembre 1984, disponible à l'adresse suivante : www.oas.org/dil/1984_Cartagena_Declaration_on_Refugees.pdf.

²⁰⁹ Résolution 61/295 de l'Assemblée générale en date du 13 septembre 2007, annexe.

²¹⁰ Initiative Nansen, *Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières* (voir *supra* la note 162).

²¹¹ Voir <https://www.displacementsolutions.org/peninsula-principles>.

²¹² Voir <https://www.brookings.edu/articles/guidance-on-protecting-people-from-disasters-and-environmental-change-through-planned-relocation>.

déplacées d'un pays à l'autre en raison des changements climatiques, notamment les suivantes :

a) Les traités existants en matière de droits de l'homme ne couvrent pas de façon adéquate les circonstances spécifiques et les vulnérabilités de ces personnes, ce qui ouvre la voie à des atteintes, des cas d'exploitation, de la discrimination et d'autres violations des droits de l'homme, en particulier chez les femmes et les enfants ;

b) Le droit international ne prévoit pas de protection appropriée pour les personnes déplacées d'un pays à l'autre en raison des changements climatiques, notamment pour ce qui est de questions essentielles telles que l'entrée, le séjour et les conditions de retour. Les obligations de non-refoulement constituent une exception ;

c) Certains États disposent de lois ou d'accords spécifiques qui porte expressément sur l'admission ou le séjour temporaire des personnes déplacées en raison des changements climatiques, mais la majorité d'entre eux ne disposent pas d'un cadre normatif, ce qui expose cette catégorie de personnes à des risques de violation des droits de l'homme ;

d) La communauté internationale a le devoir de protéger les personnes déplacées pour des raisons climatiques, et les pays les plus touchés par les changements climatiques ne devraient pas en assumer seuls la responsabilité ;

e) Il est urgent d'agir en réponse à l'augmentation du nombre d'enfants déplacés d'un pays à un autre en raison des changements climatiques et de leur offrir la protection d'un cadre normatif.

176. Le Rapporteur spécial conclut en formulant, entre autres, les recommandations suivantes :

a) Le Conseil des droits de l'homme devrait recommander à l'Assemblée générale d'entamer des négociations en vue de l'élaboration d'un protocole facultatif se rapportant à la Convention relative au statut des réfugiés qui définisse la protection juridique à assurer aux personnes déplacées d'un pays à un autre en raison des changements climatiques et l'établisse ;

b) Les principes directeurs du Fonds des Nations Unies pour l'enfance relatifs aux enfants en situation de déplacement dans le contexte de changements climatiques devraient être intégrés au nouveau protocole ;

c) Les organisations régionales devraient être encouragées à faire entrer la protection des personnes déplacées d'un pays à un autre en raison des changements climatiques dans leurs dispositifs juridiques et, dans les régions qui ne sont pas dotées de telles organisations, les États devraient collaborer afin d'étudier les possibilités de mettre en place de tels dispositifs ;

d) Les États devraient être encouragés à élaborer une législation nationale prévoyant la délivrance de visas humanitaires aux personnes déplacées d'un pays à un autre en raison des changements climatiques²¹³.

3. Conseil de sécurité

177. Le Conseil de sécurité a examiné la question intitulée « L'élévation du niveau de la mer et ses conséquences sur la paix et la sécurité internationales » à sa 9260^e séance, tenue le 14 février 2023, sous la présidence de Malte²¹⁴. Le débat au sein du Conseil de sécurité a notamment révélé un intérêt et un soutien considérables

²¹³ A/HRC/53/34, par. 71.

²¹⁴ Voir S/PV.9260 et S/PV.9260 (Resumption 1).

pour les travaux menés sur les trois sous-sujets jusqu'à présent par le Groupe d'étude de la Commission, qui était représenté par l'un des Coprésidents. En ce qui concerne le sous-sujet de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, le Secrétaire général de l'ONU a fait référence à « un exode massif de populations entières de proportions bibliques » et a appelé la communauté internationale à intégrer les conséquences de l'élévation du niveau de la mer dans les cadres juridiques et les dispositifs relatifs aux droits de l'homme, à combler les lacunes dans les cadres existants, y compris le droit international des réfugiés, et à mettre en place des solutions juridiques et pratiques innovantes pour faire face aux déplacements forcés induits par le phénomène. En faisant remarquer que les populations n'avaient pas à perdre leurs droits au motif que leurs habitations étaient submergées, le Secrétaire générale a souligné qu'il importait de continuer à protéger les populations touchées et garantir leurs droits de l'homme essentiels²¹⁵.

4. Assemblée générale

178. L'Assemblée générale a tenu une séance plénière informelle sur les menaces existentielles posées par l'élévation du niveau de la mer dans le contexte de la crise climatique le 3 novembre 2023, convoquée par le Président de l'Assemblée²¹⁶. Deux Coprésidents du Groupe d'étude y ont participé en tant qu'intervenants. Les travaux entrepris jusqu'à présent par le Groupe d'étude ont reçu un appui général. Il est apparu en outre que les États Membres appuyaient fermement, entre autres, la protection des moyens de subsistance, de la culture et du patrimoine des personnes touchées, étant donné que l'élévation du niveau de la mer menaçait les cultures et traditions ancestrales des petits États insulaires en développement et des communautés vivant dans des zones de faible élévation. Le 16 janvier 2024, l'Assemblée a décidé qu'elle convoquerait une séance plénière de suivi de haut niveau le 25 septembre 2024 sur le sujet des menaces existentielles posées par l'élévation du niveau de la mer²¹⁷.

179. Le 28 juillet 2022, l'Assemblée générale a adopté une résolution, dans laquelle elle a considéré que le droit à un environnement propre, sain et durable faisait partie des droits de l'homme²¹⁸. La résolution fait suite à la reconnaissance de ce droit par le Conseil des droits de l'homme en octobre 2021, comme indiqué dans la seconde note thématique²¹⁹. La résolution de l'Assemblée a été adoptée avec un large soutien (par 161 voix pour, aucune voix contre et 8 abstentions), ce qui montre que ce droit, déjà reconnu dans 156 pays aux niveaux national et régional, bénéficie d'un large soutien à l'échelle mondiale²²⁰. Les droits de l'homme et l'environnement étant interdépendants, un environnement propre, sain et durable est nécessaire au plein exercice d'un large éventail de droits de l'homme, notamment les droits à la vie, à la santé, à l'alimentation, à l'eau, à l'assainissement et au développement. Un climat sûr et stable est une dimension essentielle de ce droit.

5. Cour internationale de Justice et autres juridictions : avis consultatifs en attente

180. À la soixante-quatrième séance plénière de sa soixante-dix-septième session, tenue le 29 mars 2023, l'Assemblée générale a adopté à l'unanimité la résolution

²¹⁵ Voir S/PV.9260.

²¹⁶ Voir <https://www.un.org/pga/78/2023/10/20/letter-from-the-president-of-the-general-assembly-informal-plenary-meeting-on-sea-level-rise-3-nov-concept-note/>.

²¹⁷ Soixante-dix-huitième session, 53^e séance plénière, 16 janvier 2024 ; voir <https://press.un.org/en/2024/ga11258.doc.htm>.

²¹⁸ Résolution 76/300 de l'Assemblée générale.

²¹⁹ Résolution 48/13 du Conseil des droits de l'homme en date du 18 octobre 2021. Voir également A/CN.4/752, par. 247.

²²⁰ Voir A/76/PV.97.

77/276 intitulée « Demande d’avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur les obligations des États à l’égard des changements climatiques »²²¹.

181. Dans cette résolution, l’Assemblée générale a décidé, conformément à l’Article 96 de la Charte des Nations Unies, de demander à la Cour internationale de Justice de donner, en application de l’Article 65 de son Statut, un avis consultatif sur la question suivante :

Eu égard en particulier à la Charte des Nations Unies, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, à l’Accord de Paris, à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, à l’obligation de diligence requise, aux droits reconnus dans la Déclaration universelle des droits de l’homme, au principe de prévention des dommages significatifs à l’environnement et à l’obligation de protéger et de préserver le milieu marin :

a) Quelles sont, en droit international, les obligations qui incombent aux États en ce qui concerne la protection du système climatique et d’autres composantes de l’environnement contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre pour les États et pour les générations présentes et futures ?

b) Quelles sont, au regard de ces obligations, les conséquences juridiques pour les États qui, par leurs actions ou omissions, ont causé des dommages significatifs au système climatique et à d’autres composantes de l’environnement, à l’égard :

i) Des États, y compris, en particulier, des petits États insulaires en développement, qui, de par leur situation géographique et leur niveau de développement, sont lésés ou spécialement atteints par les effets néfastes des changements climatiques ou sont particulièrement vulnérables face à ces effets ?

ii) Des peuples et des individus des générations présentes et futures atteints par les effets néfastes des changements climatiques²²² ?

182. Deux autres demandes d’avis consultatif sur les changements climatiques sont également pendantes devant d’autres juridictions : une devant le Tribunal international du droit de la mer, bien que dans ce cas cela présente moins d’intérêt pour le sous-sujet de la protection des personnes touchées par l’élévation du niveau de la mer²²³, et une devant la Cour interaméricaine des droits de l’homme²²⁴.

183. Étant donné que la Cour internationale de Justice devrait rendre son avis consultatif après la présente session de la Commission, et qu’il semble en être de

²²¹ Pour plus d’informations sur les travaux de la Cour internationale de Justice concernant les obligations des États à l’égard des changements climatiques, voir <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/187>.

²²² Résolution 77/276 de l’Assemblée générale, en date du 29 mars 2023. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (New York, 16 décembre 1966), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 993, n° 14531, p. 3, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (New York, 9 mai 1992), *ibid.* vol. 1771, n° 30822, p. 107 ; Accord de Paris (Paris, 12 décembre 2015), *ibid.*, vol. 3156, n° 54113, p. 79 ; Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Montego Bay, 10 décembre 1982), *ibid.*, vol. 1833, n° 31363, p. 3 ; Déclaration universelle des droits de l’homme, Assemblée générale, résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948.

²²³ Pour de plus amples informations, voir : <https://www.itlos.org/fr/main/affaires/role-des-affaires/demande-davis-consultatif-soumise-par-la-commission-des-petits-etats-insulaires-sur-le-changement-climatique-et-le-droit-international-demande-davis-consultatif-soumise-au-tribunal/>.

²²⁴ Pour plus d’informations, voir : https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_1_2023_fr.pdf.

même pour le Tribunal international du droit de la mer et la Cour interaméricaine des droits de l'homme, le Groupe d'étude pourra, le cas échéant, revenir sur ces cas ultérieurement.

III. Analyse des questions juridiques pertinentes

184. Comme suite aux conclusions formulées par le Groupe d'étude en 2022, en particulier les points devant être examinés plus avant²²⁵, l'analyse ci-dessous couvre les aspects juridiques qui pourraient constituer des éléments susceptibles d'être pris en compte dans l'établissement d'une protection juridique des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. Les résultats futurs possibles seront également analysés de façon sommaire.

185. Conformément au plan d'étude établi en 2018, la Commission ne traitera que des « conséquences juridiques de l'élévation du niveau de la mer », et non de « la protection de l'environnement, [d]es changements climatiques en soi [ou de] la recherche de la responsabilité de ces phénomènes »²²⁶. L'analyse juridique qui suit n'aborde donc pas ces questions, ni les questions connexes telles que le principe des responsabilités communes mais différenciées ou les pertes et dommages.

A. Éléments susceptibles d'être pris en compte dans l'établissement d'une protection juridique des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer

1. Dignité humaine comme principe supérieur

186. Dans le contexte de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, le respect de la dignité humaine devrait servir de principe directeur dans toute mesure à prendre.

187. Ce principe sous-tend les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et a été interprété comme constituant le fondement principal du droit des droits de l'homme. On trouve dans le préambule de la Charte des Nations Unies une référence à la réaffirmation de la foi en « la dignité et la valeur de la personne humaine », tandis que le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que « la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine [...] constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde ». Le principe de la dignité humaine est consacré dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques²²⁷, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels²²⁸, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale²²⁹, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes²³⁰, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou

²²⁵ A/77/10, par. 236.

²²⁶ A/73/10, annexe B, par. 14.

²²⁷ Préambule et art. 10 (1).

²²⁸ Préambule et art. 13 (1).

²²⁹ Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (New York, 21 décembre 1965), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 660, n° 9464, p. 195, préambule.

²³⁰ Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (New York, 18 décembre 1979), *ibid.*, vol. 1249, n° 20378, p. 13, préambule.

dégradants²³¹, la Convention relative aux droits de l'enfant²³² et la Convention relative aux droits des personnes handicapées²³³.

188. Ce principe est également au cœur du droit international humanitaire. La notion de dignité personnelle est consacrée au paragraphe 1 c) de l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949²³⁴ et dans plusieurs articles de leurs Protocoles additionnels de 1977²³⁵.

189. La dignité humaine est un des principes suprêmes du corpus des droits de l'homme et du droit international humanitaire, comme l'a affirmé le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie en l'affaire *Le Procureur c. Furundžija* :

« L'aspect essentiel des règles du droit international humanitaire ainsi que du droit relatif aux droits humains réside dans la protection de la dignité de la personne [...] Le principe général du respect de la dignité humaine est à la base du droit international humanitaire et des droits de l'homme et en est, en fait, la raison d'être ; il est désormais si important qu'il imprègne le droit international dans son ensemble. »²³⁶

190. La notion de dignité humaine est au cœur de nombreux instruments internationaux relatifs à la fourniture de secours humanitaires en cas de catastrophe. La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge énonce ce qui suit dans ses lignes directrices sur les secours en cas de catastrophe : « Les acteurs prêtant assistance et leur personnel devraient en tout temps [...] respecter la dignité humaine des personnes touchées par une catastrophe. »²³⁷ Dans le préambule de sa résolution 45/100 du 14 décembre 1990, l'Assemblée générale considère que « le fait de laisser les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre sans assistance humanitaire représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme ». Dans le même ordre d'idées, l'Institut de droit international estime que le fait de laisser les victimes de

²³¹ Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (New York, 10 décembre 1984), *ibid.*, vol. 1465, n° 24841, p. 85, préambule.

²³² Préambule et art. 23 (1), 28 (2), 37 c), 39 et 40 (1).

²³³ Convention relative aux droits des personnes handicapées (New York, 13 décembre 2006), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2515, n° 44910, p. 3, préambule et art. 1, 3, 16 (4), 24 (1) et 25.

²³⁴ Conventions de Genève relatives à la protection des victimes de la guerre (Genève, 12 août 1949), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, n°s 970 à 973, p. 31. Le paragraphe 1 de l'article 3 des Conventions de Genève interdit « les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants ».

²³⁵ Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) (Genève, 8 juin 1977), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1125, n° 17512, p. 3 ; Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), (Genève, 8 juin 1977), *ibid.*, n° 17513, p. 609. Le paragraphe 2 b) de l'article 75 du Protocole I interdit « les atteintes à la dignité de la personne, notamment les traitements humiliants et dégradants, la prostitution forcée et toute forme d'attentat à la pudeur » ; aux termes du paragraphe 4 c) de l'article 85, lorsqu'elles sont commises intentionnellement et en violation des Conventions ou du Protocole, « les pratiques de l'apartheid et les autres pratiques inhumaines et dégradantes, fondées sur la discrimination raciale, qui donnent lieu à des outrages à la dignité personnelle » sont considérées comme des infractions graves au Protocole. Le paragraphe 2 e) de l'article 4 du Protocole II interdit « les atteintes à la dignité de la personne, notamment les traitements humiliants et dégradants, le viol, la contrainte à la prostitution et tout attentat à la pudeur ».

²³⁶ Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, *Le Procureur c. Anto Furundžija*, affaire n° T-95-17/1-T, Jugement, 10 décembre 1998, Chambre de première instance, p. 467, à la p. 593, par. 183.

²³⁷ Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe (novembre 2007), ligne directrice 4.

catastrophes sans assistance humanitaire constitue « une atteinte à la dignité humaine »²³⁸.

191. Comme il est rappelé dans l'étude du Secrétariat, la protection de la dignité humaine érigée en obligation générale en matière de droits de l'homme est un aspect primordial des travaux entrepris dans le cadre des sujets « Protection des personnes en cas de catastrophe » et « L'expulsion des étrangers »²³⁹.

192. En particulier, il convient de rappeler le libellé du projet d'article 4 du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, intitulé « Dignité humaine », qui se lit comme suit : « La dignité inhérente à la personne humaine est respectée et protégée en cas de catastrophe »²⁴⁰.

193. En outre, comme indiqué dans la seconde note thématique, l'Initiative Nansen a élaboré des principes et éléments clés permettant de répondre aux besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées au-delà des frontières de leurs pays à la suite de catastrophes, y compris les effets néfastes des changements climatiques, dont beaucoup sont également fondés sur le principe de la protection de la dignité humaine²⁴¹.

2. Combinaison d'une approche fondée sur les besoins et d'une approche fondée sur les droits comme fondement de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer

194. En ce qui concerne le débat sur la question de savoir s'il faut préférer une approche « fondée sur les droits » à l'approche plus traditionnelle « fondée sur les besoins » pour protéger les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, il convient de rappeler que les deux approches ne sont pas mutuellement exclusives et qu'il est préférable de les considérer comme complémentaires. Comme il est proposé dans la seconde note thématique, pour que la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer soit adéquate et efficace, elle doit répondre à leurs besoins, et cette protection doit être assurée dans le plein respect de leurs droits²⁴².

195. L'ensemble de la communauté internationale reconnaît le rôle essentiel de la réduction des risques de catastrophe, comme en témoigne, par exemple, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), adopté en 2015. La référence à une action adéquate et efficace dans le but de répondre aux besoins essentiels des personnes concernées, dans le plein respect de leurs droits s'applique à la réponse aux catastrophes et à la réduction des risques de catastrophe et devrait également trouver une application dans le contexte de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

196. Le compromis entre l'approche fondée sur les droits et l'approche fondée sur les besoins a abouti au projet d'article 2 du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, qui se lit comme suit : « L'objet du présent projet d'articles est de faciliter une réponse aux catastrophes et une réduction des risques de

²³⁸ Institut de droit international, résolution sur l'assistance humanitaire, *Annuaire*, vol. 70 (2004), session de Bruges (2003), Partie II, p. 263, à la p. 269. Également disponible à l'adresse suivante : www.idi-iil.org.

²³⁹ A/CN.4/768, par. 32 à 34 et 65 à 66. Voir les projets d'articles 4, 5 et 13 du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe et commentaires y relatifs (*Annuaire ... 2016*, vol. II (deuxième partie), par. 48 et 49) et le projet d'article 13 du projet d'articles sur l'expulsion des étrangers et le commentaire y relatif (*Annuaire ... 2014*, vol. II (deuxième partie), par. 44 et 45).

²⁴⁰ *Annuaire ... 2016*, vol. II (deuxième partie), par. 48.

²⁴¹ Initiative Nansen, Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières (voir *supra* la note 162). Voir aussi A/CN.4/752, par. 297 à 305.

²⁴² A/CN.4/752, par. 236 à 239.

catastrophes qui soient adéquates et efficaces, de manière à répondre aux besoins essentiels des personnes concernées, dans le plein respect de leurs droits »²⁴³.

197. Comme il est dit dans la seconde note thématique, aux fins du présent sous-sujet, la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer s'entend comme l'ensemble des activités visant à assurer le plein respect des droits des personnes touchées, conformément aux cadres pertinents et applicables du droit international²⁴⁴.

198. Il semble justifié de suivre une approche analogue au projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe en ce qui concerne la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, puisque les deux approches (l'une fondée sur les droits et l'autre fondée sur les besoins) ne s'excluent pas nécessairement mutuellement mais sont plutôt complémentaires, et que l'élévation du niveau de la mer peut être considérée comme un type de catastrophe. La protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer doit répondre à leurs besoins et cette réponse doit se faire dans le plein respect de leurs droits.

3. Obligations générales en matière de droits de l'homme – notamment en lien avec les droits civils, politiques et également économiques, sociaux et culturels – dans le contexte de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer²⁴⁵

199. Le droit international des droits de l'homme devrait constituer le cadre commun devant régir la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. On y trouve en effet les principaux éléments des obligations relatives aux droits qui lient les États parties aux différents traités relatifs aux droits de l'homme. Nombre de droits de l'homme font également partie aujourd'hui du droit international coutumier.

200. Bien que le droit international des droits de l'homme n'ait pas été écrit en tenant compte des effets néfastes des changements climatiques, notamment de l'élévation du niveau de la mer, son interprétation et son application en contexte peuvent être utiles au sujet.

201. Les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer jouissent d'un droit général à la protection de leurs droits de l'homme. Les États doivent veiller au respect de toutes les obligations relatives aux droits de l'homme applicables dans le cadre de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. Il existe un lien étroit entre les droits de l'homme et le principe de la dignité humaine mentionné ci-dessus. La référence générale aux « droits de l'homme » couvre les obligations relatives aux droits de l'homme énoncées dans les accords internationaux pertinents et celles reflétées dans le droit international coutumier.

202. C'est également l'approche suivie par la Commission dans le projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, dont le projet d'article 5 (Droits de l'homme) prévoit ce qui suit : « Les personnes touchées par des catastrophes ont droit au respect et à la protection de leurs droits de l'homme conformément au droit international »²⁴⁶.

203. On trouvera dans l'étude établie par le Secrétariat d'autres exemples de sujets pour lesquels la Commission a examiné les obligations générales relatives aux droits

²⁴³ *Annuaire ... 2016*, vol. II (deuxième partie), par. 48.

²⁴⁴ [A/CN.4/752](#), par. 236.

²⁴⁵ Cette section s'appuie sur les travaux du comité de l'Association de droit international sur le droit international et l'élévation du niveau de la mer, dont Patricia Galvão Teles est également membre. Voir le prochain rapport final de la Commission (qui sera présenté lors de la quatre-vingt-unième conférence, prévue à Athènes du 25 au 28 juin 2024).

²⁴⁶ *Annuaire ... 2016*, vol. II (deuxième partie), par. 48.

de l'homme et les obligations humanitaires qui pourraient également s'appliquer dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer²⁴⁷.

204. Il existe un large éventail d'obligations relatives aux droits de l'homme, et des obligations distinctes incombent respectivement aux États affectés (États d'origine), aux États de transit ou aux États d'accueil (États de destination). Ces obligations distinctes seront examinées plus avant à la section suivante, en gardant à l'esprit que les individus resteraient détenteurs de droits même si leur État venait à disparaître en raison de l'élévation du niveau de la mer.

205. La seconde note thématique liste les droits de l'homme dont il est le plus communément admis qu'ils sont affectés par l'élévation du niveau de la mer²⁴⁸. On s'accorde de plus en plus à penser qu'au titre des devoirs inhérents aux obligations existantes en matière de droits de l'homme, les États sont tenus de protéger l'exercice des droits de l'homme des personnes particulièrement touchées par les effets néfastes des changements climatiques, y compris l'élévation du niveau de la mer²⁴⁹. Assurer à chaque personne l'exercice des droits de l'homme dans le contexte des changements climatiques est un effort rigoureux et complexe, toutefois le droit international des droits de l'homme fournit déjà une série de principes fondamentaux qui contribuent à la sécurité juridique et à la stabilité et garantissent la prévisibilité quant à l'obligation de préserver les droits de l'homme des personnes touchées par les effets néfastes des changements climatiques. Le droit international des droits de l'homme prévoit également des mécanismes procéduraux de protection de ces droits de l'homme, y compris des possibilités de réparation.

206. Les personnes touchées par les changements climatiques restent à tout moment titulaires des droits qu'elles tiennent du droit international des droits de l'homme. Chaque individu, de par sa qualité d'être humain²⁵⁰, a droit au respect de ses droits de l'homme et, sauf certaines exceptions²⁵¹, ces droits sont universellement garantis sans distinction de nationalité. Les droits peuvent être détenus à titre individuel ou en tant que membres de groupes spécifiques tels que les groupes religieux ou les minorités²⁵². Le statut de titulaire de droits n'est pas perdu lorsqu'une personne devient réfugiée ou migrante, bien que, des limitations puissent s'exercer sur certains droits, et que des droits supplémentaires – plus particulièrement les garanties dérivées du principe de non-refoulement²⁵³ – puissent également être acquis. Certains groupes tels que les peuples protégés par le droit à l'autodétermination en vertu de l'article premier commun au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ou les communautés autochtones, peuvent également être détenteurs de droits.

207. Dans une approche fondée sur des scénarios, qui tient compte du fait que l'élévation du niveau de la mer est un phénomène à évolution lente comme il est

²⁴⁷ A/CN.4/768, par. 31 à 49.

²⁴⁸ A/CN.4/752, par. 249 à 254.

²⁴⁹ Voir, par exemple, Initiative Nansen, Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques, adoptée par 109 États en 2015. Voir également A/77/226, A/HRC/53/34, A/77/549, A/77/189, A/77/136 et A/75/207.

²⁵⁰ Voir la Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 1.

²⁵¹ Voir, en particulier, l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont les garanties sont limitées aux « citoyens ».

²⁵² Voir, par exemple, *ibid.* les articles 18 (1) et 27, qui garantissent respectivement aux individus la liberté de manifester leur religion et leurs convictions et d'avoir, « en commun » avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.

²⁵³ Ces obligations peuvent gagner en importance pour les États d'accueil à certains seuils de changements climatiques. Voir Comité des droits de l'homme, *Teitiota c. Nouvelle-Zélande*, (CCPR/C/127/D/2728/2016), par. 9.11.

expliqué dans la seconde note thématique²⁵⁴, les aspects liés au besoin de respecter, de garantir et de protéger les droits économiques, sociaux et culturels émergeront probablement avant ceux liés aux droits civils et politiques. Pour la majorité des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, les droits les plus susceptibles d'être affectés à court et à moyen terme sont les droits économiques, sociaux et culturels, que les États ont l'obligation de réaliser progressivement, y compris ceux qui prévoient des obligations fondamentales minimales en matière de fourniture de denrées alimentaires de première nécessité et d'eau, de soins de santé primaires, d'abris de base et de services éducatifs.

208. Parmi les droits civils et politiques, le droit à la vie, tel qu'il est reconnu à l'article 6, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, est particulièrement pertinent, notamment si un État refuse d'adopter des mesures positives de prévention ou d'intervention face à l'élévation du niveau de la mer qui, dans des cas extrêmes, pourrait entraîner des pertes de vies humaines. Or, comme il ressort des affaires *Teitiota c. Nouvelle-Zélande*²⁵⁵ et *Billy et al. c. Australie*²⁵⁶, par son impact sur le droit à la vie (art. 6 du Pacte) ou également vis-à-vis de l'interdiction des traitements cruels, inhumains ou dégradants (art. 7), l'élévation du niveau de la mer peut déclencher des obligations de protection internationale en vertu du droit international telles que le non-refoulement, mais les exigences minimales sont relativement élevées étant donné que le Comité des droits de l'homme exige jusqu'à présent que soit prouvée l'existence d'un risque réel et prévisible, non, toutefois, sans opinions divergentes²⁵⁷.

209. Parmi les autres droits civils et politiques, il convient de mentionner que le Comité des droits de l'homme a reconnu que les effets néfastes des changements climatiques, y compris l'élévation du niveau de la mer, pouvaient porter atteinte aux droits à la vie privée, à la famille et au domicile (art. 17 du Pacte), ainsi qu'au droit des personnes appartenant à des minorités d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle (art. 27 du Pacte)²⁵⁸.

210. Il convient également d'accorder une place importante aux droits de participation, tels que les droits de participation du public, d'accès à l'information et d'accès à la justice, qui ont été mentionnés dans la seconde note thématique²⁵⁹. Les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, dont beaucoup appartiennent à des communautés autochtones ou marginalisées, devraient participer activement aux efforts visant à trouver des solutions durables et respectueuses des droits et il faudrait leur donner les moyens de le faire. Dans ce contexte, les personnes particulièrement vulnérables peuvent bénéficier de droits spéciaux, comme nous le verrons plus loin.

211. L'étude établie par le Secrétariat donne deux exemples utiles glanés dans les travaux antérieurs de la Commission à cet égard, qui pourraient s'appliquer *mutatis mutandis* dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer²⁶⁰. Premièrement, le paragraphe 2 du projet de principe 5 du projet de principes sur la protection de l'environnement en rapport avec les conflits armés exige que les États engagent des consultations et une coopération avec les peuples autochtones lorsque leurs terres et

²⁵⁴ A/CN.4/752, par. 251, 289 et 427.

²⁵⁵ CCPR/C/127/D/2728/2016.

²⁵⁶ CCPR/C/135/D/3624/2019.

²⁵⁷ Voir les opinions individuelles des membres du Comité : Duncan Laki Muhumuza et Vasilka Sancin dans l'affaire *Teitiota c. Nouvelle-Zélande* (CCPR/C/127/D/2728/2016, annexes I et II), et les opinions individuelles des membres du Comité : Duncan Laki Muhumuza, Hernán Quezada Cabrera, Arif Bulkan, Marcia V.J. Kran et Vasilka Sancin dans l'affaire *Billy et al. c. Australie* (CCPR/C/135/D/3624/2019, annexes II, III et V).

²⁵⁸ Voir *Billy et al. c. Australie* (CCPR/C/135/D/3624/2019).

²⁵⁹ A/CN.4/752, par. 252.

²⁶⁰ A/CN.4/768, par. 42 à 49.

territoires subissent certains effets néfastes dans le cadre d'un conflit armé²⁶¹. Deuxièmement, le projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses énonce plusieurs dispositions dans lesquelles figurent des obligations générales relatives aux droits de l'homme, notamment en ce qui concerne le droit d'accès à l'information, qui pourraient présenter un intérêt. Selon le projet d'article 13 (Information du public), les États ont l'obligation de « fourni[r] au public susceptible d'être affecté par une activité relevant des présents articles des informations pertinentes sur l'activité, le risque qu'elle comporte et le dommage qui peut en résulter, et ils s'informent de son opinion »²⁶².

4. Différentes obligations en matière de droits de l'homme et différents débiteurs d'obligations en matière de droits de l'homme dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer²⁶³

212. Les habitants des petits États insulaires et des États côtiers de faible altitude subiront des conséquences importantes sur leurs droits de l'homme des effets engendrés par l'élévation du niveau de la mer, qu'il s'agisse des droits économiques, sociaux et culturels ou des droits civils et politiques, y compris les droits à la vie, à une alimentation suffisante, à l'eau, à la santé et à un logement convenable, comme nous venons de l'indiquer plus haut. Ces États, en tant que débiteurs d'obligations, resteront tenus de respecter, de protéger et de réaliser les droits de l'homme de leur population, et si, même avec des capacités moindres, les États peuvent toujours s'acquitter de l'obligation négative de s'abstenir de toute violation, il n'en va pas de même de leurs obligations positives.

213. Par ailleurs, même si l'on peut s'attendre à ce que les habitants de ces pays restent sur leur territoire aussi longtemps que possible, les effets néfastes de l'élévation du niveau de la mer peuvent entraîner des déplacements internes ou d'un pays à l'autre, ce qui pose des problèmes spécifiques en matière de droits de l'homme. À mesure que la surface habitable se réduit, les populations pourraient être moins disposées à rester et chercher à s'installer à l'étranger. Il leur sera possible de le faire en fonction de facteurs socioéconomiques et politiques, ainsi que des lois et politiques d'immigration des autres États. Les personnes qui décident de rester ou qui ne sont pas en mesure de se déplacer d'elles-mêmes peuvent, à long terme, se retrouver dans une situation où l'évacuation ou la réinstallation dans un autre État devient inévitable. Si ces personnes restent titulaires de droits et s'il est clair que les débiteurs d'obligations sont les États sous la juridiction desquels elles se trouvent, il importe d'examiner la question plus avant pour déterminer exactement les implications exactes pour l'État d'origine et l'État de destination.

214. Il faut donc opter pour une approche plus circonstanciée afin de déterminer les différents devoirs en matière de droits de l'homme et les différents débiteurs de devoirs dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer, tout en gardant à l'esprit que le droit international des droits de l'homme détermine à tout moment qui sont les porteurs de devoirs et, en particulier dans le contexte des déplacements internes et transfrontières, réglemente la « répartition » des devoirs et des responsabilités en matière de droits de l'homme entre les États.

215. Les droits de l'homme sont des droits que l'individu peut exiger de tel ou tel débiteur d'obligation qui est tenu d'en garantir l'exercice. L'exercice de la juridiction

²⁶¹ A/77/10, par. 58.

²⁶² *Annuaire ... 2001*, vol. II (deuxième partie), par. 97.

²⁶³ Cette section s'appuie sur les travaux du comité de l'Association de droit international sur le droit international et l'élévation du niveau de la mer, dont Patrícia Galvão Teles est également membre. Voir le prochain rapport final de la Commission (qui sera présenté lors de la quatre-vingt-unième conférence, prévue à Athènes du 25 au 28 juin 2024).

à l'égard d'une personne, qu'elle soit exercée de manière territoriale ou extraterritoriale²⁶⁴, est le critère permettant de déterminer qui est le débiteur de l'obligation. Si un État autre que l'État touché exerce également sa juridiction sur des personnes, cet État assumera lui aussi certaines obligations à leur égard. Dès lors, en règle générale, il y aura au moins un État (ou une autre entité dotée d'une personnalité juridique internationale) qui exercera sa juridiction sur les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

216. Parallèlement, il est essentiel de comprendre les dynamiques de la mobilité humaine (y compris la non-mobilité ou le fait de rester chez soi) dans le contexte des changements climatiques pour déterminer la répartition des obligations en matière de droits de l'homme entre les États touchés, les États qui fournissent un accueil temporaire ou permanent des membres de la population des États touchés (États d'accueil) et la communauté internationale. À tout moment, de multiples types de mobilité interne et transfrontière coexisteront, ce qui aura également des incidences sur la répartition des obligations entre les États. À court terme, la plupart des obligations relatives aux droits individuels incomberont aux États touchés, sous réserve des obligations incombant aux pays de transit et aux États d'accueil au titre des droits garantis aux migrants. On peut s'attendre à ce que l'équilibre des obligations vis-à-vis des personnes entre les États touchés et les États d'accueil finisse par se modifier si les populations à risque se répartissent davantage sur un territoire plutôt qu'un autre.

217. Il convient également d'avoir une vision circonstanciée étant donné que, de par le droit international des droits de l'homme, les États ont différentes obligations de respecter, de protéger et de réaliser les droits de l'homme conformément aux instruments universels relatifs aux droits de l'homme et au droit international coutumier.

218. L'obligation de respecter les droits de l'homme – obligation négative – exige des États qu'ils s'abstiennent de violer les garanties prévues en la matière. Cela inclut le devoir de respecter les droits sans discrimination. L'élévation du niveau de la mer n'entrave pas la capacité des États touchés à s'abstenir de commettre des violations, mais il y a le risque que les autorités restreignent certains droits au-delà de ce qu'autorise le droit international, par exemple en limitant la liberté de circulation pendant une catastrophe au-delà de ce qui est nécessaire pour protéger l'ordre public ou la santé publique²⁶⁵, si les facteurs perturbateurs se font plus nombreux à mesure que s'aggravent les crises environnementales.

219. L'obligation de protéger les droits de l'homme – obligation positive – exige des États qu'ils prennent des mesures pour se prémunir de violations des droits émanant de tiers ou survenant dans des situations spécifiques. Cette obligation s'impose non seulement aux États touchés par l'élévation du niveau de la mer, par exemple lorsque des sites du patrimoine culturel risquent d'être détruits par l'érosion du littoral ou lorsque la perte de territoires déclenche de violents litiges fonciers, mais aussi aux États d'accueil, par exemple dans le contexte d'expulsions vers les pays touchés. Dans l'affaire *Billy et al. c. Australie*, le Comité des droits de l'homme a conclu à une violation de l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

²⁶⁴ Ce principe est inscrit, entre autres, dans la jurisprudence du Comité des droits de l'homme : voir *López Burgos c. Uruguay*, communication n° 52/1979, et *Celiberti de Casariego c. Uruguay*, communication n° 56/1979. Voir aussi Cour interaméricaine des droits de l'homme, avis consultatif OC-23/17 sur l'environnement et les droits de l'homme (rendu sur demande de la Colombie), 15 novembre 2017.

²⁶⁵ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 12, par. 3.

lorsque l'État a manqué de construire à temps des digues pour protéger une communauté autochtone :

Le Comité considère que lorsque les changements climatiques et leurs effets, y compris la dégradation de l'environnement sur les terres traditionnelles (autochtones) dans des communautés où la subsistance dépend fortement des ressources naturelles disponibles et où il n'existe pas d'autres moyens de subsistance ni d'aide humanitaire disponible, ont des répercussions directes sur le droit au domicile, et que les conséquences néfastes de ces effets ont un certain degré de gravité, compte tenu de l'intensité ou de la durée des nuisances et de ses effets physiques ou psychologiques, la dégradation de l'environnement peut alors avoir des incidences sur le bien-être des individus et entraîner des violations prévisibles et graves du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile.²⁶⁶

220. L'obligation de réaliser les droits de l'homme – autre obligation positive – exige de l'État qu'il crée les conditions juridiques, institutionnelles et procédurales dont les titulaires de droits ont besoin pour réaliser pleinement leurs droits. Bien que limitées en termes pratiques, des obligations positives existent également pour certains droits civils et politiques²⁶⁷. On peut donner pour exemple l'obligation de respecter le droit à la liberté d'expression, qui comprend le droit de recevoir des informations²⁶⁸, par laquelle les autorités doivent fournir des informations et prendre des mesures positives pour garantir la participation des personnes touchées, y compris les femmes²⁶⁹ et les groupes marginalisés. Il s'agit là d'éléments clés lorsque les évacuations ou les réinstallations planifiées se font selon une approche fondée sur les droits de l'homme²⁷⁰. Il peut devenir particulièrement difficile de respecter les obligations découlant des droits économiques, sociaux et culturels lorsque la salinisation des eaux souterraines et des sols et la perte de territoires habitables qui en résulte augmentent considérablement les besoins et le nombre de personnes touchées à un moment où les capacités de l'État sont diminuées, les autorités devant faire face à une conjonction de crises environnementales, économiques et sociales de plus en plus graves²⁷¹. Toutefois, même en cas de catastrophe²⁷², l'État touché continue d'avoir l'obligation fondamentale minimale d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits. Ainsi, par exemple, un État partie au

²⁶⁶ CCPR/C/135/D/3624/2019, par. 8.12.

²⁶⁷ Voir, par exemple, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 10 (3) et 14 (3) (d) ; voir aussi art. 27.

²⁶⁸ Ibid., art. 19 2).

²⁶⁹ Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a appelé les États parties à assurer la représentation des femmes dans les « processus de prise de décision [...], notamment en ce qui concerne les politiques relatives à la réduction des risques de catastrophe, à la gestion de l'après-catastrophe et aux changements climatiques » (CEDAW/C/ARG/CO/7), par. 39 d) et à renforcer « la prise en compte de l'égalité hommes-femmes en matière [...] de réduction des risques de catastrophe, de préparation et d'intervention en cas de catastrophe, et d'atténuation des effets néfastes des changements climatiques » (CEDAW/C/PHL/CO/7-8, par. 9).

²⁷⁰ Voir, par exemple, Accord de Paris, art. 7 (5) et 12. Voir également Association de droit international, Déclaration de principes de Sydney, résolution 6/2018, annexe, dans Association de droit international, *Report of the Seventy-Eighth Conference* (voir *supra* la note 163), p. 35, à la p. 38, principe 6, par. 5.

²⁷¹ Pour la pertinence des obligations positives dans les situations de catastrophe en général, voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 12 (1999), sur le droit à une nourriture suffisante, par. 15 ; observation générale n° 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, par. 40 ; observation générale n° 15 (2002) sur le droit à l'eau, par. 16 h).

²⁷² Comme le souligne le Comité des droits économiques, sociaux et culturels au paragraphe 6 de son observation générale n° 12 (1999), les États ont « l'obligation fondamentale d'adopter les mesures nécessaires pour lutter contre la faim, [...] même en période de catastrophe naturelle ou autre ».

Pacte international relatif aux droits civils et politiques dans lequel nombreuses sont les personnes qui manquent de l'essentiel, qu'il s'agisse de nourriture, de soins de santé primaires, de logement ou d'enseignement, est un État qui, à première vue, néglige les obligations qui lui incombent en vertu du Pacte²⁷³. Dans la mesure où l'État touché ne possède pas les ressources et la capacité de prendre les mesures nécessaires, il est obligé de faire appel à d'autres États et à la communauté internationale, conformément à l'obligation prévue au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, pour prendre des mesures de nature à assurer progressivement la pleine réalisation des droits envisagés, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales²⁷⁴.

221. Par ailleurs, il faut garder à l'esprit que les États peuvent limiter l'exercice de certains droits et déroger à certaines obligations en matière de droits de l'homme. Toutefois, dans le contexte des changements climatiques, le seuil à atteindre pour déclencher la restriction est élevé. Le droit international des droits de l'homme, en particulier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, permet aux États de soumettre les droits aux restrictions prévues en droit interne et nécessaires à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé et de la moralité publiques ou des droits et libertés d'autrui²⁷⁵. Le Pacte permet également de déroger à certaines obligations en matière de droits civils et politiques au cas où il est décrété qu'un « danger public exceptionnel menace l'existence de la nation »²⁷⁶. Des États parties ont invoqué cette disposition pour suspendre le droit à la liberté de circulation pendant la phase d'urgence d'une catastrophe²⁷⁷. Toutefois, les mesures dérogatoires doivent être proportionnelles et non discriminatoires et ne doivent pas durer plus longtemps que ne l'exigent strictement les circonstances²⁷⁸. Ainsi, des dérogations permanentes ou absolues ne seraient pas admissibles, même dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer.

5. Protection des personnes en situation de vulnérabilité dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer et principe de non-discrimination

222. Le projet d'article 6 du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe se lit comme suit : « La réponse en cas de catastrophe est apportée conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, et sur la base de la non-discrimination, en tenant compte des besoins des personnes particulièrement vulnérables »²⁷⁹. Cette formulation comporte une double signification. Elle établit d'une part une nécessité positive de respecter le droit des groupes particulièrement vulnérables à ce que leurs besoins spécifiques en matière de protection et d'assistance soient pris en compte, conformément à l'obligation de respecter et de protéger les droits de l'homme. D'autre part, le libellé précise clairement que le principe humanitaire de non-discrimination ne doit pas être interprété comme excluant la « discrimination positive » le cas échéant, ce qui se

²⁷³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties, par. 10.

²⁷⁴ Voir également le projet d'article 11 du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, concernant l'obligation de l'État touché de rechercher de l'assistance extérieure (*Annuaire ... 2016*, vol. II (deuxième partie), par. 48).

²⁷⁵ Voir, par exemple, article 12 (par. 3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques sur le droit de circuler librement et de choisir librement sa résidence.

²⁷⁶ Art. 4 (par. 1).

²⁷⁷ Voir, par exemple, Guatemala, notification dépositaire C.N.839.2016.TREATIES-IV.4 (30 septembre 2016).

²⁷⁸ Voir Comité des droits de l'homme, observation générale n° 29 (2001).

²⁷⁹ *Annuaire ... 2016*, vol. II (deuxième partie), par. 48.

reflète dans l'ajout des termes « en tenant compte des besoins des personnes particulièrement vulnérables »²⁸⁰.

223. Il est dit également dans l'étude établie par le Secrétariat que, même si le projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe est pertinent dans le contexte de la protection de groupes vulnérables particuliers, le sort des personnes vulnérables est également couvert par le projet d'articles sur l'expulsion des étrangers²⁸¹.

224. La formulation utilisée pour décrire les personnes et les groupes vulnérables varie légèrement d'un contexte juridique à l'autre. Dans le cadre des travaux antérieurs de la Commission et des instruments existants sur la protection contre les catastrophes, l'expression « groupes particulièrement vulnérables » était utilisée, alors que dans le contexte des changements climatiques, les termes « groupes, communautés et écosystèmes vulnérables » et « personnes en situation de vulnérabilité » sont employés, notamment en rapport avec l'application des droits de l'homme²⁸². Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme utilise également l'expression « situations de vulnérabilité » dans le contexte de la rédaction des messages clefs au sujet des droits de l'homme, des changements climatiques et des migrations, qui inclut la nécessité de protéger les droits de l'homme des personnes qui se trouvent dans des situations de vulnérabilité particulière²⁸³. De même, le Conseil des droits de l'homme utilise le terme « personnes en situation de vulnérabilité » dans sa résolution 47/24²⁸⁴, tout comme le Secrétaire général dans son rapport au Conseil, soumis en application de la résolution, concernant les effets des changements climatiques sur les droits humains des personnes en situation de vulnérabilité²⁸⁵.

225. Il existe différentes formes, croisées, de vulnérabilité dans le contexte des changements climatiques et de l'élévation du niveau de la mer. Tout d'abord, certains espaces peuvent être particulièrement exposés à un risque climatique. Dans le cas de l'élévation du niveau de la mer, les petits États insulaires de faible altitude et les atolls sont particulièrement exposés aux risques, de même que les zones côtières de faible élévation, les régions deltaïques et les communautés arctiques. L'exposition est une première couche de vulnérabilité, qui peut être exacerbée ou atténuée par des couches croisées d'autres vulnérabilités qui influenceront le niveau de risque lié aux impacts sur la population concernée.

226. Une deuxième couche de vulnérabilité s'ajoute étant donné que certains pays ou groupements régionaux seront plus vulnérables que d'autres en raison de facteurs qui s'entrecroisent : développement socioéconomique, inégalités, marginalisation, caractéristiques historiques qui persistent telles que le colonialisme, problèmes de gouvernance, accès limité aux services ou ressources de base et conflits violents. Or, ces mêmes facteurs peuvent contribuer à réduire la vulnérabilité, notamment grâce à la capacité d'adaptation.

227. Ainsi, à un degré d'exposition analogue, le risque lié aux impacts climatiques ne sera pas le même selon le pays ou la région exposés. Par exemple, parmi les petites îles ou les atolls, ce sont les petits États insulaires en développement qui sont les plus vulnérables aux effets de l'élévation du niveau de la mer, en partie à cause du manque

²⁸⁰ Ibid, par. 49, par. 7 du commentaire relatif au projet d'article 6.

²⁸¹ A/CN.4/768, par. 38 à 40. Voir *Annuaire ... 2014*, vol. II (deuxième partie), par. 44.

²⁸² Voir Accord de Paris et Pacte de Glasgow pour le climat (FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1).

²⁸³ Haut-Commissariat aux droits de l'homme, « OHCHR's key messages on human rights, climate change and migration ». Disponible en anglais à l'adresse suivante :

<https://www.ohchr.org/fr/climate-change/human-rights-climate-change-and-migration>.

²⁸⁴ Résolution 47/24 du Conseil des droits de l'homme en date du 14 juillet 2021.

²⁸⁵ A/HRC/50/57.

de capacité à s'adapter ou à en atténuer les effets néfastes. Au sein des pays ou des groupes régionaux, certains groupes seront plus vulnérables que d'autres. Par exemple, la vulnérabilité est plus forte dans les régions où les moyens de subsistance dépendent largement du climat (par exemple, les petits exploitants agricoles, les éleveurs, les pêcheurs)²⁸⁶. De même, les groupes autochtones sont très vulnérables. Cette vulnérabilité peut s'expliquer par une série de facteurs tels que les inégalités ou la discrimination au sein de l'État, l'histoire du colonialisme, l'exclusion ou le désavantage social ou économique, le type de moyens de subsistance ou la source de revenus, la situation géographique (les communautés rurales peuvent par exemple être particulièrement vulnérables).

228. Enfin, du fait de vulnérabilités personnelles, certains individus, y compris au sein de groupes très vulnérables, seront plus vulnérables que d'autres en raison de facteurs tels que la race, le sexe, la religion, l'âge, l'appartenance ethnique, l'appartenance à un peuple autochtone, le statut socioéconomique, les aptitudes et les handicaps, l'éducation et la classe sociale.

229. En 2022, dans le rapport susmentionné sur les effets des changements climatiques sur les droits humains des personnes vulnérables, présenté au Conseil des droits de l'homme conformément à sa résolution 47/24, le Secrétaire général déclarait ce qui suit :

Les effets néfastes des changements climatiques peuvent toucher de manière disproportionnée les peuples autochtones, les communautés locales, les paysans, les migrants, les enfants, les femmes, les personnes handicapées, les personnes qui vivent dans des petits États insulaires en développement et dans des pays les moins avancés, les personnes qui vivent dans des conditions de pénurie d'eau, de désertification, de dégradation des terres et de sécheresse, et d'autres personnes vulnérables qui risquent d'être laissées de côté. Ces effets peuvent varier en fonction de divers facteurs, notamment la géographie, la pauvreté, l'âge, le genre, le sexe, le handicap, le statut migratoire, la religion, la race et l'origine culturelle ou ethnique. Des formes multiples de discrimination, dont le racisme, le sexisme et les préjugés de classe, peuvent se cumuler, se chevaucher ou se croiser, surtout dans le cas des personnes vulnérables²⁸⁷.

230. Dans le cadre de l'article 6 du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, la Commission a décidé de ne pas dresser de liste de groupes vulnérables dans le projet d'articles, ayant considéré que la vulnérabilité est une notion relative revêtant un caractère non exhaustif. Il semble souhaitable de faire de même dans le contexte actuel, compte tenu notamment du caractère complexe et changeant de la vulnérabilité aux changements climatiques, en général, et à l'élévation du niveau de la mer, en particulier, et de la nécessité de suivre de près les avancées scientifiques.

231. Comme l'a reconnu la Commission dans son commentaire sur ce projet d'article, les besoins particuliers de protection et d'assistance des personnes en situation de vulnérabilité doivent être pris en compte, et, pour ce faire, le principe humanitaire de non-discrimination ne doit pas s'interpréter comme excluant la « discrimination positive ». La Commission a interprété au sens large l'expression « en tenant compte des besoins des personnes particulièrement vulnérables » de sorte qu'elle porte notamment sur l'accessibilité à l'information et la participation de la population locale, y compris les groupes vulnérables, aux activités de conception, de

²⁸⁶ « Résumé à l'intention des décideurs » dans Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Climate Change 2022* (voir *supra* la note 155), par. B.2.4.

²⁸⁷ [A/HRC/50/57](#), par. 4.

mise en œuvre, de suivi, d'évaluation et d'assistance menées en cas de catastrophe, ainsi qu'aux activités de préparation aux catastrophes²⁸⁸.

232. Les obligations des États de s'abstenir de toute discrimination directe ou indirecte²⁸⁹, de prévenir efficacement la discrimination, de fournir des protections à cet égard et d'offrir des voies de recours²⁹⁰ ainsi que de prendre des mesures positives pour s'attaquer à ses causes structurelles au moyen de dispositions spéciales, telles que des mesures de discrimination positive dont l'objectif est de garantir la réalisation d'une égalité de facto²⁹¹, sont particulièrement importantes dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer car, comme il est communément admis, les crises environnementales exacerbent les vulnérabilités et les discriminations préexistantes et s'ajoutent aux inégalités sociales (fondées notamment sur la classe, le sexe, la race)²⁹². En outre, en raison de la pauvreté, de la discrimination et de la

²⁸⁸ *Annuaire ... 2016*, vol. II (deuxième partie), par. 49, par. 7 et 8 du commentaire relatif au projet d'article 6.

²⁸⁹ Le Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable a noté ce qui suit dans le principe-cadre 3 des principes-cadres relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement (A/HRC/37/59, annexe, par. 8 et 9) :

Dans le contexte de l'environnement, la discrimination directe peut comprendre, par exemple, le fait de ne pas faire en sorte que les membres de groupes défavorisés aient le même accès que les autres à l'information sur les questions environnementales, la même possibilité de participer à la prise de décisions en matière d'environnement, ou le même accès à des voies de recours en cas de dommages environnementaux [...]. La discrimination indirecte, elle, peut se produire, par exemple, lorsque des décisions qui ont des répercussions sur les écosystèmes, telles que l'octroi de concessions minières et forestières, ont des effets d'une gravité disproportionnée sur les communautés qui dépendent de ces écosystèmes.

²⁹⁰ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 2 ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 2 ; Convention relative aux droits de l'enfant, art. 2 ; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, art. 1 ; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 1 et 2 ; et Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 2.

²⁹¹ Plusieurs pays touchés ont déjà pris des mesures importantes à cet égard. Par exemple, en 2017, le Gouvernement des Fidji a mis en avant les mesures locales qu'il avait prises : par exemple, un centre de formation régional pour femmes, qui a pour but de donner les moyens aux femmes rurales de devenir agentes du changement dans la construction d'un pays plus résilient au climat, et l'élaboration de plans de réinstallation tenant compte des questions de genre et des besoins des femmes (CEDAW/C/SR.1578, par. 8). De même, la politique nationale sur les changements climatiques (2018-2030) inclut l'objectif de développement durable 5 (égalité entre les sexes) qui vise à renforcer l'autonomie des femmes en adoptant une approche globale de l'économie (Banque asiatique de développement, *Women's resilience in Fiji : How laws and policies promote gender equality in climate change and disaster risk management*, Manille 2022). À Kiribati, la loi de 2019 sur la gestion des risques de catastrophe et les changements climatiques intègre les besoins des femmes, des enfants et des personnes handicapées (A/HRC/44/15, par. 10). Les Îles Marshall ont adopté en 2019 la loi sur l'égalité des genres afin d'assurer la participation des femmes et un développement tenant compte des questions de genre. La politique nationale des Palaos sur l'intégration des questions de genre 2018-2023 a été approuvée en 2018. Au Samoa, la politique de prise en compte des questions de genre dans la gestion des risques de catastrophe est axée sur la participation des femmes à toutes les phases de la gestion des risques de catastrophe. Vanuatu a adopté des mesures clés en matière d'égalité des sexes, notamment la Politique nationale en faveur de l'égalité des sexes (2015-2019).

²⁹² Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a abordé le lien complexe entre les femmes et les questions environnementales en adoptant la recommandation générale n° 34 (2016), dans laquelle il établit un lien significatif entre les droits des femmes rurales et la dégradation de l'environnement, et en adoptant la recommandation générale n° 37 (2018) relative aux aspects liés au genre de la réduction des risques de catastrophe dans le contexte des changements climatiques. Plusieurs rapporteurs spéciaux se sont également penchés sur la question (voir A/HRC/49/53, A/77/549 et A/HRC/52/33).

marginalisation systémique, les groupes, les communautés et les individus peuvent se trouver en position de faiblesse et être moins aptes à anticiper les changements environnementaux et à y faire face, ce qui aboutit au paradoxe suivant : les individus particulièrement vulnérables, tels que les personnes handicapées ou souffrant de maladies chroniques et les personnes âgées, ainsi que les communautés les plus pauvres et les plus marginalisées, pourraient être les moins aptes à se déplacer. Dans le même ordre d'idées, la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes et les filles, ses causes et ses conséquences présente dans son rapport de 2022 à l'Assemblée générale une évaluation critique de la manière dont les risques liés aux changements climatiques affectent de manière disproportionnée les femmes et les filles. La Rapporteuse spéciale prévient que les effets toujours plus graves de l'élévation du niveau de la mer pourraient aggraver les inégalités de genre, les changements climatiques aggravant « toutes les formes de violence fondée sur le genre à l'égard des femmes et des filles, [qui] sont exacerbées par des structures de gouvernance et des systèmes juridiques discriminatoires ainsi que par une répartition inégale du pouvoir, qui limitent à leur tour les possibilités de participation des femmes » et que les femmes âgées, les adolescentes ou les femmes handicapées sont touchées de manière particulièrement grave en raison de leurs vulnérabilités croisées²⁹³. L'intersectionnalité peut également devenir problématique lorsque les populations touchées sont victimes de discrimination en raison de leur origine ethnique, nationale ou sociale lorsqu'elles décident de migrer vers d'autres pays pour faire face aux effets de l'élévation du niveau de la mer, ou lorsqu'elles sont forcées de le faire parce que leur lieu de résidence habituelle est devenu inhabitable²⁹⁴.

6. Principe de non-refoulement dans le contexte de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer

233. Comme indiqué dans la seconde note thématique²⁹⁵, les obligations de non-refoulement sont particulièrement pertinentes pour la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. Si ces personnes remplissent les conditions requises pour obtenir le statut de réfugié, elles seront protégées contre le refoulement en vertu de l'article 33 de la Convention relative au statut des réfugiés et bénéficieront des exceptions prévues par cet instrument. Ces cas, cependant, font probablement figure d'exception, car les personnes déplacées par les changements climatiques en général, et par l'élévation du niveau de la mer en particulier, ne remplissent pas – en principe – les critères énoncés à l'article 1 A (2) de cette Convention²⁹⁶.

234. Pourtant, l'interdiction de l'expulsion forcée ou du transfert forcé de personnes vers des territoires où il existe des motifs sérieux de croire qu'il y a un risque réel de subir un préjudice irréparable est désormais bien établie en droit international positif et coutumier. En effet, les obligations de non-refoulement peuvent être déclenchées

²⁹³ [A/77/136](#), par. 23, 48, 53 et 54.

²⁹⁴ Voir également sur ces questions le rapport final du Comité chargé de la question de l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international de l'Association de droit international (qui sera présenté lors de la quatre-vingt-unième conférence qui se tiendra à Athènes du 25 au 28 juin 2024).

²⁹⁵ [A/CN.4/752](#), par. 252 b).

²⁹⁶ Aux termes de l'article 1 A (2) de la Convention relative au statut des réfugiés, tel que modifié par le Protocole s'y rapportant, un réfugié s'entend de :

[T]oute personne qui, 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 différents régimes juridiques, protégeant ainsi les individus, quel que soit leur statut, contre l'expulsion vers tout territoire où leur vie ou leur liberté peut être menacée par le risque d'être soumis à la torture ou à des peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants²⁹⁷, à une disparition forcée²⁹⁸, à des crimes contre l'humanité²⁹⁹ ou toute autre violation grave des droits de l'homme et du droit international humanitaire³⁰⁰.

235. Plusieurs cours, tribunaux et mécanismes des organes conventionnels ont également reconnu que certains droits recouvraient une obligation implicite de ne pas expulser ou renvoyer, parallèlement aux obligations générales de protéger et de réaliser les droits de l'homme³⁰¹. Cette reconnaissance leur a permis d'étendre les obligations de non-refoulement à d'autres formes de mauvais traitements, notamment la violence fondée sur le genre³⁰², le déni du droit à un procès équitable³⁰³, la peine de mort³⁰⁴, la réclusion prolongée dans des conditions inhumaines³⁰⁵. Les obligations de non-refoulement ont également trouvé des applications dans des cas de violations graves des droits économiques, sociaux et culturels, par exemple lorsqu'il existe un risque de conditions de vie dégradantes³⁰⁶ et d'absence de traitements médicaux spécifiques pour les personnes souffrant de maladies graves³⁰⁷. En outre, l'intérêt supérieur de l'enfant a conféré un niveau de protection supplémentaire ; par conséquent, les États doivent s'abstenir de déplacer un enfant lorsqu'il y a des motifs

²⁹⁷ Convention contre la torture, art. 3 ; Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture (Cartagena de Indias, 9 décembre 1985), Organisation des États américains, *Recueil des traités*, n° 67, art. 13.

²⁹⁸ Voir Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (New York, 20 décembre 2006), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2716, n° 48088, p. 3, art. 16 1).

²⁹⁹ Voir le paragraphe 1 de l'article 5 du texte du projet d'articles sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité (A/74/10, par. 44).

³⁰⁰ Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (IV^e Convention de Genève) (Genève, 12 août 1949), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, n° 973, p. 287, art. 45. Le Comité international de la Croix-Rouge interprète l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève comme emportant implicitement une obligation de non-refoulement. Voir le commentaire du CICR (2016) de la première Convention de Genève, art. 3 (disponible à l'adresse suivante : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/ihl-treaties/gci-1949/article-3/commentary/2016?activeTab=undefined>), par. 708 à 716.

³⁰¹ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Soering c. Royaume-Uni*, requête n° 14038/88, arrêt du 7 juillet 1989, par. 82 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Jabari c. Turquie*, requête n° 40035/98, arrêt, 11 juillet 2000, par. 50 ; et Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*, arrêt (exceptions préliminaires, fond, réparations et dépens), 25 novembre 2013, par. 135. Le Comité des droits de l'homme est parvenu à une conclusion analogue en l'affaire *Kindler c. Canada* (CCPR/C/48/D/470/1991), dans laquelle il a estimé qu'un État partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques pouvait enfreindre le Pacte s'il renvoyait une personne vers une autre juridiction où les droits qu'elle tenait du Pacte risquaient d'être violés.

³⁰² Comité contre la torture, *Njamba et Balikosa c. Suède* (CAT/C/44/D/322/2007), para. 9.5 ; Comité des droits de l'homme, *Kaba et Kaba c. Canada* (CCPR/C/98/D/1465/2006), par. 10.1 ; Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 32 (2014), par. 23.

³⁰³ Cour européenne des droits de l'homme, *Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni*, requête n° 8139/09, arrêt du 17 janvier 2012, par. 235 et 258.

³⁰⁴ Voir Comité des droits de l'homme, *Judge c. Canada* (2003) (CCPR/C/78/D/829/1998) ; Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Wong Ho Wing c. Pérou* (2015), arrêt (Exception préliminaire, fond, réparations et dépens) du 30 juin 2015, par. 134.

³⁰⁵ Par exemple, Comité des droits de l'homme, observation générale n° 20 (1992), par. 6.

³⁰⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *M. S. S. c. Belgique et Grèce*, requête n° 30696/09, arrêt du 21 janvier 2011, par. 367.

³⁰⁷ Voir Comité des droits de l'homme, *C. c. Australie* (CCPR/C/76/D/900/1999) ; Cour européenne des droits de l'homme, *Paposhvili c. Belgique*, requête n° 41738/10, arrêt du 13 décembre 2016, par. 168.

sérieux de croire qu'il existe un risque réel pour ses droits fondamentaux³⁰⁸. Le refoulement indirect, c'est-à-dire le renvoi vers un pays tiers d'où la personne peut ensuite être expulsée vers un territoire où elle risque de subir les mauvais traitements proscrits, est également interdit³⁰⁹.

236. En conséquence, l'interdiction du refoulement prévue par le droit international des droits de l'homme peut offrir une protection solide aux personnes déplacées par l'élévation du niveau de la mer, en particulier lorsque leurs droits sont susceptibles d'être bafoués en cas d'expulsion. Le Comité des droits de l'homme est parvenu à cette conclusion en l'affaire *Teitiota c. Nouvelle-Zélande*³¹⁰. Comme résumé dans la seconde note thématique, l'affaire concernait une communication présentée par Ioane Teitiota, ressortissant de Kiribati qui avait demandé asile à la Nouvelle-Zélande, au motif que les graves répercussions des changements climatiques sur son pays menaçaient ses droits garantis par l'article 6, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et qu'il ne pouvait donc être contraint d'y retourner³¹¹. Bien que le Comité ait finalement conclu que l'expulsion vers Kiribati de l'auteur par l'État partie ne constituait pas une violation du Pacte, il a reconnu que lorsque les effets des changements climatiques (y compris l'élévation du niveau de la mer) dans les États de destination pouvaient exposer les personnes à une violation des droits qui leur étaient conférés par les articles 6 (droit à la vie) et 7 (droit de ne pas être soumis à la torture ou à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants) du Pacte, les obligations de non-refoulement de l'État d'origine seraient déclenchées³¹². En outre, le Comité a observé que le risque qu'un pays entier disparaisse sous les eaux était un risque à ce point grave que les conditions de vie dans le pays en question pourraient devenir incompatibles avec le droit de vivre dans la dignité avant même que la catastrophe se produise³¹³.

237. Si le précédent établi dans l'affaire *Teitiota c. Nouvelle-Zélande* a ouvert la voie à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, il reste à voir si une approche analogue sera suivie par d'autres organes internationaux, et si la même conclusion peut être tirée en ce qui concerne les violations d'autres droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels.

238. Outre l'obligation de ne pas expulser ou transférer, l'interdiction du refoulement prévue par le droit international des droits de l'homme comprend également des obligations positives. L'État est tenu de s'abstenir d'exposer les personnes à un risque de préjudice irréparable en les renvoyant vers un autre territoire, mais il doit également adopter des mesures proactives pour prévenir cet effet indésirable et garantir le respect d'autres droits pendant leur séjour sur son territoire. Il peut s'agir, par exemple, de l'obligation de procéder à une évaluation du risque individuel

³⁰⁸ Cour interaméricaine des droits de l'homme, avis consultatif OC-21/14 relatif à l'affaire « Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection » (demandé par l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay), 19 août 2014, par. 229 ; Comité des droits de l'enfant, observation générale n° 6 (2005), par. 27.

³⁰⁹ Cour interaméricaine des droits de l'homme, OC-21/14 (voir *supra* la note 308), par. 212.

³¹⁰ CCPR/C/127/D/2728/2016.

³¹¹ A/CN.4/752, par. 375 à 382.

³¹² CCPR/C/127/D/2728/2016, par. 9.11.

³¹³ Ibid.

couru³¹⁴, de l'obligation d'admettre les personnes sollicitant une protection³¹⁵ et même de délivrer des permis de séjour temporaires en leur nom³¹⁶. Les États sont également tenus de prendre des mesures de protection appropriées contre la détention arbitraire et les agissements d'acteurs non étatiques susceptibles de conduire au refoulement. Enfin, il peut être nécessaire de prendre un ensemble supplémentaire de mesures positives en fonction des droits protégés par les obligations de non-refoulement³¹⁷.

239. Comme il est souligné dans l'étude établie par le Secrétariat³¹⁸, étant donné que, entendu dans cette acception plus large, le principe de non-refoulement inclut non seulement le refoulement mais aussi l'expulsion, le projet d'articles sur l'expulsion des étrangers présente également un intérêt particulier pour le sujet qui nous occupe.

7. Lignes directrices du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières et autres instruments juridiques non contraignants intéressant la protection des personnes déplacées par l'élévation du niveau de la mer

240. Le Rapporteur spécial sur les droits humains des migrants a déclaré que la migration devait constituer une importante stratégie d'adaptation aux changements climatiques et qu'elle avait toujours été un mécanisme traditionnel d'adaptation à l'évolution de l'environnement ; bien gérée, la migration pouvait donc être aussi une solution d'adaptation aux changements climatiques³¹⁹.

241. On trouve dans la seconde note thématique³²⁰ un examen de l'applicabilité du droit international en ce qui concerne les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, les migrants ainsi que les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, notamment une analyse des instruments de droit contraignant, tels que la Convention de Kampala³²¹, et des instruments de droit souple, tels que le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières³²², le Pacte mondial sur les réfugiés³²³, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays et l'Agenda de l'Initiative Nansen pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques.

242. La seconde note thématique mettait également l'accent sur d'autres documents d'intérêt tels que la Déclaration de principes de Sydney de l'Association de droit

³¹⁴ Cette évaluation doit tenir compte à la fois de la situation générale de l'État d'accueil et de la situation personnelle de l'intéressé. Voir Cour interaméricaine des droits de l'homme, OC-21/14 (voir *supra* la note 308), par. 210 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Paposhvili c. Belgique* (voir *supra* la note 307), par. 205. Voir également le paragraphe 2 de l'article 5 du texte du projet d'articles sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité (A/74/10, par. 44).

³¹⁵ Voir Cour interaméricaine des droits de l'homme, avis consultatif OC-25/18 demandé par l'Équateur, « The institution of asylum and its recognition as a human right in the Inter-American System of Protection (interpretation and scope of articles 5, 22 (7) and 22 (8) in relation to article 1 (a) of the American Convention on Human Rights) », 30 mai 2018, par. 190 ; Cour européenne des droits de l'homme, *M. K. et autres c. Pologne*, requêtes n^{os} 40503/17, 42902/17 et 43643/17, arrêt du 23 juillet 2020, par. 178.

³¹⁶ Voir, par exemple, Comité contre la torture, *Aemei et al. c. Suisse* (CAT/C/18/D/34/1995).

³¹⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Tarakhel c. Suisse*, requête n^o 29217/12, arrêt du 4 novembre 2014, par. 120.

³¹⁸ A/CN.4/768, par. 53.

³¹⁹ A/77/189, par. 38.

³²⁰ A/CN.4/752, par. 262 à 283.

³²¹ Résolution 73/195 de l'Assemblée générale, annexe.

³²² A/73/12 (Part II), approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 73/151 du 17 décembre 2018.

³²³ Initiative Nansen, Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières (voir *supra* la note 162).

international sur la protection des personnes déplacées dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer³²⁴. Pour fournir des exemples plus récents, on peut citer les principes sur la mobilité climatique élaborés par le Centre Kaldor³²⁵. Ces principes se fondent sur des données probantes et s'inspirent de bonnes pratiques. Leurs recommandations y figurant ne sont pas normatives – il n'existe pas de solution toute faite en matière de mobilité climatique. Ils offrent plutôt une palette d'outils pouvant être adaptés à des circonstances spécifiques. Les principes établis par le Centre Kaldor portent sur un large éventail de lois, de politiques et de pratiques qui peuvent intéresser tant les personnes qui souhaitent rester que celles qui décident de partir. Holistiques, interdépendants, détaillés et modulables, ils traitent de toutes les formes de mobilité – déplacements, migrations, évacuations et réinstallations planifiées – ainsi que de l'immobilité.

243. S'appuyant sur l'analyse de la seconde note thématique³²⁶, la présente section revient brièvement sur le Pacte mondial sur les migrations. Le Pacte mondial est un accord non contraignant négocié au niveau international, adopté en 2018, qui traite des migrations de manière holistique, en intégrant les personnes déplacées par l'élévation du niveau de la mer d'une manière innovante par rapport aux accords précédents³²⁷. Y sont énoncés des principes directeurs pertinents pour les États et les autres parties prenantes lorsqu'ils sont aux prises avec des migrations climatiques, ce qui inclut la question de la migration des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

244. Le Pacte mondial traite spécifiquement des migrations climatiques ; la première occurrence apparaît au paragraphe 2, où il est affirmé que le Pacte s'appuie sur la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, l'Accord de Paris et le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), entre autres. Les migrations climatiques se retrouvent aussi dans les objectifs 2 et 5 du cadre de coopération, qui font expressément référence à l'élévation du niveau de la mer et à d'autres effets néfastes des changements climatiques³²⁸. L'objectif 23 porte en outre sur la nécessité d'une coopération internationale, examinée plus loin.

245. L'objectif 2 consiste à lutter contre les facteurs négatifs et les problèmes structurels qui poussent des personnes à quitter leur pays d'origine ; les changements climatiques y sont considérés comme un facteur important de migration. Dans le cadre du Pacte mondial, les États s'engagent à veiller à ce que la dégradation de l'environnement ne pousse pas les individus à recourir à la migration irrégulière, notamment en créant les conditions pour réduire la migration par l'application de l'Accord de Paris³²⁹, par des stratégies d'atténuation et d'adaptation visant à éliminer les effets néfastes des changements climatiques³³⁰ et par la mise en œuvre de dispositifs d'alerte rapides³³¹.

246. Sous la rubrique « Catastrophes naturelles, effets néfastes des changements climatiques et dégradation de l'environnement », on trouve une série de mesures,

³²⁴ Résolution 6/2018, annexe, dans Association de droit international, *Report of the Seventy-Eighth Conference*, (voir *supra* la note 163) p. 35.

³²⁵ Jane McAdam et Tamara Wood, Kaldor Centre for International Refugee Law, University of New South Wales, « UNSW Law and Justice: Kaldor Centre Principles on Climate Mobility », 16 novembre 2023.

³²⁶ A/CN.4/752, par. 280 à 283.

³²⁷ Voir <https://disasterdisplacement.org/perspectives/the-global-compact-for-migration-a-breakthrough-for-disaster-displaced-persons-and-the-beginning-of-a-long-process/>.

³²⁸ Résolution 73/195 de l'Assemblée générale, annexe, par. 18, al. i) et par. 21, al. h).

³²⁹ *Ibid.*, par. 18 a).

³³⁰ *Ibid.*, par. 18 b).

³³¹ *Ibid.*, par. 18 c).

notamment l'échange d'informations et l'analyse conjointe³³², l'élaboration de stratégies d'adaptation et de résilience³³³, l'intégration de conditions relatives au déplacement dans les stratégies de préparation aux catastrophes³³⁴, l'harmonisation des stratégies et des dispositifs aux niveaux régional et sous-régional afin de remédier aux vulnérabilités des personnes touchées³³⁵ et l'élaboration de stratégies cohérentes pour relever les défis posés par les mouvements migratoires dans le contexte de catastrophes, notamment en prenant en considération les recommandations pertinentes issues des processus consultatifs menés par les États³³⁶.

247. La présence de cette rubrique dans l'objectif 2 est un jalon important en ce qu'elle constitue une reconnaissance expresse de la migration climatique. C'est dans le Pacte mondial que la communauté internationale a, pour la première fois, pris des engagements spécifiques non seulement pour tenir compte des catastrophes et des changements climatiques dans les facteurs de migration, mais aussi pour protéger ceux qui sont contraints de quitter leur pays en raison de ces phénomènes.

248. L'objectif 5 consiste à faire en sorte que les filières de migration régulière soient accessibles et plus souples, y compris par la facilitation de la mobilité de la main-d'œuvre et le travail décent. Il est fait expressément référence aux migrants déplacés en raison de catastrophes naturelles et des effets néfastes des changements climatiques. Il est notamment envisagé d'établir ou de renforcer à l'échelle nationale et régionale des dispositifs permettant l'admission et le séjour de migrants contraints de quitter leur pays en raison de catastrophes naturelles soudaines et d'autres situations précaires³³⁷; en outre, il est dit qu'il faut coopérer pour trouver des solutions ou améliorer celles qui existent déjà en faveur des migrants contraints de partir en raison, entre autres, des effets néfastes des changements climatiques, tels que l'élévation du niveau de la mer, y compris en instaurant des modalités de réinstallation planifiée et de visa dans les cas où il ne leur serait pas possible de s'adapter à la situation ou de retourner dans leur pays d'origine³³⁸.

249. Les changements climatiques sont également mentionnés dans l'objectif 23, qui consiste à renforcer la coopération internationale et les partenariats mondiaux pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Il s'agit notamment d'accroître la coopération internationale et régionale afin d'accélérer la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 dans les aires géographiques où les migrations irrégulières prennent systématiquement leur origine en raison, entre autres, des changements climatiques et des catastrophes³³⁹. Le principe de la coopération internationale est examiné ci-après.

8. Applicabilité de la protection complémentaire prévue par le droit des réfugiés aux personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer

250. La protection complémentaire consiste à protéger, par l'octroi d'un visa, les non-ressortissants pour lesquels des obligations de non-refoulement s'appliquent, mais qui ne peuvent pas prétendre au statut de réfugié³⁴⁰. Depuis l'adoption de la

³³² Ibid., par. 18 h).

³³³ Ibid., par. 18 i).

³³⁴ Ibid., par. 18 j).

³³⁵ Ibid., par. 18 k).

³³⁶ Ibid., par. 18 l).

³³⁷ Ibid., par. 21 g).

³³⁸ Ibid., par. 21 h).

³³⁹ Ibid., par. 39 b). Pour le Programme 2030, voir la résolution 70/1 de l'Assemblée générale en date du 25 septembre 2015.

³⁴⁰ Voir Erika Feller, Volker Türk et Frances Nicholson (dir. publ.), *Refugee Protection in International Law: UN'CR's Global Consultations on International Protection* (Cambridge, Cambridge University Press, 2003).

Convention relative au statut des réfugiés en 1951, le principe de non-refoulement s'est développé en tant que concept dans le droit international et est maintenant prévu dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme qui dépassent le champ d'application de cette Convention. On peut notamment citer pour exemples l'interdiction du refoulement expressément contenue dans la Convention contre la torture (art. 3) et l'obligation implicite de non-refoulement en lien avec le droit à la vie dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 6 et 7) ainsi que dans d'autres traités relatifs aux droits de l'homme³⁴¹. Le droit à la vie et le droit de ne pas être soumis à la torture ou à d'autres traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradants sont les deux principaux droits auxquels sont associées des obligations de non-refoulement, mais d'autres droits pourraient aussi être concernés. Ainsi, la protection complémentaire permet de protéger les non-ressortissants qui ont besoin d'être protégés contre de graves violations des droits de l'homme dans leur pays d'origine, mais dont la situation ne rentre pas dans le champ, relativement étroit, des motifs de protection prévus par la Convention de 1951³⁴².

251. Lorsqu'une demande de protection complémentaire est présentée suite à des effets sur l'environnement, y compris en cas d'élévation du niveau de la mer, la question à se poser est la suivante : quel est le préjudice susceptible d'être subi par la personne à son retour et, en d'autres termes, l'État est-il en mesure d'atténuer ce préjudice ou disposé à le faire ? Il ressort de manière générale que plusieurs critères doivent être réunis : la menace pesant sur la vie doit être réelle ou imminente ; l'auteur de la demande doit être personnellement affecté par le préjudice, plutôt que par une menace qui se pose pour la société dans son ensemble ; la contamination de l'environnement assortie d'effets avérés sur la santé à long terme peut constituer une menace suffisante, mais il doit y avoir suffisamment de preuves démontrant que des quantités nocives de contaminants sont déjà présentes ou sur le point de pénétrer dans l'environnement ; un risque hypothétique ne suffit pas à constituer une violation du droit à la vie ; en l'absence de menace réelle ou imminente, les affaires mettant en cause la politique publique seront considérées comme irrecevables. En ce qui concerne la protection régionale européenne du droit à la vie, prévue à l'article 2 de

³⁴¹ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 3 ; Convention relative aux droits de l'enfant, art. 6 ; Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) (Rome, 4 novembre 1950), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 213, n°2889, p. 221, art. 2 ; Convention américaine relative aux droits de l'homme : « Pacte de San José de Costa Rica » (San José, 22 novembre 1969), *ibid.*, vol. 1144, n° 17955, p. 123, art. 4 ; Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Nairobi, 27 juin 1981), *ibid.*, vol. 1520, n° 26363, p. 217, art. 4 ; Charte arabe des droits de l'homme, adoptée à Tunis en mai 2004, lors du seizième Sommet de la Ligue des États arabes (CHR/NONE/2004/40/Rev.1 ; pour une version révisée et mise à jour (Tunis, 22 et 23 mai 2004), voir Boston University International Law Journal, vol. 24, n° 2 (2006), p. 147, art. 5. On en trouve une version française sur le site du Centre arabe pour l'éducation au droit international humanitaire et aux droits humains, à l'adresse suivante : http://www.aci.hl.org/texts.htm?article_id=16.) Les obligations de non-refoulement concernant le droit à la vie sont reconnues par le Comité des droits de l'homme dans l'affaire *Ahani c. Canada* (CCPR/C/80/D/1051/2002), et par le Comité des droits de l'homme dans son observation générale n° 31 (2004), par. 12. Voir aussi Comité des droits de l'enfant, observation générale n° 6 (2005), par. 27.

³⁴² Nicole Dicker et Joanna Mansfield, « Filling the protection gap: current trends in complementary protection in Canada, Mexico and Australia », *New Issues in Refugee Research*, Research Paper No. 238 (Genève, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), 2012), p. 2, citant le document de conférence du Comité permanent du Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés sur la fourniture d'une protection internationale, y compris par le biais de formes complémentaires de protection (2 juin 2005), disponible à l'adresse suivante : <https://www.unhcr.org/libraries/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.unhcr.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Flegacy-pdf%2F4b30a6702f.pdf>, par. 21.

la Convention européenne des droits de l'homme, il est peu probable que les menaces au droit à la vie induites par les changements climatiques permettent à un demandeur d'obtenir une protection complémentaire. En effet, pour qu'il y ait violation du droit, et partant protection complémentaire, il faut qu'il y ait une carence dans l'action de l'État d'origine, autrement dit que l'atteinte à l'environnement ait été causée ou commise par celui-ci et que la charge qui lui incombait d'agir ait été raisonnable. De la même façon, dans le cas de l'élévation du niveau de la mer, il est tout aussi difficile d'établir un droit à une protection en invoquant le droit à ne pas être soumis à des traitements cruels, inhumains ou dégradants, précisément car, dans les cas de figure qui ont été circonscrits, le manque de ressources de l'État ne justifie pas à lui seul l'octroi d'une protection complémentaire, hormis dans des circonstances tout à fait exceptionnelles.

252. Nombre de ces considérations se retrouvent dans l'affaire *Teitiota c. Nouvelle-Zélande* mentionnée plus haut, dans laquelle une juridiction interne avait rejeté la demande de protection complémentaire de l'auteur. Le Comité des droits de l'homme a reconnu que, bien que ce ne soit pas le cas en l'espèce, lorsque les effets des changements climatiques (y compris l'élévation du niveau de la mer) dans les États de destination pouvaient exposer les personnes à une violation des droits qui leur étaient garantis par les articles 6 (droit à la vie) et 7 (droit de ne pas être soumis à la torture ou à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les obligations de non-refoulement de l'État d'origine seraient déclenchées³⁴³.

253. Ainsi, la protection complémentaire peut être un moyen d'accorder l'asile aux demandeurs qui ne réunissent pas les critères requis dans la Convention sur le statut des réfugiés, mais dans le cas de l'élévation du niveau de la mer, ce mécanisme ne semble pas, en l'état actuel des choses, constituer la voie royale pour protéger les personnes déplacées. Toutefois, la protection complémentaire pourrait devenir un moyen plus prometteur, bien que toujours limité, lorsque les effets de l'élévation du niveau de la mer seront bien présents et qu'il existera un risque réel de violation du droit à la vie, du droit au respect de l'intégrité personnelle ou d'autres droits.

254. Au niveau régional, des définitions plus larges du terme « réfugié », qui accroissent la possibilité d'accorder le statut de réfugié aux personnes déplacées en raison des changements climatiques, y compris l'élévation du niveau de la mer, et de les faire bénéficier de la protection réservée aux réfugiés, ont été retenues dans la Convention de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et dans la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés³⁴⁴.

255. Il est dit dans l'étude établie par le Secrétariat que la Commission, dans ses travaux sur l'expulsion des étrangers, avait également utilisé une définition plus large du terme « réfugié »³⁴⁵.

9. Visas humanitaires et mesures administratives analogues pour la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer

256. Les filières humanitaires sont un ensemble de politiques et de mesures administratives, y compris les visas humanitaires, adoptées par les États pour accélérer les procédures d'immigration et permettre des itinéraires plus sûrs pour

³⁴³ CCPR/C/127/D/2728/2016, par. 9.11.

³⁴⁴ A/77/189, par. 20. Convention de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (Addis-Abeba, 10 septembre 1969), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1001, n° 14691, p. 45.

³⁴⁵ A/CN.4/768, par. 80.

certaines personnes en quête de protection internationale. Elles servent également à faciliter l'admission et le séjour des personnes déplacées en raison de violences armées, de troubles civils, d'occupation étrangère³⁴⁶, de tremblements de terre, d'inondations et d'autres catastrophes³⁴⁷, en particulier en cas de déplacements massifs. Dans la pratique, toutefois, la mise en œuvre de ces mesures varie considérablement. Par exemple, les visas humanitaires sont habituellement délivrés par les autorités consulaires et diplomatiques avant l'admission dans l'État d'accueil, mais ils peuvent aussi être accordés à des personnes à leur arrivée, ou encore les personnes concernées peuvent tout simplement être exemptées de formalités de visa.

257. En outre, lorsqu'ils sont convertis en permis de séjour spéciaux, les visas humanitaires peuvent contribuer à régulariser le séjour des personnes qui, bien que ne pouvant prétendre au statut de réfugié, ne peuvent être renvoyées dans le pays dont elles ont la nationalité ou dans lequel elles ont leur résidence habituelle. Ces mesures permettent aux individus d'accéder aux droits fondamentaux tout en évitant la marginalisation et l'exclusion sociales. Elles peuvent également favoriser le regroupement familial des migrants et contribuer à la réalisation du droit à la vie familiale et à l'intérêt supérieur de l'enfant.

258. Plusieurs États ont adopté ce type de politiques sous différentes formes, notamment l'Argentine³⁴⁸, l'Australie³⁴⁹, l'Autriche³⁵⁰, la Bolivie (État plurinational de)³⁵¹, le Brésil³⁵², la Colombie³⁵³, le Costa Rica³⁵⁴, la Croatie³⁵⁵, l'Équateur³⁵⁶, la Fédération de Russie³⁵⁷, la Finlande³⁵⁸, la France³⁵⁹, le Guatemala³⁶⁰, le Honduras³⁶¹,

³⁴⁶ Des États comme l'Argentine, le Brésil, la France et la Suisse ont mis en place des programmes de visas humanitaires pour faciliter l'accès des réfugiés et des demandeurs d'asile en provenance de la République arabe syrienne (HCR, *Partage au plan mondial des responsabilités par des voies d'admission des réfugiés syriens*, 23 mars 2016, p. 8). De même, un certain nombre d'États membres de l'Union européenne, le Royaume-Uni et les États-Unis ont adopté des programmes d'admission humanitaire afin d'accélérer l'entrée et le séjour des réfugiés et des demandeurs d'asile ukrainiens.

³⁴⁷ Par exemple, après le tremblement de terre qui a frappé Haïti en 2010 et l'épidémie de choléra qui a suivi, un certain nombre de pays d'Amérique latine ont délivré des visas humanitaires à des ressortissants haïtiens. Des mesures analogues ont été adoptées ultérieurement à l'égard des ressortissants vénézuéliens qui, en principe, ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier d'une protection en tant que réfugiés.

³⁴⁸ Décret n° 616/2010 du 6 mai 2010 sur le règlement d'application de la loi sur les migrations (loi n° 25.871) (telle que modifiée), annexe, art. 23 (m).

³⁴⁹ Règlement sur les migrations de 1994, compilation n° 251, vol. 1 (20 décembre 2023), annexe 1, points 1223C et 1402.

³⁵⁰ Loi fédérale sur l'octroi de l'asile (loi relative à l'asile 2005), 23 décembre 2020, art. 3 (a).

³⁵¹ Loi sur les migrations (loi n° 370), 8 mai 2013, art. 30 (4).

³⁵² Loi sur les migrations (loi n° 13.445), 24 mai 2017, art. 14 (c).

³⁵³ Résolution n° 1272 du 28 juillet 2017, mettant en œuvre les permis de séjour spéciaux introduits par la résolution n° 5797 du 25 juillet 2017 du Ministère des affaires étrangères et établissant la procédure de délivrance aux ressortissants de la République bolivarienne du Venezuela.

³⁵⁴ Loi générale sur les migrations (loi n° 8764), 1^{er} septembre 2009, art. 6 (6) et 94 (12).

³⁵⁵ Loi sur la protection internationale et temporaire (telle que modifiée), 1^{er} janvier 2018, art. 3 (1).

³⁵⁶ Loi organique sur la mobilité humaine, 6 février 2017, art. 57, 58 et 66 (5).

³⁵⁷ Loi fédérale n° 114-FZ sur la procédure de sortie et d'entrée dans la Fédération de Russie, 15 août 1996, art. 25 (7).

³⁵⁸ Loi sur les étrangers (loi n° 301/2004 du 30 avril 2004) (telle que modifiée), sect. 52.

³⁵⁹ Ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 relative à la partie législative du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. L. 425-1 à L. 425-10.

³⁶⁰ Code des migrations (décret n° 44-2016), 18 octobre 2016, art. 68.

³⁶¹ Loi sur les migrations et les étrangers (décret n° 208-2003), 3 mars 2004, art. 39 (13).

l'Italie³⁶², la Jamaïque³⁶³, le Mexique³⁶⁴, le Nicaragua³⁶⁵, le Panama³⁶⁶, le Pérou³⁶⁷, la Pologne³⁶⁸, le Portugal³⁶⁹, la Suisse³⁷⁰ et l'Uruguay³⁷¹.

259. Il est toutefois important de souligner que l'admission des ressortissants étrangers étant en principe une question relevant de la compétence nationale des États, la délivrance de visas humanitaires ou l'adoption de mesures administratives analogues en faveur des non-nationaux ne constitue pas en soi une obligation internationale³⁷².

260. Bien que les filières humanitaires soient normalement mises en œuvre conformément à la législation interne de l'État concerné, des efforts ont été déployés pour coordonner l'action internationale à cet égard. Par exemple, comme nous l'avons vu plus haut, dans le cadre des engagements normatifs pris dans le Pacte mondial sur les migrations pour élargir les filières de migration régulière, les États sont invités à établir ou à étendre les pratiques nationales et régionales existantes pour l'admission et le séjour de migrants contraints de quitter leur pays d'origine en raison « d'une catastrophe naturelle soudaine ou d'autres situations précaires »³⁷³. Ces mesures devraient inclure, par exemple, l'octroi de « visas humanitaires et des parrainages privés, en donnant à leurs enfants accès à l'éducation et en leur délivrant des permis de travail temporaires tant qu'il ne leur sera pas possible de s'adapter à la situation ou de rentrer dans leur pays d'origine »³⁷⁴. En outre, lorsque des personnes sont contraintes de quitter leur pays d'origine en raison « d'une catastrophe naturelle larvée, des effets néfastes des changements climatiques ou de la dégradation de l'environnement, comme la désertification, la dégradation des terres, la sécheresse et l'élévation du niveau des mers »³⁷⁵, les États sont notamment invités dans le Pacte mondial sur les migrations à coopérer à l'élaboration et au renforcement de solutions, y compris par « la réinstallation planifiée et des modalités de visa » dans les cas où il ne leur serait pas possible de s'adapter à la situation ou de rentrer dans leur pays d'origine³⁷⁶. De même, le Pacte mondial sur les réfugiés prévoit des mesures pour aider les personnes déplacées de force par les catastrophes naturelles, compte tenu des lois nationales et des instruments régionaux applicables, ainsi que des pratiques comme « la protection temporaire et des dispositifs de séjour humanitaire », si nécessaire³⁷⁷.

261. Dans le même ordre d'idées, des initiatives en Amérique latine et dans les Caraïbes ont réaffirmé les bonnes pratiques de la région en matière de réglementation de l'octroi de visas humanitaires à des personnes qui ne remplissent pas nécessairement les conditions requises pour obtenir le statut de réfugié, mais qui ont néanmoins besoin d'une protection internationale. Il s'agit notamment de la

³⁶² Décret-loi n° 142, 18 août 2015, art. 17.

³⁶³ Réglementation des réfugiés, 11 mars 2009, par. 12 (a) (iii) et (b) et 13 (f).

³⁶⁴ Loi sur les réfugiés et la protection complémentaire, 27 janvier 2011, art. 2 (IV).

³⁶⁵ Loi générale sur les migrations (loi n° 761), 6 juillet 2011, art. 220.

³⁶⁶ Décret-loi n° 3 de 2008, 22 février 2008, art. 6 (9) et 18.

³⁶⁷ Décret législatif sur les migrations (décret législatif n° 1350), 7 janvier 2017, art. 29.2 (k).

³⁶⁸ Loi sur les étrangers, 12 décembre 2013, art. 16 (4).

³⁶⁹ Loi n° 23/2007, 4 juillet 2007, art. 68.

³⁷⁰ Ordonnance relative à l'entrée et à l'octroi de visas (n° 142.204), 15 août 2018, art. 4 (2).

³⁷¹ Loi sur les migrations (loi n° 18.250), 17 janvier 2008, art. 34, 43 et 44.

³⁷² Sauf, par exemple, lorsque de telles mesures positives s'imposent au regard des obligations de non-refoulement.

³⁷³ Résolution 73/195 de l'Assemblée générale, annexe, par. 21 g).

³⁷⁴ Ibid., par. 21 g).

³⁷⁵ Ibid., par. 21 h).

³⁷⁶ Ibid., par. 21 h).

³⁷⁷ A/73/12 (Part II), par. 63.

Déclaration et du Plan d'action de Mexico de 2004³⁷⁸, et en particulier du programme de réinstallation solidaire qui a été créé à ce titre, ainsi que de la Déclaration et du Plan d'action du Brésil de 2014³⁷⁹.

262. Des accords humanitaires pourraient donc servir à établir des filières d'admission et de séjour régulières pour les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, avant même que leurs communautés ne deviennent complètement inhabitables. Bien que les États puissent adapter leurs cadres juridiques nationaux existants relatifs à l'admission et au séjour de non-ressortissants pour raisons humanitaires afin d'inclure le cas des personnes fuyant les effets de l'élévation du niveau de la mer, il est impératif de trouver des solutions plus prévisibles et plus cohérentes fondées sur la coopération internationale. Cela pourrait se faire, par exemple, par l'adoption d'accords bilatéraux et régionaux sur la mobilité, notamment pour la migration de la main-d'œuvre et l'éducation.

263. Le traité sur une Union Falepili entre l'Australie et les Tuvalu, récemment adopté, en est un exemple déjà évoqué plus haut³⁸⁰. Ce traité bilatéral prévoit, en son article 3 (1), une filière spéciale de mobilité humaine permettant aux ressortissants des Tuvalu de se rendre en Australie pour y vivre, y étudier, y travailler et accéder aux services de santé publique et d'aide aux familles.

10. Outils permettant d'éviter l'apatridie dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer

264. L'apatridie est un sujet de préoccupation internationale de longue date. La Convention de La Haye de 1930 concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité³⁸¹, premier accord multilatéral conçu pour éviter les effets des conflits de lois sur la nationalité, tant positifs que négatifs, comportait des engagements normatifs visant à éviter et à réduire les cas d'apatridie³⁸². Bien que la Convention reconnaisse des limites au pouvoir discrétionnaire des États en matière de nationalité, celles-ci sont principalement fondées sur des éléments touchant aux relations entre États, et non à la protection de l'individu en tant que tel. À cette époque, où l'accent n'était pas mis sur les individus au niveau international, l'importance de la nationalité se limitait dans une large mesure à l'exercice de la protection diplomatique, qui était (et est toujours) ouvertement considérée comme un

³⁷⁸ Déclaration et plan d'action de Mexico pour le renforcement de la protection internationale des réfugiés en Amérique latine (Mexico, 16 novembre 2004).

³⁷⁹ Déclaration du Brésil : Un cadre pour la coopération et la solidarité régionale pour le renforcement de la protection internationale des réfugiés, des personnes déplacées et des apatrides en Amérique latine et aux Caraïbes et Plan d'action du Brésil : Une feuille de route commune pour renforcer la protection et promouvoir des solutions durables pour les réfugiés, les personnes déplacées et les apatrides en Amérique latine et dans les Caraïbes dans un cadre de coopération et de solidarité (Brasilia, 3 décembre 2014).

³⁸⁰ Disponible à l'adresse suivante : <https://www.dfat.gov.au/geo/tuvalu/australia-tuvalu-falepili-union-treaty>.

³⁸¹ Convention concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité (La Haye, 12 avril 1930), Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 179, n° 4137, p. 89.

³⁸² Le préambule se lit comme suit : « Reconnaissant par suite que l'idéal vers lequel l'humanité doit s'orienter dans ce domaine consiste à supprimer tout ensemble tous les cas d'apatridie et ceux de double nationalité ». Voir également le Protocole spécial relatif à l'apatridie (La Haye, 12 avril 1930), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2252, n° 40153, p. 435.

droit de l'État³⁸³. Le régime établi par la Convention de La Haye de 1930 sera complété ultérieurement par la reconnaissance du droit à une nationalité³⁸⁴, la Convention relative au statut des apatrides de 1954, la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie (qui vise à prévenir et à réduire les cas d'apatridie à long terme) ainsi que par des accords régionaux.

265. Il convient également de rappeler que la Commission a étendu, dans le projet d'article 8 du projet d'articles sur la protection diplomatique de 2006, le champ d'application de la protection diplomatique aux apatrides et aux réfugiés, au titre du développement progressif du droit international³⁸⁵.

266. Par le passé, l'absence de nationalité était considérée comme une question technique empiétant sur les intérêts des États, mais aujourd'hui la corrélation entre apatridie et exercice des droits de l'homme est largement admise. Lorsque la nationalité formelle est une condition préalable à l'exercice de certains droits de l'homme, l'apatridie peut entraver leur plein exercice et leur réalisation. Cette interdépendance a été réaffirmée dans une certaine mesure par les trois cours régionales des droits de l'homme. Par exemple, dans l'*affaire des enfants Yean et Bosico c. République dominicaine*, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a conclu que les enfants apatrides se retrouvaient dans un vide juridique, dans la mesure où ils n'avaient pas de « personnalité juridique » reconnue, ni d'accès aux droits fondamentaux consacrés dans la Convention américaine relative aux droits de l'homme³⁸⁶. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples est parvenue à une conclusion analogue en l'*affaire Penessis c. République-Unie de Tanzanie*, dans laquelle elle a noté que le droit à la nationalité constituait « un élément fondamental de la dignité de la personne humaine »³⁸⁷. Dans le même ordre d'idées, la Cour européenne des droits de l'homme a noté dans l'*affaire Ramadan c. Malte* qu'une déchéance arbitraire de nationalité pourrait, dans certaines circonstances, entraîner une violation du droit d'une personne au respect de la vie privée et familiale³⁸⁸.

267. L'apatridie a également été prise en compte dans le droit des enfants à acquérir une nationalité. Dans l'*affaire D.Z. c. Pays-Bas*, le Comité des droits de l'homme a estimé que les Pays-Bas avaient violé le droit d'un enfant à une nationalité en vertu de l'article 24 (3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques en inscrivant la mention « nationalité inconnue » dans ses registres d'état civil³⁸⁹. Selon le Comité, cette mesure l'avait empêché de bénéficier d'une protection internationale en tant qu'enfant apatride, tout en ne lui laissant aucune perspective d'acquérir de nationalité³⁹⁰.

³⁸³ Comme l'a conclu la Cour permanente de Justice internationale dans l'*affaire des Concessions Mavrommatis en Palestine* : « En prenant fait et cause pour l'un des siens, en mettant en mouvement, en sa faveur, l'action diplomatique ou l'action judiciaire internationale, cet État fait, à vrai dire, valoir son droit propre, le droit qu'il a de faire respecter en la personne de ses ressortissants le droit international ». Voir Cour permanente de Justice internationale, *Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine* (1924), Cour permanente de Justice internationale, arrêt n° 2, série A, n° 2, p. 12. Voir l'article 2 du projet d'articles sur la protection diplomatique, *Annuaire ... 2006*, vol. II (deuxième partie), par. 49.

³⁸⁴ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 15.

³⁸⁵ *Annuaire ... 2006*, vol. II (deuxième partie), par. 49.

³⁸⁶ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Yean and Bosico children v. Dominican Republic*, arrêt du 8 septembre 2005 (Exceptions préliminaires, fond, réparations et dépens), par. 180.

³⁸⁷ Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, *Penessis c. République-Unie de Tanzanie*, requête n° 013/2015, arrêt du 28 novembre 2019 (fond et réparations), par. 87.

³⁸⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Ramadan c. Malte*, requête n° 76136/12, arrêt du 21 juin 2016, par. 84.

³⁸⁹ Comité des droits de l'homme, *D.Z. c. Pays-Bas* (CCPR/C/130/D/2918/2016), par. 8.5.

³⁹⁰ Ibid. Voir aussi, Comité des droits de l'homme, observation générale n° 17 (1989), par. 5.

268. Comme l'a indiqué la Commission dans l'un de ses premiers rapports sur la question³⁹¹, l'apatridie est souvent le résultat de conflits de lois sur la nationalité, notamment en ce qui concerne les critères de *jus soli* et de *jus sanguinis* à appliquer pour acquérir une nationalité par la naissance, la déchéance de nationalité, la succession d'États et le changement de statut des parents.

269. Comme indiqué dans la seconde note thématique³⁹², l'élévation du niveau de la mer peut créer un risque d'apatridie si, dans le pire des cas, un État perd à la fois son territoire et son statut d'État. Toutefois, les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer peuvent devenir apatrides bien avant que ce scénario ne se produise et même d'ailleurs s'il ne se produit pas. L'absence de statut juridique spécifique pour les personnes déplacées en raison des effets des changements climatiques, associée aux conflits de lois sur la nationalité dans le monde, peut créer un risque réel d'apatridie pour les personnes forcées de quitter leur pays de nationalité ou de résidence habituelle en raison de l'élévation du niveau de la mer. Par exemple, selon les lois sur la nationalité de certains États, les enfants peuvent ne pas pouvoir acquérir la nationalité du pays où ils sont nés en raison du statut migratoire irrégulier de leurs parents. De même, les parents peuvent être dans l'impossibilité de transmettre leur nationalité à leurs enfants si leur pays d'origine applique le principe du *jus soli* ou l'une de ses variantes. Il peut arriver que des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer perdent leur nationalité en s'installant dans un pays étranger, sans nécessairement acquérir la nationalité du pays d'accueil. Il s'agit donc de problèmes réels à prendre en considération lors de l'élaboration de mesures d'adaptation à l'élévation du niveau de la mer³⁹³.

270. Afin de prévenir l'apatridie dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer, il faudrait notamment concevoir des voies légales pour l'admission et le séjour des personnes déplacées d'un pays à l'autre ainsi qu'adapter les lois sur la nationalité et les pratiques administratives pour éviter le risque d'apatridie, notamment en empêchant les mesures discriminatoires, en accélérant l'enregistrement des naissances, en mettant en œuvre des procédures de détermination du statut d'apatride et en facilitant l'acquisition de la nationalité par des personnes qui, autrement, deviendraient apatrides.

11. Principe de la coopération internationale : élément clé de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer³⁹⁴

271. L'essence du principe de coopération se trouve dans la Charte des Nations Unies, qui dispose que l'un des buts de l'Organisation des Nations Unies est de maintenir la paix et la sécurité par des mesures collectives efficaces, et de résoudre, par la coopération internationale, les problèmes internationaux d'ordre économique, social, culturel ou humanitaire³⁹⁵. Les États ont réitéré leur engagement en faveur de la coopération internationale à maintes reprises. La Déclaration de 1970 relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies fait référence à la coopération comme l'un des sept principes fondamentaux du droit international³⁹⁶. La coopération

³⁹¹ Voir *Annuaire ... 1952*, vol. II, document A/CN.4/50, p. 3, annexe III, p. 17 à 19.

³⁹² A/CN.4/752, par. 196, 200, 252, 398 et 419.

³⁹³ Voir, en général, Michelle Foster *et al.*, « The future of nationality in the Pacific: preventing statelessness and nationality loss in the context of climate change », mai 2022.

³⁹⁴ Cette section s'appuie sur les travaux du comité de l'Association de droit international sur le droit international et l'élévation du niveau de la mer, dont Patrícia Galvão Teles est également membre. Voir le prochain rapport final de la Commission (qui sera présenté lors de la quatre-vingt-unième conférence, prévue à Athènes du 25 au 28 juin 2024).

³⁹⁵ Charte des Nations Unies, Art. 1 1) et 3).

³⁹⁶ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale en date du 24 octobre 1970, annexe.

a en effet été présentée maintes fois comme un impératif mondial. En 2015, la coopération internationale a trouvé son expression dans les objectifs de développement durable, avec l'adoption par l'Assemblée générale du Programme de développement durable à l'horizon 2030, dans lequel les États ont souligné la nécessité de coopérer sur la voie du développement durable³⁹⁷. Les États ont une nouvelle fois reconnu qu'il fallait renforcer la coopération internationale en 2020 à l'occasion de la commémoration du soixante-quinzième anniversaire de l'Organisation³⁹⁸.

272. L'obligation de coopérer joue un rôle de plus en plus important aux fins de la réalisation des droits de l'homme, en particulier lorsque les effets des changements climatiques compromettent la capacité des États touchés à s'acquitter de leur obligation permanente de protéger les droits et d'en garantir l'exercice. L'obligation de coopérer est fermement établie dans le droit international des droits de l'homme. Aux termes de la Déclaration universelle des droits de l'homme, toute personne est fondée « à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale » (art. 22), et a droit « à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la [...] Déclaration puissent y trouver plein effet » (art. 28). Aux termes de l'article 2 1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, chaque État Partie est tenu d'agir « tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés ». Le Pacte impose en outre aux États parties l'obligation de coopérer dans les domaines de la science et de la culture (art.15, par. 4) et de garantir le droit de chacun d'être à l'abri de la faim (art. 11). Sont examinés dans l'instrument des moyens par lesquels l'assistance et la coopération internationales peuvent être fournies, indiquant ainsi les mesures positives minimum attendues dans le cadre de son champ d'application.

273. L'institutionnalisation de la coopération internationale dans le cadre juridique de l'ONU reflète un consensus sur le caractère central de la coopération dans les relations juridiques internationales et confirme l'existence d'une obligation générale des États de dialoguer les uns avec les autres. En outre, dans des domaines spécialisés du droit international, tels que le droit international des catastrophes, les accords existants viennent préciser ce que l'on entend par coopération³⁹⁹. Il s'agit notamment de l'engagement d'échanger des informations et de communiquer avec d'autres États et acteurs concernés⁴⁰⁰, y compris en fournissant une alerte rapide, et de fournir une assistance scientifique et technique⁴⁰¹. Un autre type de coopération se rapporte aux accords dont l'objet est de faciliter la mise à disposition du personnel de secours, des fournitures et des équipements nécessaires, ainsi que la fourniture effective de

³⁹⁷ Résolution 70/1 de l'Assemblée générale.

³⁹⁸ Résolution 75/1 de l'Assemblée générale, en date du 21 septembre 2020, par. 6 et 18.

³⁹⁹ Pour une analyse de l'obligation de coopérer, voir A/CN.4/652, par. 79 à 116.

⁴⁰⁰ Voir, par exemple, Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe (Tampere, 18 juin 1998), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2296, n° 40906, p.5 ; Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (Vienne, 26 septembre 1986), *ibid.*, vol. 1457, n° 24643, p. 133 ; Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile (Genève, 22 mai 2000), *ibid.* vol. 2172, n° 38131, p. 213.

⁴⁰¹ Pour l'un des exemples les plus détaillés dans ce domaine, voir Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence (Vientiane, 26 juillet 2005), série de documents de l'ASEAN 2005, p. 157, art. 18 et 19.

l'assistance une fois que la catastrophe s'est produite⁴⁰². En ce qui concerne les autres instruments dans ce domaine, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), en particulier, souligne l'importance de la coopération internationale⁴⁰³, en disposant expressément qu'il faut que « les pays en développement bénéficient de meilleurs moyens de mise en œuvre, y compris de ressources appropriées, durables et fournies en temps voulu, par l'intermédiaire de la coopération technique et du partenariat mondial pour le développement, ainsi que d'un soutien international continu leur permettant de renforcer les mesures de réduction des risques de catastrophe »⁴⁰⁴. Y est également soulignée l'importance du soutien des organisations internationales à l'appui de l'exécution du Cadre et de ses priorités, y compris l'ONU et d'autres organisations internationales et régionales, les institutions financières internationales et régionales et les organismes donateurs qui s'occupent de la réduction des risques de catastrophe⁴⁰⁵.

274. Le projet d'article 7 du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe (Obligation de coopérer) se lit comme suit : « En appliquant le présent projet d'articles, les États doivent, selon qu'il y a lieu, coopérer entre eux, avec l'Organisation des Nations Unies, avec les composantes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et avec les autres acteurs prêtant assistance. »⁴⁰⁶

275. Outre la pertinence de la coopération internationale dans le contexte de la protection des personnes en cas de catastrophe, le Secrétariat met en évidence, dans son étude, d'autres sujets sur lesquels la Commission a travaillé précédemment et pour lesquels elle a examiné la question de la coopération internationale, y compris dans les situations d'urgence⁴⁰⁷.

276. Dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer et de ses incidences sur la mobilité humaine, et comme mentionné ci-dessus, la coopération joue un rôle de plus en plus important, tel qu'envisagé dans le Pacte mondial sur les migrations. Le Pacte vise à « faciliter les migrations sûres, ordonnées et régulières, tout en réduisant l'incidence et les répercussions négatives de la migration irrégulière grâce à la coopération internationale »⁴⁰⁸ et à renforcer « la coopération internationale en matière de migration entre tous les acteurs compétents, sachant qu'aucun État ne peut gérer seul la question des migrations »⁴⁰⁹. Cette coopération prend différentes formes, dont les suivantes :

- a) la coopération pour approfondir la recherche, les études et les enquêtes⁴¹⁰ ;
- b) la coopération pour lutter contre les facteurs négatifs et les problèmes structurels qui poussent des personnes à quitter leur pays d'origine, par exemple :
 - i) en renforçant l'analyse conjointe et l'échange d'informations ;
 - ii) en préparant l'alerte précoce, des plans d'urgence et des plans d'évacuation ;
 - iii) en harmonisant et en concevant des approches pour remédier aux vulnérabilités des personnes touchées par les catastrophes naturelles, en veillant

⁴⁰² Pour une liste utile de formes de coopération en réponse à une catastrophe, voir le projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, et commentaires y relatifs, *Annuaire ... 2016*, vol. II (deuxième partie), par. 48 et 49.

⁴⁰³ Résolution [69/283](#) de l'Assemblée générale, annexe II, par. 38, 40, 41 et 46.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, par. 38.

⁴⁰⁵ *Ibid.*, par. 48 b).

⁴⁰⁶ *Annuaire ... 2016*, vol. II (deuxième partie), par. 48.

⁴⁰⁷ [A/CN.4/768](#), par. 81 à 120.

⁴⁰⁸ Résolution [73/195](#) de l'Assemblée générale, annexe, par. 11.

⁴⁰⁹ *Ibid.*, par. 7.

⁴¹⁰ *Ibid.*, par. 17 k).

à ce qu'elles aient accès à une aide humanitaire qui satisfassent leurs besoins essentiels dans le plein respect de leurs droits⁴¹¹ ;

c) la coopération pour faire en sorte que les filières de migration régulière soient plus accessibles et plus souples, par exemple :

i) en concluant des accords bilatéraux, régionaux et multilatéraux sur la mobilité de la main-d'œuvre fondés sur les droits de l'homme et tenant compte des questions de genre ;

ii) en facilitant la mobilité régionale et interrégionale de la main-d'œuvre grâce à des accords de coopération internationaux et bilatéraux ;

iii) en cernant, en élaborant et en améliorant les solutions en faveur des migrants contraints de quitter leur pays d'origine en raison d'une catastrophe naturelle larvée, des effets néfastes des changements climatiques ou de la dégradation de l'environnement, notamment en prévoyant des options de réinstallation planifiée et des modalités de visas, dans les cas où il ne leur serait pas possible de s'adapter à la situation ou de rentrer dans leur pays d'origine⁴¹².

L'objectif 23 est axé sur le renforcement de la coopération internationale et des partenariats mondiaux pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, y compris « par une assistance financière et technique, dans le respect des priorités, politiques, plans d'action et stratégies de chaque pays et dans le cadre d'une démarche faisant intervenir tous les services de l'État et tous les secteurs de la société »⁴¹³.

277. La coopération internationale est également consacrée dans le droit général de l'environnement⁴¹⁴. Au fil du temps, l'obligation de coopérer s'est muée en une série d'obligations spécifiques découlant du droit international de l'environnement, notamment l'échange d'informations entre les États, la recherche scientifique et les observations systématiques, la notification préalable⁴¹⁵, la consultation, le consentement préalable en connaissance de cause, la notification en cas d'urgence ou l'assistance d'urgence, ou encore les évaluations conjointes de l'impact sur l'environnement⁴¹⁶. Le principe des responsabilités communes mais différenciées, qui compte parmi les principes figurant dans la déclaration adoptée en 1992 par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, a été déterminant dans la mise en œuvre des efforts de coopération dans ce domaine⁴¹⁷.

278. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adoptée en 1992, et le régime international de lutte contre les changements climatiques en général ont évolué autour de l'idée que la communauté internationale devait assumer une responsabilité collective au regard du principe des responsabilités communes mais différenciées. Le régime de lutte contre les changements climatiques a fait émerger un mécanisme institutionnel de coopération internationale dans ce

⁴¹¹ Ibid., par. 18 h), j) et k).

⁴¹² Ibid., par. 21 a), b) et h).

⁴¹³ Ibid., par. 39 a).

⁴¹⁴ Par exemple, Tribunal international du droit de la mer, *Affaire de l'usine MOX (Irlande c. Royaume-Uni), mesures conservatoires, ordonnance du 3 décembre 2001*, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances 2001, p. 95, à la p. 110, par. 82, dans lequel le Tribunal note que « l'obligation de coopérer constitue un principe fondamental [...] en matière de prévention de la pollution du milieu marin ».

⁴¹⁵ Par exemple, Cour internationale de Justice (CIJ), *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay), Jugement*, C.I.J. Recueil 2010, p. 14, à la p. 49, par. 77.

⁴¹⁶ Voir, par exemple, Cour internationale de Justice, *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua), mesures conservatoires, ordonnance du 8 mars 2011*, C.I.J. Recueil 2011, p. 6.

⁴¹⁷ Voir Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, principes 6 et 7.

domaine. L'Accord de Paris a joué un rôle particulièrement important dans l'institutionnalisation de l'obligation de coopérer, notamment par des systèmes de transparence et de reddition de comptes, qui deviennent des outils importants dans la mise en œuvre de la coopération. La Convention-cadre sur les changements climatiques⁴¹⁸ et le Protocole de Kyoto de 1997⁴¹⁹ comportent tous deux plusieurs dispositions relatives à la coopération internationale. De même, la coopération internationale se retrouve dans l'ensemble de l'Accord de Paris⁴²⁰. Les pertes et dommages constituent un aspect important de la coopération internationale dans le cadre de l'action climatique.

279. Comme indiqué dans la seconde note thématique en 2021⁴²¹, la coopération internationale, y compris l'obligation de coopérer, dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer induite par les changements climatiques, s'est avérée être l'une des questions suscitant la plus large adhésion dans les déclarations des États Membres à la Sixième Commission en 2022 au sujet de l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international⁴²².

280. Dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer, la coopération internationale peut être considérée comme résultant à la fois d'une nécessité pratique et d'un impératif moral, mais aussi comme relevant d'une obligation imposée par le droit international. Bien que l'État touché soit responsable au premier chef de la protection de sa propre population, ce n'est que *in fine* que par la coopération internationale qu'il est possible d'assurer pleinement la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. Pour qu'une obligation générale de coopérer pour protéger les personnes en cas d'élévation du niveau de la mer soit efficace sur les plans juridique et pratique, il convient de trouver un équilibre subtil entre différentes considérations, parmi lesquelles la souveraineté de l'État touché, la délimitation claire de la charge pesant sur les États aidants et l'examen minutieux des formes que peut prendre la coopération.

281. En l'état actuel du droit international, l'obligation de coopérer ne comprend pas d'obligation automatique d'assistance de la part des États. Les offres d'assistance, « qu'elles soient faites unilatéralement ou en réponse à une demande, sont essentiellement volontaires et ne doivent pas être interprétées comme une reconnaissance de l'existence d'une quelconque obligation juridique de prêter assistance »⁴²³. En d'autres termes, les États non touchés n'ont pas l'obligation de fournir une assistance sur demande.

282. Toutefois, cela ne préjuge pas de l'existence éventuelle d'une obligation spéciale de fournir une assistance à l'État qui le demande dans le cadre de traités ou de contextes institutionnels spécifiques. Une telle obligation existe dans le domaine

⁴¹⁸ Préambule et art. 3 à 7 et 9.

⁴¹⁹ Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Kyoto, 11 décembre 1997), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2303, n° 30822, p. 162, art. 2, 10 et 13.

⁴²⁰ Voir notamment le préambule et les articles 6 à 8, 10 à 12 et 14.

⁴²¹ A/CN.4/752, par. 436.

⁴²² Voir, par exemple, les déclarations de l'Allemagne (A/C.6/77/SR.27), d'Antigua-et-Barbuda (au nom de l'Alliance des petits États insulaires) (A/C.6/77/SR.28), du Brésil (A/C.6/77/SR.27), de la Croatie (A/C.6/77/SR.25), de l'Inde (A/C.6/77/SR.26), de la Jamaïque (A/C.6/77/SR.29), de la Malaisie (A/C.6/77/SR.27), de la Papouasie-Nouvelle-Guinée (A/C.6/77/SR.29), des Pays-Bas (A/C.6/77/SR.27), du Samoa (au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique) (A/C.6/77/SR.28) et de la Sierra Leone (A/C.6/77/SR.27). Le texte intégral de ces déclarations peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.un.org/fr/ga/sixth/>.

⁴²³ Paragraphe 2 du commentaire du projet d'article 12 du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, *Annuaire... 2016*, vol. II (deuxième partie), par. 49.

des catastrophes dans de nombreux accords bilatéraux⁴²⁴ et apparaît dans certains traités régionaux⁴²⁵. L'avis consultatif en instance devant la Cour internationale de Justice sur les obligations des États à l'égard des changements climatiques pourrait éventuellement venir préciser la mesure dans laquelle il pourrait y avoir une obligation positive de fournir une assistance dans le contexte des changements climatiques, y compris de l'élévation du niveau de la mer, dans le cadre, notamment, des engagements pris par les États dans l'Accord de Paris.

283. Nonobstant l'absence d'obligation générale et inconditionnelle de « fournir » une assistance, on pourrait faire valoir que, compte tenu des branches spécialisées du droit international mentionnées ci-dessus, le droit international évolue vers une obligation générale des États d'« envisager d'offrir » une assistance, au minimum, obligation qui pourrait s'appliquer dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer induite par les changements climatiques.

284. La coopération d'autres acteurs, tels que les organisations internationales et d'autres parties prenantes, est également de la plus haute importance afin de protéger efficacement les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

12. Protection du patrimoine culturel des personnes et des groupes susceptibles d'être touchés par l'élévation du niveau de la mer

285. Bien qu'elle ne figure pas dans la liste des questions à traiter dans le présent document, la protection du patrimoine culturel des personnes et des groupes susceptibles d'être touchés par l'élévation du niveau de la mer est un élément supplémentaire qui mérite d'être pris en considération, en particulier au vu de la Déclaration des dirigeants du Forum des îles du Pacifique sur la continuité étatique et la protection des personnes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques, adoptée en 2023⁴²⁶, qui fait figurer expressément la protection de la culture et du patrimoine culturel.

286. L'élévation du niveau de la mer menace le patrimoine culturel individuel et collectif. Le patrimoine culturel s'entend des éléments de la culture qui se transmettent d'une génération à l'autre⁴²⁷ et peut prendre la forme de : a) patrimoine matériel, composé de sites, de structures et de vestiges ayant une valeur archéologique, historique, religieuse, culturelle ou esthétique⁴²⁸ ; b) patrimoine immatériel, comme les traditions orales, les arts du spectacle, les pratiques sociales, rituels et événements festifs, les connaissances et pratiques concernant la nature et l'univers ou les connaissances et le savoir-faire nécessaires à l'artisanat

⁴²⁴ Pour plus de détails sur les instruments relatifs aux offres d'assistance en cas de catastrophe, compilés par le Secrétariat en 2007, voir A/CN.4/590, par. 60 à 63.

⁴²⁵ Par exemple, Accord portant création de l'Agence caraïbe pour les secours d'urgence en cas de catastrophe naturelle (Port of Spain, 26 février 1991), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2256, n° 40212, p. 53, art. 13 ; Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (Rome, 25 mars 1957), tel que modifié, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 202, 7 juin 2016, p. 47, art. 222 (2) ; Accord entre les gouvernements des États participants de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire relatif à la collaboration en matière d'aide et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme, (Sotchi, 15 avril 1998), art. 3 (2), 3 (3) et 4 (2).

⁴²⁶ Communication du Forum des îles du Pacifique (disponible à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml).

⁴²⁷ A/HRC/17/38, par. 5.

⁴²⁸ Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, de 1972 (Paris, 16 novembre 1972), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1037, n° 15511. p. 151, art. 1.

traditionnel⁴²⁹ ; c) patrimoine naturel, notamment les réserves naturelles protégées, les divers autres milieux biologiquement protégés, les parcs historiques et les jardins, et les paysages culturels⁴³⁰.

287. Ces trois formes de patrimoine peuvent être menacées par l'élévation du niveau de la mer. Les menaces que l'élévation du niveau de la mer fait peser sur le patrimoine culturel ont été signalées dans le monde entier⁴³¹, par exemple sur le continent africain⁴³², au Canada⁴³³, en Chine⁴³⁴, au Chili⁴³⁵, dans la région méditerranéenne⁴³⁶ et au Royaume-Uni⁴³⁷. Nombre de ces rapports concernent le patrimoine culturel matériel de ces régions. Les sites recensés par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) pour la valeur de leur patrimoine naturel sont particulièrement menacés par les changements climatiques en général, et plusieurs d'entre eux, y compris ceux situés sur de petites îles, sont particulièrement menacés par l'élévation du niveau de la mer⁴³⁸. Dans cette catégorie, l'UNESCO a signalé que le parc national de Komodo en Indonésie, le parc national de l'Ichkeul en

⁴²⁹ Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (Paris, 17 octobre 2003), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2368, n° 42671, p. 3, art. 2 (2). Voir également la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (Faro, 27 octobre 2005), *Série des traités* du Conseil de l'Europe, n° 199, dont l'article 2 définit le patrimoine culturel comme « un ensemble de ressources héritées du passé que des personnes considèrent, par-delà le régime de propriété des biens, comme un reflet et une expression de leurs valeurs, croyances, savoirs et traditions en continuelle évolution. Cela inclut tous les aspects de l'environnement résultant de l'interaction dans le temps entre les personnes et les lieux ».

⁴³⁰ Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, art. 2 ; A/HRC/17/38, par. 4.

⁴³¹ Voir Ben Marzeion et Anders Levermann, « Loss of cultural world heritage and currently inhabited places to sea-level rise », *Environmental Research Letters*, vol. 9, n° 3 (mars 2014) ; Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Climate Change 2022* (voir *supra* la note 155), p. 477 à 480.

⁴³² Michalis I. Voudoukas *et al.*, « African heritage sites threatened as sea-level rise accelerates », *Nature Climate Change*, vol. 12, mars 2022, p. 256 à 262.

⁴³³ Nicole F. Smith et ICLEI Canada, ICLEI – Les Gouvernements locaux pour le développement durable, « Considering sea-level rise and cultural heritage: a resource for municipalities », 2010. Disponible à l'adresse suivante : https://icleicanada.org/wp-content/uploads/2020/10/Considering-Sea-Level-Rise-and-Cultural-Heritage_FINAL.pdf.

⁴³⁴ Yuqi Li *et al.*, « The potential impact of rising sea levels on China's coastal cultural heritage: a GIS risk assessment », *Antiquity*, vol. 96, n° 386 (avril 2022), p. 406 à 421.

⁴³⁵ Lincoln Quilliam *et al.*, « Coastal climate change impacts for Easter Island in 2100 », dans *Coasts and Ports 2011: Diverse and Developing – Proceedings of the 20th Australasian Coastal and Ocean Engineering Conference and the 13th Australasian Port and Harbour Conference* (Barton, Territoire de la capitale australienne, Engineers Australia, 2011).

⁴³⁶ Lena Reimann *et al.*, « Mediterranean UNESCO World Heritage at risk from coastal flooding and erosion due to sea-level rise », *Nature Communications*, vol. 9, art. n° 4161, 16 octobre 2018 ; Dario Camuffo, Chiara Bertolin et Patrizia Schenal, « Climate change, sea level rise and impact on monuments in Venice », dans *Science, Technology and Cultural Heritage*, Miguel Ángel Rogerio-Candelera (dir. publ.) (Londres, Taylor and Francis Group, 2014), p. 1 à 18 ; Francisco García Sánchez, Héctor García Sánchez et Cecilia Ribalaygua, « Cultural heritage and sea level rise threat: risk assessment of coastal fortifications in the Canary Islands », *Journal of Cultural Heritage*, vol. 44, juillet-août 2020, p. 211 à 217 ; Sayed Hemeda, « Geotechnical modelling of the climate change impact on world heritage properties in Alexandria, Egypt », *Heritage Science*, vol. 9, art. n° 73, 17 juin 2021 ; Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), *Études de cas sur le changement climatique et le patrimoine mondial* (Paris, Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO, 2007), p. 70.

⁴³⁷ Ellie Graham, Joanna Hambly et Tom Dawson, « Learning from loss: eroding coastal heritage in Scotland », *Humanities*, vol. 6, n° 4 (décembre 2017), art. n° 87 ; et UNESCO, *Études de cas* (voir *supra* la note 436), p. 67.

⁴³⁸ Jim Perry, « World Heritage hot spots: a global model identifies the 16 natural heritage properties on the World Heritage List most at risk from climate change », *International Journal of Heritage Studies*, vol. 17, n° 5 (septembre 2011), p. 426 à 441, aux p. 431 à 436.

Tunisie et les Sundarbans en Inde et au Bangladesh étaient menacés par l'élévation du niveau de la mer⁴³⁹. Les effets potentiels de l'élévation du niveau de la mer sur le patrimoine culturel immatériel à l'échelle mondiale et les conséquences subséquentes de la perte du patrimoine culturel sur les droits de l'homme sont quant à eux moins bien documentés.

288. Un premier niveau de protection du patrimoine culturel, qui est inscrit dans plusieurs instruments juridiques applicables à la fois en temps de guerre⁴⁴⁰ et en temps de paix⁴⁴¹, tend à protéger le patrimoine en raison de sa « valeur universelle exceptionnelle »⁴⁴². Un deuxième niveau de protection, qui établit un lien entre le patrimoine et les collectivités humaines par une approche fondée sur les droits de l'homme, vise à protéger le patrimoine culturel au moyen des instruments relatifs aux droits de l'homme⁴⁴³. L'Experte indépendante dans le domaine des droits culturels a

⁴³⁹ UNESCO, *Études de cas* (voir *supra* la note 436), p. 36 à 39, 48 et 49.

⁴⁴⁰ Conventions et règlements de La Haye de 1899 et 1907 (Conventions (I) de 1899 et 1907 pour le règlement pacifique des différends internationaux (La Haye, 29 juillet et 18 octobre 1907), James Brown Scott (dir. publ.), *The Hague Conventions and Declarations of 1899 and 1907*, 3^e éd. (New York, Oxford University Press, 1915), p. 41 ; Convention (II) (La Haye, 29 juillet 1899) et Convention (IV) (La Haye, 18 octobre 1907) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, *ibid.* p. 100 ; Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (Règlement de La Haye) (annexé aux Conventions de La Haye II et IV de 1899 et 1907), *ibid.* p. 100) ; Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (IV^e Convention de Genève) (Genève, 12 août 1949), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, n° 973, p. 287 ; Protocoles I et II aux Conventions de Genève du 12 août 1949 ; Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, avec Règlement d'exécution (La Haye, 14 mai 1954), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 249, n° 3511, p. 215 ; Protocole pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (La Haye, 14 mai 1954), *ibid.*, vol. 249, n° 3511, p. 215 ; Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels (La Haye, 26 mars 1999), *ibid.*, vol. 2253, n° 3511, p. 172 ; Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie approuvé par le Conseil de sécurité dans sa résolution 827 (1993) du 25 mai 1993 et reproduit dans le rapport établi par le Secrétaire général conformément au paragraphe 2 de la résolution 808 (1993) du Conseil de sécurité (S/25704 et Corr.1 [et Add.1]), annexe, art. 3 d) ; Statut de Rome de la Cour pénale internationale (Rome, 17 juillet 1998), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2187, n° 38544, p. 3, art. 8, par. 2) b) ix) et e) iv) ; Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, *Le Procureur c. Dario Kordić et Mario Čerkez*, affaire n° IT-95-14/2-T, jugement, 26 février 2001, Chambre de première instance, par. 206 et 207 ; Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, *Le Procureur c. Radislav Krstić*, affaire n° IT-98-33-T, jugement, 2 août 2001, Chambre de première instance, par. 580.

⁴⁴¹ Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel ; Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique (Paris, 2 novembre 2001), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2562, 1^{re} partie, n° 45694, p. 3 ; Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel ; Convention sur la défense du patrimoine archéologique, historique et artistique des nations américaines (Santiago, 16 juin 1976), OEA, *Recueil des Traités*, n° 47 ; OUA, Charte culturelle de l'Afrique (Port Louis, 5 juillet 1976) ; Union africaine, Charte de la reconnaissance culturelle africaine (Khartoum, 24 janvier 2006) ; Déclaration de l'ASEAN sur le patrimoine culturel (Bangkok, 25 juillet 2000) ; parmi d'autres instruments du Conseil de l'Europe, la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société.

⁴⁴² Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, art. 1 et 2 ; l'UNESCO définit la « valeur universelle exceptionnelle » comme suit : « La valeur universelle exceptionnelle signifie une importance culturelle et/ou naturelle tellement exceptionnelle qu'elle transcende les frontières nationales et qu'elle présente le même caractère inestimable pour les générations actuelles et futures de l'ensemble de l'humanité. À ce titre, la protection permanente de ce patrimoine est de la plus haute importance pour la communauté internationale toute entière. » UNESCO, *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial* (document WHC.23/01) (Paris, Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO, 2023), par. 49.

⁴⁴³ En particulier, le droit de participer à la vie culturelle, le droit des membres de minorités de jouir de leur propre culture et le droit des peuples autochtones de disposer d'eux-mêmes et de préserver, de contrôler, de protéger et de développer leur patrimoine culturel (A/HRC/17/38, par. 78).

remarqué une évolution « d'une préservation/sauvegarde du patrimoine culturel en tant que tel, compte tenu de son exceptionnelle valeur pour l'humanité, à une protection du patrimoine culturel liée à sa valeur essentielle pour les personnes et les communautés compte tenu de leur identité culturelle » et une tendance à accentuer le lien entre le patrimoine culturel et l'identité culturelle ainsi que l'interdépendance entre le patrimoine culturel matériel et immatériel⁴⁴⁴. L'Experte indépendante estime que cela se retrouve dans les instruments de l'UNESCO, qui invitent à adopter une conception du patrimoine culturel fondée sur les droits qui donne la priorité à la « préservation/sauvegarde du patrimoine culturel des communautés et pour les communautés, en associant celles-ci à l'identification et à la gestion de leur patrimoine »⁴⁴⁵. Par exemple, la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel reconnaît en son préambule que « les communautés, en particulier les communautés autochtones, les groupes et, le cas échéant, les individus, jouent un rôle important dans la production, la sauvegarde, l'entretien et la recréation du patrimoine culturel immatériel ».

289. Il convient tout particulièrement de suivre une approche du patrimoine culturel axée sur les droits et de prendre en compte les conséquences de l'élévation du niveau de la mer sur le patrimoine immatériel pour ce qui est des droits des minorités et des autochtones à la culture, consacrés dans la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques⁴⁴⁶ (art. 2) et dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones aux articles 11 (droit d'observer et de revivifier leurs traditions culturelles et leurs coutumes, notamment le droit de conserver, de protéger et de développer les manifestations passées, présentes et futures de leur culture, telles que les sites archéologiques et historiques et l'artisanat), 25 (droit de conserver et de renforcer leurs liens spirituels particuliers avec les terres, territoires, eaux et zones maritimes côtières et autres ressources qu'ils possèdent ou occupent et utilisent traditionnellement, et d'assumer leurs responsabilités en la matière à l'égard des générations futures) et 31 (droit de préserver, de contrôler, de protéger et de développer leur patrimoine culturel). En raison des liens que les peuples autochtones entretiennent avec la terre, la dégradation et la perte de terres et d'écosystèmes naturels emportent des effets concomitants sur les éléments matériels, immatériels et naturels de leur patrimoine culturel et, ce faisant, ont des conséquences dramatiques sur leurs droits culturels. C'est un facteur qui rend les peuples autochtones « particulièrement vulnérables » à l'élévation du niveau de la mer⁴⁴⁷. Sont concernées à la fois les populations qui restent dans les espaces touchés par la montée des eaux, car la modification des paysages peut faire disparaître des savoirs, des traditions et des pratiques culturelles, et, d'autant plus, les communautés déplacées par le climat, car la perte de terres due au climat entraîne inévitablement la perte de certaines pratiques culturelles.

290. Grâce à l'initiative « Rising Nations », les îles du Pacifique, dont les Tuvalu, prévoient de préserver les frontières maritimes et la souveraineté, mais aussi le patrimoine culturel, en enregistrant des danses, chants et entretiens en vue de leur inscription au patrimoine immatériel protégé de l'UNESCO, afin de transmettre aux

⁴⁴⁴ A/HRC/17/38, par. 20.

⁴⁴⁵ Ibid., par. 23.

⁴⁴⁶ Résolution 47/135 de l'Assemblée générale en date du 18 décembre 1992, annexe.

⁴⁴⁷ Voir A/HRC/50/57.

générations futures leurs cultures et leurs traditions⁴⁴⁸. Dans le même ordre d'idées, la coalition pour la lutte contre l'élévation du niveau de la mer et ses menaces existentielles a été créée en 2023, coprésidée par les Tuvalu et l'Allemagne, afin de promouvoir une action climatique axée sur les populations, en faisant avancer les efforts visant à protéger les moyens de subsistance des communautés touchées et à sauvegarder leur culture et leur patrimoine⁴⁴⁹.

B. Résultats futurs possibles

291. Il est clair qu'il n'existe actuellement aucun cadre juridique spécifique consacré à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. Toutefois la seconde note thématique et la présente note complémentaire fournissent de nouvelles pistes pour renforcer cette protection, à la fois en examinant les cadres juridiques de protection existants qui peuvent être appliqués *mutatis mutandis* à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer et en étudiant comment interpréter et appliquer ces cadres de sorte à tenir compte des spécificités des effets néfastes de l'élévation du niveau de la mer par rapport aux violations traditionnelles des droits de l'homme ou à la protection des personnes en cas de catastrophe.

292. Les débats au sein du Groupe d'étude et à la Sixième Commission ont fait ressortir différents points de vue quant à la forme à laquelle pourraient aboutir les travaux du Groupe d'étude et de la Commission sur ce sous-sujet : étude, rapport, conclusions assorties d'orientations pratiques pour les États, ou encore projet d'instrument ou de convention-cadre.

293. S'agissant de l'aspect juridique du sous-sujet, le droit international pourrait être développé par l'interprétation et l'application des multiples instruments de droit contraignant et de droit non contraignant existants, ou alors le sous-sujet pourrait faire l'objet d'un instrument de droit non contraignant ou de droit contraignant spécifique au niveau régional ou international, ou les deux à la fois.

Troisième partie : Observations préliminaires et travaux futurs du Groupe d'étude

I. Observations préliminaires

A. Condition étatique

294. L'examen des aspects juridiques liés à cette question a porté successivement sur les points suivants : l'analyse de la configuration de l'État en tant que sujet de droit international et la continuité de son existence ; les scénarios liés à la condition étatique dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer et le droit de l'État à

⁴⁴⁸ Makereta Komai, « Tuvalu's innovative contingency plan to address scientific predictions of being uninhabitable by 2050 », Secrétariat du Programme régional océanien de l'environnement, 15 novembre 2022. L'initiative « Rising Nations » a été lancée par les chefs d'État des atolls des États du Pacifique en 2021, avec le soutien d'un groupe de pays champions. Elle est rendue possible par le Centre mondial pour la mobilité climatique, partenariat entre les États Membres de l'ONU, les entités concernées du système des Nations Unies, la Banque mondiale et les organisations intergouvernementales régionales concernées. Pour de plus amples informations, voir : <https://sdgs.un.org/partnerships/rising-nations-initiative>.

⁴⁴⁹ Voir International Institute for Sustainable Development, « UNGA informal plenary meeting on existential threats of sea-level rise amidst the climate crisis », 3 novembre 2023.

pourvoir à sa conservation ; les éventuelles solutions pour faire face à ce phénomène au regard de la condition étatique.

295. Il est essentiel d'opérer une distinction entre les situations dans lesquelles s'applique l'article premier de la Convention de Montevideo sur les droits et devoirs des États, instrument de référence pour déterminer les critères constitutifs de l'État et sa qualité de sujet de droit international, et les autres situations dans lesquelles, bien que l'État existe déjà en tant que sujet de droit international, l'un quelconque des critères définis à l'article premier de la Convention cesse d'exister en raison de nouvelles circonstances.

296. Comme il a été observé dans la seconde note thématique, il existe une forte présomption de continuité étatique dans le cas des États dont la surface terrestre pourrait être totalement ou partiellement submergée ou rendue inhabitable par l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques, phénomène anthropique indépendant du comportement et de la volonté des États les plus directement touchés. La Déclaration sur la continuité étatique et la protection des personnes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques, approuvée par les dirigeants des membres du Forum des îles du Pacifique en novembre 2023, présente un intérêt particulier à cet égard.

297. Il est dès lors essentiel de souligner que l'État concerné a le droit de pourvoir à sa propre existence, en adoptant diverses mesures pour a) assurer le maintien de son territoire, qui est entendu comme une unité placée sous sa souveraineté et sur laquelle il exerce ses droits souverains, et qui se compose de la surface terrestre et des espaces maritimes sous sa juridiction ; b) assurer la conservation et l'utilisation durable des ressources naturelles qui s'y trouvent, et la préservation de la biodiversité et des écosystèmes, l'objectif étant de protéger sa population et de tenir compte des générations présentes et futures.

298. Les principes suivants sont mis en avant : autodétermination, protection de l'intégrité territoriale de l'État, égalité souveraine des États et souveraineté permanente sur leurs ressources naturelles, maintien de la paix et la sécurité internationales et de stabilité des relations internationales.

299. De même, lorsque l'on examine les éléments liés à la condition étatique et la nature progressive du phénomène de l'élévation du niveau de la mer, deux cas de figure se présentent : a) la surface terrestre de l'État concerné est affectée par l'érosion, la salinisation et la submersion partielle et peut devenir inhabitable bien qu'elle ne soit pas entièrement sous les eaux, et b) la surface terrestre de l'État concerné disparaît totalement sous la mer.

300. Comme l'a fait remarquer le Secrétaire général au Conseil de sécurité⁴⁵⁰, il faut mettre en place des solutions juridiques et pratiques innovantes pour faire face aux conséquences juridiques de l'élévation du niveau de la mer et aux effets de ce phénomène sur les droits de l'homme.

301. Sur la base de la forte présomption de continuité étatique et toujours dans le respect du droit à l'autodétermination des populations des pays les plus directement touchés, on peut envisager des modalités, qui n'ont pas vocation à constituer des réponses univoques. Au cas par cas, sur la base des consultations tenues avec les populations et en fonction des accords qui pourraient être conclus avec d'autres États ou organisations internationales, on pourrait envisager les modalités suivantes : cession d'une portion de territoire, avec ou sans transfert de souveraineté ; association avec un ou plusieurs autres États ; création d'une confédération ; intégration dans une

⁴⁵⁰ Voir [S/PV.9260](#).

fédération ; unification avec un autre État, y compris la possibilité d'une fusion ; formules ou régimes ad hoc.

B. Protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer

302. Les faits nouveaux intervenus depuis 2022, date à laquelle la seconde note thématique a été rédigée, révèlent que la pratique des États et des organisations internationales continue d'évoluer en ce qui concerne la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. Cette pratique est appelée à se développer, étant donné que plusieurs juridictions internationales devraient rendre des avis consultatifs importants prochainement, notamment la Cour internationale de Justice et la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

303. Le développement de la pratique permet de clarifier le niveau de protection existant et les cadres déjà en place à cet égard, tout en laissant la latitude nécessaire à un développement et une clarification ultérieurs.

304. Bien qu'il n'existe pas de cadre juridique spécifique, la seconde note thématique et la présente note complémentaire ont permis d'explorer comment les principes et règles existants pouvaient s'appliquer à la protection des personnes, au regard d'un certain nombre d'éléments tels que la dignité humaine, la protection des personnes en situation de vulnérabilité, la non-discrimination, la protection des personnes déplacées, le non-refoulement, la prévention de l'apatridie ou la protection du patrimoine culturel. Le présent document a également mis en évidence les différentes obligations incombant aux débiteurs d'obligations, l'importance de combiner une approche fondée sur les besoins et une approche fondée sur les droits, ainsi que l'importance cruciale de la coopération internationale pour la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

305. Les éléments suivants ont donc été proposés pour assurer la protection juridique des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer :

- a) la préservation de la dignité humaine s'applique comme principe supérieur dans la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ;
- b) la combinaison d'une approche fondée sur les besoins et d'une approche fondée sur les droits devrait être le fondement de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ;
- c) les obligations générales en matière de droits de l'homme – notamment en lien avec les droits civils, politiques et également économiques, sociaux et culturels – s'appliquent aux personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ;
- d) dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer, il existe différents débiteurs d'obligations, et la portée de celles-ci varie selon les cas ;
- e) il faut assurer la protection des personnes en situation de vulnérabilité dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer dans le respect du principe de non-discrimination ;
- f) le principe de non-refoulement est particulièrement pertinent dans le contexte de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ;
- g) on trouve dans le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières et d'autres instruments juridiques non contraignants des lignes directrices pertinentes pour la protection des personnes déplacées par l'élévation du niveau de la mer ;

h) la protection complémentaire prévue par le droit des réfugiés pourrait s'appliquer aux personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ;

i) les États pourraient mettre en place des visas humanitaires et des mesures administratives analogues aux fins de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ;

j) les États pourraient mettre au point des outils permettant d'éviter l'apatridie dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer ;

k) le principe de la coopération internationale, y compris les voies institutionnelles de la coopération interétatique, régionale et internationale, est primordial pour assurer la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ;

l) le patrimoine culturel des individus et des groupes susceptibles d'être touchés par l'élévation du niveau de la mer doit être protégé.

306. En ce qui concerne les résultats futurs possibles, ces éléments, et éventuellement d'autres, pourraient servir à l'interprétation et à l'application d'instruments de droit contraignant et de droit souple qui sont applicables *mutatis mutandis* à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ou pourraient figurer dans un instrument de droit contraignant et de droit souple spécifique au niveau régional ou international visant à protéger les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

II. Travaux futurs du Groupe d'étude

307. En 2025, le Groupe d'étude établira la version définitive d'un rapport de fond sur le sujet dans son ensemble, en compilant les résultats des travaux menés.

308. En 2022⁴⁵¹ et en 2023⁴⁵², les membres du Groupe d'étude ont fait diverses suggestions et exposé diverses options lors de leur échange de vues concernant les méthodes de travail du Groupe et ses travaux futurs sur le sujet.

309. Il a été souligné qu'une feuille de route plus précise était nécessaire pour répondre aux attentes des États, et qu'il fallait notamment définir la forme et la teneur du rapport final que le Groupe d'étude devait remettre en 2025, ainsi que les résultats attendus. Il a également été recommandé d'établir des priorités quant aux questions que la Commission était en mesure d'examiner.

310. Certains membres ont suggéré que le Groupe d'étude passe à une phase opérationnelle et propose des solutions concrètes aux problèmes pratiques causés par l'élévation du niveau de la mer. Il a, en conséquence, été suggéré que le Groupe d'étude envisage de proposer des orientations pratiques aux États, éventuellement dans une série de conclusions.

311. S'agissant des résultats des travaux du Groupe d'étude, diverses propositions ont été faites, notamment celle de rédiger une convention-cadre sur les questions liées à l'élévation du niveau de la mer, qui pourrait servir de base à de nouvelles négociations au sein du système des Nations Unies, à l'instar de la Convention des

⁴⁵¹ A/77/10, par. 221 à 224.

⁴⁵² A/78/10, par. 222 à 230.

Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique⁴⁵³.

312. Selon une opinion, eu égard aux demandes d'avis consultatif récemment présentées au Tribunal international du droit de la mer, à la Cour internationale de Justice et à la Cour interaméricaine des droits de l'homme, le Groupe d'étude devait faire preuve de prudence lorsqu'il examinait des questions dont d'autres organes étaient saisis.

313. Compte tenu de ces propositions et des opinions exprimées lors des débats à la Sixième Commission, les Coprésidents du Groupe d'étude rédigeront en 2025 un rapport final conjoint sur le sujet dans son ensemble en faisant la synthèse des travaux entrepris jusqu'à présent sur les trois sous-sujets et présenteront une série de conclusions à examiner par le Groupe d'étude. Il appartiendra aux États, à la Sixième Commission ou d'autres instances appropriées, de débattre de la suite à donner aux travaux de la Commission sur le sujet.

314. Les Coprésidents se pencheront également sur les liens possibles entre les trois sous-sujets – le droit de la mer, la condition étatique et la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer – dans le rapport final conjoint.

⁴⁵³ Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (Paris, 14 octobre 1994), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1954, n° 33480, p. 3.