



Assemblée générale

Distr. générale
31 mars 2022
Français
Original : anglais et espagnol

Commission du droit international

Soixante-treizième session

Genève, 18 avril-3 juin et 4 juillet-5 août 2022

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

Seconde note thématique 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	5
I. Objet et structure de la seconde note thématique	5
II. Inscription du sujet au programme de travail de la Commission ; examen par la Commission	6
III. Débats de la Sixième Commission de l'Assemblée générale ; intérêt suscité par le sujet chez les États Membres ; communication de la Commission	8
IV. Conclusions des travaux scientifiques et perspectives sur l'élévation du niveau de la mer, dans le cadre des sujets subsidiaires	14
V. Examen du sujet par l'Association de droit international	18
Première partie : généralités	20
I. Champ d'application et résultat des travaux sur le sujet	20
A. Questions soumises à l'examen de la Commission	20
B. Visée finale	22
II. Méthodologie	22

* La Coprésidente souhaite remercier les personnes qui ont apporté leur concours à l'élaboration du présent document, notamment Claire Duval, Daniela Martins, Thaïssa Meira, Juan Francisco Padin, Victor Tozetto da Veiga et Aylin Yildiz.

** Pour la partie relative à la survivance de l'État, le Coprésident remercie sincèrement Grismi Bravo Arana et Roberto Claros Abarca, dont l'aide a été inestimable. Il tient à remercier également le Directeur du Département de droit international de l'Organisation des États américains, Dante Negro, et Jean-Baptiste Dudant de leur précieuse collaboration.



Deuxième partie : réflexions sur le statut d'État	23
I. Introduction	23
II. Critères constitutifs d'un État	23
A. Au titre de la Convention sur les droits et devoirs des États de 1933	23
1. Population permanente	24
2. Territoire déterminé	26
3. Gouvernement	28
4. Capacité d'entrer en relations avec les autres États et les autres sujets de droit international	29
B. D'après les résolutions de 1936 de l'Institut de droit international	30
C. D'après le projet de déclaration de 1949 sur les droits et devoirs des États	30
D. D'après le projet d'articles de 1956 sur le droit des traités	31
E. Dans les avis de la Commission d'arbitrage de la Conférence internationale de 1991 sur l'ex-Yougoslavie	32
III. Quelques exemples représentatifs de l'action des États et des autres sujets de droit international	32
A. Le Saint-Siège	32
B. L'Ordre souverain de Malte	36
C. Gouvernements en exil	38
D. Quelques aspects pertinents dans divers instruments internationaux	42
IV. Préoccupations, ainsi que quelques mesures, suscitées par le phénomène de l'élévation du niveau de la mer	43
V. Options pouvant être envisagées à l'avenir en ce qui concerne la survivance de l'État	49
A. Présomption de continuité de l'État concerné	51
B. Maintien de la personnalité juridique internationale sans territoire	53
C. Recours à certaines des modalités suivantes :	53
1. Cession ou attribution de parties de territoire d'autres États, avec ou sans transfert de souveraineté	53
2. Association avec un ou plusieurs autres États	55
3. Création de confédérations ou de fédérations	55
4. Unification avec un autre État, y compris la possibilité d'une fusion	57
5. Systèmes hybrides potentiels : exemples issus de la pratique et pistes envisageables	58
Troisième partie : protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer	61
I. Considérations préliminaires	61
A. Une menace de taille	61
B. Un phénomène aux dimensions et à l'intensité multiples, susceptible d'affecter l'exercice des droits de l'homme	62

C.	Un phénomène dont l'impact peut entraîner d'importants déplacements de population internes ou transfrontaliers	62
D.	Absence d'un cadre juridique spécifique et d'un statut juridique distinct pour les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer	63
E.	Protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer : la double approche fondée sur les droits et les besoins issue du projet d'articles de 2016 sur la protection des personnes en cas de catastrophe	64
II.	Recensement des cadres juridiques existants éventuellement applicables à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer	65
A.	Droit international des droits de l'homme	66
B.	Droit international humanitaire	71
C.	Droit international relatif aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays	73
1.	Droit international relatif aux réfugiés	73
2.	Droit international relatif aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays	75
D.	Droit international relatif aux migrants	77
E.	Droit international relatif aux catastrophes	79
1.	Projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe (2016)	79
2.	Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030)	81
3.	Initiative Nansen et Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques	82
F.	Droit international relatif aux changements climatiques	84
III.	Recensement de la pratique des États et de celle des organisations et organismes internationaux concernés en matière de protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer	87
A.	Pratique des États en matière de protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer	89
1.	Pratique des petits États insulaires	89
2.	Pratique des pays ayant des zones côtières de faible élévation	92
3.	Pratique des États tiers	93
B.	Pratique des organisations et organismes internationaux concernés en matière de protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer	95
1.	Programme des Nations Unies pour l'environnement	96
2.	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	96
3.	Organisation des Nations Unies	96
4.	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme	107
5.	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés	108
6.	Organisation internationale pour les migrations	109
7.	Organisation internationale du Travail	109
8.	Équipe spéciale chargée de la question des déplacements de population	110

9. Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes	110
10. Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge . .	111
11. Groupe de la Banque mondiale	112
12. Organisation de coopération et de développement économiques	112
Quatrième partie : observations préliminaires, questions destinées à guider le Groupe d'étude et programme de travail futur	113
I. Observations préliminaires et questions destinées à guider le Groupe d'étude	113
A. Survivance de l'État	113
B. Protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer	115
II. Programme de travail futur	120

Introduction

I. Objet et structure de la seconde note thématique

1. La présente note thématique a un caractère préliminaire. Elle a vocation à servir de base de discussion au Groupe d'étude et pourra se compléter de contributions écrites des membres du Groupe. Elle porte sur les sujets subsidiaires de la survivance de l'État et de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer et se compose d'une introduction et de quatre parties.

2. L'introduction aborde quelques questions d'ordre général : la décision d'inscrire le sujet au programme de travail de la Commission et l'état actuel de ces travaux ; les positions exprimées par les États Membres dans les débats des années précédentes au sein de la Sixième Commission et l'intérêt suscité par les sujets subsidiaires traités dans la présente note thématique ; enfin, la communication entreprise sur le terrain par les Coprésidents du Groupe d'étude. On y trouvera également un résumé succinct des conclusions des travaux scientifiques sur l'élévation du niveau de la mer et des perspectives concernant la survivance de l'État et la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, ainsi qu'un point sur l'examen de ces sujets par l'Association de droit international.

3. La première partie est un rappel du champ d'application et du résultat des travaux sur le sujet, des questions soumises à l'examen de la Commission, de la visée finale de cet examen, ainsi que de la méthodologie que compte utiliser le Groupe d'étude.

4. La deuxième partie, intitulée « Réflexions sur le statut d'État », après une introduction, présente les critères constitutifs de l'État, puis quelques exemples représentatifs de l'action des États et des autres sujets de droit international, répertorie les préoccupations, ainsi que quelques mesures, suscitées par le phénomène de l'élévation du niveau de la mer, et formule les options pouvant être envisagées à l'avenir en ce qui concerne la survivance de l'État.

5. La troisième partie porte sur le sujet subsidiaire de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. On y trouvera, après quelques considérations liminaires, un recensement des cadres juridiques existants éventuellement applicables à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. Suit un recensement préliminaire de la pratique des États et de celle des organisations et organismes internationaux concernés en matière de protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

6. La quatrième partie contient quelques observations préliminaires, un certain nombre de questions destinées à guider le Groupe d'étude et le futur programme de travail.

7. Une bibliographie sera proposée dans un additif à la présente note thématique.

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

8. 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.

9. Dans sa résolution <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/464/94/PDF/N1846494.pdf?OpenElement73/265> du 22 décembre 2018, l'Assemblée générale a pris note de l'inscription du sujet au programme de travail à long terme de la Commission et a demandé à la Commission de tenir compte des commentaires, des préoccupations et des observations formulés à cet égard par les États au cours du débat de la Sixième Commission.

10. À sa 3467^e séance, le 21 mai 2019, la Commission a décidé d'inscrire le sujet à son programme de travail en cours. 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.

11. À sa 3480^e séance, le 15 juillet 2019, la Commission a pris note du rapport oral conjoint des Coprésidents du Groupe d'étude. Ce dernier avait examiné, lors d'une séance tenue le 6 juin 2019, un document non officiel sur l'organisation de ses travaux contenant un document d'orientation pour la période 2019-2021. Les discussions avaient porté sur la composition du Groupe d'étude, son projet de calendrier, son projet de programme de travail et ses méthodes de travail.

12. À la même séance, le Groupe d'étude avait décidé que, sur les trois sujets subsidiaires définis dans le plan d'étude établi en 2018², il examinerait le premier (questions relatives au droit de la mer) en 2020, sous la présidence conjointe de M. Aurescu et de M^{me} Oral, et les deuxième et troisième (questions liées à la survivance de l'État et questions relatives à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer) en 2021, sous la présidence conjointe de M^{me} Galvão Teles et de M. Ruda Santolaria.

13. Il avait été convenu qu'avant chaque session, les Coprésidents établiraient une note thématique qui serait éditée, traduite et diffusée en tant que document officiel et sur laquelle s'appuieraient les débats, la contribution annuelle des membres du Groupe d'étude, ainsi que les rapports que le Groupe d'étude élaborerait ensuite sur chaque sujet subsidiaire. Les membres du Groupe d'étude seraient ensuite invités à soumettre des contributions écrites dans lesquelles ils pourraient commenter ou compléter la note thématique établie par les Coprésidents (en abordant, par exemple, la pratique régionale, la jurisprudence ou tout autre aspect du sujet subsidiaire concerné). Des recommandations seraient formulées par la suite concernant la forme que devrait revêtir le résultat des travaux du Groupe d'étude. À la fin de chaque session de la Commission, les travaux du Groupe d'étude seraient présentés dans un rapport de fond tenant dûment compte de la note thématique établie par les Coprésidents, ainsi que des contributions écrites y afférentes reçues des membres, et qui contiendrait un résumé des discussions du Groupe d'étude. Une fois le rapport

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

² *Ibid.*, annexe B.

approuvé par le Groupe d'étude, les Coprésidents le présenteraient à la Commission qui pourrait ainsi en faire figurer un résumé dans son rapport annuel³.

14. Le Groupe d'étude a également examiné et tranché un certain nombre d'autres questions d'organisation⁴.

15. En raison de l'apparition de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et du report consécutif de la soixante-douzième session de la Commission, le calendrier initial de l'examen des première et seconde notes thématiques a été retardé d'un an.

16. À sa soixante-douzième session (2021), la Commission a reconstitué le Groupe d'étude sur l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international, présidé par M. Aurescu et M^{me} Oral, les deux Coprésidents chargés des questions relatives au droit de la mer.

17. Conformément au programme et aux méthodes de travail qui ont été arrêtés, le Groupe d'étude était saisi de la première note thématique sur le sujet⁵, établie par M. Aurescu et M^{me} Oral et accompagnée d'une bibliographie préliminaire⁶.

18. Le Groupe d'étude a tenu huit réunions, du 1^{er} au 4 juin et les 6, 7, 8 et 19 juillet 2021⁷.

19. À sa 3550^e séance, le 27 juillet 2021, la Commission a pris note du rapport oral conjoint des Coprésidents du Groupe d'étude⁸.

20. Le chapitre IX du rapport annuel de 2021 de la Commission contient un résumé des travaux effectués au cours de l'année par le Groupe d'étude sur le sujet subsidiaire du droit de la mer.

21. Concernant le programme de travail futur, il a été décidé qu'au cours de la soixante-treizième session de la Commission (2022), le Groupe d'étude examinerait, conformément au plan d'étude de 2018, les questions liées à la survivance de l'État et à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, sous la coprésidence de M^{me} Galvão Teles et de M. Ruda Santolaria, qui établiraient une seconde note thématique sur laquelle s'appuieraient les débats du Groupe d'étude à la même session.

22. Aux fins de l'examen des sujets subsidiaires inscrits au programme de 2022, la Commission a indiqué au chapitre III de son rapport annuel de 2021⁹ qu'elle souhaitait recevoir, d'ici au 31 décembre 2021, toutes informations que les États, les organisations internationales concernées et le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pourraient lui communiquer sur la pratique relative à

³ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatorzième session, Supplément n° 10 (A/74/10)*, par. 270 et 271.

⁴ *Ibid.*, par. 272 et 273 : « Le Groupe d'étude a recommandé que la Commission invite les États à formuler des observations sur les points mentionnés au chapitre III du rapport annuel de la Commission. La possibilité de demander une étude au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies a été envisagée. Le Groupe d'étude garde à l'esprit la possibilité de s'appuyer sur les compétences d'experts techniques et de scientifiques, peut-être dans le cadre d'activités organisées en marge des prochaines séances de la Commission... [A]vec l'assistance du secrétariat, le Groupe d'étude tiendra la Commission informée de toute nouvelle littérature sur le sujet et des réunions ou activités connexes pouvant être organisées au cours des deux années à venir. »

⁵ [A/CN.4/740](#) et [Corr.1](#).

⁶ [A/CN.4/740/Add.1](#).

⁷ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-seizième session, Supplément n° 10 (A/76/10)*, par. 250.

⁸ Voir [A/CN.4/SR.3550](#).

⁹ [A/76/10](#), par. 26.

l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international ainsi que toutes autres informations pertinentes, notamment des renseignements sur :

- a) la pratique relative à la construction d'îles artificielles et à la consolidation du trait de côte en vue de faire face à l'élévation du niveau de la mer ;
- b) les cas dans lesquels ont été prises des mesures de cession ou d'attribution de territoire, avec ou sans transfert de souveraineté, en vue de l'installation de personnes originaires d'États touchés par l'élévation du niveau de la mer, en particulier les petits États insulaires en développement ;
- c) toutes lois, politiques et stratégies adoptées aux niveaux régional et national pour protéger les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ;
- d) la pratique, les connaissances et l'expérience des organisations internationales concernées et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en matière de protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ;
- e) les mesures prises par les États tiers à l'égard des petits États insulaires en développement, en particulier ceux qui sont touchés par l'élévation du niveau de la mer, et notamment : i) les modalités de coopération ou d'association avec ces États, y compris la possibilité donnée à leurs ressortissants de se rendre dans les États tiers, de s'y établir et d'y mener des activités professionnelles ; ii) les mesures prises aux fins de la conservation de la nationalité d'origine et de l'accès à la nationalité ou à la citoyenneté de l'État tiers ; iii) les mesures prises pour que les personnes et les groupes concernés puissent conserver leur identité culturelle.

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

23. Outre les expressions de soutien et d'intérêt – ou autre – communiquées depuis 2018 par les États Membres lors du débat général tenu à la Sixième Commission sur le sujet, dont a rendu compte la première note thématique¹⁰, il est utile, aux fins de la réflexion conduite dans la présente note thématique, de présenter les positions exprimées par les États Membres sur les sujets subsidiaires de la survivance de l'État et de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer¹¹.

24. En ce qui concerne la survivance de l'État, plusieurs États Membres, dans leur déclaration devant la Sixième Commission, en octobre 2018, ont fait part de leurs préoccupations à l'égard de cette question. La Papouasie-Nouvelle-Guinée a souligné qu'il était essentiel que les États survivent en tant qu'États pour conserver leurs zones maritimes, et que cette question était liée au risque potentiel d'apatridie, y compris d'apatridie *de facto*¹².

25. Chypre, pour sa part, a mis l'accent sur les difficultés rencontrées au fil du temps par la Commission du droit international pour ce qui était de définir la notion d'État¹³.

¹⁰ A/CN.4/740 et Corr.1, par. 8 à 16.

¹¹ Le débat en plénière consacré par la Sixième Commission à ces sujets subsidiaires est consigné 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).

¹² Papouasie-Nouvelle-Guinée (A/C.6/73/SR.23, par. 36).

¹³ Chypre (A/C.6/73/SR.23, par. 51).

Les Fidji ont fait observer que l'un des éléments constitutifs de l'État étant une population permanente, aux termes de l'article premier de la Convention sur les droits et devoirs des États¹⁴, il manquait des orientations et une réglementation quant à ce qu'il advenait d'un État qui, étant devenu inhabitable du fait de l'élévation du niveau de la mer, se vidait de la totalité de sa population¹⁵.

26. Les États-Unis d'Amérique se sont préoccupés de savoir si, dans le cadre de l'élévation du niveau de la mer, la pratique des États était suffisamment mûre concernant les questions de statut d'État et de protection des personnes¹⁶. La Grèce a évoqué les risques qu'il y avait à se lancer dans une entreprise où la Commission traiterait essentiellement *de lege ferenda*, et a relevé à cet égard certaines situations hypothétiques traitées dans le plan d'étude de 2018, comme d'éventuels transferts de souveraineté et fusions d'États, entre autres¹⁷.

27. Par ailleurs, dans le cadre des déclarations faites par les États à la Sixième Commission, en octobre et novembre 2021, le Samoa, au nom des petits États insulaires du Pacifique, a souligné que les questions relatives à la survivance de l'État, à l'apatridie et aux migrations liées aux changements climatiques concernaient directement cette région puisqu'il se pourrait que les territoires de petits États insulaires soient totalement submergés en raison de l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques. En droit international, une fois établi un État est présumé continuer d'exister, en particulier s'il a un territoire et une population définis, entre autres facteurs¹⁸.

28. L'Islande, au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède), a appelé à son tour l'attention sur les répercussions disproportionnées qu'aurait la situation sur certains États. Outre qu'il était possible que le territoire de certains d'entre eux soit partiellement ou totalement submergé, l'élévation du niveau de la mer pourrait également amplifier la dégradation des sols, les inondations périodiques et la contamination de l'eau potable, ce qui faisait peser une menace à plusieurs niveaux. Les pays nordiques ont répété qu'ils approuveraient que l'on procède à l'examen des trois sujets subsidiaires dans une seule étude dont les résultats figureraient dans un dernier rapport de fond sur la question de l'élévation du niveau de la mer¹⁹.

29. La délégation de Singapour a déclaré qu'à l'instar d'autres petits États insulaires de faible altitude, l'élévation du niveau de la mer menaçait son existence même²⁰.

30. Le Liechtenstein s'est félicité notamment de la décision d'inscrire, dans les travaux du Groupe d'étude, les questions subsidiaires relatives à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer et à la survivance de l'État, car elle témoigne de l'importance accordée à l'aspect humain et aux droits de la personne. Il convient, a-t-il insisté, de ne jamais perdre de vue le droit à l'autodétermination des peuples les plus immédiatement touchés par l'élévation du niveau de la mer et, partant, son incarnation dans le statut d'État de leur pays. Tout débat sur le statut d'État dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer doit

¹⁴ Convention sur les droits et devoirs des États (Montevideo, 26 décembre 1933), Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLXV, n° 3802, p. 19.

¹⁵ Fidji (A/C.6/73/SR.23, par. 63).

¹⁶ États-Unis d'Amérique (A/C.6/73/SR.29, par. 27).

¹⁷ Grèce (A/C.6/73/SR.21, par. 68).

¹⁸ Samoa (au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique) (A/C.6/76/SR.19, par. 71).

¹⁹ Islande (au nom des pays nordiques) (A/C.6/76/SR.19, par. 87 et 88).

²⁰ Singapour (A/C.6/76/SR.20, par. 22).

présupposer dans la pratique une pérennité des États et réprover l'extinction de tout État ou pays²¹.

31. Pour Cuba, il importe de faire preuve d'une grande prudence lorsqu'il est question de la possible perte du statut d'État due à l'élévation du niveau de la mer et de s'en tenir au principe selon lequel tout petit État insulaire qui verrait disparaître son territoire en raison de l'élévation du niveau de la mer ne perdrait ni son statut de sujet international ni l'ensemble des attributs s'y rattachant. La coopération internationale a un rôle fondamental à jouer à cet égard²².

32. Les Maldives, quant à elles, ont souligné que la question de l'élévation du niveau de la mer n'était pas une préoccupation théorique abstraite. Les États de faible altitude et les petits États insulaires comme les Maldives sont particulièrement vulnérables aux conséquences de l'élévation du niveau de la mer. Il ne leur est pas possible d'atténuer seuls ces conséquences et il est essentiel que la communauté internationale coopère de façon à garantir à ces États une aide à la hauteur, prévisible et accessible²³.

33. Pour la Thaïlande, les problèmes nés de l'élévation du niveau de la mer se posent différemment d'une région à l'autre. Les États peuvent adopter des mesures de protection des côtes différentes adaptées à leur situation propre. Les incidences de l'élévation du niveau de la mer ne concernent pas seulement les États et le statut d'État, mais aussi directement la population qui peut être amenée à migrer ou à se déplacer en raison de l'élévation²⁴.

34. L'Argentine a souligné que l'élévation du niveau de la mer représentait l'une des plus grandes menaces qui soient pour la survie et les perspectives de croissance de nombreux petits États insulaires en développement, y compris, pour certains, une perte de territoire. Dans certains cas, les petits États insulaires en développement pourraient se trouver dans une situation de grande vulnérabilité, où leur survie en tant qu'États pourrait être en jeu du fait des conséquences de l'élévation du niveau de la mer. Il importe, a-t-elle insisté, d'analyser les interventions efficaces qui s'imposent pour permettre la coopération et la coordination de l'action de la communauté internationale avec ces États dans chaque situation concernée²⁵.

35. Pour la Papouasie-Nouvelle-Guinée, ces questions revêtaient une importance fondamentale dans la réalité quotidienne de la région du Pacifique²⁶. La Lettonie, à la lumière de l'expérience qu'elle avait acquise de la continuité du statut d'État, depuis sa propre fondation en 1918 et comme membre de la Société des Nations, a dit souscrire à la thèse selon laquelle l'exercice d'un contrôle effectif sur un territoire n'est pas toujours un critère nécessaire de la continuité juridique de l'État²⁷.

36. Les Îles Salomon ont déclaré que les questions de protection des personnes et de survivance de l'État dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer étaient très importantes pour les petits États insulaires en développement. Elles ont engagé les délégations à réfléchir à ces questions en vue de trouver une solution internationale à ce problème désormais mondial. En ce qui concerne la question du statut d'État, les Îles Salomon souscrivent à la forte présomption en faveur de la continuité de la qualité d'État, la continuité de l'État étant le fondement de l'ordre international actuel. L'idée que l'État continue d'exister malgré l'absence des attributs visés dans la Convention

²¹ Liechtenstein (A/C.6/76/SR.21, par. 3 et 4).

²² Cuba (A/C.6/76/SR.21, par. 32).

²³ Maldives (A/C.6/76/SR.21, para. 139).

²⁴ Thaïlande (A/C.6/76/SR.22, par. 4).

²⁵ Argentine (A/C.6/76/SR.22, par. 31).

²⁶ Papouasie-Nouvelle-Guinée (A/C.6/76/SR.22, par. 35).

²⁷ Lettonie (A/C.6/76/SR.22, par. 75).

sur les droits et devoirs des États trouve appui dans la pratique des États. Les principes de stabilité, de certitude, de prévisibilité et de sécurité sous-tendent également la présomption de continuité de la qualité d'État. On ne saurait s'autoriser de l'élévation du niveau de la mer pour dénier aux États vulnérables toute représentation vitale dans l'ordre international. Les Îles Salomon ont exhorté la Commission du droit international à tenir compte des avis des petits États insulaires en développement, en leur qualité d'États particulièrement touchés²⁸.

37. S'agissant des questions relatives au statut d'État, Chypre a mis en exergue l'avis formulé par le juge James Crawford, à savoir que l'extinction d'un État n'est pas nécessairement liée à des modifications substantielles de son territoire, de sa population ou de son gouvernement, ou même, dans certains cas, de ces trois aspects conjugués²⁹.

38. Les Tonga reconnaissent également les incidences de l'élévation du niveau de la mer sur la qualité d'État, l'apatridie, l'aggravation des catastrophes et les migrations provoquées par les changements climatiques. Elles ont fait observer que si un territoire défini et une population étaient des éléments constitutifs de la qualité d'État en droit international, la question, pour les petits États insulaires en développement, revenait à une question de survie. La délégation des Tonga a souligné la nécessité de traiter sans tarder des incidences de ces problématiques nouvelles sur le droit international³⁰.

39. Les Tuvalu ont dit avoir conscience que plusieurs des conditions à réunir pour avoir le statut d'État étaient énoncées à l'article premier de la Convention de Montevideo sur les droits et devoirs des États. Elles n'en ont pas moins insisté sur l'importance de son réexamen complet, sachant que les critères énoncés dans la Convention s'appliquent uniquement à la naissance des États. La réponse apportée en droit international face à l'élévation du niveau de la mer doit tenir compte des intérêts de ceux qui sont le plus spécifiquement touchés, notamment les petits États insulaires en développement qui sont les moins responsables de ses causes³¹.

40. En revanche, le Bélarus a estimé que, du point de vue du droit international, il était plus pertinent d'examiner l'élévation du niveau de la mer du point de vue du droit de la mer que sous l'angle de la perte de tout ou partie du territoire terrestre d'un État. Les conséquences que cette perte pourrait avoir pour un État, a-t-il jugé, sont indubitablement une question d'intérêt scientifique et pratique mais de telles situations ne se produiront pas dans un avenir proche³².

41. En ce qui concerne le sujet subsidiaire de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, les délégations étaient généralement favorables à ce qu'il soit inscrit à l'ordre du jour au titre de la question de l'élévation du droit de la mer, dont elles ont noté les conséquences humaines. À cet égard, voir par exemple les déclarations prononcées entre 2018 et 2021 par les délégations des pays et entités ci-après : Afrique du Sud³³, Argentine³⁴, Bangladesh³⁵, Belize (au nom de l'Alliance

²⁸ Îles Salomon (A/C.6/76/SR.22, par. 81).

²⁹ Chypre (A/C.6/73/SR.23, par. 48 ; A/C.6/74/SR.30, par. 102; A/C.6/76/SR.22, par. 101) ; voir aussi James Crawford, *The Creation of States in International Law* [La création des États en droit international], 2^e éd. (Oxford, Oxford University Press, 2006).

³⁰ Tonga (A/C.6/76/SR.22, par. 119 et 120).

³¹ Tuvalu (A/C.6/76/SR.23, par. 4 et 5).

³² Bélarus (A/C.6/76/SR.20, par. 63).

³³ Afrique du Sud (A/C.6/73/SR.23, par. 15, et A/C.6/76/SR.20, par. 77).

³⁴ Argentine (A/C.6/74/SR.29, par. 35).

³⁵ Bangladesh (A/C.6/74/SR.31, par. 49).

des petits États insulaires)³⁶, Brésil³⁷, Canada³⁸, Chili³⁹, Chine⁴⁰, Chypre⁴¹, Colombie⁴², Costa Rica⁴³, Cuba⁴⁴, Égypte⁴⁵, El Salvador⁴⁶, Estonie⁴⁷, Fidji (au nom du Forum des îles du Pacifique)⁴⁸, France⁴⁹, Hongrie⁵⁰, Îles Salomon⁵¹, Inde⁵², Irlande⁵³, Islande (au nom des pays nordiques, à savoir le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède)⁵⁴, Israël⁵⁵, Italie⁵⁶, Jamaïque⁵⁷, Japon⁵⁸, Jordanie⁵⁹, Lettonie⁶⁰, Liban⁶¹, Liechtenstein⁶², Malaisie⁶³, Maldives⁶⁴, Mexique⁶⁵, Micronésie (États fédérés de)⁶⁶, Norvège (au nom des pays nordiques, à savoir le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède)⁶⁷, Papouasie-Nouvelle-Guinée⁶⁸, Pays-Bas⁶⁹, Pérou⁷⁰, Philippines⁷¹, Portugal⁷², République de Corée⁷³, Roumanie⁷⁴, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord⁷⁵, Samoa (au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique)⁷⁶, Sierra Leone⁷⁷, Slovénie⁷⁸,

³⁶ Belize (au nom de l'Alliance des petits États insulaires) (A/C.6/75/SR.13, par. 24).

³⁷ Brésil (A/C.6/76/SR.21, par. 26).

³⁸ Canada (A/C.6/73/SR.22, par. 65).

³⁹ Chili (A/C.6/76/SR.21, par. 57).

⁴⁰ Chine (A/C.6/74/SR.27, par. 92).

⁴¹ Chypre (A/C.6/73/SR.23, par. 48 ; A/C.6/74/SR.30, par. 102 ; et A/C.6/76/SR.22, par. 101).

⁴² Colombie (A/C.6/74/SR.30, par. 113, et A/C.6/76/SR.23, par. 24).

⁴³ Costa Rica (A/C.6/76/SR.23, par. 15).

⁴⁴ Cuba (A/C.6/76/SR.21, par. 33).

⁴⁵ Égypte (A/C.6/74/SR.30, par. 30, et A/C.6/76/SR.20, par. 59).

⁴⁶ El Salvador (A/C.6/76/SR.20, par. 70).

⁴⁷ Estonie (A/C.6/74/SR.30, par. 61).

⁴⁸ Fidji (au nom du Forum des îles du Pacifique) (A/C.6/76/SR.19, par. 74).

⁴⁹ France (A/C.6/76/SR.20, par. 47).

⁵⁰ Hongrie (A/C.6/76/SR.21, par. 67).

⁵¹ Îles Salomon (A/C.6/76/SR.22, par. 79).

⁵² Inde (A/C.6/76/SR.23, par. 10).

⁵³ Irlande (A/C.6/74/SR.29, par. 43).

⁵⁴ Islande (au nom des pays nordiques, à savoir le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède) (A/C.6/76/SR.19, par. 88).

⁵⁵ Israël (A/C.6/73/SR.23, par. 32).

⁵⁶ Italie (A/C.6/74/SR.28, par. 29, et A/C.6/76/SR.20, par. 87).

⁵⁷ Jamaïque (A/C.6/74/SR.27, par. 2).

⁵⁸ Japon (A/C.6/74/SR.30, par. 34).

⁵⁹ Jordanie (A/C.6/76/SR.24, par. 126).

⁶⁰ Lettonie (A/C.6/76/SR.22, par. 75).

⁶¹ Liban (ibid., par. 134).

⁶² Liechtenstein (A/C.6/74/SR.30, par. 95, et A/C.6/76/SR.21, par. 3).

⁶³ Malaisie (A/C.6/74/SR.30, par. 83, et A/C.6/76/SR.21, par. 153).

⁶⁴ Maldives (A/C.6/76/SR.21, par. 137 à 139).

⁶⁵ Mexique (A/C.6/74/SR.29, par. 114).

⁶⁶ Micronésie (États fédérés de) (A/C.6/76/SR.21, par. 150).

⁶⁷ Norvège (au nom des pays nordiques, à savoir le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède) (A/C.6/74/SR.27, par. 86).

⁶⁸ Papouasie-Nouvelle-Guinée (A/C.6/73/SR.23, par. 33 ; A/C.6/74/SR.30, par. 18 ; A/C.6/75/SR.13, par. 39 ; et A/C.6/76/SR.22, par. 38).

⁶⁹ Pays-Bas (A/C.6/74/SR.28, par. 79).

⁷⁰ Pérou (A/C.6/74/SR.31, par. 5).

⁷¹ Philippines (A/C.6/74/SR.31, par. 9, et A/C.6/76/SR.23, par. 17).

⁷² Portugal (A/C.6/74/SR.29, par. 108, et A/C.6/76/SR.21, par. 10).

⁷³ République de Corée (A/C.6/75/SR.13, par. 67).

⁷⁴ Roumanie (A/C.6/74/SR.28, par. 15, et A/C.6/76/SR.21, par. 20).

⁷⁵ Royaume-Uni (A/C.6/76/SR.21, par. 146).

⁷⁶ Samoa (au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique) (A/C.6/76/SR.19, par. 71).

⁷⁷ Sierra Leone (A/C.6/76/SR.20, par. 29).

⁷⁸ Slovénie (A/C.6/74/SR.29, par. 146, et A/C.6/76/SR.21, par. 97).

Thaïlande⁷⁹, Tonga⁸⁰, Tuvalu⁸¹, Union européenne (en qualité d'observatrice ; également au nom de l'Albanie, de la Macédoine du Nord, du Monténégro et de la Serbie, pays candidats ; de la Bosnie-Herzégovine, pays du processus de stabilisation et d'association, ainsi que de la Géorgie, de la République de Moldova et de l'Ukraine)⁸², Viet Nam⁸³ et Saint-Siège⁸⁴.

42. Le Bélarus⁸⁵, les États-Unis d'Amérique⁸⁶ la Fédération de Russie⁸⁷ et la République islamique d'Iran⁸⁸ ont exprimé des réserves sur l'opportunité d'examiner le sujet subsidiaire de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, invoquant principalement à cet égard le manque de pratique des États. Par ailleurs, la Tchéquie⁸⁹ a semblé n'être favorable à des travaux que sur ce sujet, et l'Allemagne⁹⁰ a fait observer l'urgence particulière que revêtait la question de la protection des personnes.

43. Les Coprésidents du Groupe d'étude ont poursuivi leur démarche de communication pour expliquer la progression des travaux de la Commission sur le sujet, ainsi que les étapes et la méthodologie proposées. Certaines des manifestations qu'ils ont organisées ou auxquelles ils ont participé ont également servi à faire comprendre à quel point la Commission avait besoin d'informations sur la pratique des États concernés⁹¹.

⁷⁹ Thaïlande (A/C.6/73/SR.22, par. 18 ; A/C.6/74/SR.29, par. 99 ; et A/C.6/76/SR.22, par. 3).

⁸⁰ Tonga (A/C.6/73/SR.22, par. 63, et A/C.6/76/SR.22, par. 120).

⁸¹ Tuvalu (A/C.6/76/SR.23, par. 5).

⁸² Union européenne (en qualité d'observatrice ; également, au nom de l'Albanie, de la Macédoine du Nord, du Monténégro et de la Serbie, pays candidats ; de la Bosnie-Herzégovine, pays du processus de stabilisation et d'association, ainsi que de la Géorgie, de la République de Moldova et de l'Ukraine) (A/C.6/76/SR.19, par. 73).

⁸³ Viet Nam (A/C.6/76/SR.21, par. 85).

⁸⁴ Saint-Siège (en qualité d'observateur) (A/C.6/76/SR.23, par. 28 et 29).

⁸⁵ Bélarus (A/C.6/74/SR.28, par. 22, et A/C.6/76/SR.20, par. 63).

⁸⁶ États-Unis (A/C.6/73/SR.29, par. 27, et A/C.6/74/SR.30, par. 126).

⁸⁷ Fédération de Russie (A/C.6/73/SR.22, par. 95).

⁸⁸ Iran (République islamique d') (A/C.6/76/SR.20, par. 38).

⁸⁹ Tchéquie (A/C.6/74/SR.28, par. 66).

⁹⁰ Allemagne (A/C.6/76/SR.21, par. 81).

⁹¹ Les activités organisées à l'initiative ou avec la participation des Coprésidents du Groupe d'étude, en 2020 et 2021, comprennent notamment les manifestations suivantes : dialogues interactifs avec la Sixième Commission (28 octobre 2020 et 27 octobre 2021) ; manifestation parallèle organisée par les Fidji, la Jamaïque, Maurice et Singapour en marge de la Semaine du droit international de 2020 (28 octobre 2020) ; tables rondes, à l'occasion de la réunion annuelle de l'American Society of International Law, sur l'élévation du niveau de la mer et le droit de la mer (2020) et la protection des personnes dans le cadre des changements climatiques et des catastrophes (2021) ; série d'ateliers organisés par le Liechtenstein Institute for Self-Determination de l'Université de Princeton sur l'élévation du niveau de la mer et l'autodétermination (2020 et 2021) ; série de webinaires organisés par le British Institute of International and Comparative Law sur le thème de l'élévation du niveau de la mer et du rôle que peut jouer le droit international en faveur de la justice climatique, dans le cadre d'une session sur le rôle de la Commission du droit international (3 mars 2021) ; dialogue interactif virtuel avec l'Alliance des petits États insulaires sur la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer (22 avril 2021) ; table ronde de la Société asiatique de droit international sur le thème de l'élévation du niveau de la mer et du droit international, en Asie et ailleurs (26 mai 2021) ; séance d'information à l'intention du Groupe « droit international public » de l'Union européenne (3 juin 2021) ; vingt et unième réunion du Processus consultatif informel ouvert à tous sur les océans et le droit de la mer, et manifestation parallèle sur l'élévation du niveau de la mer et ses incidences en droit international (dialogue avec le Groupe d'étude de la CDI) (15 juin 2021) ; webinaire organisé par l'Université de Trente sur le thème « Changements climatiques et élévation du niveau de la mer : conséquences juridiques du point de vue du droit de la mer, de l'État et des personnes touchées » (1^{er} octobre 2021) ; réunion d'experts organisée par l'Université Roma Tre sur le thème « Le droit international des catastrophes nous protège-t-il ? » (4 et 5 octobre 2021) ; séminaire de droit

44. Les Coprésidents du Groupe d'étude ont également continué à publier des articles sur le sujet⁹².

IV. Conclusions des travaux scientifiques et perspectives sur l'élévation du niveau de la mer, dans le cadre des sujets subsidiaires

45. Comme il est indiqué dans le plan d'étude de 2018 et dans la première note thématique⁹³, l'examen du présent sujet postulera que l'élévation du niveau de la mer est un fait, prouvé par la science. Ainsi que le précise le plan d'étude, plus de 70 États, soit plus du tiers de la communauté internationale, sont ou risquent d'être directement touchés par l'élévation du niveau de la mer. De fait, ce phénomène a déjà une incidence grandissante sur de nombreux aspects essentiels de la vie des régions côtières, des États côtiers de faible élévation et des petits États insulaires en développement et à plus forte raison, de la vie de leurs habitants. Par ailleurs, un nombre assez important d'États sont susceptibles d'en subir les effets indirects (en raison par exemple des déplacements de population ou de l'accès réduit aux ressources). L'élévation du niveau de la mer, devenue un phénomène mondial, soulève des problèmes à l'échelle planétaire, qui ont des répercussions sur la communauté internationale dans son ensemble⁹⁴. Les données scientifiques disponibles, présentées succinctement ci-après, montrent que le phénomène touche déjà un grand nombre d'États, directement ou indirectement.

46. Le Rapport spécial publié en septembre 2019 par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat concernant l'océan et la cryosphère dans le contexte du changement climatique est particulièrement pertinent pour comprendre les incidences de l'élévation du niveau de la mer sur les populations et

international public organisé par le cabinet Freshfields sur le thème : « Élévation du niveau de la mer : quelles incidences en droit international ? » (26 octobre 2021) ; débat informel organisé par l'Alliance des petits États insulaires, le Forum des îles du Pacifique et l'Organisation juridique consultative pour les pays d'Asie et d'Afrique sur le thème « Pourquoi est-il urgent, dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer, d'enregistrer et de publier les informations relatives aux zones maritimes ? » (29 octobre 2021) ; séance de questions-réponses avec le Groupe d'étude sur l'élévation du niveau de la mer et le droit international de la Commission du droit international, manifestation parallèle organisée en marge de la Semaine du droit international de 2021 (1^{er} novembre 2021).

⁹² Patrícia Galvão Teles, « Sea-level rise in relation to international law – A new topic for the International Law Commission » [L'élévation du niveau de la mer au regard du droit international : un nouveau thème pour la Commission du droit international], in Marta Chantal Ribeiro, Fernando Loureiro Bastos et Tore Henriksen (dir.), *Global Challenges and the Law of the Sea* (Springer International, 2020) ; Patrícia Galvão Teles, Nilüfer Oral *et al.*, « Remarks on "Addressing the law of the sea challenges of sea-level rise" » [Propos sur les problématiques de l'élévation du niveau de la mer pour le droit international], *American Society of International Law Proceedings*, vol. 114 (2020), p. 385 à 396 ; Patrícia Galvão Teles, « Remarks on "Protecting people in the context of climate change and disasters" » [Propos sur la protection des personnes face aux changements climatiques et aux catastrophes], *American Society of International Law Proceedings*, vol. 115 (2021), p. 158 à 161 ; Patrícia 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 » [Coopération internationale et protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer: premiers linéaments d'une définition des devoirs des États qui ne sont pas touchés (Annuaire de droit international des catastrophes)], *Yearbook of International Disaster Law*, vol. 3 (2020), p. 213 à 237.

⁹³ A/73/10, annexe B, par. 1 à 4, et A/CN.4/740 et Corr. 1, par. 28.

⁹⁴ A/73/10, annexe B, par. 1.

les États touchés. Il mérite donc un examen plus approfondi, en plus des références qui y ont déjà été faites dans la première note thématique⁹⁵.

47. D'après le Résumé du Rapport spécial du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat pour 2019 établi à l'intention des décideurs⁹⁶ et le chapitre 4 du Rapport, consacré à l'élévation du niveau de la mer et à ses conséquences pour les îles et zones côtières de faible altitude et leur population⁹⁷, les grands constats ci-après méritent qu'on s'y arrête :

a) Les communautés qui entretiennent des rapports étroits avec les milieux côtiers et les petites îles (dont les petits États insulaires en développement) sont particulièrement exposées à l'élévation du niveau de la mer et aux niveaux marins extrêmes. D'autres communautés, établies plus loin du littoral, sont, elles aussi, exposées aux conséquences des changements de l'océan, par exemple lors des phénomènes météorologiques extrêmes.

b) Les littoraux de basse altitude (s'élevant à moins de 10 mètres au-dessus du niveau de la mer) abritent quelque 680 millions de personnes (près de 10 % de la population mondiale en 2010), et devraient en accueillir plus d'un milliard en 2050. Les petits États insulaires en développement comptent 65 millions d'habitants.

c) Beaucoup de mégapoles (New York, Shanghai et Rotterdam), de grands deltas tropicaux agricoles (Mékong, Gange et Nil) et de petites îles (dont des petits États insulaires en développement comme les Fidji, les Tuvalu, Kiribati et les Maldives) aux littoraux de basse altitude sont exposés aux risques liés à l'élévation du niveau de la mer.

d) Il est probable que les modifications de l'océan et de la cryosphère qui sont liées au climat rendront inhabitables certains États insulaires.

e) Les risques sont moindres si c'est un scénario d'émissions réduites qui prévaut et plus élevés pour un scénario d'émissions fortes.

f) Les incidences de l'élévation du niveau de la mer ne seront pas uniformes partout sur la planète et varieront d'une région à l'autre.

g) Des conséquences de l'élévation du niveau de la mer telles que l'érosion et la perte de terres, les inondations et la salinisation se répercutent sur l'accès à l'eau, la sécurité alimentaire et la santé et sur des activités de subsistance telles que le tourisme et la pêche.

h) Les populations les plus exposées et les plus vulnérables sont souvent celles qui disposent de la plus faible capacité de réponse, surtout dans les îles et les zones côtières de basse altitude.

⁹⁵ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Rapport spécial intitulé « L'océan et la cryosphère dans le contexte du changement climatique » (à paraître), et A/CN.4/740 et Corr. 1, par. 28 à 32.

⁹⁶ Résumé à l'intention des décideurs, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, « L'océan et la cryosphère dans le contexte du changement climatique » (voir *supra* note 95).

⁹⁷ Michael Oppenheimer *et al.*, Sea Level Rise and Implications for Low-Lying Islands, Coasts and Communities [L'élévation du niveau de la mer et ses incidences sur les îles et côtes de basse altitude et leurs populations], in Rapport spécial (du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) sur l'océan et la cryosphère dans le contexte du changement climatique (en anglais) (voir note précédente).

48. En ce qui concerne les impacts observés sur les populations côtières, les constats que fait en la matière le Groupe d'experts dans son rapport spécial de 2019 sont les suivants⁹⁸ :

a) Les populations côtières sont exposées à de multiples aléas climatiques, comme des cyclones tropicaux, des niveaux marins extrêmes, des submersions marines, et des vagues de chaleur marines. Des réponses variées ont été mises en œuvre dans le monde, souvent à la suite d'événements extrêmes, mais dans certains cas en anticipant l'élévation du niveau de la mer à venir.

b) La protection des côtes par des ouvrages en dur tels que digues, murs longitudinaux et obstacles contre les forts déferlements liés aux tempêtes est très répandue dans de nombreuses villes côtières et dans les deltas. Les stratégies écosystémiques et mixtes conjuguant écosystèmes et génie civil sont devenues de plus en plus populaires dans le monde entier. Le recul stratégique, soit la fin de la présence humaine dans une zone côtière, est également un choix observé, mais qui se limite généralement à de petites collectivités humaines ou qui vise à créer des zones humides littorales.

c) Lorsque la collectivité touchée est de petite taille, ou bien à la suite d'une catastrophe, il est pertinent d'envisager de réduire les risques par une relocalisation planifiée, à condition que des lieux d'accueil sûrs soient disponibles. Cette relocalisation planifiée peut se heurter à des obstacles de nature sociale, culturelle, financière et politique.

49. S'agissant des changements et risques projetés pour les populations concernées, les constats essentiels faits par le Groupe d'experts dans son rapport spécial de 2019 peuvent se résumer comme suit⁹⁹ :

a) la montée des niveaux marins moyens et extrêmes conjuguée au réchauffement et à l'acidification de l'océan aggravera les risques qui pèsent sur les populations des littoraux de basse altitude ;

b) dans les îles urbaines des atolls, les risques seront modérés à élevés y compris dans le cas d'une forte baisse des émissions ;

c) dans le cas d'émissions élevées, les deltas et les villes côtières riches en ressources devront faire face après 2050 à des risques modérés à élevés ;

d) beaucoup de pays auront des difficultés à s'adapter, même si des mesures d'atténuation ambitieuses sont adoptées. La capacité d'adaptation diffère toujours d'une communauté et d'une société à l'autre comme au sein de celles-ci ;

e) la réponse apportée face à l'élévation du niveau de la mer et la diminution des risques associés présentent à la société d'immenses problématiques de gouvernance, en raison de l'incertitude qui a trait à l'ampleur et au rythme de l'élévation du niveau des mers à venir ;

f) intensifier la coopération et la coordination entre les instances dirigeantes peut permettre de mettre en place des réponses efficaces face à l'élévation du niveau de la mer ;

g) la coopération régionale, y compris par voie de traités et de conventions, peut favoriser les mesures d'adaptation. Les dispositifs institutionnels qui tissent à

⁹⁸ « Résumé à l'intention des décideurs » in Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *L'océan et la cryosphère dans le contexte du changement climatique* (voir *supra* note 95), par. A9, A9.2 et C3.2.

⁹⁹ *Ibid.*, par. B.9, B.9.2, C.1.4, C.3.3, C.4.1 et C4.2.

divers échelons des liens solides avec les communautés locales et autochtones sont bénéfiques pour l'adaptation.

50. Dans un rapport récent publié en août 2021¹⁰⁰, le Groupe d'experts cite en outre les importantes données ci-après concernant les projections futures en matière d'élévation du niveau de la mer :

a) le niveau moyen de la mer s'est élevé de 20 centimètres entre 1901 et 2018. Le rythme de la montée des eaux, qui était de 1,3 millimètre par an entre 1901 et 1971, s'est accéléré pour atteindre 1,9 millimètre par an entre 1971 et 2006 et 3,7 millimètres par an sur la période 2006-2018. Il est très probable que l'influence humaine ait été le facteur principal de ces hausses depuis 1971 au moins ;

b) le rythme de l'élévation du niveau moyen de la mer a été plus rapide depuis 1900 qu'à n'importe lequel des siècles précédents, et ce, en remontant au moins à 3 000 ans. Le réchauffement du système climatique a conduit à une élévation du niveau moyen de la mer en raison de la fonte des glaciers terrestres et de la dilatation thermique des océans due à leur réchauffement ;

c) en raison du fort degré d'incertitude actuel quant à l'évolution des calottes glaciaires, il n'est pas à exclure que l'élévation du niveau moyen de la mer dépasse les chiffres de la fourchette donnée en termes de probabilités, pour atteindre près de 2 mètres d'ici à 2100 et de 5 mètres d'ici à 2150, si un scénario d'émissions très élevées de gaz à effet de serre prévalait. À plus long terme, le niveau de la mer devrait s'élever encore durant des siècles voire des millénaires en raison de la poursuite du réchauffement des eaux profondes des océans et de la fonte des calottes glaciaires. Il restera élevé pendant des milliers d'années ;

d) il est très probable, voire pratiquement certain que l'élévation du niveau de la mer relatif moyen à l'échelle régionale se poursuivra durant tout le XXI^e siècle, hormis dans un petit nombre de régions caractérisées par des taux importants de surrection des terres. Les projections indiquent que sur les deux tiers environ du littoral mondial, l'élévation du niveau de la mer relatif, à l'échelle régionale, devrait équivaloir à l'élévation moyenne mondiale plus ou moins 20 %. En raison de l'élévation du niveau de la mer relatif, des fluctuations extrêmes du niveau de la mer qui n'étaient observées, naguère, qu'une fois par siècle devraient d'ici à 2100 se produire selon une fréquence au moins annuelle sur plus de la moitié de tous les sites d'implantation des marégraphes. L'élévation du niveau de la mer relatif contribue à l'augmentation de la fréquence et de la gravité des inondations côtières dans les zones de faible altitude et à l'érosion côtière le long de la plupart des côtes sableuses ;

e) dans les villes côtières, la probabilité que surviennent des inondations sera plus grande à cause d'un double phénomène : la fréquence plus grande des hausses extrêmes du niveau de la mer (résultant de l'élévation du niveau de la mer et des ondes de tempête) et des épisodes extrêmes de précipitations ou de fortes fluctuations de débit des cours d'eau ;

f) si un niveau négatif net d'émissions mondiales de dioxyde de carbone était atteint et maintenu, le mouvement de hausse de la température à la surface de la Terre, induite par les émissions de dioxyde de carbone, s'inverserait progressivement mais d'autres changements climatiques poursuivraient leur tendance actuelle pendant des

¹⁰⁰ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis – Summary for Policymakers. Working Group I Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Rapport de 2021 sur les changements climatiques : Les éléments scientifiques – Résumé à l'intention des décideurs. Contribution du Groupe de travail I au sixième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat] (Cambridge. Cambridge University Press, 2021).

décennies, voire des millénaires. Par exemple, il faudrait plusieurs siècles, voire des millénaires pour que le niveau moyen mondial de la mer régresse, même si le niveau négatif net d'émissions de dioxyde de carbone était élevé.

51. La relation entre ces faits scientifiquement prouvés et le sujet inscrit au programme de travail de la Commission a été exposée dans le plan d'étude de 2018 dans le cadre de la définition de l'étendue du sujet : 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 »¹⁰¹. Nonobstant ces limites, le plan d'étude de 2018 souligne, dans l'énoncé de la méthode de travail de la Commission sur ce sujet, que l'examen du Groupe d'étude pourrait contribuer aux efforts déployés par la communauté internationale pour répondre aux questions que soulève l'élévation du niveau de la mer, notamment en ce qui concerne la survivance de l'État et la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer¹⁰², et que le sujet « traduit des tendances nouvelles du droit international et des préoccupations pressantes de l'ensemble de la communauté internationale »¹⁰³.

V. Examen du sujet par l'Association de droit international

52. Le sujet de l'élévation du niveau de la mer a été initialement examiné par le comité de l'Association de droit international chargé de la question des lignes de base en droit international de la mer, dont le rapport a été examiné lors de la Conférence de Sofia organisée par l'Association en 2012¹⁰⁴. Le rapport précisait que la question de la perte importante de territoire résultant de l'élévation du niveau de la mer débordait le cadre des lignes de base et du droit de la mer, et mettait en jeu différents domaines du droit international¹⁰⁵.

53. En conséquence, l'Association de droit international a créé en 2012 le comité chargé de la question de l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international, qui a décidé d'axer ses travaux sur trois grandes problématiques : droit de la mer, migrations forcées et droits de l'homme, et questions liées à la survivance de l'État et à la sécurité internationale. Il a présenté, à la Conférence de Johannesburg, en 2016, un rapport d'étape¹⁰⁶ qui portait principalement sur les questions liées, d'une part, au droit de la mer et, de l'autre, aux migrations et aux droits de l'homme. Un autre rapport a été examiné à la Conférence de Sydney de 2018. Le Comité a recommandé que l'Association de droit international adopte une résolution énonçant deux propositions *de lege ferenda* sur le droit de la mer et sur les migrations et les droits de l'homme. Ces propositions ont été partiellement approuvées dans le rapport et la résolution 5/2018 adoptés à la Conférence de Sydney, qui ont cependant maintenu

¹⁰¹ A/73/10, annexe B, par. 14.

¹⁰² Ibid., par. 18.

¹⁰³ Ibid., par. 25.

¹⁰⁴ Rapport final du comité chargé de la question des lignes de base en droit international de la mer, in Association de droit international, *Report of the Seventy-seventh Conference, Held in Sofia, August 2012* [Rapport de la soixante-dix-septième conférence tenue à Sofia (août 2012)], vol. 75 (2012), p. 385, à la page 424.

¹⁰⁵ Résolution 1/2012, par. 7, *ibid.*, p. 17.

¹⁰⁶ Rapport d'étape du Comité chargé de la question de l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international, in Association de droit international, *Report of the Seventy-seventh Conference, Held in Johannesburg, August 2016* [Rapport de la soixante-dix-septième conférence tenue à Johannesburg (août 2016)], vol. 77 (2017), p. 842.

leur orientation conceptuelle générale¹⁰⁷. Le rapport de 2018 présentait en outre un ensemble de principes assortis de commentaires et formant la Déclaration de principes de Sydney sur la protection des personnes déplacées en raison de l'élévation du niveau de la mer¹⁰⁸.

54. La Déclaration de principes de Sydney, contenue dans la résolution 6/2018, se compose de neuf principes fondés sur les dispositions, principes et cadres juridiques internationaux pertinents et dérivés de ceux-ci. L'objectif de ces principes est de fournir des orientations aux États pour qu'ils puissent éviter, atténuer et gérer les déplacements de personnes qui se produisent dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer.

55. Les neuf principes de la Déclaration de Sydney sont les suivants :

- a) le devoir d'aide et de protection des personnes touchées, première responsabilité des États ;
- b) le devoir de respect des droits humains des personnes touchées ;
- c) le devoir d'agir par des mesures concrètes ;
- d) le devoir de coopération ;
- e) l'évacuation des personnes touchées ;
- f) la réinstallation planifiée des personnes touchées ;
- g) la migration des personnes touchées ;
- h) le déplacement interne des personnes touchées ;
- i) le déplacement transfrontière des personnes touchées.

56. S'agissant des questions de statut d'État et de personnalité juridique internationale dans les cas où la totalité du territoire vient à disparaître ou à être définitivement inhabitable, le rapport de la Conférence de Sydney de 2018 de l'Association de droit international indique que le Comité a considéré que les règles de droit international relatives à l'acquisition et à la perte de territoire étaient claires et bien établies, étant donné que le passé regorge de situations dans lesquelles les gouvernements n'avaient pas le contrôle physique du territoire, tels, par exemple, les gouvernements en exil. Toutefois, le Comité est conscient du fait qu'il n'existe pas de précédents de situations dans lesquelles l'élévation du niveau de la mer ait revêtu des proportions existentielles pour un certain nombre d'États insulaires¹⁰⁹.

57. Il est généralement admis, comme hypothèse de départ, qu'il y aurait présomption de la permanence du statut d'État dans le cas de la perte de territoire terrestre, ce qui laisse à penser, selon le Comité, que les modalités exactes du maintien du statut d'État, ou peut-être de quelque autre forme de personnalité juridique internationale, ainsi que d'autres solutions à ce problème (par exemple, la fusion avec

¹⁰⁷ Rapport final du Comité chargé de la question de l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international, in Association de droit international, *Report of the Seventy-eighth Conference, Held in Sydney, 19-24 August 2018* [Rapport de la soixante-dix-huitième conférence tenue à Sydney (19-24 août 2018)], vol. 78 (2019), p. 866.

¹⁰⁸ Rapport final du Comité chargé de la question de l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international, *ibid.*, p. 897 *ff.*, et résolution 6/2018, annexe, *ibid.*, p. 33.

¹⁰⁹ Rapport final du Comité chargé de la question de l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international, in Association de droit international, *Report of the Seventy-eighth Conference* (voir *supra* note 107), p. 25.

un autre État), sont des questions très névralgiques auxquelles le Comité devrait s'attaquer avec une très grande prudence¹¹⁰.

58. Dans sa résolution 6/2018¹¹¹, la 78^e conférence de l'Association de droit international a recommandé au Conseil exécutif de prolonger le mandat du Comité afin de lui permettre de poursuivre ses travaux sur les aspects restants de ce mandat, à savoir la question de l'État et les droits des populations touchées, ainsi que d'autres aspects du droit international, notamment le droit de la mer et les questions territoriales. Le mandat du Comité a été prolongé par le Conseil exécutif de l'Association de droit international jusqu'en novembre 2022.

59. Le Comité doit présenter un nouveau rapport lors de la conférence de l'Association de droit international à Lisbonne en juin 2022. Il est possible que son mandat soit encore prolongé au-delà de 2022, mais cette information n'est pas encore connue au moment de la rédaction de la présente note thématique.

Première partie : généralités

I. Champ d'application et résultat des travaux sur le sujet

60. Le présent sujet se rapporte à la question de « l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international ». Conformément au plan d'étude de 2018, le Groupe d'étude examinera les effets ou conséquences juridiques possibles de l'élévation du niveau de la mer dans trois domaines principaux : a) le droit de la mer ; b) la survivance de l'État ; c) la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer¹¹². Le plan d'étude précise également que « [c]es trois thèmes traduisent les conséquences juridiques de l'élévation du niveau de la mer du point de vue des éléments constitutifs de l'État (territoire, population et autorité politique) ; ils sont donc liés entre eux et devraient être examinés ensemble »¹¹³.

61. Le plan d'étude de 2018 précise en outre qu'il « ne s'agit pas de dresser un inventaire complet et exhaustif de l'application du droit international aux questions soulevées par l'élévation du niveau de la mer, mais plutôt de définir certaines questions principales » dans les trois domaines susmentionnés¹¹⁴. Il y est clairement indiqué que les « trois domaines à examiner devraient être analysés dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer indépendamment d'autres facteurs susceptibles d'entraîner des conséquences semblables »¹¹⁵. Une autre limite y est fixée : « Il n'est pas question de proposer des modifications au droit international en vigueur »¹¹⁶. En revanche, le plan n'exclut pas que « [d]'autres questions [se posent sur le sujet] ultérieurement qui exigeraient un travail d'analyse »¹¹⁷.

A. Questions soumises à l'examen de la Commission

62. Comme il a déjà été indiqué, le Groupe d'étude se penchera sur les éventuels effets ou conséquences juridiques de l'élévation du niveau de la mer dans trois

¹¹⁰ Ibid., p. 25 et 26.

¹¹¹ Résolution 6/2018, in International Law Association, *Report of the Seventy-eighth Conference* (voir *supra* note 107), p. 33.

¹¹² A/73/10, annexe B, par. 12.

¹¹³ Ibid., par. 13.

¹¹⁴ Ibid., par. 14.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Ibid.

domaines principaux : a) le droit de la mer ; b) la survivance de l'État ; c) la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

63. Les aspects relatifs au droit de la mer ont fait l'objet de la première note thématique¹¹⁸ qui a été présentée par les Coprésidents en 2020 et examinée par le Groupe d'étude, la Commission et la Sixième Commission en 2021. On trouvera le résumé des délibérations de la Commission au chapitre IX de son rapport annuel¹¹⁹ et le résumé des débats en plénière de la Sixième Commission sur le même sujet dans les comptes rendus analytiques correspondants¹²⁰. Les travaux sur ce sujet subsidiaire se poursuivront ultérieurement.

64. S'agissant de la survivance de l'État, le plan d'étude de 2018 dresse la liste suivante des questions à examiner : a) Analyse des conséquences juridiques éventuelles sur la survivance ou la disparition de l'État insulaire qui est entièrement recouvert par la mer ou devient inhabitable ; b) Valeur juridique du renforcement des îles au moyens de digues ou de la construction d'îles artificielles comme moyen d'assurer la survie de l'État insulaire contre le risque que son territoire soit complètement submergé ou devienne inhabitable ; c) Analyse de la fiction permettant de soutenir que, en raison de la permanence des lignes de base et des frontières établies par les traités, les décisions judiciaires et les sentences arbitrales, l'État insulaire continuerait d'exister relativement au territoire maritime correspondant au territoire terrestre qui relevait de sa souveraineté avant d'être complètement recouvert par la mer ou de devenir inhabitable ; d) Analyse des conséquences juridiques éventuelles du transfert – avec ou sans transfert de souveraineté – d'une bande ou d'une partie du territoire d'un État tiers en faveur de l'État insulaire dont le territoire terrestre risque d'être complètement submergé ou de devenir inhabitable, dans le but de préserver son existence ou une forme quelconque de personnalité juridique internationale ; e) Analyse des conséquences juridiques éventuelles de la fusion avec un autre État de l'État insulaire en développement dont le territoire risque d'être complètement submergé ou de devenir inhabitable, ou de la création entre eux d'une fédération ou d'une association, afin de conserver à l'État insulaire son existence ou une forme quelconque de personnalité juridique internationale¹²¹.

65. Concernant la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, la liste ci-après de questions à examiner est dressée dans le plan d'étude de 2018 : a) Mesure dans laquelle les conséquences liées à l'élévation du niveau de la mer sont visées par le devoir qu'a l'État de protéger les droits fondamentaux de ses ressortissants ; b) Application du principe de coopération internationale afin d'aider les États à faire face aux effets préjudiciables de l'élévation du niveau de la mer sur leur population ; c) Existence de principes de droit international applicables aux mesures à prendre par les États pour aider leur population à rester sur place en dépit de l'élévation du niveau de la mer ; d) Existence de principes de droit international applicables à l'évacuation, à la réinstallation et à la migration des personnes touchées par les effets préjudiciables de l'élévation du niveau de la mer ; e) Principes éventuellement applicables à la protection des droits fondamentaux des personnes déplacées à l'intérieur du pays ou qui migrent en raison des effets préjudiciables de l'élévation du niveau de la mer¹²².

¹¹⁸ A/CN.4/740, Corr.1 et Add.1.

¹¹⁹ A/76/10.

¹²⁰ A/C.6/76/SR.17 à A/C.6/76/SR.24. Le texte intégral de ces déclarations peut être consulté sur le site Internet de la Sixième Commission, à l'adresse <https://www.un.org/en/ga/sixth/>.

¹²¹ A/73/10, annexe B, par. 16.

¹²² Ibid., par. 17.

B. Visée finale

66. Selon le plan d'étude de 2018, le Groupe d'étude procèdera à un « recensement des questions juridiques soulevées par l'élévation du niveau de la mer et les questions connexes. [...] Cet examen pourrait contribuer aux efforts déployés par la communauté internationale pour faire face à ces questions et aider les États à élaborer des solutions pratiques à leur égard »¹²³.

67. Le plan d'étude indique également que les travaux aboutiront à un rapport final du Groupe d'étude, assorti d'un ensemble de conclusions. Après la présentation du rapport final du Groupe d'étude, « il y aurait lieu d'examiner la manière de poursuivre le développement du sujet, en tout ou en partie, au sein de la Commission ou d'autres instances »¹²⁴.

II. Méthodologie

68. Selon le plan d'étude de 2018, le Groupe d'étude analysera le droit international en vigueur, y compris le droit international conventionnel et le droit coutumier, conformément au mandat de la Commission du droit international, à savoir le développement progressif du droit international et sa codification¹²⁵. Les travaux du Groupe d'étude tiendront compte, suivant une démarche intégrée et systématique, de la pratique des États, des traités et autres textes internationaux, de la jurisprudence des juridictions internationales et nationales, ainsi que des études réalisées par les spécialistes¹²⁶.

69. D'autres questions de méthodologie et d'organisation ont été abordées au Chapitre X du rapport annuel de la Commission en 2019¹²⁷ et au Chapitre IX de son rapport annuel de 2021¹²⁸.

70. La pratique des États revêt une importance essentielle dans les travaux de la Commission, y compris ceux du Groupe d'étude sur le présent sujet. Les Coprésidents remercient vivement les États et les organisations internationales et autres organismes concernés qui ont répondu à la demande de la Commission en communiquant des exemples de cette pratique pour le chapitre III des rapports annuels 2019 et 2021 de la Commission, s'agissant des sujets subsidiaires qui font l'objet de la présente note thématique¹²⁹. Les Coprésidents savent également gré au Secrétariat du concours apporté à leurs recherches sur la pratique des États ainsi que la pratique des organisation et organes internationaux concernés.

¹²³ Ibid., par. 18.

¹²⁴ Ibid., par. 26.

¹²⁵ Ibid., par. 18.

¹²⁶ Ibid., par. 20.

¹²⁷ A/74/10, par. 263 à 273.

¹²⁸ A/76/10, par. 245 et 246.

¹²⁹ A/74/10, par. 31 à 33, et A/76/10, par. 26. Des communications ont été reçues des pays et entités suivants : Belgique (23 décembre 2021) ; Fédération de Russie (17 décembre 2020) ; Fidji (au nom des membres du Forum des îles du Pacifique, à savoir : Australie, Fidji, Îles Marshall, Îles Salomon, Kiribati, Micronésie (États fédérés de), Nauru, Nouvelle-Zélande, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Tonga, Tuvalu, et Vanuatu) (31 décembre 2021) ; Liechtenstein (12 octobre 2021), Maroc (22 décembre 2021) et Tuvalu (au nom des membres du Forum des îles du Pacifique) (30 décembre 2019) ; et Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) (3 janvier 2022) ; Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) (30 décembre 2021), Organisation maritime internationale (OMI) (11 octobre 2021), Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) (6 décembre 2021) et Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (30 décembre 2021). Ces communications peuvent être consultées à l'adresse : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

71. Les Coprésidents engagent les États, les organisations internationales et les autres organismes concernés à continuer de collaborer avec le Groupe d'étude et la Commission, de manière formelle et informelle, afin de faire part de leur pratique et de leur expérience en ce qui concerne l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international.

Deuxième partie : réflexions sur le statut d'État

I. Introduction

72. L'élévation du niveau de la mer, comme l'a fait observer en octobre 2018 la délégation du Viet Nam devant la Sixième Commission de l'Assemblée générale, est devenue un phénomène planétaire, qui engendre des problèmes mondiaux, et dont les répercussions concernent l'ensemble de la communauté internationale¹³⁰.

73. Toutefois, l'élévation du niveau de la mer n'est pas un phénomène uniforme : il varie en effet d'une région à l'autre du monde¹³¹ et est particulièrement grave, par exemple, dans le Pacifique occidental. Les États côtiers de faible altitude et, en particulier, les petits États insulaires en développement, dont la population totalise quelque 65 millions d'habitants, subissent directement les effets de ce phénomène. Comme l'ont indiqué le Samoa et les Seychelles à la Sixième Commission, les petits États insulaires en développement sont exposés à l'érosion, aux inondations et à la salinisation des terres, dont les répercussions sont considérables sur l'approvisionnement des populations en eau potable et, par voie de conséquence, sur leur activité économique¹³².

74. L'Assemblée générale des Nations Unies, pour sa part, a mis en exergue la réelle menace que constitue l'élévation du niveau de la mer pour la survie de certains petits États insulaires en développement¹³³ comme, par exemple, les Îles Marshall, Kiribati, Nauru, les Palaos, les Maldives et les Tuvalu, dont la surface pourrait se trouver entièrement recouverte par la mer ou devenir inhabitable¹³⁴.

II. Critères constitutifs d'un État

A. Au titre de la Convention sur les droits et devoirs des États de 1933

75. S'il n'existe pas de notion de l'État généralement admise, les conditions à réunir par l'État pour être considéré comme sujet (« personne ») de droit international aux termes de l'article premier de la Convention sur les droits et devoirs des États, de 1933, servent généralement de référence : a) population permanente ; b) territoire déterminé ; c) gouvernement ; d) capacité d'entrer en relations avec les autres États.

¹³⁰ Viet Nam, *A/C.6/73/SR.30*, par. 48.

¹³¹ Communication de la FAO.

¹³² Samoa, *A/C.6/73/SR.23*, par. 65, et Seychelles, *A/C.6/73/SR.24*, par. 11.

¹³³ Résolution *72/217* de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 2017, onzième alinéa.

¹³⁴ Jane McAdam et al., *International Law and Sea-Level Rise: Forced Migration and Human Rights* [Droit international et élévation du niveau de la mer : migrations forcées et droits de l'homme] (Lysaker, Institut Fridtjof Nansen, 2016), p. 7 à 9 ; Mariano J. Aznar Gómez, "El Estado sin territorio: La desaparición del territorio debido al cambio climático" [L'État sans territoire : Disparition de territoire provoquée par les changements climatiques], *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 26 (2013), p. 6 et 7 ; Susin Park, "El cambio climático y el riesgo de apatridia: La situación de los Estados insulares bajos" [Changements climatiques et risque d'apatridie : La situation des États insulaires de basse altitude], Genève, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), 2011, p. 11.

La présente note thématique examine chacune de ces conditions, étant entendu que, pour tenir compte de l'existence d'organisations internationales et d'autres entités dotées de la personnalité juridique internationale, il a été jugé préférable d'utiliser, pour la quatrième condition, la formule « capacité d'entrer en relations avec les autres États et les autres sujets de droit international ».

76. La Convention sur les droits et devoirs des États est issue de la septième Conférence internationale américaine, tenue en décembre 1933 dans la capitale uruguayenne dans un contexte – le début de la politique de « bon voisinage » du Président des États-Unis, Franklin Delano Roosevelt, à l'égard de l'Amérique latine qui venait de connaître au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, une série d'interventions des États-Unis – où la question centrale, pour les participants, consistait à réfléchir à la manière d'aborder le principe de non-intervention¹³⁵. Une analyse des procès-verbaux de la Conférence livre un détail important : le fait que la teneur de l'article premier de la Convention, lui, n'a pas donné lieu à des débats considérables parce qu'il traduisait des principes partagés par tous les États américains, et qu'il a été approuvé à l'unanimité par les délégations des États représentés à la Conférence¹³⁶.

1. Population permanente

77. Quel que soit le nombre, élevé ou réduit, de ses habitants, l'État doit avoir une population permanente installée sur son territoire. Cette population comprend à la fois des nationaux et des étrangers, bien que la majorité des personnes qui la composent possèdent généralement la nationalité de cet État.

78. La nationalité, en tant que lien juridique des individus avec l'État, est déterminée conformément au droit interne de ce dernier, même si, dans certains cas, des questions de nationalité peuvent faire l'objet de traités entre les États concernés.

79. La nationalité peut être originaire – fondée sur l'application des critères de *ius soli* ou de *ius sanguinis*, selon ce que dispose la législation en vigueur dans chaque État – ou acquise, en fonction des conditions établies à cet égard dans la législation interne de chaque État et dans les traités éventuellement conclus sur la question entre certains États¹³⁷.

80. Il arrive que se présentent des cas de nationalités originaires multiples, lorsque, par exemple, l'on acquiert *iure soli* la nationalité d'un État et, en même temps, en vertu du *ius sanguinis*, celle d'un autre État, mais aussi lorsque l'on acquiert secondairement la nationalité d'un État sans perdre sa nationalité d'origine ou sans devoir y renoncer.

81. L'État exerce une compétence personnelle sur ses ressortissants. Comme on l'a vu plus haut au paragraphe 79, la détermination des titulaires de la nationalité et les

¹³⁵ *Final Act of the Seventh International Conference of American States*, Montevideo, 19 décembre 1933 ; Report of the Second Subcommittee on Rights and Duties of States to the Second Commission of the Seventh International Conference of American States [Rapport du deuxième sous-comité sur les droits et devoirs des États à la Deuxième Commission de la septième Conférence internationale des États américains], *Actas y Antecedentes de la Segunda Comisión* (Montevideo, décembre 1933), p. 177 et 178.

¹³⁶ *Final Act of the Seventh International Conference of American States* (voir *supra* note 135), p. 82 ; Report of the Second Subcommittee on Rights and Duties of States to the Second Commission of the Seventh International Conference of American States, *Actas y Antecedentes de la Segunda Comisión* (Montevideo, 22 décembre 1933) ; Record of the Third Plenary Session of the Seventh International Conference of American States [Minutes de la troisième séance plénière de la septième Conférence], *ibid.*, p. 57.

¹³⁷ Par. 1 à 3 du commentaire de l'article 4 du projet d'articles sur la protection diplomatique, *Annuaire de la Commission du droit international 2006*, vol. II (2^e partie), par. 50.

modalités d'acquisition de celle-ci – primaire (à l'origine) ou secondaire –, relèvent du système juridique de l'État. Ce dernier a une compétence exclusive en la matière, bien que la question de savoir si la nationalité d'un État est opposable aux États tiers puisse dépendre de l'existence d'un lien effectif avec cet État.

82. À cet égard, s'agissant de la protection diplomatique, la Cour internationale de Justice, dans l'affaire *Nottebohm*, a opéré une distinction entre les effets de l'acquisition d'une nationalité à l'intérieur de l'État qui l'avait accordée, et les effets que cette acquisition pouvait avoir en termes d'opposabilité à un autre État¹³⁸.

83. La compétence personnelle de l'État s'applique à la fois aux nationaux présents sur son territoire, qui sont aussi, bien sûr, soumis à la compétence territoriale de l'État¹³⁹ – puisque la possibilité d'occuper certains emplois publics peut être limitée à ceux qui ont la nationalité de l'État voire même à ses seuls nationaux d'origine –, et à ceux qui se trouvent hors de l'État. En ce qui concerne ces derniers, l'État territorial est sans doute également compétent, mais l'État de nationalité prend diverses mesures à leur égard, notamment l'enregistrement à l'état civil, la délivrance de certains documents, l'assistance consulaire, la protection consulaire et la protection diplomatique.

84. En outre, il convient d'examiner des cas comme celui de l'Union européenne, où, à la qualité de national de chaque État membre – déterminée en vertu des dispositions de leur législation interne respective – s'ajoute la qualité de citoyen de l'Union européenne. En conséquence, les nationaux ont, entre autres droits, la liberté de circuler et de résider dans n'importe quel État membre, en plus de la possibilité d'être électeurs et élus sur les listes du Parlement européen de l'État de résidence, et de voter et d'être élus aux élections municipales de l'État de résidence, et de la possibilité de se prévaloir, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont ils sont nationaux n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État¹⁴⁰.

85. Dans le cas d'une pluralité de nationalités, selon les articles adoptés par la Commission du droit international en 2006, tout État dont une personne ayant une double ou multiple nationalité a la nationalité peut exercer la protection diplomatique à l'égard de cette personne à l'encontre d'un État dont elle n'a pas la nationalité, avec la particularité que deux ou plusieurs États dont une personne a la nationalité peuvent exercer conjointement la protection diplomatique à l'égard de cette personne¹⁴¹. Cependant, un État dont une personne a la nationalité ne peut exercer la protection diplomatique à son égard contre un autre État dont cette personne a également la nationalité, à moins que la nationalité prépondérante de celle-ci soit celle du premier État en question tant à la date du préjudice qu'à la date de la présentation officielle

¹³⁸ Affaire *Nottebohm* (deuxième phase), arrêt du 6 avril 1955, *C.I.J. Recueil 1955*, p. 4, aux pages 21 à 24.

¹³⁹ *Annuaire de la Commission du droit international 1997*, vol. I, p. 11, 2475^e séance, par. 45, et *Annuaire de la Commission du droit international 1952*, vol. II, p. 7, par. 2 (en anglais).

¹⁴⁰ Voir la version consolidée du traité sur l'Union européenne art. 55, la version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 20 à 24, et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne* (2016/C 202/01 et 2016/C 202/02 respectivement), consultables à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES> (consulté le 25 février 2022).

¹⁴¹ Article 6 des articles sur la protection diplomatique, *Annuaire de la Commission du droit international 2006*, vol. II (2^e partie), par. 49, et résolution 62/67 de l'Assemblée générale en date du 6 décembre 2007.

de la réclamation¹⁴². Les affaires concernant Raphaël Canevaro¹⁴³, Florence Strunsky-Mergé¹⁴⁴, et les doubles nationaux irano-américains sont des exemples de ce cas de figure¹⁴⁵.

86. La nationalité, conformément à l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, est un droit fondamental reconnu à tout individu¹⁴⁶. Il vaut la peine de souligner à cet égard les efforts déployés par la communauté internationale pour éviter des situations d'apatridie, comme en témoignent par exemple le paragraphe 3 de l'article 24 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966¹⁴⁷, qui reconnaît le droit de l'enfant à une nationalité, et des instruments adoptés sur la question tels que la Convention sur la réduction des cas d'apatridie de 1961¹⁴⁸. Cette dernière prévoit, par exemple, que tout État contractant octroie la nationalité à une personne qui, faute de cela, serait apatride, y compris les enfants trouvés nés sur le territoire de l'État et qui, jusqu'à preuve du contraire, sont présumés nés de parents possédant la nationalité de cet État, ainsi que ceux qui ne sont pas nés sur le territoire d'un État contractant si, au moment de leur naissance, l'un des parents était un national de cet État. D'autre part, un(e) ressortissant(e) d'un État contractant demandant sa naturalisation dans un pays étranger ne perd pas sa nationalité à moins qu'elle ou il n'acquière ou n'ait reçu l'assurance d'acquérir la nationalité de ce pays, et les États contractants ne doivent pas priver une personne de sa nationalité si cette privation la rendrait apatride.

87. Enfin, il convient également de souligner que les articles sur la protection diplomatique adoptés par la Commission du droit international prévoient expressément qu'un État peut exercer la protection diplomatique à l'égard d'une personne apatride ou d'une personne à laquelle il reconnaît la qualité de réfugié, conformément aux critères internationalement acceptés, si cette personne, à la date du préjudice et à la date de la présentation officielle de la réclamation, a sa résidence habituelle sur son territoire¹⁴⁹.

2. Territoire déterminé

88. Le territoire est l'espace physique concret – quelle que soit sa taille – où l'État exerce sa souveraineté et sa juridiction, et qui comprend les zones continentales et insulaires, la mer adjacente à ses côtes, y compris les eaux intérieures, définies par l'utilisation de lignes de base droites, les eaux archipélagiques lorsqu'elles existent, et la mer territoriale, ainsi que l'espace aérien surjacent.

¹⁴² Article 7 des articles sur la protection diplomatique, *Annuaire de la Commission du droit international 2006*, vol. II (2^e partie), par. 49.

¹⁴³ Affaire *Canevaro (Italie c. Pérou)*, sentence du 3 mai 1912, Cour permanente d'arbitrage, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XI, p. 397 à 410.

¹⁴⁴ Affaire *Mergé*, Décision n° 55 du 10 juin 1955, Commission de conciliation italo-américaine, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIV, p. 236 à 248.

¹⁴⁵ *Islamic Republic of Iran v. United States of America*, Tribunal des différends irano-américains, Iran-États-Unis, Iran-United States Claims Tribunal, Décision, Affaire n° A/18 du 6 avril 1984, consultable à l'adresse : <https://iusct.com/cases/a18-decision-no-32-6-april-1984/> (consulté le 25 février 2022).

¹⁴⁶ Déclaration universelle des droits de l'homme, Assemblée générale, résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948.

¹⁴⁷ Pacte international relatif aux droits civils et politiques (New York, 16 décembre 1966), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 999, n° 14668, p. 171.

¹⁴⁸ Convention sur la réduction des cas d'apatridie (New York, 30 août 1961), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 989, n° 14458, p. 175.

¹⁴⁹ Article 7 des articles sur la protection diplomatique, *Annuaire de la Commission du droit international 2006*, vol. II (2^e partie), par. 49.

89. Le territoire peut être vaste, réduit ou même exigu, continu ou discontinu, au sens où il n'y a pas de continuité géographique entre plusieurs de ses parties, comme c'est le cas des États de l'Alaska et d'Hawaï, aux États-Unis d'Amérique, et il peut aussi être totalement enclavé dans le territoire d'un autre État, comme les États de la Cité du Vatican, du Lesotho, ou de Saint-Marin, par exemple.

90. Le territoire d'un État ou ses délimitations peuvent faire l'objet de différends avec d'autres États, car il n'est pas nécessaire qu'aient été définies les frontières de l'État pour considérer qu'il existe¹⁵⁰. De même, il n'y a pas de perte ou de disparition du territoire d'un État qui, en période de conflit, se trouve totalement ou partiellement sous occupation. À cet égard, à l'annexe de la Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre du 18 octobre 1907, l'article 42 du Règlement du même nom précise qu'un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie et que l'occupation ne s'étend qu'aux territoires où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer¹⁵¹.

91. L'État a également des droits souverains et une juridiction sur des espaces marins comme la zone économique exclusive et le plateau continental, tels que les définit la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, dont plusieurs règles ont également le caractère de droit international coutumier¹⁵².

92. En même temps, l'État exerce des compétences extraterritoriales vis-à-vis des navires ou aéronefs battant son pavillon et enregistrés ou immatriculés sur son territoire, même quand ils se trouvent hors de l'aire géographique relevant de sa souveraineté ou de ses droits souverains et de sa juridiction, comme c'est le cas en haute mer¹⁵³.

93. L'État a en outre compétence à l'égard des étrangers présents sur son territoire. En même temps, relèvent de l'État territorial deux attributs fondamentaux que sont la plénitude et l'exclusivité, qui reposent sur l'égalité entre les États et le principe de non-intervention, s'agissant précisément de l'exercice par l'État des compétences territoriales. L'État a la plénitude et l'exclusivité de la juridiction sur son territoire dans les domaines exécutif, législatif et judiciaire, les États tiers ne pouvant prendre la moindre mesure sans son autorisation ou son consentement ou en l'absence de dispositions du droit international qui le permettent. Cela n'exclut pas que puisse exister sur un territoire donné un condominium reposant sur des traités conclus entre les États concernés, comme c'est le cas, par exemple, entre l'Espagne et la France pour l'île des Faisans (ou île de la Conférence), située sur le fleuve Bidassoa, où s'exerce en alternance tous les six mois l'administration de l'un et l'autre pays¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Crawford, *The Creation of States* (voir *supra* note 29), p. 46, 47, et 48 à 52, et Juan José Ruda Santolaria, *Los Sujetos de Derecho Internacional: El Caso de la Iglesia Católica y del Estado de la Ciudad del Vaticano* [Les sujets de droit international : le cas de l'Église catholique et de l'État de la Cité du Vatican] (Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995), p. 38 et 39.

¹⁵¹ Convention IV concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son annexe, le Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (La Haye, 18 octobre 1907), James Brown Scott (dir.), *The Hague Conventions and Declarations of 1899 and 1907*, 3^e éd. (New York, Oxford University Press, 1918), p. 100.

¹⁵² Voir la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Montego Bay, 10 décembre 1982), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1833, n° 31363, p. 3, art. 55 et 56, et 76 et 77.

¹⁵³ Voir Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, art. 91.

¹⁵⁴ Traité entre la France et l'Espagne pour déterminer la frontière depuis l'embouchure de la Bidassoa jusqu'au point où confinent le département des Basses-Pyrénées l'Aragon et la Navarre (Bayonne, 2 décembre 1856), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1142, n° 838, p. 317 ; Convention additionnelle au Traité susmentionné entre l'Espagne et la France (réglementant la juridiction de l'île des Faisans) (Bayonne, 27 mars 1901), *ibid.*

94. Par ailleurs, il convient de ne pas perdre de vue que l'État peut exercer sa juridiction dans des zones ou des espaces géographiques qui ne font pas à proprement parler partie de son territoire. Le cas des colonies en est une illustration, puisqu'elles sont sous la juridiction et l'administration de puissances coloniales sans que cela implique qu'elles fassent partie des territoires de ces puissances¹⁵⁵.

95. Enfin, l'État peut autoriser l'existence de bases militaires d'États tiers sur son territoire. Cette autorisation repose généralement sur un traité, qui détermine les conditions dans lesquelles ces bases fonctionneront, la durée de la concession, le montant éventuel de la compensation financière ou du loyer correspondant, ainsi que le régime juridique auquel le personnel militaire et civil – national ou étranger – est soumis dans les zones couvertes par ces bases.

3. Gouvernement

96. La référence au gouvernement renvoie à l'organisation politique qui régit l'État et y exerce les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. À cet égard, il est essentiel que l'État dispose de son propre système juridique, en vertu duquel il s'organise ; y sont soumis les ressortissants et les étrangers présents sur son territoire, à l'égard desquels les tribunaux de l'État sont compétents.

97. La forme adoptée par l'organisation politique dépend des caractéristiques et de la réalité de chaque État, au point qu'elle peut changer à la suite d'une décision prise librement par l'État lui-même, sans modifier la personnalité juridique internationale de l'État. Ainsi, un État peut être soit une monarchie, soit une république, il peut être à structure unitaire ou complexe, comme c'est le cas d'une fédération, sans que rien ne limite sa capacité d'adopter une autre forme d'organisation politique. Dans le même temps, l'État conserve sa personnalité internationale malgré les noms différents qu'il prend au fil du temps, comme le montrent les cas du Bénin, de l'État plurinational de Bolivie, du Burkina Faso, du Cambodge et de l'Eswatini¹⁵⁶.

98. L'existence d'un gouvernement, qui exerce également un contrôle effectif sur le territoire et la population, revêt une importance particulière pour déterminer si un État existe en tant que tel et, sur cette base, pour le reconnaître. Toutefois, dans certaines circonstances, par exemple lorsqu'un nouvel État est constitué en vertu de l'exercice par son peuple de son droit à l'autodétermination, il se peut que l'action du gouvernement soit soutenue ou appuyée par d'autres États amis ou organisations internationales qui permettent à l'État de fonctionner et de s'acquitter de ses principales fonctions à l'égard de la population vivant sur son territoire. Dans ces situations, en raison de la nature exceptionnelle des circonstances, l'existence de l'État n'est pas remise en question même si le gouvernement, par lui-même, n'est pas capable de remplir ou d'accomplir toutes les tâches qui lui incombent. Toutefois, les mesures prises dans ces cas par les autres États et organisations internationales, comme l'Organisation des Nations Unies, revêtent un caractère temporaire et ne portent pas atteinte à la souveraineté et à l'intégrité de l'État ni à la capacité de son gouvernement de prendre ses propres décisions¹⁵⁷.

99. Il convient également de préciser que, si certains traités font référence aux gouvernements lorsqu'ils désignent les parties, les sujets de droit international visés par ces instruments sont les États, dont la structure politique comprend un gouvernement qui agit en leur nom et les lie au niveau international.

¹⁵⁵ Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale en date du 24 octobre 1970, annexe.

¹⁵⁶ Crawford, *The Creation of States* (voir *supra* note 29), p. 679 et 680.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 55 à 58.

100. En outre, il est très important d'appeler l'attention sur le fait que, dans des situations exceptionnelles, lorsque le territoire de l'État se trouve sous l'occupation d'une puissance tierce, la représentation de cet État peut échoir à un gouvernement en exil¹⁵⁸. À titre d'exemple, comme on le verra plus loin, ce fut le cas de certains États pendant la Première et la Deuxième guerres mondiales, ainsi que du Cambodge – alors appelé Kampuchea démocratique – après l'invasion vietnamienne de décembre 1978 et la mise en place en janvier 1979 d'un gouvernement contrôlé par les forces d'occupation ; il en va de même du Koweït, entre 1990 et 1991, après son invasion et son annexion par l'Iraq¹⁵⁹.

4. Capacité d'entrer en relations avec les autres États et les autres sujets de droit international

101. La capacité qu'a l'État d'entrer en relations avec les autres États et les autres sujets de droit international est liée à sa souveraineté, qui trouve son expression extérieure dans son indépendance. L'État est indépendant, non subordonné au pouvoir d'une autre puissance, autonome et directement soumis au droit international. En ce sens, les limites de la capacité de l'État résident dans la souveraineté des autres États, ainsi que dans le respect des normes et des principes du droit international.

102. L'État a une personnalité juridique internationale propre, dans la mesure où lui reviennent directement, en vertu du droit international, des droits et des obligations. En conséquence de leur caractère souverain et indépendant, les États sont juridiquement égaux entre eux et aucun acte relevant de l'immixtion ou de l'ingérence dans leurs affaires intérieures n'est autorisé.

103. Parmi les formes que revêt l'exercice de la capacité de l'État d'entrer en relations avec les autres sujets de droit international figurent le droit de légation, base des relations diplomatiques, dans sa double dimension active et passive ; le droit d'entretenir des relations consulaires, également actif et passif ; la participation en qualité de membre à des organisations internationales ; la conclusion de traités ; la responsabilité internationale pour les actes illicites de l'État lui-même et de ses agents ; le fait de jouir d'immunités et de privilèges en vertu du droit international ;

¹⁵⁸ Crawford, *The Creation of States...* (*supra* note 29), p. 97 à 99, 106 et 107 ; Thomas D. Grant, « Defining statehood: the Montevideo Convention and its discontents », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 37, n° 2 (1999), p. 403 à 457, à la page 435 ; Jenny Grote Stoutenburg, « When do States disappear? Thresholds of effective statehood and the continued recognition of 'deterritorialized' island States » [Quand y a-t-il disparition d'un État ? Conditions minimales d'existence de l'État et continuité de reconnaissance d'États insulaires « déterritorialisés »], in Michael B. Gerrard et Gregory E. Wannier (dir.), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate* [États insulaires menacés : conséquences juridiques de l'élévation du niveau des mers et des changements climatiques] (Cambridge, Cambridge University Press, 2013), p. 59, et 72 à 76 ; Park, « El cambio climático y el riesgo de apatridia » (*supra* note 134), p. 11 ; Stefan Talmon, « Who is a legitimate government in exile? Towards normative criteria for governmental legitimacy in international law » [Quel est le gouvernement en exil légitime ? Pour des critères normatifs de légitimité des gouvernements en droit international], in Guy Goodwin-Gill et Stefan Talmon (dir.), *The Reality of International Law. Essays in Honour of Ian Brownlie*, (Oxford, Oxford University Press, 1999), p. 499 à 537.

¹⁵⁹ Crawford, *The Creation of States* (voir *supra* note 29), p. 97 à 99 ; Grote Stoutenburg, « When do States disappear? » (voir *supra* note 158), p. 59, 69 et 70, et 74 et 75 ; John Hiden, Vahur Made et David J. Smith (dir.), *The Baltic Question during the Cold War* [La question balte durant la guerre froide] (New York, Routledge, 2008) ; Lauri Mälksoo, « Professor Uluots, the Estonian Government in exile and the continuity of the Republic of Estonia in international law » [Le Professeur Uluots, le Gouvernement estonien en exil et la continuité de la République d'Estonie en droit international], *Nordic Journal of International Law*, vol. 69, n° 3 (mars 2000), p. 289 à 316 ; Park, « El cambio climático y el riesgo de apatridia » (*supra* note 134), p. 11 à 13 ; Romain Yakemtchouk, « Les Républiques baltes en droit international. Echec d'une annexion opérée en violation du droit des gens », *Annuaire français de droit international*, vol. 37 (1991), p. 259 à 289.

et le règlement des différends, que ce soit par des moyens politiques ou diplomatiques, d'une part, ou par des moyens juridictionnels, d'autre part, conformément au système international en vigueur. Par ailleurs, l'État a la capacité d'exercer sa légitime défense, conformément au droit international, afin de préserver son intégrité et son indépendance, y compris contre d'autres États qui ne le reconnaissent pas.

B. D'après les résolutions de 1936 de l'Institut de droit international

104. Conformément à l'article premier des Résolutions concernant la reconnaissance des nouveaux États et des nouveaux gouvernements, adoptées en avril 1936 par l'Institut de droit international :

La reconnaissance d'un État nouveau est l'acte libre par lequel un ou plusieurs États constatent l'existence sur un territoire 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 internationale.

La reconnaissance a un effet déclaratif ;

L'existence de l'État nouveau, avec tous les effets juridiques qui s'attachent à cette existence, n'est pas affectée par le refus de reconnaissance d'un ou plusieurs États¹⁶⁰.

105. Comme on peut le constater, il y a dans ce texte des coïncidences indéniables avec les éléments contenus dans l'article premier de la Convention sur les droits et devoirs des États, dans la mesure où il y est indiqué que le nouvel État comporte une société politiquement organisée sur un territoire donné, et que cette société est indépendante de tout autre État existant et capable de respecter les obligations du droit international. Il importe de noter ce détail : il s'agit d'un État nouveau, ce qui signifie que les conditions préalables permettant de le considérer comme tel doivent être réunies au moment de sa création ou de sa constitution. Par ailleurs, il faut souligner le caractère déclaratif de la reconnaissance de l'État nouveau et le fait que l'existence du nouvel État, avec tous les effets juridiques qui s'attachent à cette existence, n'est pas affectée par le fait qu'un ou plusieurs États refusent de le reconnaître.

C. D'après le projet de déclaration de 1949 sur les droits et devoirs des États

106. Dans sa résolution 375 (IV) du 6 décembre 1949, l'Assemblée générale a pris acte du projet de déclaration sur les droits et devoirs des États élaboré par la Commission du droit international à sa première session¹⁶¹, lequel, s'il ne comporte pas la notion d'État ni ne décrit les conditions à réunir pour que l'État soit considéré comme tel, comprend dans ses deux premiers articles des éléments qui relèvent indubitablement de la nature de l'État. Ces articles disposent ce qui suit :

¹⁶⁰ 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_bru_x_01_fr.pdf, p. 185 à 187.

¹⁶¹ *Annuaire de la Commission du droit international 1949* (en anglais), p. 287. En français, voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, supplément n° 10 (A/925)*, p. 9.

Article premier

Tout État a droit à l'indépendance et, par suite, le droit d'exercer librement, sans aucune pression de la part d'un autre État, toutes ses compétences juridiques, y compris le choix de la forme de son gouvernement.

Article 2

Tout État a le droit d'exercer sa juridiction sur son territoire ainsi que sur toutes les personnes et choses qui s'y trouvent, sous réserve des immunités consacrées par le droit international.

107. Il est donc fait référence au droit qu'a tout État d'exercer sa juridiction sur son territoire et sur toutes les personnes et choses qui s'y trouvent (ce qui comprend la population et les ressources biologiques ou non biologiques du territoire), ainsi qu'au droit qu'a l'État à l'indépendance, au libre exercice de ses compétences juridiques et au choix de la forme de son gouvernement et ce, en l'absence de toute pression de la part d'un autre État mais en même temps sans préjudice des immunités consacrées par le droit international.

D. D'après le projet d'articles de 1956 sur le droit des traités

108. Le projet d'articles sur le droit des traités présenté en 1956 à la Commission du droit international par le Rapporteur spécial sur la question, Gerald Fitzmaurice, comprend, en son article 3, intitulé « Quelques définitions connexes », les éléments de définition suivants :

Aux fins du présent Code :

a) En dehors des collectivités dont la qualité d'États est reconnue à titre spécial, le terme « État » :

i) Désigne une collectivité comprenant une population habitant un territoire déterminé, placée sous un système de gouvernement organisé, et ayant la capacité d'entretenir des relations internationales lui imposant des obligations en sa qualité, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un autre État ; toutefois, cela ne préjuge en rien la question de savoir par quelle méthode ou par quelles voies un traité doit être négocié pour le compte d'un État donné – ce qui dépend de sa situation et de ses liens internationaux ;

ii) Désigne également le gouvernement de l'État [...] ¹⁶²

109. Hormis le fait que cette dernière définition n'a été reprise ultérieurement ni dans les travaux de la Commission sur la question ni, en 1969, dans la Convention de Vienne sur le droit des traités ¹⁶³ et que, compte tenu de l'époque à laquelle elle a été proposée, elle fait également référence aux « États protégés », certains éléments de cette définition sont compatibles avec l'article premier de la Convention sur les droits et devoirs des États. Il faut noter à cet égard qu'il est ici question d'une collectivité constituée d'une population habitant un territoire déterminé, placée sous un système de gouvernement organisé, et ayant la capacité d'entretenir des relations internationales lui imposant, à ce titre, des obligations, ainsi que le fait que la définition englobe expressément, comme il a été dit plus haut, le gouvernement de l'État.

¹⁶² *Annuaire de la Commission du droit international 1956*, vol. II, document [A/CN.4/101](#), par. 10, p. 110.

¹⁶³ Convention de Vienne sur le droit des traités (Vienne, 23 mai 1969), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, n° 18232, p. 331.

E. Dans les avis de la Commission d'arbitrage de la Conférence internationale de 1991 sur l'ex-Yougoslavie

110. Dans l'avis n° 1 rendu le 29 novembre 1991 par la Commission d'arbitrage de la Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie (la « Commission Badinter ») en réponse à la lettre que lui avait adressée, le 20 novembre 1991, le Président de la Conférence pour la paix en Yougoslavie, Lord Carrington, figure l'indication suivante : « 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 »¹⁶⁴.

111. Comme on peut le constater, la définition prise comme référence par la Commission Badinter est tout à fait conforme aux dispositions de l'article premier de la Convention sur les droits et devoirs des États, dans la mesure où l'État est conçu comme une collectivité composée d'un territoire et d'une population, soumis à une autorité politique organisée, caractérisée par la souveraineté.

III. Quelques exemples représentatifs de l'action des États et des autres sujets de droit international

112. Il ne s'est pas produit à ce jour de situation dans laquelle le territoire d'un État ait été entièrement recouvert par la mer ou soit devenu inhabitable. Toutefois, l'histoire fournit quelques exemples, comme le Saint-Siège et l'Ordre souverain de Malte, dans lesquels des entités exerçant leur juridiction sur des territoires déterminés – les États pontificaux et l'île de Malte, respectivement – se sont vues privées de ces territoires et n'en ont pas moins conservé leur personnalité juridique internationale. Par ailleurs, on rencontre au fil du temps différents cas dans lesquels une circonstance exceptionnelle sur le plan intérieur ou bien l'occupation totale ou partielle du territoire d'un État par une puissance étrangère ont conduit à l'installation dans un État tiers d'un gouvernement en exil agissant pour le compte de l'État occupé ou placé dans cette circonstance exceptionnelle.

A. Le Saint-Siège¹⁶⁵

113. Le catholicisme est une confession religieuse dont les fidèles, dans le monde entier, reconnaissent à la tête de leur Église l'autorité spirituelle du pape. L'Église

¹⁶⁴ 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. 1488 à 1526, à la page 1495.

¹⁶⁵ Cette partie s'inspire des travaux ci-après du Coprésident : Juan José Ruda Santolaria, *Los Sujetos de Derecho Internacional* (voir *supra* note 150) ; Juan José Ruda Santolaria, « La Iglesia Católica y el Estado Vaticano como Sujetos de Derecho Internacional » [L'Église catholique et l'État du Vatican en tant que sujets de droit international], *Archivum Historiae Pontificiae – Pontificia Universidad Gregoriana*, n°35 (1997), p. 297 à 302 ; Juan José Ruda Santolaria, « Relaciones Iglesia-Estado: Reflexiones sobre su marco jurídico » [Les relations entre l'Église et l'État : Réflexions sur un cadre juridique], in Manuel Marzal, Catalina Romero et José Sánchez (dir.), *La Religión en el Perú al filo del milenio* [La religion au Pérou au cours du millénaire] (Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000), p. 59 à 86 ; Juan José Ruda Santolaria, « Vatican and the Holy See » [Le Vatican et le Saint-Siège], in Anthony Carty (dir.), *Oxford Bibliographies in International Law* (New York, Oxford University Press, 2016). Les publications suivantes, en particulier, ont également servi dans la rédaction de la présente partie : Hyginus Eugene Cardinale, *The Holy See and the International Order* [Le Saint-Siège et l'ordre international] (Gerrards Cross, Smythe, 1976) ; Carlos Corral Salvador, *La relación entre la Iglesia y la comunidad política* [La relation entre l'Église et la communauté politique] (Madrid,

catholique, qui a, de ce fait, une dimension universelle, dispose de structures de gouvernement et d'une représentation internationale constituée par le Saint-Siège ou Siège apostolique qui, à son tour, se compose du pape et de la curie romaine¹⁶⁶. Au sein de cette dernière figurent un dicastère, la Secrétairerie d'État, dont la seconde section est responsable des rapports avec les États¹⁶⁷.

114. L'Église catholique est autonome et indépendante de tout autre pouvoir ou autorité dans le monde. À cet égard, elle possède son propre système juridique, le droit canonique, qui émane de ses organes et qui est directement applicable aux fidèles dans les domaines dont il traite.

115. Pendant plusieurs siècles et jusqu'en 1870, le pape a conjugué les rôles de chef de l'Église catholique universelle et de chef d'État des États pontificaux, qui couvraient environ un tiers de la péninsule italienne et dont la capitale était Rome. Le Saint-Siège exerçait alors le droit de légation, dans ses versions active et passive, suivant en cela une pratique qui remontait à l'empire byzantin. Les représentants de l'empire byzantin étaient en effet accrédités par le Saint-Siège auprès des États, lesquels, de leur côté, ont commencé à accréditer des représentations diplomatiques permanentes auprès du Saint-Siège dès la fin du XV^e siècle. À ce propos, le Règlement sur le rang entre les agents diplomatiques, inséré au protocole du Traité de Paris, adopté à la séance du 19 mars 1815 du Congrès de Vienne¹⁶⁸, a officialisé le statut d'ambassadeur ou d'agent de première classe des nonces et légats ainsi que la possibilité d'accorder la préséance aux représentants pontificaux afin qu'ils puissent occuper le décanat du corps diplomatique dans les États auprès desquels ils étaient accrédités.

116. En même temps, le Saint-Siège concluait des instruments de type traité – généralement appelés concordats –, pour régler les affaires relatives au statut

Biblioteca de Autores Cristianos, 2003) ; Julio A. Barberis, « Sujetos del Derecho Internacional vinculados a la actividad religiosa » [Sujets de droit international liés à une activité religieuse], *Anuario de Derecho Internacional Público* (Buenos Aires, Université de Buenos Aires, Faculté de droit et de sciences sociales, Institut de droit international public), vol. 1 (1981), p. 18 à 33 ; Pío Ciprotti, « Santa Sede: su función, figura y valor en el Derecho Internacional » [Fonction et intérêt de la figure du Saint-Siège en droit international], *Concilium – Revista Internacional de Teología* (Madrid, Ediciones Cristiandad), n°58 (1970), p. 207 à 217. On pourra aussi visionner utilement la conférence ci-après : Juan José Ruda Santolaria, « La Santa Sede y el Estado de la Ciudad del Vaticano a la luz del derecho internacional » [Le Saint-Siège et l'État de la Cité du Vatican au regard du droit international], Médiathèque de droit international, fichiers audio et vidéo, 16 mai 2018, consultable (en espagnol) à l'adresse suivante : https://legal.un.org/avl/ls/RudaSantolaria_IL.html.

¹⁶⁶ Canon 361 du *Code de droit canonique*, Rome, 25 janvier 1983 [voir, en français, <https://www.droitcanonique.fr/codes/cic-1983-1/c-361-cic-1983-361>] ; Canon 48 du *Code des Canons des Églises orientales*, Rome, 18 octobre 1990 [voir, en latin : http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/la/apost_constitutions/documents/hf_jp-ii_apc_19901018_index-codex-can-eccl-orient.html, consulté le 25 février 2022) et, en français : <https://www.droitcanonique.fr/codes/cceo-1990-13/c-48-cceo-1990-4373>].

¹⁶⁷ Articles 39 à 47 de la Constitution apostolique *Pastor Bonus*, Rome, 28 juin 1988 [voir, en anglais et en espagnol notamment, https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/en/apost_constitutions/documents/hf_jp-ii_apc_19880628_pastor-bonus.html (consulté le 25 février 2022), et, en français, <https://www.droitcanonique.fr/sources-droit/demodel-autresource-105-105>]. Postérieurement à la rédaction de la présente note thématique, le pape François a promulgué, le 19 mars 2022, la Constitution apostolique *Praedicate Evangelium*, qui abroge et remplace la Constitution *Pastor Bonus* avec effet le 5 juin 2022. Les articles 44 à 52 ont trait à la Secrétairerie d'État, conçue comme secrétariat papal, et composée de trois sections, dont la Section des rapports avec les États et les organisations internationales. Le texte de la nouvelle Constitution apostolique peut être consulté (en italien) à l'adresse suivante : <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2022/03/19/0189/00404.html>.

¹⁶⁸ Voir articles 1 et 2 du Règlement sur le rang entre les agents diplomatiques, Congrès de Vienne (19 mars 1815), *Annuaire de la Commission du droit international 1956*, vol. II, p. 136.

juridique de l'Église catholique sur le territoire de l'État concerné ainsi que les questions intéressant et l'Église et l'État ; le pape, quant à lui, intervenait dans le règlement des différends entre les monarques chrétiens et officialisait les droits de ces derniers sur des territoires déterminés, comme cela s'est produit, par exemple, dans le cas des bulles émises en 1493 par le pape Alexandre VI après la découverte de l'Amérique par Christophe Colomb, qui ont servi de base au Traité de Tordesillas conclu l'année suivante entre l'Espagne et le Portugal. Le Saint-Siège, au nom des États pontificaux, exerçait également le droit d'entretenir des relations consulaires, dans sa double dimension active et passive.

117. Après la prise de Rome par les troupes du roi Victor-Emmanuel II, le 20 septembre 1870, et après que la ville fut proclamée capitale de l'Italie, le Saint-Siège se trouva privé de fait du territoire sur lequel il avait exercé sa souveraineté et sa juridiction. En signe de protestation, le pape s'enferma au Vatican, donnant naissance à ce qui fut appelé la « question romaine », laquelle ne prit fin qu'avec la signature, le 11 février 1929, du Traité du Latran entre le Saint-Siège et l'Italie, entré en vigueur le 7 juin de la même année, par lequel la seconde reconnaissait la souveraineté et le droit de propriété du premier sur la Cité du Vatican¹⁶⁹.

118. Entre-temps, le Parlement italien adopta la loi des Garanties sur les prérogatives du souverain pontife et du Saint-Siège et sur les relations de l'État avec l'Église (loi n° 214) du 13 mai 1871¹⁷⁰, rejetée par le Saint-Siège en raison, notamment, de son caractère unilatéral et du fait que ne lui était reconnu qu'un droit d'usufruit sur le Vatican et certains biens immobiliers. Concernant la question qui nous occupe, la « loi des Garanties » portait toutefois reconnaissance par l'Italie du maintien du droit de légation actif et passif du Saint-Siège, les représentants diplomatiques accrédités auprès de lui se voyant accorder les mêmes faveurs et immunités que ceux qui étaient accrédités auprès de l'Italie elle-même et les légats pontificaux recevant un traitement et des privilèges équivalents à ceux prévus pour leurs homologues italiens en voyage à l'aller ou au retour.

119. Il vaut la peine de noter, à cet égard, que durant la période de 1870 à 1929, le Saint-Siège a conservé sans interruption l'exercice du droit de légation, dans sa double dimension active et passive, avec la particularité que le nombre d'États qui entretenaient des relations diplomatiques avec lui a augmenté au cours de la période. Dans le cas d'un État comme la France, par exemple, ces relations diplomatiques se sont poursuivies jusqu'en 1904, puis ont été interrompues pendant 17 ans, avant d'être de nouveau rétablies en mai 1921, 8 ans avant l'entrée en vigueur du Traité du Latran.

120. Durant toute la période en question, le Saint-Siège a conclu des concordats avec le Portugal (1886), la Colombie (1887), la Pologne (1925) et la Lituanie (1927), notamment. Rappelons également la médiation assurée en 1885 par le pape Léon XIII dans le différend opposant l'Espagne à l'Allemagne au sujet des îles Carolines, ainsi que les efforts et démarches mis en œuvre par le pape Benoît XV pour mettre fin à la Première Guerre mondiale.

121. En ce qui concerne le droit d'entretenir des relations consulaires, le Saint-Siège, en vertu de la conception rattachant ce droit à la survivance de la souveraineté territoriale, n'a pas cherché à envoyer ou recevoir de consuls, mais il est éloquent que

¹⁶⁹ Voir articles 2 et 3 du Traité entre le Saint-Siège et le Royaume d'Italie (1929), à l'adresse : <https://www.vaticanstate.va/phocadownload/leggi-decreti/TrattatoSantaSedeItalia.pdf> (en italien, consulté le 25 février 2022) ; disponible en français à l'adresse : <https://mjp.univ-perp.fr/traites/1929latran.htm>.

¹⁷⁰ Voir, concernant les prérogatives du souverain pontife et du Saint-Siège et les relations de l'État avec l'Église : « Sulle prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede, e sulle relazioni dello Stato con la Chiesa (071U0214) », à l'adresse : <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1871/05/15/134/sg/pdf> (consulté le 25 février 2022).

l'exequatur n'ait pas été retiré officiellement aux consuls du pape. Il convient d'évoquer à cet égard le cas du Consul pontifical en poste à New York, que le Gouvernement des États Unis a continué de traiter comme tel jusqu'à son décès, en 1895, et celui du Consul envoyé par le pape à Anvers, auquel le Gouvernement belge a accordé l'exequatur en 1872, mais qui, tout en veillant au maintien par le pape de ses attributions habituelles, a renoncé sans prendre ses fonctions¹⁷¹.

122. À partir de l'entrée en vigueur du Traité du Latran, en 1929, le pape conjugue les fonctions de chef de l'Église catholique universelle et de chef de l'État de la Cité du Vatican. Dans la majorité des actes qu'il entreprend au niveau international, le Saint-Siège agit en qualité d'organe de gouvernement et de représentant de l'Église. Il exerce, dans ce cadre, le droit de légation, dans sa double version active et passive, sachant que les nonces et internonces sont considérés dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 comme agents diplomatiques de première et de deuxième classe, respectivement, et que la Convention envisage la possibilité de reconnaître la préséance au représentant du Saint-Siège, à titre d'exception au critère général d'ancienneté¹⁷².

123. Le Saint-Siège conclut des concordats et des accords de ce type avec des États¹⁷³, mais il est également partie à un certain nombre de traités multilatéraux, tels que la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961, la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963¹⁷⁴ et la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969. Il participe également aux travaux d'organisations internationales¹⁷⁵, soit en tant que membre – comme à l'Agence internationale de l'énergie atomique, dont il est également l'un des membres fondateurs – soit en tant qu'observateur, comme à l'Organisation des Nations Unies. De surcroît, il agit, dans le cadre de sa mission de paix, aux fins du règlement pacifique des différends, comme cela s'est produit sous le pontificat de Jean-Paul II, sous la forme, d'abord, d'efforts de bons offices, puis de la médiation offerte dans le différend portant sur la zone australe entre l'Argentine et le Chili, qui a conduit au Traité de paix et d'amitié signé par les deux États dans la Cité du Vatican le 29 novembre 1984¹⁷⁶ et qui est placé sous la « protection morale » du Saint-Siège.

124. En revanche, la Cité du Vatican remplit les conditions requises par la Convention sur les droits et devoirs des États pour être considérée comme un État, en ce qu'elle a un territoire en vertu du Traité du Latran de 1929, une population (composée de ceux qui résident au Vatican ou possèdent la citoyenneté vaticane en raison des charges exercées pour le compte du Saint-Siège ou la Cité du Vatican elle-même, et des cardinaux résidant à Rome ou dans la Cité du Vatican), un gouvernement ou une organisation politique (car la Cité du Vatican a ses organes de gouvernement et son système juridique, qui comprend le droit canonique, mais aussi les normes vaticanes proprement dites) et la capacité d'entrer en relations avec les autres États et les autres

¹⁷¹ Cardinale, *The Holy See and International Order* (voir *supra* note 165), p. 183, 283, 284 et 288, et Adolfo Maresca, *Las Relaciones Consulares* [Les relations consulaires] (Madrid, Aguilar, 1974), p. 34.

¹⁷² Voir article 14 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (Vienne, 18 avril 1961) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, n° 7310, p. 95.

¹⁷³ Pour la liste des États avec lesquels le Saint-Siège entretient des relations diplomatiques, se reporter à l'adresse suivante : https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/index_attivita-diplomatica_it.htm (consulté le 25 février 2022).

¹⁷⁴ Convention de Vienne sur les relations consulaires (Vienne, 24 avril 1963), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 596, n° 8638, p. 261.

¹⁷⁵ Pour la liste des organisations internationales aux travaux desquelles le Saint-Siège participe, se reporter à l'adresse suivante : https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/org-intern/documents/rc_segstat_20100706_org-internaz-2009_it.html (consulté le 25 février 2022).

¹⁷⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1399, n° 23392, p. 89.

sujets de droit international¹⁷⁷. Sur le plan international, il convient de noter que, en vertu du Traité du Latran de 1929 et comme on a pu le constater pendant la Deuxième Guerre mondiale, le territoire du Vatican est neutre et inviolable et que, conformément aux dispositions de sa loi fondamentale, l'État de la Cité du Vatican est représenté par la Secrétairerie d'État du Saint-Siège¹⁷⁸. Concrètement, pour certains traités et certaines organisations à caractère technique comme l'Union postale universelle et l'Union internationale des télécommunications, le Saint-Siège agit au nom de l'État de la Cité du Vatican¹⁷⁹.

125. La Cité du Vatican n'est pas une fin en soi, mais constitue en pratique un instrument ou un moyen de garantir l'indépendance du Saint-Siège vis-à-vis de tout État ou autorité terrestre. Toutefois, comme on vient de le préciser, c'est sur le Saint-Siège, en tant qu'organe de gouvernement et de représentation de l'Église catholique, et non sur la Cité du Vatican, que repose fondamentalement le poids de l'action internationale. Preuve en est que, dans la période comprise entre 1870 et 1929, pendant laquelle il a été privé de fait de souveraineté sur tout territoire, le Saint-Siège a continué à exercer le droit de légation, actif et passif, en concluant des accords ayant la nature de traités et en agissant pour le règlement pacifique des différends.

B. L'Ordre souverain de Malte¹⁸⁰

126. La naissance de l'Ordre souverain de Malte, au XI^e siècle, coïncide avec la fondation à Jérusalem d'un hôpital destiné aux pèlerins, à l'initiative de marchands venus d'Amalfi, dans le sud de la péninsule italienne. Par la suite, un ordre de chevalerie consacré à Saint Jean-Baptiste a été constitué et approuvé par le Saint-Siège en 1113.

127. En plus de son action sociale, l'Ordre avait également un caractère militaire de par sa participation active à la défense de la présence chrétienne en Terre Sainte, et ce, jusqu'à la prise de Saint-Jean d'Acre par les musulmans en 1291. À partir de cette date, l'Ordre s'est réinstallé sur l'île de Chypre, puis, peu de temps après, en 1310, sur l'île de Rhodes, où il a exercé sa juridiction jusqu'à la fin de 1522, date de la conquête de l'île par les Turcs ottomans.

128. En 1530, Charles I^{er} d'Espagne – Charles Quint, dans le Saint-Empire romain germanique – a accordé à l'Ordre, à la demande du pape, les îles de Malte et de Gozo et la ville de Tripoli. À partir de ce moment et jusqu'en 1798, date à laquelle Malte est envahie et occupée par les troupes françaises menées par Napoléon Bonaparte,

¹⁷⁷ Voir la nouvelle loi fondamentale de l'État de la Cité du Vatican (Rome, 26 novembre 2000), à l'adresse : <https://www.vaticanstate.va/phocadownload/leggi-decreti/LanuovaLeggefondamentale.pdf> (en italien, consulté le 25 février 2022).

¹⁷⁸ Voir le Traité entre le Saint-Siège et le Royaume d'Italie (1929), à l'adresse <https://www.vaticanstate.va/phocadownload/leggi-decreti/TrattatoSantaSedeItalia.pdf> (en italien, consulté le 25 février 2022).

¹⁷⁹ Pour la liste des organisations internationales dont l'État de la Cité du Vatican est membre, se reporter à l'adresse suivante : <https://www.vaticanstate.va/it/stato-governo/rapporti-internazionali/partecipazioni-ad-organizzazioni-internazionali.html> (en italien, consulté le 25 février 2022).

¹⁸⁰ Les publications suivantes, en particulier, ont servi à la rédaction de la présente partie : Ruda Santolaria, *Los Sujetos de Derecho Internacional* (voir *supra* note 150), p. 70 à 74 ; Piero Valentini, *L'ordine di Malta. Storia, giurisprudenza e relazioni internazionali* [L'Ordre de Malte : Histoire, jurisprudence et relations internationales] (Rome, De Luca Editori d'Arte, 2016) ; Charles d'Olivier Farran, « La Soberana Orden de Malta en el Derecho Internacional » [L'Ordre souverain de Malte dans le droit international] (Lima, Ed. Lumen S.A., 1955). Le site Web officiel de l'Ordre souverain de Malte a également été consulté pour les informations pertinentes : voir <https://www.orderofmalta.int/fr/ordre-de-malte/> (en français ; version espagnole consultée le 25 février 2022).

l'île relève de la juridiction de l'Ordre. À cette époque, à tous égards, l'Ordre agissait sur la scène internationale sur un pied d'égalité avec les États.

129. Après la perte par les chevaliers de l'île de Malte, qui revient aux Français, les Britanniques chassent ces derniers. Plus tard, en dépit du Traité d'Amiens de 1802¹⁸¹ portant restitution de Malte aux chevaliers de l'Ordre, la Grande-Bretagne conserve le contrôle de l'île.

130. La communication de la Fédération de Russie précise à cet égard ce qui suit [traduction non officielle] :

[...] pendant une période de l'histoire russe, l'État a maintenu des relations internationales avec une entité de type étatique qui avait perdu son territoire. Après la prise de Malte par Napoléon en 1798, l'État russe a poursuivi ses relations avec l'Ordre de Malte pendant encore plusieurs décennies, jusqu'en 1817¹⁸².

131. En 1834, l'Ordre établit son siège à Rome, où il demeure à ce jour, sans avoir jamais exercé de nouveau de juridiction sur un quelconque territoire.

132. En outre, un détail très important, stipulé dans la sentence cardinalice du 24 janvier 1953 et la Constitution de l'Ordre de 1961¹⁸³, est le double statut de l'Ordre en tant que sujet de droit international et ordre religieux autorisé par le Saint-Siège. Dans sa première dimension, c'est-à-dire en tant que sujet de droit international, l'Ordre de Malte est en relations avec le Saint-Siège par l'intermédiaire de la Secrétairerie d'État, tandis que dans la seconde, il est en relations avec le Saint-Siège par l'intermédiaire des dicastères et des organes de la curie romaine chargés des ordres religieux.

133. Depuis la perte de Malte en 1798, l'Ordre n'a plus de caractère militaire et concentre son action sur l'aide sociale, rôle dans lequel il apporte un soutien précieux en cas de catastrophes naturelles, d'urgences, de situations humanitaires et de conflits. À cette fin, l'Ordre conclut des accords avec différents États dans lesquels il réalise cette assistance et ce travail humanitaire.

134. L'Ordre de Malte possède sa propre structure de gouvernement, dirigée par un Grand Maître résidant à Rome, et son propre système juridique, la loi de l'Ordre de Malte, constituée notamment de la Constitution de 1961 et du Code de 1966, tels que modifiés. À la différence d'autres ordres de chevalerie constitués il y a des siècles dans certains États européens et qui relevaient de la sphère de ces États, l'Ordre de Malte, dans l'histoire comme aujourd'hui, quoique présent dans plusieurs États de différents continents, n'est subordonné ou soumis à aucun d'entre eux.

135. L'Ordre de Malte, également connu sous le nom d'Ordre souverain militaire hospitalier de Saint-Jean de Jérusalem, de Rhodes et de Malte, en raison des différents lieux où il a eu son siège principal au cours de l'histoire, exerce le droit de légation sous son double aspect : actif et passif. L'Ordre entretient ainsi des relations diplomatiques avec plus de 100 États, ainsi qu'avec l'Union européenne. Les

¹⁸¹ Traité définitif de paix entre la République française, Sa Majesté le Roi d'Espagne et des Indes, et la République batave, d'une part, et Sa Majesté le Roi du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, d'autre part (Amiens, 27 mars 1802), Alejandro del Cantillo (dir.), *Tratados de paz y de comercio desde el año 1700 hasta el día* [Traité de paix et de commerce de 1700 à nos jours (en espagnol)], Madrid, Imprenta de Alegria y Charlain, 1843, p. 702.

¹⁸² Communication de la Fédération de Russie, par. 35.

¹⁸³ Charte constitutionnelle et Code de l'Ordre souverain militaire et hospitalier de Saint-Jean de Jérusalem, de Rhodes et de Malte, promulgués le 27 juin 1961, modifiés par le Chapitre général extraordinaire des 28-30 avril 1997 (texte officiel en italien publié dans le *Bollettino Ufficiale* de l'Ordre, numéro spécial du 12 janvier 1998).

informations susmentionnées communiquées par la Fédération de Russie indiquent d'ailleurs que la Fédération de Russie a rétabli des relations officielles avec l'Ordre de Malte par voie de protocole en date du 21 octobre 1992¹⁸⁴.

136. Parallèlement, l'Ordre de Malte dispose de missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies et de ses institutions spécialisées, ainsi que de délégations ou de représentations auprès d'autres organisations internationales. L'Ordre de Malte conclut également des traités avec différents États concernant certains aspects de son travail d'aide humanitaire, principalement, et bénéficie de la coopération de certaines organisations internationales pour mener à bien ce travail.

137. Enfin, il convient de noter que les organes administratifs et juridictionnels de l'Italie, où l'Ordre a son siège principal depuis le XIX^e siècle, en ont établi, dans diverses déclarations, le caractère de sujet de droit international tout comme ils ont établi l'inviolabilité et les autres immunités et privilèges s'attachant à ses locaux et aux détenteurs des plus hautes fonctions de ses structures dirigeantes qui agissent en son nom. Les arrêts du 10 mars 1932¹⁸⁵ de la section unique de la Cour de cassation italienne et du 13 mars 1935¹⁸⁶ de sa première chambre civile sont particulièrement significatifs à cet égard ; de même que, plus récemment, celui rendu le 13 février 1991 par la section civile de la Cour suprême, entre autres¹⁸⁷.

C. Gouvernements en exil

138. Dans certaines situations exceptionnelles – territoire d'un État occupé par une puissance tierce ou circonstances particulières compromettant gravement l'ordre institutionnel de l'État –, il est arrivé, à différents moments de l'histoire, que se constituent des gouvernements en exil qui, sans avoir le contrôle du territoire de l'État en question ou même d'une grande partie de ce territoire, ont cependant assumé la représentation internationale de cet État.

139. Le gouvernement de l'État placé dans ces circonstances exceptionnelles se transporte sur un territoire relevant de la juridiction d'un État d'accueil, depuis lequel il agit en exerçant son droit de légation, en concluant des traités, en participant à des organisations internationales, en fournissant une assistance à ses ressortissants et en prenant les mesures qui s'imposent pour préserver les avoirs, les biens, les droits et les intérêts de son État à l'étranger.

140. Ce qui est significatif, en l'occurrence, c'est le fait que, bien que n'exerçant aucun contrôle sur la totalité ou sur une bonne partie du territoire, qui peut se trouver sous l'occupation d'un État ou d'un groupe d'États, l'État concerné conserve ce statut d'État. Il maintient sa personnalité juridique internationale en dépit de la situation exceptionnelle qui est à l'origine de sa perte de contrôle du territoire, avec la

¹⁸⁴ Communication de la Fédération de Russie, p. 13.

¹⁸⁵ Sezioni unite: Udienza 10 marzo 1932, Pres. Barcellona P., Est. Casati, P. M. Giaquinto (concl. conf.); S. O. Gerosolimitano, detto di Malta (Avv. Chioyenda, Gozzi) c. Brunelli (Avv. Scialoja, Massari, Fanna), Tacoli (Avv. Carnelutti, Donatelli, Troiani), Tiepolo (Avv. Persico, Zironda) e Medina (Avv. De Notaristefani, Tagliapietra, Landi), *Il Foro Italiano*, vol. 57, première partie (1932), p. 543 à 547.

¹⁸⁶ Sezione I civile: Udienza 13 marzo 1935, Pres. ed est. Casati, P. M. Dattino (concl. diff.); Nanni (Avv. Merolli) c. Pace (Avv. Astorri) e Sovrano Militare Ordine di Malta, *Il Foro Italiano*, vol. 60, première partie (1935), p. 1485 à 1493.

¹⁸⁷ Sezione I civile: Sentenza 5 novembre 1991, n. 11788, Pres. Corda, Est. Senofonte, P.M. Donnarumma (concl. diff.); Sovrano militare Ordine di Malta (Avv. Marini) c. Min. Finanze (Avv. dello Stato Olivo). Cassa Comm. trib. centrale 17 ottobre 1987, n. 7334, *Il Foro Italiano*, vol. 114, première partie (1991), p. 3335 à 3337.

particularité que l'existence d'un gouvernement en exil assumant la représentation de l'État est une preuve de la permanence de l'État.

141. Comme le souligne à juste titre Stefan Talmon [traduction non officielle],

Selon l'opinion qui prédomine dans la littérature juridique, un « gouvernement en exil » n'est pas un sujet de droit international mais l'« organe représentatif » de la personne morale internationale qu'est l'État et, en tant que tel, le dépositaire de sa souveraineté. Il ne peut donc logiquement y avoir de « gouvernement », que ce soit en exil ou sur place, sans existence légale de l'État que le gouvernement représente¹⁸⁸.

142. Le cas du Gouvernement belge pendant la Première Guerre mondiale illustre bien ce qui précède. Le 11 octobre 1914, le Président français Raymond Poincaré donne au roi Albert I^{er} de Belgique l'assurance que : « le Gouvernement de la République [...] va immédiatement arrêter toutes les mesures nécessaires pour assurer en France le séjour de Votre Majesté et de ses ministres en pleine indépendance et souveraineté »¹⁸⁹. Alors que le roi Albert I^{er} demeure à Veurne, à l'arrière du front de l'Yser, dans la seule bande de territoire belge restée non occupée entre 1914 et 1918, un Gouvernement belge en exil dirigé par le Premier Ministre, Charles de Broqueville, assure la gestion des affaires dans le faubourg havrais de Sainte-Adresse, en France.

143. On peut également citer les exemples ci-après : l'Empereur Hailé Sélassié I^{er} qui, après l'invasion de l'Éthiopie par l'Italie en 1936, s'est d'abord réinstallé à Jérusalem, durant le mandat britannique sur la Palestine, puis à Bath (Royaume-Uni)¹⁹⁰ ; et quelques gouvernements exilés durant la Deuxième Guerre mondiale, dont ceux de la Belgique, de la Norvège et des Pays-Bas, établis à Londres ; le Gouvernement luxembourgeois, installé à Montréal et à Londres ; le Gouvernement grec, réfugié d'abord au Caire, puis à Londres ; le Gouvernement yougoslave, fixé successivement à Jérusalem, à Londres, au Caire puis de nouveau à Londres¹⁹¹ ; enfin, le Gouvernement polonais, réinstallé à Londres¹⁹².

144. En ce qui concerne les exemples ci-dessus, il importe tout particulièrement d'examiner comment cette question a été gérée par le Royaume-Uni, qui a accueilli la plupart des gouvernements en exil pendant la Deuxième Guerre mondiale, et leur a accordé des immunités et des privilèges sur le sol britannique en vertu de sa loi sur les privilèges diplomatiques de 1941 (*Diplomatic Privileges (Extension) Act*) et de sa loi de 1944 du même nom¹⁹³. Concrètement, les critères d'invitation, de consentement et de reconnaissance ont été mis en exergue dans l'affaire *Amand*, dans le cadre de la déclaration ci-après du procureur général britannique au sujet du Gouvernement néerlandais en exil [traduction non officielle] :

Le Procureur général a déclaré devant la Cour que le Gouvernement néerlandais était actuellement allié à Sa Majesté le Roi de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, et établi au Royaume-Uni ; qu'il était établi et exerçait ses fonctions au

¹⁸⁸ Talmon, « Who is a legitimate government in exile? » (voir *supra* note 158), p. 501.

¹⁸⁹ Raymond Poincaré, *Au service de la France : neuf années de souvenirs* (mémoires), vol. V, « L'invasion, 1914 » (Paris, Plon, 1929), p. 375 et 76, consultable à l'adresse <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k209305p/f389.item>. Également cité par Talmon, « Who is a legitimate government in exile? » (voir *supra* note 158), p. 516 et 517.

¹⁹⁰ Lutz Haber, « The Emperor Haile Selassie I in Bath, 1936-1940 », in Trevor Fawcett (dir.), *Bath History*, vol. 3 (Gloucester, Alan Sutton Publishing, 1990).

¹⁹¹ Maurice Flory, *Le statut international des gouvernements réfugiés et le cas de la France libre, 1939-1945* (Paris, Pedone, 1952), p. 5.

¹⁹² George V. Kacwicz, *Great Britain, the Soviet Union and the Polish Government in Exile (1939-1945)* [La Grande-Bretagne, l'Union soviétique et le Gouvernement polonais en exil], *Studies in Contemporary History*, vol. 3 (La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 1979), p. IX.

¹⁹³ Flory, *Le statut international* (voir *supra* note 191), p. 21.

Royaume-Uni à l'invitation et avec le consentement du Gouvernement de Sa Majesté au Royaume-Uni, et que le Gouvernement de Sa Majesté reconnaissait que Sa Majesté la Reine Wilhelmine et son gouvernement étaient exclusivement compétents pour accomplir toutes les fonctions législatives, administratives ou autres appartenant au Souverain et au Gouvernement néerlandais¹⁹⁴.

Dans ce cas, il a également été reconnu que le Gouvernement néerlandais en exil à Londres avait pleine autorité sur un ressortissant néerlandais domicilié en Angleterre¹⁹⁵.

145. Notons que ce même Gouvernement néerlandais en exil a également été reconnu par les États-Unis d'Amérique, comme le montre, s'agissant de la note n° 4934 de la légation néerlandaise en date du 14 juin 1940, la communication adressée par le Département d'État au Secrétaire du Trésor, dans laquelle le Département d'État déclarait que le Gouvernement des États-Unis continuait de reconnaître comme Gouvernement du Royaume des Pays-Bas le Gouvernement royal néerlandais résidant et exerçant temporairement des fonctions à Londres¹⁹⁶.

146. Dans un autre dossier, l'affaire *Lorentzen v. Lydden*¹⁹⁷ a démontré que le Gouvernement norvégien en exil était reconnu par le Royaume-Uni comme gouvernement *de jure* du Royaume de Norvège tout entier¹⁹⁸.

147. Par ailleurs, rappelons que, s'agissant de la situation en Pologne pendant la Deuxième Guerre mondiale, les tribunaux des États-Unis ont estimé ce qui suit, dans les affaires *Skewrys' Estate*, *Murika*¹⁹⁹ et *Flaum's Estate*²⁰⁰ :

Bien que la Pologne soit occupée par l'ennemi, sa souveraineté demeure intacte, et les obligations conventionnelles mutuelles, notamment les droits consulaires, sont pleinement reconnues par les États-Unis d'Amérique. Les termes du traité conclu entre la Pologne et les États-Unis d'Amérique (Traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires daté du 15 juin 1931, ratifié et confirmé le

¹⁹⁴ *Re Amand*, King's Bench Division, *Law Reports of the Incorporated Council of Law Reporting*, 1941, vol. II (Londres, 1941), p. 239; cité dans Flory, *Le statut international* (voir *supra* note 191), p. 36.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 208.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 36. Lettre du Sous-Secrétaire du Département d'État des États-Unis (Washington) en date du 27 juin 1940, adressée au Secrétaire du Trésor. Cette communication fait référence aux documents suivants : un décret royal des Pays-Bas daté du 24 mai 1940, une note du Département d'État datée du 13 juin 1940, adressée à la légation du Royaume des Pays-Bas à Washington, et la note n° 4934, datée du 14 juin 1940, dans laquelle la légation du Royaume des Pays-Bas à Washington, donnait sa réponse au Département d'État. Elle est consultable à l'adresse suivante : https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/historical/eccles/049_11_0005.pdf. Cette référence est également donnée dans *Anderson v. N.V. Transandine Handelsmaatschappij* (289 N.Y. 7; Annual Digest, 1941-2, Case No. 4), cité par Whiteman, Marjorie (dir.), *Digest of International Law*, vol. 2, Washington, Department of State Publication 7553, 1963, p. 475.

¹⁹⁷ *Lorentzen v. Lydden*, *The Law Reports 1942*, vol. II, p. 202.

¹⁹⁸ *Lorentzen v. Lydden* ([1942] 2 K.B. 202), cité in Marjorie Whiteman (dir.), *Digest of International Law*, vol. 2 (Washington, Department of State Publication 7553, 1963), p. 475. Voir aussi Flory, *Le statut international* (*supra* note 191), p. 37.

¹⁹⁹ *Re Skewrys' Estate*, *Re Murika*, 46 N.Y.S. 2d 942 (reproduit dans *International Law Reports*, vol. 12, p. 424).

²⁰⁰ *Re Flaum's Estate*, 42 N.Y.S. 2d 539 (reproduit dans *International Law Reports*, vol. 12, p. 425).

10 juillet 1933 ; 48 U.S. Stat. 1507) restent donc contraignants et exécutoires devant tous les tribunaux de l'État (*Matter of Schurz*, 28 N.Y.S.2d 165)²⁰¹.

148. D'autre part, citons, plus récemment, le cas du Cambodge : après son invasion par le Viet Nam en décembre 1978 et la proclamation, le 7 janvier 1979, de la « République populaire du Kampuchea », la Commission de vérification des pouvoirs et l'Assemblée générale des Nations Unies ont été conduites à refuser que les représentants du soi-disant gouvernement prennent la place du Cambodge dans l'Organisation, au motif que, dans la pratique, le territoire cambodgien ou la majeure partie de celui-ci était contrôlé par les forces militaires vietnamiennes. Inversement, c'est avec le soutien de la majorité des membres de la Commission de vérification des pouvoirs et des États Membres de l'Organisation à l'Assemblée générale que le Gouvernement du Kampuchea démocratique a continué, pour le temps qu'a duré cette situation, de représenter le Cambodge à l'Organisation des Nations Unies²⁰².

149. À cet égard, la déclaration prononcée le 18 septembre 1981 devant l'Assemblée générale par le Représentant permanent de Singapour d'alors, M. Tommy Koh, est particulièrement éloquente :

Le dernier argument dont on s'est servi pour défendre l'amendement proposé est que l'autorité du Gouvernement du Kampuchea démocratique ne s'étend pas à tout le territoire ni à toute la population du Kampuchea. Je reconnais que, dans des circonstances normales, deux des critères en vertu desquels nous décidons de savoir s'il y a lieu de reconnaître un gouvernement sont l'autorité sur le territoire et l'autorité sur l'obéissance coutumière de la population. Cependant, cette règle générale ne s'applique pas lorsqu'un pays est envahi et occupé par un autre. À l'appui de cette affirmation, qu'il me suffise de rappeler qu'au cours de la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements de plusieurs pays alliés occupés par l'Allemagne nazie ont trouvé refuge à l'étranger, qu'ils ont continué de fonctionner outre-mer et ont été reconnus par d'autres pays comme étant les gouvernements légaux et légitimes de ces pays occupés. De même, le Kampuchea est aujourd'hui un pays qui subit l'occupation armée étrangère. Le gouvernement légal et légitime de ce pays poursuit une guerre de résistance contre l'armée d'occupation. Le critère normal de l'autorité sur le territoire et sur la population ne s'applique pas en l'occurrence²⁰³.

150. L'année suivante, le Prince Norodom Sihanouk, qui dirigeait alors le Gouvernement de coalition du Kampuchea démocratique, a indiqué, dans sa déclaration à l'Assemblée générale du 25 octobre 1982, qu'il existait des zones libérées dans le nord-ouest, le sud-est et le nord-est du pays, mais que les principales villes du Cambodge restaient sous le contrôle des forces d'occupation²⁰⁴. Le même jour, pour soutenir la position de Singapour selon laquelle le Gouvernement du

²⁰¹ S. Griffiths, « Matter of Skewrys », Avis du 21 février 1944, consultable à l'adresse : <https://casetext.com/case/matter-of-skewrys>. Voir aussi H. Lauterpacht (dir.), *Annual Digest and Report of Public International Law Cases*, vol. 12 (Londres, Butterworth, 1949), p. 424 et 425. Cité dans Flory, *Le statut international...* (voir *supra* note 191), p. 208.

²⁰² Voir mémorandum adressé au Secrétaire général adjoint aux affaires politiques et aux affaires de l'Assemblée générale intitulé « Question de la représentation du Kampuchea démocratique à la reprise de la trente-troisième session de l'Assemblée générale. Reconnaissance provisoire des représentants contestés d'un État Membre. Majorité requise pour le réexamen des pouvoirs des représentants déjà acceptés par l'Assemblée générale. L'Assemblée générale n'est pas tenue par les décisions prises par d'autres organes de l'ONU à propos de la représentation », Nations Unies, *Annuaire juridique 1979*, p. 181. Voir aussi documents A/34/500, A/34/PV.4 et Corr.1 ; A/35/484 et A/35/PV.35 ; A/36/517 et A/36/PV.3 ; A/37/543, A/37/PV.42 et A/37/PV.43 ; A/38/508 ; A/39/574 ; A/40/747 ; A/41/727 ; A/42/630 ; A/43/715 ; et A/44/639.

²⁰³ A/36/PV.3, par. 117.

²⁰⁴ A/37/PV.42, par. 23, 30 et 31.

Kampuchea démocratique devrait continuer à agir au nom du Cambodge au sein de l'Organisation, le Représentant permanent Tommy Koh a de nouveau cité expressément le cas des gouvernements en exil des États occupés par l'Allemagne nazie pendant la Deuxième Guerre mondiale²⁰⁵.

151. La situation provoquée entre août 1990 et février 1991 par l'invasion et l'occupation du Koweït par l'Iraq, et par l'installation consécutive du Gouvernement koweïtien en Arabie saoudite, d'où il a continué d'agir au nom de l'État du Koweït, mérite également d'être mentionnée. Le Koweït a également maintenu sa représentation à l'Organisation des Nations Unies et dans les institutions spécialisées du système des Nations Unies, telles que l'Organisation de l'aviation civile internationale²⁰⁶.

152. Il convient également de considérer la situation qui a suivi le coup d'État du 30 septembre 1991 en Haïti contre le Président de l'époque, Jean-Bertrand Aristide, lequel, avec l'aide d'une force multinationale, a pu rentrer dans le pays en octobre 1994 et achever le mandat pour lequel il avait été démocratiquement élu. À cet égard, il est intéressant de souligner les efforts déployés conjointement par l'ONU et l'Organisation des États américains face à cette situation. On peut citer, par exemple, la résolution 47/20 de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 24 novembre 1992 sur la situation de la démocratie et des droits de l'homme en Haïti, où l'Assemblée déclarait de nouveau inacceptable toute entité issue d'une situation illégale et exigeait le rétablissement du gouvernement légitime du Président Jean-Bertrand Aristide, ainsi que la pleine application de la Constitution nationale et, partant, le respect intégral des droits de l'homme en Haïti.

153. Toujours dans le cas d'Haïti, il vaut aussi la peine de préciser que le Fonds monétaire international a décidé en 1992 d'accréditer la délégation nommée par le gouvernement en exil du Président Jean-Bertrand Aristide au lieu de la délégation nommée par le gouvernement de Port-au-Prince qui contrôlait de fait le territoire et l'administration du pays membre. Le Fonds a maintenu cette position en 1993 et en 1994²⁰⁷.

154. En outre, comme indiqué ci-dessus, il convient de préciser que, dans certaines situations, il n'est pas question de gouvernements en exil proprement dits, en l'absence d'État pour le compte duquel ceux-ci pourraient agir. Un exemple en est le Tibet, dont le territoire et la population font partie de la Chine, et dont le chef spirituel, le dalaï-lama, réclame depuis plusieurs années l'autonomie des Tibétains au sein de l'État.

D. Quelques aspects pertinents dans divers instruments internationaux

155. Dans le cadre de cette réflexion sur l'élévation du niveau de la mer et la menace qu'elle représente pour la survivance de l'État, en particulier les petits États insulaires en développement, il convient de rappeler que la Convention sur les droits et devoirs des États elle-même souligne que les droits de chaque État dépendent du simple fait de son existence comme « personne » ou sujet de droit international, et que les droits fondamentaux des États ne sont susceptibles d'être affectés en aucune manière (articles 4 et 5, respectivement). Cet aspect prend un relief encore plus grand si l'on

²⁰⁵ A/37/PV.43, par. 67.

²⁰⁶ Organisation de l'aviation civile internationale, résolution A28-7 de l'Assemblée relative aux conséquences aéronautiques de l'invasion iraquienne du Koweït, Nations Unies, *Annuaire juridique 1990*, p. 199.

²⁰⁷ Nations Unies, *Annuaire juridique 1992*, p. 295 ; Nations Unies, *Annuaire juridique 1993*, p. 284 ; Nations Unies, *Annuaire juridique 1994*, p. 217.

considère le droit – consacré par l'article 3 – qu'a chaque État de défendre son intégrité et son indépendance, mais aussi de pourvoir à sa propre conservation et à sa prospérité, sachant, en outre, que l'exercice de ces droits n'a d'autres limites que l'exercice des droits des autres États en vertu du droit international.

156. Dans le même ordre d'idées, la Charte de l'Organisation des États américains, dans ses articles 10 et 12, dispose que les droits de chaque État dépendent du simple fait de son existence en tant que « personne » ou sujet de droit international et que les droits fondamentaux des États ne sont susceptibles d'altération d'aucune sorte. Par ailleurs, la Charte prévoit, dans son article 13, que l'État a le droit de défendre son intégrité et son indépendance, ainsi que d'assurer sa conservation, précisant également que l'exercice de ces droits n'a d'autre limite que l'exercice des droits des autres États conformément au droit international²⁰⁸.

157. La Charte de l'Organisation de l'Unité africaine, quant à elle, consacre dans son article III l'adhésion des États membres à des principes comme le « respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque État et de son droit inaliénable à une existence indépendante »²⁰⁹. Parallèlement, l'Acte constitutif de l'Union africaine dispose expressément dans son article 3 que l'Union a notamment pour objectifs de « défendre la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance de ses États membres »²¹⁰.

158. À cet égard, il est valable de soutenir qu'une fois qu'un État existe en tant que tel, dans la mesure où il répond aux critères de l'article premier de la Convention sur les droits et devoirs des États, il a, conformément au droit international et dans le respect des droits des autres membres de la communauté internationale, la pleine capacité d'exercer ses droits. Ces droits, qui ne sont susceptibles d'aucune altération, comprennent sans aucun doute le droit de pourvoir à sa préservation, c'est-à-dire d'utiliser les différents moyens dont il dispose, y compris la coopération internationale, pour préserver sa propre existence.

IV. Préoccupations, ainsi que quelques mesures, suscitées par le phénomène de l'élévation du niveau de la mer

159. S'agissant de la question de la survivance de l'État, les interventions des petits États insulaires en développement devant la Sixième Commission de l'Assemblée générale, en octobre 2018, sont assez éloquentes.

160. La délégation des Îles Marshall, au nom des membres du Forum des îles du Pacifique, a notamment souligné que :

Les questions touchant le statut d'État, l'apatridie et les migrations causées par les changements climatiques concernent également la région directement, d'autant que des atolls entiers pourraient être entièrement submergés²¹¹.

161. Pour sa part, la délégation fidjienne, se fondant sur l'article premier de la Convention sur les droits et devoirs des États, a mis en exergue l'importance de la population en tant qu'élément fondamental de l'État, soulignant le risque que constitueraient pour sa survivance les situations de migration qui pourraient se

²⁰⁸ Charte de l'Organisation des États américains (Bogota, 30 avril 1948), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 119, n° 1609, p. 3, art.10, 12 et 13.

²⁰⁹ Charte de l'Organisation de l'Unité africaine (Addis-Abeba, 25 mai 1963), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 479, n° 6947 p. 39, art. III.

²¹⁰ Acte constitutif de l'Union africaine (Lomé, 11 juillet 2000), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2158, n° 37733, p. 3, art. 3.

²¹¹ Îles Marshall (au nom des membres du Forum des îles du Pacifique) (A/C.6/73/SR.20, par. 41).

produire si le territoire des États insulaires devenait inhabitable. Les Fidji ont ainsi souligné que [traduction non officielle] :

Les communautés côtières et les atolls de faible altitude perdent progressivement leurs populations en raison de l'élévation du niveau de la mer. L'un des éléments constitutifs de l'État aux termes de l'article premier de la Convention de Montevideo de 1933 sur les droits et devoirs des États est une population permanente. L'élévation du niveau de la mer ne devrait pas causer un seul et unique mouvement de populations ; au contraire, ce mouvement sera graduel et aléatoire. De même, la population se désintègrera lentement au cours d'un processus engendrant des problèmes de tous ordres : juridiques, économiques, financiers, éducatifs, culturels et bien d'autres encore²¹².

162. Parallèlement, la Papouasie-Nouvelle-Guinée a attiré l'attention sur le fait que la préservation des droits maritimes des États était étroitement liée à la préservation du statut d'État, seuls des États pouvant être à l'origine de zones de juridiction maritime. À cet égard, elle a souligné que :

Comme seuls les États peuvent générer des zones maritimes, il est essentiel que les États insulaires survivent en tant qu'États pour préserver leurs zones maritimes. Ainsi, la survivance de l'État est la première des questions et elle est liée à celles concernant les zones maritimes²¹³.

163. De même, la Papouasie-Nouvelle-Guinée a soulevé une autre question très importante à prendre en compte lors de l'examen des questions relatives au statut d'État, à savoir qu'il pouvait se produire des situations d'apatridie *de facto*. Elle a fait valoir à cet égard que :

La survivance de l'État soulève une question potentielle, celle de l'apatridie, y compris l'apatridie *de facto*. En droit international, le principe de prévention de l'apatridie est un corollaire du droit à une nationalité, et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie devrait figurer parmi les instruments juridiques dont la CDI doit tenir compte²¹⁴.

164. À cet égard, lorsque l'on analyse le phénomène de l'élévation du niveau de la mer sous l'angle particulier de la survivance de l'État, il convient de considérer, entre autres, les aspects suivants :

a) Le risque que le territoire de l'État se trouve entièrement recouvert par la mer ou devienne inhabitable ; et qu'en outre, l'approvisionnement en eau potable ne suffise plus à la population.

b) Le déplacement de personnes qui en résulterait vers le territoire d'autres États, qui soulève un certain nombre de préoccupations quant aux droits et au statut juridique des ressortissants des États particulièrement touchés par le phénomène, notamment des questions sur :

i) la préservation de la nationalité ou de la citoyenneté d'origine, l'acquisition d'une autre nationalité ou la possibilité de recourir à la double nationalité ou à la citoyenneté commune à plusieurs entités, afin d'éviter les situations d'apatridie de fait ;

ii) les formes que pourraient revêtir la protection diplomatique, l'assistance diplomatique, la protection consulaire et l'assistance consulaire offertes aux

²¹² Fidji (https://www.un.org/en/ga/sixth/73/pdfs/statements/ilc/fiji_1.pdf ; A/C.6/73/SR.23, par. 63).

²¹³ Papouasie-Nouvelle Guinée (A/C.6/73/SR.23, par. 36).

²¹⁴ Ibid.

personnes dont les droits peuvent être violés ou qui ont besoin d'assistance dans des États tiers ;

iii) la possibilité d'étendre le statut de réfugié à ces personnes.

c) La situation juridique du gouvernement d'un État contraint de s'établir sur le territoire d'un autre État, notamment du point de vue des immunités et privilèges dont il aurait la jouissance ainsi que de l'exercice au nom de l'État concerné de droits internationaux attestant du maintien de sa personnalité juridique internationale. Il faudrait également se pencher sur l'utilisation éventuelle de mécanismes ou formes d'« administration numérique », de même que sur la manière dont le gouvernement de l'État concerné pourrait agir au nom de sa population une fois celle-ci installée dans l'État où il est accueilli ou sur le territoire d'autres États.

d) La préservation par les États touchés de leurs droits sur les espaces maritimes placés sous leur juridiction, ainsi que sur les ressources biologiques et autres qui s'y trouvent. À cet égard, il convient également de garder à l'esprit le nécessaire maintien des délimitations maritimes établies en vertu d'accords avec d'autres États, ou de décisions judiciaires ou de sentences arbitrales rendues par des instances juridictionnelles internationales.

e) Le droit à l'autodétermination des populations des États touchés par le phénomène, notamment le droit qu'elles ont de préserver des identités de nature nationale, culturelle ou de groupe, notamment.

165. Par ailleurs, parmi les mesures appliquées dans différents États pour faire face au phénomène de l'élévation du niveau de la mer figure l'installation ou le renforcement de barrières ou de défenses côtières et de digues (« polders »). C'est un type de mesures adopté dans les États du monde entier et pas seulement dans les petits États insulaires en développement. La Commission du droit international a reçu à cet égard de la Belgique²¹⁵ et du Maroc²¹⁶ des informations sur leurs travaux. Des renseignements ont également été communiqués sur l'action menée en la matière par

²¹⁵ Belgique (https://legal.un.org/ilc/sessions/73/pdfs/french/slr_belgium.pdf **Error! Hyperlink reference not valid.**)

²¹⁶ Maroc (https://legal.un.org/ilc/sessions/73/pdfs/french/slr_morocco.pdf).

l'Allemagne²¹⁷, l'Australie²¹⁸, la Belgique²¹⁹, les États-Unis²²⁰, la France²²¹, le Royaume-Uni²²² et Singapour²²³.

- ²¹⁷ Gouvernement fédéral allemand, « Stratégie allemande d'adaptation aux changements climatiques », adoptée le 17 décembre 2008 par le Conseil des ministres de la République fédérale, consultable à l'adresse : https://www.preventionweb.net/files/27772_dasgesamtenbfl-63.pdf (consulté le 25 février 2022) ; Plan d'action en matière d'adaptation aux changements climatiques dans le cadre de la stratégie allemande éponyme, adoptée le 31 août 2011 par le Conseil des ministres de la République fédérale, consultable à l'adresse https://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/aktionsplan_anpassung_klimawandel_en_bf.pdf (consulté le 25 février 2022) ; J.-T. Huang-Lachmann et J. C. Lovett, « How cities prepare for climate change: Comparing Hamburg and Rotterdam » [Les villes se préparent face aux changements climatiques : Comparaison entre Hambourg et Rotterdam], *Cities*, 54 2015, p. 36 à 44 ; Bob Berwyn, « Hamburg's Half-Billion-Dollar Bet » [Hambourg : un pari d'un demi-milliard de dollars], magazine *Hakai*, 5 mai 2017, consultable à l'adresse : <https://hakaimagazine.com/news/hamburgs-half-billion-dollar-bet/> (consulté le 25 février 2022) ; « Up a notch: Hamburg takes on sea level rise » *Euronews*, 26 juillet 2017, consultable à l'adresse : <https://www.euronews.com/2017/07/26/up-a-notch-hamburg-takes-on-sea-level-rise> (consulté le 25 février 2022), en français : <https://fr.euronews.com/2017/07/26/hambourg-se-prepare-aux-crues-exceptionnelles-de-l-elbe> ; Hafencity, « Central innovation theme of the city of tomorrow, Infrastructure » [Thème central d'innovation de la ville de demain, Infrastructure], voir <https://www.hafencity.com/en/urban-development/infrastructure> (consulté le 25 février 2022) ; Agence européenne pour l'environnement, « 10 case studies. How Europe is adapting to climate change » [10 études de cas: Comment l'Europe s'adapte aux changements climatiques], Plateforme européenne d'adaptation au changement climatique (Climate-ADAPT), (Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2018), consultable à l'adresse : <https://climate-adapt.eea.europa.eu/about/climate-adapt-10-case-studies-online.pdf> (consulté le 25 février 2022).
- ²¹⁸ Australie, Ministère de l'environnement, Nouvelles Galles du Sud, manuel de gestion, septembre 1990, consultable à l'adresse : <https://www.environment.gov.au/archive/coasts/publications/nswmanual/index.html> (consulté le 25 février 2022) ; Office chargé de l'environnement, « Coastal Adaptation Project: Review of international best practice » [Projet d'adaptation pour le littoral : Examen des meilleures pratiques internationales], Halcrow Group Ltd., novembre 2008, p. 25 à 31, à l'adresse : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/292911/geho0409bpwi-e-e.pdf (consulté le 25 février 2022).
- ²¹⁹ Agence européenne pour l'environnement, « 10 case studies. How Europe is adapting to climate change » Climate-ADAPT (voir *supra* note 217).
- ²²⁰ Voir, par exemple, le cas des mesures de protection adoptées pour le littoral de la Louisiane, États-Unis d'Amérique, Autorité de protection et de restauration des côtes, à l'adresse <https://coastal.la.gov/our-plan/> et http://coastal.la.gov/wp-content/uploads/2017/04/2017-Coastal-Master-Plan_Web-Book_CFinal-with-Effective-Date-06092017.pdf (consulté le 25 février 2022).
- ²²¹ Ministère de la transition écologique, « Adaptation des territoires aux évolutions du littoral », consultable à l'adresse : <https://www.ecologie.gouv.fr/adaptation-des-territoires-aux-evolutions-du-littoral> (consulté le 25 février 2022) ; GIP Littoral 2030, « Stratégie régionale de gestion de la bande côtière », consultable à l'adresse : <https://www.giplittoral.fr/ressources/strategie-regionale-de-gestion-de-la-bande-cotiere> (consulté le 25 février 2022) ; loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, publiée au *Journal officiel de la République française*, JORF n°0196 du 24 août 2021, consultable à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924> (consulté le 25 février 2022) ; « Fait du jour. Une digue à Fourques pour ne plus avoir peur du Rhône », *ObjectifGard*, consultable à l'adresse : <https://www.objectifgard.com/2019/07/09/fait-du-jour-une-digue-a-fourques-pour-ne-plus-avoir-peur-du-rhone/> (consulté le 25 février 2022) ; Seasteading Institute, Recueil d'intentions réciproques entre la Polynésie française et The Seasteading Institute, consultable à l'adresse : <https://static.actu.fr/uploads/2017/01/Memorandum-of-Understanding-MOU-French-Polynesia-The-Seasteading-Institute-Jan-13-2017-1.pdf> (consulté le 25 février 2022) ; Adapto, « Adapto, un projet LIFE », projet partiellement financé par l'Union européenne dans le cadre du programme Life, consultable à l'adresse : <https://www.lifeadapto.eu/adapto-un-projet-life.html> (consulté le 25 février 2022).
- ²²² Office chargé de l'environnement, « Managing flood risk through London and the Thames estuary », [Gestion du risque d'inondation dans Londres via l'estuaire de la Tamise], Plan 2100 pour l'estuaire de la Tamise, novembre 2012, consultable à l'adresse : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/322061/LIT7540_43858f.pdf (consulté le 25 février 2022) ; Chambres du Parlement, Office parlementaire des sciences et de la technologie,

166. En ce qui concerne les petits États insulaires en développement, il convient de souligner le cas des Maldives qui ont construit la nouvelle île artificielle de Hulhumalé, à proximité de la capitale, Malé, sur l'île du même nom, et érigé des barrières côtières pour faire face à la grave menace que représente pour l'État la montée du niveau de la mer²²⁴.

167. Dans le document d'information communiqué le 31 décembre 2021 par le Forum des îles du Pacifique à la Commission du droit international sur la question de l'élévation du niveau de la mer dans le cadre de la survivance de l'État et de la protection des personnes touchées, certains membres du Forum ont fait part de leur pratique (construction d'îles artificielles, érection ou renforcement de barrières côtières) au titre des stratégies mises en place pour faire face au phénomène²²⁵.

168. Dans le cas des Îles Cook, il n'y a pas d'îles artificielles et il n'est pas prévu actuellement d'en construire. Cependant, il a été précisé que [traduction non officielle] :

Plusieurs mesures de renforcement du littoral ont été mises en œuvre dans la capitale de Rarotonga, afin de protéger le territoire de l'érosion, notamment l'érosion provoquée par l'élévation du niveau de la mer. Il s'agit principalement de structures « en dur » (digues en béton, épis, murs de pierres). Toutefois, un projet pilote mis en œuvre en ce moment sur un site côtier consiste à protéger les côtes en plaçant en parallèle des sacs de sable en matériau géotextile, suivis d'un rang de plants de vétiver et d'autres végétaux, de sorte qu'au moment où la barrière de sacs de sable cédera, la végétation sera bien établie. Cette solution semi-naturelle pourrait tendre à se généraliser à l'avenir, à Rarotonga et dans les îles extérieures. La construction et la modernisation des structures de protection côtière ont un statut prioritaire dans le plan d'action national conjoint des Îles Cook dans le cadre de la prévention des inondations et de la protection contre l'érosion²²⁶.

« Sea Level Rise », *Postnote*, n° 363, septembre 2010, consultable à l'adresse :

<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/post/postpn363-sea-level-rise.pdf> (consulté le 25 février 2022) ; Office chargé de l'environnement, « Thames Estuary 2100: 10-Year Review monitoring key findings » [Estuaire de la Tamise 2100 : conclusions essentielles de l'examen décennal], document de politique générale actualisé le 22 février 2021, consultable à l'adresse : <https://www.gov.uk/government/publications/thames-estuary-2100-te2100/thames-estuary-2100-key-findings-from-the-monitoring-review#conclusion> (consulté le 25 février 2022) ; Littoral de l'ouest et du nord du Pays de Galles, « Shoreline Management » [Gestion du trait de côte], consultable à l'adresse : <https://www.mycoastline.org.uk/shoreline-management-plans/> (consulté le 25 février 2022). Voir aussi les références au programme Polder2C : Interreg 2 Seas Mers Zeeën, Fonds européen de développement régional, à l'adresse : <https://polder2cs.eu/activities> (consulté le 25 février 2022).

²²³ Secrétariat national de gestion des changements climatiques, Singapour, groupe Stratégie, Cabinet du Premier Ministre, « Coastal Protection » [Protection des côtes], consultable à l'adresse : <https://www.nccs.gov.sg/singapores-climate-action/coastal-protection/> (consulté le 25 février 2022) ; Audrey Tan, « National Day Rally 2019: Land reclamation, polders among ways S'pore looks to deal with sea-level rise » [Exondation des terres et polders : Quelques solutions testées à Singapour face à l'élévation du niveau de la mer], *The Straits Times*, consultable à l'adresse : <https://www.straitstimes.com/politics/national-day-rally-2019-land-reclamation-polders-among-ways-spore-looks-to-deal-with-sea> (consulté le 25 février 2022).

²²⁴ Emma Allen, « Climate change and disappearing island States: pursuing remedial territory » [Changements climatiques et disparition d'États insulaires : pour une action territoriale corrective], *Brill Open Law* (2018), p. 5.

²²⁵ Communication des Fidji, au nom des membres du Forum des îles du Pacifique : Australie, Fidji, Kiribati, Îles Marshall, Îles Salomon, Micronésie (États fédérés de), Nauru, Nouvelle-Zélande, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Tonga, Tuvalu et Vanuatu (31 décembre 2021). Consultable à l'adresse : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

²²⁶ *Ibid.*, p. 3, par. 17.

169. Les États fédérés de Micronésie, quant à eux, ont expliqué qu'aux termes de leur Code, le Gouvernement a compétence pour créer et utiliser des îles, des installations et des structures artificielles. Ils ont également précisé que certaines parties des États fédérés de Micronésie pratiquaient de longue date la construction d'îles artificielles et de structures du même type, qui ont la fonction de sièges et de symboles de pouvoir et d'autorité politique. Ces structures, classées sur la liste des sites du patrimoine mondial de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, sur l'île de Pohnpei, ont récemment été inscrites sur la Liste du patrimoine mondial en péril, notamment à cause des menaces engendrées par la montée du niveau de la mer²²⁷.

170. Aux Fidji, le Gouvernement fidjien a construit des ouvrages longitudinaux de défense des côtes au sein des collectivités locales qui luttent contre le problème de l'élévation du niveau de la mer. Il s'agit notamment d'ouvrages longitudinaux hybrides construits récemment au village de Viro (île d'Ovalau), combinant ingénieusement solutions humaines et naturelles pour offrir une protection plus efficace et moins coûteuse qu'un mur de béton²²⁸.

171. De même, dans le cas de la République des Îles Marshall, il n'existe pas non plus de pratique systématique de construction d'îles artificielles, mais [traduction non officielle] :

le renforcement des côtes et des îles dans le cadre d'interventions structurelles « en dur » est l'un des aspects pris en compte dans la planification des stratégies d'adaptation nationales, notamment dans les zones urbaines, car l'atoll que nous habitons se situe en moyenne entre un et deux mètres (dans la fourchette des projections sur l'élévation du niveau de la mer à long terme). Les mesures visant à renforcer les côtes relèveraient pour une part de la loi sur la conservation des côtes de 1998 ainsi que de la loi de 2018 relative au Ministère de l'environnement. La pratique moderne du renforcement du littoral ou de l'alternance structurelle remonte au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale et aux actions militaires américaines, et est devenu un facteur constant de la croissance ultérieure des centres de population. Toutefois, ces mesures structurelles peuvent également avoir une série d'incidences négatives sur l'environnement. De façon générale, l'élévation du niveau de la mer pose, dans la vie d'un atoll, des problèmes complexes de planification, de mise en œuvre et de politique²²⁹.

172. Aux Îles Salomon, un mur permanent en béton a été érigé à Tulagi pour protéger le littoral contre les effets de l'élévation du niveau de la mer, et dans tout le pays, des digues semi-permanentes ont été construites par des particuliers sur leurs fronts de mer privés. La construction d'îles artificielles est une pratique courante chez les habitants de la province de Malaita, pour protéger les côtes, en particulier dans certaines parties du lagon de Lau au nord, de Walande au sud, d'East 'Are 'Are à l'est et de la lagune de Langa Langa à l'ouest de la province. La plantation d'arbres et de mangroves est encouragée là où c'est nécessaire²³⁰.

173. Toutefois, il convient de souligner qu'il est très coûteux de construire des îles artificielles pour loger les personnes touchées par le phénomène de l'élévation du niveau de la mer et d'ériger des digues (« polders »), dont il faudra également mesurer l'impact environnemental (par exemple sur les récifs coralliens)²³¹. La communauté

²²⁷ Ibid., p. 4, par. 18.

²²⁸ Ibid., p. 4, par. 21.

²²⁹ Ibid., p. 6, par. 29.

²³⁰ Ibid., p. 6 et 7, par. 33.

²³¹ Allen, « Climate change and disappearing island States » (voir *supra* note 224), p. 5 et 6.

internationale se doit d'apporter des réponses prévisibles dans le cadre de sa coopération avec les États les plus touchés par le phénomène, en dépassant les considérations de court terme pour trouver des solutions durables et écologiquement viables.

174. La déclaration prononcée par les Maldives devant la Sixième Commission, fin octobre 2021, traduit clairement, à cet égard, ce qui précède [traduction non officielle] :

Les Maldives ont engagé d'importantes mesures d'adaptation pour lutter contre les effets de l'élévation du niveau de la mer, notamment en construisant des ouvrages longitudinaux de défense et en reconstituant les plages. Or l'action que nous menons pour préserver les côtes par des ouvrages artificiels, quoiqu'extrêmement coûteuse, ne fait que maintenir le statu quo. Les mesures d'adaptation à elles seules ne sauraient constituer une solution durable face à l'élévation constante du niveau de la mer. L'action que nous menons pour renforcer la résilience et consolider nos défenses prend une part toujours plus importante d'un budget déjà limité, et de surcroît, mis à mal par la pandémie de COVID-19 et ses effets sur nos budgets nationaux. Un grand nombre de petites îles et d'États côtiers n'ayant pas les moyens d'atténuer seuls les conséquences de l'élévation du niveau de la mer, il est essentiel que la communauté internationale coopère pour garantir à nos États une aide suffisante, prévisible et accessible. Simultanément, nous devons nous employer à réduire les émissions de gaz à effet de serre afin d'enrayer le réchauffement de la planète, et sa conséquence, à terme : l'élévation du niveau de la mer²³².

V. Options pouvant être envisagées à l'avenir en ce qui concerne la survivance de l'État

175. On ne connaît encore aucune situation dans laquelle l'ensemble du territoire terrestre d'un État serait entièrement recouvert par la mer ou deviendrait inhabitable, mais l'évolution du phénomène de l'élévation du niveau de la mer et la conception qu'en ont les États touchés, notamment ceux pour lesquels la menace est beaucoup plus proche et plus concrète, imposent de réfléchir, au regard du droit international, aux options qui pourraient, à un moment donné, être envisageables.

176. Compte tenu de la gravité de la question, on ne saurait attendre que la situation se présente pour y réfléchir et, par conséquent, des options doivent être mises sur la table afin de nourrir le dialogue et les échanges de vues pouvant contribuer à trouver les formules les plus adaptées. De cette manière, il sera possible d'aider les États Membres, et en particulier ceux qui risquent d'être les premiers concernés, à évaluer chacune des solutions proposées, voire d'en combiner certaines, dans le cadre des examens qu'ils mènent au sein de leur groupe ou à titre individuel, compte tenu de leurs circonstances spécifiques et des décisions que leurs populations pourraient prendre, conformément au droit à l'autodétermination.

177. En outre, dans l'allocation faite au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) à la Sixième Commission de l'Assemblée générale le 28 octobre 2021, l'Islande a appelé l'attention, dans les termes suivants, sur la situation de certains États qui sont touchés de manière disproportionnée par le phénomène de l'élévation du niveau de la mer :

²³² Maldives (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/21mtg_maldives_2.pdf ; A/C.6/76/SR.21, par. 139).

Outre qu'il est possible que les territoires de certains d'entre eux soient partiellement ou totalement submergés, l'élévation du niveau de la mer contribuera également à la dégradation des sols, provoquera des inondations périodiques et entraînera une contamination de l'eau douce. Il s'agit d'une menace à plusieurs niveaux, notamment pour les petits États insulaires en développement, qui n'ont guère contribué aux changements climatiques, mais qui vont probablement être touchés de manière disproportionnée²³³.

178. Par ailleurs, dans son allocution à la Sixième Commission le 29 octobre 2021, Singapour a souligné que « l'élévation du niveau de la mer mena[çait] l'existence même de Singapour, comme celle d'autres petits États insulaires de faible altitude. Nous appuyons énergiquement les efforts visant à trouver des solutions possibles pour remédier à la situation critique des petits États insulaires vulnérables »²³⁴.

179. Les Maldives, pour leur part, ont fait remarquer à la même date que :

L'élévation du niveau de la mer n'est pas une préoccupation théorique lointaine, mais bien une situation que nous connaissons actuellement. Les États côtiers de faible altitude et les petits États insulaires, tels que [...] les Maldives, sont particulièrement vulnérables aux conséquences de l'élévation du niveau de la mer²³⁵.

180. Dans le cas du Forum des îles du Pacifique, le document d'information envoyé à la Commission du droit international le 31 décembre 2021 indique qu'aucune approche collective n'a encore été adoptée sur la question, ce qui n'a pas empêché certains de ses membres d'exprimer leurs positions ou leurs préférences²³⁶.

181. Ainsi, par exemple, la Papouasie-Nouvelle-Guinée a souligné que « [c]es questions présentaient un intérêt fondamental pour [elle] dans le contexte de la réalité quotidienne vécue par [son] peuple dans la région du Pacifique »²³⁷. À leur tour, les Îles Salomon, évoquant la protection des personnes et la survivance de l'État dans le cadre des travaux du Groupe d'étude de la Commission du droit international, ont souligné que « [ces] sujets [étaie]nt d'une grande importance pour les petits États insulaires en développement, comme les Îles Salomon [...] ». Nous engageons vivement les délégations à réfléchir à ces questions en vue de trouver une solution internationale à ce qui devient déjà un problème mondial »²³⁸.

182. À cet égard, quelques options sont présentées ci-après, sans qu'elles n'aient vocation à être définitives ou à fermer la porte à d'autres éléments de réflexion.

²³³ Islande (au nom du Danemark, de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède) (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/19mtg_nordic_2.pdf ; A/C.6/76/SR.19, par. 87).

²³⁴ Singapour (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/20mtg_singapore_2.pdf ; A/C.6/76/SR.20, par. 22).

²³⁵ Maldives (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/21mtg_maldives_2.pdf ; A/C.6/76/SR.21, par. 137).

²³⁶ Soumission de Fidji (au nom des membres du Forum des îles du Pacifique : Australie, Fidji, Îles Marshall, Îles Salomon, Kiribati, Micronésie (États fédérés de), Nauru, Nouvelle-Zélande, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Tonga, Tuvalu et Vanuatu).

²³⁷ Papouasie-Nouvelle-Guinée (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/22mtg_papuanewguinea_2.pdf ; A/C.6/76/SR.22, par. 35).

²³⁸ Îles Salomon (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/22mtg_solomonis_2.pdf ; A/C.6/76/SR.22 para. 78).

A. Présomption de continuité de l'État concerné

183. En accord avec ce qui avait été avancé de manière préliminaire au niveau de l'Association de droit international lors de sa réunion de 2018 à Sydney et par certains États, une première option consiste à supposer une forte présomption de continuité de l'État.

184. À cet égard, le Samoa, au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique, a souligné les points suivants dans son intervention à la Sixième Commission de l'Assemblée générale le 28 octobre 2021 :

En droit international, une fois établi, un État est présumé continuer d'exister, en particulier s'il a un territoire et une population définis, entre autres facteurs²³⁹.

185. Dans le même ordre d'idées, la délégation des Îles Salomon a demandé instamment à la Commission du droit international de prendre en considération les points de vue des petits États insulaires en développement en tant qu'États spécialement touchés, en soulignant que :

Les Îles Salomon souscrivent à la forte présomption de continuité de la qualité de l'État, la continuité de l'État étant le fondement de l'ordre international actuel. L'idée que l'État continue d'exister malgré l'absence des attributs visés dans la Convention de Montevideo sur les droits et les devoirs des États trouve appui dans la pratique des États. Les principes de stabilité, de certitude, de prévisibilité et de sécurité sous-tendent également la présomption de continuité de la qualité d'État. On ne saurait s'autoriser de l'élévation du niveau de la mer pour dénier aux États vulnérables toute représentation vitale dans l'ordre international²⁴⁰.

186. De même, les Tonga ont souligné ce qui suit :

Or, un territoire défini et une population étant des éléments constitutifs de la qualité d'État en droit international, la question est pour les petits États insulaires en développement une de survie. Aussi la délégation des Tonga souligne-t-elle la nécessité de traiter sans tarder des incidences de ces problématiques nouvelles sur le droit international²⁴¹.

187. Par ailleurs, Tuvalu a apporté une précision importante, en déclarant ce qui suit :

Nous soulignons que plusieurs des conditions à réunir pour avoir le statut d'État sont énumérées à l'article premier de la Convention de Montevideo sur les droits et devoirs des États. En ce qui concerne mon pays, bien que nous procédions à un examen complet de notre politique, nous constatons que l'argument se développe [selon lequel] les critères prévus par la Convention de Montevideo [s'appliquent] uniquement pour la détermination de la naissance d'un État plutôt que [pour la détermination] de [la continuité] d'un État²⁴².

188. Par ailleurs, Cuba a souligné qu'il importait de faire preuve de prudence, en déclarant ce qui suit :

²³⁹ Samoa (au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/19mtg_pside_2.pdf ; A/C.6/76/SR.19, par. 71).

²⁴⁰ Îles Salomon (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/22mtg_solomonis_2.pdf ; A/C.6/76/SR.22, par. 81).

²⁴¹ Tonga (A/C.6/76/SR.22, par. 120).

²⁴² Tuvalu (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/23mtg_tuvalu_2.pdf ; A/C.6/76/SR.23, par. 4).

« Il importe de faire preuve d'une grande prudence lorsqu'il est question de la possible perte du statut d'État due à l'élévation du niveau de la mer. Il est essentiel de maintenir le principe selon lequel tout petit État insulaire qui verrait disparaître son territoire en raison de l'élévation du niveau de la mer ne perdrait ni son statut de sujet international ni l'ensemble des attributs s'y rattachant. La coopération internationale a un rôle crucial à jouer à cet égard²⁴³. »

189. Pour sa part, sur la base de sa propre expérience, la Lettonie a déclaré ce qui suit :

Dotée de la qualité d'État depuis sa fondation en 1918 et de membre de la Société des Nations, la Lettonie a souscrit à la thèse selon laquelle l'exercice d'un contrôle effectif sur un territoire n'est pas toujours un critère nécessaire de la continuité juridique de l'État²⁴⁴.

190. Chypre, citant l'éminent juge et juriste James Crawford dans son célèbre ouvrage *The Creation of States in International Law*, a souligné que²⁴⁵ :

[E]n ce qui concerne les questions relatives au statut d'État, nous souhaitons souligner que le regretté juge James Crawford a souligné qu'un État ne cessait pas nécessairement d'exister en cas de modifications profondes de territoire, de population ou de gouvernement, ou même, dans certains cas, d'une combinaison de ces trois éléments²⁴⁶.

191. En mettant l'accent sur le respect du droit à l'autodétermination, le Liechtenstein a souligné ce qui suit :

Il est arrivé dans le passé que la survivance d'un État soit remise en question au regard du droit, lorsque celui-ci avait perdu le contrôle de son territoire ou de sa population et qu'en lieu et place, un autre État ou Gouvernement avait pris le contrôle du territoire et de la population susmentionnés. La contestation tenait alors au fait que l'État concerné ne remplissait pas les trois premiers critères énoncés dans la Convention de Montevideo, selon lequel un État est une entité réunissant au moins les conditions suivantes : une population permanente, un territoire déterminé et un gouvernement. Dans le cas de l'inondation d'un territoire due à l'élévation du niveau de la mer, cependant, les terres submergées et leurs habitants ne sont pas tombés sous le contrôle d'un autre État et l'on peut supposer que tant la population que le gouvernement concernés continuent d'exister.

S'agissant du statut d'État dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer, il convient de noter qu'il existe dans la pratique une forte présomption de la pérennité des États, y compris en ce qui concerne leurs droits et obligations au regard du droit international, par exemple dans les situations d'occupation belligérante. Il serait donc opportun d'adopter une position similaire pour les cas d'inondations totales ou partielles du territoire d'un État ou d'un pays, ou de déplacement de sa population²⁴⁷.

192. À cet égard, il convient de noter que les critères de la Convention sur les droits et devoirs des États sont applicables dès lors qu'un État réunit lesdits critères, c'est-à-dire lorsqu'il s'est constitué en sujet de droit international et, de manière générale, à partir de ce moment-là. Il existe toutefois des situations exceptionnelles, par

²⁴³ Cuba (A/C.6/76/SR.21, par. 32).

²⁴⁴ Lettonie (A/C.6/76/SR.22, par. 75).

²⁴⁵ Crawford, *The Creation of States* (voir note de bas de page 29 ci-dessus).

²⁴⁶ Chypre (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/22mtg_cyprus_2.pdf).

²⁴⁷ Liechtenstein (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/21mtg_liechtenstein_2.pdf ; A/C.6/76/SR.21, par. 3 et 4).

exemple, dans le cas où le territoire d'un État est entièrement occupé par un autre État ou un groupe d'États sans qu'il n'y ait pour autant disparition dudit État. Cela est d'autant plus vrai, comme on a pu le constater ci-dessus, lorsqu'un Gouvernement en exil agit au nom de l'État concerné, ce dernier continuant donc d'exister et conservant sa personnalité juridique internationale.

193. Même dans le cas d'États en proie à des violences internes graves ou à des conflits non internationaux qui se poursuivent pendant plusieurs années et où aucun Gouvernement ne contrôle la majeure partie du territoire et de la population ou lorsqu'un tel Gouvernement n'est pas reconnu par les autres membres de la communauté internationale, on suppose, en principe, que les États touchés par ces situations n'ont pas cessé d'exister.

194. Dans le cas des petits États insulaires en développement dont le territoire pourrait être recouvert par la mer ou devenir inhabitable en raison de circonstances exceptionnelles échappant à la volonté ou à la capacité des États concernés, une forte présomption de continuité de l'État peut être envisagée. Ces États ont le droit de pourvoir à leur conservation et la coopération internationale a un rôle important à jouer à cet égard.

195. La survivance de l'État est également liée à la préservation des droits des États touchés par le phénomène de l'élévation du niveau de la mer liés aux zones maritimes relevant de leur juridiction, ainsi qu'aux ressources biologiques et non biologiques qui s'y trouvent.

196. Cependant, cette option peut soulever des problèmes ou des difficultés, notamment l'apatridie possible de la population et la difficulté pour les États touchés de fournir aux ressortissants une protection et une assistance diplomatiques, une protection et une assistance consulaires, le manque d'efficacité du Gouvernement et la difficulté pour l'État d'exercer ses droits sur les espaces maritimes relevant de sa juridiction et sur les ressources biologiques et non biologiques qui s'y trouvent.

B. Maintien de la personnalité juridique internationale sans territoire

197. Dans le cas où l'ensemble du territoire terrestre d'un État est recouvert par la mer ou devient inhabitable, on pourrait également envisager que l'État touché conserve sa personnalité juridique internationale, comme ce fut le cas pour le Saint-Siège entre 1870 et 1929 et comme c'est actuellement le cas pour l'Ordre souverain de Malte. Dans un tel contexte, le sujet de droit international concerné pourrait exercer le droit de légation, active ou passive, et conclure des traités, ainsi que conserver la qualité de membre de certaines organisations internationales, agir au nom de sa population ou de certains de ses ressortissants et veiller à la bonne utilisation de ses ressources dans l'intérêt de sa population.

C. Recours à certaines des modalités suivantes :

1. Cession ou attribution de parties de territoire d'autres États, avec ou sans transfert de souveraineté

Avec transfert de souveraineté

198. Dans ce cas de figure, un État pourrait céder une partie de son territoire en faveur de l'État insulaire en développement dont le territoire risque d'être entièrement recouvert par la mer. Cependant, bien qu'il s'agisse d'une option valable d'un point de vue juridique, elle est très difficile à réaliser dans la pratique.

Sans transfert de souveraineté

199. Autre cas de figure, une portion de territoire pourrait être cédée sans transfert de souveraineté, par exemple, dans le cadre d'un accord conclu entre les États concernés dans lequel ils prévoiraient un tel transfert ainsi que des dispositions relatives à l'installation de la population et du Gouvernement de l'État touché dans l'espace géographique concerné.

200. Un tel accord pourrait comporter des dispositions sur la nationalité des citoyens de l'État insulaire concerné qui, sans préjudice du maintien de leur nationalité d'origine, pourraient également acquérir la nationalité de l'État cédant ou bénéficier d'une citoyenneté commune qui pourrait être créée à cette fin pour les ressortissants des deux États, en vue d'éviter des situations concrètes d'apatridie, ainsi que jouir d'une large autonomie destinée à préserver leur identité nationale, culturelle ou collective.

201. En outre, l'accord pourrait porter sur les questions liées à l'installation du Gouvernement de l'État insulaire concerné dans la bande de territoire à céder, y compris les questions liées à l'exercice des immunités et des privilèges, ainsi qu'à l'exercice des droits au nom de l'État concerné – tels que le droit de légation et la conclusion de traités – et à l'accomplissement de formalités au profit de sa population, que le Gouvernement continuerait de représenter.

202. À propos de cette option, et bien qu'il s'agisse de droits accordés ou reconnus dans des contextes différents de ceux qui motivent la présente réflexion, il convient de citer deux exemples : d'une part la relation entre le Pérou et l'Équateur, et d'autre part la relation entre le Saint-Siège et l'Italie.

203. Le premier de ces exemples est celui d'un kilomètre carré, au centre duquel se trouve le site connu sous le nom de Tiwinza, situé en territoire péruvien et sous souveraineté péruvienne, dont le droit de propriété, sans possibilité de confiscation ultérieure, a été transféré gratuitement au Gouvernement équatorien. Ce dernier jouit de droits réels en vertu du droit privé national péruvien, à ceci près qu'il ne peut transférer le droit de propriété ou déployer de personnel militaire ou policier dans la zone ; en contrepartie, seules les commémorations préalablement convenues avec le Gouvernement péruvien sont autorisées et aucune arme d'aucune sorte ne peut être transportée d'un pays à l'autre²⁴⁸.

204. Le deuxième exemple est le traité entre le Saint-Siège et l'Italie conclu dans le cadre des accords du Latran en 1929, qui non seulement reconnaît la souveraineté et la propriété du Saint-Siège sur la Cité du Vatican, mais prévoit également un traitement spécial pour une série de biens immobiliers appartenant au Saint-Siège et situés sur le territoire de l'État italien, tels que les basiliques patriarcales de Saint-Jean de Latran, de Sainte-Marie-Majeure et de Saint-Paul, avec leurs bâtiments annexes, ainsi que les locaux abritant les dicastères de la Curie romaine à Rome ; le Palais des Papes et la Villa Barberini à Castelgandolfo, qui, outre qu'ils jouissent des immunités et privilèges accordés par le droit international aux sièges des représentations diplomatiques d'autres États, ne feront jamais l'objet de cautionnements ou d'expropriations pour cause d'utilité publique, sauf accord

²⁴⁸ Avis contraignant émanant des chefs d'État des pays garants du Protocole de Rio de Janeiro, du 13 octobre 1998, comportant des éléments permettant de délimiter une frontière terrestre commune. Ledit avis fait partie intégrante de l'Acte présidentiel de Brasilia, signé par les Présidents du Pérou et de l'Équateur le 26 octobre 1998, voir par. 2, à l'adresse suivante : <https://planbinacional.org.pe/wp-content/uploads/2018/07/BIN-Acuerdos-Brasilia-Per%C3%BA-Ecuador-1998.pdf> (consulté le 25 février 2022).

préalable avec le Saint-Siège, et sont exonérés des impôts ordinaires ou extraordinaires de l'État ou de toute autre entité²⁴⁹.

2. Association avec un ou plusieurs autres États

205. Pour ce cas de figure, on peut se référer à la situation de certains des petits États insulaires en développement :

a) Le cas des Îles Cook et de la Nouvelle-Zélande : la Déclaration conjointe du centenaire des principes régissant la relation entre les deux pays, signée le 11 juin 2001, souligne l'existence de deux États indépendants et souverains, ayant pour citoyenneté commune celle de la Nouvelle-Zélande²⁵⁰. À cet égard, on peut souligner la pratique des Îles Cook en matière de relations internationales, notamment s'agissant de l'élaboration de traités et de l'adhésion à des organisations internationales, telles que l'Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud, dont la Nouvelle-Zélande et les Îles Cook sont toutes les deux membres²⁵¹.

b) Le cas des États fédérés de Micronésie, des Îles Marshall et des Palaos avec les États-Unis d'Amérique : les accords en vigueur ne prévoient pas l'octroi de la citoyenneté américaine ou de la résidence permanente aux habitants de ces États, mais prévoient une coopération américaine favorable à ces territoires et la reconnaissance du droit de leurs ressortissants de s'installer et de travailler aux États-Unis, y compris de servir dans les forces armées américaines.

3. Création de confédérations ou de fédérations

206. S'il faut remonter le cours de l'histoire pour trouver des exemples de confédérations, comme les États-Unis dans les premières années de leur existence jusqu'à l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale de 1787, la Suisse, jusqu'en 1848, et la Confédération germanique entre 1815 et 1867²⁵², ces exemples peuvent tout de même être utiles lorsqu'on examine la situation des petits États insulaires en développement touchés par l'élévation du niveau de la mer. En effet, les confédérations sont établies par des accords entre les États concernés, qui conservent leur souveraineté et y participent sur un pied d'égalité, afin d'atteindre ou de développer certains objectifs communs. De leur côté, la population et le territoire n'ont pas une relation directe ou immédiate avec la confédération, mais avec les États qui la composent.

207. Il est aussi possible de former une fédération ou de rejoindre une fédération préexistante, dotée d'une constitution, à laquelle la souveraineté est dévolue et qui a une relation directe – à l'instar des unités infra-étatiques qui la composent – avec la population et le territoire. Dans les fédérations, le sujet de droit international est l'État

²⁴⁹ Art. 13-16 du Trattato fra la Santa Sede e l'Italia (1929), disponible à l'adresse suivante : <https://www.vaticanstate.va/phocadownload/leggi-decreti/TrattatoSantaSedeItalia.pdf> (consulté le 25 février 2022).

²⁵⁰ Déclaration conjointe du centenaire des principes régissant la relation entre les Îles Cook et la Nouvelle-Zélande (Rarotonga, 11 juin 2001), disponible à l'adresse suivante : <https://www.mfat.govt.nz/assets/Countries-and-Regions/Pacific/Cook-Islands/Cook-Islands-2001-Joint-Centenary-Declaration-signed.pdf> (consulté le 25 février 2022).

²⁵¹ Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud, Participation, Membres de la Commission, disponible à l'adresse suivante <https://www.sprfmo.int/about/participation/> (consulté le 25 février 2022).

²⁵² François Aubert, « The historical development of confederations », dans la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), « The modern concept of confederation », Santorini, 22–25 September 1994, Science and technique of democracy No. 11, document CDL.STD (1994)011, disponible à l'adresse suivante : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(1994\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(1994)011-e) (consulté le 25 février 2022).

fédéral, bien que, comme le précise le projet d'articles sur le droit des traités adopté par la Commission en 1966,

Les États membres d'une union fédérale peuvent avoir une capacité de conclure des traités si cette capacité est admise par la constitution fédérale et dans les limites indiquées dans ladite constitution²⁵³.

208. Un détail pertinent à éventuellement prendre en compte lorsque l'on examine l'opportunité de former une fédération ou de rejoindre une fédération préexistante : dans certains cas, les unités constitutives de la fédération sont reconnues comme ayant la capacité d'accomplir certains actes de caractère international.

Allemagne

209. Autre expérience particulièrement intéressante : les « droits réservés » (« Reservatrechte ») dont a été doté le Royaume de Bavière sous l'Empire allemand (1871-1918) en ce qui concerne, par exemple, la capacité d'exercer le droit de légation et celui de conclure des traités²⁵⁴.

210. Dans l'actuelle République fédérale d'Allemagne, d'après l'article 32 (1) de la Loi fondamentale, il revient au Gouvernement fédéral d'entretenir des relations avec les États étrangers. Toutefois, il convient de souligner que, d'après les autres paragraphes du même article, les Länder ont la capacité de conclure des accords internationaux, avec le consentement du Gouvernement fédéral, dans les domaines relevant de leur compétence législative, et qu'il existe des mécanismes de coordination entre le Gouvernement fédéral et les Länder s'agissant des questions de politique étrangère intéressant ou impliquant ces derniers²⁵⁵.

211. On peut trouver un exemple de cette pratique dans le traité sur les aspects culturels conclu entre la République française et les Länder de Bade-Wurtemberg, de l'État libre de Bavière, de Berlin, de la Ville libre hanséatique de Brême, de la Ville libre hanséatique de Hambourg, de la Hesse, de la Basse-Hesse, de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, de la Rhénanie-Palatinat, de la Sarre et du Schleswig-Holstein, signé à Berlin le 2 octobre 1990 et entré en vigueur le 11 juillet 1992²⁵⁶.

Suisse

212. Si la Constitution fédérale prévoit expressément à l'article 54 que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération, les articles 55 et 56 traitent respectivement de la participation des cantons aux décisions de politique extérieure et des relations des cantons avec l'étranger²⁵⁷.

²⁵³ Par. 2 de l'article 5 du projet d'articles sur le droit des traités, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, document A/6309/Rev.1, partie II, par. 38, p. 193.

²⁵⁴ B. Poloni, « La Bavière et l'empire », in G. Krebs et G. Gérard Schneilin (dir.), *La naissance du Reich*, Paris, Presses Sorbonne Nouvelle, 1995, p. 60 à 74.

²⁵⁵ Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne dans la version révisée publiée au Journal officiel fédéral, partie III, numéro de classification 100-1, modifiée en dernier lieu par l'article premier de la loi du 29 septembre 2020 (Journal officiel fédéral I, p. 2048), disponible en anglais à l'adresse suivante : https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0019 (consulté le 25 février 2022).

²⁵⁶ Traité sur la chaîne culturelle européenne (avec déclaration) (Berlin, 2 octobre 1990), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1705, n° 29477, p. 9.

²⁵⁷ Art. 54-56 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (état au 7 mars 2021), disponible à l'adresse suivante : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr> (consulté le 25 février 2022).

Belgique

213. L'organisation fédérale de l'État consacre les droits des régions et des communautés linguistiques. Cela pose, par exemple, la question de la capacité de la Région wallonne à disposer d'une délégation en France et à conclure des accords avec la France. Citons par exemple l'Accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et la Région wallonne de Belgique, signé à Bruxelles le 10 mai 2004 et en vigueur depuis le 1^{er} février 2006²⁵⁸, et l'Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Région wallonne du Royaume de Belgique sur l'accueil des personnes handicapées, signé à Neufvilles (Belgique) le 21 décembre 2011 et en vigueur depuis le 1^{er} mars 2014²⁵⁹.

Canada

214. Selon la pratique canadienne, il est possible que des accords soient conclus entre les provinces et d'autres États sur des questions relevant de la compétence des provinces. On peut citer à titre d'exemple l'Entente de coopération en matière d'adoption internationale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République du Pérou signée en 2002 entre le Gouvernement du Pérou et le gouvernement du Québec pour permettre aux résidents de cette province canadienne d'adopter des enfants au Pérou²⁶⁰.

Ex-Union soviétique

215. Dans le cadre de ses constitutions successives, l'Union des républiques socialistes soviétiques avait doté ses républiques constitutives de la capacité d'accomplir des actes de caractère international et il convient de rappeler les exemples des républiques soviétiques d'Ukraine et de Biélorussie de l'époque, qui avaient adhéré à l'Organisation des Nations Unies et obtenu le statut de parties à des traités multilatéraux²⁶¹.

4. Unification avec un autre État, y compris la possibilité d'une fusion

216. Dans le cas d'une fusion, l'État insulaire touché par le phénomène de l'élévation du niveau de la mer serait absorbé par un autre État. La population du premier État serait intégrée à la population du second, dont elle obtiendrait également la nationalité. Toutefois, un certain degré d'autonomie en faveur des anciens ressortissants de l'État insulaire concerné pourrait être accordé au préalable afin de préserver leur identité culturelle et collective.

²⁵⁸ Décret n° 2009-281 du 11 mars 2009 portant publication de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et la région wallonne de Belgique, signé à Bruxelles le 10 mai 2004, publié au *Journal officiel de la République française*, 14 mars 2009, disponible à l'adresse suivante :

https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=A3wJUVkMYZxmy8At3EmqcEY0JMRNZGyV DFK_N-r7shY= (consulté le 25 février 2022).

²⁵⁹ Décret n° 2014-316 du 10 mars 2014 portant publication de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la région wallonne du Royaume de Belgique sur l'accueil des personnes handicapées, signé à Neufvilles le 21 décembre 2011, publié au *Journal officiel de la République française*, 12 mars 2014, disponible à l'adresse suivante :

<https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=OCqQBWszkTNkfQ5XVejd-vCwQ8RhV7Mt8a-smbCOZxc=>.

²⁶⁰ Entente de coopération en matière d'adoption internationale entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République du Pérou (6 mai 2002), disponible à l'adresse suivante :

<http://www.mrif.gouv.qc.ca/Document/Engagements/2002-07.pdf> (consulté le 25 février 2022).

²⁶¹ Rosalyn Cohen, « The concept of statehood in United Nations practice », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 109, n° 8 (juin 1961), p. 1131 et 1132.

5. Systèmes hybrides potentiels : exemples issus de la pratique et pistes envisageables

Formule de « co-souveraineté »

217. Outre le cas précité de l'Île des Faisans, également connue sous le nom d'Île de la Conférence, située entre l'Espagne et la France, il convient de mentionner que l'option de « co-souveraineté » avait fait l'objet de négociations entre l'Argentine et le Royaume-Uni au sujet des Îles Falkland (Malvinas) avant la guerre de 1982, et après l'invasion argentine de cette année-là, lorsque le Secrétaire d'État américain de l'époque, Alexander Haig, faisait office de médiateur²⁶².

218. D'autre part, l'option de « co-souveraineté » a également fait l'objet de négociations entre l'Espagne et le Royaume-Uni au sujet de Gibraltar en 2001 et 2002. Plus récemment, le 4 octobre 2016, le Représentant permanent de l'Espagne auprès de l'Organisation des Nations Unies a présenté une proposition par laquelle le Royaume-Uni était officiellement invité à entamer des négociations pour convenir d'un régime de souveraineté partagée sur Gibraltar fondé sur la reconnaissance d'une autonomie aussi large que possible, conforme à l'ordre constitutionnel espagnol, et prévoyant un statut avantageux pour les Gibraltariens et Gibraltariennes qui pourrait inclure la double nationalité²⁶³.

Cas de la Bosnie-Herzégovine

219. En Bosnie-Herzégovine, conformément à la Constitution résultant de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine de 1995, il existe deux entités étatiques – la Republika Srpska et la Fédération de Bosnie-Herzégovine – dont les habitants sont citoyens de chaque entité et de la Fédération dans son ensemble²⁶⁴.

Cas des Îles Féroé

220. Les Îles Féroé sont dotées d'un très haut degré d'autonomie au sein du Royaume du Danemark et prennent part aux relations internationales par la conclusion de traités²⁶⁵ (par exemple de nature commerciale avec l'Union européenne, ainsi qu'avec l'Islande, la Norvège et la Suisse) et sont membres d'organisations internationales,

²⁶² Ana Laura Bochicchio, « Cold War and American Intervention in Malvinas (1982) », *Quinto Sol*, vol. 25, n° 1 (janvier- avril 2021) ; John O'Sullivan, « How the U.S. Almost Betrayed Britain », *The Wall Street Journal*, 2 avril 2012, disponible à l'adresse suivante : <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303816504577313852502105454> (consulté le 25 février 2022) ; et Juan González Yuste, « Buenos Aires rechaza una administración tripartita », *El País*, 13 avril 1982, disponible à l'adresse suivante : https://elpais.com/diario/1982/04/14/internacional/387583201_850215.html (consulté le 25 février 2022). La souveraineté sur les îles Falkland (Malvinas) fait l'objet d'un différend entre le Gouvernement de l'Argentine et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Voir *ST/CS/SER.A/4*, en date du 3 août 1999.

²⁶³ Espagne (http://www.spainun.org/wp-content/uploads/2016/10/Intervenci%C3%B3n-Espa%C3%B1a-Item-58-71AG-versi%C3%B3n-compilada-ESP.ING_.pdf ; *A/C.4/71/SR.3*, par. 3 et 4).

²⁶⁴ Lettre datée du 29 novembre 1995, adressée au Secrétaire général par la Représentante permanente des États-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies, à laquelle est joint l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine (*A/50/79C-S/1995/999*), 30 novembre 1995.

²⁶⁵ Loi n° 80 du 14 mai 2005 sur la conclusion d'accords de droit international par le Gouvernement des Îles Féroé, disponible à l'adresse suivante : <https://www.government.fo/en/foreign-relations/constitutional-status/the-foreign-policy-act/> (consulté le 25 février 2022).

notamment des organisations de gestion de la pêche telles que l'Organisation régionale de gestion de la pêche du Pacifique Sud²⁶⁶.

Régions administratives spéciales de Hong Kong et Macao (Chine)

221. Les régions administratives spéciales de Hong Kong et de Macao (République populaire de Chine) sont des territoires douaniers spécifiques et, à ce titre, elles sont membres de l'Organisation mondiale du commerce et concluent des traités en matière de commerce et d'investissement²⁶⁷. Elles ont également conservé les systèmes juridiques et l'organisation judiciaire qui existaient avant la rétrocession à la République populaire de Chine ainsi qu'un certain nombre de droits reconnus à leurs habitants. De même, outre le chinois, l'anglais reste une langue officielle à Hong Kong et le portugais une langue officielle à Macao²⁶⁸.

Cas de figure liés à la citoyenneté

222. Un cas de figure consiste à conserver la citoyenneté de chaque entité constitutive de l'État aux côtés d'une autre citoyenneté commune à l'ensemble de l'État, comme c'est le cas en Bosnie-Herzégovine, ou pour ce qui est de la « citoyenneté de l'Union européenne », à laquelle on accède dans la mesure où l'on détient la nationalité de l'un des États membres. Cette citoyenneté permet, par exemple, aux ressortissants d'un État membre de l'Union européenne d'avoir accès à l'assistance consulaire d'un autre État de l'Union dans un État tiers si l'État de nationalité ne dispose pas de sa propre représentation dans cet État²⁶⁹.

223. Les différentes catégories de citoyenneté prévues par la loi sur la nationalité britannique (distinctes de la catégorie « British citizen ») ne donnent pas en soi le droit de vivre et de travailler au Royaume-Uni, mais donnent le droit de détenir un passeport britannique et de bénéficier de l'assistance consulaire et de la protection diplomatique du Royaume-Uni à l'étranger. À cet égard, il convient de rappeler le cas des descendants d'Asiatiques installés en Ouganda pendant la colonisation britannique, dont la plupart étaient d'origine indienne et se livraient essentiellement

²⁶⁶ Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud, Participation, Membres de la Commission, disponible à l'adresse suivante <https://www.sprfmo.int/about/participation/> (consulté le 25 février 2022).

²⁶⁷ Organisation mondiale du commerce, Membres et observateurs, disponible à l'adresse suivante : https://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/org6_f.htm Les accords de libre-échange et les accords internationaux d'investissement conclus par Hong Kong (Chine) et Macao (Chine) peuvent être consultés sur le site Web suivant : <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/by-economy> (consulté le 25 février 2022).

²⁶⁸ Constitution de la République populaire de Chine, adoptée lors de la cinquième session de la cinquième Assemblée populaire nationale et promulguée par l'annonce de l'Assemblée populaire nationale le 4 décembre 1982, disponible à l'adresse suivante : <https://www.basiclaw.gov.hk/en/constitution/introduction.html> (consulté le 25 février 2022) ; Loi fondamentale de la région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine, adoptée lors de la troisième session de la septième Assemblée populaire nationale le 4 avril 1990, disponible à l'adresse suivante : <https://www.basiclaw.gov.hk/en/basiclaw/basiclaw.html> (consulté le 25 février 2022).

²⁶⁹ Version consolidée du Traité sur l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne* ; Version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne* ; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne* (2016/C 202/02), disponible à l'adresse suivante : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES> (consulté le 25 février 2022) ; et Directive (UE) 2015/637 du Conseil du 20 avril 2015 établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers et abrogeant la décision 95/553/CE, *Journal officiel de l'Union européenne* 24.4.2015, disponible à l'adresse suivante : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0637&from=ES> (consulté le 25 février 2022).

aux activités commerciales et aux affaires, et qui ont dû quitter le pays sur décision du dictateur Idi Amin en août 1972. Dans ces circonstances et dans la mesure où ces personnes détenaient des passeports britanniques, le Royaume-Uni leur a fourni une assistance. Environ 30 000 d'entre elles se sont installées au Royaume-Uni, tandis que les personnes restantes ont été accueillies dans d'autres pays du Commonwealth comme l'Australie et le Canada ainsi qu'aux États-Unis²⁷⁰.

224. Autre cas de figure : l'octroi de la nationalité à certaines catégories de personnes qui entretiennent un lien historique avec un État, comme ce fut le cas pour les Juifs sépharades en Espagne par le décret royal de 1924 et la loi 12/2015 du 24 juin 2015 sur l'octroi de la nationalité espagnole aux sépharades d'origine espagnole. On peut en outre rappeler le cas de passeports de protection délivrés aux Juifs de Budapest par l'Espagne et la Suède au cours des dernières années de la Seconde Guerre mondiale²⁷¹.

Cas de figure relatifs au droit des peuples à l'autodétermination

225. Il convient de mentionner le droit à l'autodétermination des peuples autochtones, entendu au sens de la capacité à s'organiser et à gérer les affaires internes et locales, conformément à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones de 2007²⁷² et à la Déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones de 2016²⁷³, ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme²⁷⁴. À cet égard, il est intéressant de mentionner les expériences telles que celles des Maoris en Nouvelle-Zélande et dans les Îles Cook, pour lesquelles le Traité de Waitangi de 1840²⁷⁵ constitue un précédent intéressant ; des Sâmes dans

²⁷⁰ Chibuike Uche, « The British Government, Idi Amin and the expulsion of British Asians from Uganda », *Interventions – International Journal of Postcolonial Studies*, vol. 19-6, publié en ligne le 15 mai 2017, à l'adresse suivante : <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1369801X.2017.1294099?journalCode=rlij20> (consulté le 25 février 2022) ; et Becky Taylor, « Good Citizens ? Ugandan Asians, Volunteers and 'Race' Relations in 1970s Britain », *History Workshop Journal*, vol. 85, 19 juin 2018, p. 120 à 141, disponible à l'adresse suivante <https://academic.oup.com/hwj/article/doi/10.1093/hwj/dbx055/4818096> (consulté le 25 février 2022).

²⁷¹ Alejandro González-Varas Ibáñez, « La adquisición de la ciudadanía española por parte de los judíos sefardíes tras la aprobación de la Ley 12/2015 », *Revista Latinoamericana de Derecho y Religión*, vol. 2, n° 2 (2016) ; Ministère espagnol des affaires étrangères et de la coopération, « Más allá del deber: La respuesta humanitaria del Servicio Exterior frente al Holocausto » (2014) ; et Ministère espagnol des affaires étrangères et de la coopération et Casa Sefarad-Israel, « Visados para la libertad (Visas for freedom): Diplomáticos españoles ante el Holocausto » (2008), disponible à l'adresse suivante : https://cdn.bush41.org/exhibits/catalogo_visadosDic08.pdf (consulté le 25 février 2022).

²⁷² Résolution 61/295 de l'Assemblée générale du 13 septembre 2007, annexe.

²⁷³ 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/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf> (consulté le 25 février 2022).

²⁷⁴ Voir, par exemple, Cour interaméricaine des droits de l'homme, Affaire *Peuple Saramaka c. Suriname*, arrêt du 28 novembre 2007 (Exceptions préliminaires, fond, réparations et frais et dépens), par. 93.

²⁷⁵ Traité de Waitangi (Waitangi, 6 février 1840), disponible à l'adresse suivante : <https://nzhistory.govt.nz/politics/treaty/read-the-treaty/english-text> (consulté le 25 février 2022).

les pays nordiques (Finlande, Norvège et Suède)²⁷⁶ ; du peuple kanak en Nouvelle-Calédonie, dans le contexte des relations de ce territoire avec la France²⁷⁷.

226. À cet égard, lorsqu'on examine la situation des petits États insulaires en développement dont le territoire terrestre pourrait être entièrement recouvert par la mer ou devenir inhabitable, il est essentiel de préserver le droit à l'autodétermination de leurs populations, qui peut se manifester par la continuité du statut d'État ou l'adoption d'autres formules selon lesquelles les populations concernées participent à la prise des décisions qui peuvent affecter leur avenir, et par lesquelles leurs droits, y compris leur identité, sont préservés.

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

I. Considérations préliminaires

A. Une menace de taille

227. L'élévation du niveau de la mer représente une menace grave pour les petites îles et les zones côtières de faible élévation du monde entier. Du point de vue de ses incidences physiques, l'élévation du niveau de la mer expose notamment les populations côtières à la perte de terres en raison du risque exacerbé d'érosion destructrice, d'inondation et de submersion des zones humides auquel sont confrontés les zones côtières présentant un relief très bas. L'augmentation des inondations entraînera des conséquences particulièrement néfastes pour les infrastructures, les établissements humains et les terres agricoles situés sur le littoral ou à proximité. L'élévation du niveau de la mer favorise également l'intrusion d'eau salée dans les estuaires et les aquifères des rivières, ce qui exerce une pression sur l'approvisionnement en ressources d'eau douce et réduit la résistance du sol²⁷⁸. Des études menées sur les niveaux extrêmes de la mer dans le monde entier ont également montré que l'élévation du niveau de la mer s'accompagne d'une augmentation de la fréquence des phénomènes extrêmes provoqués par des conditions météorologiques violentes tels que les cyclones tropicaux et les tempêtes des latitudes moyennes, qui aggravent encore ces changements physiques²⁷⁹.

²⁷⁶ A/HRC/EMRIP/2021/2.

²⁷⁷ Loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998, publiée au *Journal officiel de la République française*, disponible à l'adresse suivante : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000687687/> (consulté le 25 février 2022) ; Loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, publiée au *Journal officiel de la République française*, disponible à l'adresse suivante : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000393606/#:~:text=La%20Nouvelle%2DCal%C3%A9donie%20d%C3%A9terminer%20librement,d%C3%A9cider%20de%20modifier%20son%20nom> (consulté le 25 février 2022).

²⁷⁸ Nobuo Mimura, « Sea-level rise caused by climate change and its implications for society », *Proceedings of the Japan Academy, Series B: Physical and Biological Sciences*, vol. 89, n° 7 (25 juillet 2013), p. 281 à 301, et p. 291 à 295.

²⁷⁹ Antarctic Climate and Ecosystems Cooperative Research Centre, « Position analysis: climate change, sea-level rise and extreme events – impacts and adaptation issues » (Hobart, 2008), p. 12.

B. Un phénomène aux dimensions et à l'intensité multiples, susceptible d'affecter l'exercice des droits de l'homme

228. L'élévation du niveau de la mer n'étant pas uniforme dans le temps et l'espace²⁸⁰, la nature et l'intensité de son incidence physique varieront d'une région à l'autre et d'une localité à l'autre²⁸¹, en fonction, notamment, du terrain, des conditions climatiques, du niveau de richesse, des conditions économiques, des infrastructures et des institutions politiques²⁸². Pourtant, l'élévation du niveau de la mer combinée à la fréquence et à l'intensité des phénomènes extrêmes a des conséquences socio-économiques, environnementales et culturelles potentiellement importantes sur les vies humaines et les conditions de vie dans les zones côtières et les zones présentant un relief très bas. Tous les aspects de la vie humaine sont menacés, notamment la mortalité, les moyens de subsistance et l'industrie, la sécurité alimentaire et hydrique, la santé et le bien-être, le logement, les terres et autres biens, les infrastructures et les services essentiels, ainsi que le patrimoine culturel²⁸³. Par conséquent, bien que l'élévation du niveau de la mer ne constitue pas en soi une violation des droits de l'homme, elle peut compromettre l'exercice de ces droits²⁸⁴, en particulier ceux des personnes et des groupes déjà vulnérables, notamment les femmes, les enfants, les personnes âgées, les groupes autochtones et les autres communautés traditionnelles.

229. Dans les communautés résilientes, il est possible de surmonter grâce à des stratégies d'atténuation et d'adaptation les incidences physiques de l'élévation du niveau de la mer et des phénomènes extrêmes associés qui ne vont pas jusqu'à la submersion totale²⁸⁵. Toutefois, dans les cas les plus graves, lorsque l'habitabilité des zones côtières et des zones présentant un relief très bas est menacée et que les mesures d'adaptation et d'atténuation s'avèrent inadéquates, ces perturbations peuvent avoir de graves répercussions sur la vie des locaux, qui n'auront peut-être d'autre choix que de se déplacer ou d'émigrer.

C. Un phénomène dont l'impact peut entraîner d'importants déplacements de population internes ou transfrontaliers

230. Il est difficile d'estimer l'ampleur de ces déplacements ou migrations, car les impacts de l'élévation du niveau de la mer s'entrecroisent avec les effets d'autres facteurs économiques, sociaux et politiques qui contraignent les populations à quitter leur foyer²⁸⁶. Au cours de la dernière décennie, 83 % de toutes les catastrophes déclenchées par des risques naturels ont été causées par des phénomènes

²⁸⁰ Benjamin Horton *et al.*, « Mapping sea-level change in time, space and probability », *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 43 (2018), p. 481 à 521.

²⁸¹ McAdam *et al.*, *International Law and Sea-Level Rise* (voir *supra* note 134), p. 2.

²⁸² Sujatha Byravan et Sudhir Chella Rajan, « The ethical implications of sea-level rise due to climate change », *Ethics and International Affairs*, vol. 24, n° 3 (automne 2010), p. 239 à 260, à la p. 240.

²⁸³ McAdam *et al.*, *International Law and Sea-Level Rise* (voir *supra* note 134), p. 4.

²⁸⁴ Siobhán McInerney-Lankford, « Human rights and climate change: reflections on international legal issues and potential policy relevance », dans Gerrard et Wannier (dir.), *Threatened Island Nations* (voir *supra* note 158), p. 195 à 242.

²⁸⁵ Anthony Oliver-Smith, *Sea Level Rise and the Vulnerability of Coastal Peoples: Responding to the Local Challenges of Global Climate Change in the 21st Century* (Bonn, Institut pour l'environnement et la sécurité humaine de l'Université des Nations Unies (UNU-EHS), 2009), p. 28.

²⁸⁶ Gregory E. Wannier et Michael B. Gerrard, « Overview » in Gerrard et Wannier (dir.), *Threatened Island Nations* (voir *supra* note 158), p. 5.

météorologiques et climatiques extrêmes²⁸⁷. Selon l'Observatoire des situations de déplacement interne, les catastrophes météorologiques ont provoqué le déplacement interne de 23,9 millions de personnes rien que pour 2019²⁸⁸. Il ressort d'autres estimations que 146 millions de personnes risquent de devoir évacuer leur logement au cours du siècle prochain en raison des effets néfastes des changements climatiques, notamment l'élévation du niveau de la mer²⁸⁹.

231. La plupart des réinstallations ou déplacements non librement consentis dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer seront internes et non transfrontaliers. Toutefois, en l'absence d'interventions opportunes et proactives, les déplacements vers d'autres États deviendront peut-être inéluctables²⁹⁰. Dans l'un ou l'autre de ces cas de figure, compte tenu de son caractère, en principe, irréversible, l'élévation du niveau de la mer présente plus de risques de provoquer des déplacements de population à long terme ou permanents que toute autre forme de migration humaine induite par l'environnement²⁹¹.

232. Dans la mesure où l'élévation du niveau de la mer provoque l'inondation partielle ou totale du territoire d'un État, y compris des petits États insulaires et des États côtiers de faible altitude, les populations de ces zones, souvent densément peuplées, sont donc affectées. L'élévation du niveau de la mer compromet l'habitabilité de ces zones, poussant un nombre potentiellement élevé de personnes à se déplacer, mais affectant également celles qui pourraient rester.

233. L'une des questions essentielles est donc celle de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, qu'elles soient déplacées ou qu'elles migrent, ou qu'elles soient en mesure de rester grâce aux mesures d'atténuation et d'adaptation, mais qu'elles restent tout de même vulnérables à l'impact de l'élévation du niveau de la mer.

D. Absence d'un cadre juridique spécifique et d'un statut juridique distinct pour les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer

234. À ce jour, il n'existe aucun instrument juridique international contraignant qui prévoit expressément des dispositions relatives aux mouvements transfrontaliers liés aux changements climatiques et à la protection des personnes qui sont affectées ou qui se déplacent en raison des effets néfastes des changements climatiques, tels que l'élévation du niveau de la mer. À l'heure actuelle, le droit international n'accorde pas de statut juridique distinct aux personnes touchées par les effets néfastes des changements climatiques, notamment l'élévation du niveau de la mer.

235. Toutefois, en raison de la situation particulière à laquelle les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer peuvent faire face, du fait de la nature même de ce phénomène, elles peuvent avoir des besoins spécifiques auxquels il faudrait

²⁸⁷ Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Rapport sur les catastrophes dans le monde 2020 : contre marées et chaleurs : s'attaquer ensemble aux conséquences humanitaires de la crise climatique (Genève, 2020),

²⁸⁸ Observatoire des situations de déplacement interne, *Rapport mondial sur le déplacement interne de 2020* (Genève, 2020).

²⁸⁹ Etienne Piguet, « Climate change and forced migration », *New Issues in Refugee Research*, Research Paper No. 153 (Genève, UNHCR, 2008) ; David Anthoff *et al.*, « Global and regional exposure to large rises in sea-level: a sensitivity analysis » Working Paper No. 96 (Norwich, Tyndall Centre for Climate Change Research, 2006).

²⁹⁰ McAdam *et al.*, *International Law and Sea-Level Rise* (voir *supra* note 134), p. 23.

²⁹¹ Byravan et Chella Rajan, « The ethical implications of sea-level rise due to climate change » (voir *supra* note 282), p. 240.

répondre. L'impact de l'élévation du niveau de la mer sur les personnes touchées soulève donc la question de savoir comment ces personnes devraient être protégées et quels cadres juridiques existants sont potentiellement applicables à cette situation (*lex lata*), et si les cadres juridiques existants sont suffisamment complets, cohérents ou spécifiques, quelles sont leurs limites et si des ajustements seraient justifiés (*lex ferenda*).

E. Protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer : la double approche fondée sur les droits et les besoins issue du projet d'articles de 2016 sur la protection des personnes en cas de catastrophe

236. Aux fins du présent sous-thème, 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 international. Comme l'a indiqué le Rapporteur spécial, Eduardo Valencia-Ospina, dans le rapport préliminaire de la Commission sur le sujet « La protection des personnes en cas de catastrophe » : « [L]'intitulé [du sujet] ... signifie aussi que la matière est envisagée du point de vue particulier de la victime de la catastrophe et qu'il convient de l'aborder selon une approche fondée sur les droits de celle-ci. Par essence, une telle approche consiste à déterminer une norme de traitement spécifique à laquelle l'individu, la victime d'une catastrophe, *in casu*, a droit. Pour paraphraser le Secrétaire général, l'approche fondée sur les droits prend en considération non seulement les besoins humains mais aussi l'obligation de la société de respecter les droits inaliénables de la personne humaine. Elle permet aux individus de demander justice en tant que droit et non pas comme acte de charité, et confère aux collectivités une base morale à partir de laquelle elles peuvent demander une assistance internationale, si nécessaire²⁹².

237. Dans les travaux ultérieurs du Rapporteur spécial sur la protection des personnes en cas de catastrophe et les résultats des travaux de la Commission sur le sujet, une approche fondée sur les besoins a également été adoptée, sur la base des obligations existantes en matière de droits de l'homme. Comme l'a déclaré le Rapporteur spécial dans le deuxième rapport : « Plus qu'un énoncé normatif prétendant à l'exclusivité, l'approche fondée sur les droits est un point de départ utile qui implique, cela est très important, une terminologie également fondée sur les droits et elle doit être complétée par d'autres conceptions du sujet que l'on veut comprendre. [La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge] a déclaré qu'une approche fondée sur les droits pouvait être complétée par une prise en considération de la pertinence des besoins dans le cadre de la protection des personnes en cas de catastrophe. Le Rapporteur spécial pense qu'un tel exercice peut être utilement entrepris dans ce contexte. Il n'y a pas d'opposition marquée en la matière entre approche fondée sur les besoins et approche fondée sur les droits. Bien au contraire, toute approche holistique raisonnable du sujet exige qu'on tienne compte à la fois des droits et des besoins, le cas échéant sous l'angle de la complémentarité entre les uns et les autres. »²⁹³

238. Ce compromis entre l'approche fondée sur les droits et l'approche fondée sur les besoins a abouti au projet d'article 2, qui se lit comme suit : « L'objet du présent projet d'articles est de faciliter une réponse aux catastrophes et une réduction des

²⁹² A/CN.4/598, par. 12.

²⁹³ A/CN.4/615 et Corr.1, par. 17.

risques de catastrophes qui soient adéquates et efficaces, de manière à répondre aux besoins essentiels des personnes concernées, dans le plein respect de leurs droits. »²⁹⁴

239. Il semble justifié de suivre une approche analogue 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 considérées comme complémentaires : 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.

II. Recensement des cadres juridiques existants éventuellement applicables à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer

240. La présente section est consacrée au recensement des cadres juridiques existants éventuellement applicables à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. Les cadres juridiques pertinents sont abordés selon les catégories suivantes : droit international des droits de l'homme, droit international humanitaire, droit international relatif aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, droit international relatif aux migrants, droit international relatif aux catastrophes et droit international relatif aux changements climatiques.

241. Le droit international des droits de l'homme, tant au niveau international que régional, est l'un des éléments présentant un intérêt pour la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, car les effets néfastes de cette dernière peuvent affecter l'exercice de plusieurs droits de l'homme. L'analyse porte essentiellement sur le droit international des droits de l'homme, mais fait également référence aux systèmes de protection régionaux, le cas échéant.

242. Il y a lieu d'analyser brièvement le droit international humanitaire dans la mesure où il pourrait y avoir un lien entre les effets néfastes des changements climatiques, tels que l'élévation du niveau de la mer, et les conflits, tant en ce qui concerne les causes profondes des conflits armés que l'impact des changements climatiques sur la vulnérabilité des victimes civiles des conflits armés.

243. Étant donné que l'élévation du niveau de la mer pourrait entraîner des déplacements de personnes, dans leur propre pays ou à l'étranger, il est opportun d'envisager leur protection du point de vue des régimes juridiques internationaux et régionaux relatifs aux réfugiés, aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et aux migrants.

244. Étant donné que l'élévation du niveau de la mer a également été qualifiée de catastrophe et qu'elle constitue un effet néfaste des changements climatiques, on pourrait trouver des dispositions pertinentes dans les régimes juridiques internationaux et régionaux concernant la protection des personnes en cas de catastrophe et le droit international relatif aux changements climatiques.

245. L'exercice de recensement se veut descriptif plutôt que normatif, et se fonde sur la *lex lata* potentiellement applicable, en tenant compte du fait que, dans de nombreux cas, les instruments existants ont un caractère non contraignant. Les instruments internationaux et régionaux sont pris en compte, le cas échéant.

²⁹⁴ Projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, et commentaires y relatifs, *Annuaire de la Commission du droit international*, 2016, vol. II (deuxième partie), par. 48 et 49.

A. Droit international des droits de l'homme

246. Il est désormais généralement admis que les changements climatiques peuvent compromettre l'exercice des droits de l'homme, même si le régime juridique international ou régional de ces droits ne prévoit pas de protection particulière contre les effets néfastes de ces changements, y compris l'élévation du niveau de la mer.

247. Dans plusieurs de ses résolutions²⁹⁵, le Conseil des droits de l'homme a reconnu que les effets néfastes des changements climatiques avaient une série d'incidences, directes et indirectes, sur l'exercice effectif des droits de l'homme. Ces effets ont également été signalés par 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 durable²⁹⁶ et d'autres titulaires de mandat relevant des procédures spéciales²⁹⁷. La création récente par le Conseil d'un poste de rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des changements climatiques²⁹⁸ et la reconnaissance par le Conseil du droit à un environnement propre, sain et durable²⁹⁹ mettent davantage encore en évidence le lien qui existe entre les effets néfastes des changements climatiques et l'exercice des droits considérés.

248. L'Accord de Paris, conclu le 12 décembre 2015³⁰⁰, est le premier accord international portant sur la question des changements climatiques dans lequel les droits de l'homme sont mentionnés. Ainsi, il est dit dans le préambule que « les changements climatiques sont un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière » et que les États, lorsqu'ils « prennent des mesures face à ces changements, [...] devraient respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits de l'Homme, le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérable et le droit au développement, ainsi que l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations ».

249. Bien que l'élévation du niveau de la mer ne constitue pas en soi une violation des droits de l'homme, elle peut compromettre l'exercice de droits de l'homme protégés par des conventions internationales ou régionales³⁰¹, en particulier ceux des personnes et des groupes déjà vulnérables. Elle peut également accroître la vulnérabilité future, des populations aujourd'hui en relative sécurité pouvant devenir de plus en plus vulnérables avec le temps.

²⁹⁵ Résolutions 10/4, du 25 mars 2009, 18/22, du 30 septembre 2011, 26/27, du 27 juin 2014, 29/15, du 2 juillet 2015, 32/33, du 1^{er} juillet 2016, 35/20, du 22 juin 2017, 38/4, du 5 juillet 2018, 41/21, du 12 juillet 2019, 44/7, du 16 juillet 2020 et 47/24, du 14 juillet 2021 du Conseil des droits de l'homme.

²⁹⁶ Voir <https://www.ohchr.org/fr/special-procedures/sr-environment>.

²⁹⁷ Voir *infra*, par. 369 à 370 et 391 à 394.

²⁹⁸ Voir résolution 48/14 du Conseil des droits de l'homme, en date du 8 octobre 2021.

²⁹⁹ Voir résolution 48/13 du Conseil des droits de l'homme, en date du 8 octobre 2021.

³⁰⁰ Nations Unies, *Recueil des Traités*, n° I-54113, onzième alinéa du préambule. Disponible à l'adresse suivante : <https://treaties.un.org>.

³⁰¹ Voir, en particulier, Déclaration universelle des droits de l'homme ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (New York, 19 décembre 1966), *ibid.*, vol. 999, n° 14531, p. 3 ; 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 ; Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Nairobi, 27 juin 1981), *ibid.*, vol. 1520, n° 26363, p. 217 ; Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) (Rome, 4 novembre 1950), *ibid.*, vol. 213, n° 2889, p. 221.

250. Les conséquences de l'élévation du niveau de la mer font peser des risques sur de nombreux aspects de la vie humaine, notamment la mortalité, la sécurité alimentaire et hydrique, la santé, le logement, les terres et autres biens, les moyens de subsistance et le patrimoine culturel. De tels effets doivent être pris en considération non seulement dans l'action visant les changements climatiques, telles que les mesures d'atténuation et d'adaptation, mais aussi en ce qui concerne les personnes touchées, qui peuvent devoir être réinstallées ou déplacées à l'intérieur ou à l'extérieur de leur pays.

251. Parmi les droits de l'homme sur lesquels l'élévation du niveau de la mer risque de peser le plus figurent les droits à la vie, à la propriété, à la nourriture et à l'eau, à la santé, à un logement suffisant et à une identité culturelle³⁰², que les États ont l'obligation de respecter à l'égard des personnes relevant de leur juridiction. Les phénomènes à évolution lente tels que l'élévation du niveau de la mer peuvent avoir des répercussions non seulement sur ces droits humains fondamentaux, mais aussi sur les droits à la participation et à l'information des personnes qui pourraient être touchées.

252. À titre d'exemple et sans préjudice d'une analyse au cas par cas des situations en question, on trouvera ci-après une description non exhaustive des effets potentiels de l'élévation du niveau de la mer sur la dignité et les droits de l'homme des personnes touchées :

a) **Le droit à la vie**³⁰³. Les effets néfastes des changements climatiques, notamment l'élévation du niveau de la mer, peuvent menacer tant directement qu'indirectement la vie humaine. La mortalité est une des conséquences des phénomènes extrêmes liés au climat. Dans les zones côtières de faible élévation et les petits États insulaires en développement et autres petites îles, le risque de mort est élevé en raison des ondes de tempête, des inondations côtières et de l'élévation du niveau de la mer. Dans le pire des cas, si un pays entier est menacé de disparaître sous les eaux, les conditions de vie dans ce pays peuvent devenir incompatibles avec le droit de vivre dans la dignité avant même que la catastrophe se produise ;

b) **L'interdiction des traitements cruels, inhumains ou dégradants**³⁰⁴. Même si le droit à la vie n'est pas directement menacé, les effets néfastes des changements climatiques tels que l'élévation du niveau de la mer peuvent faire courir le risque de subir des traitements cruels, inhumains ou dégradants dans les territoires où de tels traitements sont infligés car les populations sont privées de l'exercice effectif de plusieurs droits de l'homme (les droits économiques, sociaux et culturels mentionnés ci-après) qui sont essentiels à un niveau de vie suffisant et à une vie dans la dignité. La présence de ces effets dans les États d'accueil, qui peut entraîner la violation de l'interdiction des traitements en question, peut obliger les États d'origine à appliquer le principe de non-refoulement ;

³⁰² Voir [A/HRC/10/61](#).

³⁰³ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 3 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 6 ; Convention européenne des droits de l'homme, art. 2 ; Convention américaine relative aux droits de l'homme, art. 4 ; Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 4. Voir aussi Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36 (2018) ([CCPR/C/GC/36](#)).

³⁰⁴ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 5 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 7 ; Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (New York, 10 décembre 1984), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1465, n° 24841, p. 85, art. 16 ; Convention européenne des droits de l'homme, art. 3 ; Convention américaine des droits de l'homme, art. 5 ; Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 5. Voir aussi Comité des droits de l'homme, observation générale n° 20 (1992), rapport du Comité des droits de l'homme, *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, Supplément n° 40 (A/47/40)*, annexe VI.

c) **Le droit à un logement suffisant**³⁰⁵. Le droit à un logement suffisant est un élément du droit à un niveau de vie suffisant. Disposer d'un lieu d'hébergement est essentiel à de nombreux aspects de la vie humaine et étroitement associé à un certain nombre d'autres droits de l'homme. Les effets observés des changements climatiques et ceux qui devraient se produire, dont l'élévation du niveau de la mer, ont plusieurs conséquences directes et indirectes sur l'exercice du droit à un logement suffisant, notamment en ce qu'ils touchent les infrastructures et les établissements humains. Les logements mal situés et de mauvaise qualité sont souvent les plus vulnérables face aux phénomènes extrêmes, notamment les inondations et l'élévation du niveau de la mer. Les zones de peuplement et les infrastructures situées dans les zones côtières sont particulièrement menacées ;

d) **Le droit à la nourriture**³⁰⁶. Dans les zones côtières de faible élévation et dans les petits États insulaires en développement et autres petites îles, les moyens de subsistance peuvent être compromis en cas d'onde de tempête, d'inondation côtière et d'élévation du niveau de la mer, qui peuvent avoir des répercussions sur la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture et entraîner une perturbation de la production alimentaire, une baisse du rendement des cultures, une augmentation des prix des denrées et une insécurité alimentaire ;

e) **Le droit à l'eau**³⁰⁷. Le droit à l'eau est considéré comme inhérent au droit à un niveau de vie suffisant et à celui de jouir du meilleur état de santé possible. Il est indispensable à une vie vécue dans la dignité et conditionne la réalisation d'autres droits de l'homme. La salinisation des lentilles d'eau douce provoquée par l'élévation du niveau de la mer dans les petits États insulaires en développement et dans les zones côtières de faible élévation peut avoir des incidences sur le droit à l'eau des populations locales ;

f) **Le droit de prendre part à la vie culturelle et le droit au respect de l'identité culturelle**³⁰⁸. Lorsque les populations se déplacent du fait de phénomènes à évolution lente, tels que l'élévation du niveau de la mer ou l'érosion du littoral, elles courent le risque de perdre la culture qui est attachée à leur territoire traditionnel. L'impossibilité de vivre sur des terres ancestrales ou à proximité de l'océan peut, pour certains, aller à l'encontre de leur droit de faire valoir leurs droits culturels protégés. Ceci est pertinent pour ce qui touche à l'exercice de leurs droits culturels par les groupes autochtones et les populations minoritaires, y compris leur capacité à s'identifier à une communauté et, par conséquent, à s'adonner à leurs pratiques culturelles ;

³⁰⁵ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 25, et Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 11. Voir aussi Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 4 (1991), *Documents officiels du Conseil économique et social, 1991, Supplément n° 3 (E/1992/23-E/C.12/1991/4)*, annexe III.

³⁰⁶ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 25, et Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 11. Voir aussi Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 12 (1999), *Documents officiels du Conseil économique et social, 2000, Supplément n° 2 (E/2000/22-E/C.12/1999/11 et Corr.1)*, annexe V.

³⁰⁷ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 25, et Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 11 et 12. Voir aussi Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 15 (2002), *Documents officiels du Conseil économique et social, 2003, Supplément n° 2 (E/2003/22-E/C.12/2002/13)*, annexe IV, et résolution 64/292 de l'Assemblée générale en date du 28 juillet 2010, sur le droit fondamental à l'eau et à l'assainissement.

³⁰⁸ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 27, et Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 15. Voir aussi Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 21 (2009), *Documents officiels du Conseil économique et social, 2003, Supplément n° 2 (E/2010/22-E/C.12/2009/3)*, annexe VII.

g) **Le droit à une nationalité et la prévention de l'apatridie**³⁰⁹. Toute personne a droit à une nationalité et doit être protégée contre la privation arbitraire de cette nationalité. En soi, l'élévation du niveau de la mer ne risque pas de faire perdre leur nationalité aux personnes touchées et de les rendre apatrides. Une telle situation ne se présenterait que dans le cas extrême où un État disparaîtrait sans qu'il existe de solution pour assurer la continuité de sa personnalité juridique ou de forme de succession d'États possible. En revanche, en cas de déplacement ou de migration à l'étranger sous l'effet de l'élévation du niveau de la mer, il importe de garantir que les personnes touchées ne seront pas involontairement et arbitrairement privées de leur nationalité du fait de l'application du droit interne en matière de nationalité ;

h) **Les droits des enfants**³¹⁰. Les droits de l'homme examinés dans la présente section sont aussi généralement protégés par la Convention relative aux droits de l'enfant. Il est reconnu que les enfants sont particulièrement touchés par les changements climatiques, tant en ce qui concerne la manière dont ils se ressentent des effets de ces changements qu'en ce qui concerne les conséquences que ces changements peuvent avoir sur eux tout au long de leur vie, surtout si des mesures ne sont pas prises immédiatement. Compte tenu de cet impact particulier et étant donné que la Convention relative aux droits de l'enfant accorde à ceux-ci des garanties spéciales, en particulier celle d'une protection juridique appropriée, les États peuvent avoir une obligation accrue de protéger les enfants contre les dommages prévisibles causés par les changements climatiques, notamment l'élévation du niveau de la mer ;

i) **La participation du public, l'accès à l'information et l'accès à la justice**³¹¹. Il est de plus en plus reconnu, en droit international des droits de l'homme, ainsi qu'en droit international de l'environnement, que le droit de toute personne de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays inclut le droit de participer à l'élaboration de plans ou de mesures susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, ce qui pourrait couvrir les mesures de lutte contre l'élévation du niveau de la mer ou de protection des personnes contre les effets de celle-ci. Sont étroitement liés à ces droits le droit d'accès aux informations sur ces

³⁰⁹ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 15, et Convention américaine relative aux droits de l'homme, art. 20. Voir aussi Convention relative au statut des apatrides (New York, 28 septembre 1954), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 360, n° 5158, p. 117 ; Convention sur la réduction des cas d'apatridie.

³¹⁰ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 25, et Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 24. Voir également Convention relative aux droits de l'enfant (New York, 20 novembre 1989), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1577, n° 27531, p. 3 ; Comité des droits de l'homme, observation générale n° 17 (1989), rapport du Comité des droits de l'homme, *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-quatrième session, Supplément n° 40 (A/44/40)*, annexe VI.

³¹¹ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 8 et 19 à 21 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 2, 19 et 25 ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 13 ; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (New York, 18 décembre 1979), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1249, n° 20378, p. 13, art. 7 ; Convention relative aux droits de l'enfant, art. 13 ; Convention américaine relative aux droits de l'homme, art. 23 et 25. Voir aussi Comité des droits de l'homme, observation générale n° 25 (1996), rapport du Comité des droits de l'homme, *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante et unième session, Supplément n° 40 (A/51/40)*, vol. I, annexe V. Voir aussi Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement [A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. 1)], annexe I, principe 10 ; Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (New York, 9 mai 1992), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1771, n° 30822, p. 107, art. 6 ; Accord de Paris, art. 12 ; Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus (Danemark), 25 juin 1998), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2161, n° 37770, p. 447 ; Accord régional sur l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice à propos des questions environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes (Escazú (Costa Rica), 4 mars 2018), *ibid.*, n° I-56654, disponible à l'adresse suivante : <https://treaties.un.org>.

questions détenues par les autorités publiques et le droit d'accès à la justice, y compris à des fins de recours et de réparation, concernant les décisions prises en rapport avec l'élévation du niveau de la mer qui pourraient être contraires aux droits de l'homme ;

j) **Le droit à l'autodétermination et les droits des peuples autochtones**³¹².

Le droit collectif à l'autodétermination est un principe fondamental du droit international, consacré par la Charte des Nations Unies. Il s'agit également d'un droit de l'homme, selon l'article premier commun au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui dispose en outre qu'en vertu de ce droit, tous les peuples « déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel ». Le droit à l'autodétermination est essentiel à l'exercice effectif d'autres droits de l'homme. L'inondation des terres résultant de l'élévation du niveau de la mer peut présenter des risques pour l'intégrité territoriale des États ayant un littoral étendu et pour les petits États insulaires. Dans des cas extrêmes, l'élévation du niveau de la mer peut menacer l'existence même de certains États de faible altitude. Dans ces cas, le droit à l'autodétermination pourrait être menacé, car il est peu probable que la population puisse être relocalisée dans son intégralité et les membres de cette communauté rester ensemble ailleurs, avec des institutions et une capacité de gouvernance qui fonctionnent. Dans pareils cas comme dans d'autres, les effets de l'élévation du niveau de la mer peuvent priver les peuples autochtones de leurs territoires traditionnels et de leurs sources de revenus. Le risque de perte de territoires traditionnels en raison de l'élévation du niveau de la mer et de l'érosion du littoral, par exemple, menace la survie culturelle, les moyens de subsistance et l'intégrité territoriale des peuples autochtones.

253. Il convient toutefois de noter que seule une étude au cas par cas, compte tenu de toutes les circonstances pertinentes, permettrait d'évaluer l'applicabilité de chacun des droits susmentionnés. En particulier, l'élévation du niveau de la mer pourrait être considérée comme une circonstance extrême justifiant la dérogation aux obligations en matière de droits de l'homme autorisée par plusieurs traités, si bien qu'il pourrait ne pas être tout à fait certain, dans ce cas, que les obligations visant à garantir l'exercice des différents droits s'appliqueraient de la même manière pour tous. Il pourrait être nécessaire de procéder à une telle étude avant de décider qu'un droit s'applique définitivement, et dans quelle mesure.

254. L'applicabilité et l'étendue exactes des obligations des États en matière de droits de l'homme dépendent de la nature du droit en question, en d'autres termes de la question de savoir s'il s'agit d'un droit civil ou politique ou d'un droit économique, social ou culturel. Une analyse plus approfondie et plus nuancée serait également nécessaire à cet égard.

³¹² Pacte international relatif aux droits civils et politiques et Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article premier (commun aux deux textes). Voir aussi Comité des droits de l'homme, observation générale n° 12 (1984), rapport du Comité des droits de l'homme, *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-neuvième session, Supplément n° 40* (A/39/40, A/39/40/Corr.1 et A/39/40/Corr.2), annexe VI ; Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (résolution 61/295 de l'Assemblée générale, annexe).

B. Droit international humanitaire

255. La relation entre le droit international humanitaire et les changements climatiques est une question qui suscite une attention croissante³¹³, mais l'applicabilité de cette branche du droit à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer n'est pas facile à établir.

256. Le droit international humanitaire peut être pertinent s'il s'agit de protéger les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer dans une situation de conflit armé international ou non international sur un territoire touché par l'élévation du niveau de la mer, situation qui justifierait l'application de cette branche spécialisée du droit international, en tant que *lex specialis*, plutôt que du droit des droits de l'homme³¹⁴. En d'autres termes, si l'élévation du niveau de la mer devait se produire sur le territoire même où se déroulait un conflit armé, ou vice versa, la situation serait régie en premier lieu par les règles du droit international humanitaire.

257. Dans le projet d'article 18 du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, la Commission a considéré que le projet d'articles ne s'appliquait pas dans la mesure où la réponse à une catastrophe était régie par les règles du droit international humanitaire. Comme il est expliqué dans le commentaire, « les règles du droit international humanitaire doivent s'appliquer à titre de *lex specialis*, tandis que celles énoncées dans le projet d'articles continueraient de s'appliquer "dans la mesure" où des questions juridiques soulevées par une catastrophe ne seraient pas couvertes par les règles du droit international humanitaire. Le projet d'articles contribuerait ainsi à combler les vides juridiques dans la protection des personnes touchées par des catastrophes au cours d'un conflit armé, tandis que dans les situations régies à la fois par le projet d'articles et par le droit international humanitaire, ce dernier aurait la primauté. Plus particulièrement, on ne saurait interpréter le projet d'articles de telle manière qu'il représente un obstacle à la capacité des organisations humanitaires de mener leurs activités en période de conflit armé (que le conflit en question soit international ou non et même s'il survient parallèlement à une catastrophe) conformément à leur mandat en vertu du droit international humanitaire. »³¹⁵

³¹³ Voir, par exemple, Tuiloma Neroni Slade, « International humanitarian law and climate change », dans Suzannah Linton, Tim McCormack et Sandesh Sivakumaran (dir.), *Asia-Pacific Perspectives on International Humanitarian Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2019), p. 643 à 655. Voir aussi Karen Hulme, « Climate change and international humanitarian law », dans Rosemary Rayfuse et Shirley V. Scott (dir.), *International Law in the Era of Climate Change* (Cheltenham (Royaume-Uni) et Northampton (Massachusetts), Edward Elgar Publishing, 2012), p. 190 à 218, à la page 207 ; Christine Bakker, « The relationship between climate change and armed conflict in international law: does the Paris Agreement add anything new? », *Journal for Peace Processes*, vol. 2, n° 1 (premier trimestre, 2016), p. 2 et 3.

³¹⁴ Comme l'a déclaré la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé (CIJ Recueil 2004*, p. 136, à la page 178, par. 106), « [d]ans les rapports entre droit international humanitaire et droits de l'homme, trois situations peuvent dès lors se présenter : certains droits peuvent relever exclusivement du droit international humanitaire ; d'autres peuvent relever exclusivement des droits de l'homme ; d'autres enfin peuvent relever à la fois de ces deux branches du droit international. Pour répondre à la question qui lui est posée, la Cour aura en l'espèce à prendre en considération les deux branches du droit international précitées, à savoir les droits de l'homme et, en tant que *lex specialis*, le droit international humanitaire. »

³¹⁵ Commentaire du projet d'article 18 du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, *Annuaire de la Commission du droit international 2016*, vol. II (deuxième partie), par. 49.

258. Dans plusieurs dispositions des Conventions de Genève de 1949 et de leurs protocoles additionnels de 1977³¹⁶, il est question des formes d'aide humanitaire à fournir en période de conflit ou d'occupation même si ce conflit ou cette occupation, bien qu'ils aient pu les exacerber, n'ont pas nécessairement causé les situations que l'aide vise à soulager³¹⁷.

259. En conséquence, s'il devenait nécessaire de porter secours à des personnes touchées par les effets de l'élévation du niveau de la mer dans une situation de conflit armé (de caractère international ou non international), ces secours seraient apportés conformément aux règles applicables du droit international humanitaire. Étant donné la complexité de cette situation, dans laquelle de multiples vulnérabilités coïncideraient, le droit international humanitaire et le droit des catastrophes seraient applicables concurremment³¹⁸, le droit international des droits de l'homme et d'autres branches du droit international offrant des protections subsidiaires.

260. Il est reconnu dans la doctrine que les populations sont doublement vulnérables dans de nombreux conflits³¹⁹, en raison de la coexistence de facteurs de risque résultant, d'une part, de la situation liée au climat (y compris l'élévation du niveau de la mer) et, d'autre part, du conflit en soi³²⁰. Dans ces cas, victimes à la fois du conflit et de difficultés causées par les problèmes environnementaux et climatiques, ces populations doivent bénéficier de formes particulières d'aide humanitaire.

261. Dans un rapport récent, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) souligne que si les changements climatiques n'engendrent pas directement de conflits armés, ils peuvent en faciliter indirectement l'émergence en exacerbant une série de facteurs qui, par un jeu d'interactions complexes, peuvent déboucher sur des conflits³²¹. Dans les lieux déjà en proie à un conflit armé, les changements climatiques peuvent entraver la capacité des autorités compétentes de gérer les vulnérabilités et de répondre aux besoins de la population civile³²².

³¹⁶ Conventions de Genève relatives à la protection des victimes de la guerre (Genève, 12 août 1949), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, n^{os} 970 à 973, p. 31 ; Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949 (Genève, 8 juin 1977), *ibid.* vol. 1125, n^{os} 17512-17513, p. 3.

³¹⁷ En particulier, Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (quatrième Convention), *ibid.* vol. 75, n^o 973, p. 287, art. 23, 55, 59 à 61 et 63 ; Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), *ibid.*, vol. 1125, n^o 17512, p. 3, art. 17, 61 à 71 et 81 ; Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), *ibid.*, vol. 1125, n^o 17513, p. 609, art. 18. Voir Hulme, « Climate change and international humanitarian law », dans Rayfuse et Scott (dir.), *International Law in the Era of Climate Change* (voir *supra* note 313), p. 207.

³¹⁸ En ce qui concerne le droit international relatif aux catastrophes, voir aussi la section E *infra*, par. 284 à 305.

³¹⁹ Voir Comité international de la Croix-Rouge (CICR), « The relationship between climate change and conflict », 6 janvier 2016.

³²⁰ Katie Peters *et al.*, « Double vulnerability: the humanitarian implications of intersecting climate and conflict risk », Overseas Development Institute, mars 2019.

³²¹ CICR, *Quand la pluie devient poussière : Comprendre et atténuer les effets conjugués des conflits armés et de la crise climatique et environnementale sur la vie quotidienne des personnes touchées* (Genève, 2020), p. 22.

³²² *Ibid.*, p. 20 à 24.

C. Droit international relatif aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays

1. Droit international relatif aux réfugiés

262. À ce jour, aucun État d'accueil n'a accordé le statut de réfugié, au sens de la Convention relative au statut des réfugiés (1951)³²³, en se fondant exclusivement sur des facteurs liés à des changements induits par un changement de climat, tels que l'élévation du niveau de la mer³²⁴.

263. Actuellement, ni les changements climatiques ni aucun de leur effets néfastes, tels que l'élévation du niveau de la mer, ne sont reconnus dans le cadre réglementaire international relatif aux réfugiés comme une situation justifiant l'octroi du statut de personne protégée, à moins que les éléments de la définition juridique des réfugiés rappelée plus loin ne soient réunis par ailleurs.

264. Bien qu'ils soient souvent utilisés pour appeler l'attention et mobiliser la société civile au sujet des dangers du réchauffement de la planète, des termes tels que « réfugié climatique » ou « réfugié environnemental » ne sont donc pas des termes juridiques³²⁵.

265. En plus de ne pas constituer une catégorie juridique, ces termes ont plusieurs limites :

a) ils peuvent contribuer à des malentendus sur les modalités, la durée et la nature probables des mouvements de population liés aux changements climatiques³²⁶ ;

b) ils peuvent être jugés offensants par les personnes auxquelles ils sont appliqués³²⁷, et être rejetés parce que considérés comme évoquant un sentiment d'impuissance et un manque de dignité ou comme une marque de stigmatisation des victimes³²⁸;

³²³ Convention relative au statut des réfugiés (Genève, 28 juillet 1951), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 189, n° 2545, p. 137.

³²⁴ Voir, par exemple, les affaires portées devant les tribunaux néo-zélandais, telles que Cour suprême de la Nouvelle-Zélande, *Teitiota v. Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, affaire n° [2015] NZSC 107, arrêt, 20 juillet 2015.

³²⁵ La notion de « réfugié environnemental » s'est popularisée en 1985 lorsque Essam el-Hinnawi, du PNUE, a employé le terme dans un rapport pour désigner les personnes forcées de quitter leur lieu de vie habituel, de façon temporaire ou permanente, en raison d'une rupture environnementale (d'origine naturelle ou humaine) ayant mis en péril leur existence ou sérieusement affecté leurs conditions de vie (Essam el-Hinnawi, *Environmental Refugees* (Nairobi, PNUE, 1985), p. 4). Voir aussi François Gemenne, « How they became the human face of climate change: research and policy interactions in the birth of the 'environmental migration' concept », dans Etienne Piguet *et al.* (dir.), *Migration and Climate Change* (Cambridge, Cambridge University Press ; Paris, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), 2011), p. 225 à 259, à la page 228.

³²⁶ Jane McAdam, « The relevance of international refugee law », dans *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (Oxford University Press, 2012), p. 39 à 51, à la page 40.

³²⁷ Jane McAdam, « The normative framework of climate change-related displacement », Brookings Institution, 3 avril 2012, p. 1 et 2 ; Peter Penz, « International ethical responsibilities to "climate change refugees" », dans Jane McAdam (dir.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives* (Oxford et Portland (Oregon), Hart Publishing, 2010), p.151 à 174, à la page 152.

³²⁸ McAdam, « The relevance of international refugee law », dans *Climate Change* (voir *supra* note 326), p. 41.

c) les juristes les considèrent comme impropres³²⁹.

266. La définition juridique du statut de réfugié, ainsi que les droits qu'il confère, sont énoncés dans la Convention de 1951, à lire en parallèle avec le Protocole relatif au statut des réfugiés (1967)³³⁰. Cette définition s'appliquant principalement aux réfugiés politiques (c'est-à-dire aux personnes fuyant des persécutions), elle ne permet pas de protéger les personnes touchées par les changements climatiques, dont l'élévation du niveau de la mer.

267. Dans la Convention de 1951, un réfugié est défini comme toute 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 »³³¹.

268. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)³³² a confirmé dans son guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés que les victimes de catastrophes naturelles étaient exclues du champ d'application de la Convention³³³ à moins que les critères mentionnés ci-dessus ne soient remplis. Le même raisonnement devrait s'appliquer aux effets néfastes des changements climatiques, tels que l'élévation du niveau de la mer.

269. Au niveau régional, la Convention de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (1969)³³⁴ et la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés (1984), en ce qui concerne l'Amérique latine, contiennent des définitions des réfugiés plus larges que celle de la Convention de 1951³³⁵. Toutefois, ces définitions élargies ne permettent pas d'échapper à la difficulté d'établir un lien de causalité juridique entre les changements induits par un changement de climat et une activité humaine ; par exemple, on ne sait pas bien qui pourrait être considéré comme un agent de persécution dans les situations de déplacement dus aux changements climatiques³³⁶.

270. Parmi les initiatives ou instruments non contraignants qui sont pertinents, la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants³³⁷, adoptée par l'Assemblée générale à sa soixante et onzième session, en 2016, reconnaît explicitement le lien

³²⁹ Jane McAdam, « From economic refugees to climate refugees? Review of *International Refugee Law and Socio-Economic Rights: Refuge from Deprivation* by Michelle Foster », *Melbourne Journal of International Law*, vol. 10, n° 2 (octobre 2009), p. 579 à 595.

³³⁰ Protocole relatif au statut des réfugiés (New York, 31 janvier 1967), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 606, n° 8791, p. 267.

³³¹ Art. 1, par. A, al. 2).

³³² En ce qui concerne le HCR, voir aussi *infra*, par. 395 à 398.

³³³ HCR, *Guide et principes directeurs sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés* (Genève, 2011), par. 39.

³³⁴ 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.

³³⁵ 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.

³³⁶ Environmental Justice Foundation, « Falling through the cracks: a briefing on climate change, displacement and international governance frameworks » (2014), p. 7.

³³⁷ Résolution 71/1 de l'Assemblée générale en date du 19 septembre 2016.

entre les migrations, l'environnement et les changements climatiques³³⁸. Néanmoins, elle ne reconnaît pas l'existence de la catégorie spéciale de réfugiés que seraient les réfugiés climatiques ou les réfugiés environnementaux, ce que ne fait pas non plus le pacte mondial sur les réfugiés, présenté par le HCR et approuvé par l'Assemblée le 17 décembre 2018³³⁹.

2. Droit international relatif aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays

271. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont catégorisées ou désignées comme telles, et non comme des réfugiés. Elles sont donc exclues du champ d'application de la Convention de 1951. Elles relèvent de la responsabilité de leur pays d'origine et ne font l'objet d'aucune convention internationale.

272. Au niveau international, tous les principes internationaux relatifs aux personnes déplacées ont été rassemblés en un seul document, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays³⁴⁰, qui ont été présentés à la Commission des droits de l'homme³⁴¹ et dans lesquels sont énoncées les premières normes internationales élaborées en faveur de ces personnes. Les Principes directeurs ne créent pas de statut juridique à part pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (qui jouissent des mêmes droits et libertés que leurs compatriotes non déplacés) : ils ont pour but de répondre à leurs besoins spécifiques³⁴².

273. Dans les Principes directeurs, les personnes déplacées sont définies comme « des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État »³⁴³. Cette définition est non pas une définition juridique mais une description de la catégorie de personnes aux besoins desquelles les Principes directeurs visent à répondre³⁴⁴.

274. Le déplacement interne se définit par le fait que le mouvement est contraint ou forcé et qu'il a lieu à l'intérieur des frontières nationales. Selon les Principes directeurs, les États doivent prendre des mesures pour prévenir les déplacements internes, faire respecter les droits des personnes déplacées et soutenir la mise en place de solutions durables.

275. Bien que les Principes directeurs soient, en principe, applicables aux personnes qui ont été déplacées à l'intérieur de leur pays en raison d'effets néfastes des changements climatiques, tels que l'élévation du niveau de la mer, ils peuvent présenter les limites ci-après :

a) Comme les effets des changements climatiques, dont l'élévation du niveau de la mer, peuvent se faire sentir pendant des mois, des années, voire des décennies,

³³⁸ Ibid., par. 1 et 43.

³³⁹ Résolution 73/151 de l'Assemblée générale en date du 17 décembre 2018.

³⁴⁰ E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe.

³⁴¹ Voir la résolution 2004/55 de la Commission des droits de l'homme.

³⁴² Roberta Cohen, « The Guiding Principles on Internal Displacement: a new instrument for international organizations and NGOs », *Forced Migration Review*, n° 2 (août 2008), p. 2.

³⁴³ E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe, par. 2.

³⁴⁴ Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement – Annotations* (American Society for International Law, 2008), p. 3 à 5.

il est difficile de déterminer si le déplacement est volontaire ou forcé et donc si les Principes directeurs sont applicables³⁴⁵ ;

b) Il est difficile de déterminer le moment où une zone devient inhabitable. Dans le cas des petits États insulaires touchés par l'élévation du niveau de la mer, par exemple, il est probable que, bien avant que les îles ne soient submergées, les populations les quitteront au fur et à mesure que la situation se détériorera, pour éviter les effets à plus long terme, chassés par la salinisation des réserves d'eau et des terres arables et la destruction des infrastructures³⁴⁶ ;

c) Les catastrophes à évolution lente et les effets néfastes des changements climatiques ne provoquent pas nécessairement des déplacements, mais ils peuvent inciter les gens à envisager de s'installer ailleurs, ce mouvement étant alors une manière de s'adapter à l'évolution de l'environnement, et expliquer les mouvements vers des régions où les conditions de vie et les possibilités de revenus sont meilleures. Toutefois, si des zones deviennent inhabitables au fil du temps, la situation continuant de se détériorer jusqu'à une désertification complète, l'inondation permanente des zones côtières ou des situations analogues, les mouvements de population s'apparenteront à des déplacements forcés et deviendront permanents³⁴⁷ ;

d) La complexité de la corrélation entre les causes environnementales et les causes économiques des mouvements de population rend délicate l'application des Principes directeurs, qui sont fondés sur la distinction entre les mouvements volontaires et ceux que les personnes déplacées opèrent indépendamment de leur volonté. Il est difficile de faire le départ entre les déplacements dus à la perte des moyens de subsistance provoquée par les changements climatiques et les déplacements effectués en vue de trouver un emploi³⁴⁸ ;

e) Les personnes qui se déplacent pour des motifs économiques sont délibérément exclues des Principes directeurs, alors que la mobilité humaine liée aux changements climatiques comporte dans la plupart des cas une forte dimension économique centrée sur la perte des moyens de subsistance et la baisse des revenus des ménages³⁴⁹ ;

f) Il est probable que les déplacements sont lents et se produisent dans des lieux où la migration saisonnière a été utilisée comme stratégie de subsistance par le passé. Dans certains pays, la migration de main-d'œuvre saisonnière et les déplacements temporaires causés par des catastrophes sont courants. Dans pareils cas, il devient difficile de faire la distinction entre la migration comme stratégie de subsistance et le déplacement³⁵⁰.

276. Au niveau régional, la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala), de 2009, vise à combler les lacunes du droit international en matière de protection juridique concernant les déplacements internes³⁵¹. Le lien entre les changements climatiques et

³⁴⁵ Voir Elizabeth Ferris, Erin Mooney et Chareen Stark, *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement* (Brookings Institution-London School of Economics Project on Internal Displacement, Washington, D.C., 2011), p. 119.

³⁴⁶ Ibid., p. 124.

³⁴⁷ Ibid., p. 123.

³⁴⁸ Ibid., p. 124.

³⁴⁹ Environmental Justice Foundation, « Falling through the cracks » (voir *supra* note 336), p. 9.

³⁵⁰ Voir Ferris, Mooney et Stark, *From Responsibility to Response* (voir *supra* note 345), p. 125.

³⁵¹ 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. Voir aussi Mehari Taddele Maru, « The Kampala Convention and its contribution in filling the protection gap in international law », *Journal of Internal Displacement*, vol. 1, n° 1 (juillet 2011), p. 91 à 130, à la page 96.

les déplacements y est reconnu à l'article 5, paragraphe 4, aux termes duquel les États parties « prennent les mesures nécessaires pour assurer protection et assistance aux personnes victimes de déplacement interne en raison de catastrophes naturelles ou humaines y compris du changement climatique ». Le Groupe de haut niveau du Secrétaire général chargé de la question des déplacements internes a également reconnu ce lien dans un rapport de septembre 2021 intitulé « Éclairage sur les déplacements internes : perspectives pour l'avenir »³⁵², soulignant qu'il importait de trouver des solutions durables, de renforcer la prévention et d'améliorer la protection et l'assistance.

D. Droit international relatif aux migrants

277. Les personnes déplacées par l'élévation du niveau de la mer ont été qualifiées de personnes déplacées ou de migrants « climatiques » ou « environnementaux ». Selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)³⁵³, « [o]n appelle migrants environnementaux les personnes ou groupes de personnes qui, pour des raisons impérieuses liées à un changement environnemental soudain ou progressif influant négativement sur leur vie ou leurs conditions de vie, sont contraintes de quitter leur foyer habituel ou le quittent de leur propre initiative, temporairement ou définitivement, et qui, de ce fait, se déplacent à l'intérieur de leur pays ou en sortent »³⁵⁴.

278. La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée par l'Assemblée générale le 18 décembre 1990³⁵⁵, traite principalement des migrants économiques, définissant les « travailleurs migrants » comme « les personnes qui vont exercer, exercent ou ont exercé une activité rémunérée dans un État dont elles ne sont pas ressortissantes »³⁵⁶.

279. Cependant, certains nouveaux éléments du droit non contraignant concernant les migrations sont pertinents pour ce qui est des déplacements causés par les effets néfastes des changements climatiques, dont l'élévation du niveau de la mer. Ainsi, le 19 septembre 2016, l'Assemblée générale a organisé une réunion plénière de haut niveau sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants, afin d'améliorer la réponse de la communauté internationale à cet égard. À cette réunion, les 193 États Membres de l'Organisation ont adopté à l'unanimité la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants³⁵⁷.

280. En application de l'annexe II de la Déclaration de New York, un processus de consultations et de négociations intergouvernementales a été lancé en vue de l'élaboration d'un accord non contraignant pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Ce processus s'est conclu le 10 décembre 2018, lors d'une conférence intergouvernementale tenue à Marrakech (Maroc), par l'adoption, par une majorité d'États Membres, du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, que l'Assemblée générale a fait sien le 19 décembre 2018³⁵⁸.

281. Dans ce pacte mondial sur les migrations, 67les États s'engagent à ce qui suit :

³⁵² Nations Unies, 2021.

³⁵³ En ce qui concerne l'OIM, voir aussi par. 399 à 401 *infra*.

³⁵⁴ Oli Brown, « Migrations et changements climatiques », Série Migration Research de l'OIM, n° 31 (Genève, 2008), p. 15.

³⁵⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2220, n° 39481, p. 3.

³⁵⁶ Art. 2, par. 1.

³⁵⁷ Résolution 71/1 de l'Assemblée générale.

³⁵⁸ Résolution 73/195 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 2018. Voir aussi [A/CONF.231/7](#).

a) élaborer des stratégies d'adaptation et de résilience aux catastrophes naturelles soudaines et larvées, aux effets néfastes des changements climatiques et à la dégradation de l'environnement, comme la désertification, la dégradation des terres, la sécheresse et l'élévation du niveau des mers, en tenant compte des incidences qu'ils peuvent avoir sur les migrations, sans perdre de vue que l'adaptation dans le pays d'origine est une priorité³⁵⁹ ;

b) coopérer pour trouver des solutions ou améliorer celles qui existent déjà 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, comme la désertification, la dégradation des terres, la sécheresse et l'élévation du niveau des mers, 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'origine³⁶⁰.

282. Le Pacte mondial est donc important en ce que les catastrophes et les changements climatiques, dont l'élévation du niveau de la mer (qui est expressément mentionnée), y sont reconnus comme facteurs de la mobilité humaine transfrontalière.

283. Les États s'y engagent également à ce qui suit³⁶¹ :

a) renforcer l'analyse conjointe et l'échange d'informations afin de mieux visualiser, comprendre, prévoir et gérer les mouvements migratoires, comme ceux qui peuvent être causés par des catastrophes naturelles soudaines ou larvées, les effets néfastes des changements climatiques, la dégradation de l'environnement ainsi que d'autres situations précaires, tout en veillant au respect, à la protection et à la réalisation des droits de l'homme de tous les migrants ;

b) intégrer les considérations relatives aux déplacements dans les stratégies de préparation aux catastrophes et promouvoir la coopération avec les pays voisins et les autres pays intéressés en ce qui concerne la préparation aux alertes rapides, la planification des interventions d'urgence, la constitution de stocks, les mécanismes de coordination, la planification des évacuations, les dispositifs d'accueil et d'assistance et la diffusion d'informations ;

c) élaborer des stratégies et des dispositifs aux niveaux sous-régional et régional et les harmoniser afin de remédier aux vulnérabilités des personnes touchées par des catastrophes naturelles soudaines ou larvées, en veillant à ce qu'elles aient accès à une aide humanitaire qui satisfassent leurs besoins essentiels dans le plein respect de leurs droits, où qu'elles soient, et en agissant en faveur de résultats durables qui permettent aux pays de gagner en résilience et en autonomie, compte tenu des capacités qui sont les leurs ;

d) élaborer des stratégies cohérentes pour relever les défis posés par les mouvements migratoires dans le contexte de catastrophes naturelles soudaines ou larvées, notamment en prenant en considération les recommandations pertinentes issues des processus consultatifs menés par les États, tels que l'Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques, et la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes.

³⁵⁹ Résolution 73/195 de l'Assemblée générale, annexe, paragraphe 18 i).

³⁶⁰ Ibid., par. 21, al. h).

³⁶¹ Ibid., par. 18, al. h) et j) à l).

E. Droit international relatif aux catastrophes

284. Il n'y a pas de définition juridique généralement acceptée du terme « catastrophe » en droit international³⁶². Toutefois, la définition donnée dans les traités qui définissent ce terme est essentiellement la même. Une « catastrophe » est généralement définie comme une grave perturbation du fonctionnement de la société entraînant des pertes en vies humaines ou un préjudice matériel, économique ou environnemental importants et généralisés que la cause en soit un accident, un phénomène naturel ou une activité humaine et qu'il s'agisse d'un événement soudain ou du résultat de processus complexes se déroulant sur une longue période³⁶³.

285. La protection des personnes en cas de catastrophe a été envisagée d'un point de vue pragmatique, comme en témoignent les développements juridiques et organisationnels internationaux en matière de gestion des catastrophes, comme l'augmentation constante du nombre d'accords bilatéraux et de cadres réglementaires sous les auspices de l'ONU et d'entités telles que le CICR³⁶⁴.

286. En outre, plusieurs instruments et initiatives concernant la protection des personnes et l'assistance en cas de catastrophe peuvent présenter un intérêt s'agissant de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

287. À titre préliminaire, il convient de noter que si le droit des catastrophes régit les interventions immédiates ou à court terme, les conséquences de l'élévation du niveau de la mer pourraient appeler une action à plus long terme. Cela dit, plusieurs instruments et initiatives peuvent être pertinents pour la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer³⁶⁵, tels que le Projet d'articles de la CDI sur la protection des personnes en cas de catastrophe (2016)³⁶⁶, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030)³⁶⁷ et l'Initiative Nansen et son Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques³⁶⁸.

1. Projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe (2016)

288. Le projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, adopté par la Commission en 2016³⁶⁹, indique clairement que l'élévation du niveau de la mer est un type de catastrophe. Selon le commentaire, « le projet d'articles s'applique tant

³⁶² A/CN.4/598, par. 46.

³⁶³ Par exemple, le paragraphe 6 de l'article 1 de la 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) est libellé comme suit : « On entend par "catastrophe" une grave perturbation du fonctionnement de la société causant une menace réelle et généralisée à la vie ou à la santé humaine, aux biens ou à l'environnement, que la cause en soit un accident, un phénomène naturel ou une activité humaine et qu'il s'agisse d'un événement soudain ou du résultat de processus complexes se déroulant sur une longue période » ; et le paragraphe 3 de l'article premier de l'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence (Ventiane, 26 juillet 2005, *Asean Documents Series 2005*, p. 157) est libellé comme suit (traduction non officielle) : On entend par « catastrophe » une grave perturbation du fonctionnement d'une collectivité ou d'une société causant des pertes en vies humaines ou un préjudice matériel, économique ou environnemental généralisés.

³⁶⁴ A/CN.4/598, par. 17.

³⁶⁵ Pour une liste des instruments applicables à la protection des personnes en cas de catastrophe, compilée par le Secrétariat en 2008, voir A/CN.4/590/Add.2.

³⁶⁶ *Annuaire de la Commission du droit international 2016*, vol. II (deuxième partie), par. 48.

³⁶⁷ Résolution 69/283 du 3 juin 2015, Annexe II.

³⁶⁸ 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).

³⁶⁹ *Annuaire de la Commission du droit international 2016*, vol. II (deuxième partie), par. 48.

aux événements soudains (comme un tremblement de terre ou un tsunami) qu'aux événements progressifs (comme une sécheresse ou une élévation du niveau de la mer) et aux événements de moindre ampleur mais fréquents (comme les inondations ou les glissements de terrain)³⁷⁰ » (Non souligné dans l'original).

289. Cela signifie que le projet d'articles de 2016 est applicable à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. Néanmoins, bien qu'il s'agisse d'une catastrophe comparable à d'autres événements calamiteux, l'élévation du niveau de la mer présente des spécificités qui peuvent et doivent être prises en compte dans l'application du projet d'articles à des cas concrets. Il s'agit d'un événement à évolution lente susceptible d'entraîner des conséquences à long terme difficiles, voire impossibles, à renverser, comme la perte de territoires et la salinisation d'eaux auparavant douces. Bien que le projet d'articles se veuille souple et adaptable à la nature et aux caractéristiques des différents types de catastrophes, l'irréversibilité de certains effets de l'élévation du niveau de la mer et l'impossibilité de revenir au *statu quo ante* pourraient rendre nécessaires des modalités particulières d'application de certaines de ses dispositions, ainsi que certaines mesures de protection additionnelles.

290. Le projet d'articles ayant pour objet de répondre « aux besoins essentiels des personnes concernées, dans le plein respect de leurs droits³⁷¹ », tous les articles, même ceux qui ont formellement vocation à s'appliquer entre États ou entre États et autres acteurs (notamment les articles relatifs à l'obligation de coopérer, à l'obligation de l'État touché de rechercher de l'assistance extérieure lorsque sa capacité de réponse est manifestement dépassée, à la cessation de l'assistance extérieure et aux conditions posées par l'État touché à la fourniture de l'assistance extérieure³⁷²) ont pour objectif ultime la protection des personnes.

291. Selon le projet d'articles, lorsqu'ils interviennent face à l'élévation du niveau de la mer ou s'efforcent de réduire les risques qu'elle pose, les États et autres acteurs concernés doivent respecter et protéger la dignité humaine et les droits humains³⁷³. Ils doivent également agir « 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 vulnérables³⁷⁴. »

292. De même, « une coopération internationale efficace [étant] indispensable pour protéger les personnes en cas de catastrophe³⁷⁵ », tous les États, et non seulement ceux qui sont touchés, ont l'obligation de coopérer entre eux – et avec d'autres acteurs, selon qu'il y a lieu – pour réduire les risques d'élévation du niveau de la mer et intervenir face à ce phénomène³⁷⁶. Des dispositions particulières sur les modalités de ce devoir dans telle ou telle circonstance figurent dans le reste du projet d'articles, en particulier aux projets d'articles 8 et 9³⁷⁷.

293. Le phénomène de l'élévation du niveau de la mer entrant dans le champ d'application du projet d'articles de 2016, celui-ci aide à préciser la nature, le contenu et l'application des droits et obligations en matière de protection des personnes

³⁷⁰ Paragraphe 4 du commentaire du projet d'article 3, *ibid.*, par. 49.

³⁷¹ Projet d'article 2, *ibid.*, par. 48.

³⁷² Paragraphe premier du commentaire du projet d'article 7, paragraphe 3 du commentaire du projet d'article 8, paragraphe premier du commentaire du projet d'article 11, paragraphe premier du commentaire du projet d'article 14 et paragraphe 4 du commentaire du projet d'article 17, *ibid.*, par. 49.

³⁷³ Projets d'articles 4 et 5, *ibid.*, par. 48.

³⁷⁴ Projet d'article 6, *ibid.*, par. 48.

³⁷⁵ Paragraphe premier du commentaire du projet d'article 7, *ibid.*, par. 49.

³⁷⁶ Voir Projet d'article 7, *ibid.*, par. 48.

³⁷⁷ Paragraphe 6 du commentaire du projet d'article 7, *ibid.*, par. 49.

touchées par l'élévation du niveau de la mer. Ces droits et obligations s'appliquent différemment à l'égard des États directement touchés, des États non directement touchés et des autres acteurs prêtant effectivement assistance ou susceptibles de prêter assistance. Ils s'appliquent selon deux axes: « les droits et obligations des États les uns vis-à-vis des autres » (et des autres acteurs concernés) et « les droits et obligations des États vis-à-vis des personnes ayant besoin d'une protection³⁷⁸ ».

2. Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030)

294. Adopté par 187 pays le 18 mars 2015 et approuvé par l'Assemblée générale le 3 juin 2015³⁷⁹, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030) fait fond sur le « Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes³⁸⁰ ». Son objectif est d'écarter les nouveaux risques de catastrophe et de réduire les risques existants d'ici 2030.

295. Plusieurs des principes directeurs du Cadre de Sendai présentent un intérêt pour la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer³⁸¹ :

a) Chaque État est responsable au premier chef de la prévention et de la réduction des risques de catastrophe, notamment par le recours à la coopération internationale, régionale, sous-régionale, transfrontière ou bilatérale ;

b) Pour réduire les risques de catastrophe, il faut que les responsabilités soient partagées entre le gouvernement central et les autorités, secteurs et intervenants compétents au niveau national, compte tenu de la situation du pays et de son système de gouvernance ;

c) Pour que la gestion des risques de catastrophe soit efficace, il faut établir un véritable partenariat mondial efficace et renforcer la coopération internationale, notamment faire en sorte que les pays développés s'acquittent des engagements qu'ils ont pris en matière d'aide publique au développement ;

d) Les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, les petits États insulaires en développement, les pays en développement sans littoral et les pays d'Afrique, ainsi que les pays à revenu intermédiaire et les autres pays qui se heurtent à des difficultés particulières face aux risques de catastrophe ont besoin d'un soutien adapté, fourni en temps utile et s'inscrivant dans la durée ; ils ont notamment besoin que les pays développés et les partenaires leur fournissent une assistance financière, leur transfèrent des technologies et leur donnent des moyens de renforcer leurs capacités ; le soutien apporté doit être adapté aux besoins et aux priorités qu'ils ont eux-mêmes définis.

296. Plusieurs des priorités arrêtées par le Cadre de Sendai sont également pertinentes en matière de protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer :

a) Le Cadre de Sendai souligne qu'il est nécessaire « de trouver des solutions durables pour la phase de relèvement après une catastrophe, d'aider les populations touchées de manière disproportionnée par des catastrophes et de leur donner des moyens³⁸² » et qu'une mesure de prévention ou d'adaptation clef est la formulation

³⁷⁸ Paragraphe 2 du commentaire du projet d'article premier, *ibid.*, par. 49.

³⁷⁹ Résolution 69/283 de l'Assemblée générale. Le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, principal organisme des Nations Unies chargé de la réduction des risques de catastrophe, appuie la mise en œuvre du Cadre de Sendai.

³⁸⁰ A/CONF.206/6, chap. I, résolution 2.

³⁸¹ Résolution 69/283 de l'Assemblée générale, annexe II, par. 19, al. a), b), l) et m).

³⁸² *Ibid.*, par. 30, al. j).

de politiques publiques concernant la réinstallation, quand cela est possible, « d'établissements humains [actuellement situés] dans des zones exposées à des risques de catastrophe³⁸³ » ;

b) Le Cadre de Sendai insiste sur la nécessité d'encourager « l'adoption de politiques et programmes concernant les déplacements de population dus à des catastrophes, afin de renforcer la résilience des personnes touchées et celle des collectivités d'accueil, dans le respect du droit et de la situation de chaque pays³⁸⁴ ».

3. Initiative Nansen et Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques

297. L'Initiative Nansen consistait en un processus consultatif ascendant mené par les États et destiné à cerner des pratiques efficaces et à dégager un consensus sur les principes et éléments clefs 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. Née de l'engagement pris par les Gouvernements suisse et norvégien, soutenus par plusieurs États, de coopérer avec les États intéressés et les autres parties prenantes concernées, elle a été lancée en octobre 2012³⁸⁵.

298. Le processus de consultation mené à l'échelle mondiale dans le cadre de l'Initiative Nansen a permis de dégager plusieurs enseignements sur la manière de protéger les personnes déplacées dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques. Parmi ceux-ci, les suivants présentent un intérêt particulier pour la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer³⁸⁶ :

a) En l'absence de dispositions de droit international claires, certains États ont pris des mesures pour admettre, à tout le moins temporairement, sur leur territoire des ressortissants étrangers originaires d'États touchés par une catastrophe. Ces mesures favorisent l'admission de personnes déplacées hors de leur pays du fait de catastrophes notamment au titre : des lois sur la migration régulière, par exemple en donnant priorité aux demandes d'immigration déposées par des personnes originaires de pays touchés par une catastrophe ou en élargissant le recours aux quotas de visas de travail temporaire ; d'ententes de libre-circulation des personnes conclues avec d'autres pays d'une région donnée ; de mesures migratoires adoptées à titre exceptionnel, telles que l'octroi d'un visa humanitaire ou d'une protection temporaire ; du droit des réfugiés dans les cas où les effets d'une catastrophe engendrent violence et persécution³⁸⁷.

b) Les États d'origine ont la responsabilité d'aider les populations à se réinstaller dans des zones plus sûres, avant ou après une catastrophe. La réinstallation planifiée est généralement considérée comme une solution de dernier recours et a lieu à l'intérieur du pays concerné. On augmente les chances de succès d'une telle réinstallation dans la durée, si on l'organise en concertation directe avec les populations touchées et les communautés d'accueil, en tenant compte des valeurs culturelles et de l'attachement psychologique au lieu de résidence initial et en veillant

³⁸³ Ibid., par. 27, al. k).

³⁸⁴ Ibid., par. 30, al. l).

³⁸⁵ Initiative Nansen, *Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières* (voir *supra* note 368).

³⁸⁶ Initiative Nansen, *Fleeing Floods, Earthquakes, Droughts and Rising Sea Levels: 12 Lessons Learned About Protecting People Displaced by Disasters and the Effects of Climate Change* [Fuir les inondations, les tremblements de terre, les sécheresses et l'élévation du niveau de la mer : 12 enseignements à retenir concernant la protection des personnes déplacées par des catastrophes ou les effets des changements climatiques] (novembre 2015).

³⁸⁷ Ibid., p. 20.

à ce que le nouvel emplacement offre des moyens de subsistance, des services essentiels et des logements adéquats³⁸⁸.

c) Les États d'origine ont la responsabilité de répondre aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans le cadre de catastrophes. L'une des raisons qui poussent les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à ultérieurement chercher secours et protection à l'étranger est l'absence de solutions durables leur permettant de reconstruire leur vie de manière pérenne, soit chez elles après leur retour, soit dans une autre région de leur pays³⁸⁹.

299. L'Initiative Nansen a également permis l'adoption en 2015 de l'Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques³⁹⁰ (« Agenda pour la protection »), un texte non contraignant qui énonce des grands principes, compile et analyse des exemples de pratique efficace des États, issus du monde entier, et propose des possibilités d'action.

300. Aux termes de l'Agenda pour la protection, constituent des « déplacements liés aux catastrophes » les "situations dans lesquelles les individus sont forcés ou obligés de quitter leur maison ou leur lieu de résidence habituel à la suite d'une catastrophe ou pour éviter l'impact d'un aléa naturel immédiat et prévisible³⁹¹ ». Ceux-ci peuvent « se manifester par une fuite spontanée, une évacuation ordonnée ou imposée par les autorités ou un processus de réinstallation planifiée involontaire [et] se produire dans un pays [...] ou au-delà des frontières internationales [...]»³⁹².

301. Selon l'Agenda, la protection offerte par les États d'accueil aux personnes déplacées au-delà des frontières en raison d'une catastrophe peut prendre deux formes³⁹³ :

a) Ils peuvent admettre ces personnes sur leur territoire et leur permettre d'y rester, du moins temporairement ;

b) Ils peuvent s'abstenir de renvoyer les étrangers vers un pays touché par une catastrophe lorsque ceux-ci se trouvaient déjà dans le pays d'accueil au moment de la catastrophe.

302. L'emphase est également mise sur la nécessité de favoriser la « migration dans la dignité », qualifiée de stratégie d'adaptation³⁹⁴, face aux aléas naturels et aux changements climatiques. À cet égard, il est suggéré aux États d'envisager, entre autres, les pratiques suivantes, jugées efficaces :

a) Revoir les accords bilatéraux, régionaux et sous-régionaux sur la migration pour déterminer comment ils peuvent favoriser la migration comme moyen d'adaptation, y compris les problèmes comme les documents des douanes et les voyages simplifiés. En l'absence de tels accords, négocier et mettre en œuvre de nouveaux accords pour favoriser la migration dans la dignité ;

b) Élaborer ou adapter des politiques nationales qui prévoient des quotas de permis de séjour ou des programmes de travail saisonnier, conformément aux normes

³⁸⁸ Ibid., p. 30.

³⁸⁹ Ibid., p. 31.

³⁹⁰ Initiative Nansen, *Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières* (voir *supra* note 368).

³⁹¹ Ibid., par. 16.

³⁹² Ibid., par. 18.

³⁹³ Voir *ibid.* par. 30 à 34.

³⁹⁴ Ibid., par. 87 à 93.

de travail internationales, pour privilégier les personnes venant de pays ou de régions confrontés aux impacts des aléas naturels ou des changements climatiques.

303. Mention est faite, dans l'Agenda, du fait que la possibilité d'une migration permanente est particulièrement marquée dans les petits États insulaires de faible élévation et les autres pays confrontés à des pertes de territoire substantielles ou à des changements climatiques qui laissent de plus en plus de grands terrains inhabitables³⁹⁵.

304. L'Agenda souligne en outre l'importance de la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et insiste sur la responsabilité qu'ont les États de leur trouver des solutions durables. Parmi celles-ci, il cite le retour volontaire avec réintégration durable là où les personnes déplacées vivaient avant la catastrophe, l'intégration locale là où les personnes ont été déplacées et l'établissement ailleurs dans leur propre pays³⁹⁶.

305. La Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes³⁹⁷ est une initiative menée par les États pour donner suite aux travaux de l'Initiative Nansen en mettant en œuvre les recommandations de l'Agenda en vue de collaborer pour offrir une meilleure protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le contexte de catastrophes et de changements climatiques. Elle a notamment pour objectif de promouvoir l'élaboration de politiques et de normes visant à combler les lacunes en matière de protection des personnes déplacées au-delà des frontières ou à risque de l'être.

F. Droit international relatif aux changements climatiques

306. Le droit international relatif aux changements climatiques est régi par un certain nombre d'accords internationaux contraignants ratifiés par un grand nombre d'États, dont les plus notables sont la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992) et l'Accord de Paris sur les changements climatiques (2015).

307. Le droit international relatif aux changements climatiques se concentre principalement sur les mesures d'atténuation et d'adaptation ; toutefois, la question de la protection des personnes touchées par les effets néfastes des changements climatiques, y compris l'élévation du niveau de la mer, a également fait l'objet de débats dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de l'Accord de Paris. Elle a été abordée sous l'angle du concept de « mobilité humaine » dans le contexte des changements climatiques, laquelle peut être envisagée non seulement comme une conséquence des changements climatiques, mais également comme une forme d'adaptation. Ce concept englobe trois types de mouvements liés aux changements climatiques : la migration, le déplacement et la réinstallation planifiée.

308. Le terme « mobilité humaine » s'est progressivement imposé dans le contexte du cadre juridique international relatif aux changements climatiques et figure désormais explicitement dans les documents des sessions de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, ainsi que dans les documents relatifs au Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques.

³⁹⁵ Ibid., par. 90.

³⁹⁶ Ibid., par. 102.

³⁹⁷ Concernant la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes, voir également *infra* par. 407 et 408.

309. La mobilité humaine a été mentionnée pour la première fois dans ce contexte dans les documents soumis à la Conférence des Parties pour adoption lors de sa quinzième session, visant à jeter les bases d'un nouvel accord en matière de changements climatiques³⁹⁸. Dans les Accords de Cancún, qu'elle a adoptés à sa seizième session, en 2010, la Conférence des Parties invitait toutes les Parties à renforcer l'action engagée dans le domaine de l'adaptation conformément au Cadre de l'adaptation de Cancún, notamment en adoptant des « mesures propres à favoriser la compréhension, la coordination et la coopération concernant les déplacements, les migrations et la réinstallation planifiée par suite des changements climatiques, selon les besoins, aux niveaux national, régional et international³⁹⁹ ».

310. C'est dans sa décision 3/CP.18, adoptée en 2012, à sa dix-huitième session, que la Conférence des Parties a explicitement adopté le terme « mobilité des êtres humains » dans le contexte des changements climatiques, en se disant consciente de la nécessité de mener d'autres activités visant à mieux comprendre et connaître les pertes et préjudices, et notamment à améliorer la compréhension « des effets des changements climatiques sur l'évolution des migrations, des déplacements et de la mobilité des êtres humains⁴⁰⁰ ».

311. L'adoption de l'Accord de Paris en 2015 a accru la visibilité des migrations climatiques, celui-ci prévoyant la création d'une Équipe spéciale chargée de la question des déplacements de population⁴⁰¹, chargée d'élaborer des recommandations relatives à des démarches intégrées propres à prévenir et réduire les déplacements de population liés aux effets néfastes des changements climatiques et à y faire face⁴⁰². Sa mise sur pied a été confiée au Comité exécutif du Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques⁴⁰³. L'un des secteurs d'activité stratégiques du plan de travail quinquennal glissant dudit Comité exécutif est une « coopération et [une] facilitation renforcées concernant la mobilité des êtres humains, notamment les migrations, les déplacements et la réinstallation planifiée⁴⁰⁴ ».

312. À sa vingt-sixième, en octobre et novembre 2021, la Conférence des Parties a adopté le Pacte de Glasgow pour le climat, un ensemble de décisions au préambule duquel figure ce qui suit : « considérant que les changements climatiques sont un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière, les Parties devraient, lorsqu'elles prennent des mesures pour faire face à ces changements, respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits de l'homme, le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés

³⁹⁸ Olivia Serdeczny, *What Does It Mean to "Address Displacement" Under the UNFCCC ? : An Analysis of the Negotiation Process and the Role of Research* [Qu'entend-t-on par « Traiter la question des déplacements » conformément à la CCNUCC ? Une analyse du processus de négociation et du rôle de la recherche](Bonn, Institut allemand de développement, 2017), p.7.

³⁹⁹ Rapport de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques sur sa seizième session, tenue à Cancún du 29 novembre au 10 décembre 2010, additif : décision adoptée par la Conférence des Parties, décision 1/CP.16 (FCCC/CP/2010/7/Add.1), par. 14, al. f).

⁴⁰⁰ Rapport de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques sur sa dix-huitième session, tenue à Doha du 26 novembre au 8 décembre 2012, additif : décisions adoptées par la Conférence des Parties, décision 3/CP.18 (voir FCCC/CP/2012/8/Add.1), par. 7, al. vi).

⁴⁰¹ Concernant l'Équipe spéciale chargée de la question des déplacements de population, voir aussi *infra* par. 405-406.

⁴⁰² Rapport de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur sa vingt et unième session, tenue à Paris du 30 novembre au 13 décembre 2015, additif : décisions adoptées par la Conférence des Parties, décision 1/CP.21 (FCCC/CP/2015/10/Add.1), par. 49.

⁴⁰³ *Ibid.*, par. 50.

⁴⁰⁴ FCCC/SB/2017/1/Add.1, annexe.

locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérable, et le droit au développement, ainsi que l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations⁴⁰⁵ ».

313. Dans le Pacte de Glasgow, les États ont également réaffirmé que les pays développés devaient honorer leur engagement de mobiliser 100 milliards de dollars des États-Unis par an. Le plan intitulé « Climate Finance Delivery Plan: Meeting the US\$100 Billion Goal » (Plan visant à mobiliser 100 milliards de dollars en faveur de l'action climatique) a été adopté dans l'objectif de fournir des ressources financières accrues devant permettre de parvenir à un équilibre entre les efforts d'adaptation et ceux d'atténuation. Ces engagements revêtent une importance particulière pour les travaux du Comité exécutif du Mécanisme et ceux de l'Équipe spéciale chargée de la question des déplacements de population, car il demeure difficile d'obtenir un financement de l'action climatique durable et prévisible aux fins de prévenir et de réduire les déplacements de population liés aux effets néfastes des changements climatiques et d'y faire face⁴⁰⁶.

314. Il est également question de mobilité humaine dans le contexte du droit international relatif aux catastrophes. On trouve ce terme dans le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015⁴⁰⁷, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030)⁴⁰⁸ et l'Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques⁴⁰⁹, adopté en 2015 dans le cadre de l'Initiative Nansen. La Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes, dont l'objectif principal est de donner suite aux travaux de l'Initiative Nansen en mettant en œuvre les recommandations de son Agenda pour la protection, vise notamment à promouvoir la prise en compte des questions de mobilité humaine dans tous les domaines d'action et de politiques concernés, de manière transversale⁴¹⁰.

315. Ainsi, le terme « mobilité humaine » est un terme générique qui a été utilisé dans le contexte des cadres relatifs aux changements climatiques et aux catastrophes et qui englobe tous les aspects des mouvements de personnes et de populations dans l'espace et dans le temps : déplacements forcés de populations à l'intérieur ou à l'extérieur de leurs propres pays, migrations volontaires internes ou transfrontières et

⁴⁰⁵ Une version préliminaire non éditée du Pacte de Glasgow pour le climat est disponible en anglais à l'adresse suivante : https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf (consultée le 20 février 2022).

⁴⁰⁶ Voir, par exemple, <https://disasterdisplacement.org/staff-member/pdd-key-messages-cop26> (adresse consultée le 20 février 2022) (en anglais).

⁴⁰⁷ A/CONF.206/6, chap. I, résolution 2.

⁴⁰⁸ Résolution 69/283, annexe II, par. 30.

⁴⁰⁹ Initiative Nansen, *Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières* (voir *supra* note 368), par. 22.

⁴¹⁰ Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes, *Update on 2017 Progress* [État des progrès en 2017], juillet 2018, disponible en anglais à l'adresse suivante : https://agendaforhumanity.org/sites/default/files/resources/2018/Jul/2018%20Initiatives%20Updates_PDD_final_20%20June_1pdf (consultée le 20 février 2022).

réinstallation planifiée avec le consentement des principaux intéressés⁴¹¹. Il couvre un éventail de mouvements de personnes plus large que le terme « migration », puisqu'il vise toute la gamme des mouvements susceptibles d'avoir lieu dans le contexte des changements climatiques⁴¹². Il est utilisé en contexte universitaire⁴¹³ et à des fins d'analyse⁴¹⁴ et de sensibilisation⁴¹⁵.

316. Au plan juridique, le terme « mobilité humaine » ne figure que dans des instruments non contraignants. Il ne s'agit pas d'un terme juridique ou d'un terme ayant un sens précis en droit⁴¹⁶. Ce n'est donc pas un concept ou un cadre d'analyse juridique. Toutefois, il est utile de le mentionner, car il est de plus en plus utilisé dans le contexte de la protection des personnes touchées par les changements climatiques et leurs effets néfastes, y compris l'élévation du niveau de la mer.

III. Recensement de la pratique des États et de celle des organisations et organismes internationaux concernés en matière de protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer

317. Les États les plus touchés par les effets de l'élévation du niveau de la mer ont commencé à tenter d'attirer l'attention de la communauté internationale sur cette question il y a une trentaine d'années, au moyen de la Déclaration de Malé sur la dimension humaine des changements climatiques mondiaux de 1989⁴¹⁷.

318. L'élévation du niveau de la mer étant un phénomène relativement récent – bien que déjà en cours, comme le démontrent les données scientifiques recueillies – dont l'accélération aura différents effets dans le temps et dans l'espace, de nombreux États

⁴¹¹ Groupe consultatif sur les changements climatiques et la mobilité humaine (2015), *Human Mobility in the Context of Climate Change – Elements for the UNFCCC Paris Agreement 2015* [Mobilité humaine dans le contexte des changements climatiques : Éléments pour l'Accord de Paris de 2015], disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://www.unhcr.org/5550ab359.pdf> (consultée le 20 février 2022) ; et OIM (2018), *Glossary on Migration* [Glossaire de la migration], Droit international de la migration n° 34 (Genève, 2018). Voir également le secteur d'activité d) du plan de travail quinquennal glissant du Comité exécutif du Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques : « Coopération et facilitation renforcées concernant la mobilité des êtres humains, notamment les migrations, les déplacements et la réinstallation planifiée, in CCNUCC, Plan de travail quinquennal glissant du Comité exécutif du Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques » (FCCC/SB/2017/1/Add.1, annexe).

⁴¹² OIM, *Glossary on migration* (voir *supra* note 411).

⁴¹³ Pour une revue de la littérature, voir Serdeczny, *What Does It Mean to « Address Displacement » Under the UNFCCC*, (voir *supra* note 398), p. 13 à 18.

⁴¹⁴ Voir, par exemple, Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport mondial sur le développement humain 2009 : Lever les barrières – mobilité et développement humains du Programme des Nations Unies pour le développement* (Basingstoke et New York, Palgrave Macmillan, 2009).

⁴¹⁵ Par exemple, l'ONU et l'Initiative Nansen, en collaboration avec l'OIM et le HCR, ainsi qu'un certain nombre d'autres organisations, ont plaidé en faveur de la prise en compte des questions de mobilité humaine dans les plans nationaux d'adaptation. Voir Koko Warner *et al.*, *Integrating Human Mobility Issues Within National Adaptation Plans* [Prendre en compte les questions de mobilité humaine dans les plans nationaux d'adaptation], UNU Institute for Environment and Human Security Publication Series, Policy Brief No. 9 (Bonn, Institut pour l'environnement et la sécurité humaine, 2014).

⁴¹⁶ Toutefois, certaines lois et politiques nationales adoptent ce terme. Voir, par exemple, les Principes directeurs des Fidji concernant la réinstallation planifiée, disponibles en anglais à l'adresse suivante : <https://cop23.com.fj/wp-content/uploads/2018/12/CC-PRG-BOOKLET-22-1.pdf> (consultée le 20 février 2022).

⁴¹⁷ A/C.2/44/7, annexe.

viennent seulement de commencer à étudier les mesures à prendre pour protéger les personnes touchées. Par ailleurs, certaines des nouvelles pratiques qu'il a été possible de recenser ne sont pas propres à l'élévation du niveau de la mer, mais concernent plus généralement le phénomène des catastrophes et des changements climatiques.

319. Il ressort d'une évaluation préliminaire de la pratique des États que, si celle-ci demeure rare à l'échelle mondiale, elle est de plus en plus développée dans les États et les régions les plus exposés à l'élévation du niveau de la mer, c'est-à-dire ceux qui en ressentent déjà les effets sur leur territoire, comme les petits États insulaires du Pacifique ou les États ayant des zones côtières de faible élévation.

320. Certains États tiers, susceptibles d'être indirectement touchés en raison du déplacement transfrontière de personnes touchées par les effets néfastes des changements climatiques, y compris l'élévation du niveau de la mer, commencent également à prendre des mesures juridiques ou de politique générale pour se préparer à cette éventualité.

321. Les organisations internationales et d'autres entités ayant un mandat dans le domaine des droits humains, des déplacements, des migrations, du travail, des réfugiés ou des apatrides, des changements climatiques et du financement de l'action climatique ont adopté une démarche plus proactive afin de promouvoir des outils visant à aider les États à mieux se préparer aux problématiques liées aux droits humains et à la mobilité humaine dans le contexte des déplacements liés aux changements climatiques, dont l'élévation du niveau de la mer.

322. Bien que l'inclusion de la question subsidiaire de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer dans les travaux actuels de la Commission ait bénéficié d'un large appui, les demandes d'information faites par celle-ci aux États, aux organisations internationales et autres organes pertinents aux chapitres III de ses rapports annuels de 2019⁴¹⁸ et 2021⁴¹⁹ ont reçu peu de réponses à ce jour⁴²⁰. Il semblerait que les États Membres, les organisations internationales et les autres organismes concernés aient besoin de plus de temps pour fournir à la Commission les documents utiles à ses travaux. Des informations complémentaires seraient donc les bienvenues et pourraient faire l'objet d'une étude plus détaillée à l'avenir.

323. Un recensement très préliminaire et non exhaustif de la pratique des États, des organisations internationales et des autres organismes concernés, établi sur la base des réponses reçues et de recherches menées à partir des données accessibles au public sera présenté, à titre purement illustratif, aux fins de souligner des exemples de pratique pertinente. Il ne se limitera pas à la pratique propre à la problématique de l'élévation du niveau de la mer, mais comprendra également des exemples de pratique dans le contexte de la protection des personnes touchées par une catastrophe ou les effets des changements climatiques.

324. Une analyse plus détaillée sur la pratique émergente au regard de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer pourrait, on l'espère, être

⁴¹⁸ A/74/10, par. 31 à 33.

⁴¹⁹ A/76/10, par. 26.

⁴²⁰ Communications reçues des pays et entités suivants : Belgique (23 décembre 2021) ; Fédération de Russie (17 décembre 2020) ; Fidji (au nom des membres du Forum des îles du Pacifique, à savoir : Australie, Fidji, Îles Marshall, Îles Salomon, Kiribati, Micronésie (États fédérés de), Nauru, Nouvelle-Zélande, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Tonga, Tuvalu, et Vanuatu) (31 décembre 2021) ; Liechtenstein (12 octobre 2021) ; Maroc (22 décembre 2021) ; et Tuvalu (au nom des membres du Forum des îles du Pacifique) (30 décembre 2019) ; et CEPALC (3 janvier 2022) ; FAO (30 décembre 2021) ; OMI (11 octobre 2021) ; PNUE (6 décembre 2021) et Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (30 décembre 2021). Ces communications sont disponibles à l'adresse : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

réalisée ultérieurement, sur la base des nouvelles communications reçues des États, des organisations internationales et des autres organismes concernés, ainsi que, potentiellement, d'un mémorandum du Secrétariat ou de contributions de membres du groupe d'étude.

325. Les sections suivantes présentent donc quelques exemples de la pratique des États directement et indirectement touchés, des organisations internationales et d'autres organismes compétents afin de mettre en évidence les pratiques émergentes pertinentes aux fins de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

A. Pratique des États en matière de protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer

326. La présente section donne des exemples provenant de petits États insulaires directement touchés par l'élévation du niveau de la mer, d'États ayant des zones côtières de faible élévation et d'États tiers susceptibles d'être indirectement touchés en raison des mouvements de personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

1. Pratique des petits États insulaires

327. Les observations communiquées par Fidji, au nom du Forum des îles du Pacifique⁴²¹, une organisation internationale regroupant 18 États et territoires⁴²², contient des informations fournies par ses membres ainsi que par des organisations régionales. Bien que non exhaustives, elles fournissent des exemples des pratiques nationales et régionales dans l'ensemble de la région. Les informations y figurant sont représentatives des pratiques et positions nationales des différents membres du Forum ; sauf mention contraire, elles ne reflètent pas une position collective du Forum.

328. Selon la communication, les membres du Forum, par leur action climatique et leur action en faveur de la résilience face aux catastrophes, sont à l'avant-garde de la lutte contre des problèmes tels que la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. Des États tels que Kiribati, les Îles Marshall et Tuvalu ont pris des mesures urgentes pour protéger leurs populations qui vivent au quotidien la réalité des changements climatiques.

329. Plus récemment, les dirigeants des États et territoires membres du Forum ont élaboré et approuvé diverses déclarations concernant les changements climatiques et les effets de l'élévation du niveau de la mer, telles que la Déclaration de Boe sur la sécurité régionale (2018) et la Déclaration Kainaki II pour une action climatique

⁴²¹ 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 : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

⁴²² 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.

urgente et immédiate⁴²³ (2019). Dans la Déclaration sur la préservation des zones maritimes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques, adoptée en 2021, ils affirment que la menace posée par les changements climatiques et l'élévation du niveau de la mer est la question déterminante qui met en péril les moyens de subsistance et le bien-être des peuples du Pacifique et compromet la réalisation d'un avenir pacifique, sûr et durable pour la région.

330. La question subsidiaire de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer est complexe et d'une importance vitale pour les membres du Forum et l'ensemble de la communauté internationale ; plus de temps est nécessaire pour l'examiner à fond. Pour les membres du Forum, cet examen devait s'appuyer sur les principes et normes applicables du droit international et les cadres et normes internationaux pertinents, au vu de la nécessité d'une action efficace face aux menaces imminentes posées par l'élévation du niveau de la mer.

331. On peut résumer ainsi les passages de la communication faite par les Fidji (au nom des membres du Forum) qui portent sur les lois, politiques et stratégies adoptées aux niveaux régional et national pour protéger les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer :

a) Les États fédérés de Micronésie ont pour priorité d'aider leur population à demeurer dans ses îles. Leur objectif est de prévenir les migrations environnementales par des stratégies d'adaptation, ce qui suppose une coordination entre les acteurs nationaux, étatiques et locaux dans plusieurs secteurs. La Constitution consacre le droit des citoyens de migrer à l'intérieur des frontières de l'État, un droit qui revêt une importance cruciale dans le contexte des déplacements liés aux changements climatiques, notamment à l'élévation du niveau de la mer et à l'inondation des atolls et des atolls de faible altitude ;

b) Les Fidji ont adopté plusieurs politiques et cadres pour faire face aux effets néfastes des changements climatiques, y compris ceux dus à l'élévation du niveau de la mer, lesquelles traitent des déplacements potentiels de personnes et de populations. La politique nationale en matière de changements climatiques pour la période 2018-2030, inscrite dans la loi relative aux changements climatiques de 2021, mise sur des stratégies visant à réduire les effets des changements climatiques sur le bien-être des personnes et la souveraineté nationale par une politique régionale et internationale solide. Pour les Fidji, la mobilité humaine constitue une question de sécurité humaine et nationale prioritaire. Les Fidji accordent la priorité aux cadres

⁴²³ Voir également, par exemple : Forum des îles du Pacifique, « “Our Sea of Islands, Our Livelihoods, Our Oceania”: Framework for a Pacific Oceanscape – A Catalyst for Implementation of Ocean Policy » [Notre mer d'îles, nos modes de vie, notre Océanie : Cadre de travail pour le paysage océanique dans la Pacifique – un catalyseur pour la mise en œuvre de la politique sur l'Océan], novembre 2010, disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://library.sprep.org/sites/default/files/684.pdf> ; Déclaration des Palaos sur l'océan intitulée « The Ocean: Life and Future – Charting Course to Sustainability » [L'Océan : Vie et future – Feuille de route vers la durabilité], adoptée par les dirigeants du Forum des îles du Pacifique à leur quarante-quatrième réunion, en juillet 2014, disponible en anglais à l'adresse suivante : https://www.forumsec.org/wp-content/uploads/2017/11/2014-Forum-Communique_Koror_Palau_29-31-July.pdf ; Déclaration de Taputapuātea sur les changements climatiques, adoptée par le Groupe des dirigeants polynésiens le 16 juillet 2015, disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://www.samoagovt.ws/wp-content/uploads/2015/07/The-Polynesian-P.A.C.T.pdf> ; Engagement de Dalap pour la préservation de la richesse commune de nos océans : refaçonner l'avenir pour prendre les pêcheries en main, adopté par les représentants de huit îles du Pacifique le 2 mars 2018, disponible en anglais à l'adresse suivante : https://www.pnatuna.com/sites/default/files/Dalap%20Commitment_2nd%20PNA%20Leaders%20Summit.pdf ; et Communiqué publié à l'issue de la cinquantième réunion des dirigeants du Forum des îles du Pacifique, tenu à Funafuti (Tuvalu), du 13 au 16 août 2019, disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://www.forumsec.org/2019/08/19/fiftieth-pacific-islands-forum-tuvalu-13-16-august-2019/>.

juridiques, aux politiques et aux stratégies nécessaires pour gérer les déplacements provoqués par les changements climatiques et les catastrophes dans une optique de protection des droits humains et de réduction des risques à long terme, par la voie de la réinstallation planifiée, de politiques et stratégies de financement adaptées, de politiques et stratégies nationales, lesquelles représentent une forme d'adaptation. Elles voient dans le Pacte mondial des Nations Unies sur les migrations un guide utile en matière de migrations transfrontalières. Elles ont également élaboré des lignes directrices sur les déplacements dans le contexte des changements climatiques et des catastrophes et un plan national d'adaptation en matière de changements climatiques traitant de l'élévation du niveau de la mer et de la réinstallation des populations touchées. Il est crucial de préserver les connaissances traditionnelles et les formes traditionnelles d'expression culturelle, et d'en renforcer le caractère concret. Pour les Fidji, la réinstallation est probablement la plus radicale des possibilités, car peu de gens souhaitent quitter le lieu de leur enfance et la terre qui les a nourri. Cependant, il s'agit d'une option raisonnable si les risques deviennent trop élevés ou l'existence même des collectivités, et non seulement leurs sources de revenus, est en jeu. Au total, 4 collectivités locales ont été transférées ailleurs aux Fidji, et 80 autres devraient l'être en raison de l'élévation du niveau de la mer et des autres effets néfastes des changements climatiques. Lorsque des personnes sont déplacées à l'intérieur de leur propre État et réinstallées dans de nouvelles collectivités où des tensions sociales et conflits potentiels pour des ressources limitées peuvent survenir, leurs droits humains doivent être protégés et leur sécurité garantie. Lors de la vingt-quatrième session de la Conférence des Parties, en 2018, les Fidji ont lancé les Principes directeurs concernant la réinstallation planifiée, une feuille de route décrivant une approche fondée sur les droits de l'homme en matière de réinstallation, notamment pour les groupes vulnérables ;

c) Aux Palaos, le plan d'action visant à mettre en œuvre la politique nationale en matière de changements climatiques est axé, notamment, sur le renforcement de la résilience des populations vulnérables grâce à un financement innovant de la réinstallation ou de la protection contre les risques climatiques, ainsi que sur la mise en place d'un programme de réinstallation, de déplacement ou d'aide d'urgence à destination des couches vulnérables de la société. Une action doit être menée de toute urgence pour protéger l'accès aux soins de santé face à l'élévation du niveau de la mer provoquée par les changements climatiques. À cet égard, le transfert d'un hôpital national a été planifié ;

d) En Papouasie-Nouvelle-Guinée, les habitants des îles Carteret, dans la région autonome de Bougainville, ont été réinstallés en raison de l'élévation du niveau de la mer ;

e) Aux Îles Marshall, la stratégie d'adaptation aux changements climatique prévue dans le plan stratégique national pour 2020-2030 repose sur les points et principes clefs suivants : le droit de rester, l'impératif de la résilience, l'adaptation intégrée, la primauté des connaissances, le renforcement de la capacité d'adaptation, le consensus et l'inclusion, et la technologie et la tradition ;

f) Au Samoa, le rapport de 2017 sur les droits humains est axé sur les effets des changements climatiques, y compris l'élévation du niveau de la mer, sur la pleine jouissance des droits de la personne. Il met en évidence les effets des changements climatiques sur les droits humains et examine la manière dont le Gouvernement peut pleinement adopter une approche fondée sur les droits humains dans ses politiques climatiques ;

g) À Tuvalu, la politique nationale relative aux changements climatiques (2012-2021) mentionne, parmi les stratégies recensées, l'élaboration d'un plan de

migration et de réinstallation dans le contexte des changements climatiques pour chaque île dans l'éventualité où les changements climatiques provoqueraient le pire.

332. Lors des débats de 2021 à la Sixième Commission, Tuvalu a déclaré que si les instruments juridiques internationaux, la littérature et la jurisprudence en matière de droits humains ne manquaient pas pour traiter de la situation et du statut des réfugiés et des apatrides, le droit international ne s'appliquait pas expressément à la situation des personnes déplacées pour cause d'élévation du niveau de la mer. Or, les droits humains de ces personnes devaient être protégés⁴²⁴.

333. À la même occasion, les Îles Salomon ont ajouté que les États devaient également tenir compte des principes relatifs à l'atténuation des risques de catastrophe en adoptant des mesures face à la montée des eaux, notamment celles propres à permettre aux populations de demeurer sur place ou de les évacuer et de les réinstaller. À cet égard, la délégation salomonaise engageait le Groupe d'étude à interroger à l'occasion de sa réflexion nombre de cadres internationaux qui consacraient ces principes⁴²⁵.

2. Pratique des pays ayant des zones côtières de faible élévation

334. Dans leur communication à la Commission, la Belgique et le Maroc ont notamment décrit les mesures qu'ils avaient prises pour la protection de leurs zones côtières.

335. Des mesures d'adaptation et de restriction de l'aménagement du littoral ont également été prises face au risque d'inondations dans des États ayant des zones côtières de faible élévation, comme les Pays-Bas⁴²⁶, l'Indonésie, la Thaïlande⁴²⁷, les États-Unis⁴²⁸, le Royaume-Uni⁴²⁹, l'Afrique du Sud⁴³⁰ et la France⁴³¹, ce qui ressort d'informations accessibles au grand public. Ces mesures sont mentionnées uniquement à titre d'exemples. Singapour a mis en place des stratégies d'assèchement

⁴²⁴ Tuvalu (A/C.6/76/SR.23, par. 5).

⁴²⁵ Îles Salomon (A/C.6/76/SR.22, par. 80).

⁴²⁶ Louise Miner et Jeremy Wilks, *Rising sea levels – how the Netherlands found ways of working with the environment*, [Élévation du niveau de la mer : comment les Pays-Bas trouvent des manières de coopérer avec l'environnement], Euronews, 25 février 2020 ; et Groupe C40 des villes pionnières dans la lutte contre les changements climatiques, *C40 Good Practice Guides: Rotterdam; Climate Change Adaption Strategy* [Guides de bonnes pratiques du C40 : Stratégie d'adaptation aux changements climatiques de Rotterdam], février 2016.

⁴²⁷ Robert Muggah, *The World's coastal cities are going under. Here's how some are fighting back* [Les villes côtières prennent l'eau : voici comment certaines contre-attaquent]. Forum économique mondial, 16 janvier 2019.

⁴²⁸ Groupe C40 des villes pionnières dans la lutte contre les changements climatiques, *Sea-level rise and coastal flooding: a summary of The Future We Don't Want research on the impact of climate change on sea levels* [Élévation du niveau de la mer et inondation des côtes : résumé de l'étude sur les effets des changements climatiques sur le niveau de la mer intitulée « The Future we don't want » (le futur dont nous ne voulons pas)]. Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://www.c40.org/other/the-future-we-don-t-want-staying-a-float-the-urban-response-to-sea-level-rise> (consultée le 20 février 2022).

⁴²⁹ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Hausse du niveau des mers : Les approches des pays de l'OCDE face aux risques côtiers* (Paris, Éditions OCDE, 2019).

⁴³⁰ Sally Brown, *African countries aren't doing enough to prepare for rising sea levels* [Les États d'Afrique ne font pas assez pour se préparer à l'élévation du niveau de la mer], La Conversation, 16 septembre 2018.

⁴³¹ OCDE, *Hausse du niveau des mers* (voir *supra* note 429).

des terres, installé des murs en dur et des digues en pierre et élaboré un plan national de lutte contre l'élévation du niveau de la mer⁴³².

336. Le cas du Bangladesh offre un exemple d'une approche des déplacements liés aux catastrophes et aux changements climatiques fondée sur les droits humains. Au Bangladesh, on s'attend à ce que l'élévation du niveau de la mer causée par les changements climatiques submerge jusqu'à 13 % des terres côtières d'ici 2080. Une stratégie nationale relative aux déplacements internes dans le contexte des catastrophes et des changements climatiques a été adoptée en décembre 2020⁴³³. Le constat y est fait que les inondations liées à l'élévation du niveau des marées est le facteur principal de déplacement dans les régions côtières. La stratégie nationale propose une approche fondée sur les droits humains, reposant sur trois volets : a) la prévention et la préparation (atténuation des risques) ; b) la protection pendant le déplacement ; et c) des solutions durables.

3. Pratique des États tiers

337. Dans sa communication soumise à la Commission, la Fédération de Russie a déclaré ce qui suit :

(Traduction non officielle) Les intérêts de la Fédération de Russie en matière de changements climatiques ne se limitent pas à son territoire, mais sont internationaux par nature. Cela tient tant au caractère mondial des changements climatiques qu'à la nécessité de prendre en compte, dans les relations internationales, la diversité des effets des changements climatiques et ses répercussions sur différentes régions du monde. Lors de l'élaboration des politiques climatiques, il faut tenir compte non seulement des effets directs, mais aussi des effets indirects et à long terme des changements climatiques sur l'environnement naturel, l'économie, la population et ses différents groupes sociaux. Parmi les effets indirects, citons les effets sur les tendances migratoires du fait de la redistribution à l'échelle internationale des ressources naturelles, notamment la nourriture et l'eau, ainsi que la réduction du relatif confort des habitations humaines dans certaines régions de la Fédération de Russie et ailleurs⁴³⁴.

338. En outre, selon la Fédération de Russie, la définition du terme « réfugié » donnée par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés n'avait pas jusqu'à lors permis de qualifier les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer de réfugiés et un asile temporaire pour motif humanitaire ne pouvait être offert sur son territoire, à titre d'aide, que s'il était établi qu'il existait une menace réelle pour la vie des personnes concernées en raison d'une catastrophe naturelle. Les auteurs de la communication n'avaient pas réussi à réunir suffisamment d'information sur la pratique de la Fédération de Russie pour déterminer si l'élévation du niveau de la mer et ses conséquences seraient considérées comme une telle catastrophe⁴³⁵.

⁴³² Audrey Tan, *Singapore to Boost Climate Change Defences* [Singapour renforce ses mesures défensives face aux changements climatiques], *The Straits Times*, 8 janvier 2018, disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://www.straitstimes.com/singapore/environment/spore-to-boost-climate-change-defences> (consultée le 20 février 2022) ; et Singapour, Secrétariat national sur les changements climatiques, *Impact of climate change and adaptation measures* [Effets des changements climatiques et mesures d'adaptation], disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://www.nccs.gov.sg/faqs/impact-of-climate-change-and-adaptation-measures/> (consultée le 20 février 2022).

⁴³³ Voir <http://www.rmmru.org/newsite/wp-content/uploads/2020/02/NSMDCIID.pdf> (adresse consultée le 20 février 2022).

⁴³⁴ Communication de la Fédération de Russie.

⁴³⁵ Ibid.

339. Dans sa communication à la Commission, le Liechtenstein a affirmé qu'il considérait que le droit à l'autodétermination jouait un rôle fondamental dans la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer et le traitement des questions soulevées par l'élévation du niveau de la mer quant au statut d'État. L'article premier commun au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques disposait : « [t]ous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes [en vertu de quoi] ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel⁴³⁶ ».

340. La communication des Fidji (au nom du Forum) comportait des informations sur les mesures prises par des États tiers à l'égard des petits États insulaires en développement susceptibles d'être pertinentes pour la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

341. Selon ce document, les Îles Marshall, les États fédérés de Micronésie, ainsi que les Palaos, avaient conclu des accords de libre association avec les États-Unis⁴³⁷. Ces accords facilitaient l'entrée et l'établissement aux États-Unis à titre de résidents non immigrants des citoyens des trois États concernés, notamment en supprimant les exigences en matière de visa et d'homologation de la main-d'œuvre. Ils ne leur conféraient pas de droit d'établir la résidence nécessaire à la naturalisation ou de présenter des demandes pour leurs parents non-citoyens, mais ils ne les empêchaient pas de faire valoir ces droits en vertu de la législation américaine en matière d'immigration et de nationalité.

342. Grâce à ces accords, l'émigration depuis les États parties vers les États-Unis se poursuivait. Les États fédérés de Micronésie ont rapporté que ces mouvements étaient motivés par le désir d'étudier ou de trouver un emploi ou par des raisons de santé et qu'il ne s'agissait pas de déplacements liés aux changements climatiques, mais que cet état de fait était voué à changer dans un avenir proche. On s'attendait à ce que les changements climatiques deviennent le principal facteur expliquant ces déplacements, en particulier pour les personnes originaires des atolls et des îles de faible élévation dans les trois États concernés. En effet, il existait déjà des preuves que ce phénomène prenait place à un rythme accéléré s'agissant des citoyens des Îles Marshall.

343. Les accords permettaient aux citoyens des Îles Marshall, des États fédérés de Micronésie et des Palaos d'acquérir et de conserver le statut de résident non immigrant et non citoyen aux États-Unis pour une durée indéterminée, sans avoir besoin d'un visa ou de tout autre document d'immigration du même type ; seul un passeport des États fédérés de Micronésie, des Îles Marshall ou des Palaos était requis. Ce statut autorisait les citoyens des trois États concernés conserver leur nationalité d'origine tout en vivant aux États-Unis pour une durée indéterminée, ainsi qu'à exercer un emploi rémunéré, à suivre une formation et à obtenir des soins de santé pendant leur séjour aux États-Unis.

344. Il ressort d'informations accessibles au public que des États tiers susceptibles d'être indirectement touchés en raison du déplacement et de la migration de personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ont commencé à adopter des dispositions juridiques ou des mesures de politique générale pour se préparer à une telle éventualité. À titre illustratif, citons l'adoption de procédures encadrant l'octroi d'une protection temporaire et de visas humanitaires ou l'inclusion dans la législation interne en matière d'immigration ou d'asile de catégories de migrants climatiques ou d'autres catégories semblables.

⁴³⁶ Communication du Liechtenstein.

⁴³⁷ Voir <https://www.doi.gov/oia/compacts-of-free-association>.

345. Aux États-Unis, la Maison Blanche a publié, en octobre 2021, un rapport sur les incidences des migrations liées aux changements climatiques⁴³⁸. Bien qu'il note que les déplacements internes provoqués par les changements climatiques constituaient un risque de sécurité actuel et futur pour les États-Unis, ce rapport se concentrait sur les migrations internationales liées aux changements climatiques. Il affirmait que les politiques nationales pouvaient contribuer à renforcer la sécurité humaine en s'appuyant sur l'aide étrangère actuelle pour examiner et concevoir des mécanismes juridiques au soutien des migrants. Après avoir analysé les instruments juridiques en vigueur aux niveaux international, régional et national, il concluait qu'il était vital d'élargir l'accès à la protection, par exemple au moyen de mesures nationales comme le statut de protection provisoire aux États-Unis.

346. Des pays comme la Nouvelle-Zélande ont débattu de la création d'une catégorie de visa humanitaire pour aider à réinstaller les personnes originaires des pays du Pacifique déplacées en raison des effets des changements climatiques, y compris l'élévation du niveau de la mer⁴³⁹.

347. En Suède, la loi sur les étrangers de 2005⁴⁴⁰ s'applique aux réfugiés et aux autres personnes ayant besoin de protection. Entre dans la seconde catégorie tout étranger qui, en raison de circonstances ne relevant pas du droit d'asile ou du droit à la protection complémentaire, se trouve à l'extérieur de son pays d'origine pour l'un des motifs suivants : a) il a besoin d'une protection du fait d'un conflit armé interne ou international dans son pays d'origine ou, du fait d'un autre conflit grave dans son pays d'origine, a des motifs raisonnables de craindre de subir de graves abus, ou b) il est dans l'impossibilité de retourner dans son pays d'origine du fait d'une catastrophe écologique. Ces personnes et les membres de leur famille ont droit à un permis de séjour⁴⁴¹.

B. Pratique des organisations et organismes internationaux concernés en matière de protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer

348. Certaines organisations internationales et d'autres organismes internationaux ont établi, en particulier depuis une dizaine d'années, un ensemble de pratiques relatives à la protection des personnes touchées par les catastrophes et les changements climatiques, notamment par l'élévation du niveau de la mer. On trouvera dans la présente section des exemples venant en complément de ceux déjà donnés ci-dessus, en particulier à la section II de la présente partie.

349. Les communications faisant état d'une telle pratique qui ont été soumises jusqu'ici à la Commission l'ont été par le Programme des Nations Unies pour

⁴³⁸ Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Report-on-the-Impact-of-Climate-Change-on-Migration.pdf>.

⁴³⁹ Lin Taylor, « New Zealand considers visa for climate “refugees” from Pacific islands » [La Nouvelle-Zélande envisage de créer un visa pour les “réfugiés” climatiques des îles du Pacifique], Reuters, 17 novembre 2017. Des visas de résident temporaire pour motif humanitaire ont déjà été accordés à des personnes déplacées en raison des effets des changements climatiques dans leur pays d'origine : voir Tribunal chargé des questions d'immigration et de protection, *AD (Tuvalu)*, affaire n° [2014] NZIPT 501370-371, Décision, 4 juin 2014, disponible en anglais à l'adresse suivante : https://www.refworld.org/cases,NZ_IPT,585152d14.html (consultée le 20 février 2022).

⁴⁴⁰ Voir https://www.government.se/contentassets/784b3d7be3a54a0185f284bbb2683055/aliens-act-2005_716.pdf (adresse consultée le 20 février 2022) (en anglais).

⁴⁴¹ Voir Jane J. McAdam (2011), *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards* [Déplacements provoqués par les changements climatiques et droit international : normes en matière de protection complémentaire] (Genève, HCR, 2011).

l'environnement (PNUE) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

350. Des travaux de recherche préliminaires, basés sur des documents publics, sont ensuite présentés pour donner un aperçu des pratiques potentiellement pertinentes d'organes et entités de l'Organisation des Nations Unies, du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), du HCR, de l'OIM, de l'Organisation internationale du Travail (OIT), de l'Équipe spéciale chargée de la question des déplacements de population, de la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes, de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, de la Banque mondiale et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Selon ces recherches, ces organisations et entités ont intégré dans leurs politiques respectives la question des changements climatiques, notamment de l'élévation du niveau de la mer, et de leurs conséquences sur la protection des personnes.

1. Programme des Nations Unies pour l'environnement

351. Dans sa communication, le PNUE fournit des exemples de législations, politiques et stratégies régionales et nationales en matière de protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, dont des exemples d'instruments régionaux du Pacifique et de législations, politiques et stratégies nationales de plusieurs États des Caraïbes, de l'océan Pacifique et de l'océan Indien. Selon cet organisme, l'objectif d'un grand nombre des instruments en question est de renforcer la résilience individuelle et collective face à l'élévation du niveau de la mer, de prévenir les déplacements lorsque c'est possible et, pour certains de ces instruments, de définir un cadre visant à faire respecter, protéger et garantir les droits des personnes déplacées à différentes étapes du déplacement et lors de la recherche de solutions durables.

2. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

352. Dans sa communication, la FAO mentionne la stratégie relative aux changements climatiques qu'elle a définie en 2017, dans laquelle elle fait le constat que les changements biophysiques, notamment l'élévation du niveau de la mer, ont des répercussions sur la situation socioéconomique du secteur de la pêche et de l'aquaculture dans de nombreuses régions du monde. Ces changements ont également des répercussions sur les niveaux de pauvreté et d'insécurité alimentaire dans les zones dépendant du poisson et des produits de la pêche, ainsi que sur la gouvernance et la gestion de ce secteur et sur les sociétés. Ils nuisent fortement aux populations tributaires de la pêche et de l'aquaculture et aux écosystèmes dont elles dépendent, en particulier dans les régions tropicales, notamment aux personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

353. La FAO rappelle qu'il relève de son mandat d'aider les États Membres, par des projets et programmes d'assistance technique, à faire face aux effets biophysiques des changements climatiques, entre autres l'élévation du niveau de la mer, notamment par des législations, politiques et stratégies régionales et nationales visant à assurer la sécurité alimentaire et la nutrition des personnes touchées, en particulier des groupes marginalisés et vulnérables.

3. Organisation des Nations Unies

354. Sont brièvement présentés dans la présente section la pratique découlant des traités déposés auprès du Secrétaire général ou enregistrés auprès du Secrétariat ainsi que des résolutions et décisions de l'Assemblée générale et de certains de ses organes (tels que le Processus consultatif informel ouvert à tous sur les océans et le droit de

la mer), du Conseil de sécurité, du Conseil des droits de l'homme et de ses procédures spéciales, et des organes créés en vertu d'un instrument international relatif aux droits de l'homme.

Traités déposés ou enregistrés auprès de l'Organisation des Nations Unies

355. On ne trouve pas de traité portant spécifiquement sur la protection des personnes en cas d'élévation du niveau de la mer parmi les traités déposés ou enregistrés auprès de l'Organisation des Nations Unies. Il existe néanmoins des accords qui prévoient la réinstallation des personnes dans des situations d'urgence⁴⁴². Ces accords envisagent la réinstallation de personnes, y compris en tant que réfugiés, mais, là encore, pas dans le contexte des conséquences de l'élévation du niveau de la mer.

356. Il existe également plusieurs accords traitant d'arrangements de rapatriement, qui ne concernent pas non plus spécifiquement les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, mais qui pourraient néanmoins être jugés intéressants comme pratiques analogues⁴⁴³.

⁴⁴² Voir, par exemple, l'Accord de coopération pour les cas de catastrophes naturelles entre le Mexique et les États-Unis d'Amérique (Mexico, 15 janvier 1980 ; Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1241, n° 20171, p. 207, à la page 218), qui prévoit la création d'un comité consultatif Mexique-États-Unis des catastrophes naturelles, dont le mandat (art. II) comprendrait l'échange d'informations concernant les techniques d'évacuation et de relogement en cas d'urgence (sans que ces cas soient spécifiquement ou expressément reliés à l'élévation du niveau de la mer). On peut citer un autre exemple, tiré cette fois d'une formalité conventionnelle. Il s'agit d'une notification faite par le Brésil en application de l'article premier, section B 2), de la Convention relative au statut des réfugiés et libellée ainsi (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1558, n° 2545, p. 370) : « ...en vertu du décret 98.602 du 19 décembre 1989, le Président de la République a rapporté la clause de limitation géographique visée à l'alinéa 1 a) de la section B de l'article premier de la Convention relative au statut des réfugiés signée à Genève le 20 juin 1951. Comme vous le savez, cette formule rendait la Convention inapplicable au Brésil aux réfugiés d'origine non européenne, qui constituent actuellement la quasi-totalité des personnes demandant à bénéficier du statut de réfugié. En vertu de cette clause, les réfugiés d'origine non européenne étaient admis au Brésil en transit, bien que dans la pratique on leur permît de travailler et de demeurer sur le territoire national jusqu'à leur transfert dans un autre pays ; ils pouvaient même s'installer définitivement au Brésil si des demandes à cet effet avaient été déposées par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. L'annulation de cette clause de limitation géographique permet dorénavant au Gouvernement brésilien de reconnaître officiellement aux personnes susvisées la qualité de réfugié et rend l'application de cet instrument international au Brésil pleinement conforme aux dispositions de l'article 48 de la sous-section X de la nouvelle Constitution, qui fait de l'octroi de l'asile politique l'un des principes de la politique étrangère du Brésil. »

⁴⁴³ Voir, par exemple : Accord tripartite relatif au rapatriement volontaire des réfugiés du Suriname, conclu entre la France, le Suriname et le HCR (Paramaribo, 25 août 1998), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1512, n° 26128, p. 69 ; Accord relatif à l'émigration et à la colonisation, conclu entre le Japon et le Brésil (Rio de Janeiro, 14 novembre 1960), *ibid.*, vol. 518, n° 7491, p. 63 ; Convention (avec Protocole final) entre la Suède, le Danemark, la Finlande, l'Islande et la Norvège relative à la fourniture réciproque d'une assistance aux indigents (Stockholm, 9 janvier 1951), *ibid.*, vol. 197, n° 2647, p. 378 ; Quatrième Convention de Lomé entre la Communauté économique européenne et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (avec protocoles, acte final, échange de lettres, procès-verbal de signature, déclaration de signature en date du 19 décembre 1990 et procès-verbal de rectification en date du 22 novembre 1990) (Lomé, 15 décembre 1989), *ibid.*, vol. 1925, n° 32847, p. 3. En particulier, on peut lire aux paragraphes 1) et 2) de l'article 255 de cette dernière convention : « 1. Des aides peuvent être accordées aux États [d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique] accueillant des réfugiés ou des rapatriés pour subvenir aux besoins pressants non couverts par l'aide d'urgence ainsi que pour la réalisation à plus long terme de projets et programmes d'actions ayant pour objectif l'autosuffisance et l'intégration ou la réintégration de ces populations. 2. Des aides similaires à celles visées au paragraphe 1 peuvent être envisagées afin de faciliter l'intégration ou la réintégration volontaires des personnes qui ont dû quitter leur domicile en raison d'un conflit ou d'une catastrophe naturelle. Tous les facteurs qui

Assemblée générale

357. Dans un certain nombre de ses résolutions, l'Assemblée générale a souligné que l'élévation du niveau de la mer était le résultat des changements climatiques ou a établi un lien entre ce phénomène et les diverses menaces qu'il faisait peser, par exemple, sur les petits États insulaires en développement et sur la biodiversité.

358. Dans la résolution 44/206 du 22 décembre 1989⁴⁴⁴, sur les effets néfastes éventuels d'une hausse du niveau des mers sur les îles et les zones côtières, en particulier les zones côtières de faible élévation, l'Assemblée a prié instamment la communauté internationale d'aider efficacement et en temps utile les pays touchés par une hausse du niveau des mers, en particulier les pays en développement, dans les efforts qu'ils font pour mettre au point et appliquer des stratégies en vue de se protéger et de protéger leurs écosystèmes marins naturels vulnérables des menaces particulières d'une hausse du niveau des mers due au changement climatique.

359. Dans la résolution 70/1 du 25 septembre 2015⁴⁴⁵, par laquelle l'Assemblée a adopté le Programme de développement durable à l'horizon 2030, il est souligné que l'élévation des températures à l'échelle mondiale et du niveau de la mer, l'acidification des océans et d'autres effets des changements climatiques ont eu de graves répercussions sur les zones côtières et les pays côtiers de basse altitude, y compris nombre de pays parmi les moins avancés et de petits États insulaires en développement.

360. La résolution 66/288 du 27 juillet 2012⁴⁴⁶ est un autre exemple pertinent. L'Assemblée y a approuvé le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, intitulé « L'avenir que nous voulons », dans lequel la Conférence « pren[d] note du fait que l'élévation du niveau des mers et l'érosion du littoral constituent des menaces considérables pour les régions côtières et les îles, notamment dans les pays en développement » et « demand[e] à la communauté internationale d'intensifier ses efforts pour y faire face ». En outre, elle dit savoir que « [l]a montée du niveau des mers et les autres conséquences préjudiciables du changement climatique continuent de menacer gravement [les petits États insulaires en développement] et de compromettre leurs efforts pour parvenir à un développement durable, et constituent pour beaucoup de ces pays le principal risque

sont à l'origine du déplacement en question, de même que les souhaits de la population concernée et les responsabilités du gouvernement en ce qui concerne la satisfaction des besoins de sa population, sont pris en considération pour l'application de la présente disposition. » L'article 257 de cette même convention dispose ce qui suit : « Les actions postérieures à la phase d'urgence destinées à la réhabilitation matérielle et sociale nécessaire à la suite de calamités naturelles ou de circonstances extraordinaires ayant des effets comparables peuvent être financées par la Communauté au titre de la Convention. Les besoins postérieurs à la phase d'urgence peuvent être couverts par d'autres moyens, notamment les fonds de contrepartie générés par les instruments de la Communauté, la dotation spéciale pour les réfugiés, rapatriés et personnes déplacées, les programmes indicatifs nationaux ou régionaux ou une combinaison de ces divers éléments. » On lit à l'annexe LII à la même convention, intitulée « Déclaration commune *ad* article 255 » : « Les parties contractantes conviennent qu'une attention particulière sera prêtée aux points suivants pour l'application de l'article 255 : i) les projets facilitant le rapatriement et la réintégration volontaires des réfugiés ; ii) l'identité culturelle des réfugiés dans les pays d'accueil, ainsi que celle des personnes déplacées au sein de leur propre pays ; iii) les besoins des femmes, des enfants, des personnes âgées ou des handicapés, présents parmi les réfugiés ou les personnes déplacées ; iv) la sensibilisation au fait que les aides au titre de l'article 255 peuvent contribuer à répondre aux besoins de développement à long terme des réfugiés, des rapatriés et des personnes déplacées ainsi que des populations dans les zones d'accueil ; v) le renforcement de la coordination entre les États ACP, la Commission et d'autres organismes pour la mise en œuvre de ces projets. »

⁴⁴⁴ Résolution 44/206 de l'Assemblée générale, par. 2.

⁴⁴⁵ Résolution 70/1 de l'Assemblée générale, par. 14.

⁴⁴⁶ Résolution 66/288 de l'Assemblée générale, annexe, par. 165, 178 et 179.

pesant sur leur survie et leur viabilité, notamment, pour certains, en raison de la perte de territoire qui en résulte », et « appel[le] à poursuivre et à consolider les actions visant à aider les petits États insulaires en développement ».

361. Une résolution établit un lien direct entre l'élévation du niveau de la mer et les migrations. Il s'agit de la résolution 73/195 du 19 décembre 2018⁴⁴⁷, par laquelle l'Assemblée a validé le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Dans ce pacte, les États s'engagent à « [é]laborer des stratégies d'adaptation et de résilience aux catastrophes naturelles soudaines et larvées, aux effets néfastes des changements climatiques et à la dégradation de l'environnement, comme la désertification, la dégradation des terres, la sécheresse et l'élévation du niveau des mers, en tenant compte des incidences qu'ils peuvent avoir sur les migrations, sans perdre de vue que l'adaptation dans le pays d'origine est une priorité ». Par ailleurs, ils prévoient de « [c]oopérer pour trouver des solutions ou améliorer celles qui existent déjà 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, comme la désertification, la dégradation des terres, la sécheresse et l'élévation du niveau des mers, 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'origine ».

362. Il convient également de noter que – bien qu'il n'ait pas encore été examiné ni adopté au moment de la rédaction du présent document –, les Tuvalu ont proposé à l'Assemblée générale un projet de résolution, en juillet 2019, au titre du point de l'ordre du jour portant sur le développement durable en rapport avec la sauvegarde du climat mondial pour les générations présentes et futures. Ce projet de résolution propose entre autres d'élaborer « un instrument international juridiquement contraignant en vue d'assurer une protection appropriée aux personnes déplacées en raison des effets des changements climatiques ».

Processus consultatif informel ouvert à tous sur les océans et le droit de la mer

363. « L'élévation du niveau de la mer et ses incidences » était le thème de la vingt et unième réunion du Processus consultatif informel ouvert à tous sur les océans et le droit de la mer, qui s'est tenue du 14 au 18 juin 2021. Le Rapport sur les travaux du Processus consultatif informel à sa vingt et unième réunion comprend le résumé, établi par les coprésidents, des débats sur l'élévation du niveau de la mer et ses incidences⁴⁴⁸.

364. Dans sa résolution du 9 décembre 2021⁴⁴⁹, sur les océans et le droit de la mer, l'Assemblée générale donne un rapide aperçu de la réunion et des débats, lesquels ont porté

[...] essentiellement sur les caractéristiques et l'étendue de l'élévation du niveau de la mer, y compris la variabilité régionale, et ses incidences environnementales, sociales et économiques, et au cours desquels les délégations ont notamment insisté sur l'urgence que représentait l'élévation du niveau de la mer et sur les incidences de la fréquence croissante des phénomènes météorologiques extrêmes pour les petits États insulaires en développement et les États côtiers, y compris les zones côtières de faible élévation, examiné les diverses mesures d'atténuation et d'adaptation qui pouvaient être prises, en demandant instamment que des efforts soient déployés d'urgence et en appelant

⁴⁴⁷ Résolution 73/195 de l'Assemblée générale, annexe, par. 18, al. i) et par. 21, al. h).

⁴⁴⁸ A/76/171.

⁴⁴⁹ Résolution 76/72 de l'Assemblée générale, par. 211.

l'attention sur les problèmes qui pourraient se poser à cet égard, notamment le coût de ces interventions, les lacunes en matière de données et les difficultés liées à la modélisation et à la surveillance de l'élévation du niveau de la mer, et souligné l'importance des liens entre sciences et politiques, de la coopération à tous les niveaux et avec toutes les parties prenantes, des connaissances traditionnelles et locales, du lien entre l'océan et le climat et de la dimension juridique de la question, tout en notant que les délégations se réjouissaient à la perspective de participer aux travaux que mèneraient les instances compétentes sur les questions juridiques relatives à l'élévation du niveau de la mer, sans vouloir en préjuger, et qu'il fallait assurer la coopération et la coordination internationales, renforcer les capacités, mettre en place des mécanismes nationaux de planification et financer les interventions.

Conseil de sécurité

365. Le Conseil de sécurité a examiné à plusieurs reprises et selon différentes modalités la question de savoir si les changements climatiques et leurs conséquences pouvaient être considérés comme une menace pour la paix et la sécurité internationales⁴⁵⁰. Depuis 2007, il tient des débats publics et des réunions organisées selon la formule Arria sur la question des changements climatiques et de la paix et de la sécurité internationales⁴⁵¹. Lors du dernier débat public, tenu le 13 décembre 2021, il n'est pas parvenu à adopter un projet de résolution dans lequel il se serait déclaré « vivement préoccupé par le fait que [l]es effets [des changements climatiques], dont la perte de territoire causée par l'élévation du niveau de la mer, p[ouvaient] avoir des répercussions sur la paix et la sécurité internationales »⁴⁵².

366. À la réunion organisée selon la formule Arria en octobre 2021, sur le thème de l'élévation du niveau de la mer et de ses conséquences sur la paix et la sécurité internationales⁴⁵³, la note de cadrage diffusée par le Viet Nam contenait les cinq questions ci-après, destinées à orienter les débats⁴⁵⁴ :

a) Comment peut-on mieux comprendre l'articulation entre instabilité, conflits et risques climatiques, notamment l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques ?

b) Quelles sont les meilleures politiques et mesures concrètes à prendre pour traiter efficacement les risques multiformes posés par les changements climatiques, et en particulier par l'élévation du niveau de la mer, notamment pour prévenir les conflits et consolider la paix ?

c) Comment le système des Nations Unies et d'autres organisations internationales et régionales peuvent-ils être mieux armés pour relever les défis des changements climatiques et de l'élévation du niveau de la mer, notamment dans le

⁴⁵⁰ Voir, par exemple, S/PV.8451 (25 janvier 2019).

⁴⁵¹ Pour les débats publics, voir S/PV.5663 (17 avril 2007), S/PV.6587 et S/PV.6587 (Resumption 1) (20 juillet 2011), S/PV.7499 (30 juillet 2015), S/PV.8307 (11 juillet 2018), S/PV/8451 (25 janvier 2019), S/PV/8864 (23 septembre 2021) et S/PV/8926 (13 décembre 2021). Les réunions organisées selon la formule Arria se sont tenues le 15 février 2013, le 20 juin 2015, le 10 avril 2017, le 15 décembre 2017, le 22 avril 2020 et le 18 octobre 2021. Voir <https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/aria-formula-meetings.php?msclid=276251c2afb911ecbb0098022f272058>.

⁴⁵² S/2021/990.

⁴⁵³ Voir <https://media.un.org/en/asset/k1q/k1qwtx7yl9>.

⁴⁵⁴ Disponible à l'adresse suivante : https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/upload.teamup.com/908040/IHrZ4x3Q2a7eWfWfWUq5_Concept-20Note-20-20Arria-20on-20Sea-20level-20rise-final.pdf.

cadre de mesures d'adaptation et d'atténuation, et pour venir en aide aux petits États insulaires en développement ?

d) Comment le Conseil de sécurité peut-il mieux utiliser les outils et mécanismes dont il dispose pour faire face aux risques pour la sécurité résultant des changements climatiques, en particulier ceux liés à l'élévation du niveau de la mer ?

e) Comment les États en développement touchés par les changements climatiques et les petits États insulaires en développement peuvent-ils avoir un meilleur accès à l'aide dont ils ont besoin pour atténuer ces menaces ?

367. Auparavant, le Conseil de sécurité avait traité en avril 2017 le thème « Les implications des changements climatiques en matière de sécurité : l'élévation du niveau de la mer » lors d'une réunion organisée selon la formule Arria par l'Ukraine, qui était alors membre du Conseil, en coopération avec l'Allemagne, qui ne l'était pas. Lors du débat public qui avait eu lieu en juillet 2015 sur le thème « Les petits États insulaires en développement face aux menaces contre la paix et la sécurité », le Secrétaire général avait fait observer que « [l']élévation du niveau des mers, le dépérissement des récifs coralliens et la fréquence et la sévérité croissantes des catastrophes naturelles exacerb[ai]ent les conditions propices au déplacement et à la migration des communautés »⁴⁵⁵. Dans une déclaration faite par son président en juillet 2011, le Conseil de sécurité avait exprimé « sa préoccupation devant les répercussions que la perte de territoire de certains États par suite de l'élévation du niveau de la mer pourrait avoir sur la sécurité, en particulier dans les petits États insulaires de faible altitude »⁴⁵⁶.

Organes chargés des droits de l'homme

368. Les thèmes relatifs aux changements climatiques, notamment à l'élévation du niveau de la mer, sont nettement plus souvent abordés, depuis 2010, au sein des organes chargés des droits de l'homme⁴⁵⁷. Que ce soit dans les communications des États ou dans les rapports ou autres documents publiés par les organes en question, y compris dans les rapports des rapporteuses spéciales ou rapporteurs spéciaux ou des experts indépendants, on s'est attaché à souligner les conséquences que peut avoir

⁴⁵⁵ S/PV.7499.

⁴⁵⁶ S/PRST/2011/15.

⁴⁵⁷ Bien qu'il ne s'agisse pas d'un document provenant d'un organe chargé des droits de l'homme, il peut être utile de noter que dans une publication intitulée *International Migration and Human Rights : Challenges and Opportunities on the Threshold of the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights* (Groupe mondial des migrations, 2008), qui comprend un avant-propos du Secrétaire général, une définition du terme « migrant environnemental » est donnée et fait la distinction entre les « migrants environnementaux volontaires » et les « migrants environnementaux forcés » (p. 9 ; citant l'OIM, « Séminaire d'experts : sur la migration et l'environnement », Dialogue international sur la migration, n° 10 (Genève, 2008), p. 23 et 24). Les migrants environnementaux sont ainsi définis comme les personnes qui, pour des raisons impérieuses liées à un changement environnemental soudain ou progressif influant négativement sur leur vie ou leurs conditions de vie, sont contraintes de quitter leur foyer habituel ou le quittent de leur propre initiative, temporairement ou définitivement, et qui, de ce fait, se déplacent à l'intérieur de leur pays ou en sortent. Deux catégories de migrants environnementaux sont établies : a) les migrants environnementaux volontaires, soit ceux qui « s'attendent au pire » et préfèrent partir avant que la dégradation de l'environnement ne détruise leurs moyens d'existence et leur communauté ; ils peuvent être amenés à quitter un environnement dégradé susceptible d'être remis en état au moyen de stratégies et de mesures appropriées et partent de manière temporaire ou définitive ; b) les migrants environnementaux forcés, soit ceux qui « évitent le pire » et sont contraints de quitter leur communauté d'origine parce qu'ils ont perdu leurs moyens d'existence. Ce départ est le plus souvent permanent. Les personnes qui migrent en raison de l'élévation du niveau de la mer ou de la disparition de la couche de terre arable entrent dans cette catégorie.

l'élévation du niveau de la mer, telles que le risque d'inondation des terres de basse altitude⁴⁵⁸, la menace que cela fait peser sur les populations locales⁴⁵⁹, les difficultés d'accès à l'eau et à l'assainissement et la nécessité de faire du droit fondamental à l'eau une réalité tangible⁴⁶⁰, l'incidence accrue des maladies⁴⁶¹, la crainte des populations touchées de subir des réinstallations forcées, et la nécessité de faire en sorte que le cadre juridique en vigueur garantisse que ces populations seront dûment consultées⁴⁶².

369. Plusieurs documents du Conseil des droits de l'homme décrivent l'élévation du niveau de la mer comme une cause factuelle de migration ou de déplacement interne. Ce lien a été mentionné dans le cadre de l'Examen périodique universel et d'autres mécanismes d'examen, dans des documents établis tant par les États faisant l'objet de l'examen que par le Conseil⁴⁶³. La Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels, Karima Bennouna, a souligné ce lien dans son rapport relatif à une visite aux Tuvalu, dans lequel elle mentionne un accord conclu en 2001 par les Tuvalu et la Nouvelle-Zélande, qui se sont entendus sur l'établissement d'un quota annuel d'émigration des Tuvaluans souhaitant quitter leur pays en raison de la montée du niveau de la mer⁴⁶⁴.

370. Plus précisément, il est clairement dit dans certains documents du Conseil des droits de l'homme que l'élévation du niveau de la mer liée au réchauffement de la planète menace l'existence même de certains petits États insulaires, et aura des « conséquences pour le droit à l'autodétermination, ainsi que pour l'ensemble des droits individuels fondamentaux dont l'État est le garant »⁴⁶⁵. En outre, lors de la visite qu'il a faite aux Maldives en 2011 afin d'examiner la situation des personnes déplacées à l'intérieur du pays à la suite du tsunami de 2004 et d'étudier les questions liées au risque de déplacements internes à l'avenir, notamment en raison des effets des changements climatiques, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, M. Chaloka Beyani, a constaté que « les changements climatiques, auxquels s'ajoutent d'autres facteurs caractéristiques des îles basses, [avaient] déjà des répercussions sur les conditions de vie et les droits des résidents de nombreuses îles des Maldives, notamment les droits au logement, à l'eau potable et à la santé ». Le Rapporteur spécial a en outre constaté que « d'autres facteurs comme des orages et des inondations plus fréquents, l'érosion des côtes, la salinisation, le surpeuplement et l'élévation du niveau de la mer, qui menacent l'existence même des Maldives, augment[ai]ent les risques de déplacements internes à l'avenir »⁴⁶⁶.

371. Commentant, dans le cadre de l'Examen périodique universel des Îles Salomon, le statut des personnes déplacées en raison de facteurs climatiques, le HCR a fait observer que tandis que ces personnes « n'étaient pas des "réfugiés" au sens de la Convention de 1951, il existait toutefois un lien manifeste entre la dégradation de l'environnement ou les changements climatiques et les tensions et autres conflits sociaux. L'expérience d'autres pays insulaires du Pacifique a montré que les déplacements de population pouvaient aboutir à une concurrence avec la communauté

⁴⁵⁸ Par exemple, [CRC/C/ATG/2-4](#), par. 138.

⁴⁵⁹ Par exemple, [A/HRC/WG.6/22/MHL/3](#), par. 22.

⁴⁶⁰ Par exemple, [A/HRC/24/44/Add.2](#), résumé.

⁴⁶¹ Par exemple, [A/HRC/24/44/Add.1](#), par. 48, et [A/HRC/22/43](#), par. 20.

⁴⁶² Par exemple, [CCPR/C/SR.2902](#), par. 21.

⁴⁶³ Pour des exemples provenant des États, voir [A/HRC/WG.6/24/PLW/1](#), [CEDAW/C/MHL/1-3](#) et [A/HRC/WG.6/35/KIR/1](#). Pour des exemples provenant du HCDH, voir [A/HRC/WG.6/24/SLB/3](#), [A/HRC/WG.6/35/KIR/2](#) et [A/HRC/WG.6/38/SLB/3](#).

⁴⁶⁴ [A/HRC/46/34/Add.1](#), par. 8.

⁴⁶⁵ Par exemple, [A/HRC/22/43](#), par. 20.

⁴⁶⁶ [A/HRC/19/54](#), par. 12.

d'accueil, voire à des conflits, la plupart du temps pour l'accès à la terre ou à des ressources limitées (comme l'eau potable). Le pire des scénarios, qui repose sur l'immersion totale du pays sous les eaux du fait de l'élévation du niveau de la mer, pourrait se solder par un "déplacement externe" de grande ampleur et la fin, de fait ou de droit, de l'État souverain lui-même. » Le HCR s'est dit conscient que « les changements climatiques soulevaient un ensemble unique de défis pour de nombreux pays insulaires du Pacifique, y compris les Îles Salomon, en ce sens qu'ils contribuaient à l'élévation du niveau de la mer, à la salinisation, à la survenue d'orages de plus en plus fréquents et violents et à la variabilité croissante du climat », ajoutant que « [l]es populations d'un certain nombre d'îlots faisant partie des Îles Salomon allaient devoir se déplacer de manière imminente »⁴⁶⁷.

Déclarations conjointes, recommandations générales, décisions et observations générales des organes créés en vertu d'un instrument international relatif aux droits de l'homme

372. Les organes créés en vertu d'un instrument international relatif aux droits de l'homme ont également relevé le lien entre les changements climatiques et les droits de l'homme, plus précisément entre l'élévation du niveau de la mer et les migrations. À titre d'exemple, on peut citer la déclaration conjointe sur les droits de l'homme et les changements climatiques du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, du Comité des droits de l'enfant et du Comité des droits des personnes handicapées, en date du 14 mai 2020. Dans cette déclaration, les organes conventionnels soulignent que l'élévation du niveau de la mer est une cause de migration forcée et affirment que « [l]es États doivent donc s'attaquer aux effets des changements climatiques, de la dégradation de l'environnement et des catastrophes naturelles en tant que cause de migration et faire en sorte qu'ils n'empêchent pas l'exercice, par les migrants et les membres de leur famille, de leurs droits humains. En outre, les États devraient mettre en place, à l'intention des travailleurs migrants déplacés d'un pays à l'autre dans le contexte des changements climatiques ou de catastrophes et qui ne peuvent pas rentrer dans leur pays, des mécanismes de protection complémentaires et des dispositifs de protection ou de séjour temporaire.⁴⁶⁸ »

373. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a également traité la question de l'élévation du niveau de la mer dans sa recommandation générale n° 37 (2018) relative aux aspects liés au genre de la réduction des risques de catastrophe dans le contexte des changements climatiques. Il a souligné que « [d]ans les rapports qu'ils soumettent au Comité en application de l'article 18 [de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes], les États parties sont tenus d'aborder les obligations générales visant à assurer une réelle égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines de la vie, et de traiter des garanties spécifiques relatives aux droits de la Convention susceptibles d'être plus particulièrement touchés par les changements climatiques et les catastrophes, qui recouvrent notamment des phénomènes météorologiques extrêmes comme les inondations et les cyclones, ainsi que des phénomènes à évolution lente, comme la fonte des calottes polaires et des glaciers, les sécheresses et l'élévation du niveau des mers »⁴⁶⁹.

⁴⁶⁷ A/HRC/WG.6/11/SLB/2, par. 56 et 59.

⁴⁶⁸ HRI/2019/1, par. 15 et 16.

⁴⁶⁹ CEDAW/C/GC/37, par. 10.

374. Deux importantes communications ont été présentées au Comité des droits de l'homme pour lui demander d'évaluer les principes applicables à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

375. Dans la première, l'auteur, Ioane Teitiota, a fait valoir qu'en le renvoyant à Kiribati, la Nouvelle-Zélande avait violé son droit à la vie, qui lui était garanti par l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁴⁷⁰. Cette affaire était la première dans laquelle le Comité devait statuer sur une communication présentée par une personne ayant fait une demande d'asile pour fuir les effets des changements climatiques, en particulier les effets de l'élévation du niveau de la mer.

376. Dans cette communication, M. Teitiota affirmait entre autres que les effets des changements climatiques et de l'élévation du niveau de la mer l'avaient obligé à quitter l'atoll de Tarawa, à Kiribati, pour émigrer en Nouvelle-Zélande. Il expliquait que la situation était devenue de plus en plus instable et précaire à Tarawa du fait de l'élévation du niveau de la mer due au réchauffement de la planète⁴⁷¹. Il faisait valoir que les graves conséquences des changements climatiques à Kiribati obligeaient la Nouvelle-Zélande à appliquer le principe de non-refoulement et lui interdisaient donc de le renvoyer à Kiribati.

377. Dans ses constatations, adoptées le 24 octobre 2019, le Comité devait déterminer si les autorités néo-zélandaises avaient réalisé une évaluation arbitraire, manifestement erronée ou constitutive d'un déni de justice de l'allégation selon laquelle, en renvoyant M. Teitiota à Kiribati, elles l'exposeraient à un risque réel de violation du droit à la vie garanti par l'article 6 du Pacte. Il a indiqué que les faits dont il était saisi ne lui permettaient pas de conclure que l'expulsion de M. Teitiota avait violé le droit à la vie que l'article 6 du Pacte garantissait à celui-ci, ni que la Nouvelle-Zélande aurait dû appliquer le principe de non-refoulement en l'espèce.

378. Le Comité a toutefois rappelé que « la dégradation de l'environnement pouvait compromettre l'exercice effectif du droit à la vie ». Il a également constaté que « [l']obligation de ne pas extradier, expulser ou transférer par d'autres moyens énoncée à l'article 6 du Pacte a une portée plus vaste que le principe de non-refoulement consacré par le droit international des réfugiés, car elle peut aussi nécessiter la protection d'étrangers qui ne peuvent pas prétendre au statut de réfugié ». Il a cependant considéré que M. Teitiota n'avait pas suffisamment étayé l'allégation selon laquelle il courrait en cas d'expulsion « un risque réel d'atteinte irréparable à son droit à la vie », qui lui était propre, plutôt qu'un risque général auquel tous les habitants de Kiribati étaient exposés.

379. Le Comité a accueilli l'argument de M. Teitiota selon lequel l'élévation du niveau de la mer allait « probablement rendre Kiribati inhabitable ». Il a toutefois fait observer que « le délai de dix à quinze ans mentionné par l'auteur pourrait permettre au Gouvernement [de Kiribati] d'intervenir, avec le soutien de la communauté internationale, en vue de prendre des mesures concrètes pour protéger et, si nécessaire, déplacer la population ». Tout en reconnaissant que les conditions de vie à Kiribati étaient difficiles pour la population en général, il a conclu que les informations qui lui avaient été fournies n'indiquaient pas qu'à son retour à Kiribati, M. Teitiota risquait sérieusement de vivre dans la pauvreté, d'être privé d'une nourriture suffisante ou d'être soumis à une situation d'extrême précarité qui irait à l'encontre de son droit à une vie décente.

380. Fait significatif, le Comité s'est dit d'avis que, « si des mesures énergiques n[étaient] pas prises aux niveaux national et international, les effets des changements

⁴⁷⁰ *Teitiota c. Nouvelle-Zélande* (CCPR/C/127/D/2728/2016), par. 3.

⁴⁷¹ *Ibid.*, par. 2.1

climatiques dans les États de destination risqu[ai]ent d'exposer les prétendants à l'asile à une violation des droits garantis par les articles 6 ou 7 du Pacte, ce qui obligerait les États qui entendent renvoyer les intéressés à appliquer le principe de non-refoulement. En outre, 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 produise.⁴⁷² »

381. Dans son opinion dissidente, Duncan Laki Muhumuza, membre du Comité, a estimé qu'il serait « absurde, alors que l'objectif est de protéger la vie, d'attendre que les morts soient nombreuses et fréquentes pour considérer que ces conditions sont réunies ». Selon lui, « [c]e qu'a fait la Nouvelle-Zélande s'apparente à forcer une personne en train de se noyer à remonter sur un navire en plein naufrage sous prétexte qu'il y a d'autres passagers à bord »⁴⁷³.

382. Dans son opinion dissidente, Vasilka Sancin, membre du Comité, a fait valoir que l'eau potable n'était pas nécessairement saine. Elle a déclaré qu'il incombait à la Nouvelle-Zélande, et non à M. Teitiota, « de démontrer que [lui] et sa famille auraient effectivement accès à l'eau potable (ou même à de l'eau de boisson) à Kiribati, conformément à l'obligation positive qui lui incombe de protéger la vie contre les risques découlant de dangers naturels connus »⁴⁷⁴.

383. La deuxième communication a été présentée le 13 mai 2019 par huit habitants d'îles du détroit de Torres, selon lesquels l'Australie violait les droits qui leur étaient garantis par les articles 2 (respect des droits reconnus dans le Pacte), 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 en raison de l'insuffisance des objectifs fixés et des plans qu'elle avait établis pour lutter contre les gaz à effet de serre et de son incapacité à financer des moyens suffisants de défense du littoral et de résilience sur les îles, tels que des digues⁴⁷⁵. Les auteurs ont en particulier demandé que l'Australie s'engage à affecter au moins 20 millions de dollars aux mesures d'urgence telles que la construction de digues, comme le demandent les autorités locales, à investir régulièrement dans des mesures d'adaptation inscrites dans la durée afin que les îles puissent rester habitables, à réduire ses émissions d'au moins 65 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici à 2030 et à parvenir à zéro émission nette d'ici à 2050, ainsi qu'à abandonner progressivement le charbon thermique, tant pour la production nationale d'électricité que pour les marchés d'exportation.

384. Cette communication est la première qui ait été adressée au Comité par des habitants d'îles de basse altitude, dont les populations sont très vulnérables aux effets des changements climatiques, notamment à l'élévation du niveau de la mer, pour se plaindre de l'inaction d'un gouvernement national en matière de changements climatiques. Le Comité n'a pas encore rendu sa décision.

385. Dans son observation générale n° 36 (2018) sur le droit à la vie, consacré par l'article 6 du Pacte, le Comité a expressément déclaré ce qui suit :

La dégradation de l'environnement, les changements climatiques et le développement non durable font partie des menaces les plus urgentes et les plus graves pour la capacité des générations présentes et futures de jouir du droit à la vie. Les obligations des États parties au regard du droit international de l'environnement devraient donc éclairer la teneur de l'article 6 du Pacte, et

⁴⁷² Ibid., par. 9.11.

⁴⁷³ Ibid., annexe I, par. 5 et 6.

⁴⁷⁴ Ibid., annexe II, par. 3 et 5.

⁴⁷⁵ Communication n° 3624/2019, actuellement pendante devant le Comité des droits de l'homme.

l'obligation qu'ont les États parties de respecter et garantir le droit à la vie devrait également éclairer leurs obligations pertinentes au regard du droit international de l'environnement. La mise en œuvre de l'obligation de respecter et garantir le droit à la vie, et en particulier à la vie dans la dignité, dépend, entre autres, des mesures prises par les États parties pour préserver l'environnement et le protéger contre les dommages, la pollution et les changements climatiques résultant de l'activité des acteurs publics et privés. Les États parties devraient par conséquent veiller à ce qu'il soit fait un usage durable des ressources naturelles, élaborer des normes environnementales de fond et les faire appliquer, réaliser des études d'impact sur l'environnement et consulter les États concernés au sujet des activités susceptibles d'avoir des incidences écologiques notables, notifier aux autres États concernés les catastrophes naturelles et situations d'urgence et coopérer avec eux, assurer un accès approprié à l'information sur les risques environnementaux et prendre dûment en considération le principe de précaution⁴⁷⁶.

386. Le 22 septembre 2021, le Comité des droits de l'enfant a adopté des décisions concernant les effets des changements climatiques sur ces droits. Seize enfants ont présenté cinq communications identiques contre l'Allemagne, l'Argentine, le Brésil, la France et la Turquie, faisant valoir que, en ne s'employant pas à prévenir et à atténuer les conséquences des changements climatiques, les États en question avaient violé les droits qui leur sont garantis par les articles 6 (droit à la vie), 24 (droit de jouir du meilleur état de santé possible) et 30 (droits des enfants appartenant à des minorités et des enfants autochtones), lus en parallèle avec l'article 3 (principe de l'intérêt supérieur de l'enfant) de la Convention relative aux droits de l'enfant⁴⁷⁷.

387. Les auteurs ont en particulier fait valoir que l'élévation du niveau de la mer modifiait le rapport des enfants à la terre, et le Comité a relevé que, selon eux, « en raison de l'élévation du niveau de la mer, les îles Marshall et les Palaos risqu[ai]ent de devenir inhabitables dans quelques dizaines d'années ».

388. Le Comité a déclaré les communications irrecevables, toutes les voies de recours internes n'ayant pas été épuisées. Il a fait observer que les auteurs disposaient de telles voies de recours et rappelé qu'ils devaient exercer tous les recours judiciaires et administratifs qui pouvaient leur offrir une perspective raisonnable de réparation.

389. Néanmoins, dans ses décisions concernant ces communications, le Comité a précisé comment s'exerçait la compétence extraterritoriale pour ce qui était de la protection de l'environnement. Il a estimé que la norme qu'il convenait d'appliquer pour l'établissement de la juridiction en l'espèce était celle retenue par la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans son avis consultatif sur l'environnement et les droits de l'homme⁴⁷⁸, selon laquelle, lorsqu'un dommage transfrontière se produit, les enfants sont sous la juridiction de l'État sur le territoire duquel se trouve la source des émissions s'il y a un lien de causalité entre les actes ou omissions de l'État en question et les effets négatifs produits sur les droits d'enfants se trouvant en dehors de son territoire, lorsque l'État d'origine exerce un contrôle effectif sur la source des émissions en question. Le Comité a considéré que les États parties exerçaient un contrôle effectif sur les sources d'émission de carbone qui contribuaient

⁴⁷⁶ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36 (2018), par. 62.

⁴⁷⁷ *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).

⁴⁷⁸ 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.

à causer des dommages raisonnablement prévisibles aux enfants en dehors de leur territoire.

390. Il est également important de noter qu'en juin 2021, le Comité des droits de l'enfant a décidé de rédiger une observation générale sur les droits de l'enfant et l'environnement, abordant particulièrement la question des changements climatiques. Le projet d'observation générale est établi sur la base de consultations et d'ateliers avec la communauté mondiale, y compris de consultations avec des enfants et des jeunes. En principe, il doit être adopté en mars 2023.

4. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

391. En réponse aux demandes du Conseil des droits de l'homme et de leur propre initiative, la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et le Haut-Commissariat ont contribué à analyser les incidences sur les droits de l'homme des changements climatiques, notamment de l'élévation du niveau de la mer.

392. Le Haut-Commissariat a élaboré les messages clefs suivants au sujet des droits de l'homme, des changements climatiques et des migrations⁴⁷⁹, à l'égard desquels il a affirmé qu'il fallait : a) garantir la dignité, la sécurité et les droits de l'homme des migrants dans le contexte des changements climatiques ; b) réduire le risque de migration forcée en atténuant les changements climatiques ; c) réduire les risques liés aux changements climatiques grâce à l'adaptation ; d) protéger les droits de l'homme des personnes qui se trouvent dans des situations de vulnérabilité particulière ; e) veiller à la liberté de circulation de toutes et tous ; f) instaurer un statut juridique durable pour toutes les personnes contraintes de se déplacer et des garanties dans le cadre des retours ; g) assurer une participation effective et éclairée ; h) garantir les droits de l'homme en cas de réinstallation ; i) garantir l'accès à la justice des victimes des changements climatiques ; j) coopérer au niveau international afin de protéger les droits des migrants.

393. En 2018, le Haut-Commissaire aux droits de l'homme d'alors a produit un rapport intitulé « Moyens de combler les lacunes en matière de protection des droits de l'homme dans le contexte des migrations et des déplacements de personnes d'un pays à un autre en raison des effets néfastes soudains ou lents des changements climatiques et sur les moyens de mise en œuvre de plans d'adaptation et d'atténuation dont les pays en développement ont besoin pour combler ces lacunes »⁴⁸⁰.

394. Toujours en 2018, le Haut-Commissariat a présenté au Conseil des droits de l'homme un document de séance décrivant une étude réalisée pour son compte en collaboration avec la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes, sur les effets à évolution lente des changements climatiques et les migrants transfrontaliers⁴⁸¹.

⁴⁷⁹ HCDH, « OHCHR's key messages on human rights, climate change and migration », disponible à l'adresse suivante : https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/Key_Messages_HR_CC_Migration.pdf (consulté le 20 février 2022).

⁴⁸⁰ A/HRC/38/21.

⁴⁸¹ A/HRC/37/CRP.4, disponible à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/fr/migration/reports>.

5. Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés⁴⁸²

395. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) entend apporter une contribution de fond à la compréhension des questions juridiques et normatives relatives aux déplacements dans le contexte des catastrophes et des changements climatiques. À cet égard, et dans l'exercice de son rôle de supervision des instruments internationaux relatifs aux réfugiés, le HCR a rappelé que le droit des réfugiés, ainsi que les principes plus larges des droits de l'homme, seront pertinents dans certaines circonstances, sans que cela n'implique de créer une nouvelle catégorie juridique, ni d'élargir l'acception du concept de réfugié, étant donné qu'il est peu probable que la majorité des personnes qui se déplacent dans le contexte des changements climatiques ou des catastrophes soient reconnues comme telles.

396. Le HCR œuvre à l'élaboration d'orientations juridiques concernant les demandes d'asile dans le contexte des effets néfastes des changements climatiques. À cet égard, les personnes fuyant les effets néfastes des changements climatiques et des catastrophes peuvent, dans certaines circonstances, présenter des demandes valables d'admission au statut de réfugié entendu au sens de la Convention de 1951 ou de la définition plus large figurant dans la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique ou dans la Déclaration de Carthage sur les réfugiés de 1984, mais uniquement dans la mesure où elles satisfont aux critères de reconnaissance de ce statut prévus par ces définitions. Les mécanismes de protection complémentaires au regard du droit international des droits de l'homme dans certains contextes ainsi que la possibilité de recourir à des dispositifs de protection ou de séjour temporaire pourraient également présenter un intérêt.

397. S'appuyant sur une étude qu'il avait publiée en 2018⁴⁸³, le HCR a publié en 2020 un document intitulé « Considérations juridiques relatives aux demandes de protection internationale faites dans le contexte des effets néfastes du changement climatique et des catastrophes », afin de guider l'interprétation de ces demandes et le débat international y relatif⁴⁸⁴. Le terme « réfugié climatique » n'est pas utilisé par le HCR dans ce document, dans lequel le terme « personnes déplacées dans le contexte du changement climatique ou des catastrophes » a été préféré.

398. Le HCR a également commencé à examiner la question des conséquences potentielles de l'élévation du niveau de la mer sur les risques d'apatridie, au titre des responsabilités qu'il tient du mandat énoncé dans les Conventions de 1954 et 1961 sur l'apatridie⁴⁸⁵. À cet égard, il a récemment publié une fiche d'information sur les liens entre les impacts des changements climatiques et l'apatridie⁴⁸⁶. Selon cette fiche

⁴⁸² Voir les pages du site Web du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés consacrées aux changements climatiques et aux déplacements liés aux catastrophes (<https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>) ; et HCR, « Concepts clefs relatifs aux déplacements liés aux catastrophes et au changement climatique », juin 2017. Voir également « Les déplacés en première ligne de l'urgence climatique », une nouvelle visualisation de données lancée par le HCR en 2021, qui montre comment le réchauffement de la planète aggrave les risques pour les personnes qui vivent déjà dans des situations de conflit et d'instabilité, entraînant de nouveaux déplacements et réduisant souvent les possibilités de retour.

⁴⁸³ Sanjula Weerasinghe, *In Harm's Way: International Protection in the Context of Nexus Dynamics between Conflict or Violence and Disaster or Climate Change* (Genève, HCR, 2018).

⁴⁸⁴ Disponible à l'adresse suivante : <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=617aafa24> Également publié en anglais dans *International Journal of Refugee Law*, vol. 33, n° 1 (2021), pp. 151-65.

⁴⁸⁵ Convention de 1954 relative au statut des apatrides et Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.

⁴⁸⁶ HCR, « Statelessness and Climate Change », octobre 2021. Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://www.unhcr.org/618524da4.pdf> (consulté le 20 février 2022).

d'information, des millions d'apatrides rencontrent des vulnérabilités considérables dans le contexte des changements climatiques, notamment en étant exclus des secours d'urgence, des soins de santé et des solutions d'adaptation. Les risques d'apatridie peuvent s'accroître lorsque les personnes se déplacent, notamment dans le contexte des changements climatiques et des catastrophes. Pour le HCR, les plus grands risques d'apatridie liés aux changements climatiques ne découlent pas de la disparition des États en tant que tels, mais plutôt du nombre important de personnes déplacées dans le contexte des changements climatiques et des catastrophes partout dans le monde. Il importe donc de déployer des efforts spécifiques pour réduire les risques d'apatridie qui pèsent sur les personnes déplacées et pour inclure les apatrides dans l'action climatique afin de renforcer leur protection et leur résilience.

6. Organisation internationale pour les migrations⁴⁸⁷

399. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a joué un rôle important dans la définition de la notion de migrants environnementaux et de migration environnementale. L'OIM cherche à aider les États et les migrants à parer aux difficultés posées par la dégradation de l'environnement et les changements climatiques en termes de mobilité humaine et à offrir des avantages accrus aux migrants et aux communautés vulnérables.

400. L'OIM a publié, par exemple, l'*Atlas des migrations environnementales*⁴⁸⁸, l'*État annuel de la migration dans le monde*⁴⁸⁹ et la stratégie institutionnelle sur la migration, l'environnement et les changements climatiques 2021-2030⁴⁹⁰.

401. L'OIM a toujours considéré l'élévation du niveau de la mer comme l'une des plus grandes menaces des changements climatiques susceptibles d'affecter les populations et de provoquer des migrations à l'avenir et a appelé à une approche de la migration fondée sur les droits dans le contexte de la dégradation de l'environnement, des changements climatiques et de la migration.

7. Organisation internationale du Travail

402. L'Organisation internationale du Travail (OIT) est une autre organisation internationale qui a intégré dans son analyse et son action la question des changements climatiques, y compris l'élévation du niveau de la mer, en tant que facteur supplémentaire de migration, tant interne que transfrontalière⁴⁹¹. Dans le cas de phénomènes à évolution lente, les variables climatiques s'entrecroisent avec d'autres facteurs clefs, notamment le manque de travail décent et d'emploi, la mauvaise gouvernance et la violence intercommunautaire. Les secteurs qui emploient la majorité de la main d'œuvre sont aussi parmi les plus vulnérables aux changements climatiques. Lorsque les moyens de subsistance sont compromis et que la survie est en jeu, les populations migrent à la recherche de meilleures perspectives. Cette tendance est en hausse, notamment chez les jeunes.

⁴⁸⁷ Voir le portail de l'OIM sur la migration environnementale (<https://environmentalmigration.iom.int/>), qui est une mine d'informations provenant de l'OIM et d'autres sources.

⁴⁸⁸ Dina Ionesco, Daria Mokhnacheva et François Gemenne, *Atlas des migrations environnementales* (Abingdon et New York, Routledge, 2016).

⁴⁸⁹ Disponible à l'adresse suivante : <https://worldmigrationreport.iom.int/fr>.

⁴⁹⁰ OIM, *Institutional Strategy on Migration, Environment and Climate Change 2021-2030: For a Comprehensive, Evidence- and Rights-Based Approach to Migration in the Context of Environmental Degradation, Climate Change and Disasters, for the Benefit of Migrants and Societies* (Genève, 2021).

⁴⁹¹ Voir John Campbell et Olivia Warrick, *Climate Change and Migration Issues in the Pacific* (Suva, Nations Unies, 2014).

403. L'expérience de l'OIT a montré que la migration de main-d'œuvre, lorsqu'elle est régie conformément aux normes internationales du travail, peut jouer un rôle important dans le développement tant des pays d'origine que des pays de destination. La migration de main-d'œuvre peut servir à renforcer la résilience des communautés grâce aux envois de fonds générés, au transfert de connaissances et de compétences et au développement de réseaux pouvant déboucher sur l'entrepreneuriat et de nouveaux marchés. Pourvu qu'il existe des voies de migration sûres et régulières et des possibilités d'emploi formel, les migrants qui franchissent les frontières en raison de facteurs liés au climat devraient se trouver en mesure de contribuer au développement de leur pays d'origine.

404. L'OIT participe à l'Équipe spéciale chargée de la question des déplacements de population créée au titre du Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques. En outre, l'OIT contribue à la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes par la mise en œuvre de projets et de plans d'action régionaux et intégrés.

8. Équipe spéciale chargée de la question des déplacements de population⁴⁹²

405. Lors de sa vingt et unième session, à Paris, la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a créé l'Équipe spéciale chargée de la question des déplacements de population, qu'elle a chargée d'élaborer des recommandations relatives à des démarches intégrées propres à prévenir et à réduire les déplacements de population liés aux effets néfastes des changements climatiques et à y faire face. La Conférence des Parties a chargé le Comité exécutif du Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques de rendre opérationnelle l'Équipe spéciale. Cette dernière comprend également des représentants, entre autres, du HCR, de l'OIM, du Programme des Nations Unies pour le développement, de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, de l'OIT et de la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes.

406. L'Équipe spéciale a présenté une série de recommandations sur les démarches intégrées en 2018⁴⁹³. Ces recommandations prévoient une série de mesures et de moyens d'action visant à renforcer les politiques, les cadres institutionnels, les outils et les directives, ainsi que l'état de préparation et les capacités des gouvernements nationaux et locaux pour les aider à faire face aux facteurs climatiques et aux incidences des déplacements. En outre, il y est dit et souligné qu'il importe d'améliorer les connaissances, la collecte de données, le suivi des risques, la coordination et la cohérence des politiques.

9. Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes

407. La Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes est une initiative dirigée par des États qui a été lancée lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire de 2016, dans le prolongement de l'Initiative Nansen, l'objectif étant d'œuvrer à une meilleure protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le contexte des catastrophes et des changements climatiques.

408. La Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes s'inscrit dans le sillage des travaux de l'Initiative Nansen en réunissant un groupe d'États qui s'engagent à soutenir la mise en œuvre de l'Agenda pour la protection des personnes déplacées.

⁴⁹² Pour plus d'informations, voir le site Web suivant : <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD#eq-5>.

⁴⁹³ Disponible en anglais à l'adresse suivante : https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf.

L'Agenda offre aux États divers outils pour mieux prévenir et anticiper les déplacements avant qu'une catastrophe ne survienne. Lorsque le déplacement est inévitable, les États peuvent y puiser des idées destinées à mieux gérer les situations dans lesquelles les personnes sont contraintes de trouver refuge, soit dans leur propre pays, soit en traversant une frontière internationale. Plutôt que d'encourager l'élaboration d'une nouvelle convention internationale contraignante sur le déplacement transfrontalier en cas de catastrophe, l'Agenda pour la protection soutient l'intégration de pratiques efficaces par les États et les acteurs sous-régionaux dans leurs propres cadres normatifs, en fonction de leurs circonstances spécifiques.

10. Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

409. La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge s'intéresse de plus en plus aux catastrophes et aux changements climatiques, ainsi qu'à leur impact sur les populations touchées. La résolution intitulée « Élaboration de lois et de politiques relatives aux catastrophes qui ne laissent personne pour compte » a été adoptée en décembre 2019 lors de la trente-troisième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge⁴⁹⁴.

410. Le *Rapport sur les catastrophes dans le monde 2020 : contre marées et chaleurs*⁴⁹⁵ examine comment la gestion des risques de catastrophe doit devenir climato-intelligente, y compris dans la cadre de l'élévation du niveau de la mer : « Dans un monde où abondent déjà les personnes hautement exposées aux aléas naturels, nous devons, à tout le moins, garantir la résilience de nos structures d'importance critique face aux extrêmes météorologiques et à l'élévation du niveau des mers raisonnablement prévisibles. À la lumière de ces risques croissants, nous devons aussi acquérir une connaissance beaucoup plus approfondie et nuancée des vulnérabilités et des capacités existantes – non seulement à l'échelon global national mais aussi au niveau communautaire. »

411. Un rapport de 2021 intitulé *Displacement in a Changing Climate*⁴⁹⁶ présente un recueil d'études de cas sur la façon dont, dans le monde entier, les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge protègent et aident les communautés dans le contexte des déplacements liés au climat, y compris à l'élévation du niveau de la mer. Il convient de mener une action climatique plus ambitieuse et d'investir davantage dans les communautés locales et les organisations locales pour relever ce défi humanitaire urgent. Selon le rapport, des millions de personnes dans le monde sont déplacées et se déplacent dans le contexte de catastrophes et en raison des effets néfastes des changements climatiques, ce qui ne fera que s'aggraver car les changements climatiques accentuent l'intensité et la fréquence des dangers, qu'ils soient soudains ou lents. Il est fait référence au devoir collectif de faire face aux incidences humanitaires des déplacements liés au climat, sans attendre que les communautés ne soient déplacées : « nous pouvons et devons agir maintenant pour les protéger ».

412. Un rapport de 2021 intitulé *Turning the Tide: Adapting to Climate Change in Coastal Communities* met en évidence l'impact dévastateur des changements

⁴⁹⁴ Résolution 7, dans CICR et Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 33^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, y compris le compte rendu analytique du Conseil des délégués de 2019 (Genève, 2019), p. 125.

⁴⁹⁵ Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Rapport sur les catastrophes dans le monde 2020 : contre marées et chaleurs* (voir *supra* note 287).

⁴⁹⁶ Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Displacement in a Changing Climate: Localized Humanitarian Action at the Forefront of the Climate Crisis* (Genève, 2021).

climatiques sur les populations côtières du monde entier⁴⁹⁷. Les populations vivant dans les régions côtières du monde courent des risques multiples et cumulés du fait des changements climatiques. Le niveau des mers est plus élevé, les inondations côtières s'aggravent, les tempêtes et les cyclones s'intensifient et les ondes de tempête atteignent des niveaux plus élevés, à l'intérieur des terres. Outre les phénomènes météorologiques extrêmes, de vastes zones deviennent inhabitables et des millions de personnes ont été ou pourraient être contraintes de quitter leur habitation. Le rapport fait figurer des témoignages directs de personnes résilientes vivant dans des zones côtières au Bangladesh, au Mexique et en Somalie. Que ce soit en raison de la chaleur extrême, de l'élévation du niveau de la mer, des sécheresses ou des tempêtes, la crise climatique pousse déjà ces communautés vers les limites de leur survie future.

11. Groupe de la Banque mondiale

413. En juin 2021, la Banque mondiale a publié un rapport intitulé *Legal Dimensions of Sea Level Rise: Pacific Perspectives*⁴⁹⁸. Le rapport porte principalement sur les questions stratégiques relatives au droit de la mer, mais il couvre également les questions liées à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer et la manière dont la communauté internationale pourrait aider les populations touchées.

414. Dans le domaine du développement et des migrations climatiques internes, la Banque mondiale a publié son premier rapport *Groundswell* en 2018⁴⁹⁹, axé sur l'Afrique subsaharienne, l'Asie du Sud et l'Amérique latine, et le deuxième rapport *Groundswell* en 2021, axé sur l'Asie de l'Est et le Pacifique, l'Afrique du Nord et l'Europe de l'Est et l'Asie centrale⁵⁰⁰. Dans ces rapports, des scénarios futurs sont envisagés et des tendances sont dégagées pour faire ressortir de possibles zones sensibles du point de vue de l'immigration et de l'émigration, ce qui est essentiel pour mieux appréhender le lien entre le climat, les migrations et le développement.

415. La Banque mondiale a également publié deux rapports *Groundswell Afrique*, axés sur les migrations climatiques internes en Afrique et élaborés selon la même méthodologie⁵⁰¹. Elle y traite des incidences de l'élévation du niveau de la mer et des projections y relatives, même si le cadre des rapports va au-delà du phénomène en question. En outre, dans les rapports *Groundswell Afrique*, un chapitre est consacré aux questions juridiques et politiques.

12. Organisation de coopération et de développement économiques

416. En 2019, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a publié un rapport sur les risques liés à l'élévation du niveau de la mer et sur la manière dont ses membres s'adaptent. Ce rapport, intitulé *Hausse du niveau des*

⁴⁹⁷ Croissant-Rouge du Bangladesh, Cruz Roja Mexicana, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Croix-Rouge norvégienne, Centre climat Croix-Rouge et Croissant-Rouge et Société nationale du Croissant-Rouge de Somalie, *Turning the Tide: Adapting to Climate Change in Coastal Communities* (Oslo, Croix-Rouge norvégienne, 2021).

⁴⁹⁸ David Freestone et Duygu Çiçek, *Legal Dimensions of Sea Level Rise: Pacific Perspectives* (Washington, Groupe de la Banque mondiale, 2021).

⁴⁹⁹ Kanta Kumari Rigaud *et al.*, *Groundswell : se préparer aux migrations climatiques internes* (Washington, Banque mondiale, 2018).

⁵⁰⁰ Viviane Clement *et al.*, *Groundswell, deuxième partie : agir face aux migrations climatiques internes* (Washington, Banque mondiale, 2021).

⁵⁰¹ Kanta Kumari Rigaud *et al.*, *Groundswell Africa : migrations climatiques internes dans le bassin du lac Victoria* (Washington, Banque mondiale, 2021). Kanta Kumari Rigaud *et al.*, *Groundswell Afrique : migrations climatiques internes dans les pays d'Afrique de l'Ouest* (Washington, Banque mondiale, 2021).

mers : *Les approches des pays de l'OCDE face aux risques côtiers*⁵⁰², comprend une analyse des stratégies potentielles et des avantages et limites que celles-ci présentent. Ces stratégies se caractérisent notamment par la construction et l'entretien de défenses en dur, l'engraissement des plages et la restauration des dunes, les rivages « vivants », la modification des codes de construction, la prévention de nouveaux aménagements par des mesures de zonage ainsi que le déplacement.

Quatrième partie : observations préliminaires, questions destinées à guider le Groupe d'étude et programme de travail futur

I. Observations préliminaires et questions destinées à guider le Groupe d'étude

A. Survivance de l'État

417. Esquisse préliminaire de ce que recouvre la notion de survivance de l'État, la présente note a pour vocation d'exposer les principaux aspects de la question et d'enrichir les débats et les échanges de vues. L'élévation du niveau de la mer est certes un phénomène à caractère mondial dont les effets se ressentent à l'échelle planétaire, mais il importe d'insister sur la menace très sérieuse qu'elle représente pour l'existence de certains petits États insulaires en développement dont le territoire terrestre pourrait être entièrement recouvert par la mer ou devenir inhabitable.

418. On trouvera ainsi une présentation des critères devant être réunis pour qu'un État se constitue comme sujet de droit international d'après la Convention sur les droits et devoirs des États de 1933, assortie d'une brève description des cas de figure envisagés par cet instrument, ainsi qu'un examen des résolutions de l'Institut de droit international de 1936 sur la reconnaissance des nouveaux États et des nouveaux gouvernements ; du projet de Déclaration des droits et devoirs des États de 1949 élaboré par la Commission du droit international ; du projet d'articles sur le droit des traités présenté en 1956 à la Commission du droit international par le Rapporteur spécial Sir Gerald Fitzmaurice ; des avis de 1991 de la Commission d'arbitrage de la Conférence internationale pour la paix en Yougoslavie (« Commission Badinter »). Figurent en outre quelques exemples représentatifs de la pratique des États et d'autres sujets du droit international, notamment du Saint-Siège, de l'Ordre souverain de Malte et des gouvernements en exil, ainsi que des dispositions de certains instruments internationaux dans lesquels se trouve consacré, entre autres, le droit de l'État à pourvoir à sa propre conservation, conformément au droit international et sans préjudice des droits des autres membres de la communauté internationale.

419. Plusieurs aspects qu'il faudrait prendre en compte concernant le phénomène de l'élévation du niveau de la mer sont mis en évidence du point de vue de la survivance de l'État, notamment a) le fait que l'ensemble du territoire terrestre de l'État pourrait être recouvert par la mer ou devenir inhabitable, sans compter que l'approvisionnement en eau potable de la population pourrait être insuffisant ; b) le déplacement de population vers le territoire d'autres États, ce qui soulève une série de préoccupations quant aux droits et au statut juridique des ressortissants des États particulièrement touchés, notamment des questions relatives à la préservation de la nationalité ou de la citoyenneté d'origine, à l'acquisition d'une autre nationalité ou à la possibilité de recourir à la double nationalité ou à la citoyenneté commune à

⁵⁰² (Voir *supra* note 429).

plusieurs entités, dans le but d'éviter les situations d'apatridie de fait ; aux formes que pourraient prendre la protection et l'assistance diplomatique ainsi que la protection et l'assistance consulaires ; à la possibilité de reconnaître le statut de réfugié à ces personnes. c) le statut juridique du Gouvernement d'un État qui aurait à s'établir sur le territoire d'un autre État ; d) la conservation par les États touchés de leurs droits sur les espaces maritimes relevant de leur juridiction et sur les ressources qui s'y trouvent, compte tenu également du maintien des frontières maritimes établies en vertu d'accords ou de décisions judiciaires ou arbitrales ; e) le droit à l'autodétermination des populations des États touchés, qui comprend le droit de préserver des identités diverses.

420. Par ailleurs, parmi les mesures adoptées par les États figurent l'installation ou le renforcement de barrières ou de défenses côtières et de digues (« polders »), ainsi que la construction d'îles artificielles pour loger les personnes touchées par le phénomène de l'élévation du niveau de la mer. À cet égard, l'accent est mis sur le coût élevé de ces initiatives et sur la nécessité d'évaluer leurs incidences potentielles sur l'environnement.

421. Enfin, même si le cas d'un territoire terrestre entièrement recouvert par la mer ou rendu inhabitable ne s'est pas encore présenté, il est légitime que les États concernés au premier chef se penchent sur la question de la survivance de l'État et examinent les formules qui pourraient être les plus indiquées. En ce sens, on ne trouvera aucune prétention à l'exhaustivité, l'idée étant plutôt d'envisager les divers cas de figure possibles pour alimenter la réflexion des Membres de l'ONU, que celle-ci soit menée au sein de l'organisation, d'autres entités ou groupes, ou à l'échelle de la société civile. On peut citer, entre autres options, une forte présomption de la continuité de l'État ; le maintien de la personnalité juridique internationale sans territoire, comme dans le cas du Saint-Siège entre 1870 et 1929 et celui de l'Ordre de Malte aujourd'hui ; le recours à différents cas de figure, tels que la cession d'une partie du territoire d'un autre État avec ou sans transfert de souveraineté ; l'association avec un autre État ; la création de confédération ou de fédération ou l'adhésion à des formules de ce type ; l'unification avec un autre État, y compris la possibilité d'une fusion ; la possibilité de concevoir des systèmes hybrides, reposant sur quelques expériences et idées qui pourraient, à un moment donné, être utiles.

422. La question est très sensible et se doit d'être traitée avec prudence, mais on ne saurait l'éviter plus longtemps ou continuer de repousser la réflexion, d'autant plus au vu des préoccupations exprimées par les États directement concernés. L'objectif est de réunir différentes options qui pourraient être envisagées isolément ou, selon les circonstances, conjointement.

423. Aux fins de la tenue de débats fructueux au sein du Groupe d'étude de la Commission, certaines pistes de réflexion sont suggérées ci-après :

a) Tout en prenant en compte les critères posés dans la Convention sur les droits et les devoirs des États pour déterminer l'existence de l'État comme sujet de droit international, peut-on supposer que, dans des circonstances exceptionnelles, l'État ne cesse pas d'exister même lorsque l'un de ces critères n'est plus satisfait ?

b) Dans quelle mesure les cas du Saint-Siège, de l'Ordre souverain de Malte et des Gouvernements en exil présentent-ils un intérêt dans l'examen de la question ?

c) Comment se concrétise le droit d'un État à pourvoir à sa propre conservation ?

d) Comment éviter les situations d'apatridie de fait ?

e) Comment fournir une protection diplomatique ou une assistance consulaire adéquates aux ressortissants d'un PEID touché par l'élévation du niveau de la mer qui se trouvent dans des États tiers ?

f) Dans le cas où le territoire d'un État est entièrement recouvert par la mer ou devient inhabitable, comment le Gouvernement dudit État, qui doit être accueilli sur le territoire d'un État tiers, pourrait-il remplir ses fonctions comme il se doit ?

g) Une forte présomption de la continuité de l'État a-t-elle un sens dans le cas d'un État dont le territoire terrestre est entièrement recouvert par la mer ou devient inhabitable ?

h) Comment un État dont le territoire terrestre est entièrement recouvert par la mer ou inhabitable pourrait-il exercer ses droits sur les espaces maritimes relevant de sa juridiction et sur les ressources qui s'y trouvent ?

i) Quels seraient les moyens les plus appropriés pour préserver et assurer l'exercice du droit à l'autodétermination de la population d'un État dont le territoire terrestre pourrait être entièrement recouvert par la mer ou devenir inhabitable ?

j) Quelles autres options sont envisageables s'agissant de la survivance de l'État dans le cas d'un État dont le territoire terrestre pourrait être entièrement recouvert par la mer ou devenir inhabitable ?

424. Enfin, conformément à la déclaration faite par la République de Corée⁵⁰³ à la Sixième Commission de l'Assemblée générale en octobre 2018, la question doit être envisagée de manière exhaustive, c'est-à-dire en alliant les aspects de la *lex lata* à ceux de la *lex ferenda*. Ainsi que ce même État⁵⁰⁴ et le Saint-Siège l'ont souligné à l'époque⁵⁰⁵, l'élévation du niveau de la mer étant une question intergénérationnelle, les approches qui visent à résoudre ce problème doivent respecter les droits et besoins des générations futures.

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

425. L'élévation du niveau de la mer compte parmi l'un des nombreux effets néfastes des changements climatiques. Selon les données scientifiques, ce phénomène, déjà d'actualité, devrait s'accroître à l'avenir, ce qui intensifiera la submersion des zones côtières de faible élévation et des îles, compromettant ainsi l'habitabilité de ces espaces. Les zones côtières de faible élévation de différentes régions seront exposées à diverses menaces liées à l'élévation du niveau de la mer, notamment la salinisation des sols, la dégradation des écosystèmes marins, des inondations plus fréquentes et des phénomènes météorologiques extrêmes tels que les cyclones.

426. Les zones particulièrement vulnérables comprennent les petits États insulaires en développement dans les océans Pacifique et Indien, en Afrique de l'Ouest et dans les Caraïbes, ainsi que les agglomérations très peuplées des mégadeltas et des zones côtières de faible élévation. L'élévation du niveau de la mer y a, et continuera d'y avoir, des incidences sur la vie et les moyens de subsistance des habitants, et pourrait conduire à leur déplacement.

427. Les déplacements et les migrations peuvent être provoqués par les conséquences progressives de l'élévation du niveau de la mer, comme l'érosion côtière, par des catastrophes soudaines ou par une combinaison des deux. L'élévation du niveau de la

⁵⁰³ République de Corée (A/C.6/73/SR.23, par. 71).

⁵⁰⁴ Ibid.

⁵⁰⁵ Saint-Siège (en qualité d'observateur) (A/C.6/73/SR.24, par. 49).

mer peut exacerber les ondes de tempête et par voie de conséquence entraîner l'intrusion d'eau salée dans les eaux de surface et la corruption des lentilles d'eau douce, diminuant ainsi les conditions d'habitabilité d'un territoire avant même son éventuelle submersion ou disparition. Les déplacements à l'intérieur d'un même pays et les déplacements transfrontaliers vers des pays tiers dans le contexte des changements climatiques et des catastrophes, y compris l'élévation du niveau de la mer, sont un phénomène aux causes multiples, associé à d'autres facteurs économiques, sociaux et politiques. Cependant, à la différence d'autres catastrophes ou effets néfastes des changements climatiques, l'élévation du niveau de la mer est susceptible de créer des mouvements de personnes à long terme ou permanents à l'intérieur d'un pays ou vers un autre pays.

428. Par ailleurs, pour celles et ceux qui souhaitent rester et qui pourraient être en mesure de le faire grâce aux mesures d'atténuation et d'adaptation, des questions peuvent se poser quant à la manière de garantir le respect de leurs droits de l'homme, notamment en termes de dignité humaine, de non-discrimination, d'accès à l'information et de participation à la vie publique, et concernant les éventuels processus de réinstallation planifiée.

429. Les cadres juridiques internationaux actuels – la *lex lata* – 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.

430. 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 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.

431. Par conséquent, compte tenu de la complexité des questions à examiner et à partir de de l'exercice de recensement des cadres juridiques applicables et des pratiques émergentes, exposé dans la présente note, 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.

432. Cet exercice d'identification et de développement pourrait s'appuyer sur le projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe⁵⁰⁶, 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

⁵⁰⁶ *Annuaire de la Commission du droit international 2016*, vol. II (deuxième partie), par. 48.

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.

433. Comme indiqué dans la section II de la troisième partie de la présente note, outre les instruments du droit international et régional des droits de l'homme⁵⁰⁷, 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)⁵⁰⁸, la Convention de Kampala (23 octobre 2009), la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants (2016)⁵⁰⁹, le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (2018)⁵¹⁰, le Cadre de Sendai de 2015 pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030)⁵¹¹ 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)⁵¹². 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 international⁵¹³.

434. Cet exercice devrait également intégrer la pratique émergente pertinente des États et des organisations et organes internationaux concernés, répertoriée de façon préliminaire et à titre illustratif dans la section III de la troisième partie de la présente note thématique. Il convient d'accorder une attention particulière aux décisions récentes, telles que celle du Comité des droits de l'homme en l'affaire *Teitiota v. Nouvelle-Zélande*⁵¹⁴, 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 politiques, 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 produise.

435. En tenant compte du plan d'étude de 2018⁵¹⁵ et en partant du principe qu'il incombe au premier chef aux États territoriaux d'assurer la protection et d'apporter une assistance aux personnes relevant de leur juridiction⁵¹⁶, les questions suivantes

⁵⁰⁷ Déclaration universelle des droits de l'homme ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; Convention américaine relative aux droits de l'homme : « Pacte de San José de Costa Rica » ; Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ; Convention européenne des droits de l'homme.

⁵⁰⁸ E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe.

⁵⁰⁹ Résolution 71/1 de l'Assemblée générale.

⁵¹⁰ Résolution 73/195 de l'Assemblée générale, annexe.

⁵¹¹ Résolution 69/283 de l'Assemblée générale, annexe II.

⁵¹² Initiative Nansen, Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières (voir *supra* note 368).

⁵¹³ Résolution 6/2018, annexe, dans Association de droit international, *Rapport de la soixante-dix-huitième Conférence* (voir *supra* note 107), p. 34.

⁵¹⁴ CCPR/C/127/D/2728/2016.

⁵¹⁵ A/73/10, annexe B, par. 17.

⁵¹⁶ Voir, par exemple, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (principe 3) ; le vingt-deuxième alinéa du préambule de la résolution 71/127 de l'Assemblée générale du 8 décembre 2016 sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies ; le projet d'article 10 du

peuvent être étudiées de manière plus approfondie et plus détaillée afin d'identifier et de développer des principes concernant la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer :

a) quels sont les principes applicables ou qui devraient être applicables à la protection des droits de l'homme des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ? En particulier, quelles sont ou quelles devraient être :

i) les obligations substantielles des États vis-à-vis du respect des droits suivants : le droit à la vie, l'interdiction des traitements cruels, inhumains ou dégradants, le droit à un logement convenable, le droit à l'alimentation, le droit d'avoir accès à une eau potable, le droit de participer à la vie culturelle et le respect de l'identité culturelle, le droit à une nationalité et la prévention de l'apatridie, les droits des enfants, le droit à l'autodétermination et les droits des peuples autochtones ;

ii) les obligations procédurales concernant la participation du public, l'accès à l'information et l'accès à la justice ;

iii) les obligations de non-refoulement pour les États tiers ;

iv) les obligations relatives à la protection des personnes et des groupes vulnérables (notamment les femmes, les enfants et les populations autochtones) ;

v) les obligations en matière de prévention des risques affectant les personnes ;

b) quels sont les principes qui s'appliquent ou qui devraient s'appliquer aux situations d'évacuation, de réinstallation, de déplacement ou de migration de personnes, y compris de personnes et groupes vulnérables, auxquelles donnent lieu les conséquences de l'élévation du niveau de la mer, ou qui sont ou devraient être applicables en guise de mesure d'adaptation à ce phénomène ? En particulier, s'agissant des déplacements et de la mobilité humaine, quelles sont ou devraient être les obligations des États relatives à la protection et à l'assistance à apporter aux personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, selon une approche fondée sur les droits et sur les besoins, dans les domaines suivants :

i) la prévention des déplacements ;

ii) l'assistance destinée à aider la population à rester sur place ;

iii) l'élaboration de principes aux fins de la réinstallation planifiée ;

iv) la protection des personnes en cas de déplacement interne et la promotion de solutions durables ;

v) les options de protection en cas de déplacement transfrontalier (telles que les visas humanitaires ou les régimes de protection temporaire) ;

vi) les dispositions relatives aux migrations régulières (tant temporaire que de longue durée) ;

projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, *Annuaire de la Commission du droit international 2016*, vol. II (deuxième partie), par. 48 ; le troisième alinéa du préambule de la résolution 45/100 de l'Assemblée du 14 décembre 1990 sur l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre ; et le paragraphe 4 de l'annexe de la résolution 46/182 du 19 décembre 1991 de l'Assemblée générale relative au renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies.

vii) l'octroi du statut de réfugié ou d'une protection complémentaire si les critères existants sont satisfaits ;

c) quelle est ou quelle devrait être l'applicabilité et la portée du principe de coopération internationale d'autres États (de la région et de l'extérieur de celle-ci) et d'organisations internationales dans le cadre de l'aide à apporter aux États pour protéger les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer⁵¹⁷ ?

436. S'agissant de l'alinéa c) ci-dessus, l'importance de la coopération internationale pour la protection des personnes a été soulignée non seulement dans les projets d'articles de la Commission sur la protection des personnes en cas de catastrophe⁵¹⁸, mais aussi, d'une manière générale, dans de nombreuses déclarations d'États Membres lorsque ceux-ci ont abordé le sujet de l'élévation du niveau de la mer dans les débats de la Sixième Commission en 2021 à savoir : l'Allemagne⁵¹⁹, la Colombie⁵²⁰, Cuba⁵²¹, les Îles Salomon⁵²², l'Italie⁵²³, les Maldives⁵²⁴, le Mexique⁵²⁵, la Nouvelle-Zélande⁵²⁶, la Turquie⁵²⁷ et le Viet Nam⁵²⁸. Par exemple, selon les Îles

⁵¹⁷ Au paragraphe 3 de l'Article premier de la Charte des Nations Unies figure l'un des quatre buts poursuivis par l'Organisation : « Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion ». Aux termes de l'Article 56 de la Charte, « [I]es Membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation ». Voir aussi, par exemple, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 2 (1), 11, 15 et 22-23 ; la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe, par. 1 ; la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, principes 5, 7, 13, 24 et 27 ; la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, articles 4 (1) c)-e), g), h), i), 5c), 6b) ; les articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses (2001), la résolution 62/68 de l'Assemblée générale en date du 6 décembre 2007, art. 4, 14 et 16 ; la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm, 16 juin 1972), le *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.73.II.A.14 (A/CONF.48/14/Rev.1 et Corr.1, partie I, chap. 1), principes 22 et 24. Voir également Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 2 (1990), *Documents officiels du Conseil économique et social, 1990, Supplément n° 3 (E/1990/23-E/C.12/1990/3 et Corr.1 et Corr.2)*, annexe III ; observation générale n° 3 (1990), *ibid.*, 1991, *Supplément n° 3 (E/1991/23-E/C.12/1990/8 et Corr.1)*, annexe III ; observation générale n° 7 (1997), *ibid.*, 1998, *Supplément n° 2 (E/1998/22-E/C.12/1997/10 et Corr.1)*, annexe IV ; observation générale n° 14 (2000), *ibid.*, 2001, *Supplément n° 2 (E/2001/22-E/C.12/2000/21)*, annexe IV ; observation générale n° 15 (2002). Conformément à la Convention relative aux droits des personnes handicapées (New York, 13 décembre 2006 ; Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2515, n° 44910, p. 3), le principe de coopération s'applique « dans les situations de risque, y compris les conflits armés, les crises humanitaires et les catastrophes naturelles » (art. 11). Dans le contexte spécifique des catastrophes naturelles, voir : la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, par. 5 ; le projet d'article 5 du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, *Annuaire de la Commission du droit international 2016*, vol. II (deuxième partie), par. 48 ; les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (principe 3).

⁵¹⁸ *Annuaire de la Commission du droit international 2016*, vol. II (deuxième partie), par. 48.

⁵¹⁹ Allemagne (A/C.6/76/SR.21, par. 79).

⁵²⁰ Colombie (A/C.6/76/SR.23, par. 24).

⁵²¹ Cuba (A/C.6/76/SR.21, par. 32).

⁵²² Îles Salomon (A/C.6/76/SR.22, par. 79-80).

⁵²³ Italie (A/C.6/76/SR.20, par. 87).

⁵²⁴ Maldives (A/C.6/76/SR.21, par. 139).

⁵²⁵ Mexique (*ibid.*, par. 48).

⁵²⁶ Nouvelle-Zélande (*ibid.*, par. 104).

⁵²⁷ Turquie (A/C.6/76/SR.20, par. 81).

⁵²⁸ Viet Nam (A/C.6/76/SR.21, par. 83).

Salomon : « En ce qui concerne la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, les principes cardinaux de la coopération internationale doivent trouver application, le but étant d'aider les États à faire face aux effets néfastes de l'élévation du niveau de la mer sur leurs populations. L'obligation de coopérer face aux effets de l'élévation du niveau de la mer doit être consacrée par référence aux régimes juridiques spécialisés ayant trait à ce phénomène. [...] On a interprété le principe de coopération dans le contexte des droits de l'homme, du droit de l'environnement et d'autres domaines du droit international comme s'analysant en l'obligation faite aux États d'apporter leur concours financier et technique à tout État qui en aurait besoin⁵²⁹. » À cet égard, il convient également de rappeler la Déclaration de Malé sur le réchauffement de la planète et l'élévation du niveau de la mer, adoptée lors de la Conférence des petits États sur la hausse du niveau de la mer en 1989, dans laquelle les participants se sont dits résolus à agir pour protéger les petits États côtiers et insulaires de faible élévation des dangers posés par les changements climatiques, le réchauffement de la planète et l'élévation du niveau de la mer⁵³⁰ ainsi qu'à collaborer et à mobiliser une coopération internationale à cette fin.

437. Les Coprésidents apprécieraient que les membres du Groupe d'études formulent des recommandations et des commentaires concernant les questions suggérées aux paragraphes 423 et 435 ci-dessus. Les contributions écrites des membres sur l'un quelconque des points soulevés dans ces questions, ainsi que sur les aspects de la pratique des États et des organisations et organes internationaux concernés, seront les bienvenues.

II. Programme de travail futur

438. Au cours du prochain quinquennat, le Groupe d'étude reviendra sur chacun des sous-thèmes – le droit de la mer, la survivance de l'État et la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer – et s'efforcera ensuite de rédiger un rapport de fond sur le sujet dans son ensemble en faisant la synthèse des résultats des travaux menés.

⁵²⁹ Îles Salomon (A/C.6/76/SR.22, par. 79 et 80).

⁵³⁰ A/C.2/44/7, annexe.