
Premiers éclaircissements sur la protection internationale des « migrants climatiques »

Note sous Comité des droits de l'homme des Nations Unies, constatations
relatives à la communication n° 2728/2016, Ioane Teitiota c. Nouvelle-
Zélande, 24 octobre 2019 (distr. générale 7 janvier 2020), CCPR/C/127/D/
2728/2016

Louis Imbert



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/9262>

DOI: 10.4000/revdh.9262

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Louis Imbert, « Premiers éclaircissements sur la protection internationale des « migrants climatiques » », *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 04 May 2020, connection on 06 November 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/9262> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.9262>

This text was automatically generated on 6 November 2020.

Tous droits réservés

Premiers éclaircissements sur la protection internationale des « migrants climatiques »

Note sous Comité des droits de l'homme des Nations Unies, constatations relatives à la communication n° 2728/2016, Ioane Teitiota c. Nouvelle-Zélande, 24 octobre 2019 (distr. générale 7 janvier 2020), CCPR/C/127/D/2728/2016

Louis Imbert

- 1 La question des migrations environnementales et climatiques et de leur protection éventuelle par le droit international n'est pas nouvelle¹. D'une part, les migrations ont toujours été alimentées par des facteurs environnementaux, qu'ils soient ou non liés aux activités humaines et en particulier au changement climatique. D'autre part, dès 1985, un rapport rédigé par Essam El-Hinnawi pour le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) se penchait sur la question des « réfugiés environnementaux ». Durant les décennies suivantes, une prise de conscience autour du changement climatique a progressivement conduit les acteurs internationaux à mettre la question à l'agenda, autour d'une terminologie fluctuante² et à partir d'estimations chiffrées aussi alarmantes que hasardeuses³. La question est, en tout état de cause, suffisamment préoccupante pour que le Cinquième Rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) consacre en 2014 une section spécifique aux conséquences du changement climatique en matière migratoire⁴. Pour autant, malgré une littérature académique toujours plus abondante sur les enjeux juridiques, la protection internationale des migrations environnementales⁵, transnationales et forcées notamment, n'était restée, jusqu'à récemment, que largement hypothétique et prospective.
- 2 Dans ce contexte, les constatations du Comité des droits de l'homme des Nations Unies adoptées le 24 octobre 2019 et publiées le 7 janvier 2020 viennent éclairer utilement le débat juridique⁶. Chargé d'interpréter le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) de 1966 et en particulier son article 6 relatif au droit à la vie, le

Comité rejette dans la décision commentée la communication individuelle de M. Ioane Teitiota, un ressortissant de la République des Kiribati qui aspirait selon les médias internationaux à devenir le « premier réfugié climatique du monde » en Nouvelle-Zélande⁷. Pour contester son éloignement, ce père de famille invoquait les conséquences néfastes du changement climatique dans son pays d'origine, menacé par l'élévation du niveau de la mer (au même titre que d'autres États insulaires tels que les Tuvalu et les Maldives). Dans ses constatations, le Comité considère toutefois que la situation personnelle de l'auteur de la communication n'est pas suffisamment grave pour déclencher à son égard l'obligation de non-refoulement qui découle du droit à la vie⁸.

- 3 L'instance onusienne établit néanmoins de manière tout à fait inédite que cette obligation est susceptible de s'appliquer aux personnes qui ont fui leur pays pour des motifs liés aux effets néfastes du changement climatique. Une telle position a immédiatement suscité l'enthousiasme de celles et ceux qui militent en faveur d'une protection des « réfugiés climatiques », certains allant même jusqu'à qualifier les constatations du Comité de « décision historique »⁹. Cela étant, les commentateurs n'ont pas manqué de souligner le caractère « non contraignant » des constatations du Comité¹⁰. Bien que l'expression soit quelque peu réductrice, il est vrai que la nature juridique et la portée des constatations du Comité font, de longue date, l'objet d'importants débats doctrinaux¹¹. En témoigne, de manière caricaturale, la controverse autour de la décision du Comité dans l'affaire Baby Loup¹². On peut toutefois affirmer, sans trancher définitivement la question complexe de l'autorité des décisions du Comité, que ses constatations, rendues sur le fondement du premier Protocole facultatif, ont vocation à aiguiller les États parties dans l'interprétation du Pacte qu'ils ont ratifié. Les constatations du Comité peuvent, à ce titre, être considérées comme une source interprétative de premier plan pour les 173 États parties au Pacte¹³.
- 4 La décision *Ioane Teitiota c. Nouvelle Zélande* doit d'abord être resituée dans le contexte de la lente et difficile émergence d'un régime de protection des migrations environnementales (I). On pourra ensuite s'interroger sur les apports véritables des constatations du Comité, au-delà des analyses qui s'empressent de saluer cette décision sans nécessairement en mesurer les implications concrètes (II).

I/- La lente et difficile émergence d'une protection des migrations environnementales

- 5 Malgré l'alarmisme des discours sur les migrations environnementales et climatiques, un régime de protection de ces migrations peine à émerger en droit international (A). Dans ces conditions, c'est aux États concernés par ces mouvements de population, au premier chef desquels se trouve la Nouvelle-Zélande, qu'il incombe d'y apporter une première réponse (B).

A/- Les insuffisances persistantes du droit international

- 6 Les constatations du Comité sont à replacer dans le contexte d'un épineux débat international juridico-politique qui perdure depuis plusieurs décennies¹⁴. Celui-ci porte notamment sur l'applicabilité du droit international des réfugiés aux migrations environnementales forcées, en particulier celles liées au changement climatique.

Principal instrument international de protection des réfugiés, la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (complétée par le Protocole de 1967) ne semble pas offrir une protection adéquate aux migrants environnementaux forcés¹⁵. En effet, trois éléments de la définition posée par le 2° du A de l'article premier de la Convention de Genève paraissent exclure l'écrasante majorité des migrants environnementaux forcés de la catégorie des réfugiés¹⁶.

- 7 Premièrement, il faut se trouver hors de son pays de nationalité, c'est-à-dire qu'il faut avoir franchi une frontière internationale. Or, de très nombreux migrants environnementaux forcés sont des déplacés internes¹⁷. Ils ne peuvent donc en aucun cas être couverts par la Convention de Genève.
- 8 Deuxièmement, pour ceux qui auraient franchi une frontière internationale, il faut qu'ils soient en mesure de faire valoir des « craintes de persécution ». Ici, c'est la notion de persécution qui pose question. Si l'on considère qu'elle implique un élément intentionnel de la part des autorités de l'État d'origine, il faudra écarter du statut de réfugié la plupart des migrants environnementaux. En effet, les pays d'origine, souvent des pays en développement, ne sont pas forcément responsables des dégradations environnementales qui provoquent les départs forcés. Ils ne contribuent que de manière infime au changement climatique, comparés à d'autres États et aux acteurs privés transnationaux. En outre, beaucoup des pays affectés mettent en place des mesures de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique, ainsi que des stratégies d'adaptation au changement climatique. Dans ces conditions, il apparaît difficile d'établir l'intention « persécutrice » des autorités des pays d'origine. En revanche, si l'on retient une définition extensive de la persécution qui renvoie à toute violation grave des droits de l'homme fondamentaux¹⁸, il devient possible d'y inclure les dégradations environnementales, y compris celles liées au changement climatique. Selon un consensus croissant, celles-ci sont en effet susceptibles de constituer d'importantes violations des droits fondamentaux¹⁹. Pour autant, si cette approche extensive présente d'incontestables mérites, elle est loin de faire l'unanimité puisqu'elle élargit considérablement le champ de la protection. Elle n'est pas appliquée partout²⁰ et même dans les pays où elle domine, encore faut-il s'entendre sur les violations graves des droits fondamentaux qui peuvent être considérées comme des persécutions. Par ailleurs, cette approche ne permet pas de surmonter un dernier écueil de taille.
- 9 La troisième difficulté réside dans le fait que, pour se réclamer de la protection internationale au titre de la Convention de Genève, il faut que les persécutions que craint la personne concernée interviennent « du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ». Or, à quelques exceptions près (lorsque les autorités ne protègent pas certains groupes en particulier)²¹, les dégradations environnementales frappent les populations entières de manière indiscriminée²².
- 10 Ainsi, les trois éléments qui viennent d'être abordés expliquent sans doute pourquoi le Haut-Commissariat pour les Réfugiés des Nations Unies (HCR) se montre, de longue date, si réticent à l'utilisation – médiatique et parfois militante – des expressions « réfugiés environnementaux » et « réfugiés climatiques »²³, qui ne reflètent pas l'état du droit positif. En réponse, certains proposent la négociation d'une nouvelle convention internationale ou d'un protocole additionnel à la Convention de Genève²⁴. Néanmoins, si nombreuses et riches soient ces propositions, elles ont de faibles chances de se

réaliser au vu de la conjoncture politique défavorable à l'immigration dans de très nombreux pays²⁵. Elles font même craindre un détricotage du cadre actuel en cas de renégociation de traités existants. Certains s'interrogent également sur la pertinence d'un traité international comme réponse au phénomène complexe et protéiforme des migrations environnementales et climatiques²⁶.

- 11 Reste alors le droit international applicable, en dehors de la Convention de Genève²⁷. Plusieurs instruments internationaux de protection des droits de l'homme fondent une obligation de non-refoulement, sans pour autant prévoir un véritable statut (à l'instar de celui de réfugié). C'est notamment le cas de la Convention européenne des droits de l'homme (article 3) et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 6)²⁸. Leurs interprétations respectives posent des conditions moins exigeantes que la Convention de Genève, puisqu'il n'est guère besoin ici de se prévaloir d'un motif discriminatoire ou même d'une persécution au sens strict. La professeure Jane McAdam écrivait ainsi il y a près d'une décennie que ces instruments pourraient être les « sources de protection les plus fortes pour les demandes liées au changement climatique »²⁹. La protection « par ricochet » des migrants climatiques forcés a été envisagée plus récemment par une étude du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme³⁰. Le Haut-Commissaire a repris cette recommandation à son compte en affirmant que les États parties au PIDCP « doivent [...] s'abstenir de renvoyer des personnes vers une zone où il est hautement probable que les droits de l'homme soient menacés par les effets des changements climatiques »³¹.
- 12 Jusqu'à la décision commentée du Comité des droits de l'homme, une telle obligation de non-refoulement à l'égard des migrants climatiques n'avait jamais été reconnue explicitement en droit positif au niveau international. La problématique des migrations environnementales et climatiques, tant internes qu'internationales, avait surtout suscité d'innombrables rapports, études, résolutions, communications, déclarations et recommandations émanant de diverses institutions internationales, parmi lesquelles de nombreuses instances des Nations Unies (Assemblée générale³², PNUJ, GIEC, Conseil des droits de l'homme³³, Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme³⁴, HCR³⁵, comités de protection des droits de l'homme³⁶, Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants³⁷, Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays³⁸), l'Organisation internationale pour les migrations³⁹, la Banque mondiale⁴⁰, le Parlement européen⁴¹ et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe⁴². La question avait également émergé dans les négociations relatives à la lutte contre le changement climatique, particulièrement dans le cadre des Conférences des parties (COP) annuelles prévues par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992. Les accords de Cancún adoptés en 2010 à la suite de la COP16 incitent les États parties à adopter, au titre du Cadre de l'adaptation de Cancún, 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 international »⁴³. Le préambule de l'accord de Paris conclu en 2015 à l'issue de la COP21 affirme, quant à lui, que « les changements climatiques sont un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière et que, lorsqu'elles prennent des mesures face à ces changements, les Parties devraient respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits [...] des migrants »⁴⁴. Dans sa partie concernant les « pertes et préjudices », l'accord prévoit la mise en place d'une « équipe spéciale [...] en vue 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 face ». Cette équipe spéciale a vocation à « compléter et mettre à profit les travaux des organes et groupes d'experts existants au titre de la Convention, dont le Comité de l'adaptation et le Groupe d'experts des pays les moins avancés, ainsi que ceux des organisations et organes d'experts compétents extérieurs à la Convention »⁴⁵.

- 13 Plusieurs instruments de droit souple portant spécifiquement sur les migrations méritent également d'être mentionnés. Sans lien explicite avec les questions environnementales et climatiques, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays peuvent s'avérer pertinents en ce qui concerne les migrations environnementales et climatiques internes. Concernant les migrations internationales, l'initiative Nansen lancée en 2012 a abouti à l'adoption par 109 États en octobre 2015 de l'Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques. La mise en œuvre de cet agenda est suivie par la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes. Enfin, la question des migrations environnementales et climatiques a été abordée explicitement dans la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants adoptée en septembre 2016 par l'Assemblée générale des Nations Unies⁴⁶, ainsi que dans le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières adopté à Marrakech en décembre 2018⁴⁷. Ce dernier texte marque, entre autres, la volonté affichée des États de « 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'origine »⁴⁸. Mais faute de solution contraignante commune⁴⁹, c'est en premier lieu à chaque État qu'il est revenu jusqu'ici d'apporter une réponse aux migrations environnementales et climatiques.

B/- La réponse modérée de la Nouvelle-Zélande

- 14 Tout comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande est confrontée à la question des migrations environnementales et climatiques depuis le début des années 2000 au moins⁵⁰. En effet, la situation géographique du pays océanique l'a amené à traiter les demandes de protection de ressortissants de petites nations insulaires du Pacifique qui font face à l'élévation du niveau de la mer en conséquence du changement climatique⁵¹. Si ces demandes sont *a priori* relativement peu nombreuses⁵², elles suscitent une controverse juridique complexe concernant la protection éventuelle à accorder aux migrations environnementales et climatiques forcées. À ce jour, les juridictions néo-zélandaises (de même que les juridictions australiennes) n'ont jamais reconnu le statut de réfugié (au titre de la Convention de Genève) à des personnes invoquant des motifs liés aux effets néfastes du changement climatique.
- 15 Après une poignée d'affaires tranchées au début des années 2000, deux affaires ont relancé le débat juridique en Nouvelle-Zélande durant les années 2010. L'une, décidée en 2014, a abouti au rejet de la demande de protection internationale d'une famille de

ressortissants des Tuvalu. Ces derniers se sont toutefois vu accorder une protection humanitaire. Malgré certaines analyses hâtives faisant état de la reconnaissance inédite d'un statut de « réfugié climatique », la portée de l'affaire est en réalité bien plus limitée. Dans un premier jugement⁵³, le Tribunal de l'immigration et de la protection de Nouvelle-Zélande (*New Zealand Immigration and Protection Tribunal*), chargé d'examiner les recours contre les décisions des officiers de protection (*refugee and protection officers*), a pris en considération trois types de protection internationale. S'agissant tout d'abord de la demande d'asile déposée au titre de la Convention de Genève, le Tribunal a pris acte de son abandon lors de l'audience. Les requérants ont reconnu que leur demande n'était pas fondée, notamment car, « quelles que soient les atteintes auxquelles ils étaient confrontés à Tuvalu du fait des effets négatifs à venir du changement climatique, ces atteintes n'intervenaient pas du fait de leur race, leur religion, leur nationalité, leur appartenance à un certain groupe social ou leurs opinions politiques »⁵⁴. Concernant ensuite la demande de protection sur le fondement de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984, laquelle prohibe le refoulement des personnes risquant la torture⁵⁵, les requérants ont là encore abandonné l'argument à l'audience, reconnaissant qu'ils n'encourraient aucun danger de subir des actes de torture en cas de renvoi dans leur pays d'origine⁵⁶.

- 16 La troisième et dernière voie envisagée était la protection fondée sur les articles 6 et 7 du PIDCP, intégrée en droit interne néo-zélandais, pour les individus « pour lesquels il existe des raisons substantielles de croire qu'ils pourraient se trouver en danger de subir une privation arbitraire de leur vie ou une peine ou un traitement cruel, inhumain ou dégradant » (Section 131 de l'*Immigration Act* de 2009). De manière significative, le Tribunal a reconnu ici que « le fait que les atteintes interviennent dans le contexte d'une catastrophe naturelle ou de l'exposition aux effets négatifs du changement climatique ne les exclut pas du champ de la Section 131 »⁵⁷. Toutefois, le Tribunal a estimé que les requérants ne faisaient pas état d'un danger de se voir priver arbitrairement de leurs vies, même si leur existence serait plus difficile à Tuvalu qu'en Nouvelle-Zélande d'un point de vue économique⁵⁸. Tout en acceptant qu'il existait des « défis » en matière d'accès à l'eau potable et à l'alimentation, le Tribunal a refusé de considérer que le pays d'origine des requérants échouait à « prendre les mesures en son pouvoir pour protéger les vies de ses citoyens des dangers environnementaux connus – y compris ceux associés aux effets du changement climatique »⁵⁹. De même, le Tribunal a affirmé qu'il n'y avait « aucun fondement pour conclure que les requérants encourraient un danger de subir un traitement cruel en raison d'un manquement de l'État à ses obligations de protéger sa population et son territoire des effets négatifs des catastrophes naturelles et du changement climatique »⁶⁰.
- 17 *A contrario*, si un État était considéré comme ne protégeant pas sa population des effets négatifs du changement climatique, ses ressortissants pourraient éventuellement se prévaloir de la protection prévue par la Section 131 de la loi d'immigration de 2009 (c'est-à-dire au titre des articles 6 et 7 du PIDCP). Pour autant, au regard des standards détaillés par le Tribunal dans de longs développements, il apparaît peu probable que des ressortissants de petites nations insulaires du Pacifique parviennent pour l'instant à obtenir une protection sur ce fondement. Dans le cas d'espèce, les requérants ont obtenu, par une autre décision du Tribunal⁶¹, la protection humanitaire sur le fondement de la Section 207 de la loi d'immigration de 2009. Cette disposition prévoit, sous réserve de l'intérêt public, que les étrangers puissent déposer un recours

humanitaire contre leur éloignement s'il existe « des circonstances exceptionnelles de nature humanitaire qui rendraient injuste ou excessivement sévère l'éloignement du requérant de la Nouvelle-Zélande ». Le Tribunal a retenu ici l'intégration et les liens familiaux particulièrement étroits des requérants en Nouvelle-Zélande, tout en écartant les effets négatifs du changement climatique. Sans trancher explicitement cette dernière question au sujet des requérants, il a précisé que si « l'exposition aux impacts de catastrophes naturelles peut, de manière générale, être une circonstance humanitaire », encore faut-il établir « des circonstances exceptionnelles de nature humanitaire qui rendraient injuste ou excessivement sévère l'éloignement de la Nouvelle-Zélande du requérant en particulier »⁶². Les conditions à remplir demeurent donc exigeantes pour se prévaloir d'une telle protection, dont la vocation reste tout à fait exceptionnelle.

- 18 L'autre affaire ayant relancé le débat juridique en Nouvelle-Zélande est la saga judiciaire qui a donné lieu à la décision ici commentée, c'est-à-dire aux constatations du Comité des droits de l'homme dans l'affaire *Ioane Teitiota c. Nouvelle-Zélande*. M. Ioane Teitiota et son épouse, tous deux originaires de l'archipel des Kiribati, étaient arrivés en Nouvelle-Zélande en 2007. Sous la menace d'une mesure d'éloignement après l'expiration de leur droit au séjour, ils ont tenté de se prévaloir du statut de réfugié et de la protection prévue par la loi d'immigration de 2009 au titre du PIDCP. Ils affirmaient avoir migré en Nouvelle-Zélande en raison de l'impact négatif du changement climatique sur leur vie dans leur pays d'origine. Ils évoquaient les difficultés liées à la surpopulation sur l'île de Tarawa-Sud et les tensions qu'elle génère (autour de la propriété des terres notamment), la salinisation des sols et la destruction des cultures qui en résulte, ainsi que la contamination des réserves d'eau douce. De manière générale, ils se disaient préoccupés par les conséquences concrètes de l'élévation du niveau de la mer et de l'intensification des épisodes climatiques extrêmes aux Kiribati.
- 19 Par un jugement du 25 juin 2013, le Tribunal de l'immigration et de la protection a rejeté en première instance le recours de M. Ioane Teitiota⁶³. Le Tribunal s'est concentré sur la demande d'asile et, à titre incident, sur la demande de protection au titre du PIDCP⁶⁴. S'agissant de la demande au titre de la Convention de Genève, le Tribunal a d'abord consacré de longs développements à la question de savoir si le statut de réfugié pouvait être appliqué aux migrations environnementales et climatiques. Il a rappelé que la Nouvelle-Zélande suit une approche extensive de la notion de persécution, qui englobe les violations continues ou systématiques de droits de l'homme fondamentaux⁶⁵. Même si la persécution implique l'idée de « *human agency* », c'est-à-dire les actes d'agents humains liés à des acteurs étatiques ou non étatiques, le Tribunal n'a pas écarté la possibilité que « des dégradations environnementales, qu'elles soient ou non associées au changement climatique » puissent donner lieu à la protection au titre de la Convention de Genève ou d'autres conventions internationales (dont le PIDCP)⁶⁶.
- 20 Le Tribunal a aussi évoqué les difficultés découlant de ce que les persécutions doivent intervenir sur le fondement de l'un des cinq motifs prévus par la Convention de Genève. Or, dans le cas des catastrophes naturelles, les personnes sont la plupart du temps frappées sans discrimination. Pour autant, même si le critère demeure, cela ne justifierait pas selon le Tribunal de généraliser et de rejeter toute demande. À cet égard, le Tribunal a précisé que : « La relation entre les catastrophes naturelles, les

dégradations environnementales et la vulnérabilité humaine face à ces catastrophes et dégradations est complexe. C'est en raison de cette complexité que des voies peuvent, sous certaines circonstances, être ouvertes au sein des régimes de protection internationale, y compris [celui de la Convention de Genève] »⁶⁷. La juridiction spécialisée a aussi reconnu que le droit international des droits de l'homme fonde des obligations importantes en matière environnementale, du point de vue tant des droits civils et politiques que des droits économiques, sociaux et culturels. Il a ainsi admis que « si dans de nombreux cas les effets des changements environnementaux et des catastrophes naturelles ne feront pas entrer les personnes affectées dans le champ de la Convention de Genève, il n'existe aucune règle ou présomption monolithique et expresse de non-applicabilité ». Il faut « veiller à examiner les éléments particuliers de l'affaire »⁶⁸.

- 21 Tout en ne fermant ainsi pas la porte à la reconnaissance d'une protection internationale en lien avec des facteurs environnementaux et climatiques, le Tribunal a néanmoins rappelé que cela n'exonérerait pas le demandeur de remplir les critères précis fixés par le 2^e du A de l'article premier de la Convention de Genève (ou ceux fixés par d'autres conventions internationales comme le PIDCP)⁶⁹. Or, le Tribunal a considéré que le requérant ne remplissait pas ces conditions. D'une part, il n'a pas apporté la preuve d'un « risque réel de subir une atteinte physique grave ». Il a admis n'avoir jamais été impliqué personnellement dans les conflits interpersonnels violents liés à la surpopulation et à la propriété des terres, qui se raréfient sous l'effet du changement climatique. Il n'a pas davantage prouvé qu'il ne serait pas en mesure de se loger, de se nourrir ou d'accéder à de l'eau potable. Il n'a pas démontré enfin que sa vie serait menacée en tant que telle par les conditions environnementales. D'après le Tribunal, ses conditions de vie aux Kiribati seraient certes dégradées par rapport à celles dont il bénéficiait en Nouvelle-Zélande, mais elles ne constitueraient pas des persécutions au sens de la Convention de Genève. D'autre part, les effets des dégradations environnementales invoqués par le requérant affectent l'ensemble de la population des Kiribati, sans discriminer le requérant à raison de l'un des cinq motifs de persécution prévus par la Convention de Genève. Les mesures prises par le gouvernement de l'archipel en réponse aux dégradations concernent également l'ensemble de la population.
- 22 S'agissant de la demande de protection au titre de l'article 6 du PIDCP, le Tribunal a estimé en premier lieu que M. Ioane Teitiota n'était pas en mesure de citer une action ou un manquement du gouvernement des Kiribati qui ferait peser sur lui un risque de privation arbitraire de la vie en cas de renvoi. Le Tribunal a noté à l'inverse que le gouvernement du petit pays insulaire prenait des mesures proactives pour protéger sa population des risques liés au changement climatique. Il a relevé qu'en tout état de cause, le requérant ne faisait pas état d'un risque *imminent* de menace à sa vie, le risque allégué n'atteignant pas le seuil requis pour établir « des raisons substantielles de croire que [le requérant et sa famille] encourraient un danger de privation arbitraire de la vie au sens de l'article 6 [du PIDCP] ». Selon le Tribunal, le risque « demeur[ait] fermement du domaine de la conjecture ou de l'hypothèse »⁷⁰. Le Tribunal a enfin rejeté l'idée selon laquelle le requérant aurait été sujet à un traitement cruel en cas de renvoi.
- 23 Dans un arrêt du 26 novembre 2013⁷¹, la Haute Cour de Nouvelle-Zélande (*High Court of New Zealand*) a, pour l'essentiel, confirmé l'analyse du Tribunal de l'immigration et de la protection, tout en insistant sur les répercussions considérables qu'aurait selon elle une

position contraire : « Aussi novatrices et optimistes soient les [propositions du requérant], elles ne convainquent pas et doivent échouer. À un niveau plus large, si elles venaient à l'emporter et à être adoptées dans d'autres juridictions, d'un coup, des millions de personnes confrontées à une privation économique à moyen terme, ou aux conséquences immédiates de catastrophes naturelles ou de la guerre, ou en effet aux difficultés présumées résultant du changement climatique, auraient droit à la protection au titre de la Convention de Genève ou du PIDCP. Il n'appartient pas à la Haute Cour de Nouvelle-Zélande d'altérer le champ de la Convention de Genève à cet égard. Cette tâche incombe plutôt, s'ils en décident ainsi, aux législateurs des États souverains »⁷². Apparaît ici un argument conséquentialiste de plus en plus couramment invoqué par les États et de plus en plus accepté par des hautes juridictions en Europe : le spectre d'un « appel d'air » ou d'une « crise migratoire » en cas d'« ouverture des vannes »⁷³. Pour autant, on peut relever que la Haute Cour a explicitement rallié la position du Tribunal de l'immigration et de la protection selon laquelle : « Il existe une relation complexe entre les catastrophes naturelles, les dégradations environnementales et la vulnérabilité humaine. Parfois, une voie défendable de protection internationale peut en résulter »⁷⁴.

- 24 Dans un arrêt du 8 mai 2014, la Cour d'appel de Nouvelle-Zélande (*Court of Appeal of New Zealand*) a rejeté à son tour le recours de M. Ioane Teitiota, tout en entérinant elle aussi le raisonnement de la décision de première instance⁷⁵. Reconnaisant que le changement climatique représente un sujet d'« inquiétude majeure et croissante pour la communauté internationale », la Cour a relevé que « le changement climatique et ses effets sur des pays comme les Kiribati ne sont pas abordés convenablement par la Convention de Genève »⁷⁶. Enfin, dans un arrêt du 20 juillet 2015⁷⁷, la Cour suprême de Nouvelle-Zélande a rejeté définitivement le recours du requérant. Elle a néanmoins pris soin de préciser qu'elle n'écartait pas, comme le Tribunal de l'immigration et de la protection ainsi que la Haute Cour, que des dégradations environnementales résultant du changement climatique ou d'autres catastrophes naturelles puissent donner lieu à une protection au titre de la Convention de Genève ou d'autres conventions internationales (dont le PIDCP)⁷⁸. Se contentant de rejoindre l'analyse des juridictions qui s'étaient déjà prononcées, la Cour suprême n'a pas apporté d'éléments plus précis sur ce type de protection. Elle a simplement confirmé que le requérant ne faisait pas état d'une atteinte suffisamment sérieuse pour se prévaloir d'une protection au titre de la Convention de Genève. Rien n'indiquait, de plus, que le gouvernement des Kiribati ne prenait pas toutes les mesures pour protéger ses citoyens des effets des dégradations environnementales. La Cour a également écarté l'applicabilité du PIDCP à la situation du requérant.
- 25 De ces quelques éléments (qui pourront s'appliquer à la plupart des ressortissants de petites nations insulaires du Pacifique), on peut déduire que, si les juridictions néo-zélandaises n'ont pas complètement anéanti la possibilité pour certains migrants environnementaux et climatiques de bénéficier d'une protection au titre de la Convention de Genève et du PIDCP, la voie est particulièrement étroite. Un tel constat met en exergue l'importance que puissent être développées, en parallèle, des politiques de réinstallation en partenariat avec les pays affectés. À cet égard, on peut évoquer le programme « Pacific Access Category », qui permet à un nombre réduit de citoyens de petits États du Pacifique de migrer volontairement en Nouvelle-Zélande chaque année. Toutefois, au vu de la faible proportion d'individus concernés, il est permis de douter que cette solution suffira face à l'ampleur du problème⁷⁹. La proposition récente

d'établir des visas humanitaires pour les « réfugiés du changement climatique » revêtait à cet égard un intérêt indéniable⁸⁰. Mais outre le faible contingent de visas annoncé, l'initiative a déjà été abandonnée⁸¹. À défaut de telles approches, il demeure par conséquent vital que soient clarifiées au niveau international les conditions dans lesquelles un individu migrant pour des raisons climatiques doit être protégé, au titre du PIDCP tout particulièrement.

II/- Les apports des constatations du Comité

- 26 Dans ses constatations du 24 octobre 2019, le Comité des droits de l'homme apporte une première réponse au débat sur l'éventuelle protection de certains migrants environnementaux par le droit international. Si, en l'espèce, il ne remet pas en cause la décision des autorités néo-zélandaises d'éloigner M. Ioane Teitiota, le Comité précise cependant de manière inédite que certaines migrations forcées liées aux effets néfastes du changement climatique peuvent entrer dans le champ d'application de l'article 6 du PIDCP relatif au droit à la vie, dont découle une obligation de non-refoulement (A). Pour autant, il ne faut pas sous-estimer les limites de la solution retenue au regard des enjeux complexes (B).

A/- La prise en compte inédite des motifs liés au changement climatique

- 27 Refusant de déclarer la communication irrecevable comme le sollicitait le gouvernement néo-zélandais, le Comité commence par réitérer l'obligation de non-refoulement qu'il a reconnue à partir du début des années 1990⁸². Selon l'observation générale n° 31 de 2004, il s'agit de « l'obligation de ne pas extraditer, déplacer, expulser quelqu'un ou le transférer par d'autres moyens de leur territoire s'il existe des motifs sérieux de croire qu'il y a un risque réel de préjudice irréparable dans le pays vers lequel doit être effectué le renvoi ou dans tout pays vers lequel la personne concernée peut être renvoyée par la suite, tel le préjudice envisagé aux articles 6 et 7 du Pacte »⁸³. Tout en rappelant le champ précis de cette obligation, le Comité veille ici à la distinguer de celle fondée sur l'article 33 de la Convention de Genève relative au statut de réfugié⁸⁴. En effet, l'obligation de non-refoulement qui découle de l'interprétation du Pacte peut à certains égards être plus large que celle prévue explicitement par la Convention de Genève. Elle peut ainsi protéger des personnes qui ne peuvent pas prétendre au statut de réfugié.
- 28 Le Comité rappelle ensuite son interprétation extensive du droit à la vie. Celui-ci « ne peut être compris correctement s'il est interprété de manière restrictive ». Ainsi, « la protection de ce droit peut exiger des États parties d'adopter des mesures positives ». De plus, le droit à la vie s'étend non seulement « aux menaces et situations raisonnablement prévisibles qui peuvent aboutir à la perte de la vie », mais aussi à celles qui n'y aboutissent pas⁸⁵. Enfin, le Comité réitère sa position exprimée quelques mois auparavant, dans son observation générale n° 36 sur le droit à la vie, selon laquelle « 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 »⁸⁶. Plus succinctement, les dégradations environnementales graves sont susceptibles de porter

atteinte au droit à la vie. Le Comité cite en ce sens plusieurs décisions d'instances régionales de protection des droits de l'homme, dont le très significatif avis consultatif OC-23/17 de la Cour interaméricaine des droits de l'homme du 15 novembre 2017⁸⁷, ainsi que ses propres constatations dans l'affaire *Portillo Cáceres et al. c. Paraguay*⁸⁸. Le lien établi entre droit à la vie et dégradation environnementale n'est ainsi nouveau. Mais la décision commentée offre au Comité une occasion supplémentaire de le rappeler. Ce lien pourra donc continuer à être utilement invoqué par les victimes d'atteintes environnementales graves.

- 29 L'innovation réside davantage dans la prise en compte des atteintes environnementales dans le champ d'application de l'obligation de non-refoulement. Tout d'abord, le Comité procède à un examen détaillé des allégations de l'auteur, signalant de la sorte qu'il n'y a aucun obstacle à ce que des atteintes graves à l'environnement puissent fonder une obligation de non-refoulement au regard de l'article 6 du Pacte. L'examen du Comité reste néanmoins subsidiaire : il ne se substitue pas à celui des autorités de l'État partie en cause. Selon une position constante du Comité, « d'une manière générale, c'est aux organes des États parties au Pacte qu'il appartient d'apprécier les faits et les éléments de preuve dans une affaire donnée aux fins de déterminer l'existence d'un [risque réel de préjudice irréparable], à moins qu'il ne soit établi que cette appréciation a été arbitraire ou manifestement entachée d'erreur ou a représenté un déni de justice »⁸⁹. Le Comité se contente donc ici de vérifier que l'appréciation des autorités néo-zélandaises ne peut subir une telle critique.
- 30 Sur les différents points soulevés par M. Ioane Teitiota, le Comité se montre satisfait de l'examen effectué par les tribunaux néo-zélandais. Premièrement, tout en reconnaissant la véracité des éléments invoqués par l'auteur de la communication, le Comité ne remet pas en question l'appréciation des autorités sur le point de savoir s'il faisait face à un risque réel, personnel et raisonnablement prévisible de menace à son droit à la vie en conséquence d'actes violents résultant de la surpopulation ou de conflits liés à la raréfaction croissante des terres habitables⁹⁰. Le Comité s'appuie notamment sur le fait que le risque de violences allégué n'est vraisemblablement pas personnel mais plutôt général et commun à l'ensemble des individus aux Kiribati. Ensuite, le Comité accepte les conclusions des autorités quant à l'insuffisance des informations fournies par M. Ioane Teitiota sur le manque d'accès à l'eau potable (lié à la contamination des réserves d'eau douce par l'eau salée du fait de l'élévation du niveau de la mer) et sur la menace raisonnablement prévisible à la santé qui pèserait en conséquence sur son droit à vivre dans la dignité, ou sur le risque de mort non naturelle ou prématurée qui pourrait en résulter⁹¹. Troisièmement et enfin, le Comité ne conteste pas la position des juridictions néo-zélandaises selon laquelle les informations mises à disposition par l'auteur de la communication ne suffisent pas à démontrer l'existence d'un risque réel et raisonnablement prévisible qu'il soit exposé à une situation de dénuement, de privation de nourriture et d'extrême précarité (liée à la destruction des cultures par les dépôts de sel sur le sol) qui pourrait menacer son droit à la vie, y compris son droit à vivre dans la dignité⁹². En conséquence, le Comité conclut à la non-violation de l'article 6 du Pacte.
- 31 Indépendamment de la solution appliquée au cas d'espèce, assurément décevante pour l'auteur de la communication, l'examen attentif auquel le Comité a accepté de se livrer appelle deux observations. D'une part, au prisme du droit à la vie, le Comité a en réalité examiné et pris en compte des griefs étroitement liés à des droits socio-économiques, à

savoir le droit à une nourriture suffisante⁹³ et le droit à l'eau potable⁹⁴, qui peuvent être rattachés au droit à la santé⁹⁵. Dans la mesure où cette catégorie de droits n'est que rarement considérée comme pertinente dans la détermination du statut de réfugié⁹⁶, il est significatif que le Comité ait pris au sérieux les violations alléguées pour déterminer le respect de l'obligation de non-refoulement au regard de l'article 6 du Pacte⁹⁷. Une telle position tranche avec le souci de nombre d'États de préserver la distinction entre « réfugiés politiques » et « migrants économiques »⁹⁸, y compris lorsque cela ne concerne pas, *stricto sensu*, des réfugiés mais des personnes couvertes par une obligation de non-refoulement telle que celle posée par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme⁹⁹.

- 32 D'autre part, l'examen sérieux des violations alléguées par l'auteur de la communication montre la disposition du Comité à prendre en considération les atteintes environnementales liées au changement climatique dans le respect qu'il assure de l'obligation de non-refoulement. Car même si le Comité conclut à la non-violation, il n'écarte pas la possibilité qu'une personne ayant subi l'impact de dégradations environnementales liées au changement climatique dans son pays d'origine puisse se prévaloir de l'obligation de non-refoulement. Il envisage même explicitement cette possibilité à la fin de sa décision. Le Comité reconnaît d'abord que « tant des événements soudains (comme les tempêtes intenses et les inondations) que des processus lents (comme l'élévation du niveau de la mer, la salinisation et la dégradation des terres) peuvent déclencher des mouvements transfrontaliers d'individus à la recherche d'une protection contre les atteintes liées au changement climatique ». Le Comité affirme ensuite que « sans des efforts nationaux et internationaux robustes, les effets du changement climatique dans les pays de destination pourraient exposer les individus à une violation de leurs droits tirés des articles 6 et 7 du Pacte, déclenchant par-là même les obligations de non-refoulement des pays d'éloignement ».
- 33 Il ajoute qu'il n'est pas nécessaire, pour que le principe trouve à s'appliquer, d'attendre que le risque de violation du droit à la vie soit réalisé, surtout s'agissant du cas extrême d'un pays entier qui pourrait se retrouver submergé sous l'eau¹⁰⁰. Le Comité reconnaît donc la situation particulière des Kiribati, tout en notant cependant que le délai de dix à quinze ans dans lequel le pays risque de devenir inhabitable permet encore « des interventions de la République des Kiribati, avec l'assistance de la communauté internationale, pour prendre des mesures positives afin de protéger et, là où cela s'avère nécessaire, de relocaliser sa population »¹⁰¹. L'instance onusienne précise enfin que sa décision concernant la demande de M. Ioane Teitiota est « sans préjudice de la responsabilité continue de l'État partie de prendre en compte, dans les futures affaires d'éloignement, la situation dans la République des Kiribati au moment des faits, ainsi que les données nouvelles et actualisées concernant les effets du changement climatique et de l'élévation du niveau de la mer sur le pays »¹⁰². On peut plus largement en déduire que chaque État partie devra en faire de même concernant les demandes de protection d'individus invoquant des atteintes environnementales liées au changement climatique dans leur pays d'origine.

B/- Les limites de la solution retenue au regard des enjeux

- 34 Si l'extension (abstraite, à ce stade) de l'obligation de non-refoulement à certains migrants climatiques est inédite, la solution retenue n'est pas sans limites face aux

enjeux complexes posés par les migrations environnementales et climatiques. Il faut en premier lieu rappeler que l'écrasante majorité des migrants climatiques se déplacent d'abord à l'intérieur de leur propre pays¹⁰³. Bon nombre n'ont d'ailleurs pas les moyens de quitter leur pays. À cet égard, François Crépeau, à l'époque Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants, a pu remarquer que « ceux qui sont les plus vulnérables face aux risques des changements climatiques ont souvent le moins de possibilités de migrer »¹⁰⁴. Si ce n'est bien entendu pas la vocation du Comité, dans le présent cas d'espèce, de répondre à cette préoccupation majeure, cette décision ne saurait être considérée comme une solution générale et définitive à la problématique des migrations climatiques. Seules sont concernées ici les migrations internationales, dont est singulièrement emblématique le cas des États insulaires, menacés à terme de disparaître¹⁰⁵.

- 35 La solution retenue interroge en second lieu du point de vue du cas d'espèce. Si l'examen du Comité est subsidiaire par rapport à celui des autorités néo-zélandaises, le raisonnement suivi n'est pas exempt de toute critique. Vasilka Sancin, l'une des membres du Comité, a ainsi rendu une opinion dissidente exprimant des doutes quant au fait de savoir si le requérant et ses enfants auraient véritablement accès à une eau saine (critère plus exigeant que celui de l'eau potable). L'opinion critique en particulier le fait que les juridictions néo-zélandaises se soient appuyées sur le Programme d'action national d'adaptation du gouvernement des Kiribati de 2007, sans pour autant en avoir vérifié la mise en œuvre effective, laquelle n'était pas démontrée. Une deuxième opinion dissidente, rendue par Duncan Laki Muhumuza, remet en question le seuil particulièrement élevé à franchir pour se prévaloir de l'obligation de non-refoulement. Le membre dissident du Comité estime que l'auteur de la communication était bien « confronté à un risque réel, personnel et prévisible de menace à son droit à la vie du fait des conditions aux Kiribati » et que le simple fait que les autres habitants des Kiribati soient dans une situation similaire ne devrait pas être un argument valide pour rejeter sa demande. D'après l'opinion dissidente, « l'action de la Nouvelle-Zélande s'apparente au fait de replacer une personne en train de se noyer sur un navire qui coule, sous la 'justification' qu'après tout il y a d'autres voyageurs à bord »¹⁰⁶.
- 36 Quant à l'argument selon lequel les décès ne surviennent pas aux Kiribati de manière régulière (en raison de difficultés d'accès à l'eau et à l'alimentation), le même membre du comité remarque qu'« il serait contre-intuitif à la protection de la vie d'attendre que les décès soient très fréquents et considérables pour considérer que le seuil du risque est atteint »¹⁰⁷. Cette dernière affirmation interroge au-delà du cas d'espèce. Si le Comité précise bien dans ses constatations qu'il n'est pas nécessaire d'attendre qu'un pays entier soit submergé pour que les conditions de vie deviennent incompatibles avec le droit à vivre dans la dignité, la question de la temporalité reste posée pour les migrants climatiques qui invoqueraient l'obligation de non-refoulement tirée du PIDCP. À partir de quel moment la menace au droit à la vie sera-t-elle suffisamment imminente pour donner lieu à une protection au titre du PIDCP ?¹⁰⁸ Face à une telle imprécision, il y a fort à parier que peu d'États parties accepteront d'anticiper d'eux-mêmes les risques en accordant une telle protection. Cela est d'autant plus vrai que la crainte de « l'appel d'air » est toujours plus prégnante, y compris au sein de la magistrature, comme le démontre l'argumentaire déployé par les juges de la Haute Cour de Nouvelle-Zélande pour maintenir des standards de protection restreints. Si irrationnelle et infondée soit-elle, la peur de voir des millions de personnes migrer soudainement (en particulier du

Sud vers le Nord) s'explique par la « sécuritisation » croissante de la question des migrations climatiques, c'est-à-dire par sa transformation en un enjeu de sécurité avant toute chose¹⁰⁹. Divers acteurs y contribuent, volontairement ou non, en mettant en avant des scénarios proprement apocalyptiques¹¹⁰.

- 37 Au-delà de l'imprécision des critères selon lesquels des migrants climatiques pourront à l'avenir se prévaloir de l'obligation de non-refoulement, il faut rappeler, même si cela n'est pas spécifique aux migrants climatiques, qu'il n'existe à ce jour aucun droit d'admission pour les candidats au départ¹¹¹. Les constatations du Comité du 24 octobre 2019 ne changent rien au fait que le droit à la vie, dont découle l'obligation de non-refoulement, n'a une portée extraterritoriale que dans certaines hypothèses limitées. Dans son observation générale n° 36, le Comité a rappelé qu'« un État partie a l'obligation de respecter et de garantir à tous les individus sur son territoire, et à toutes les personnes relevant de sa compétence, c'est-à-dire à toutes les personnes dont la jouissance du droit à la vie dépend de son pouvoir ou de son contrôle effectif, les droits reconnus à l'article 6 ». Le Comité a précisé que pourront ainsi relever de la compétence des États parties « les personnes se trouvant à bord de navires ou d'aéronefs enregistrés par eux ou battant leur pavillon », « les personnes qui se trouvent dans une situation de détresse en mer, conformément à leurs obligations internationales relatives aux secours en mer », ainsi que « les personnes qu'ils arrêtent ou mettent en détention, même en dehors de leur territoire »¹¹². En dehors de ces hypothèses réduites, l'obligation de non-refoulement n'aura pas vocation à s'appliquer¹¹³. Or, les potentiels pays récepteurs ont érigé, de longue date, de multiples barrières physiques et juridiques, à leurs frontières mais aussi au-delà à travers des mécanismes de « police à distance », telle que l'obligation de visa¹¹⁴. Ainsi, à supposer même qu'un migrant climatique puisse invoquer une atteinte suffisamment sérieuse et imminente dans son pays d'origine, il restera peu aisé pour lui d'entrer dans la compétence d'un État partie (voire même de quitter son propre pays dans certains cas) et donc de déclencher l'obligation de non-refoulement.
- 38 À cela s'ajoute le fait que les États les plus responsables du changement climatique ne semblent pas particulièrement enclins à accueillir sur leur territoire des migrants climatiques. Il est pourtant permis de penser, d'un point de vue éthique tout du moins, que ces pays doivent d'autant plus protection à ces individus¹¹⁵. Une récente résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe milite d'ailleurs en ce sens : « Les États membres industrialisés du Conseil de l'Europe ont une responsabilité particulière vis-à-vis de ces pays, surtout vis-à-vis des pays du Sud de la planète qui sont touchés par un changement climatique généré par l'homme ; ces États membres devraient par conséquent offrir aux réfugiés climatiques un vaste asile en adéquation avec cette situation »¹¹⁶. Pour autant, si une telle proposition est salutaire sur le plan des principes, la mise en œuvre concrète, elle, apparaît pour le moins nébuleuse. Cela supposerait en effet d'être en mesure de définir et d'identifier clairement les « réfugiés climatiques » et de les distinguer des autres personnes pouvant prétendre à une protection internationale classique. Or, d'une part, les motifs de migration sont souvent complexes et enchevêtrés les uns dans les autres, de sorte qu'il est souvent difficile d'isoler un facteur environnemental ou climatique. D'autre part, on peut se demander comment établir un lien de causalité entre un déplacement forcé et un motif directement lié au changement climatique. Certaines catastrophes naturelles voient par exemple leur fréquence s'accroître sous l'effet du changement climatique, sans qu'il soit néanmoins possible d'affirmer que toutes les catastrophes naturelles sont causées

par le changement climatique. C'est donc le concept même de migrations climatiques qui pose problème, du moins si l'on cherche à l'isoler des autres migrations forcées.

- 39 On peut s'interroger plus largement sur la pertinence et l'intérêt de la catégorie spécifique des « réfugiés climatiques »¹¹⁷. Outre la difficulté à en dessiner les contours et, si un régime venait à émerger, à en assurer le respect effectif par des pays de destination déjà fort réticents en matière d'accueil des étrangers, il faut souligner combien les principaux intéressés sont la plupart du temps absents des discussions. Cela est d'autant plus frappant qu'une part non négligeable des populations affectées refuse vigoureusement cette solution¹¹⁸. Certains ne souhaitent en effet pas se voir associés à un statut de réfugié qui leur évoque avant tout une position de victime dépendante, loin des stratégies de résilience et d'adaptation déployées par leurs pays face aux effets dévastateurs du changement climatique. Loin aussi de l'idéal de « migrer dans la dignité » que défendent certains groupes de la société civile des États insulaires du Pacifique¹¹⁹. Loin enfin de la détermination de certains à « se battre pour rester »¹²⁰ et à atténuer le mieux possible les difficultés croissantes. C'est d'ailleurs cette position qui a poussé le gouvernement néo-zélandais à se détourner de sa proposition de visas pour les « réfugiés du changement climatique », afin de mieux se concentrer dans l'immédiat sur un soutien aux pays affectés en matière d'adaptation et d'atténuation des impacts du changement climatique¹²¹. Cette approche a été réaffirmée en janvier 2020 par les autorités néo-zélandaises juste après la publication des constatations du Comité dans l'affaire *Ioane Teitiota c. Nouvelle-Zélande*¹²².
- 40 Aussi louable soit-il, un tel effort n'enlève rien à l'impérieuse nécessité pour les États les plus pollueurs de la planète de réduire drastiquement leurs émissions de gaz à effet de serre, afin de couper court aux situations dramatiques qui poussent de nombreux individus à quitter leur foyer, et pour une minorité, leur pays. C'est en creux le message envoyé aux États parties par le Comité lorsqu'il avertit, à la fin de ses constatations, que « sans des efforts nationaux et internationaux robustes, les effets du changement climatique dans les pays de destination pourraient exposer les individus à une violation de leurs droits tirés des articles 6 et 7 du Pacte, déclenchant par-là même les obligations de non-refoulement des pays d'éloignement »¹²³. Le message sera-t-il entendu ?

*

Comité des droits de l'homme des Nations Unies, constatations relatives à la communication n° 2728/2016, *Ioane Teitiota c. Nouvelle-Zélande*, 24 octobre 2019 (distr. générale 7 janvier 2020), CCPR/C/127/D/2728/2016.

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Sur le sujet, voir entre autres : Christel Cournil, Benoît Mayer, *Les migrations environnementales. Enjeux et gouvernance*, Presses de Sciences Po, coll. « Bibliothèque du citoyen », 2014 ; Dina Ionesco, Daria Mokhnacheva, François Gémenne, *Atlas des migrations environnementales*, Presses de Sciences Po, 2016 ; Jane McAdam (dir.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, 2010.
2. Tommaso Venturini, François Gémenne, Marta Severo, « Des migrants et des mots : une analyse numérique des débats médiatiques sur les migrations et l'environnement », *Cultures & Conflits*, n° 88, hiver 2012, pp. 133-156.
3. François Gémenne, « Why The Numbers Don't Add Up: A Review of Estimates and Predictions of People Displaced by Environmental Changes », *Global Environmental Change*, vol. 21, supplément n° 1, décembre 2011, pp. 41-49. Pour une tentative récente d'établir des estimations chiffrées davantage rigoureuses, voir : Kanta Kumari Rigaud *et al.*, « Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration », Banque mondiale, 2018.
4. GIEC, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, Cambridge University Press, 2014, pp. 766-771.
5. Dans cet article, l'expression « migrations environnementales » désignera les déplacements de personnes liés à des facteurs environnementaux, y compris ceux liés au changement climatique. Internes ou transnationaux, ces déplacements répondent à des degrés variés de contrainte. S'il est volontiers admis que l'expression « migrations environnementales » pose certaines difficultés sémantiques, elle sera ici employée par commodité, au même titre que les personnes concernées seront qualifiées de « migrants environnementaux ». S'agissant plus spécifiquement des déplacements liés au changement climatique, seront utilisées les expressions « migrations climatiques » et « migrants climatiques », même si elles souffrent indéniablement des mêmes critiques. Sur la « difficile conceptualisation des migrations environnementales », voir : Christel Cournil, Benoît Mayer, *Les migrations environnementales. Enjeux et gouvernance*, *op. cit.*, p. 21-52. Sur le problème spécifique des « migrations climatiques », voir François Crépeau, « Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants », 13 août 2012, A/67/299, §32-33.
6. Comité des droits de l'homme des Nations Unies (ci-après « Comité des droits de l'homme »), constatations relatives à la communication n° 2728/2016, *Ioane Teitiota c. Nouvelle-Zélande*, 24 octobre 2019 (distr. générale 7 janvier 2020), CCPR/C/127/D/2728/2016 (ci-après « décision commentée »).
7. Kenneth Weiss, « The Making of a Climate Refugee », *Foreign Policy*, 28 janvier 2015.
8. L'article 6 alinéa premier du PIDCP stipule que « le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie ».
9. Jane McAdam, « Climate Refugees Cannot Be Forced Back Home », *The Sydney Morning Herald*, 20 janvier 2020 ; Marie Bourreau, « L'ONU ouvre une brèche pour la reconnaissance des réfugiés climatiques », *Le Monde*, 28 janvier 2020 ; Amnesty International, « ONU. Décision historique en faveur des personnes déplacées en raison du changement climatique », 20 janvier 2020 ; Haut-Commissariat pour les Réfugiés des Nations Unies (HCR), « La décision du Comité des droits de l'homme des Nations Unies sur le changement climatique est un signal fort, selon le HCR », 24 janvier 2020.
10. Jane McAdam, article précité ; Marie Bourreau, article précité.
11. Olivier Delas, Manon Thouvenot, Valérie Bergeron-Boutin, « Quelques considérations entourant la portée des décisions du Comité des droits de l'homme », *Revue québécoise de droit international*, vol. 30, n° 2, 2017, pp. 1-50 ; Yogesh Tyagi, *The UN Human Rights Committee: Practice and Procedure*, Cambridge University Press, 2011, pp. 587-600 ; Sandy Gandhi, *The Human Rights*

Committee and the Right of Individual Communication, Ashgate, 1998, pp. 40-41 ; Ludovic Hennebel, *La jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et son mécanisme de protection individuelle*, Bruylant, coll. « Droit et justice », 2007, pp. 36-37 et 400-401 ; Patrick Mutzenberg, *Agir pour la mise en œuvre des droits civils et politiques. L'apport du Comité des droits de l'homme*, L'Harmattan, coll. « La Librairie des Humanités », 2014, pp. 32-33. Voir aussi la position du Comité lui-même : constatations relatives à la communication n° 504/1992, *Denzil Roberts c. Barbade*, 19 juillet 1994, CCPR/C/51/D/504/1992, §6.3 ; « Observation générale n° 31 : La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte », 26 mai 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 ; « Observation générale n° 33 : Les obligations des États parties en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques », 25 juin 2009, CCPR/C/GC/33.

12. Stéphanie Hennebel Vauchez, « Pour une lecture dialogique du droit international des droits humains. Remarques sur les constatations du Comité des droits de l'Homme dans l'affaire Baby Loup, et quelques réactions qu'elles ont suscitées », *Revue des Droits de l'Homme*, Actualités Droits-Libertés, septembre 2018.

13. Voir en ce sens : Ludovic Hennebel, *La jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et son mécanisme de protection individuelle*, *op. cit.*, pp. 36-37 : « Bien que certains États invoquent leur souveraineté pour affirmer qu'ils sont seuls à pouvoir interpréter le Pacte, le Comité des droits de l'homme s'impose comme l'autorité interprétative du Pacte. À défaut pour l'Etat de remplir ses obligations conformément au sens donné aux dispositions du Pacte par le Comité, il manquerait à son devoir d'exécuter ses obligations internationales de bonne foi. Le Comité interprète le Pacte à chaque fois qu'il contrôle son respect. Ainsi, les sources interprétatives du Pacte peuvent être trouvées non seulement dans les observations finales qu'il transmet aux États dans son contrôle sur rapports, mais également dans les décisions ou constatations qu'il adopte lorsqu'il exerce son contrôle sur plaintes. Ces décisions et constatations forment un véritable corpus de jurisprudence. » Hennebel reconnaît néanmoins en note de bas de page que « la question de l'autorité interprétative du Comité n'est réglée ni au sein du Pacte, ni au sein du premier Protocole facultatif. Elle renvoie à la question de la nature du Comité des droits de l'homme et à celle de l'autorité de ses décisions ».

14. Voir parmi de nombreuses publications : Christel Cournil, « Les réfugiés écologiques : quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s) ? », *RDP*, 2006, n° 4, pp. 1035-1066 ; Christel Cournil, « Les 'réfugiés environnementaux' : enjeux et questionnements autour d'une catégorie émergente », *Migrations Société*, vol. 128, n° 2, 2010, pp. 67-79 ; Michèle Morel, Nicole de Moor, « Migrations climatiques : quel rôle pour le droit international ? », *Cultures & Conflits*, n° 88, hiver 2012, pp. 61-84.

15. Voir en ce sens : Jane McAdam, « Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards », *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, n° 19, mai 2011, PPLA/2011/03, pp. 12-14 ; Walter Kälin, Nina Schrepfer, « Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change: Normative Gaps and Possible Approaches », *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, n° 24, février 2012, PPLA/2012/01, pp. 31-33.

16. Pour une illustration concrète de ces difficultés dans le contexte néo-zélandais, voir : Jane McAdam « The Emerging New Zealand Jurisprudence on Climate Change, Disasters and Displacement », *Migration Studies*, vol. 3, n° 1, 2015, pp. 133-134.

17. Christel Cournil, Benoît Mayer, *Les migrations environnementales. Enjeux et gouvernance*, *op. cit.*, p. 26 ; Walter Kälin, Nina Schrepfer, « Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change: Normative Gaps and Possible Approaches », *op. cit.*, p. 22 ; François Crépeau, « Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants », doc. précité, §46.

18. James Hathaway, Michelle Foster, *The Law of Refugee Status*, Cambridge University Press, 2e éd., 2014, pp. 182-208. Une telle approche a été retenue, avec certaines nuances terminologiques,

par plusieurs juridictions anglo-saxonnes (*ibid.*, p. 185) ainsi que par le droit de l'Union européenne (voir, en particulier, l'article 9 de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011).

19. En ce qui concerne l'impact du changement climatique sur les droits fondamentaux, voir : Conseil des droits de l'homme des Nations-Unies (ci-après « Conseil des droits de l'homme »), « Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme », 15 janvier 2009, A/HRC/10/61 ; et plus récemment : Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, Comité des droits de l'enfant, Comité des droits des personnes handicapées, « Joint Statement on 'Human Rights and Climate Change' », 16 septembre 2019.

20. James Hathaway, Michelle Foster, *The Law of Refugee Status*, *op. cit.*, pp. 186-193. C'est par exemple le cas des États-Unis.

21. Pour des exemples concrets, voir : Jane McAdam, « Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards », *op. cit.*, p. 14 ; Walter Kälin, Nina Schrepfer, « Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change: Normative Gaps and Possible Approaches », *op. cit.*, pp. 32-33 ; Conseil des droits de l'homme, « The Slow Onset Effects of Climate Change and Human Rights Protection for Cross-Border Migrants », étude pour le Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, 22 mars 2018, A/HRC/37/CRP.4, §§70-71.

22. Le Conseil d'État a ainsi confirmé une décision de la Commission des recours des réfugiés (ancêtre de la Cour nationale du droit d'asile) selon laquelle « les victimes de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl ne constituaient pas un 'groupe social' au sens des stipulations [...] de la convention de Genève » (CE, 15 mars 2000, n° 185837, cons. 6).

23. HCR, « Climate Change, Natural Disasters and Human Displacement: A UNHCR Perspective », 14 août 2009, p. 8. Voir, plus récemment : HCR, « Key Concepts on Climate Change and Disaster Displacement », juin 2017, p. 3.

24. Pour des exemples, voir : Bonnie Docherty et Tyler Giannini, « Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees », *Harvard Environmental Law Review*, vol. 33, n° 2, 2009, pp. 349-403 ; Frank Biermann et Ingrid Boas, « Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol », *Environment Magazine*, vol. 50, n° 6, 2008, pp. 8-16 ; Michel Prieur *et al.*, « Projet de Convention relative au statut international des déplacés environnementaux », *Revue européenne de droit de l'environnement*, vol. 12, n° 4, 2008, pp. 381-393.

25. À ce sujet, voir : François Crépeau, « Préface », in Christel Cournil, Benoît Mayer, *Les migrations environnementales. Enjeux et gouvernance*, *op. cit.*, p. 14 : « Les fantasmes véhiculés dans les débats publics média-dégradables encouragent trop souvent la xénophobie, voire la violence envers les migrants. À court terme, quand on voit la résistance des États riches à accueillir ne serait-ce qu'une fraction de 'vrais réfugiés' comme les Syriens en ce moment, il n'est pas réaliste d'espérer d'eux qu'ils ouvrent leurs frontières aux 'migrants environnementaux', autrement que dans des circonstances très limitées et sous un encadrement juridique strict ».

26. Jane McAdam, « Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer », *International Journal of Refugee Law*, vol. 23, n° 1, mars 2011, pp. 2-27.

27. Il existe par ailleurs des instruments régionaux qui élargissent la définition du statut de réfugié, à savoir la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés de 1984 en Amérique latine et la Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1969.

28. Nous laissons de côté la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 3 paragraphe premier), qui ne semble pas pouvoir s'appliquer

aux migrations environnementales, au vu de la définition de la torture fixée par l'article premier de ladite convention.

29. Jane McAdam, « Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards », *op. cit.*, p. 37. Nous traduisons ici toutes les citations de textes en langue étrangère, y compris la décision commentée qui n'a pour l'instant été publiée qu'en anglais.

30. Conseil des droits de l'homme, « The Slow Onset Effects of Climate Change and Human Rights Protection for Cross-Border Migrants », *op. cit.*, §67.

31. Conseil des droits de l'homme, « 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 », rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, 23 avril 2018, A/HRC/38/21, §45.

32. Assemblée générale des Nations Unies, « Coopération internationale en matière d'aide humanitaire à la suite de catastrophes naturelles : de la phase des secours à celle de l'aide au développement », résolution 72/132, 11 décembre 2017 (distr. générale 15 janvier 2018), A/RES/72/132 (voir notamment le paragraphe 9).

33. Conseil des droits de l'homme, « Droits de l'homme et changements climatiques », résolution 35/20, 19 juin 2017, A/HRC/35/L.32, §2.

34. Voir entre autres : Conseil des droits de l'homme, « Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme », doc. précité, §§55-60 ; Conseil des droits de l'homme, « The Slow Onset Effects of Climate Change and Human Rights Protection for Cross-Border Migrants », doc. précité ; Conseil des droits de l'homme, « 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 », doc. précité.

35. Voir entre autres les rapports et articles précités du HCR ou rédigés pour lui.

36. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes *et al.*, « Joint Statement on 'Human Rights and Climate Change' », doc. précité (voir en particulier les points 5 et 6 de la section « States' Human Rights Obligations »).

37. François Crépeau, « Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants », doc. précité.

38. Chaloka Beyani, « Protection et assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays », rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, 9 août 2011, A/66/285.

39. Oli Brown, « Migrations et changements climatiques », *Série Migration Research de l'OIM*, n° 31, 2008 ; Frank Laczko, Christine Aghazarm (dir.), *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, Organisation internationale pour les migrations, 2009.

40. Kanta Kumari Rigaud *et al.*, « Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration », rapport précité.

41. Albert Kraler, Tatiana Cernei, Marion Noack, « 'Climate Refugees': Legal and Policy Responses to Environmentally Induced Migration », étude pour la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, 2011, PE 462.422 ; Parlement européen, « Vers un accord international sur le climat à Paris », résolution du 14 octobre 2015, 2015/2112(INI), §71.

42. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux : un défi pour le XXIe siècle », résolution 1655 (2009) et

recommandation 1862 (2009), 30 janvier 2009 ; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Un statut juridique pour les 'réfugiés climatiques' », résolution 2307 (2019), 3 octobre 2019.

43. Conférence des Parties de la Convention-cadre sur les changements climatiques, « Rapport de la Conférence des Parties sur sa seizième session, tenue à Cancún du 29 novembre au 10 décembre 2010. Deuxième partie : Mesures prévues par la Conférence des Parties à sa seizième session », 15 mars 2011, FCCC/CP/2010/7/Add.1, §14, f) de la décision 1/CP.16 (accords de Cancún).

44. Conférences des Parties de la Convention-cadre sur les changements climatiques, « Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt et unième session, tenue à Paris du 30 novembre au 13 décembre 2015. Deuxième partie : Mesures prises par la Conférence des Parties à sa vingt et unième session », 29 janvier 2016, FCCC/CP/2015/10/Add.1, décision 1/CP.21 (accord de Paris).

45. *Ibid.*, §49.

46. Assemblée générale des Nations Unies, « Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants », 13 septembre 2016, A/71/L.1. Le premier paragraphe reconnaît, au nombre des facteurs de déplacements humains, les effets négatifs des changements climatiques, les catastrophes naturelles et d'autres facteurs environnementaux. Se voit formulé un engagement à agir pour « la lutte contre la dégradation de l'environnement et la mise en œuvre de mesures efficaces face aux catastrophes naturelles et aux effets néfastes des changements climatiques » (§43).

47. Assemblée générale des Nations Unies, « Projet de document final de la Conférence », 30 juillet 2018, A/CONF/.231/3 (document en annexe).

48. *Ibid.*, §21, point h). Voir aussi §18, points h) à l).

49. À l'échelle régionale, on peut mentionner, à titre d'exception, la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (dite « Convention de Kampala ») adoptée en 2009. En particulier, son article 5 paragraphe 4 stipule que « 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 ».

50. Selon la professeure Jane McAdam, la première affaire australienne de demande d'asile en lien avec le changement climatique date de 1995 tandis que la première affaire néo-zélandaise date de 2000 (Jane McAdam, « The Emerging New Zealand Jurisprudence on Climate Change, Disasters and Displacement », *op. cit.*, pp. 132 et 139).

51. Pour des éléments de contexte, voir : Christel Cournil, François Gémenne, « Les populations insulaires face au changement climatique : des migrations à anticiper », *Vertigo*, vol. 10, n° 3, décembre 2010.

52. Il n'existe, à notre connaissance, aucun recensement officiel de ces demandes. En 2015, la professeure Jane McAdam recensait quatorze décisions des juridictions néo-zélandaises correspondant à un total de sept affaires (« The Emerging New Zealand Jurisprudence on Climate Change, Disasters and Displacement », *op. cit.*, p. 139). Cinq de ces affaires ont donné lieu à des décisions en 2000 et 2001. Les deux dernières, abordées ci-dessous, ont fait l'objet de décisions entre 2013 et 2015. Nous n'avons pas identifié d'autres décisions plus récentes. Il existe très certainement d'autres demandes rejetées par les *refugee and protection officers*, contre lesquelles aucun recours n'a été formé.

53. New Zealand Immigration and Protection Tribunal, 4 juin 2014, AC (Tuvalu) [2014] NZIPT 800517-520.

54. *Ibid.*, §45.

55. Cette protection a été intégrée en droit néo-zélandais, dans la Section 130 de la loi d'immigration de 2009.

56. *Ibid.*, §49.

57. *Ibid.*, §60.

58. *Ibid.*, §100.
59. *Ibid.*, §102.
60. *Ibid.*, §114.
61. New Zealand Immigration and Protection Tribunal, 4 juin 2014, *AD (Tuvalu)* [2014] NZIPT 501370-371.
62. *Ibid.*, §32 (souligné dans le texte original).
63. New Zealand Immigration and Protection Tribunal, 25 juin 2013, *AF (Kiribati)* [2013] NZIPT 800413.
64. L'avocat du requérant n'a soulevé aucun argument sur le fondement de la Section 130 de la loi d'immigration de 2009 (*ibid.*, §78). Pour rappel, cette disposition intègre en droit néo-zélandais l'obligation de non-refoulement prévue par l'article 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.
65. *Ibid.*, §53.
66. *Ibid.*, §55.
67. *Ibid.*, §57.
68. *Ibid.*, §64.
69. *Ibid.*, §65.
70. *Ibid.*, §91.
71. High Court of New Zealand, 26 novembre 2013, *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2013] NZHC 3125.
72. *Ibid.*, §51.
73. Sur ce sujet, nous nous permettons de renvoyer à : Louis Imbert, « Du Palais des Droits de l'Homme au Palais Royal : chronique d'un renoncement jurisprudentiel face à l'argument de la crise migratoire », *RDLF* 2019 chron. 38. Pour un exemple emblématique, voir CEDH, GC, 27 mai 2008, *N. c. Royaume-Uni*, req. n° 26565/05, §44.
74. High Court of New Zealand, décision précitée du 26 novembre 2013, §27.
75. Court of Appeal of New Zealand, 8 mai 2014, *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2014] NZCA 173.
76. *Ibid.*, §41.
77. Supreme Court of New Zealand, 20 juillet 2015, *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2015] NZSC 107.
78. *Ibid.*, §13.
79. Voir, en ce sens : New Zealand Human Rights Commission, « Commission Calls for an Increase in Kiribati Residency Quota », communiqué de presse, 25 septembre 2015.
80. Charles Anderson, « New Zealand Considers Creating Climate Change Refugee Visas », *The Guardian*, 31 octobre 2017.
81. AFP, « New Zealand Cools on Climate Refugee Plan », *News24*, 16 mars 2018 ; Thomas Manch, « Humanitarian Visa Proposed for Climate Refugees Dead in the Water », *Stuff*, 29 août 2018.
82. Comité des droits de l'homme, constatations relatives à la communication n° 470/1991, *John Kindler c. Canada*, 30 juillet 1993 (distr. générale 18 novembre 1993), CCPR/C/48/D/470/1991, §13.2 : « Si un État partie procède à l'extradition d'une personne relevant de sa juridiction dans des circonstances telles qu'il en résulte un risque réel pour que les droits de l'intéressé au regard du Pacte soient violés dans une autre juridiction, l'État partie lui-même peut être coupable d'une violation du Pacte ».
83. Comité des droits de l'homme, « Observation générale n° 31 : La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au pacte », 26 mai 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, §12. Cette interprétation a été confirmée plus récemment : Comité des droits de l'homme, « Observation générale n° 36 : Article 6 : droit à la vie », 3 septembre 2019, CCPR/C/GC/36, §30.
84. L'alinéa premier de cet article stipule qu'« aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie

ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ».

85. Décision commentée, §9.4.

86. Comité des droits de l'homme, « Observation générale n° 36 : Article 6 : droit à la vie », doc. précité, §62.

87. Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIADH), *Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, avis consultatif OC-23/17 du 15 novembre 2017, Série A, No. 23. Pour une application récente de cet avis dans le cadre de la compétence contentieuse de la Cour, voir CIADH, *Caso Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*, arrêt du 6 février 2020, Série C, No. 400.

88. Comité des droits de l'homme, constatations relatives à la communication n° 2751/2016, *Portillo Cáceres et al. c. Paraguay*, 15 juillet 2019 (distr. générale 20 septembre 2019), CCPR/C/126/D/2751/2016.

89. Décision commentée, §9.3.

90. *Ibid.*, §9.7.

91. *Ibid.*, §9.8.

92. *Ibid.*, §9.9.

93. Voir à cet égard : Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, « Observation générale n° 12 : Le droit à une nourriture suffisante », 12 mai 1999, E/C.12/1999/5.

94. Voir à cet égard : Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Observation générale n° 15 : Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) », 20 janvier 2003, E/C.12/2002/11.

95. Voir à cet égard : Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Observation générale n° 14 : Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) », 11 août 2000, E/C.12/2000/4.

96. Sur cette question, voir : Michelle Foster, *International Refugee Law and Socio-Economic Rights: Refuge from Deprivation*, Cambridge University Press, 2^e éd., 2012. Sur la question plus spécifique du lien entre droit à l'alimentation et statut de réfugié, voir : James Hathaway, « Food Deprivation: A Basis for Refugee Status? », *Social Research*, vol. 81, n° 2, été 2014, pp. 327-339. Les tribunaux néo-zélandais semblent accepter de se fonder sur des violations de droits socio-économiques pour la détermination du statut de réfugié (voir Jane McAdam « The Emerging New Zealand Jurisprudence on Climate Change, Disasters and Displacement », *op. cit.*, p. 134).

97. La professeure Michelle Foster appelait de ses vœux une telle approche (Michelle Foster, « Non-Refoulement on the Basis of Socio-Economic Deprivation: The Scope of Complementary Protection in International Human Rights Law », *New Zealand Law Review*, 2009/2, pp. 257-310).

98. Sur la construction politique de cette distinction, voir : Karen Akoka, « Distinguer les réfugiés des migrants au XXI^e siècle : Enjeux et usages des politiques de classification », in Michel Agier, Anne-Virginie Madeira, *Définir les réfugiés*, PUF, coll. « La Vie des Idées », 2017, pp. 47-68.

99. Pour un exemple emblématique, voir l'argumentaire de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *N. c. Royaume-Uni*, par lequel elle refusait le bénéfice de l'obligation de non-refoulement tirée de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme à une femme ougandaise atteinte du VIH, qui invoquait le défaut d'accès un traitement médical adéquat dans son pays d'origine. La Cour affirmait notamment que « la Convention vise essentiellement à protéger des droits civils et politiques » et que la requérante ne faisait pas état de « mauvais traitements délibérés répondant à des mobiles politiques » (CEDH, GC, 27 mai 2008, *N. c. Royaume-Uni*, req. n° 26565/05, §§44 et 46). Cette jurisprudence a été

abandonnée plus récemment (CEDH, GC, 13 décembre 2016, *Paposhvili c. Belgique*, req. n° 41738/10).

100. Décision commentée, §9.11.

101. *Ibid.*, §9.12.

102. *Ibid.*, §9.14.

103. Voir, à cet égard, les dernières estimations proposées par la Banque mondiale : Kanta Kumari Rigaud *et al.*, « Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration », rapport précité.

104. François Crépeau, « Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants », doc. précité, §48.

105. La disparition de ces États pourrait avoir des conséquences extrêmement sérieuses, au nombre desquelles l'apatridie de leurs ressortissants. Sur ce sujet, voir : Jane McAdam, « 'Disappearing States', Statelessness and the Boundaries of International Law », in Jane McAdam (dir.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, *op. cit.*, pp. 105-129.

106. Annexe 2 de la décision commentée, §6.

107. *Ibid.*, §5.

108. La question se pose particulièrement pour les migrations induites par des changements climatiques lents et progressifs (Conseil des droits de l'homme, « The Slow Onset Effects of Climate Change and Human Rights Protection for Cross-Border Migrants », *op. cit.*, §68).

109. Lorraine Elliott, « Climate Migration and Climate Migrants: What Threat, Whose Security? », in Jane McAdam (dir.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, *op. cit.*, pp. 175-190.

110. Giovanni Bettini, « Climate Barbarians at the Gate? À Critique of Apocalyptic Narratives on 'Climate Refugees' », *Geoforum*, vol. 45, mars 2013, pp. 63-72.

111. Comité des droits de l'homme, « Observation générale n° 15 : La situation des étrangers au regard du Pacte », 11 avril 1986, INT/CCPR/GEC/6625, §5.

112. Comité des droits de l'homme, « Observation générale n° 36 : Article 6 : droit à la vie », 3 septembre 2019, CCPR/C/GC/36, §63.

113. Ce constat dépasse le seul cas du Pacte. La Grande Chambre de la Cour de justice de l'Union européenne a, pour sa part, écarté du champ d'application du droit de l'Union (et donc de celui de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne) le visa sollicité en vue de demander l'asile (CJUE, GC, 7 mars 2017, *X et X c. État belge*, C-638/16 PPU). Il n'est donc pas possible de faire valoir, à l'occasion d'une demande de visa introduite auprès d'un État membre, le droit d'asile prévu par l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux. Le Conseil d'État a, quant à lui, restreint le droit constitutionnel d'asile aux étrangers qui se trouvent déjà sur le territoire, refusant ce faisant de rendre obligatoire pour l'administration française la délivrance de visas à des demandeurs d'asile (CE, ord., 9 juillet 2015, n° 391392). Suite à une audience le 24 avril 2019, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme devrait se prononcer prochainement sur l'éventuelle portée extraterritoriale de l'obligation de non-refoulement tirée de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans le cadre d'une demande de visa introduite depuis l'étranger (*M.N. c. Belgique*, req. n° 3599/18, communiquée le 26 avril 2018). Sur la portée extraterritoriale de l'obligation de non-refoulement en droit interaméricain des droits de l'homme, voir : CIADH, *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención americana sobre derechos humanos, avis consultatif OC-25/18 du 30 mai 2018, Série A, No. 25, §§178-192.*

114. Elspeth Guild et Didier Bigo, « Le visa Schengen : expression d'une stratégie de police à distance », *Cultures & Conflits*, n° 49, printemps 2003, pp. 22-37.

115. Pour une réflexion sur les responsabilités éthiques de la communauté internationale, voir : Peter Penz, « International Ethical Responsibilities to 'Climate Change Refugees' », in Jane McAdam (dir.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, *op. cit.*, pp. 151-173.

116. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Un statut juridique pour les 'réfugiés climatiques' », doc. précité, §5.4.
117. Voir, en ce sens : Christel Cournil, « Les 'réfugiés environnementaux' : enjeux et questionnements autour d'une catégorie émergente », *op. cit.*
118. Voir, par exemple : François Gémenne, « Tuvalu, un laboratoire du changement climatique ? Une critique empirique de la rhétorique des 'canaris dans la mine' », *Revue Tiers Monde*, 2010/4, n° 204, pp. 89-107.
119. Alex Randall, « Climate Refugees? Where's the Dignity in That? », *The Guardian*, 17 mai 2013 ; Alex Randall, « Don't Call Them 'Refugees': Why Climate-Change Victims Need a Different Label », *The Guardian*, 18 septembre 2014.
120. Mattea Mrkusic, « As New Zealand Considers A Climate Migration Visa, Pacific Islanders Fight To Stay », *Public Radio International (PRI)*, 3 novembre 2017.
121. AFP, « New Zealand Cools on Climate Refugee Plan », *News24*, 16 mars 2018 ; Thomas Manch, « Humanitarian Visa Proposed for Climate Refugees Dead in the Water », *Stuff*, 29 août 2018.
122. Yvette McCullough, « Govt Focus on Mitigating Climate Change, Not Climate Refugees », *Radio New Zealand*, 21 janvier 2020.
123. Décision commentée, §9.11 (nous soulignons).
-

ABSTRACTS

Malgré une littérature académique toujours plus abondante sur le sujet, la protection internationale des migrants environnementaux et climatiques n'était restée, jusqu'à récemment, que largement hypothétique et prospective. Dans ce contexte, les constatations du Comité des droits de l'homme des Nations Unies adoptées le 24 octobre 2019 et publiées le 7 janvier 2020 viennent éclairer utilement le débat juridique. Dans ces constatations, le Comité rejette la communication individuelle de M. Ioane Teitiota, un ressortissant de la République des Kiribati qui aspirait à devenir le « premier réfugié climatique du monde » en Nouvelle-Zélande. Bien que l'instance onusienne refuse de donner droit à sa demande, elle établit néanmoins, de manière tout à fait inédite, que l'obligation de non-refoulement tirée de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est susceptible de s'appliquer aux personnes qui ont quitté leur pays pour des motifs liés aux effets néfastes du changement climatique. Face à cette affirmation forte, il importe de mesurer les apports véritables de la décision. Celle-ci présente plusieurs limites et n'épuise pas les questionnements autour de la protection internationale des migrants environnementaux et climatiques.

AUTHOR

LOUIS IMBERT

Doctorant à l'École de droit de Sciences Po