

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies face à l'homme qui voulait être le premier réfugié climatique : une avancée mesurée mais bienvenue

(obs. sous Com. dr. h., constatations
Ioane Teitiota c. Nouvelle-Zélande, 24 octobre 2019)

PAR

Marie COURTOY

Doctorante à l'UCLouvain, membre de l'EDEM (CeDIE)

Boursière FRESH

*Associée de recherche à l'Institut Max Planck d'anthropologie sociale,
Département « Droit & Anthropologie »*

Résumé

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a rendu sa première décision en matière de migrations dites climatiques. Largement saluée par la doctrine, elle reconnaît que le principe de non-refoulement est susceptible de s'appliquer à ceux qui fuient les effets des changements climatiques. L'enthousiasme se doit cependant d'être mesuré : si la décision consacre une avancée positive, elle est loin d'éteindre une question éminemment complexe.

Abstract

The UN Human Rights Committee has issued its first decision on so-called climate migration. Widely praised by the doctrine, it recognises that the principle of *non-refoulement* is likely to apply to people fleeing the effects of climate change. We should however temper our enthusiasm: while the decision is a positive step forward, it is far from solving an eminently complex issue.

Introduction

Les constatations du Comité des droits de l'homme des Nations Unies ajoutent de l'eau au moulin dans un débat qui n'a cessé de prendre de l'ampleur durant ces trente dernières années. Si les déplacements liés aux dégradations environnementales sont une réalité depuis toujours, leur problématisation est en effet bien plus récente. Elle remonte aux années 1970, où le militant écologiste Lester Brown invente le terme de « migrant environnemental »¹, notion qui sera popularisée quelques années plus tard sous l'appellation plus restrictive de « réfugié environnemental » dans un rapport du Programme des Nations Unies pour l'environnement rédigé par Essam El-Hinnawi². Tous deux spécialistes de l'environnement et soucieux de le protéger, ils ont fait de cette question l'exemple flagrant de la nécessité d'agir pour sauver la planète³. Par la suite toutefois, la question s'est individualisée et la communauté scientifique s'est demandé comment protéger ces individus identifiés comme vulnérables.

Avec l'intensification des changements climatiques sur le plan mondial, c'est aujourd'hui la sous-catégorie des migrants « climatiques » qui occupe le devant de la scène⁴. Elle consacre l'idée attrayante que les pays pollueurs peuvent être tenus pour responsables des émissions de gaz à effet de serre qu'ils ont produites. Si cela ne fait pas de doute d'un point de vue éthique, l'application juridique est quant à elle beaucoup plus incertaine. Les propositions se sont enchaînées, certaines visant à user des instruments existants, d'autres plus prospectives visant à créer de nouvelles protections, à partir des instruments existants ou de manière autonome⁵. Les cours et tribunaux sont l'illustration de

¹ H. AYAZI et E. ELSHEIKH, *Climate Refugees: The Climate Crisis and Rights Denied*, UC Berkeley's Othering & Belonging Institute, Berkeley, 2019, p. 21, consultable à l'adresse <https://belonging.berkeley.edu/climate-refugees>. Voy. également J. MORRISSEY, « Rethinking the 'debate on environmental refugees': From 'maximalists and minimalists' to 'proponents and critics' », *Journal of Political Ecology*, 2012, vol. 19, n° 1, p. 36.

² E. EL-HINNAWI, *Environmental Refugees*, UN Environment Programme, Nairobi, 1985.

³ C. A. VLASSOPOULOS, « Des migrants environnementaux aux migrants climatiques : un enjeu définitionnel complexe », *Cultures & Conflits*, 2012, p. 9.

⁴ I.I. BERCHIN, I. BLASI VALDUGA, J. GARCIA et J.B.S.O. DE ANDRADE GUERRA, « Climate change and forced migrations: An effort towards recognizing climate refugees », *Geoforum*, 2017, p. 149.

⁵ Voy. par exemple Centre International de Droit Comparé de l'Environnement, *Projet de Convention relative au statut des déplacés environnementaux (Quatrième version)*, Limoges, 2018; D. HODGKINSON et L. YOUNG, « 'In the face of looming catastrophe': A convention for climate changes », in M.B. Gerrard et G.E. Wannier (éd.), *Threatened Island Nations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 299-336; B. DOCHERTY et T. GIANNINI, « Confronting a

→

la première tendance. Le contentieux climatique, basé sur la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, marque cette volonté d'assigner aux États une obligation de compensation pour les dommages causés par leurs émissions, au titre desquels certains suggèrent que puissent se trouver les déplacements forcés induits par les changements climatiques⁶.

Les cours et tribunaux ont également été saisis sur une autre base, plus spécifique à la thématique qui nous occupe et également plus accessible pour des requérants à titre individuel : le statut de réfugié – prévu par la Convention relative au statut des réfugiés (« Convention de Genève ») – et, à titre subsidiaire, le principe de non-refoulement garanti par le droit international des droits de l'homme. C'est le cas en l'espèce. Ioane Teitiota, l'auteur de la communication, est un habitant de l'île de Tarawa dans l'archipel de Kiribati, une île où les effets des changements climatiques se font déjà ressentir. Il a introduit une demande de protection en Nouvelle-Zélande « sur la base des modifications de son environnement à Kiribati causées par l'élévation du niveau de la mer associée aux changements climatiques »⁷, demande rejetée par l'Officier de protection dans une décision qui a ensuite été confirmée par toutes les juridictions d'appel au niveau interne⁸. Il s'est alors tourné vers le Comité des droits de l'homme des Nations Unies pour vérifier la conformité de ces décisions au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, mais le Comité a donné raison aux autorités néo-zélandaises dans ses constatations du 24 octobre 2019⁹. Malgré une déception individuelle¹⁰, la déci-

←

rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees», *Harvard Environmental Law Review*, 2009, vol. 33, pp. 349-403 ; F. BIEMANN et I. BOAS, «Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees», *Global Environmental Politics*, 2010, vol. 10, pp. 60-88.

⁶ Pour un exemple, voy. F. STAIANO, «State Responsibility for Climate Change under the UNFCCC Regime: Challenges and Opportunities for Prevention and Redress», in G.C. Bruno, F.M. Palombino et V. Rossi (dir.), *Migration and the Environment: Some Reflections on Current Legal Issues and Possible Ways Forward*, CNR, Rome, 2017, pp. 23-46.

⁷ NZIPT, *AF (Kiribati)*, 25 juin 2013, n° 800413, § 2 (traduction libre).

⁸ Voy. point II, A.

⁹ 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.

¹⁰ Interrogé par ABC, Ioane Teitiota témoigne en effet : «Forgive my ignorance, but to be frank, I'm quite disappointed with the outcome of my case» (E. WASUKA, «Landmark decision from UN Human Rights Committee paves way for climate refugees», *ABC*, 21 janvier 2020, consultable à l'adresse www.abc.net.au/news/2020-01-21/un-human-rights-ruling-worlds-first-climate-refugee-kiribati/11887070).

sion a été saluée¹¹ en ce qu'elle reconnaît la possibilité d'appliquer le principe de non-refoulement aux personnes qui fuient les effets des changements climatiques sur leur environnement si la situation devient à ce point invivable qu'elle n'est plus compatible avec les droits garantis par les articles 6 et 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à savoir le droit de mener une vie digne et l'interdiction de la torture ou des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ce qui pourrait arriver à défaut d'efforts nationaux et internationaux robustes.

Dans une matière où les États étaient jusqu'à présent laissés à leur libre appréciation, le Comité fait un pas vers l'idée d'une justice rétributive où les États pollueurs deviennent responsables de la situation de personnes jusque-là délaissées. La décision témoigne donc d'une avancée notable et mérite qu'on s'y attarde. Elle est toutefois loin d'éteindre une question complexe dont la difficulté réside dans sa problématisation même. Pour mieux comprendre l'intérêt et les limites de la décision (II), il est nécessaire de se pencher dans un premier temps sur la protection dont bénéficient à l'heure actuelle ces « migrants climatiques »¹² (I).

I. Quelle protection pour les migrants climatiques ?

Un flot de discours qui masque un déficit de droits

Il ne peut décemment plus être dit que les migrations climatiques sont une problématique oubliée sur la scène internationale. Il n'y a plus une organisation internationale susceptible de s'emparer de la question qui ne l'ait déjà fait, et cela s'est traduit par d'indénombrables rapports. Ils émanent des multiples instances des Nations Unies – que ce soit de ses organes principaux ou d'or-

¹¹ E. WASUKA, *op. cit.* ; A. MAHECIC, « UN Human Rights Committee decision on climate change is a wake-up call », UNHCR, Genève, 24 janvier 2020, consultable à l'adresse www.unhcr.org/news/briefing/2020/1/5e2ab8ae4/un-human-rights-committee-decision-climate-change-wake-up-call-according.html ; AMNESTY INTERNATIONAL UK, « UN landmark climate refugee ruling sets 'global precedent' », 20 janvier 2020, consultable à l'adresse www.amnesty.org.uk/press-releases/un-landmark-climate-refugee-ruling-sets-global-precedent ; B. BEHLERT, « A significant opening. On the HRC's groundbreaking first ruling in the case of a 'climate refugee' », *Völkerrechtsblog*, 30 janvier 2020, consultable à l'adresse <https://voelkerrechtsblog.org/a-significant-opening/>.

¹² Si nous utilisons le terme de « migrants climatiques » par souci de facilité autant que de clarté, nous sommes bien consciente de ses limites, tant conceptuellement qu'empiriquement. Pour un développement, voy. M. COURTOY, « Les migrants climatiques : symptômes d'une gouvernance mondiale de la migration défaillante ? », *Annales de droit de Louvain*, 2017, n° 3, pp. 507-540, particulièrement pp. 522-527.

ganes spécialisés (droits de l'homme, migration, changements climatiques) – ou d'autres institutions internationales de portée mondiale ou régionale¹³. Les rapports se penchent sur la question, l'analysent, émettent d'éventuelles recommandations, mais échouent à protéger les individus pourtant au cœur de leur attention.

Concrètement, aujourd'hui, de quels instruments peuvent user les migrants climatiques pour revendiquer une protection¹⁴? Laissant pour l'instant de côté la question de l'identification – ou l'absence d'identification – d'individus à cette catégorie, nous examinerons la demande de protection internationale dans ses deux étapes: le statut de réfugié d'abord (A), le principe de non-refoulement ensuite (B). Nous terminerons par un bref examen des mécanismes de *soft law* pertinents qui, bien qu'ils ne soient pas directement activables par les individus, peuvent aboutir à des résultats concrets (C).

A. Les «réfugiés climatiques», un concept resté vide

La qualification de «réfugié environnemental» ou «réfugié climatique» est apparue très tôt après qu'a été conceptualisée la question. Le terme n'était pas neutre et l'objectif était clair: fournir une protection aux personnes fuyant les conséquences dramatiques qu'ont les changements climatiques sur leur environnement en usant du seul instrument international qui le permette. Cela a donné lieu à de nombreux débats. Aujourd'hui toutefois, la doctrine semble

¹³ Pour un aperçu des organisations et de leurs rapports, voy. L. IMBERT, «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, *La Revue des droits de l'homme [en ligne]*, mai 2020, p. 4, § 12, consultable à l'adresse <https://journals.openedition.org/revdh/9262>.

¹⁴ Nous utilisons ici volontairement le terme «protection» pour mettre de côté les alternatives comme les migrations de travail, parfois revendiquées de manière critiquable comme un «triple win» pour les pays d'accueil (qui bénéficient d'une main-d'œuvre nécessaire dès lors qu'ils y font appel), les pays d'origine (via les envois de fonds, plus connus sous leur appellation anglophone «remitances») et les migrants (qui ne sont plus dans une position de victimes mais proactifs). Pour un exemple, voy. le Pacte mondial pour les migrations, Objectif n° 5. Pour une critique, voy. G. BETTINI, S.L. NASH et G. GIOLI, «One step forward, two steps back? The fading contours of (in)justice in competing discourses on climate migration», *The Geographical Journal*, 2017, vol. 183, n° 4, pp. 348-358, spécialement p. 349. Pour une critique plus radicale du néolibéralisme sous-jacent, voy. R. FELLI, «Managing Climate Insecurity by Ensuring Continuous Capital Accumulation: 'Climate Refugees' and 'Climate Migrants'», *New Political Economy*, 2013, vol. 18, n° 3, pp. 337-363.

s'accorder sur le fait que les migrants climatiques n'entrent pas dans la catégorie strictement définie par la Convention de Genève en ces termes :

«le terme 'réfugié' s'appliquera à 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» (article 1A(2)).

En réalité, selon nous, ce ne sont pas tant les termes de la Convention de Genève qui s'opposent à ce que les migrants climatiques entrent dans son champ d'application, que l'interprétation qui en est faite par les autorités nationales. Les auteurs justifient cette exclusion par référence aux jurisprudences nationales, dans une interprétation où les États sont maîtres – bien que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés fournisse des orientations, qui n'en sont cependant pas moins politiques¹⁵.

Pourtant, s'il est évident que les rédacteurs de la Convention de Genève ne visaient pas les individus forcés de quitter un environnement devenu intolérable à cause des changements climatiques, il est tout aussi évident que l'interprétation aujourd'hui donnée à la Convention de Genève s'éloigne déjà par bien des aspects de la volonté initiale de ses rédacteurs¹⁶. En se penchant sur les mots employés dans la définition, on se rend compte que des interprétations alternatives sont possibles. Les débats se sont surtout concentrés sur la notion de persécution, notion que ni la Convention de Genève, ni le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés¹⁷ ne définissent et pour

¹⁵ Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés motive en effet son choix d'exclure les migrants climatiques du champ d'application de la Convention de Genève par le fait que dire le contraire risquerait d'affaiblir le régime de protection actuel (W. KÄLIN et N. SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change: Normative Gaps and Possible Approaches*, UNHCR, Genève, 2012; A. GUTERRES, *Climate Change, Natural Disasters, and Human Displacement: A UNHCR Perspective*, UNHCR, Genève, 23 octobre 2009, consultable à l'adresse www.unhcr.org/protection/environment/4901e81a4/unhcr-policy-paper-climate-change-natural-disasters-human-displacement.html).

¹⁶ L'histoire même de la Convention de Genève démontre le besoin de flexibilité (N. HÖING et J. RAZZAQUE, «Unknowledge and unwanted? 'Environmental refugees' in search of a legal status», *Journal of Global Ethics*, 2012, vol. 8, n° 1, p. 26).

¹⁷ UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/IP/4/ENG/REV.4, 2019, § 51.

laquelle nous retiendrons¹⁸ donc la définition que proposent Jean-Yves Carlier et Sylvie Sarolea, à savoir «des actes portant gravement atteinte aux droits fondamentaux de la personne»¹⁹. C'est le premier terme qui a suscité le plus de discussions: il fallait en effet identifier un acte, qui suppose une *action* (ou *inaction*) de la part d'un *agent* de persécution pour l'un des *motifs* énoncés par la Convention de Genève.

Un acte suppose une action (ou inaction) d'origine humaine qui cause le dommage subi. À la différence de la dégradation environnementale qui peut être tout à fait fortuite, les changements climatiques ont permis d'ouvrir une voie de revendication puisqu'il n'est plus contesté que les activités humaines y ont contribué. Reste toutefois à démontrer un lien de causalité. Cela a suscité de nombreux débats, sachant qu'il n'est pas possible en l'état actuel de la science d'établir un lien entre les émissions de gaz à effet de serre et le dommage subi, et encore moins d'identifier la responsabilité d'un État en particulier²⁰. Le droit pourrait cependant se montrer inventif²¹. Quoi qu'il en soit, cela démontre qu'il ne s'agit pas d'une question de principe mais de preuve uniquement²².

¹⁸ Parmi les autres propositions, certains ajoutent un élément intentionnel. Or, cette condition n'est pas inscrite dans la Convention de Genève et n'est donc pas nécessaire, ce qui différencie le droit des réfugiés du droit pénal (J.-Y. CARLIER et S. SAROLEA, *Droit des étrangers*, Larcier, Bruxelles, 2016, p. 441). D'autres opposent à l'approche en termes de droits de l'homme une approche circonstancielle, selon laquelle l'existence d'une persécution dépend des circonstances propres à l'espèce qui ne correspondent pas spécialement à une violation des droits de l'homme. Cependant, les tentatives d'éclaircissement du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés autant que les jurisprudences nationales semblent privilégier un standard en termes de droits de l'homme (M.F. VALLANDRO DE VALLE, «Six of One, Half a Dozen of the Other: the Inefficiency of Recognizing Refugee Status to Environmentally Displaced Persons», in G.C. Bruno, F.M. Palombino et V. Rossi (dir.), *Migration and the Environment: Some Reflections on Current Legal Issues and Possible Ways Forward*, op. cit., pp. 4-5). C'est d'ailleurs le cas en Nouvelle-Zélande, comme l'indique la Haute Cour dans l'affaire qui nous occupe (NZHC, *Teitiota*, 26 novembre 2013, n° 3125, § 8).

¹⁹ J.-Y. CARLIER et S. SAROLEA, op. cit., p. 413.

²⁰ W. KÄLIN et N. SCHREPFER, op. cit., p. 97.

²¹ Dans l'affaire *Urgenda* par exemple, le Hoge Raad des Pays-Bas a répondu au gouvernement que le fait que les changements climatiques soient un problème global ne déchargeait pas les États de leur responsabilité de prendre des mesures individuellement pour contribuer à relever ce défi collectif. Voy., en ce sens, O. DE SCHUTTER, « Changements climatiques et droits humains: l'affaire *Urgenda* », *Rev. trim. dr. h.*, 2020, pp. 567-608, particulièrement pp. 599-604.

²² J.-Y. CARLIER et S. SAROLEA, op. cit., p. 441. Voy. également Raphael J. Nawrotzki, qui souligne l'importance de la prise en compte de la causalité, dont l'existence ne fait aucun doute, même si des recherches supplémentaires sont nécessaires pour renforcer son fondement empirique (R. J. NAWROTZKI, « Climate Migration and Moral Responsibility », *Ethics, Policy & Environment*, 2014, vol. 17, n° 1, p. 82).

Un acte suppose également d'identifier un agent de persécution, généralement l'État qui est fui. Évidemment, dans le cadre de migrations climatiques, on est très loin de l'idée originelle d'un statut bénéficiant aux personnes persécutées par les autorités de leur État²³. L'analyse du Tribunal d'immigration et de protection de Nouvelle-Zélande, dans l'arrêt qu'il a rendu en l'espèce, témoigne néanmoins de l'évolution de l'interprétation donnée à la Convention de Genève en la matière, qui rend la perspective beaucoup moins irréaliste :

«Le concept juridique de 'persécution' repose sur l'action humaine. Même si, historiquement, les pratiques étatiques en la matière étaient variées, le droit international des réfugiés s'est, au cours des dernières années, unifié autour de l'idée qu'une persécution peut émaner du comportement d'acteurs étatiques ou non étatiques. Dans le premier cas, l'échec de la protection de l'État découle de l'incapacité ou du manque de volonté de l'État de contrôler ses propres agents qui commettent des violations de droits de l'homme, ou de son *incapacité à prendre les mesures qu'il est tenu de prendre en vertu du droit international des droits de l'homme*. Dans le second cas, elle découle de l'*incapacité de l'État*, par l'intermédiaire de ses agents humains dotés de l'autorité législative ou réglementaire requise, à *prendre les mesures qui sont en leur pouvoir pour réduire le risque que des dommages soient perpétrés par des acteurs non étatiques*»²⁴.

Cela n'a pas empêché le Tribunal de rejeter la demande du requérant, estimant que les autorités de son État n'avaient pas échoué à prendre les mesures adéquates pour le protéger²⁵. L'argument est classique : si les États ont pris des mesures, il ne peut leur être reproché la situation. Mais, au-delà de la volonté affichée, qu'en est-il de la capacité à y parvenir réellement²⁶ ?

²³ D'autant plus, comme le soulignait Jane McAdam, que cela renverse le paradigme traditionnel : les individus ne fuient pas les États à l'origine de la persécution mais y cherchent protection (J. McADAM, «The emerging New-Zealand jurisprudence on climate change, disasters and displacement», *Migration Studies*, 2015, vol. 3, n° 1, p. 134). L'argument a été repris par les juridictions néo-zélandaises dans l'affaire d'Ioane Teitiota, amenant la Cour d'appel de Nouvelle-Zélande à qualifier la demande de tentative «to stand the Convention on its head» (NZCA, *Teitiota*, 8 mai 2014, n° 173, § 40).

²⁴ NZIPT, *AF (Kiribati)*, préc., § 54 (traduction libre ; nous soulignons). Cela a d'ailleurs amené le Tribunal à reconnaître au paragraphe suivant que ce critère n'excluait pas l'application de la Convention de Genève ou du régime de personne protégée aux personnes qui fuient une dégradation environnementale.

²⁵ NZIPT, *AF (Kiribati)*, préc., § 75.

²⁶ Notons déjà que c'est l'objet de la première opinion dissidente dans la décision commentée, qui reproche au Comité de se satisfaire de mesures dont il est démontré qu'elles ne sont en pratique pas implémentées.

Enfin, l'acte doit être motivé par l'une des raisons que cite la Convention de Genève. L'attention s'est ici focalisée sur le seul motif (potentiellement) applicable en l'espèce : l'appartenance à un groupe social. L'argument est souvent mis rapidement de côté, au motif que les effets des changements climatiques sont indiscriminés et que les personnes qui les subissent ne partagent pas d'autre caractéristique que le risque de persécution en lui-même. La question mérite toutefois selon nous d'être posée. Si le groupe social peut se définir par le fait de partager une caractéristique commune immuable ou fondamentale pour la dignité humaine, d'après une approche qualifiée des « caractéristiques protégées »²⁷, il existe une seconde approche dite de « la perception sociale »²⁸ d'après laquelle des individus forment un groupe social quand ils partagent une caractéristique qui fait que la société les perçoit comme tel. Si les deux approches coïncident la plupart du temps, tel ne sera pas toujours le cas : « [p]ar exemple, selon le critère de la perception sociale, on peut reconnaître en tant que groupe social une association basée sur une caractéristique qui n'est ni immuable ni fondamentale pour la dignité humaine, comme la profession ou la classe sociale »²⁹. Dès lors, même à considérer que les individus concernés ne partagent pas davantage que des conditions socio-économiques³⁰, il nous semble légitime de se demander si la deuxième approche ne les recouvre pas. Sont-ils si différents d'une classe sociale ? Des revenus plus faibles, moins de moyens pour s'adapter aux changements climatiques ainsi qu'une voix moins forte au niveau politique³¹, des caractéristiques qui se traduisent souvent par une forme de marginalisation propre aux classes sociales les plus basses.

²⁷ UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale n° 2* : « L'appartenance à un certain groupe social » dans le cadre de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, HCR/GIP/02/02, 7 mai 2002, § 6.

²⁸ *Ibid.*, § 6.

²⁹ *Ibid.*, § 9.

³⁰ Ce qui est discutable, comme l'argumente Tiffany Duong : « If Tuvalu were not a small island in the Pacific Ocean in between Australia and Hawaii, it would not be in danger of its government being unable to stop the ocean from rising too high. Its people would not fear increasing carbon emissions from around the globe ending their very way of life. They have a well-founded fear of persecution precisely because of their membership in the social group of Tuvaluans – a group of small island dwellers whose homes are in peril due to the rise in sea levels » (T DUONG, « When Islands Drown: The Plight of 'Climate Change Refugees' and Recourse to International Human Rights Law », *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 2014, vol. 31, n° 4, p. 1265).

³¹ F. QUILLERÉ-MAJZOUB, « Le droit international des réfugiés et les changements climatiques : vers une acceptation de l'« ecoprofugus » ? », *Revue de droit international et de droit comparé*, 2009, vol. 4, p. 635.

Quelle que soit la marge de manœuvre, elle est restée lettre morte à défaut de volonté politique de s'en saisir³². Ne sont aujourd'hui reconnus réfugiés que ceux qui, en plus de fuir les effets des changements climatiques, peuvent justifier de persécutions non climatiques³³ ou ceux dont le gouvernement a instrumentalisé la dégradation environnementale³⁴ – des cas particuliers qui renvoient à l'interprétation classique de la notion³⁵.

Les conventions régionales, bien que présentant une formulation encore plus favorable à une interprétation englobant les migrants climatiques, souffrent souvent du même défaut. Ainsi, tant la Convention de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1969 que la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés de 1984 prévoient une définition étendue du réfugié, qui inclut notamment un motif lié à l'ordre public. Ce motif pourrait inclure les désastres naturels mais n'est en pratique pas appliqué de la sorte par les États et n'a jamais été clarifié par les organisations pour que ce soit le cas³⁶. Par contre, il est intéressant de noter que la Convention arabe sur la réglementation du statut des réfugiés de 1994 cite les désastres naturels parmi les causes de fuite donnant lieu au statut. Au niveau européen, la directive 2011/95/UE (dite «Qualification») définit, quant à elle, la notion de réfugié de manière similaire à la Convention de Genève.

³² M. MOREL, «Human rights law, refugee and migration law, and environmental law: exploring their contributions in the context of 'environmental migration'», in P. Martin, L. Zhiping, Q. Tianbao, A. du Plessis et Y. Le Bouthillier (dir.), *Environmental governance and sustainability*, Edward Elgar, Cheltenham, 2012, p. 256.

³³ Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés lui-même précise ce cas particulier (UNHCR, *Handbook*, op. cit., § 39). Comme le fait remarquer Vikram Kolmannskog, ce n'est pas surprenant puisque la migration se justifie souvent par plusieurs causes (V. KOLMANNSKOG, «Climate change, environmental displacement and international law», *Journal of International Development*, 2012, vol. 24, p. 1076).

³⁴ Vikram Kolmannskog évoque ainsi l'hypothèse dans laquelle «a government induces famine by reducing the water flow, poisoning water or destroying crops», citant l'exemple de «Saddam Hussein's attempt to destroy the Marsh Arabs» (V. KOLMANNSKOG, op. cit., p. 1076). Voy. également les différents exemples de jurisprudence cités par Jane McAdam (J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 47-48).

³⁵ Ce sont également les hypothèses citées par les juridictions néo-zélandaises dans le cas d'espèce. Voy. point II, A.

³⁶ M. V. ZECCA, «The Protection of 'Environmental Refugees' in Regional Contexts», in G. C. Bruno, F. M. Palombino et V. Rossi (dir.), *Migration and the Environment: Some Reflections on Current Legal Issues and Possible Ways Forward*, op. cit., pp. 101-121.

B. *Le principe de non-refoulement, un espoir jusqu'alors vain*

Le principe de non-refoulement issu des instruments de protection des droits de l'homme vient tempérer le caractère très restrictif du statut de réfugié en interdisant le renvoi d'un individu vers un pays où il risquerait de subir une atteinte grave à ses droits fondamentaux, sans requérir de critères supplémentaires tels qu'un motif précis. Il offre ainsi une protection complémentaire à la Convention de Genève, plus large, qui peut dès lors se révéler prometteuse pour les migrants climatiques.

S'il peut en théorie se déclencher pour une violation de tout type de droit fondamental³⁷, il sera en pratique quasiment impossible d'en obtenir l'application pour d'autres droits que le droit à la vie (tel que garanti par l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme notamment) et l'interdiction de torture ou de traitement cruel, inhumain ou dégradant (telle que garantie, entre autres, par l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme³⁸). C'est pour cette raison qu'il n'est pas inhabituel de voir la violation de droits socio-économiques requalifiée en traitement inhumain lorsqu'il s'agit d'empêcher une expulsion³⁹.

Jusqu'à récemment toutefois, la jurisprudence semblait peu encline à reconnaître l'application du principe lorsque seuls les droits socio-économiques étaient menacés. La Cour européenne des droits de l'homme requiert ainsi un seuil très élevé lorsque les conditions humanitaires sont «uniquement ou même principalement attribuables à la pauvreté ou au manque de ressources

³⁷ Voy. l'Observation générale n° 31 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies (§ 12) qui utilise le standard de «risque réel de préjudice irréparable» avant de donner l'exemple – par définition non exhaustif – des articles 6 et 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La Cour européenne des droits de l'homme a quant à elle déjà reconnu que le principe de non-refoulement pouvait en principe s'appliquer lorsqu'était en jeu l'article 4, 5, 6, 8 ou 9; mais le seuil très élevé requis dans ces hypothèses – un «dénî flagrant» de droit – a rarement été atteint (B. CALI, C. COSTELLO et S. CUNNINGHAM, «Hard protection through soft courts: Non-refoulement before the United Nations treaty bodies», *German Law Journal*, 2020, vol. 21, n° 3, p. 380).

³⁸ La Convention contre la torture de 1984 est ici mise de côté parce qu'il est peu probable que les migrants climatiques entrent dans la définition qu'elle donne de la torture à l'article 1.

³⁹ J. MCADAM, «Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards», *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, mai 2011, n° 19, PPLA/2011/03, p. 17.

de l'État pour faire face à un phénomène naturel»⁴⁰, se limitant à «des cas très exceptionnels, lorsque les considérations humanitaires militant contre l'expulsion sont impérieuses»⁴¹. Le standard en matière de refoulement quand il s'agit de santé s'est néanmoins assoupli avec l'arrêt *Paposhvili*⁴², laissant ouverte la question d'un assouplissement en matière de désastres naturels.

Les organes des Nations Unies en matière de droits de l'homme semblent vouloir s'inscrire dans une nouvelle voie. Après avoir mené une étude sur la question où il reconnaît la pertinence du principe pour les migrations internationales liées aux changements climatiques⁴³, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme prend une recommandation visant à «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»⁴⁴. Les constatations ici commentées consacrent de plus la première reconnaissance d'une telle obligation en droit international.

Notons cependant qu'au contraire du statut de réfugié, le principe de non-refoulement empêche le renvoi sans prodiguer de véritable statut⁴⁵. Les individus se retrouvent ainsi dans une situation d'incertitude, sans pouvoir être renvoyés mais sans bénéficier de droits⁴⁶. Cela ne sera néanmoins pas le cas si

⁴⁰ Cour eur. dr. h., arrêt *Sufi et Elmi c. Royaume-Uni*, 28 juin 2011, § 282 (traduction libre).

⁴¹ Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *N. c. Royaume-Uni*, 27 mai 2008, § 42.

⁴² Alors qu'auparavant le pronostic vital devait être engagé, la Cour reconnaît que le principe de non-refoulement peut s'appliquer à d'«autres cas très exceptionnels» où «bien que ne courant pas de risque imminent de mourir, [l'individu] ferait face, en raison de l'absence de traitements adéquats dans le pays de destination ou du défaut d'accès à ceux-ci, à un risque réel d'être exposé à un déclin grave, rapide et irréversible de son état de santé entraînant des souffrances intenses ou à une réduction significative de son espérance de vie » (Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Paposhvili c. Belgique*, 13 décembre 2016, § 183).

⁴³ 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, § 68.

⁴⁴ 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 (et 66, d).

⁴⁵ W. KÄLIN et N. SCHREPFER, *op. cit.*, p. 25.

⁴⁶ C. D. PUTRANTO, «Excluded from the refugee protection but unreturnable: The international human rights protection of the undesired», *Australian International Law Journal*, 2015, vol. 22, pp. 77-97. La Cour européenne des droits de l'homme a cependant déjà reconnu que le fait de laisser une personne sans statut lorsqu'elle ne peut être renvoyée constitue une violation des droits de l'homme (Cour eur. dr. h., arrêt *Aristimuño Mendizabal c. France*, 17 janvier 2006).

l'État a intégré cette protection dans sa législation, comme la protection subsidiaire au sein de l'Union européenne⁴⁷ ou le statut de personne protégée en Nouvelle-Zélande⁴⁸.

C. *Les instruments de soft law en toile de fond*

Les instruments de *soft law* se multiplient ces dernières années en matière migratoire. Dans un domaine devenu politiquement sensible, ils s'imposent comme un compromis entre réalisme et volonté d'agir. Le caractère non contraignant qui caractérise ce genre d'instruments ne rend pas nécessaire l'élaboration de leurs limites⁴⁹, mais il est aussi bon de reconnaître leur potentiel – à commencer par la reconnaissance de la nécessité d'une collaboration. À partir du moment où le sujet est mis sur la table des relations internationales, il n'est plus question pour les États de se réfugier derrière leurs affaires internes afin de remettre en cause la pertinence d'en discuter au niveau international⁵⁰.

Cela n'est pas peu dire quand il s'agit de migrations internes. En effet, tant le statut de réfugié que le principe de non-refoulement ignorent ce qui constitue pourtant la majorité des migrations climatiques. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays de 1998 viennent combler cette lacune et reconnaissent de plus, parmi les causes de déplacement

⁴⁷ Directive Qualification, Article 2(f). Précisons toutefois que, même si le standard établi se rapproche de celui de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, il fait l'objet d'une interprétation autonome (C.J.U.E., Gde Ch., arrêt *Meki Elgafaji et Noor Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie*, 17 février 2009, aff. C-465/07, point 28) – contrairement à l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – qui est plus restrictive en matière de santé (C.J.U.E., Gde Ch., arrêt *Mohamed M'Bodj c. État belge*, 18 décembre 2014, aff. C-542/13, point 41). Pour un développement de son application aux migrants climatiques, voy. G. MORGESE, «Environmental Migrants and the EU Immigration and Asylum Law: Is There Any Chance for Protection?», in G. C. Bruno, F. M. Palombino et V. Rossi (dir.), *Migration and the Environment: Some Reflections on Current Legal Issues and Possible Ways Forward*, op. cit., pp. 52-55.

⁴⁸ Voy. point II, Introduction et A.

⁴⁹ Voy. par exemple M. BRADLEY et A. SHERWOOD, «Addressing and Resolving Internal Displacement: Reflections on a Soft Law 'Success Story'», in T. Gammeltoft-Hansen, S. Lagoutte et J. Cerone (dir.), *Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 155-182.

⁵⁰ P. GAUTIER, *International Law of the Sea and of the Environment*, cours oral, UCL, Louvain-la-Neuve, 2018.

interne, les «catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme»⁵¹. Malgré leur efficacité restreinte, ils ont permis d'instiguer des réformes régionales mais surtout nationales⁵². Ils ont ainsi par exemple donné lieu à l'adoption de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique de 2009, plus connue sous le nom de Convention de Kampala, un instrument quant à lui contraignant⁵³.

De même, le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières adopté à Marrakech en 2018 fournit aujourd'hui un cadre aux migrations dans leur ensemble – un défi de taille dans le contexte actuel, qui n'a pas été mené à terme sans résistances⁵⁴. Il accorde de plus une attention particulière aux migrations climatiques⁵⁵, même si on peut regretter qu'elles ne trouvent pas leur place dans le Pacte mondial sur les réfugiés⁵⁶. Il faudra néanmoins encore attendre pour en connaître l'impact réel.

Notons enfin l'Initiative Nansen lancée en 2012 par la Suisse et la Norvège visant à rassembler les bonnes pratiques afin d'améliorer la protection des personnes qui fuient les catastrophes naturelles et les effets des changements climatiques. Cela a abouti en 2015 à l'adoption par 109 États d'un Agenda de protection, conçu sous la forme d'un ensemble varié de stratégies afin de s'adapter au caractère protéiforme des migrations environnementales⁵⁷ et dont la mise en œuvre est assurée par la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes naturelles.

⁵¹ Pour un développement de l'intérêt et des limites des Principes directeurs en matière climatique, voy. E. FERRIS, «The relevance of the Guiding Principles on Internal Displacement for the climate change-migration nexus», in B. Mayer et F. Crépeau (dir.), *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2017, pp. 108-130.

⁵² W. KÄLIN, «The Future of the Guiding Principles on Internal Displacement», *Forced Migration Review*, 2008, p. 39.

⁵³ Pour une analyse, voy. J.O. MOSES OKELLO, «In Lieu of a *Travaux Préparatoires*: A Commentary on the Kampala Convention for IDPs», *International Journal of Refugee Law*, 2019, vol. 31, n° 2/3, pp. 349-378.

⁵⁴ Au final, douze États se sont abstenus (Algérie, Australie, Autriche, Bulgarie, Chili, Italie, Lettonie, Libye, Liechtenstein, Roumanie, Suisse et Singapour) et cinq ont voté contre (États-Unis, Hongrie, Pologne, Israël et République tchèque). De plus, dix pays n'ont pas participé au vote.

⁵⁵ W. KÄLIN, «The Global Compact on Migration: A Ray of Hope for Disaster-Displaced Persons», *International Journal of Refugee Law*, 2018, vol. 30, n° 4, pp. 664-667.

⁵⁶ T. A. ALEINIKOFF, «The Unfinished Work of the Global Compact on Refugees», *International Journal of Refugee Law*, 2018, vol. 30, n° 4, pp. 611-617.

⁵⁷ J. MCADAM, «From the Nansen Initiative to the Platform on Disaster Displacement: Shaping International Approaches to Climate Change, Disasters and Displacement», *University of New South Wales Law Journal*, 2016, vol. 39, n° 4, p. 1518.



II. Une décision historique? Une lueur d'espoir... pour la partie émergée de l'iceberg

Comprendre d'où on vient permet d'apprécier la valeur des constatations rendues aujourd'hui par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Ioane Teitiota, l'individu qui avait saisi le Comité par voie de communication individuelle, est un national de la République de Kiribati, l'un des États insulaires du Pacifique qualifiés depuis longtemps de «canaris dans la mine»⁵⁸ pour leur caractère annonciateur des changements climatiques. Bien que cette appellation soit à juste titre controversée pour son simplisme⁵⁹, elle permet de mettre en évidence le fait qu'il s'agit aujourd'hui d'une réalité pour certains. La montée des eaux a de multiples conséquences sur l'île de Tarawa qu'Ioane Teitiota a quittée : les inondations, l'infiltration de l'eau salée dans les cultures, la pénurie d'eau potable, ou encore la perte de territoires habitables due à l'érosion. Face à la détérioration de son environnement, il a choisi de partir avec son épouse pour se rendre en Nouvelle-Zélande. Ils y sont restés après l'expiration de leur titre de séjour et y ont eu trois enfants. Ce n'est qu'après avoir été appréhendé qu'Ioane Teitiota⁶⁰ a introduit une demande de protection internationale en Nouvelle-Zélande.

De manière traditionnelle, cela implique l'étude successive de deux statuts : le statut de réfugié tel que garanti par la Convention de Genève, puis le statut de personne protégée au regard de la Convention contre la torture⁶¹ dans un premier temps et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dans un second temps. Nous examinerons les décisions internes – surtout focalisées sur le statut de réfugié – (A), avant de nous pencher sur les constatations rendues par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies (B). Nous clôturerons enfin par l'analyse des défaillances plus systémiques quant à la manière dont le droit appréhende la question (C).

⁵⁸ Fr. GEMENNE, «Tuvalu, un laboratoire du changement climatique? Une critique empirique de la rhétorique des 'canaris dans la mine'», *Revue Tiers Monde*, 2010, vol. 204, pp. 89-107.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 89-107.

⁶⁰ Sa femme et ses enfants n'ont introduit leur demande que par la suite. Les recours introduits par Ioane Teitiota ne concerneront de même que lui seul, y compris la communication devant le Comité des droits de l'homme des Nations Unies ici commentée.

⁶¹ Elle ne sera pas davantage abordée ici dans la mesure où le Tribunal néo-zélandais d'immigration et de protection en a écarté l'application, suivant le choix – qu'il a jugé juste – du requérant de ne pas l'invoquer. Il écarte de même l'application de l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A. *Un peu de contexte : la Nouvelle-Zélande et les « réfugiés climatiques »*

La Nouvelle-Zélande, de par sa position géographique, n'en est pas à son coup d'essai dans le contentieux des « réfugiés climatiques ». Confrontée à la question depuis au moins vingt ans⁶², elle est d'après Jane McAdam⁶³ la première à avoir circonscrit le cadre de protection applicable aux personnes fuyant les dégradations environnementales, les catastrophes naturelles ou les effets des changements climatiques. L'arrêt rendu par le Tribunal néo-zélandais d'immigration et de protection dans l'affaire qui nous occupe, long de vingt-six pages, rend ainsi compte d'une analyse approfondie des rapports complexes qu'entretiennent dégradations environnementales, protection internationale et droits de l'homme. Malgré cette volonté de se pencher sérieusement sur la question – et les signes d'une possible ouverture sur lesquels nous reviendrons –, l'interprétation qu'offrent les autorités néo-zélandaises en la matière reste plutôt classique, pour ne pas dire conservatrice. L'expérience d'Ioane Teitiota en est l'exemple.

Après avoir été débouté de sa demande par l'Officier de réfugié et de protection, il a fait appel devant le Tribunal⁶⁴ qui a rendu le 25 juin 2013 un arrêt confirmant la décision de l'Officier. Bien que jugeant le requérant tout à fait crédible, le Tribunal considère que les circonstances ne justifient pas l'octroi de l'un des statuts. La majeure partie de l'arrêt s'attarde sur le statut de réfugié⁶⁵. Ce n'est qu'après un long examen des principes généraux, où il précise à plusieurs reprises que l'application de la Convention de Genève n'est pas *a priori* exclue⁶⁶, que le Tribunal en arrive à la conclusion qu'elle ne s'applique

⁶² Les premiers cas dont nous avons connaissance remontent à 2000 (voy. par exemple K. BUCHANAN, «New Zealand: 'Climate Change Refugee' Case Overview», *Law Library of Congress*, juillet 2015, consultable à l'adresse www.loc.gov/law/help/climate-change-refugee/new-zealand.php). Toutefois, il est non seulement possible que d'autres arrêts aient été rendus, mais il est également très probable que d'autres demandes aient été introduites devant l'Officier de réfugié et de protection sans avoir fait l'objet de recours et donc sans jamais avoir été rendues publiques.

⁶³ J. MCADAM, «The emerging New-Zealand jurisprudence», *op. cit.*, pp. 131-142.

⁶⁴ NZIPT, *AF (Kiribati)*, préc.

⁶⁵ Le Tribunal consacre dix pages à la Convention de Genève contre cinq à l'applicabilité du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

⁶⁶ Il indique ainsi notamment que l'exigence d'une action humaine dans la notion de persécution n'empêche pas que des dégradations environnementales puissent amener à la reconnaissance du statut de réfugié ou de personne protégée (voy. point I, A) et que les obligations positives de protection à charge des États, y compris en cas de catastrophes naturelles et en ce qui concerne les droits socio-économiques, démontrent qu'il n'existe pas de présomption que la Convention de Genève ne s'applique pas et qu'il faut examiner les circonstances de l'affaire (NZIPT, *AF (Kiribati)*, préc., §§ 60-65).

pas en l'espèce pour deux raisons. Premièrement, il n'existe pas, d'après lui, de réel risque de persécution en cas de retour : le requérant n'a jamais été partie à une dispute foncière et rien n'indique qu'il le sera ; et rien ne démontre qu'il n'aura pas accès à des ressources suffisantes sur place, que ce soit en termes de logement, de nourriture ou d'eau potable. Si ses conditions de vie seront moins bonnes qu'en Nouvelle-Zélande, elles ne seront, d'après le Tribunal, pas assez précaires pour que sa vie soit mise en danger. Deuxièmement, le requérant ne peut justifier d'un lien avec l'un des motifs de la Convention de Genève dans la mesure où les effets des dégradations environnementales touchent la population dans son ensemble. Le requérant n'a de plus pas suggéré que le gouvernement avait échoué à prendre des mesures adéquates. Le Tribunal examine alors l'applicabilité du Pacte international relatif aux droits civils et politiques au cas d'espèce, mais la rejette en considérant que le requérant ne peut citer aucune action ou omission de la part de son gouvernement susceptible d'indiquer qu'il risque d'être arbitrairement privé de sa vie, ni démontrer qu'il satisfait au critère d'imminence que requiert, à son sens, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies.

Ioane Teitiota épuise alors tous les recours disponibles en Nouvelle-Zélande : la Haute Cour⁶⁷, la Cour d'appel⁶⁸ et la Cour suprême⁶⁹. Devant les trois juridictions, il pose les mêmes questions de droit, qui peuvent se résumer de la manière suivante⁷⁰ : le statut de réfugié peut-il s'appliquer aux personnes qui fuient les effets des changements climatiques, reconnaissant par là que les émissions de gaz à effet de serre constituent une forme d'action humaine, et ce, malgré que la population dans son ensemble y soit confrontée ? Toutes trois estiment que le Tribunal n'a pas commis d'erreur et que la Convention de Genève ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce, sans pouvoir se prononcer sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁷¹. Dans son arrêt du 26 novembre 2013, la Haute Cour estime ainsi que si les personnes fuyant les

⁶⁷ NZHC, *Teitiota*, 26 novembre 2013, n° 3125, préc.

⁶⁸ NZCA, *Teitiota*, 8 mai 2014, n° 173, préc.

⁶⁹ NZSC, *Teitiota*, 20 juillet 2015, n° 107.

⁷⁰ Pour être tout à fait précise, trois des six questions reprenaient cette idée. Deux autres questions étaient quant à elles hors de propos – elles renvoyaient aux droits des enfants alors que les recours avaient été introduits par Ioane Teitiota seul (voy. nbp n° 60). Une dernière question visait enfin à remettre en cause l'affirmation du Tribunal de considérer comme adéquat l'approvisionnement en nourriture et en eau.

⁷¹ Sauf devant la Cour suprême où, dans ses observations écrites, il reformule ses questions en quatre points, portant respectivement sur la Convention de Genève, la législation néo-zélandaise qui l'intègre en droit national, la Convention relative aux droits de l'enfant et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La Cour suprême ne fait toutefois qu'en écarter l'application sans davantage de motivation.

désastres naturels peuvent être qualifiées de réfugiés «sociologiques», elles ne répondent pas aux critères établis par la Convention de Genève. Le requérant ne peut d'après elle démontrer aucun risque de persécution et, même si tel était le cas, la persécution serait indiscriminée plutôt que basée sur l'un des cinq motifs. Cela renverserait de plus le paradigme traditionnel, dans la mesure où les réfugiés iraient trouver refuge auprès des États à l'origine même de leurs persécutions⁷². La Cour d'appel, dans son arrêt du 8 mai 2014, se base quant à elle principalement sur les réponses données par Ioane Teitiota lors de son audience devant le Tribunal pour mettre en évidence le caractère profondément erroné de sa demande, l'amenant au constat que «[l]a Convention n'est tout simplement pas la solution au problème de Kiribati»⁷³. Le 20 juillet 2015, la Cour suprême clôt l'affaire au niveau interne en rejetant les arguments du requérant, estimant qu'il ne risque pas de préjudices graves en cas de retour et ne démontre pas un manquement dans le chef de son gouvernement.

À l'image de l'ouverture dont fait preuve le Tribunal, tant la Haute Cour que la Cour suprême indiquent explicitement dans leurs décisions qu'elles ne ferment pas la porte à la possibilité que s'applique la Convention de Genève en cette matière. Ce langage aux apparences progressistes masque toutefois une interprétation assez restrictive, qui renvoie *in fine* à une interprétation classique de la notion de réfugié. En effet, le Tribunal vise deux hypothèses, résumées comme suit par la Haute Cour :

«La relation entre catastrophes naturelles, dégradations environnementales et vulnérabilité humaine est complexe. Il peut parfois en résulter une voie défendable vers la protection internationale qu'offre la Convention. Les questions environnementales conduisent parfois à des conflits armés. Il peut s'ensuivre des violences ou une répression directe à l'encontre d'une partie de la population. L'aide humanitaire peut devenir politisée, en particulier dans les situations où un groupe à l'intérieur d'un pays défavorisé est la cible d'une discrimination directe»⁷⁴.

Il est de plus intéressant de noter que la Haute Cour renvoie à deux autres mécanismes. D'après elle, la situation des habitants de Kiribati relève des considérations humanitaires qui peuvent donner lieu à un titre de séjour⁷⁵. C'est une possibilité dont avait déjà usé la Nouvelle-Zélande dans une autre affaire où,

⁷² Voy. point I, A, nbp n° 23.

⁷³ NZCA, *Teitiota*, 8 mai 2014, n° 173, préc., § 21.

⁷⁴ NZHC, *Teitiota*, 26 novembre 2013, n° 3125, préc., § 27 (traduction libre); résumant NZIPT, *AF (Kiribati)*, préc., §§ 58-59.

⁷⁵ NZHC, *Teitiota*, 26 novembre 2013, n° 3125, préc., §§ 42-44.

tout en déboutant la famille provenant de Tuvalu de sa demande de protection internationale⁷⁶, elle l'avait autorisée, dans une autre décision, à rester en raison des liens familiaux que la famille entretenait dans son pays d'accueil. D'un point de vue juridique, la nuance est de taille : contrairement au statut de réfugié qui est régi par une convention internationale liant les États, la décision d'accorder un titre de séjour pour motif humanitaire est purement discrétionnaire⁷⁷. Ce n'est toutefois pas la seule pratique mise en place par les États pour venir en aide aux habitants des petits États insulaires sans risquer de reconnaître et donc d'engager leur responsabilité sur le plan international⁷⁸. La cause de leur réticence transparaît dans les propos de la Haute Cour qui évoque un risque d'« appel d'air » si elle venait à donner raison au requérant⁷⁹. C'est sur cette base qu'elle renvoie, de manière plus prospective, aux législateurs⁸⁰.

B. *Les constatations du Comité des droits de l'homme, une avancée mesurée*

Ioane Teitiota a alors introduit une communication individuelle auprès du Comité des droits de l'homme, alléguant que la Nouvelle-Zélande avait porté atteinte à son droit à la vie garanti par l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, instrument dont le Comité surveille la bonne application. Les constatations qu'il a rendues en l'espèce ont fait l'objet d'un certain engouement pour différentes raisons, dont nous allons mesurer la portée. Notons d'entrée de jeu que les décisions que prend le Comité dans ce contexte ne sont pas expressément contraignantes⁸¹. Sans revenir sur les débats

⁷⁶ NZIPT, *AC (Tuvalu)*, 4 juin 2014, n° 800517-520.

⁷⁷ J. McADAM, « No 'Climate Refugees' in New Zealand », *Brookings*, 13 août 2014, consultable à l'adresse www.brookings.edu/blog/planetpolicy/2014/08/13/no-climate-refugees-in-new-zealand/.

⁷⁸ Voy. par exemple les programmes de migration (que ce soit de travail ou d'études) mis en place par la Nouvelle-Zélande et l'Australie en faveur des îles du Pacifique (S. KLEPP, « Framing Climate Change Adaptation from a Pacific Island Perspective – The Anthropology of Emerging Legal Order », *Sociologus*, 2018, vol. 68, n° 2, pp. 159-160).

⁷⁹ Sur cet argument de plus en plus souvent utilisé par les États et accepté par les hautes juridictions européennes, voy. L. IMBERT, « Du Palais des Droits de l'Homme au Palais Royal : chronique d'un renoncement jurisprudentiel face à l'argument de la crise migratoire », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2019, chron. 38.

⁸⁰ NZHC, *Teitiota*, 26 novembre 2013, n° 3125, préc., § 51.

⁸¹ B. CALI, C. COSTELLO et S. CUNNINGHAM, *op. cit.*, p. 356.

que cela suscite de longue date⁸², retenons qu'elles ont *a minima* une valeur quant à l'interprétation à donner au Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui s'impose quant à lui aux 173 États qui l'ont ratifié⁸³.

Les constatations ici commentées se démarquent d'emblée au stade de la recevabilité. La sollicitation de la Nouvelle-Zélande de déclarer la communication irrecevable semblait avoir de bonnes chances d'aboutir auprès du Comité au vu de sa décision *Bordes*⁸⁴, dans laquelle il avait débouté les demandeurs au motif qu'il était « très controversé, même dans les milieux scientifiques concernés », que des essais nucléaires souterrains puissent dégrader la structure géologique de l'atoll. Si cela avait rendu certains sceptiques quant à la recevabilité de futures affaires liées aux changements climatiques⁸⁵, le Comité démontre dans ses nouvelles constatations sa détermination à ouvrir cette voie quand il déclare que :

« l'auteur a suffisamment démontré, aux fins de la recevabilité, qu'en raison de l'impact qu'ont les changements climatiques et en particulier l'élévation du niveau de la mer sur l'habitabilité de la République de Kiribati et sur la situation en matière de sécurité dans les îles, il courait, du fait de la décision de l'État partie de le renvoyer en République de Kiribati, un risque réel d'atteinte à son droit à la vie tel que garanti par l'article 6 du Pacte »⁸⁶.

Le Comité en vient alors à l'examen au fond, qu'il commence en rappelant les principes établis par ses observations générales. Le principe de non-refoulement qui découle du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, défini au paragraphe 12 de son Observation générale n° 31, a, rappelle-t-il, une portée plus large que celui issu de la Convention de Genève. Quant au droit à la vie garanti par l'article 6 du Pacte international relatif

⁸² Voy. par exemple O. DELAS, M. THOUVENOT et V. BERGERON-BOUTIN, « Quelques considérations entourant la portée des décisions du Comité des droits de l'homme », *Revue québécoise de droit international*, 2017, vol. 30, n° 2, pp. 1-50.

⁸³ L. 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, Bruxelles, 2007, pp. 36-37.

⁸⁴ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, décision *Bordes e.a. c. France*, 22 juillet 1996, n° 645/1995.

⁸⁵ Voy. Sarah Joseph et Melissa Castan qui en concluent « that any future complaint by a person regarding the impact of global warming on his or her human rights might face difficulties in proving precise causation » (S. JOSEPH et M. CASTAN, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2014, cité par B. BEHLERT, *op. cit.*).

⁸⁶ § 8.6 (traduction libre).

aux droits civils et politiques, les contours en sont précisés par l'Observation générale n° 36 qui rappelle l'interprétation extensive dont il doit faire l'objet et cite parmi les plus grandes menaces qui le guettent les dégradations environnementales et les changements climatiques. Si rien de cela ne surprend, le Comité innove en ce qu'il met en lien direct les atteintes environnementales avec le principe de non-refoulement, permettant que ce dernier soit activé lorsque les premières mettent en danger le droit à la vie. Il reconnaît ainsi d'abord que «[t]ant les événements soudains (tels que les tempêtes et les inondations intenses) que les processus lents (tels que l'élévation du niveau de la mer, la salinisation et la dégradation des terres) peuvent entraîner des mouvements transfrontaliers de personnes cherchant à se protéger des dommages liés aux changements climatiques», avant d'en déduire que «sans efforts nationaux et internationaux robustes, les effets des changements climatiques dans les pays d'accueil pourraient exposer les individus à une violation de leurs droits garantis par les articles 6 ou 7 du Pacte, déclenchant ainsi les obligations de non-refoulement des pays d'origine»⁸⁷. Innovante également est la place qu'a donnée le Comité aux droits socio-économiques. Sous couvert d'un examen du droit à la vie, il s'est penché sur les droits à l'eau⁸⁸, à une nourriture suffisante⁸⁹, au travail⁹⁰, et de manière incidente sur le droit à la santé⁹¹. Cet enchevêtrement entre les différents types de droits s'inscrit en opposition avec la volonté des États de marquer une distinction nette entre les «réfugiés politiques» – ou, même sans être réfugiés au sens strict, les personnes bénéficiant d'une protection internationale – et les «migrants économiques»⁹².

⁸⁷ § 9.11 (traduction libre).

⁸⁸ Voy. particulièrement § 9.8. Sur le droit à l'eau, voy. Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, «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.

⁸⁹ Voy. particulièrement § 9.9. Sur le droit à une nourriture suffisante, voy. Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, «Observation générale n° 12: Le droit à une nourriture suffisante (art. 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)», 12 mai 1999, E/C.12/1999/5.

⁹⁰ Voy. particulièrement § 9.9. Sur le droit au travail, voy. Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, «Observation générale n° 18: Le droit au travail (art. 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)», 24 novembre 2005, E/C.12/GC/18.

⁹¹ Voy. particulièrement § 9.8. Sur le droit à la santé, voy. Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, «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.

⁹² Comme le remarque Louis Imbert (L. IMBERT, «Premiers éclaircissements sur la protection internationale des 'migrants climatiques'», *op. cit.*, p. 11, § 31).

Malgré ces innovations qui jouent en faveur de l'auteur de la communication, l'application des principes au cas d'espèce amène le Comité à rejeter sa demande. Les autorités nationales n'ont, d'après lui, pas été arbitraires ou injustes ni commis d'erreur en estimant que la situation de l'auteur n'atteignait pas le standard requis. Le Comité n'opère en effet qu'un examen subsidiaire, qui s'illustre très clairement dans la présente affaire puisqu'il consacre dix paragraphes à résumer les raisons qui ont poussé les autorités néo-zélandaises à refuser d'octroyer à l'auteur une protection internationale⁹³. Quant au standard requis, l'abandon du critère d'imminence en faveur de celui de prévisibilité a été salué⁹⁴. Il reste néanmoins appliqué trop sévèrement, d'après deux membres du Comité qui ont exprimé leur désaccord dans des opinions individuelles. Vasilka Sancin s'inquiète ainsi de voir le Comité considérer que l'auteur n'a pas apporté de preuves suffisantes pour établir qu'il y avait un problème d'eau potable, basant sa décision sur le Programme d'action national d'adaptation de Kiribati dont des rapports d'experts constataient pourtant qu'il n'était pas encore implémenté. Au-delà de l'intention des États, c'est sur la situation réelle de l'auteur que doit se fonder la décision. Dans ces circonstances, la charge de la preuve devrait, selon elle, être renversée afin de peser sur l'État et non plus sur l'auteur. De manière plus générale, et aussi plus virulente, Duncan Laki Muhumuza reproche, quant à lui, au Comité de faire peser une charge de la preuve déraisonnable sur l'auteur. Il rappelle – de manière plutôt éloquente – qu'il serait «contre-intuitif, pour la protection de la vie, d'attendre que les décès soient très fréquents et nombreux avant de considérer le seuil de risque comme atteint»⁹⁵.

Enfin, la décision semble avant tout être un avertissement adressé aux États pollueurs et/ou prospères, les deux allant souvent de pair. Les personnes fuyant les effets des changements climatiques, et les changements climatiques en eux-mêmes, ont trop longtemps été le problème – et donc la responsabilité – des États y étant confrontés, les autres États n'intervenant que ça et là en prenant le soin de préciser qu'il s'agissait de charité. Le Comité rappelle ici que le phénomène demande «des efforts nationaux *et internationaux* robustes»⁹⁶ et que, s'il ne donne pas droit au recours de l'auteur, c'est uniquement parce que «le délai de 10 à 15 ans [...] pourrait permettre à la République de Kiribati d'intervenir, *avec l'aide de la communauté internationale*, en prenant des mesures positives afin de protéger et, le cas échéant, réinstaller sa population»⁹⁷. L'in-

⁹³ B. CALI, C. COSTELLO et S. CUNNINGHAM, *op. cit.*, pp. 377-378.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 368.

⁹⁵ Annexe 2, § 5 (traduction libre).

⁹⁶ § 9.11 (traduction libre; nous soulignons).

⁹⁷ § 9.12 (traduction libre; nous soulignons).

vituation faite aux États d'agir concerne donc en premier lieu les mesures d'atténuation et d'adaptation, y compris la relocalisation si nécessaire. À défaut cependant, c'est bien le principe de non-refoulement qui pourrait trouver à s'appliquer. Les États sont en effet dorénavant tenus d'examiner sérieusement toute demande introduite sur cette base, le Comité ayant souligné que sa décision était «[s]ans préjudice de la responsabilité permanente de l'État partie de tenir compte, dans les futures affaires d'expulsion, de la situation qui prévaut alors dans la République de Kiribati et des données nouvelles et actualisées sur les effets des changements climatiques et de l'élévation du niveau de la mer qui en découle»⁹⁸.

C. *Un phénomène qui met le droit international face à ses limites*

Au-delà de limites propres, la décision reflète également des limites plus générales qui tiennent au fonctionnement du droit international. Pour un phénomène aussi complexe et protéiforme que les migrations liées aux changements climatiques, les dichotomies qui caractérisent le droit international se révèlent désuètes et manquent à fournir une protection aux individus concernés en excluant d'emblée de son champ d'application une grande partie de ceux qui devraient en bénéficier. Il nous paraît important de revenir sur trois d'entre elles en particulier.

La première, qui transparaissait déjà en creux lors de notre analyse du droit actuel en la matière, est la dichotomie entre migration interne et migration internationale – qui renvoie à la pierre angulaire du droit international, à savoir le principe de souveraineté étatique et son corollaire, la non-ingérence dans les affaires internes. Tant le droit des réfugiés que le principe de non-refoulement concernent par hypothèse des personnes se trouvant hors de leur pays d'origine. Si les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays ont été un accomplissement, ils ne restent néanmoins que modérément effectifs⁹⁹. Cette lacune n'est pas anodine en ce qui concerne les migrations climatiques lorsqu'on sait qu'elles sont majoritairement internes¹⁰⁰.

⁹⁸ § 9.14 (traduction libre).

⁹⁹ Pour un bilan, voy. le numéro spécial du *International Journal of Refugee Law* à l'occasion des vingt ans des Principes directeurs (2018, vol. 30, n° 2, pp. 187-406).

¹⁰⁰ Voy. le rapport de la Banque mondiale qui justifie son choix de se focaliser sur la migration interne en relation avec les changements climatiques : «Internal, rather than cross-border, migration is the report's central focus for good reasons. There is growing recognition among

→

La deuxième dichotomie renvoie, quant à elle, plus directement à la gouvernance internationale des migrations et oppose les migrations forcées aux migrations volontaires, seules les premières étant considérées comme légitimes¹⁰¹. Les migrations climatiques s'inscrivent toutefois plutôt dans une forme de *continuum*¹⁰² que dans une distinction stricte. Par exemple, la migration préventive face à une détérioration progressive de l'environnement ne saurait bénéficier d'un mécanisme de protection qui se base sur le risque actuel auquel un individu est confronté, même interprété de manière large¹⁰³ – ce qui est pourtant le standard tant en droit international des réfugiés qu'en droit international des droits de l'homme. C'est ce qui transparaît dans l'affaire ici commentée : même si le Tribunal d'immigration et de protection a reconnu qu'il y avait «un certain degré de contrainte dans sa décision d'émigrer»¹⁰⁴, il a qualifié le déplacement d'Ioane Teitiota de «migration adaptative volontaire – c'est-à-dire s'adapter aux changements environnementaux [...] en migrant pour éviter les pires effets de ces changements environnementaux»¹⁰⁵. Il en est de même du Comité qui estime que la situation de l'auteur de la communication n'atteint *pas encore* le standard requis. Cela sera dès lors souvent une question de *timing*, au détriment d'un usage judicieux de la possibilité d'anticiper les effets des changements climatiques et donc de planifier des mouvements qui soient à l'avantage de tous.

Enfin, la troisième dichotomie concerne le caractère individualiste de la protection offerte tant par le droit des réfugiés¹⁰⁶ que par les droits de l'homme, alors même que les migrations liées aux changements climatiques en appellent

←

researchers that more people will move within national borders to escape the effects of slow-onset climate change, such as droughts, crop failure, and rising seas» (K. K. RIGAUD *et al.*, *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*, Banque mondiale, Washington, 2018, p. XVII).

¹⁰¹ C'est ce paradigme que le Pacte mondial pour les migrations essaie de renverser. Le slogan «making migration work for all» renvoie à la volonté de réduire les migrations forcées et, au contraire, favoriser les migrations volontaires (M. COURTOY, *op. cit.*, pp. 539-540).

¹⁰² Voy. la suggestion de Fabienne Quilleré-Majzoub de parler d'un *continuum* allant de la «migration de réaction» à la «migration de prévention» (F. QUILLERÉ-MAJZOUB, *op. cit.*, p. 610-611).

¹⁰³ J. McADAM, *Climate Change, Displacement and the Role of International Law and Policy (International Dialogue on Migration 2011: The Future of Migration: Building Capacities for Change: Intersessional Workshop on Climate Change, Environmental Degradation and Migration)*, International Organization for Migration, Genève, 29-30 mars 2011, p. 4.

¹⁰⁴ NZIPT, *AF (Kiribati)*, préc., § 49 (traduction libre).

¹⁰⁵ *Ibid.*, § 49 (traduction libre).

¹⁰⁶ Selon les termes de Monique Chemillier-Gendreau, «[l]e droit d'asile lui-même a fait l'objet d'une construction juridique où triomphe l'individualisme» (M. CHEMILLIER-GENDREAU, «Faut-il

→

à des solutions davantage collectives. Cela amène d'une part à interroger la pertinence de l'exigence d'un risque personnel requis par les deux systèmes de protection, interrogation d'ailleurs soulevée par Duncan Laki Muhumuza dans son opinion dissidente qui affirme ainsi que «l'action de la Nouvelle-Zélande s'apparente plus à forcer une personne qui se noie à retourner sur un bateau qui coule, avec la 'justification' qu'après tout il y a d'autres voyageurs à bord»¹⁰⁷. D'autre part, cela pose la question de la protection de droits moins souvent mis en évidence: les droits familiaux et culturels, qui renvoient plus largement au souci de préserver son identité¹⁰⁸. Comme un activiste de Kiribati le faisait remarquer, «[c]ertains pourraient penser qu'il s'agit uniquement de déplacer les gens vers un lieu plus sûr. Mais c'est une question d'équité, d'identité et de droits de l'homme»¹⁰⁹. Les habitants de Kiribati refusent ainsi la qualification de «réfugiés», qu'ils voient comme un appel à l'aide et un manque de dignité contraire à leurs valeurs¹¹⁰. Cette solution collective peut de plus s'envisager avec l'aide des pays d'origine¹¹¹ puisqu'ils ne sont ici pas coupables de persécutions, mais simplement incapables de les en empêcher.

Aussi extensive que puisse être l'interprétation donnée au statut de réfugié ou au principe de non-refoulement, ces mécanismes ne permettront dès lors pas de répondre adéquatement à une question singulièrement différente. Comme l'explique Luc Legoux:

«La protection des réfugiés est un acte politique de condamnation des persécutions et de défense de la liberté. La protection des migrants clima-

←

un statut international du réfugié écologique?», *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2006, n° 4, p. 449). Elle se réfère à cet égard à la thèse de François Crépeau (Fr. CRÉPEAU, *Droit d'asile. De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruylant, Bruxelles, 1995, pp. 57 et s.).

¹⁰⁷ Annexe 2, § 6 (traduction libre).

¹⁰⁸ B. MAYER, «Pour en finir avec la notion de 'réfugiés environnementaux': Critique d'une approche individualiste et universaliste des déplacements causés par des changements environnementaux», *Revue internationale de droit et politique du développement durable*, 2011, n° 7(1), pp. 54-57.

¹⁰⁹ M. TIIMON CHI-FANG, Pacific Calling Partnership Fundraiser, Wollongong, 2010, cité dans C. FARBOTKO et H. LAZRUS, «The first climate refugees? Contesting global narratives of climate change in Tuvalu», *Global Environmental Change*, 2012, vol. 22, p. 383 (traduction libre).

¹¹⁰ X.-Y. NI, «A Nation Going Under: Legal Protection for 'Climate Change Refugees'», *Boston College International & Comparative Law Review*, 2015, vol. 38, p. 335.

¹¹¹ M. TISSIER-RAFFIN, *La qualité de réfugié de l'article 1 de la Convention de Genève à la lumière des jurisprudences occidentales*, Bruylant, Bruxelles, 2016, p. 23, nbp n° 14.

tiques est, ou plutôt devrait être, un acte de gestion internationale des populations dans un contexte de pénuries localisées d'espaces habitables»¹¹².

Conclusion

La décision rendue par le Comité des droits de l'homme vient apporter une touche d'optimisme dans un débat qui en manque cruellement. Les «migrants climatiques», bien qu'abondamment discutés, sont largement restés en marge du droit. Aujourd'hui, le Comité admet la possibilité qu'ils soient protégés d'une expulsion – mais rien de plus¹¹³ – lorsque les effets des changements climatiques menacent à ce point leur existence. Cela n'est toutefois qu'une bouée de secours qui ne pourrait trouver à s'appliquer que dans des cas extrêmes ne couvrant qu'une partie infime de ceux qualifiés de «migrants climatiques».

Mais qui sont les individus derrière ce terme? À part quelques individus isolés provenant des îles du Pacifique cités en exemple parce qu'ils ont tenté d'obtenir des droits sur cette base, personne ne s'y est identifié – et au vu du peu de résultats des premiers, on comprend que le concept n'ait pas suscité l'engouement¹¹⁴. Le terme est né de la plume des associations et des organisations internationales, pour défendre l'environnement d'abord, pour protéger ceux qui se déplacent de ce fait ensuite. Il a cependant été repris et brandi sans remise en cause.

Pourtant, l'inaction en la matière vient en large partie de sa mauvaise problématisation. «L'un des inconvénients majeurs de la plupart des études sur la 'migration climatique' a été la tendance à traiter les mouvements liés au climat comme un phénomène unique qui peut être discuté de manière générale»¹¹⁵, disait Jane McAdam. La «migration climatique» couvre en réalité une variété infinie de scénarios, tant du point de vue du type d'événement qui pousse à migrer que du point de vue de la forme que prend la migration. La réponse à un

¹¹² L. LEGOUX, «Les migrants climatiques et l'accueil des réfugiés en France et en Europe», *Revue Tiers Monde*, 2010, n° 204, p. 67.

¹¹³ Voy. point I, B.

¹¹⁴ Les concepts développés par les organisations internationales mesurent leur succès à la participation des personnes qu'ils sont censés désigner, ce qui dépend en grande partie de l'avantage qu'elles trouvent à l'investir (R. NIEZEN, «The Anthropology by Organizations: Legal Knowledge and the UN's Ethnological Imagination», in R. Niezen et M. Sapignoli (dir.), *Palaces of Hope*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, pp. 294-317).

¹¹⁵ J. MCADAM, *Climate Change, Displacement and the Role of International Law and Policy*, *op. cit.*, p. 4 (traduction libre).

tel phénomène doit être différenciée, en tenant compte de ce que les différents scénarios ont en commun mais aussi de ce qui les distinguent¹¹⁶.

Le fait même de caractériser un mouvement par le facteur qui l'a motivé n'a pas de sens. Les effets des changements climatiques ne justifieront jamais à eux seuls la décision de prendre la route : ils se mêlent à d'autres facteurs dans un enchevêtrement propre à l'esprit humain. Choisir une cause au détriment d'une autre alors que les personnes qui se déplacent font face aux mêmes difficultés est de plus arbitraire, amenant les gouvernements de certaines îles à attribuer leur disparition aux changements climatiques alors même qu'elle était le fruit d'une évolution naturelle¹¹⁷.

Ce problème est commun en matière migratoire¹¹⁸. Les défenseurs d'une cause tentent une stratégie de plaidoyer similaire à celle des réfugiés pour élargir le champ des migrants qui bénéficient d'une protection. Si cela a fonctionné dans un contexte marqué par des « actes de barbarie qui révoltent la conscience de l'humanité »¹¹⁹, pourquoi pas pour une autre catégorie dont la détresse est criante ? C'est ainsi que David Turton s'est rendu compte que « la principale raison de la fragmentation de la recherche sur le déplacement est la forte dépendance de cette recherche à l'égard de catégories et de concepts qui sont le produit de considérations politiques plutôt que scientifiques »¹²⁰.

Cela est évidemment compréhensible : que ce soit en matière migratoire ou climatique, les États sont plus que réticents à céder une part de leur souveraineté et à prendre des responsabilités. Il le faudra pourtant face aux défis

¹¹⁶ W. KÄLIN, « Conceptualising Climate-Induced Displacement », in J. McAdam (dir.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2010, p. 98.

¹¹⁷ J. CAMPBELL, « Climate-Induced Community Relocation in the Pacific: The Meaning and Importance of Land », in J. McAdam (dir.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2010, p. 68.

¹¹⁸ Voy. la tentative de plaider en faveur des « réfugiés économiques » ou « réfugiés du Tiers Monde » (L. KWIATKOWSKI, « Economic Refugees: Do They Have a Place inside the Golden Door », *Canadian-American Law Journal*, 1984, vol. 3, pp. 189-212 ; R. J. VINCENT, « Political and Economic Refugees », *Journal of Refugee Studies*, 1989, vol. 2, pp. 504-512 ; A. GHOSHAL, T. CROWLEY, « Refugees and Immigrants: A Human Rights Dilemma », *Human Rights Quarterly*, 1983, vol. 5, pp. 327-347 ; E. LENTINI, « The Definition of Refugee in International Law: Proposals for the Future », *Boston College Third World Law Journal*, 1984, vol. 5, pp. 183-194 ; A. GRAHL-MADESEN, « International Refugee Law Today and Tomorrow », *Archiv des Völkerrechts*, 1982, vol. 20, pp. 411-442).

¹¹⁹ Préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme (signée à Paris, le 10 décembre 1948).

¹²⁰ D. TURTON, « Who is a Forced Migrant ? », in C. de Wet (dir.), *Development-Induced Displacement and Resettlement: Problems, Policies, and People*, Berghahn, New York, 2006, p. 13 (traduction libre).

qui nous attendent. Et c'est peut-être là que la décision du Comité est la plus prometteuse, tant pour ceux qui se déplacent que pour ceux qui ne le peuvent pas¹²¹ : elle rappelle aux États encore préservés des effets des changements climatiques qu'ils ne peuvent plus se soustraire à une responsabilité qui leur incombe aussi – et même davantage.

¹²¹ Nous renvoyons ici au phénomène des personnes «piégées», qui souhaitent fuir mais ne le peuvent pas (S. LUBKEMANN, «Involuntary Immobility: On a Theoretical Invisibility in Forced Migration Studies», *Journal of Refugee Studies*, 2008, vol. 21, pp. 454-475).