

**Commission du droit international****Soixante-treizième session**

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

Groupe d'étude sur l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international**Projet de rapport****I. Introduction**

1. À sa soixante et onzième session (2019), la Commission du droit international a décidé d'inscrire le sujet « L'élévation du niveau de la mer au regard du droit international » à son programme de travail. Elle a également décidé de créer, sur ce sujet, un groupe d'étude à composition non limitée, dont la coprésidence serait assurée, à tour de rôle, par M. Bogdan Aurescu, M. Yacouba Cissé, M^{me} Patrícia Galvão Teles, M^{me} Nilüfer Oral et M. Juan José Ruda Santolaria. Le Groupe d'étude a ensuite discuté de sa composition, de son projet de calendrier et de programme de travail et de ses méthodes de travail. À sa 3480^e séance, le 15 juillet 2019, la Commission a pris note du rapport oral conjoint des Coprésidents du Groupe d'étude¹.

2. Conformément au programme et aux méthodes de travail convenus, M^{me} Galvão Teles et M. Ruda Santolaria, Coprésidents chargés des questions relatives à la condition étatique (« *statehood* » en anglais) et à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, ont établi la seconde note thématique sur le sujet (A/CN.4/752), qui a été diffusée en 2022, ainsi qu'une bibliographie sélective (A/CN.4/752/Add.1).

II. Examen du sujet à la présente session

3. Le Groupe d'étude, qui comptait 28 membres à la session en cours, a tenu [xx] réunions, du 20 au 31 mai, les 6 et 7 juillet et les [21 et 22] juillet 2022.

A. Présentation de la seconde note thématique par les Coprésidents**1. Procédure suivie par le Groupe d'étude**

4. À la première réunion du Groupe d'étude, le 20 mai 2022, la Coprésidente (M^{me} Galvão Teles) a indiqué que l'objectif des six réunions programmées pendant la première partie de la session était de permettre un échange de vues sur la seconde note thématique et sur toutes questions pertinentes que les membres pourraient souhaiter soulever sur le sujet, plus particulièrement sur les deux sous-thèmes à l'examen, à savoir la condition

* Nouveau tirage pour raisons techniques (26 juillet 2022).

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatorzième session, Supplément n° 10 (A/74/10), par. 267 à 273.



étatique (« *statehood* » en anglais) et la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. La Coprésidente a également invité les membres à participer à un débat structuré et interactif, à partir du contenu de la seconde note thématique, et à contribuer à un projet de bibliographie sur les sous-thèmes, qui paraîtrait sous forme d'additif à la seconde note thématique. À l'issue de la première partie de la session, un rapport d'étape serait établi, qui serait ensuite examiné et complété pendant la deuxième partie de la session, de manière à rendre compte d'un autre débat interactif sur le programme de travail futur. Ce rapport serait ensuite approuvé par le Groupe d'étude, puis présenté par les Coprésidents à la Commission pour qu'il trouve place dans le rapport annuel de celle-ci. Cette procédure, convenue par le Groupe d'étude, est exposée dans le rapport de la Commission de 2019².

5. La Coprésidente a également rappelé que, comme indiqué dans la quatrième partie de la seconde note thématique, dont le point II concernait le programme de travail futur du Groupe d'étude, au cours du prochain quinquennat, le Groupe d'étude reviendrait sur chacun des sous-thèmes – droit de la mer, condition étatique (« *statehood* » en anglais) et protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer – et s'efforceraient ensuite de rédiger un rapport de fond sur le sujet dans son ensemble, en synthétisant les résultats des travaux menés.

2. Présentation de la seconde note thématique

a) Introduction, observations générales et méthodes de travail

6. Dans une introduction générale, les Coprésidents (M^{me} Galvão Teles et M. Ruda Santolaria) ont insisté sur le caractère préliminaire de la seconde note thématique, rappelant qu'elle était destinée à servir de base pour le débat du Groupe d'étude et qu'elle pourrait être complétée par des contributions écrites établies par les membres.

7. Outre qu'elle énonçait l'objet et la structure du document (chap. I), l'introduction revenait sur l'inscription du sujet au programme de travail de la Commission et l'état des travaux menés jusqu'alors (chap. II). Elle donnait également un aperçu des manifestations de soutien ou d'intérêt, ou d'autres opinions, des États Membres, que le sujet avait suscitées lors des débats à la Sixième Commission depuis 2018, ainsi qu'un résumé des initiatives de communication entreprises par les Coprésidents (chap. III). Le chapitre IV de l'introduction présentait les conclusions scientifiques et perspectives actualisées concernant l'élévation du niveau de la mer, qui avaient un rapport avec les sous-thèmes ; cette partie a été complétée oralement pour rendre compte du fait que deux nouveaux rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat avaient paru depuis la présentation de la seconde note thématique, et présenter les principales conclusions énoncées dans le rapport du Groupe sur les conséquences, l'adaptation et la vulnérabilité dans le contexte des changements climatiques³. Le chapitre V de l'introduction donnait un aperçu des résultats pertinents des travaux de l'Association de droit international. À ce propos, les Coprésidents avaient fait observer que l'Association avait depuis lors décidé de prolonger jusqu'en 2024 le mandat du Comité du droit international et de l'élévation du niveau de la mer.

8. La première partie (intitulée « Généralités ») visait à rappeler l'étendue du sujet et le résultat attendu des travaux, compte tenu des limites fixées dans le plan d'étude établi en 2018⁴. Ainsi, elle contenait, au chapitre I, une présentation des questions soumises à l'examen de la Commission, qui concernaient la condition étatique (« *statehood* » en anglais)⁵, la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer⁶, et le résultat final des

² *Ibid.*, par. 270 et 271.

³ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability – Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (à paraître) ; Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change – Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (à paraître).

⁴ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-treizième session, Supplément n° 10 (A/73/10)*, annexe B, par. 12 à 14.

⁵ *Ibid.*, par. 16.

⁶ *Ibid.*, par. 17.

travaux⁷. Au chapitre II, il était rappelé que des questions de méthodologie et d'organisation avaient été abordées dans le plan d'étude de 2018⁸, au chapitre X du rapport annuel de 2019 de la Commission⁹ et au chapitre IX de son rapport annuel de 2021¹⁰. À ce propos, les Coprésidents ont souligné que la pratique des États était essentielle pour les travaux de la Commission et ont engagé les États, les organisations internationales et les autres entités concernées à continuer de collaborer avec le Groupe d'étude et la Commission et de faire part de leurs pratiques et expériences concernant le sujet.

b) Condition étatique (« statehood » en anglais), observations connexes et questions indicatives

9. La deuxième partie de la note thématique, consacrée à la condition étatique (« statehood » en anglais), a été présentée par le Coprésident du Groupe d'étude (M. Ruda Santolaria) à la deuxième réunion du Groupe.

10. Le Coprésident a rappelé que l'élévation du niveau de la mer était un phénomène mondial, qui n'était pas uniforme et qui constituait une menace grave pour tous les États. Pour des États situés à faible altitude et des petits États insulaires en développement, la menace revêtait un caractère existentiel et, dans le cas des petits États insulaires en développement, il en allait de leur survie même. Il a fait observer que, s'il y avait eu à l'intérieur d'un même État des cas d'évacuation de populations d'une île à une autre¹¹, il n'y avait aucun cas connu où le territoire d'un État avait été complètement submergé ou rendu inhabitable. Compte tenu du caractère progressif du phénomène, l'on ne pouvait toutefois considérer qu'un tel scénario relevait d'une préoccupation théorique lointaine. Le Coprésident a également rappelé que dans les réflexions préliminaires sur la condition étatique, il ne s'agissait pas de préjuger des conclusions ou d'en formuler sur ces questions sensibles, qui devaient être traitées avec une très grande prudence. Il s'agissait de se pencher sur certaines expériences ou situations passées ou actuelles afin d'établir une liste de questions de droit international pertinentes qu'il faudrait analyser du point de vue de la *lex lata* et de la *lex ferenda*.

11. Abordant le chapitre II de la deuxième partie de la note thématique, consacré aux critères nécessaires à la création d'un État, le Coprésident a rappelé qu'il n'existait pas une notion d'« État » généralement admise. En revanche, pour être considéré comme une « personne » ou un sujet de droit international, un État devait satisfaire aux quatre critères énoncés à l'article premier de la Convention sur les droits et devoirs des États, de 1933¹² : a) une population permanente ; b) un territoire déterminé ; c) un gouvernement ; d) la capacité d'entrer en relations avec les autres États. Le Coprésident a fait observer que ce dernier point concernait aussi d'autres sujets de droit international. Une présentation générale des critères figurait au chapitre II. Aux fins de références supplémentaires, ce chapitre se penchait aussi sur les caractéristiques d'un État prévues dans d'autres textes illustratifs : la résolution de l'Institut de droit international concernant la reconnaissance des nouveaux États et des nouveaux gouvernements, de 1936¹³ ; le projet de Déclaration sur les droits et les devoirs des États, de 1949¹⁴ ; le projet d'articles sur le droit des traités de la Commission du droit international, de 1956¹⁵ ; et les avis de la Commission d'arbitrage de la Conférence

⁷ *Ibid.*, par. 18 et 26.

⁸ *Ibid.*, par. 18.

⁹ A/74/10, par. 263 à 273.

¹⁰ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-seizième session, Supplément n° 10 (A/76/10)*, par. 245 et 246.

¹¹ Par exemple, les habitants des îles Carteret, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, ont été réinstallés en raison de l'élévation du niveau de la mer.

¹² Convention sur les droits et devoirs des États (Montevideo, 26 décembre 1933), Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLXV, n° 3802, p. 19.

¹³ Institut de droit international, « Résolutions sur la reconnaissance des nouveaux États et des nouveaux gouvernements » (Bruxelles, avril 1936), consultable sur le site de l'Institut, à l'adresse https://www.idi-iiil.org/app/uploads/2017/06/1936_bru_x_01_fr.pdf.

¹⁴ *Annuaire de la Commission du droit international, 1949*, p. 287.

¹⁵ *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, document A/CN.4/101, par. 10, p. 110.

internationale sur l'ex-Yougoslavie, de 1991¹⁶, et qui cadraient avec les exigences de la Convention sur les droits et devoirs des États.

12. Au chapitre III figuraient quelques exemples représentatifs d'actions entreprises par des États et d'autres sujets de droit international, à commencer par le Saint-Siège et l'Ordre souverain de Malte. Il a été fait observer que ces entités, bien qu'ayant été privées de leurs territoires à un moment donné de l'histoire, avaient conservé leur personnalité juridique et continué à exercer certains de leurs droits en vertu du droit international, en particulier le droit de légation et le pouvoir de conclure des traités (sect. A et B). L'exemple de gouvernements contraints à l'exil par une occupation militaire étrangère ou d'autres circonstances était également examiné au chapitre III (sect. C). Il a été souligné que, bien qu'ayant perdu le contrôle de la totalité ou d'une grande partie de leur territoire, les États concernés avaient conservé leur statut et leurs organes représentatifs s'étaient déplacés vers des territoires relevant de la juridiction d'États tiers qui les accueillait, ce qui semblait établir la présomption de continuité de la condition étatique. Dans le même ordre d'idées, le Coprésident, renvoyant à certains instruments internationaux mentionnés à la section D du chapitre III, dont la Convention sur les droits et devoirs des États, a fait observer qu'une fois qu'un État était créé en tant que tel en vertu du droit international, il avait le droit inaliénable de prendre des mesures pour rester un État.

13. S'agissant du chapitre IV, sur les préoccupations liées au phénomène de l'élévation du niveau de la mer et les mesures prises à cet égard, les points suivants avaient été recensés pour qu'ils fassent l'objet d'un examen en rapport avec la question de la condition étatique :

- a) La possibilité que la surface émergée de l'État soit complètement recouverte par la mer ou rendue inhabitable, et qu'il n'y ait pas assez d'eau potable pour la population ;
- b) Le déplacement progressif de personnes vers le territoire d'autres États, qui à son tour soulevait des questions concernant la nationalité, la protection diplomatique et le statut de réfugié ;
- c) Le statut juridique du gouvernement d'un État touché par l'élévation du niveau de la mer qui s'était établi sur le territoire d'un autre État ;
- d) La préservation des droits des États touchés par le phénomène de l'élévation du niveau de la mer s'agissant des espaces maritimes ;
- e) Le droit à l'autodétermination des populations des États touchés.

14. Le Coprésident a ensuite souligné la nécessité d'examiner, d'une part, les mesures destinées à atténuer les effets de l'élévation du niveau de la mer – telles que les mesures de renforcement des côtes et la construction d'îles artificielles – et, d'autre part, les options pouvant être envisagées à l'avenir en ce qui concerne la condition étatique, en cas d'inondation complète du territoire d'un État. S'agissant des premières, leur coût élevé et la nécessité d'évaluer leur impact sur l'environnement ont été soulignés, et la coopération en faveur des États les plus touchés, mentionnée. En ce qui concerne les secondes, l'urgence de prendre en compte la perspective des petits États insulaires en développement a aussi été mise en avant.

15. Dans ce contexte, le chapitre V présentait plusieurs options préliminaires qui n'étaient ni définitives ni limitatives. La première d'entre elles était de supposer une présomption de continuité de la condition étatique. Cette proposition cadrait avec l'approche suivie par l'Association de droit international et avec les opinions exprimées par certains États, à savoir que la Convention sur les droits et devoirs des États ne s'appliquait qu'à la détermination de la naissance d'un État et non à celle de la continuité de son existence. En même temps, il avait été fait observer que pour un État, la continuité de la condition étatique en l'absence d'un territoire pouvait entraîner certains problèmes pratiques, tels que l'apatridie de sa population ou les difficultés à exercer les droits sur les zones maritimes. Une autre option possible pouvant être étudiée était le maintien d'une certaine forme de personnalité juridique

¹⁶ Maurizio Ragazzi, « Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: opinions on questions arising from the dissolution of Yugoslavia », *International Legal Materials*, vol. 31, n° 6 (novembre 1992), p. 1488 à 1526, à la p. 1495.

internationale sans territoire, à l'instar du Saint-Siège et de l'Ordre souverain de Malte, à propos de laquelle le Coprésident a exposé diverses modalités : a) cession ou attribution de secteurs ou portions de territoire à d'autres États, avec ou sans transfert de souveraineté ; b) association avec un ou plusieurs autres États ; c) création de confédérations ou de fédérations ; d) unification avec un autre État, y compris la possibilité d'une fusion ; et e) systèmes hybrides pouvant combiner des éléments de plusieurs modalités, dont des cas concrets pourraient servir d'exemples ou donner des idées pour d'autres options ou pour la conception de tels systèmes.

16 À la troisième réunion du Groupe d'étude, le Coprésident a présenté les questions indicatives en rapport avec la condition étatique (« *statehood* » en anglais), figurant au paragraphe 423 de la note. Il a souligné que ces questions étaient destinées à servir de base aux débats futurs au sein du Groupe d'étude.

c) Protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer et observations connexes et questions indicatives

17. À la quatrième réunion du Groupe d'étude, la Coprésidente (M^{me} Galvão Teles) a rappelé certaines des observations préliminaires fondées sur les troisième et quatrième parties de la seconde note thématique, concernant le sous-thème « Protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ».

18. La Coprésidente a fait observer que les cadres juridiques internationaux existants potentiellement applicables à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer étaient fragmentés et avaient un caractère général, suggérant qu'ils pourraient être développés pour répondre aux besoins particuliers des personnes touchées. En particulier, le cadre existant pourrait être complété de sorte à refléter les particularités des conséquences à long terme ou permanentes de l'élévation du niveau de la mer et à tenir compte du fait que les personnes touchées pourraient demeurer sur place, être déplacées sur leur propre territoire ou émigrer vers un autre État afin d'affronter ou au contraire d'éviter les effets de l'élévation du niveau de la mer. Les travaux antérieurs de la Commission, notamment le projet d'articles de 2016 sur la protection des personnes en cas de catastrophe¹⁷, avaient été considérés comme un point de départ pour cet exercice.

19. La Coprésidente a également fait observer que, si la pratique pertinente des États restait rare au niveau mondial, elle était plus développée dans les États déjà touchés par l'élévation du niveau de la mer. La Coprésidente a constaté que certaines des pratiques recensées n'étaient pas propres à l'élévation du niveau de la mer, mais concernaient généralement les phénomènes de catastrophes et de changements climatiques. Néanmoins, les pratiques recensées avaient mis à jour plusieurs principes qui pourraient se révéler utiles pour l'examen du sujet au sein du Groupe d'étude. Il a également été fait remarquer que les organisations internationales et autres entités dotées de mandats pertinents se montraient davantage proactives dans la promotion d'outils pratiques permettant aux États d'être mieux préparés à traiter les questions liées aux droits de l'homme et à la mobilité humaine dans le contexte des déplacements provoqués par les changements climatiques. Les efforts déployés par les Coprésidents pour faciliter les échanges d'informations avec les États, les organisations internationales et les autres parties prenantes, notamment dans le cadre de réunions d'experts, ont également été soulignés.

20. La Coprésidente a rappelé plusieurs instruments internationaux pertinents examinés dans la troisième partie de la seconde note thématique, notamment les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays¹⁸, la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala)¹⁹, la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants²⁰, le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières²¹, le Cadre de Sendai

¹⁷ *Annuaire de la Commission du droit international, 2016*, vol. II (2^e partie), par. 25.

¹⁸ [E/CN.4/1998/53/Add.2](#), annexe.

¹⁹ Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Kampala, 23 octobre 2009), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 3014, n° 52375, p. 3.

²⁰ Résolution 71/1 de l'Assemblée générale du 19 septembre 2016.

²¹ Résolution 73/195 de l'Assemblée générale du 19 décembre 2018. Voir aussi [A/CONF.231/7](#).

pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030)²², l'Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques, de l'initiative Nansen²³, et la Déclaration de principes de Sydney de l'Association de droit international sur la protection des personnes déplacées dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer²⁴. L'importance des récentes constatations adoptées par le Comité des droits de l'homme dans l'affaire *Teitiota c. Nouvelle-Zélande*²⁵, qui concernait l'applicabilité du principe de non-refoulement dans le contexte des changements climatiques et de l'élévation du niveau de la mer, a également été mise en avant. La Coprésidente a en outre fait observer que, selon le Comité des droits de l'homme dans cette affaire, les effets des changements climatiques, notamment l'élévation du niveau de la mer, dans les États de destination pourraient exposer les personnes à une violation des droits qui leur étaient garantis par les articles 6 (droit à la vie) et 7 (interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques²⁶, déclenchant ainsi les obligations de non-refoulement des États d'envoi.

21. Passant à la quatrième partie de la seconde note thématique, la Coprésidente a ensuite fait référence au paragraphe 435, contenant une liste de questions indicatives relatives à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. Ces questions étaient réparties dans trois sous-ensembles, selon qu'elles concernaient : a) les principes applicables à la protection des droits humains des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ; b) les principes applicables aux situations d'évacuation, de réinstallation, de déplacement ou de migration de personnes, y compris de personnes et groupes vulnérables, dues aux conséquences de l'élévation du niveau de la mer, ou décidées comme mesures d'adaptation à ce phénomène ; c) l'applicabilité et la portée du principe de coopération internationale destinée à aider les États en matière de protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. La Coprésidente a rappelé que les questions indicatives avaient été proposées dans le but de structurer les travaux futurs du Groupe d'étude sur le sujet, et que les propositions ou contributions des membres sur l'un ou l'autre point qui y était soulevé, ou sur des éléments de la pratique des États ou des organisations internationales et autres entités en rapport avec l'un ou l'autre point soulevé dans ces questions seraient les bienvenues.

B. Résumé du débat

1. Observations d'ordre général

a) Sujet en général

22. S'exprimant de manière générale sur le sujet, les membres du Groupe d'étude ont réaffirmé sa pertinence et l'importance cruciale du débat de la Commission pour les États qui étaient directement touchés par l'élévation du niveau de la mer, notamment ceux dont la survie même était peut-être menacée. Des membres ont aussi exprimé un sentiment d'urgence compte tenu des questions en jeu et de la gravité de la situation, faisant observer que l'élévation du niveau de la mer avait des conséquences touchant de nombreuses branches du droit international. Il a également été dit que les États qui risquaient peut-être de perdre leur condition étatique (« *statehood* » en anglais) étaient de petits États insulaires en développement qui contribuaient le moins aux émissions polluantes dans l'atmosphère et étaient pourtant les plus touchés par les changements climatiques par l'effet de l'élévation du niveau de la mer.

23. Cependant, il a aussi été fait observer que, si les besoins des petits États insulaires en développement qui étaient spécialement touchés devaient être soigneusement pris en compte,

²² Résolution 69/283 de l'Assemblée générale du 3 juin 2015, annexe II.

²³ Initiative Nansen, *Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques*, Vol. 1 (décembre 2015).

²⁴ *Final report of the Committee on International Law and Sea-Level Rise, in International Law Association, Report of the Seventy-eighth Conference, Held in Sydney, 19-24 August 2018*, vol. 78 (2019), p. 897 et suiv., et résolution 6/2018, annexe, *ibid.*, p. 39.

²⁵ [CCPR/C/127/D/2728/2016](#).

²⁶ Pacte international relatif aux droits civils et politiques (New York, 16 décembre 1966), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 999, n° 14668, p. 171.

conformément à la position de la Commission dans son étude sur la détermination du droit international coutumier²⁷, la Commission ne devrait pas négliger les observations et les besoins d'autres États, puisque les conséquences juridiques de l'élévation du niveau de la mer toucheraient non seulement des petits États insulaires en développement et des États côtiers, mais tous les États. Il a été dit qu'un juste milieu devait être trouvé entre les dimensions humaine et juridique du sujet afin de s'assurer que la première était liée à la seconde. Il a en outre été souligné que certains aspects du sujet soulevaient des questions difficiles et sensibles relevant du politique, à l'égard desquelles la Commission devrait faire preuve de prudence, et que la Commission devrait se concentrer sur les aspects juridiques du sujet, conformément à son mandat de développement progressif et de codification du droit international.

b) Seconde note thématique

24. De nombreux membres du Groupe d'étude ont remercié les Coprésidents (M^{me} Galvão Teles et M. Ruda Santolaria) pour une seconde note thématique très bien documentée et structurée, faisant observer qu'elle présentait de nombreuses informations pertinentes de manière très systématisée, qu'elle était de grande qualité et qu'elle constituait une excellente base pour les délibérations du Groupe d'étude sur les deux sous-thèmes à l'examen. Il a aussi été dit, toutefois, que la pertinence de certains développements dans le document – comme les commentaires sur les questions de nationalité et de protection diplomatique en rapport avec la condition étatique (« *statehood* » en anglais) – n'était pas manifeste. Il a également été rappelé que le contenu de la note thématique émanait des Coprésidents et non de la Commission dans son ensemble.

25. Des membres ont aussi salué les efforts de communication déployés par les Coprésidents sur le sujet, que ce soit pour recueillir des preuves de la pratique des États, des organisations internationales et d'autres entités, ou pour susciter un plus grand intérêt et des contributions sur le sujet dans les milieux intergouvernementaux et universitaires.

c) Cadre des travaux du Groupe d'étude et méthodes de travail

26. S'agissant du cadre des travaux du Groupe d'étude, des opinions divergentes ont été exprimées quant aux champs d'application matériel et temporel du sujet : si certains membres du Groupe d'étude ont estimé qu'ils étaient trop ambitieux et devaient être réduits, d'autres ont considéré que l'imposition de limites au sujet empêcherait le Groupe d'étude de parvenir à des conclusions sur la question de savoir si le droit international existant permettait de régler les difficultés rencontrées ou si de nouvelles règles ou de nouveaux principes étaient nécessaires pour combler d'éventuelles lacunes.

27. La nécessité de se concentrer sur la dimension juridique du sujet et d'éviter les scénarios hypothétiques tout en évaluant le rôle de la Commission et en distinguant les questions de politique des questions de droit international a également été soulignée. Sur ce point, il a été suggéré que le rôle de la Commission sur le sujet devrait se limiter à un examen ou un exposé des problèmes juridiques pertinents découlant des situations engendrées par l'élévation du niveau de la mer. En revanche, il a également été suggéré que la Commission pourrait examiner des questions d'ordre politique et s'autoriser la possibilité de développer le droit existant ou, au moins, de faire des suggestions d'ordre politique non contraignantes.

28. La nécessité de faire le lien entre le sous-thème des questions relatives au droit de la mer – que la Commission avait examiné à sa soixante-douzième session – et les sous-thèmes à l'examen à la session en cours, a également été soulignée. Sur ce point, la corrélation entre les effets de l'élévation du niveau de la mer et le droit de la mer a été soulignée – en particulier concernant les principes « la terre domine la mer » et « la liberté des mers ».

29. S'agissant des méthodes de travail, il a été fait observer qu'il serait utile de préciser comment le résultat final des travaux du Groupe d'étude refléterait les contributions écrites de ses membres. Il a aussi été suggéré que la Commission, dans sa nouvelle composition,

²⁷ A/73/10, chap. V par. 53 à 66.

pourrait envisager de faire de ce sujet un sujet classique, désigner un rapporteur spécial ou une rapporteuse spéciale ou plusieurs, et tenir des débats publics en séance plénière.

d) Conclusions scientifiques

30. S'agissant des conclusions scientifiques, s'il a été suggéré que la Commission pourrait devoir évaluer celles sur lesquelles elle s'appuierait afin d'être en mesure de fournir une appréciation uniforme des risques, les membres ont largement rappelé que les travaux du Groupe d'étude étaient fondés sur le fait que l'élévation du niveau de la mer était un fait, déjà prouvé scientifiquement, qui avait des effets très importants pour un certain nombre d'États et était un phénomène mondial. Il a également été fait observer qu'un excellent compte-rendu des données scientifiques existantes figurait aux paragraphes 45 à 51 de la seconde note thématique, et qu'il était sage de s'appuyer – comme l'avaient fait les auteurs de la première et de la seconde notes thématiques – sur les travaux de groupes d'experts hautement renommés comme le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

31. Sur le point de savoir si des réunions futures avec des scientifiques étaient nécessaires, divers points de vue ont été exprimés. Les membres du Groupe d'étude ont cependant accueilli favorablement la proposition des Coprésidents d'organiser des réunions ciblées, permettant de les informer et les éclairer sur les aspects les plus pertinents pour leur analyse des questions juridiques.

e) Pratique des États

32. Des membres du Groupe d'étude ont réaffirmé que la pratique des États était essentielle pour les travaux du Groupe d'étude sur ce sujet et que la rareté de la pratique étatique existante limitait l'exercice de recensement des pratiques dont il avait été chargé. Il a également été souligné que, jusqu'alors, aucun État n'était sur le point de devenir complètement submergé ou d'une autre façon inhabitable.

33. Concernant le volume et la représentativité de la pratique, s'il a été fait observer qu'une pratique régionale de petits États insulaires – en particulier dans le Pacifique – commençait à émerger, il a aussi été fait remarquer que peu de commentaires avaient été soumis en provenance de l'Amérique latine et des Caraïbes, de l'Asie et de l'Afrique et, dans ce contexte, qu'il était nécessaire que la Commission poursuive ses actions de communication auprès de gouvernements et que les membres du Groupe d'étude préparent des contributions écrites sur la pratique régionale.

34. Il a été suggéré que, dans les circonstances particulières d'un phénomène extrêmement complexe, existentiel et inévitable comme l'élévation du niveau de la mer, pour lequel la pratique des États était limitée puisqu'aucun État n'avait encore été entièrement submergé, la Commission pourrait plutôt recourir au raisonnement par analogie et aux normes interprétatives, conformément à son mandat de développement progressif du droit international. En ce sens, il a été rappelé que la pratique juridique internationale reposait sur l'emploi de principes du droit international et sur une interprétation constante des normes juridiques à la lumière des événements, afin d'être en mesure de traiter de nouvelles difficultés s'il y avait lieu. La Commission devait réfléchir sur la base du droit international et générer un dialogue sur les options et choix possibles, comme l'avaient fait les Coprésidents pour repérer les plus appropriés d'entre eux.

f) Sources du droit

35. S'agissant des sources du droit, il a été réaffirmé que la Commission devrait tenir compte des traités, de la coutume et des principes généraux du droit susceptibles d'être applicables – dont, par exemple, le principe d'équité, le principe de bonne foi et le principe de la coopération internationale –, parce que pertinents pour le sujet. Le rôle central de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et la nécessité d'en préserver l'intégrité ont également été soulignés²⁸.

²⁸ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Montego Bay, 10 décembre 1982), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1833, n° 31363, p. 3.

36. Certains membres du Groupe d'étude ont fait remarquer que le principe de la coopération internationale semblait également pertinent pour les deux sous-thèmes à l'examen. Il a aussi été dit que ce principe pourrait jouer un rôle important pour aider les États à pourvoir à leur propre conservation, comme l'avaient suggéré les Coprésidents dans la seconde note thématique. Compte tenu du coût particulièrement élevé des mesures de protection telles que l'installation ou le renforcement de barrières ou défenses côtières et de digues, l'importance de la coopération internationale moyennant des transferts de technologies et l'échange de bonnes pratiques a été soulignée. La coopération internationale a été jugée tout aussi importante pour la construction d'îles artificielles destinées à accueillir les personnes touchées par le phénomène de l'élévation du niveau de la mer, compte tenu du coût de ces initiatives et de leur impact potentiel sur l'environnement, afin que d'autres solutions durables et viables du point de vue de l'environnement puissent être trouvées. Il était nécessaire de trouver des voies et moyens pratiques pour que cette coopération internationale puisse se concrétiser.

37. Il a aussi été dit que toute réflexion sur la condition étatique (« *statehood* » en anglais) et l'élévation du niveau de la mer devrait mentionner le principe des responsabilités communes mais différenciées, dans la mesure où le coût de la lutte contre un problème environnemental mondial aussi grave devrait être réparti entre différents États en fonction de leur responsabilité historique et de leurs capacités respectives. À cette fin, le Groupe d'étude pourrait s'appuyer sur les cadres juridiques existants, conçus pour faire face aux problèmes mondiaux liés au climat, dont, par exemple, l'article 2 de la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone²⁹, le principe 7 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement³⁰, l'article 3 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques³¹ et le Protocole de Kyoto³², l'article 20 de la Convention sur la diversité biologique³³ et l'Accord de Paris³⁴.

38. Divers points de vue, traduisant pour les uns l'approbation et pour d'autres du scepticisme, ont aussi été exprimés sur la pertinence, pour la condition étatique (« *statehood* » en anglais), du principe voulant que « la terre domine la mer ».

2. Commentaires sur la condition étatique (« *statehood* » en anglais), observations connexes et questions indicatives

a) Critères énoncés dans la Convention sur les droits et devoirs des États

39. Au cours des échanges sur la condition étatique, il a été dit qu'il s'agissait là d'une question complexe devant être traitée avec prudence, et souligné, à l'instar de la seconde note thématique, qu'il n'existait ni une définition généralement acceptée de l'État, ni des critères clairement définis pour l'extinction d'un État. La Commission elle-même avait rencontré des difficultés pour définir la condition étatique dans le cadre de ses travaux sur le projet de Déclaration des droits et des devoirs des États, de 1949. À cet égard, il a été fait remarquer que le terme « État » avait plusieurs significations, qu'il devait s'interpréter dans le contexte d'un traité particulier et que la jurisprudence internationale était controversée en la matière. Il a également été dit que la question de la condition étatique concernait uniquement les États dont le territoire risquait de disparaître totalement ou de devenir impropre à l'habitation humaine ou à une vie économique, et donc que les effets de l'élévation du niveau de la mer pourraient se limiter à un très petit nombre d'États.

²⁹ Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (Vienne, 22 mars 1985), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1513, n° 26164, p. 293.

³⁰ A/CONF.151/26/Rev.1 (vol. I).

³¹ Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (New York, 9 mai 1992), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1771, n° 30822, p. 107.

³² Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Kyoto, 11 décembre 1997), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2303, n° 30822, p. 162.

³³ Convention sur la diversité biologique (Rio de Janeiro, 5 juin 1992), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1760, n° 30619, p. 79.

³⁴ Accord de Paris (Paris, 12 décembre 2015), Nations Unies, *Recueil des Traités*, n° 54113 (numéro de volume non encore déterminé), disponible à l'adresse suivante : <https://treaties.un.org>.

40. Diverses opinions ont été exprimées quant à la pertinence des quatre critères requis pour la naissance d'un État, énoncés à l'article premier de la Convention sur les droits et devoirs des États, à savoir une population permanente, un territoire déterminé, un gouvernement souverain et la capacité d'entrer en relation avec les autres États et d'autres sujets de droit international.

41. À cet égard, il a été fait observer que chacun des critères comportait de multiples facettes, avec de nombreuses exceptions, possibilités et définitions changeantes. Ces critères avaient semblé utiles comme point d'ancrage ou de départ de la discussion sur la condition étatique et l'élévation du niveau de la mer, mais ils étaient le produit d'un contexte historique différent, d'une époque où la disparition d'un territoire en raison de changements environnementaux relevait de la fiction. Ils pourraient donc limiter inutilement les options liées à la condition étatique subsistant pour les États concernés. Il a aussi été dit que ces critères n'étaient pas des exigences indéfinies, et qu'un État ne pouvait disparaître automatiquement parce qu'il ne satisfaisait plus à l'un d'eux, notamment dans le cadre de la perte d'un territoire ou d'une population, en raison de l'inhabitabilité.

42. S'agissant du critère du territoire, il a été affirmé qu'un territoire était une condition préalable à l'établissement d'un État, et que l'existence d'un territoire terrestre était un aspect intrinsèque de la condition étatique. En revanche, il a été fait observer que la souveraineté se rapportait à l'ensemble du territoire sous le contrôle de l'État et pas seulement au territoire terrestre. Ainsi, un territoire qui deviendrait complètement submergé en raison de l'élévation du niveau de la mer ne devrait pas être considéré comme inexistant.

43. Il a également été souligné que la capacité d'entrer en relations avec d'autres États, le quatrième critère, était considérée dans certaines traditions juridiques comme une conséquence découlant de la condition étatique, ce qui signifiait qu'il existait en fait trois véritables éléments constitutifs d'un État : un territoire, une population et un gouvernement effectif.

44. Il a aussi été fait observer que, dans leur pratique, les États avaient mis au point tout un ensemble de critères modernes qui complétaient ceux énoncés dans la Convention sur les droits et devoirs des États, d'où la nécessité pour la Commission d'être prudente dans ses conclusions en la matière. Une étude sur la pratique des États en matière d'interprétation des critères de la Convention pourrait donc être utile, y compris pour qu'il soit tenu compte des décisions du Conseil de sécurité de l'ONU, très importantes dans certains cas relevant de la condition étatique. Il a également été dit que, d'après la pratique des États, le fait de ne satisfaire à aucun des critères de la Convention sur les droits et devoirs des États n'entraînait pas nécessairement la fin de la condition étatique.

b) Condition étatique et autodétermination

45. Au cours du débat, il a été fait remarquer que, pour comprendre quelles formes la condition étatique pouvait prendre pour les États touchés par l'élévation du niveau de la mer, il était essentiel de prendre en considération les intérêts et les besoins de la population touchée. À ce propos, le maintien en tant que peuple d'une population touchée, aux fins de l'exercice du droit à l'autodétermination, devrait être l'un des principaux piliers des travaux de la Commission sur la question. En même temps, il a été fait remarquer que la Commission devrait garder à l'esprit les contextes historiques et juridiques particuliers du droit à l'autodétermination et faire preuve de prudence en ce qui concerne l'application de ce principe dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer.

c) Condition étatique et présomption de continuité

46. En ce qui concerne la présomption de continuité d'États submergés ou inhabitables et le maintien de leur personnalité juridique internationale, exposés dans la seconde note thématique, diverses opinions ont été exprimées par des membres du Groupe d'étude.

47. Il a été dit que la présomption de continuité de la condition étatique était pertinente face aux conséquences de l'élévation du niveau de la mer et devrait constituer un point de départ au sein du Groupe d'étude, étant donné, en particulier qu'il n'existait pas de critère précis en droit international coutumier pour la cessation d'un État. Il a été fait observer qu'une telle approche cadrerait aussi avec les conclusions préliminaires auxquelles était parvenue

l'Association de droit international lors de sa conférence de Sydney en 2018. Il a également été affirmé que le droit à la préservation était un droit inhérent à la condition étatique.

48. Selon un autre avis exprimé, une présomption préliminaire de continuité de la condition étatique devait être examinée plus avant par les États, dont certains avaient précédemment appuyé cette option, au détriment de celle de l'extinction des États touchés par l'élévation du niveau de la mer. Il a également été suggéré qu'il n'appartenait pas à la Commission de conclure cette question avec précision, puisqu'elle devait se limiter à cerner les problèmes juridiques pertinents découlant de l'élévation du niveau de la mer, plutôt que s'employer à fournir des solutions concrètes.

49. À cet égard, il a été rappelé que, conformément au plan d'étude de 2018, comme indiqué au paragraphe 64 de la seconde note thématique, la Commission devait notamment effectuer une analyse des conséquences juridiques éventuelles sur la continuité ou la disparition de la condition étatique dans des cas où le territoire d'un État insulaire était entièrement recouvert par la mer ou devenait inhabitable³⁵. Il a donc été dit que la Commission pourrait examiner : a) les questions juridiques découlant de la continuité de la condition étatique en l'absence de territoire, comme la protection diplomatique des apatrides de facto, qui avaient été partiellement abordées dans la note thématique ; et b) les questions juridiques découlant d'une interruption de la condition étatique, à savoir son extinction, qui n'avaient pas été examinées jusqu'alors.

50. Il a également été fait observer que le principe de la continuité de la condition étatique était temporaire, destiné à protéger un État en cas de situation anormale, par exemple en cas d'occupation militaire d'un territoire ou de violence interne, évoqués aux paragraphes 192 et 193 de la seconde note thématique. Il a aussi été dit que l'inondation d'un territoire ou son absence totale ne pouvaient se comparer à un changement de territoire, et que la présomption de continuité ne pouvait s'envisager que lorsqu'un territoire et une population existaient. À cet égard, s'il a été rappelé qu'un territoire était un attribut indispensable d'un État, il a aussi été dit que la présomption de continuité d'un État était attachée à sa personnalité juridique plutôt que dépendante de son territoire et de sa population.

51. Les risques liés à la continuation de la condition étatique en l'absence de territoire, ou à une situation dans laquelle un État immatériel, sans territoire, était soumis à la souveraineté d'un autre État, ont également été soulignés. La capacité d'un tel État à s'acquitter de ses obligations internationales et nationales a également été mise en question, que ce soit, par exemple, en ce qui concerne ses zones maritimes ou dans les domaines des droits de l'homme, des migrations et du droit des réfugiés. Il a également été dit que le Groupe d'étude devait trouver des voies et moyens permettant de préserver l'identité culturelle et traditionnelle des peuples, dans le cadre de la condition étatique ou autrement, dans les terres côtières de faible altitude ainsi que dans les territoires entièrement submergés.

d) Autres options pouvant être envisagées à l'avenir en ce qui concerne la condition étatique

52. Dans le cadre des échanges rapportés ci-dessus, le Groupe d'étude a également examiné d'autres solutions possibles pour la condition étatique à l'avenir, exposées au chapitre V de la deuxième partie de la note thématique, comme le maintien de la personnalité juridique internationale sans territoire, et le recours à diverses modalités, énumérées au paragraphe 15 ci-dessus, pour maintenir la condition étatique.

53. Ce faisant, le Groupe d'étude a généralement salué l'analyse approfondie faite par les Coprésidents et les nombreux exemples illustratifs examinés, notamment ceux du Saint-Siège, de l'Ordre souverain de Malte et de gouvernements en exil. Ces exemples, s'il a été dit qu'ils pouvaient servir au Groupe d'étude lorsqu'il se pencherait plus avant sur la perte de la condition étatique pour les États submergés ou inhabitables, ont aussi été jugés plus intéressants d'un point de vue historique qu'utiles par analogie pour l'examen des options visant à maintenir l'existence des États touchés par l'élévation du niveau de la mer. Sur ce point, il a en particulier été fait observer que le contexte de ces exemples, dans lesquels les entités concernées semblaient ne pas être véritablement considérées comme des États, était

³⁵ A/73/10, annexe B, par. 16.

fondamentalement différent de celui d'un territoire qui disparaît, comme dans le cas de l'élévation du niveau de la mer.

54. Compte tenu des différentes options examinées dans la seconde note thématique, il a été suggéré qu'une analyse minutieuse et prudente des options possibles soit réalisée et que l'on n'exclue pas la création de régimes juridiques *sui generis*, sur la base d'accords entre États ou de décisions de la communauté internationale. Dans ce cadre, certains cas ont été mentionnés, dans lesquels divers accords d'association permettaient la libre circulation des habitants de petits États insulaires vers un État plus grand, mais aussi d'autres cas où aucun accord de ce type n'existait, illustrés par l'exemple d'une procédure concernant d'autres petits États insulaires, selon laquelle chaque année, seulement 75 personnes sélectionnées à l'issue d'un vote pouvaient se rendre dans l'État plus grand.

55. Selon une autre opinion, il n'appartenait pas à la Commission de recommander certains arrangements plutôt que d'autres, cette tâche devant demeurer dans la sphère du politique. L'éventuel déséquilibre de pouvoir entre un État en voie de disparition et l'autre État (éventuellement d'accueil) avec lequel il négocierait une solution a aussi été relevé : dans un tel contexte, les droits maritimes de l'État en voie de disparition pourraient être largement ou entièrement transférés à l'autre État (d'accueil) dans le cadre de l'arrangement.

e) Condition étatique et opérations d'assèchement

56. Étant donné l'importance que revêt dans la pratique la possession d'un territoire, même petit, il a été suggéré qu'une éventuelle solution pourrait venir de la préservation d'une partie d'un État en voie de disparition, par exemple dans le cadre d'opérations d'assèchement. Ces opérations se fonderaient sur un élément déjà existant, dans son état naturel – comme une île – et en augmenteraient la taille de manière à accroître la masse terrestre.

f) Condition étatique et indemnisation

57. Il a été suggéré que, plutôt que d'analyser les différents concepts liés à la condition étatique et d'essayer de trouver des précédents là où il n'y en a pas, il serait utile de se pencher sur la question classique de l'indemnisation à raison des préjudices causés, en gardant à l'esprit que les considérations sur la continuité de la souveraineté ne régleraient pas les difficultés que connaissent les États les plus touchés, lesquels avaient le moins contribué à un phénomène largement causé par l'industrie humaine incontrôlée. Selon un autre avis, inclure la question de l'indemnisation dans le cadre du sujet pourrait être contre-productif et cette question n'était pas explicitement mentionnée dans le plan d'étude de 2018.

58. Il a également été fait observer que certains États avaient exprimé des préoccupations quant au sous-thème sur la condition étatique et qu'il pourrait être nécessaire de déterminer dans quelle mesure l'élévation du niveau de la mer à l'échelle mondiale était imputable à des modifications du littoral, puisque d'autres activités humaines de ce genre pouvaient expliquer le phénomène.

g) Observations sur les questions indicatives

59. Des membres du Groupe d'étude ont formulé les observations ci-après au sujet des questions indicatives proposées au paragraphe 423 de la seconde note thématique :

a) Il a été suggéré qu'il devrait être possible pour un État, dans des circonstances exceptionnelles, de continuer d'exister tout en ne satisfaisant plus à certains voire à aucun des critères énoncés dans la Convention sur les droits et devoirs des États. Toutefois la prudence a été recommandée, car les situations pratiques seraient toujours sujettes à interprétation. Dans le même temps, il a été dit que les critères de population et de territoire restaient cruciaux, et que la perte prolongée ou permanente d'un territoire influencerait, sans qu'on le veuille, la condition étatique ;

b) Il a été fait observer que les cas du Saint-Siège et de l'Ordre souverain de Malte n'étaient pas utiles à l'examen du sous-thème, mais également que, sans être directement en rapport avec le sujet, ils pouvaient être considérés par analogie. De même, les cas de gouvernements en exil, situations par définition temporaires et non liées à la disparition d'un territoire, n'ont pas été jugés directement pertinents. Selon un autre point de vue, des cas de

gouvernements contraints à l'exil pourraient permettre de dégager des conclusions précieuses, au moins pour la période suivant immédiatement la disparition du territoire terrestre d'un État due à l'élévation du niveau de la mer ou pour les cas dans lesquels le territoire terrestre d'un État serait devenu inhabitable, même sans être totalement recouvert par la mer ;

c) Des doutes ont été émis quant à l'existence du droit d'un État d'assurer sa propre préservation, et il a été proposé que le Groupe d'étude s'abstienne d'aborder les mesures de préservation sous l'angle des droits et des obligations ;

d) et e) Il a été fait remarquer que conserver la présomption de continuité de la condition étatique pourrait aboutir à des difficultés pratiques complexes. Il n'était pas certain que le Groupe d'étude puisse ou doive se pencher sur les questions énoncées aux alinéas d) et e). En même temps, il a été proposé que le Groupe d'étude élabore un ensemble d'outils de prévention à l'usage des États ;

f) Il a été dit que toute modalité pratique dépendrait d'accords entre les États concernés. Certains membres ont exprimé des doutes quant à la possibilité d'étendre le droit à l'autodétermination dans ce contexte ;

g) Selon un point de vue exprimé, il n'existait pas de présomption de continuité de la condition étatique. Il a aussi été dit que le Groupe d'étude ne devrait pas déterminer l'existence de cette présomption, mais plutôt chercher à savoir si elle était appropriée ;

h) Il a été fait observer que, à supposer qu'un État puisse conserver sa juridiction sur les zones maritimes malgré la perte de son territoire terrestre, des difficultés pratiques se poseraient, notamment sur la façon dont l'état s'acquitterait de ses obligations dans ces zones. Néanmoins, cette situation a été considérée comme un recours potentiel pour les États touchés. Il a été jugé nécessaire de distinguer les cas d'inondation complète et partielle, des situations où le territoire terrestre d'un État devenait inhabitable sans être totalement recouvert par la mer ;

i) Selon un point de vue, la question énoncée à l'alinéa i) n'était ni utile ni pertinente pour le sujet. Il a aussi été dit que la proposition de modalités particulières, comme l'établissement d'une zone autonome sur le territoire d'un État tiers, outrepassait les limites du sujet ;

j) Il a été fait observer que le choix des options concernant la condition étatique était une question de politique et dépendrait des accords conclus entre les États concernés dans chaque cas particulier.

3. Commentaires sur la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer et les questions indicatives connexes

a) Cadres juridiques existants

60. Pendant le débat sur le sous-thème, aux quatrième et cinquième réunions du Groupe d'étude, il a été fait observer qu'aucun cadre juridique existant ne prévoyait un statut juridique distinct pour les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer et que les cadres applicables existants étaient très fragmentés. La proposition de recenser les principes existants applicables à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer et d'en évaluer l'efficacité a recueilli l'approbation. Il faudrait, dans le cadre de cet exercice, prendre en compte différents aspects de l'élévation du niveau de la mer. Selon un autre point de vue, il était permis de se demander si le caractère fragmenté des règles applicables posait des problèmes pratiques. Il semblait donc inutile d'élaborer un cadre juridique hautement spécifique pour la protection du groupe restreint de personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

61. S'agissant de l'applicabilité des cadres juridiques existants, certains membres ont fait remarquer que le droit international des réfugiés, le droit en matière de changements climatiques et le droit international humanitaire n'étaient pas en mesure de traiter de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. En revanche, plusieurs instruments juridiques internationaux pertinents, tels que la Convention de Kampala, la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants et le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, ont été cités en exemples de réussite de coopération

étatique. Des membres ont également rappelé la récente jurisprudence en la matière des organes conventionnels relatifs aux droits de l'homme³⁶.

62. Concernant la question de la pratique des États, il a été regretté que seuls quelques États aient fourni à la Commission des informations pertinentes sur le sujet. Il a été proposé que la demande d'informations sur la pratique déjà adressée aux États, aux organisations internationales et aux autres entités concernées soit réitérée. Des exemples de politiques administratives adoptées par les États en réaction aux déplacements transfrontières induits par l'élévation du niveau de la mer ont été donnés. Il a été jugé que la délivrance de visas humanitaires, ainsi que l'octroi d'une protection subsidiaire aux personnes ne remplissant pas les conditions d'obtention du statut de réfugié nécessitaient un examen plus approfondi.

b) Applicabilité du droit des droits de l'homme

63. Il a été dit que les changements climatiques et l'élévation du niveau de la mer pourraient avoir des effets négatifs sur la jouissance des droits de l'homme, et qu'il était nécessaire de considérer tous les droits de l'homme – civils, politiques, économiques, sociaux et culturels – comme intimement liés, interdépendants et indivisibles. Il a aussi été fait observer que, s'ils ne visaient pas directement la question de l'élévation du niveau de la mer, certains instruments régionaux, comme la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés³⁷ et la Déclaration du Brésil³⁸ en Amérique latine ou la Convention de Kampala en Afrique, prenaient en compte les changements climatiques et les catastrophes comme cause de déplacement des personnes ayant besoin de protection. Il a en outre été souligné que les États devaient respecter leurs obligations en matière de droits de l'homme lorsqu'ils s'attaquaient au phénomène de l'élévation du niveau de la mer. Dans le même ordre d'idées, il a été rappelé que le Conseil des droits de l'homme avait récemment reconnu le droit à un environnement propre, sain et durable³⁹.

64. Certains membres du Groupe d'étude ont dit douter que le droit international des droits de l'homme puisse constituer un cadre pleinement pertinent pour la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. Il a été fait remarquer que si les États avaient des obligations en matière de droits de l'homme envers des personnes, le phénomène de l'élévation du niveau de la mer n'était directement imputable à aucun État en particulier. De ce fait, on ne voyait pas bien comment les règles relatives aux droits de l'homme s'appliqueraient dans ce contexte et, en particulier, comment et contre qui des plaintes liées à l'élévation du niveau de la mer pourraient être déposées. Ces questions semblaient encore plus pertinentes dans le cas d'un État dont le territoire serait complètement submergé ou devenu inhabitable. En réponse, il a été avancé que le droit des droits de l'homme était un prisme important pour examiner le phénomène de l'élévation du niveau de la mer, et maintenu que les droits humains restaient inaliénables même si l'État des personnes concernées avait cessé d'exister en raison de l'élévation du niveau de la mer. Il a toutefois été jugé nécessaire d'examiner dans quelle mesure les règles relatives aux droits de l'homme étaient applicables dans ce contexte. Selon une proposition, il conviendrait d'évaluer comment mieux intégrer les obligations en matière de droits de l'homme dans le cadre juridique concernant les changements climatiques. Un examen complémentaire du principe de non-refoulement dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer a été suggéré.

65. Il a été dit qu'il était difficile d'examiner l'applicabilité du droit des droits de l'homme dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer sans aborder la question de la causalité car, pour déterminer comment le droit des droits de l'homme s'appliquait, il était nécessaire

³⁶ Par exemple, *Teitiota c. Nouvelle-Zélande* (CCPR/C/127/D/2728/2016) et *Bakatu-Bia c. Suède* (CAT/C/46/D/379/2009).

³⁷ Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, adoptée au Colloque sur la protection internationale des réfugiés en Amérique centrale, au Mexique et au Panama : problèmes juridiques et humanitaires, tenu à Carthagène (Colombie), du 19 au 22 novembre 1984. Disponible à l'adresse suivante : www.oas.org/dil/1984_Cartagena_Declaration_on_Refugees.pdf.

³⁸ Déclaration du Brésil, intitulée « Un cadre pour la coopération et la solidarité régionale pour le renforcement de la protection internationale des réfugiés, des personnes déplacées et des apatrides en Amérique latine et aux Caraïbes », 3 décembre 2014. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.unhcr.org/brazil-declaration.html>.

³⁹ Voir résolution 48/13 du Conseil des droits de l'homme du 8 octobre 2021.

de déterminer quel(s) État(s) précis étai(en)t responsable(s) dans chaque cas particulier de la protection des droits de l'homme applicables. En réponse, il a été fait observer que le Groupe d'étude avait intentionnellement exclu du sujet la question de la causalité⁴⁰, et que l'aborder ne servirait pas les travaux du Groupe d'étude.

c) Observations sur les questions indicatives

66. Des membres du Groupe d'étude ont formulé les observations ci-après au sujet des questions indicatives proposées au paragraphe 435 de la note thématique :

a) Il a été proposé que les droits de l'homme mentionnés soient abordés par catégorie, à savoir les droits civils et politiques d'une part, et les droits économiques, sociaux et culturels, de l'autre. Il a aussi été dit que les principes de non-discrimination, d'égalité et d'égalité de protection de la loi devraient figurer parmi les principes applicables à la protection des droits humains des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ;

b) On s'est inquiété de ce que les mesures mentionnées au sujet des déplacements et de la mobilité humaine étaient trop particulières pour être recommandées en tant que règle générale, puisque le choix dans chaque cas particulier dépendrait largement des cadres juridiques et administratifs nationaux. Il a également été fait remarquer qu'un régime préférentiel pour les personnes déplacées en raison de l'élévation du niveau de la mer pourrait sembler discriminatoire à l'égard de personnes fuyant d'autres conséquences des changements climatiques. Il a été souligné qu'il importait de prévenir et d'interdire tout déplacement arbitraire dans les situations d'évacuation, de réinstallation, de déplacement ou de migration de personnes en raison des conséquences de l'élévation du niveau de la mer ;

c) L'importance du principe de la coopération internationale a été soulignée. Selon un autre point de vue, ce principe était un concept politique et l'on pouvait douter qu'il puisse être à l'origine de conséquences juridiques. Aux fins d'indications sur l'applicabilité et la portée de ce principe, il a donc été suggéré que le Groupe d'étude se réfère au projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, de la Commission, et au principe 4 de la déclaration de principes de Sydney sur la protection des personnes déplacées dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer, de l'Association de droit international⁴¹.

4. Travaux futurs du Groupe d'étude

67. S'agissant des commentaires faits au sujet du cadre des travaux et des méthodes de travail du Groupe d'étude (par. 26 à 29 *supra*), on s'est inquiété de ce que le champ des sous-thèmes était trop large, et il a été proposé que le nombre de questions à l'examen soit réduit. Il a également été proposé de surtout concentrer les travaux sur les domaines où la pratique était suffisamment développée. Dans le même ordre d'idées, il a été suggéré que le Groupe d'étude laisse de côté les questions liées à la condition étatique (« *statehood* » en anglais) et concentre ses travaux futurs sur les questions liées au droit de la mer et à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

68. S'agissant du sous-thème de la condition étatique, il a été dit qu'il fallait étudier plus avant la question de l'extinction de la condition étatique, insuffisamment analysée dans la seconde note thématique. De même, il a été dit que le Groupe d'étude devrait examiner plus avant les cas d'inondation partielle, les cas où le territoire terrestre devenait inhabitable même s'il n'était pas totalement recouvert par la mer, et la question des mesures de défense côtière et de la construction d'îles artificielles. Concernant le sous-thème de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, il a été proposé que les questions de protection des personnes sur place et en déplacement soient examinées séparément. En outre, trois grands thèmes d'étude ont été proposés : a) les obligations en matière de droits de l'homme ; b) les questions propres à la circulation des personnes, y compris les déplacements ; c) l'obligation de coopérer.

⁴⁰ A/73/10, annexe B, par. 14.

⁴¹ Final report of the Committee on International Law and Sea-Level Rise, in International Law Association, *Report of the Seventy-eighth Conference* (voir *supra* la note 24), et résolution 6/2018, annexe, *ibid.*, p. 39.

69. Il a été fait observer que les travaux du Groupe d'étude devaient être fondés sur les travaux antérieurs de la Commission, en particulier sur le projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe. Dans le même temps, il a été dit qu'il fallait examiner des aspects particuliers de l'élévation du niveau de la mer, notamment son irréversibilité et son caractère à long terme. Il a également été proposé que le Groupe d'étude envisage de nouer le dialogue avec des organes spécialisés dans le domaine des droits de l'homme au sein du système des Nations Unies sur le sous-thème de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. Il a également été suggéré que ce sous-thème soit traité sur la base d'une approche qui combinerait les droits et les besoins.

70. S'agissant du résultat des travaux du Groupe d'étude, diverses propositions ont été faites, notamment celle de rédiger une convention-cadre sur les questions liées à l'élévation du niveau de la mer, qui pourrait servir de base à de nouvelles négociations au sein du système des Nations Unies, à l'instar de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique⁴². Selon une autre proposition, le Groupe d'étude pourrait concentrer ses travaux sur des résultats limités plus concrets, comme un projet de traité sur une nouvelle forme de protection subsidiaire pour les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, ou une analyse détaillée, à titre d'exemple, de certains droits de l'homme particuliers, afin de déterminer comment, exactement, ils étaient concernés et devraient être protégés lorsqu'ils étaient menacés par l'élévation du niveau de la mer. La proposition d'élaborer des lignes directrices aux fins d'accords bilatéraux entre États et celle de préparer une liste de questions juridiques devant être traitées au niveau politique au sein du système des Nations Unies a été bien accueillie. Il a aussi été fait observer que, à court terme, le résultat des travaux du Groupe d'étude serait son rapport final sur tous les sous-thèmes, mais que les travaux de la Commission pourraient ensuite se poursuivre sous une forme différente. À cet égard, il a été proposé d'inclure, dans le rapport final du Groupe d'étude, un projet de résolution concernant toutes les questions de politique en suspens, pour examen par l'Assemblée générale.

C. Observations finales des Coprésidents

1. Observations finales générales

71. À la sixième réunion du Groupe d'étude, les Coprésidents (M^{me} Galvão Teles et M. Ruda Santolaria) ont fait des observations finales à la suite des commentaires exprimés par les membres au cours des réunions précédentes.

72. Les Coprésidents ont remercié les membres du Groupe d'étude pour leurs contributions et leurs commentaires sur la seconde note thématique. Celle-ci semblait constituer une bonne base pour les débats futurs, mais des informations complémentaires étaient nécessaires sur la pratique des États et des organisations internationales, surtout en Afrique, en Asie et en Amérique latine et dans les Caraïbes. Les Coprésidents ont indiqué que, même si les conclusions scientifiques relatives à l'élévation du niveau de la mer et aux changements climatiques n'entraient pas dans le champ des travaux du Groupe, eux-mêmes s'efforceraient d'organiser des réunions informelles avec des scientifiques du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, sur des points d'intérêt précis.

73. Les Coprésidents ont en outre fait observer que les travaux du Groupe d'étude se poursuivraient sans préjudice de l'issue de ses travaux, qui, selon le plan d'étude, était un rapport final. Toute proposition faite par des membres du Groupe d'étude au sujet du format futur de ses travaux et des résultats de ceux-ci serait examinée plus en détail à un stade ultérieur.

2. Condition étatique (« *statehood* » en anglais)

74. Le Coprésident (M. Ruda Santolaria) a rappelé que l'élévation du niveau de la mer était un phénomène graduel pouvant entraîner la perte partielle ou totale du territoire d'un État. Bien qu'il n'y ait encore eu aucun cas d'inondation complète du territoire terrestre d'un

⁴² Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (Paris, 14 octobre 1994), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1954, n° 33480, p. 3.

État, il était probable que certains petits États insulaires en développement deviennent inhabitables à l'avenir.

75. Le Coprésident a noté que l'absence de pratique des États avait rendu nécessaire l'étude d'exemples historiques et de principes généraux du droit pertinents. À propos de ces derniers, il a rappelé le principe de l'égalité souveraine des États, le principe de l'autodétermination des peuples, le principe de la coopération internationale et le principe de la bonne foi. Si les exemples historiques du Saint-Siège et de l'Ordre de Malte avaient semblé n'avoir aucun rapport direct avec l'élévation du niveau de la mer, ils pouvaient néanmoins être utiles dans le cadre des travaux futurs sur le sujet, concernant la possibilité de conserver une personnalité juridique internationale malgré la perte de territoire. De même, des cas de gouvernements contraints à l'exil pourraient permettre de dégager des conclusions précieuses, au moins pour la période suivant immédiatement la disparition du territoire terrestre d'un État due à l'élévation du niveau de la mer ou pour les cas dans lesquels le territoire terrestre d'un État serait devenu inhabitable, même sans être totalement recouvert par la mer.

76. Au sujet des critères de la condition étatique, le Coprésident a réaffirmé que, s'il n'existait pas de notion d'« État » généralement acceptée, les critères énoncés dans la Convention sur les droits et devoirs des États pouvaient servir de point de départ pour les travaux du Groupe d'étude. Il avait pris note de la position exprimée par des membres du Groupe d'étude selon laquelle il existait une différence entre les critères requis pour la création d'un État et ceux nécessaires à la continuité de son existence. Quelques réflexions ont été présentées sur les critères de territoire et de population permanente.

77. Le Coprésident a fait observer que la présomption de continuité d'un État constituait également un point de départ pour les travaux futurs. Dans le même temps, il a souligné qu'il fallait examiner les conséquences pratiques du maintien de cette présomption en dépit de graves modifications du territoire et de la population d'un État. Sur le même point, une réflexion plus approfondie s'imposait sur le droit d'un État d'assurer sa propre préservation. L'importance de préserver le droit à l'autodétermination des populations touchées avait également été soulignée.

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

78. La Coprésidente (M^{me} Galvão Teles) a rappelé qu'aucun cadre juridique particulier existant ne prévoyait un statut juridique distinct pour les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. Il convenait d'étudier plus avant les cadres juridiques universels et régionaux existants, notamment le droit des droits de l'homme, le droit des réfugiés et le droit en matière de migration, et le droit en matière de catastrophes et de changements climatiques, dans le but d'évaluer leur applicabilité dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer. La Coprésidente a signalé qu'une pratique pertinente, tant directe qu'indirecte, émergeait au sein d'États, d'organisations internationales et d'autres entités compétentes, et qu'il fallait continuer à en suivre l'évolution afin de déterminer les principes applicables à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

79. La Coprésidente a fait observer que, comme l'avaient proposé certains membres, le Groupe d'étude devrait, dans ses travaux, faire référence aux résultats antérieurs des travaux de la Commission, en particulier, mais sans s'y limiter, au projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe. La Coprésidente a également rappelé que les contributions écrites individuelles sur l'une ou l'autre des questions indicatives étaient les bienvenues de la part des membres du Groupe d'étude.

D. Questions pour les travaux futurs sur les sous-thèmes relatifs à la condition étatique et à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer

80. Sur la base des débats qui ont eu lieu au sein du Groupe d'étude pendant la première partie de la session, les Coprésidents ont fait les propositions ci-après concernant la poursuite des travaux sur les sous-thèmes, sans préjudice de la possibilité d'examiner plus avant d'autres points s'il y a lieu.

1. Condition étatique (« *statehood* » en anglais)

81. Le Coprésident (M. Ruda Santolaria) a proposé que le Groupe d'étude demande au Secrétariat de réaliser une étude des travaux antérieurs pertinents de la Commission, en vue d'évaluer leur pertinence pour le sous-thème. Il a souligné qu'il fallait collaborer avec des entités et institutions juridiques spécialisées de différentes régions du monde afin de garantir la diversité et la représentativité, surtout en matière de pratique dans des régions pour lesquelles moins d'informations étaient disponibles, comme l'Amérique latine et les Caraïbes, l'Asie et le Pacifique et l'Afrique. Il a proposé la réalisation des activités suivantes en vue de compléter la seconde note thématique sur le sous-thème relatif à la condition étatique, en tenant compte des vues échangées entre les membres du Groupe d'étude, dans le contexte de l'analyse de l'élévation du niveau de la mer au regard de la condition étatique :

a) Évaluation de la façon dont ont été interprétées les conditions à remplir pour qu'un État soit considéré comme une personne ou un sujet de droit international, partant de la Convention sur les droits et devoirs des États, et incluant des références à la pratique de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité de l'ONU ; et une analyse des éventuelles différences entre les critères pour la création d'un État et ceux pour la continuité de son existence ;

b) Analyse du territoire, notamment les différents espaces relevant de la souveraineté de l'État et les zones maritimes sous sa juridiction, et la nature de la surface terrestre susceptible d'être submergée en raison de l'élévation du niveau de la mer ;

c) Présentation des effets juridiques possibles du maintien ou de la perte éventuelle de la condition étatique, et du maintien éventuel d'une certaine forme de personnalité juridique internationale, dans le contexte des différents scénarios résultant de l'élévation du niveau de la mer ; et une analyse de la pertinence de la présomption de la condition étatique dans le cas d'États touchés par l'élévation du niveau de la mer, des modalités d'un éventuel exercice de l'autodétermination par les populations touchées, et de la possibilité d'appliquer certains principes du droit international général dans de tels cas. Compte tenu du caractère progressif de l'élévation du niveau de la mer, il serait important de distinguer deux situations et leurs effets potentiels respectifs : l'une, plus proche dans le temps, dans laquelle la surface terrestre d'un État ne serait pas complètement recouverte par la mer, mais pourrait devenir inhabitable ; et l'autre, dans laquelle la surface terrestre d'un État pourrait être entièrement recouverte par la mer. Sans préjudice des particularités de chaque sous-thème dans l'analyse, il conviendrait de souligner davantage les liens entre les différentes hypothèses ou scénarios relatifs à la condition étatique et leurs implications éventuelles pour la protection des personnes et de leurs droits ;

d) Réflexion sur le droit d'un État touché par l'élévation du niveau de la mer de chercher à assurer sa préservation, les modalités à employer à cette fin et l'importance de la coopération internationale à cet effet ;

e) Analyse minutieuse et prudente des différentes options présentées dans la seconde note thématique, tenant compte de la possibilité de créer *sui generis* des régimes juridiques ou de proposer d'autres solutions pratiques fondées sur des accords entre États ou des instruments relatifs au phénomène de l'élévation du niveau de la mer susceptibles d'être adoptés dans le cadre des organisations internationales, tout particulièrement dans le cadre du système des Nations Unies.

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

82. La Coprésidente (M^{me} Galvão Teles) a proposé que le Groupe d'étude demande au Secrétariat de réaliser une étude des travaux antérieurs pertinents de la Commission, en vue d'évaluer leur pertinence pour le sous-thème. Elle a engagé les membres du Groupe d'étude à rédiger des documents sur les pratiques internationales et régionales pertinentes et sur les questions indicatives figurant au paragraphe 435 de la seconde note thématique. Elle a insisté sur la nécessité d'établir et de maintenir des contacts avec les entités spécialisées et les organisations internationales concernées. Enfin, elle a énuméré les points ci-après, qu'elle entendait examiner plus avant pour compléter la seconde note thématique sur le sous-thème de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, en tenant compte des vues échangées entre les membres du Groupe d'étude :

- a) Préservation de la dignité humaine comme principe supérieur dans la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ;
- b) Combinaison d'approches fondées sur les besoins et sur les droits pour fonder l'analyse juridique de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ;
- c) Conséquences sur les droits de l'homme – notamment les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels – dans le contexte de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ;
- d) Détermination de la portée des obligations incombant aux porteurs de devoirs en matière de droits de l'homme, dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer ;
- e) Protection des personnes en situation vulnérable dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer ;
- f) Pertinence du principe de non-refoulement dans le contexte de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ;
- g) Implications du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières et d'autres instruments de droit souple pour la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ;
- h) Application d'une protection subsidiaire et temporaire pour les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ;
- i) Pertinence de visas humanitaires et de politiques administratives analogues pour la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ;
- j) Outils permettant d'éviter l'apatridie dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer ;
- k) Teneur du principe de la coopération internationale, y compris les voies institutionnelles de la coopération interétatique, régionale et internationale en matière de protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

III. Travaux futurs du Groupe d'étude

83. Au cours du prochain quinquennat, le Groupe d'étude reviendra, en 2023, sur le sous-thème relatif au droit de la mer et, en 2024, sur les sous-thèmes concernant la condition étatique et la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. En 2025, le Groupe d'étude s'attachera à établir la version définitive d'un rapport de fond sur le sujet dans son ensemble, en compilant les résultats des travaux menés.