

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

M. Bogdan Aurescu, M. Yacouba Cissé, M^{me} Patrícia Galvão Teles, M^{me} Nilüfer Oral et M. Juan José Ruda Santolaria

I. Introduction

1. L'élévation du niveau de la mer est devenue ces dernières années un sujet d'importance croissante pour une partie importante de la communauté internationale : pas moins de 70 États, soit plus du tiers de la communauté internationale, sont ou risquent d'être directement touchés. En effet, comme on le sait, ce phénomène a déjà une incidence grandissante sur de nombreux aspects essentiels de la vie pour les régions côtières, pour les États côtiers de faible élévation et les petits États insulaires en développement et, en particulier, pour leurs populations. Par ailleurs, un nombre assez important d'États sont susceptibles d'en subir les effets indirects (en raison par exemple des déplacements de population ou de l'accès restreint aux ressources). L'élévation du niveau de la mer est devenue un phénomène mondial et soulève de ce fait des problèmes à l'échelle planétaire qui ont des répercussions sur la communauté internationale dans son ensemble.

2. En 2015, au paragraphe 14 du Programme de développement durable à l'horizon 2030, l'Assemblée générale des Nations Unies a reconnu que « [I]es changements climatiques représentent l'un des plus grands défis de notre temps et leurs incidences risquent d'empêcher certains pays de parvenir au développement durable. L'élévation des températures à l'échelle mondiale et du *niveau de la mer*, l'acidification des océans et d'autres effets des changements climatiques ont de graves répercussions sur les zones côtières et les pays côtiers de basse altitude, y compris nombre de pays parmi les moins avancés et de petits États insulaires en développement. C'est la survie de bien des sociétés qui est en jeu ainsi que celle des systèmes biologiques dont la planète a besoin »¹³²¹.

3. Ainsi, l'élévation du niveau de la mer compte parmi les nombreux effets des changements climatiques. Et selon des études et des rapports scientifiques tels que le cinquième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, on s'attend à ce que ce phénomène s'accélère à l'avenir¹³²². En conséquence, l'inondation risque de rendre les régions côtières de faible élévation et les îles de moins en moins habitables, voire inhabitables, entraînant leur dépeuplement partiel ou total.

4. Ces conséquences factuelles de l'élévation du niveau de la mer soulèvent un certain nombre d'importantes questions ressortissant au droit international. Par exemple, quelles sont les conséquences juridiques de l'inondation des régions côtières de faible élévation et des îles sur les lignes de base et les espaces maritimes qu'elles déterminent, et sur la délimitation de ces espaces, que ce soit par voie d'accord ou en justice ? Quels sont ses effets sur les droits des États en ce qui concerne ces espaces maritimes ? Quelle est, en droit international, la situation de l'État dont le territoire et la population disparaissent ? De quelle protection les personnes directement touchées par l'élévation du niveau de la mer bénéficient-elles au titre du droit international ?

5. Ces questions devraient être examinées par le biais d'une analyse approfondie du droit international en vigueur, y compris le droit international conventionnel et le droit coutumier, conformément au mandat de la Commission du droit international, à savoir le développement progressif du droit international et sa codification. Cet examen pourrait contribuer aux efforts déployés par la communauté internationale pour déterminer la mesure dans laquelle le droit international actuel est en mesure de répondre aux questions

¹³²¹ A/RES/70/1. Non souligné dans l'original.

¹³²² Dans son cinquième rapport d'évaluation, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat estime que l'élévation moyenne du niveau de la mer à l'échelle mondiale serait de 26 à 98 centimètres d'ici à 2100 : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*, contribution du Groupe de travail I au cinquième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Cambridge (Royaume-Uni), Cambridge University Press, 2013, p. 25.

suscitées par l'élévation du niveau de la mer et s'il y a lieu pour les États d'élaborer des solutions pratiques à leur égard.

6. Le sujet a suscité un intérêt et un appui considérables auprès des États. Au cours de la soixante-douzième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, 15 délégations à la Sixième Commission ont demandé son inclusion dans le programme de travail de la Commission¹³²³, tandis que 9 autres ont mentionné, dans leur déclaration nationale, l'importance du problème¹³²⁴. En outre, au cours d'une réunion informelle tenue le 26 octobre 2017 à New York, à la Mission permanente de la Roumanie, les 35 États participants se sont déclarés favorables à l'examen de cette question par la Commission.

7. En outre, le Gouvernement des États fédérés de Micronésie a présenté une proposition datée du 31 janvier 2018 en vue de l'inclusion au programme de travail à long terme de la Commission du droit international d'un sujet intitulé « Incidences juridiques de l'élévation du niveau de la mer »¹³²⁵, dont il a été tenu compte dans l'élaboration du présent plan d'étude.

II. Références antérieures au sujet dans les travaux de la Commission du droit International

8. Le sujet a été évoqué dans le quatrième rapport sur la *Protection de l'atmosphère* (par. 66 et 67), examiné lors de la soixante-neuvième session de la Commission (2017). À l'issue des débats qui ont alors eu lieu, cette dernière a décidé, relativement à ce sujet, d'adopter provisoirement, entre autres, un paragraphe du préambule¹³²⁶ et un autre paragraphe¹³²⁷ où il est fait mention de l'élévation du niveau de la mer. À cette occasion, plusieurs membres de la Commission ont proposé que la question de l'élévation du niveau de la mer soit traitée d'une manière plus globale et à titre prioritaire, en tant que sujet distinct.

9. En ce qui concerne le sujet de la *Protection des personnes en cas de catastrophe*, dont la Commission a achevé l'étude en 2016¹³²⁸, le commentaire indique que le projet d'articles est considéré comme applicable à différents types de « catastrophes »¹³²⁹, notamment les « événements progressifs (comme une sécheresse ou une élévation du

¹³²³ L'Indonésie, la Micronésie, le Pérou, la Roumanie, les Tonga et les petits États insulaires en développement du Pacifique (Fidji, Îles Marshall, Îles Salomon, Kiribati, Micronésie, Nauru, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Tonga, Tuvalu et Vanuatu). Voir <http://statements.unmeetings.org/media2/16154559/marshall-islands-on-behalf-of-pacific-small-island-developing-states-.pdf>.

¹³²⁴ Autriche, Chili, Inde, Israël, Malaisie, Nouvelle-Zélande, République de Corée, Singapour et Sri Lanka.

¹³²⁵ Voir le document ILC(LXX)LT/INFORMAL/1 du 31 janvier 2018.

¹³²⁶ « *Conscients également, surtout, de la situation particulière dans laquelle les zones côtières de faible élévation et les petits États insulaires en développement se trouvent du fait de l'élévation du niveau de la mer* ». Voir rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante-neuvième session (2017), document A/72/10, <http://legal.un.org/docs/index.asp?symbol=A/72/10&referer=http://legal.un.org/ilc/reports/2017/&Lang=F>, p. 160.

¹³²⁷ « *3. Aux fins de l'application des paragraphes 1 et 2, les États devraient prêter une attention particulière aux personnes et aux groupes particulièrement vulnérables à la pollution et la dégradation atmosphériques. Parmi ces groupes figurent, inter alia, les peuples autochtones, les populations des pays les moins avancés et les populations des zones côtières de faible élévation et des petits États insulaires en développement touchés par l'élévation du niveau de la mer* ». Voir rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante-neuvième session (2017), document A/72/10, <http://legal.un.org/docs/index.asp?symbol=A/72/10&referer=http://legal.un.org/ilc/reports/2017/&Lang=F>, p. 163.

¹³²⁸ Texte adopté par la Commission du droit international à sa soixante-huitième session (2016) et soumis à l'Assemblée générale dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite session (A/71/10), par. 48. Le rapport sera reproduit dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 2016*, vol. II (2^e partie).

¹³²⁹ Aux termes de l'alinéa a) du projet d'article 3, « [p]ar "catastrophe" on entend un événement ou une série d'événements calamiteux provoquant des pertes massives en vies humaines, de grandes souffrances humaines et une détresse aiguë, des déplacements massifs de population, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur, perturbant ainsi gravement le fonctionnement de la société ».

niveau de la mer) et [les] événements de moindre ampleur mais fréquents (comme les inondations ou les glissements de terrain) »¹³³⁰.

III. Examen de la question par d'autres organes

10. Le sujet de l'élévation du niveau de la mer a d'abord été examiné par le comité de l'Association de droit international (ADI) chargé de la question des lignes de base en droit international de la mer, dont le rapport final a été examiné à la Conférence de Sofia (2012)¹³³¹. Le rapport précisait que la question de la perte sensible de territoire résultant de l'élévation du niveau de la mer débordait le cadre des lignes de base et du droit de la mer, et mettait en jeu différents domaines du droit international.

11. En conséquence, l'ADI a créé en 2012 un nouveau comité chargé de la question de l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international, qui a décidé d'orienter ses travaux suivant trois grands axes : droit de la mer, migrations forcées et droits de l'homme, et questions liées à la survivance de l'État et à la sécurité internationale. Il a présenté, à la Conférence de Johannesburg en 2016, un rapport provisoire¹³³² qui portait principalement sur les questions liées, d'une part, au droit de la mer et, de l'autre, aux migrations et aux droits de l'homme. Un autre rapport a été examiné à la Conférence de Sydney, ce qui a mis fin aux travaux du Comité sur les questions relatives au droit de la mer¹³³³. Le rapport de 2018 énonçait en outre 12 principes assortis de commentaires et formant une déclaration de principes sur la protection des personnes déplacées en raison de l'élévation du niveau de la mer. On s'attend à ce que le mandat du Comité soit prorogé pour qu'il puisse poursuivre l'étude de la question de la survivance de l'État et d'autres questions connexes en droit international.

IV. Conséquences de l'élévation du niveau de la mer

12. Comme il a déjà été mentionné, l'élévation du niveau de la mer provoque l'inondation des régions côtières de faible élévation et des îles, ce qui a des conséquences dans trois domaines principaux : a) droit de la mer ; b) survivance de l'État ; c) protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

13. Ces trois thèmes traduisent les conséquences juridiques de l'élévation du niveau de la mer du point de vue des éléments constitutifs de l'État (territoire, population et autorité politique) ; ils sont donc liés entre eux et devraient être examinés ensemble.

V. Étendue du sujet et questions à examiner

14. Le sujet est limité aux conséquences juridiques de l'élévation du niveau de la mer. Sont exclus la protection de l'environnement, les changements climatiques en soi, ainsi que

¹³³⁰ Par. 4 du commentaire du projet d'article 3 [Non souligné dans l'original].

¹³³¹ Voir le rapport final du International Law Association Committee on Baselines under the International Law of the Sea (2012), Conférence de Sofia, p. 30, consultable à l'adresse <http://ilareporter.org.au/wp-content/uploads/2015/07/Source-1-Baselines-Final-Report-Sofia-2012.pdf>. Selon ce rapport, le droit existant relatif aux lignes de bases normales s'applique en cas de modification sensible de la côte attribuable à la diminution ou à l'accroissement du territoire. L'État côtier peut recourir à des moyens matériels pour protéger et préserver son territoire, mais il ne peut pour cela invoquer la fiction d'une ligne formelle qui ne correspond plus à la laisse de basse mer réelle.

¹³³² Voir Interim Report of the ILA Committee on International Law and Sea Level Rise (2016), Conférence de Johannesburg, consultable à l'adresse <http://www.ila-hq.org/index.php/committees>.

¹³³³ Voir Draft Report of the ILA Committee on International Law and Sea Level Rise (2018), Conférence de Sidney, p. 19, disponible à l'adresse http://www.ila-hq.org/images/ILA/DraftReports/DraftReport_SeaLevelRise.pdf. Le Comité a recommandé que l'ADI adopte une résolution énonçant deux propositions « *de lege ferenda* » : 1) que les États acceptent que, une fois qu'elles ont été établies conformément aux prescriptions détaillées de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, les lignes de base et les limites extérieures des espaces maritimes des États côtiers ou archipélagiques ne sauraient être remises en question par la modification géographique de la côte en raison du changement du niveau de la mer ; 2) que, dans l'intérêt de la sécurité et de la stabilité juridiques, les effets de l'élévation du niveau de la mer sur les frontières maritimes, qu'ils aient ou non été envisagés par les parties au moment des négociations, ne devraient pas être considérés comme un changement fondamental de circonstances.

la recherche de la responsabilité de ces phénomènes. Il ne s'agit pas de dresser un inventaire complet et exhaustif de l'application du droit international aux questions soulevées par l'élévation du niveau de la mer, mais plutôt de définir certaines questions principales. Les trois domaines à examiner devraient être analysés dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer indépendamment d'autres facteurs susceptibles d'entraîner des conséquences semblables. Il y a lieu, dans la mesure du possible, de s'employer à bien distinguer les conséquences liées à l'élévation du niveau de la mer des autres facteurs. Il n'est pas question de proposer des modifications au droit international en vigueur, notamment à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982. D'autres questions pourraient se poser ultérieurement qui exigeraient un travail d'analyse. Compte tenu des considérations exposées ci-dessus, la Commission pourrait aborder les questions ci-après en ce qui concerne les conséquences juridiques de l'élévation du niveau de la mer.

15. Questions relatives au droit de la mer :

i) Conséquences juridiques éventuelles de l'élévation du niveau de la mer sur les lignes de base ainsi que les limites extérieures des espaces maritimes qu'elles servent à mesurer ;

ii) Conséquences juridiques éventuelles de l'élévation du niveau de la mer sur la délimitation maritime ;

iii) Conséquences juridiques éventuelles de l'élévation du niveau de la mer sur les îles du point de vue de leur inclusion dans l'établissement des lignes de bases et la délimitation maritime ;

iv) Conséquences juridiques éventuelles de l'élévation du niveau de la mer sur l'exercice des droits souverains et de la juridiction, pour l'État côtier et ses ressortissants, dans les espaces maritimes qui ont été délimités à partir des lignes de base établies, notamment en ce qui concerne les activités d'exploration, d'exploitation et de conservation visant les ressources qui s'y trouvent, ainsi que sur les droits des États tiers et de leurs ressortissants (par exemple, droit de passage inoffensif, liberté de navigation, droits de pêche) ;

v) Conséquences juridiques éventuelles de l'élévation du niveau de la mer sur les îles, y compris les rochers, et sur les droits en mer des États côtiers comportant des franges d'îles ;

vi) Situation juridique des îles artificielles ainsi que des travaux d'assèchement et de renforcement et autres mesures d'adaptation qui y sont entrepris au titre du droit international en réponse à l'élévation du niveau de la mer.

16. Questions liées à la survivance de l'État :

i) Analyse des conséquences juridiques éventuelles sur la survivance ou la disparition de l'État insulaire qui est entièrement recouvert par la mer ou devient inhabitable ;

ii) Valeur juridique du renforcement des îles au moyens de digues ou de la construction d'îles artificielles comme moyen d'assurer la survie de l'État insulaire contre le risque que son territoire soit complètement submergé ou devienne inhabitable ;

iii) Analyse de la fiction permettant de soutenir que, en raison de la permanence des lignes de base et des frontières établies par les traités, les décisions judiciaires et les sentences arbitrales, l'État insulaire continuerait d'exister relativement au territoire maritime correspondant au territoire terrestre qui relevait de sa souveraineté avant d'être complètement recouvert par la mer ou de devenir inhabitable ;

iv) Analyse des conséquences juridiques éventuelles du transfert – avec ou sans transfert de souveraineté – d'une bande ou d'une partie du territoire d'un État tiers en faveur de l'État insulaire dont le territoire terrestre risque d'être complètement submergé ou de devenir inhabitable, dans le but de préserver son existence ou une forme quelconque de personnalité juridique internationale ;

v) Analyse des conséquences juridiques éventuelles de la fusion avec un autre État de l'État insulaire en développement dont le territoire risque d'être complètement

submergé ou de devenir inhabitable, ou de la création entre eux d'une fédération ou d'une association, afin de conserver à l'État insulaire son existence ou une forme quelconque de personnalité juridique internationale.

17. Questions liées à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer :

i) Mesure dans laquelle les conséquences liées à l'élévation du niveau de la mer sont visées par le devoir qu'a l'État de protéger les droits fondamentaux de ses ressortissants ;

ii) Application du principe de coopération internationale afin d'aider les États à faire face aux effets préjudiciables de l'élévation du niveau de la mer sur leur population ;

iii) Existence de principes de droit international applicables aux mesures à prendre par les États pour aider leur population à rester sur place en dépit de l'élévation du niveau de la mer ;

iv) Existence de principes de droit international applicables à l'évacuation, à la réinstallation et à la migration des personnes touchées par les effets préjudiciables de l'élévation du niveau de la mer ;

v) Principes éventuellement applicables à la protection des droits fondamentaux des personnes déplacées à l'intérieur du pays ou qui migrent en raison des effets préjudiciables de l'élévation du niveau de la mer.

VI. Méthode de travail de la Commission sur ce sujet

18. La création d'un groupe d'étude permettrait de recenser les questions juridiques soulevées par l'élévation du niveau de la mer et les questions connexes. Le groupe d'étude serait chargé d'analyser le droit international en vigueur, y compris le droit international conventionnel et le droit coutumier, conformément au mandat de la Commission du droit international, à savoir le développement progressif du droit international et sa codification. Cet examen pourrait contribuer aux efforts déployés par la communauté internationale pour faire face à ces questions et aider les États à élaborer des solutions pratiques à leur égard.

19. Les travaux du groupe d'étude auraient pour point de départ des articles portant sur les différentes questions soulevées par le sujet, notamment en ce qui concerne : a) le droit de la mer ; b) la survivance de l'État ; et c) la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. Cette façon de procéder comporterait suffisamment de souplesse et permettrait d'associer activement les membres de la Commission aux travaux sur le sujet. On se souviendra que la Commission a utilisé cette méthode avec succès dans le passé, par exemple dans le cas de l'étude de la fragmentation du droit international (2002-2006)¹³³⁴.

20. Les travaux du groupe d'étude tiendraient compte, suivant une démarche intégrée et systématique, de la pratique des États, des traités et autres textes internationaux, de la jurisprudence des juridictions internationales et nationales, ainsi que des études réalisées par les spécialistes.

VII. Le sujet satisfait aux critères de sélection des nouveaux sujets

21. Au moment de choisir de nouveaux sujets à inscrire à son programme de travail, la Commission s'inspire des critères convenus à sa cinquantième session (1998)¹³³⁵, à savoir : a) le sujet devrait correspondre aux besoins des États en ce qui concerne le développement progressif et la codification du droit international ; b) il devrait être suffisamment mûr sur le terrain de la pratique des États pour se prêter à la codification et au développement progressif ; c) il devrait être concret et suffisamment facile à traiter à ces fins ;

¹³³⁴ D'autres sujets ont suivi : les traités dans le temps (2009-2012) et la clause de la nation la plus favorisée (2009-2015).

¹³³⁵ Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquantième session, A/53/10 (1998), chap. X (C), par. 553. Voir également Rapport de la Commission du droit international, soixante-neuvième session, A/72/10 (2017), chap. III (C), par. 32.

d) la Commission ne devrait pas s'en tenir aux sujets classiques, mais pourrait aussi envisager ceux qui correspondent à des tendances nouvelles du droit international et à des préoccupations pressantes de l'ensemble de la communauté internationale.

22. *Premièrement*, le sujet « **L'élévation du niveau de la mer au regard du droit international** » correspond aux besoins des États : plus d'un tiers des États existants de la communauté internationale risquent d'être directement touchés par l'élévation du niveau de la mer et sont très intéressés par cette question. Il pourrait en outre avoir des conséquences plus larges pour la communauté internationale dans son ensemble, étant donné qu'un nombre important d'États pourraient être par ailleurs indirectement touchés par l'élévation du niveau de la mer (par exemple, en raison des déplacements de population et de l'accès restreint aux ressources). L'élévation du niveau de la mer est devenue un phénomène mondial et soulève de ce fait des problèmes à l'échelle planétaire qui ont des répercussions sur la communauté internationale dans son ensemble. Cet intérêt est partagé par divers États situés dans des régions géographiques très différentes, y compris des États sans littoral, ce qui montre l'ampleur de l'intérêt des États.

23. *Deuxièmement*, il existe une pratique naissante des États, notamment en ce qui concerne les questions relevant du droit de la mer (par exemple : permanence des lignes de base, construction d'îles artificielles, ouvrages de renforcement des côtes) et de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer (par exemple : réinstallation des communautés locales à l'intérieur ou à l'extérieur du pays et création de catégories de visas humanitaires). On observe par ailleurs une pratique à considérer en ce qui concerne, entre autres, les gouvernements en exil, à titre d'exemples de la survivance de l'État en l'absence d'autorité sur le territoire. Les conséquences de l'élévation du niveau de la mer, qu'on peut considérer comme portant atteinte à l'existence même d'un certain nombre d'États concernés et, en tout état de cause, aux attributs essentiels de l'État, soit le territoire, la population et l'autorité politique, ainsi qu'à la jouissance des ressources essentielles pour la prospérité de ces pays, exigent qu'il soit procédé d'urgence à leur analyse sur le plan juridique.

24. C'est pourquoi, *troisièmement*, le sujet devrait être facile à traiter car les travaux du groupe d'étude permettront de définir les domaines mûrs pour la codification et le développement progressif du droit international, ainsi que les lacunes à cet égard. Dans le même temps, les aspects à examiner sont très concrets, ainsi qu'il ressort des sections IV et V ci-dessus.

25. *Quatrièmement*, il ne fait aucun doute que le sujet, à la lumière des arguments présentés, traduit des tendances nouvelles du droit international et des préoccupations pressantes de l'ensemble de la communauté internationale.

VIII. Conclusion

26. Les travaux aboutiraient à un rapport final du groupe d'étude sur « **L'élévation du niveau de la mer au regard du droit international** », accompagné d'un ensemble de conclusions en découlant. Après la présentation du rapport final du groupe d'étude, il y aurait lieu d'examiner la manière de poursuivre le développement du sujet, en tout ou en partie, au sein de la Commission ou d'autres instances.

Bibliographie

[Anglais seulement]

Books and articles

Gómez, Mariano J. Aznar. "El Estado sin territorio: La desaparición del territorio debido al cambio climático." *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)* 26 (2013): 2-23 / "The State Without Territory: The Disappearance of the Territory due to Climate Change, in *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* N° 6 (2013).

Baldacchino, Godfrey, and David Milne. *The case for non-sovereignty*. Routledge, 2009.

Bergmann, Nina. *Versinkende Inselstaaten: Auswirkungen des Klimawandels auf die Staatlichkeit kleiner Inselstaaten*. Duncker & Humblot, 2016.

Bird, E., and V. Prescott. "Rising global sea levels and national maritime claims." *Marine Policy Reports* 1, no. 3 (1989).

Blake, Gerald H., ed. *Maritime Boundaries: World Boundaries*. Vol. 5. Routledge, 2002.

Bowett, Derek William. "The legal regime of islands in international law." Oceana Publications, (1979).

Boyle, Alan, "Climate Change, Ocean Governance and UNCLOS", In *Law of the Sea: UNCLOS as a Living Treaty*. By Jill Barrett and Richard Barnes (eds). British Institute of International and Comparative Law, 2016 (2016): 225-231.

Caron, David D. "When law makes climate change worse: rethinking the law of baselines in light of a rising sea level." *Ecology LQ* 17 (1990): 621.

Caron, David D. "Climate change, sea level rise and the coming uncertainty in oceanic boundaries: a proposal to avoid conflict." In *Maritime Boundary Disputes, Settlement Processes, and the Law of the Sea*, pp. 1-18. Brill, 2009.

Castangia, Isabella. *Sovranità, contiguità territoriale e isole in una controversia internazionale del XVIII secolo*. Vol. 39. Jovene, 1988.

Dipla, Haritini. *Le régime juridique des îles dans le droit international de la mer*. Graduate Institute Publications, 2015.

Duong, Tiffany TV. "When islands drown: The plight of climate change refugees and recourse to international human rights law." *U. Pa. J. Int'l L.* 31 (2009): 1239.

Freestone, David. "Can the UN Climate Regime Respond to the Challenges of Sea Level Rise." *U. Haw. L. Rev.* 35 (2013): 671.

Freestone, David, and John Pethick. "Sea Level Rise and Maritime Boundaries: The Effect of Rising Sea Level on International Boundaries." In *Coastal Zone'91*, pp. 3162-3162. ASCE, 1991.

Freestone, David. "International law and sea level rise." *International Law and Global Climate Change, Kluwer Law International, London* (1991): 109.

Gagain, Michael. "Climate change, sea level rise, and artificial islands: Saving the Maldives' statehood and maritime claims through the constitution of the oceans." *Colo. J. Int'l Envtl. L. & Pol'y* 23 (2012): 77.

Gerrard, Michael B., and Gregory E. Wannier, eds. *Threatened island nations: legal implications of rising seas and a changing climate*. Cambridge University Press, 2013.

Hayashi, Moritaka, "Sea level rise and the law of the sea: future options." *The World Ocean in Globalisation*. Brill/Martinus Nijhoff, Boston/Leiden (2011): 187-206

Hayashi, Moritaka. "Islands' Sea Areas: Effects of a Rising Sea Level." *Review of Island Studies*, 10 June 2013, <https://www.spf.org/islandstudies/research/a00003/>.

- Hayashi, Moritaka "Sea Level Rise and the Law of the Sea: How Can the Affected States Be Better Protected?." In *The Limits of Maritime Jurisdiction* Clive Schofield, Seokwoo Lee and Moon-Sang Kwon. eds., Brill, 2013.
- Hestetune, Jared. "The invading waters: climate change dispossession, state extinction, and international law." *California Western School of Law* (2010).
- Huang, Lei. "International law relating to the outer limits of maritime zones in the context of sea level rise." Master's thesis, Universitetet i Tromsø, 2011.
- Jaen, Monica. "Protecting the Oceans from Climate Change: An Analysis of the Role of Selected International Instruments on Resources and Environmental Protection in the Context of UNCLOS." *Ocean YB* 21 (2007): 91.
- Jayaraman, K. *Legal Regime of Islands*. Marwah Publications, 1982.
- Jayewardene, Hiran Wasantha. *The regime of islands in international law*. Vol. 15. Martinus Nijhoff Publishers, 1990.
- Kälin, Walter. "The Human Rights Dimension of Natural or Human Made Disasters." *German Yearbook of International Law* 55 (2013): 119-147.
- Kaye, Stuart. "The Law of the Sea Convention and Sea Level Rise after the South China Sea Arbitration." *Int'l L. Stud. Ser. US Naval War Col.* 93 (2017): i.
- Kausher, Armand, R. C. Kay, M. Asaduzzaman, and S. Paul. "Climate change and sea-level rise: the case of the coast." In *The Implications of Climate and Sea-Level Change for Bangladesh*, pp. 335-405. Springer, Dordrecht, 1996.
- Kendall, Rachel. "Climate change as a security threat to the Pacific Islands." *NZJ Envtl. L.* 16 (2012): 83.
- Rigaud, Kanta Kumari, Alex de Sherbinin, Bryan Jones, Jonas Bergmann, Viviane Clement, Kayly Ober, Jacob Schewe et al. *Groundswell: preparing for internal climate migration*. World Bank, 2018.
- Lusthaus, Jonathan. "Shifting sands: sea level rise, maritime boundaries and inter-state conflict." *Politics* 30, no. 2 (2010): 113-118.
- McAnaney, Sheila C. "Sinking islands-formulating a realistic solution to climate change displacement." *NYUL Rev.* 87 (2012): 1172.
- McAdam, Jane. *Climate change, forced migration, and international law*. Oxford University Press, 2012.
- McAdam, Jane, Bruce Burson, Walter Kälin, and Sanjula Weerasinghe. "International law and sea-level rise: forced migration and human rights." (2016).
- McAdam, Jane. "'Disappearing states', statelessness and the boundaries of international law." (2010).
- Menefee, Samuel Pyeatt. "Half seas over: The impact of sea level rise on international law and policy." *UCLA J. Envtl. L. & Pol'y* 9 (1990): 175.
- Murphy, Sean D. "International Law Relating to Islands." (2017).
- Nandan, Satya N. "The exclusive economic zone: A historical perspective." (1987).
- Nansen Initiative, *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change* (December 2015).
- Orellana, Marcos A., "Climate Change and the International Law of the Sea. Mapping the Legal Issues", in Randall S. Abate, *Climate Change Impacts on Ocean and Coastal Law. U.S. and International Perspectives*, (Oxford Scholarship Online: January 2015).
- Pardo, Miguel Lamas. "Micronaciones en islas artificiales según el Derecho Marítimo e Internacional." *Anuario de derecho marítimo* 29 (2012): 197-227.
- Park, Susin: *El Cambio Climático y el Riesgo de Apatridia: La Situación de los Estados Insulares Bajos*, Geneva, (ACNUR / UNHCR, May 2011).

- Puthucherril, Tony George. "Rising Seas, Receding Coastlines, and Vanishing Maritime Estates and Territories: Possible Solutions and Reassessing the Role of International Law." *International Community Law Review* 16, no. 1 (2014): 38-74.
- Rayfuse, Rosemary. "International Law and Disappearing States." *Envtl. Pol'y & L.* 41 (2011): 281.
- Rayfuse, Rosemary. "International law and disappearing states: utilising maritime entitlements to overcome the statehood dilemma." (2010).
- Rayfuse, Rosemary Gail, and Shirley V. Scott, eds. *International Law in the Era of Climate Change*. Edward Elgar Publishing, 2012.
- Ruppel, Oliver C, Roschmann, Christian, Ruppel-Schlichting, Katharina. eds, *Climate Change: International Law and Global Governance*. Volume I: Legal Responses and Global Responsibility, Nomos, 2013.
- Schofield, Clive. "Shifting Limits: Sea Level Rise and Options to Secure Maritime Jurisdictional Claims." *Carbon & Climate L. Rev.* (2009): 405.
- Schofield, Clive, and David Freestone. "Options to protect coastlines and secure maritime jurisdictional claims in the face of global sea level rise." (2013): 141.
- Schofield, Clive. "The trouble with Islands: the definition and role of Islands and rocks in maritime boundary delimitation." In *Maritime boundary disputes, settlement processes, and the Law of the Sea*, pp. 19-38. Brill, 2009.
- Scholten, Henk Jan. *Statehood and State Extinction: Sea Level Rise and the Legal Challenges Faced by Low-lying Island-states*. Rijksuniversiteit Groningen, 2011.
- Sefrioui, Sarra. "Adapting to Sea Level Rise: A Law of the Sea Perspective." In *The Future of the Law of the Sea*, pp. 3-22. Springer, Cham, 2017.
- McInerney-Lankford, Siobhán, Mac Darrow, and Lavanya Rajamani. *Human rights and climate change: a review of the international legal dimensions*. The World Bank, 2011.
- Soons, Alfred HA. "The effects of a rising sea level on maritime limits and boundaries." *Netherlands International Law Review* 37, no. 2 (1990): 207-232.
- Storr, Cait. "Islands and the South: Framing the Relationship between International Law and Environmental Crisis." (2016): 519-540.
- Stoutenburg, Jenny Grote. "Implementing a new regime of stable maritime zones to ensure the (economic) survival of small island states threatened by sea-level rise." *The International Journal of Marine and Coastal Law* 26, no. 2 (2011): 263-311.
- Stoutenburg, Jenny Grote. "When Do States Disappear? Thresholds of Effective Statehood and the Continued Recognition of "Deterritorialized" Island States." *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate* 57 (2013).
- Stoutenburg, Jenny Grote. *Disappearing island states in international law*. Brill, 2015.
- Takamura, Yukari. "Climate Change and Small Island Claims in the Pacific." In *Climate Change: International Law and Global Governance*, pp. 657-684. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2013.
- Camprubí, Alejandra Torres. *Statehood under water: Challenges of sea-level rise to the continuity of Pacific Island States*. Brill, 2016.
- Vidas, Davor. "Sea-Level Rise and International Law." *Climate law* 4, no. 1-2 (2014): 70-84.
- Vidas, Davor, David Freestone, and Jane McAdam. "International Law And Sea Level Rise: The New ILA Committee." *ILSA Journal of International & Comparative Law* 21, no. 2 (2015): 157-167.
- Wannier, Gregory E., and Michael B. Gerrard. "Disappearing States: Harnessing International Law to Preserve Cultures and Society." In *Climate Change: International Law and Global Governance*, pp. 615-656. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2013.

Warrick, Richard A., and Qazi Kholiquzzaman Ahmad, eds. *The implications of climate and sea-level change for Bangladesh*. Springer Science & Business Media, 2012.

Wentz, Jessica. "Assessing the Impacts of Climate Change on the Built Environment Under NEPA and State EIA Laws: A Survey of Current Practices and Recommendations for Model Protocols." (2015).

Williams, Angela. "Turning the tide: recognizing climate change refugees in international law." *Law & Policy* 30, no. 4 (2008): 502-529.

Wong, Derek. "Sovereignty Sunk-The Position of Sinking States at International Law." *Melb. J. Int'l L.* 14 (2013): 346.

Yamamoto, Lilian, and Miguel Esteban. *Atoll Island States and international law*. Springer-Verlag Berlin An, 2016.

Ni, Xing-Yin. "A Nation Going under: Legal Protection for Climate Change Refugees." *BC Int'l & Comp. L. Rev.* 38 (2015): 329.

Xue, Guifang Julia. "Climate Change Challenges and the Law of the Sea Responses." In *Climate Change: International Law and Global Governance*, pp. 547-592. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2013.

Other Documents

Stocker, Thomas, ed. *Climate change 2013: the physical science basis: Working Group I contribution to the Fifth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, 2013.

International Law Association Sofia Conference. "Report of the Committee on Baselines under the International Law of the Sea." (2012).

International Law Association Washington Conference. "Report of the Committee on Baselines under the International Law of the Sea." (2014).

International Law Association Johannesburg Conference. "Report of the Committee on Baselines under the International Law of the Sea." (2016).

International Law Association Sidney Conference. "Report of the Committee on Baselines under the International Law of the Sea." (2018).

International Law Association Johannesburg Conference. "Interim Report of the Committee on 'International Law and Sea Level Rise'." (2016).

International Law Association Sidney Conference. "Report of the Committee on 'International Law and Sea Level Rise'." (2018).



Chapitre IX

Élévation du niveau de la mer au regard du droit international

A. Introduction

240. À sa soixante-dixième session (2018), la Commission a décidé d'inscrire le sujet « Élévation du niveau de la mer au regard du droit international » à son programme de travail à long terme⁴³¹.

241. Dans sa résolution 73/265 du 22 décembre 2018, l'Assemblée générale a pris note de l'inscription du sujet au programme de travail à long terme de la Commission et, à cet égard, a demandé à la Commission de tenir compte des commentaires, des préoccupations et des observations formulés par les États au cours du débat à la Sixième Commission.

242. À sa soixante et onzième session (2019), la Commission a décidé d'inscrire le sujet à son programme de travail. Elle a également décidé de créer, sur ce sujet, un groupe d'étude à composition non limitée, dont la coprésidence serait assurée, à tour de rôle, par M. Bogdan Aurescu, M. Yacouba Cissé, M^{me} Patrícia Galvão Teles, M^{me} Nilüfer Oral et M. Juan José Ruda Santolaria. Elle a aussi pris note du rapport oral conjoint des Coprésidents du Groupe d'étude⁴³².

243. À cette session également, le Groupe d'étude, coprésidé par M^{mes} Patrícia Galvão Teles et Nilüfer Oral, s'est réuni le 6 juin 2019. Il a examiné un document informel sur l'organisation de ses travaux qui contenait une feuille de route pour la période 2019-2021. Les discussions ont porté sur la composition du Groupe d'étude, son projet de calendrier, son projet de programme de travail et ses méthodes de travail⁴³³.

244. Concernant le programme de travail, et sous réserve des ajustements qui pourraient être nécessaires en raison de la complexité des questions à examiner, le Groupe d'étude devrait travailler sur les trois sous-sujets définis dans le plan d'étude établi en 2018⁴³⁴, à savoir les questions relatives au droit de la mer, sous la coprésidence de M. Bogdan Aurescu et M^{me} Nilüfer Oral, et les questions liées à la condition étatique (« *Statehood* » en anglais) et celles liées à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, sous la coprésidence de M^{me} Patrícia Galvão Teles et M. Juan José Ruda Santolaria.

245. S'agissant des méthodes de travail, il a été prévu que le Groupe d'étude se réunirait environ cinq fois par session. Il a été convenu qu'avant chaque session, les Coprésidents établiraient une note thématique qui serait éditée, traduite et diffusée en tant que document officiel et qui servirait de base aux discussions et à la contribution annuelle des membres du Groupe d'étude. Cette note servirait également de base aux rapports que le Groupe d'étude élaborerait ensuite sur chaque sous-sujet. Les membres du Groupe d'étude seraient ensuite invités à soumettre des contributions écrites dans lesquelles ils pourraient commenter ou compléter la note thématique établie par les Coprésidents (en abordant, par exemple, la pratique régionale, la jurisprudence ou tout autre aspect du sous-sujet concerné). Des recommandations seraient formulées par la suite concernant la forme du résultat des travaux du Groupe d'étude.

246. Il a aussi été convenu qu'à la fin de chaque session de la Commission, les travaux du Groupe d'étude seraient exposés dans un rapport qui tiendrait dûment compte de la note thématique établie par les Coprésidents, ainsi que des contributions écrites s'y rapportant reçues des membres, et qui contiendrait un résumé des discussions du Groupe d'étude. Une

⁴³¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-treizième session, Supplément n° 10 (A/73/10)*, par. 369.

⁴³² *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatorzième session, Supplément n° 10 (A/74/10)*, par. 265 à 273.

⁴³³ *Ibid.*, par. 269.

⁴³⁴ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-treizième session, Supplément n° 10 (A/73/10)*, annexe B.

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

B. Examen du sujet à la présente session

247. À la présente session, la Commission a reconstitué le Groupe d'étude sur l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international, présidé par M. Bogdan Aurescu et M^{me} Nilüfer Oral, les deux Coprésidents chargés des questions relatives au droit de la mer.

248. Conformément au programme et aux méthodes de travail convenus, le Groupe d'étude était saisi de la première note thématique sur le sujet (A/CN.4/740 et Corr.1), établie par M. Aurescu et M^{me} Oral et accompagnée d'une bibliographie préliminaire (A/CN.4/740/Add.1).

249. En raison de l'apparition de la pandémie de COVID-19 et du report de la soixante-douzième session de la Commission qui s'en est suivi, les Coprésidents ont invité les membres de la Commission à leur adresser directement leurs commentaires écrits sur la première note thématique. Après l'achèvement de la note, Antigua-et-Barbuda et la Fédération de Russie ont soumis des informations, qui ont été publiées sur le site Web de la Commission avec les informations précédemment reçues des gouvernements⁴³⁵ en réponse à la demande formulée par la Commission au chapitre III de son rapport annuel de 2019⁴³⁶. Les commentaires du Forum des îles du Pacifique relatifs à la note ont été distribués à tous les membres du Groupe d'étude le 31 mai 2021.

250. Le Groupe d'étude a tenu huit réunions, du 1^{er} au 4 juin et les 6, 7, 8 et 19 juillet 2021⁴³⁷.

251. À sa 3550^e séance, le 27 juillet 2021, la Commission a pris note du rapport oral conjoint des Coprésidents du Groupe d'étude⁴³⁸.

Discussions tenues au sein du Groupe d'étude

252. À la première réunion du Groupe d'étude, qui s'est tenue le 1^{er} juin 2021, la Coprésidente (M^{me} Oral) a indiqué que l'objectif des quatre premières réunions qui se tiendraient pendant la première partie de la session était de permettre un échange de fond, comme dans les séances plénières, sur la première note thématique et sur toutes les questions pertinentes que les membres pourraient souhaiter aborder. Un résumé de cet échange, sous la forme d'un rapport intermédiaire, fonderait les débats du Groupe d'étude aux réunions prévues pendant la seconde partie de la session. Après ces débats, le rapport serait complété, approuvé par le Groupe d'étude puis présenté par les Coprésidents à la Commission pour qu'il figure dans le rapport annuel de celle-ci. Cette procédure, convenue par le Groupe d'étude, est basée sur le rapport de la Commission de 2019.

253. Concernant le fond du sujet, il a été rappelé, ainsi qu'il était indiqué dans le plan d'étude établi en 2018, que les conséquences factuelles de l'élévation du niveau de la mer soulevaient un certain nombre d'importantes questions ressortissant au droit international. Pour autant qu'elles aient un lien avec le droit de la mer, ces questions portaient notamment sur les conséquences juridiques de l'inondation des régions côtières de faible élévation et des îles sur les lignes de base et les espaces maritimes qu'elles déterminent, et sur la délimitation de ces espaces, que ce soit par voie d'accord ou au plan contentieux. Le plan d'étude de 2018 prévoyait de surcroît que pour répondre à ces questions, il convenait d'analyser de manière approfondie le droit international en vigueur, y compris le droit international conventionnel et coutumier, conformément au mandat de la Commission, à savoir le développement

⁴³⁵ Croatie, États fédérés de Micronésie, États-Unis d'Amérique, Maldives, Pays-Bas, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Singapour. Des informations ont également été reçues du Forum des îles du Pacifique. Les informations soumises sont disponibles à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml.

⁴³⁶ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatorzième session, Supplément n° 10 (A/74/10)*, par. 31 à 33.

⁴³⁷ Voir *supra* le chapitre I pour la composition du Groupe d'étude.

⁴³⁸ Voir A/CN.4/SR.3550.

progressif du droit international et sa codification⁴³⁹. Cette analyse pourrait contribuer aux efforts déployés par la communauté internationale pour déterminer la mesure dans laquelle le droit international actuel est en mesure de répondre aux questions suscitées par l'élévation du niveau de la mer et s'il y a lieu pour les États d'élaborer des solutions pratiques à leur égard.

a) Première note thématique

254. À la première réunion du Groupe d'étude, les Coprésidents (M. Aurescu et M^{me} Oral) ont présenté la première note thématique et résumé les points principaux et les observations préliminaires.

255. Le Coprésident (M. Aurescu) a présenté l'introduction et les première et deuxième parties de la première note thématique. Il a notamment rappelé que l'introduction de la note contenait un récapitulatif des opinions exprimées par les États Membres à la Sixième Commission et a appelé l'attention du Groupe d'étude sur les observations formulées par les délégations à la Sixième Commission, lors de la soixante-quinzième session de l'Assemblée générale (2020), après la publication de la note. Plusieurs délégations s'étaient félicitées de la note thématique⁴⁴⁰, tandis que d'autres y avaient simplement fait référence⁴⁴¹. Le Coprésident a aussi rappelé le champ d'application et le résultat proposé des travaux sur le sujet, les limites qui encadraient les travaux du Groupe d'étude, telles qu'elles avaient été convenues par la Commission, et le fait que l'accent avait été mis sur la pratique des États et des organisations régionales et internationales.

256. Le Coprésident (M. Aurescu) a présenté la partie de la première note thématique consacrée à l'analyse des conséquences juridiques éventuelles de l'élévation du niveau de la mer sur les lignes de base et les limites extérieures des espaces maritimes qu'elles servent à mesurer, ainsi qu'à l'analyse des conséquences de la mobilité de la ligne de base induite par l'élévation du niveau de la mer. Il a ensuite présenté la partie portant sur l'analyse des conséquences juridiques éventuelles de l'élévation du niveau de la mer sur les délimitations maritimes et sur la question de savoir si l'élévation du niveau de la mer constituait un changement fondamental de circonstances au sens du paragraphe 2 de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, de 1969⁴⁴². Enfin, il a exposé les principales observations préliminaires de l'analyse des Coprésidents, présentées aux paragraphes 104 et 141 de la note, concernant d'une part les conséquences juridiques éventuelles de l'élévation du niveau de la mer sur les lignes de base et les limites extérieures des espaces maritimes qu'elles servent à mesurer, et d'autre part les délimitations maritimes, que celles-ci aient été effectuées par voie d'accord ou par la voie juridictionnelle.

⁴³⁹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-treizième session, Supplément n° 10 (A/73/10)*, annexe B, par. 5. Le paragraphe 14 du plan d'étude de 2018 dispose notamment : « Le sujet est limité aux conséquences juridiques de l'élévation du niveau de la mer. Sont exclus la protection de l'environnement, les changements climatiques en soi, ainsi que la recherche de la responsabilité de ces phénomènes. Il ne s'agit pas de dresser un inventaire complet et exhaustif de l'application du droit international aux questions soulevées par l'élévation du niveau de la mer, mais plutôt de définir certaines questions principales. Les trois domaines à examiner devraient être analysés dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer indépendamment d'autres facteurs susceptibles d'entraîner des conséquences semblables. Il y a lieu, dans la mesure du possible, de s'employer à bien distinguer les conséquences liées à l'élévation du niveau de la mer des autres facteurs. Il n'est pas question de proposer des modifications au droit international en vigueur, notamment à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982. D'autres questions pourraient se poser ultérieurement qui exigeraient un travail d'analyse. ».

⁴⁴⁰ Des 25 délégations qui ont fait des déclarations sur les travaux de la Commission, 11 se sont félicitées de la première note thématique (le Belize, au nom de l'Alliance des petits États insulaires, les États fédérés de Micronésie, les Fidji, au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique, les Maldives, la Nouvelle-Zélande, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Portugal, les Îles Salomon, les Tonga, la Turquie et les Tuvalu, au nom des États du Forum des îles du Pacifique).

⁴⁴¹ Les trois délégations ci-après ont fait référence à la première note thématique : États-Unis d'Amérique, République de Corée et Sierra Leone.

⁴⁴² Convention de Vienne sur le droit des traités (Vienne, 23 mai 1969), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, n° 18232, p. 331.

257. La Coprésidente (M^{me} Oral) a ensuite présenté la structure et le contenu des troisième et quatrième parties de la première note thématique, en insistant notamment sur les deux questions centrales qui y étaient traitées, à savoir les conséquences juridiques éventuelles du déplacement vers la terre de la ligne de base, nouvellement tracée en raison de l'élévation du niveau de la mer, et les effets de cette élévation sur le statut juridique des îles, des rochers et des hauts-fonds découvrants. Elle a ensuite donné un aperçu des conséquences éventuelles, sur les droits et la juridiction de l'État côtier et des États tiers dans les espaces maritimes établis, d'un déplacement des zones, à savoir lorsqu'une partie des eaux intérieures passe dans les eaux territoriales, une partie des eaux territoriales dans la zone contiguë ou la zone économique exclusive et une partie de la zone économique exclusive dans la haute mer. Elle a ensuite abordé le cas des États archipels dans lesquels l'inondation de petites îles ou de récifs découvrants pourrait modifier les lignes de base archipélagiques et, potentiellement, leur faire perdre leur statut.

258. La Coprésidente (M^{me} Oral) s'est ensuite penchée sur le statut des îles et rochers au sens de l'article 121 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer⁴⁴³ et sur les conséquences non négligeables que pourrait avoir, pour une île, la reclassification en rocher en raison de l'élévation du niveau de la mer, voire en rocher « qui ne se prête pas à l'habitation humaine ou à la vie économique » au sens du paragraphe 3 de l'article 121 de la Convention. Elle a conclu son intervention en mettant l'accent sur plusieurs des observations préliminaires formulées dans la première note thématique (voir les paragraphes 190 et 218 de la note).

b) Pratique des États africains en matière de délimitation maritime

259. Le Coprésident (M. Cissé) a fait un exposé sur la pratique des États africains en matière de délimitation maritime. La délimitation des frontières maritimes étant un processus récent en Afrique, aux enjeux considérables pour les États côtiers, il s'était penché sur la pratique législative, constitutionnelle et conventionnelle de 38 États côtiers africains, ainsi que sur les décisions judiciaires pertinentes rendues par les tribunaux internationaux⁴⁴⁴, afin de déterminer si ces États étaient favorables à des limites maritimes mouvantes ou fixes.

260. Il était ressorti de ces recherches que les éléments existants de pratique législative et constitutionnelle africaine en matière de lignes de base et de frontières maritimes étaient hétérogènes. On ne pouvait donc pas en déduire l'existence d'une *opinio juris* en faveur du caractère soit permanent soit mouvant des lignes de base ou des frontières maritimes. Il n'y avait pas de pratique africaine généralisée car la géographie des côtes était variée, de sorte que l'utilisation des lignes de base, de la marée (haute ou basse) ou de lignes mouvantes ou permanentes pour délimiter les frontières maritimes pouvait se justifier en fonction de la configuration générale des côtes.

261. Néanmoins, de l'avis du Coprésident, l'application des principes du droit international public dans le contexte africain pourrait faire pencher la balance en faveur des lignes de base fixes ou des frontières maritimes permanentes, pour les raisons suivantes :

a) Compte tenu du principe de l'intangibilité des frontières héritées de l'époque coloniale, conformément au principe de l'*uti possidetis juris*, on pouvait supposer qu'une

⁴⁴³ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Montego Bay, 10 décembre 1982), *ibid.*, vol. 1833, n° 31363, p. 3.

⁴⁴⁴ *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1982, p. 18 ; *Plateau continental (Jamahiriya arabe libyenne/Malte)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1985, p. 13 ; *Affaire de la délimitation de la frontière maritime entre la Guinée et la Guinée-Bissau, sentence du 14 février 1985*, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIX, partie IV, p. 149 à 196 (en français – la version en anglais est disponible dans *International Law Materials*, vol. 25 (1986), p. 251 à 306) ; *Affaire de la délimitation de la frontière maritime entre la Guinée-Bissau et le Sénégal, sentence du 31 juillet 1989*, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XX, partie II, p. 119 à 213 ; *Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria (Cameroun c. Nigéria ; Guinée équatoriale (intervenant))*, arrêt, C.I.J. Recueil 2002, p. 303 ; *Délimitation de la frontière maritime dans l'océan Atlantique (Ghana/Côte d'Ivoire)*, arrêt, TIDM Recueil 2017, p. 4 ; *Délimitation maritime dans l'océan Indien (Somalie c. Kenya), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2017*, p. 3.

frontière maritime tracée par les anciennes puissances coloniales continuait à s'appliquer aux États nouvellement indépendants sans possibilité de modification ;

b) La limite imposée à l'application du principe *rebus sic stantibus*, à savoir, comme le dispose le paragraphe 2 de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qu'un changement fondamental de circonstances ne peut avoir d'effet sur un traité établissant une frontière, semblait également applicable aux frontières maritimes puisqu'il était établi dans la jurisprudence qu'il n'y avait pas lieu de faire la distinction entre les frontières terrestres et les frontières maritimes. L'élévation du niveau de la mer ne devrait donc pas, en principe, avoir de conséquences juridiques sur le plan du maintien des frontières déjà délimitées ou des lignes de base ou points de base déjà définis. Le gel des lignes de base pourrait répondre à cette préoccupation ;

c) Compte tenu de l'obligation qu'ont les États de coopérer lorsqu'ils sont dans une impasse ou qu'ils peinent à conclure un accord sur la délimitation de leurs frontières maritimes (recours au paragraphe 3 de l'article 83 ou au paragraphe 3 de l'article 74 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer), la question du règlement des litiges frontaliers pourrait être mise de côté au profit d'autres solutions, telles que l'établissement de zones communes de développement.

c) Résumé de l'échange de vues général qui s'est tenu pendant la première partie de la session

i) Observations d'ordre général

262. Pendant la première partie de la session, des membres du Groupe d'étude ont présenté, oralement ou par écrit, des observations sur la première note thématique.

263. L'importance du sujet et la légitimité des préoccupations exprimées par les États touchés par l'élévation du niveau de la mer, ainsi que la nécessité d'avoir pleinement conscience du caractère urgent du sujet, ont été soulignées. Si certains membres ont insisté sur le fait que l'élévation du niveau de la mer était un phénomène récent survenu au cours des dernières décennies et dont on prévoyait qu'il aurait des conséquences importantes – comme il était signalé dans la première note thématique – d'autres ont estimé que le phénomène n'était ni nouveau, ni soudain. On a avancé qu'il convenait de déterminer l'existence et les effets de deux types d'élévation du niveau de la mer – naturelle et anthropique – et que la hausse et la baisse naturelles du niveau de la mer ou les valeurs extrêmes du niveau de la mer, dues aux tremblements de terre, aux tsunamis ou à d'autres catastrophes naturelles, pouvaient entraîner la modification des côtes. S'agissant de la section III de l'introduction de la note, qui porte sur les conclusions scientifiques, les perspectives sur l'élévation du niveau de la mer et leur relation avec le sujet, d'aucuns se sont dits favorables à ce que l'élévation du niveau de la mer soit traitée comme un fait scientifiquement prouvé dont la Commission pourrait prendre note aux seules fins de ses travaux sur le sujet précis des conséquences juridiques internationales de l'élévation du niveau de la mer. On a aussi fait remarquer que des raisons autres que l'élévation du niveau de la mer pouvaient, au fil du temps, entraîner le déplacement des côtes, comme cela s'était déjà produit par le passé ; toute nouvelle règle justifiée par l'élévation du niveau de la mer devait tenir compte de la pratique dans de tels cas et il serait peut-être nécessaire qu'elle définisse le mécanisme permettant de distinguer un cas d'un autre. En outre, certains ont dit que l'hypothèse posée pour le traitement du sujet était que l'élévation du niveau de la mer résultait des changements climatiques et était donc (principalement) anthropique, tout en rappelant que conformément au plan d'étude de 2018, la marge de manœuvre du Groupe d'étude était limitée, notamment parce que « la recherche de la responsabilité » ne relevait pas du sujet. Par conséquent, le Groupe d'étude devrait examiner le sujet en partant du principe que l'élévation du niveau de la mer causée par les changements climatiques est un fait scientifiquement prouvé.

264. De surcroît, certains ont souligné l'immense défi que constituait la nécessité de comprendre et de chercher à résoudre des questions juridiques et techniques complexes sans perdre de vue leur dimension humaine, ainsi que la difficulté qu'il y avait à évaluer l'ampleur du phénomène et de ses conséquences, y compris au regard du droit de la mer. Néanmoins, les membres ont dans l'ensemble estimé que le sujet revêtait un intérêt particulier et qu'il

soulevait des questions importantes sur lesquelles la Commission pourrait apporter des éclaircissements.

ii) *Observations d'ordre général sur la première note thématique*

265. Certains se sont inquiétés du fait que la première note thématique avait été vue comme reflétant l'opinion de la Commission et que, en raison du report de la soixante-douzième session, elle avait fait l'objet de débats nourris en dehors de la Commission avant que celle-ci ait eu l'occasion de l'étudier. On a fait observer que cette situation était aussi due au fait que, étant donné l'urgence qu'il y avait à examiner ce sujet ô combien important, le Groupe d'étude avait adopté une procédure différente de celle des groupes d'étude précédents. D'aucuns ont toutefois fait remarquer qu'elle n'était pas propre au sujet et qu'il était malheureusement fréquent que les rapports de rapporteurs spéciaux soient considérés comme émanant de la Commission.

266. Certains membres ont souscrit à l'analyse figurant dans la première note thématique, y compris aux observations préliminaires, tandis que d'autres ont fait part de leurs doutes concernant ces observations. Certains sont convenus de la nécessité de préserver la stabilité, la sécurité, la certitude et la prévisibilité, ainsi que l'équilibre des droits et obligations entre les États côtiers et les autres États, mais n'étaient pas d'accord sur la question de savoir si les observations préliminaires traduisaient bien cette nécessité. Qui plus est, certains membres ont dit que les déclarations des États en faveur de la stabilité, de la certitude et de la prévisibilité pouvaient donner lieu à différentes interprétations et ont remis en question le fait que la note s'appuyait à plusieurs reprises sur les « préoccupations des États Membres ». On a exprimé l'avis que le souci de « stabilité » exprimé par les États n'était pas nécessairement le signe d'une *opinio juris*, comme la note le laissait entendre, dans la mesure où la préférence pour la stabilité pouvait difficilement être considérée comme reflétant l'existence « d'une obligation juridique ou d'un droit » au sens du projet de conclusions de la Commission sur la détermination du droit international coutumier⁴⁴⁵. D'aucuns ont fait observer que dans la jurisprudence, les termes « stabilité », « certitude » et « prévisibilité » étaient employés dans le contexte de la délimitation des frontières terrestres et non dans celui des délimitations maritimes, pour lequel les considérations étaient différentes. On a aussi avancé que ces termes ne constituaient pas un principe en tant que tel, mais servaient à décrire un phénomène. Le Groupe d'étude a accueilli favorablement la proposition visant à expliciter le sens de « stabilité juridique » dans le contexte du sujet à l'examen, notamment en posant des questions précises aux États Membres, mais a fait remarquer qu'il semblait que, dans leurs interventions à la Sixième Commission, les délégations des États touchés par l'élévation du niveau de la mer entendaient par « stabilité juridique » la nécessité de préserver les lignes de base et les limites extérieures des zones maritimes.

iii) *Examen des vues exprimées à la Sixième Commission et de la pratique des États*

267. Les membres ont constaté que les États qui avaient fait des déclarations sur le sujet à la Sixième Commission s'étaient montrés largement favorables à l'inscription de celui-ci au programme de travail de la Commission. Il a été observé que, de manière générale, les États semblaient s'accorder à dire que le résultat des travaux de la Commission sur le sujet ne devrait pas compromettre la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, ni le modifier. Il a aussi été relevé que les principes de certitude, de sécurité et de prévisibilité et la préservation de l'équilibre des droits et obligations entre les États côtiers et les États sans littoral avaient occupé une place prépondérante dans les déclarations formulées à la Sixième Commission en 2019.

268. La rareté de la pratique étatique, notamment dans certaines régions du monde, a été soulignée. D'aucuns ont soulevé la question de savoir si les déclarations des États et leurs observations sur la pratique étatique devaient être interprétées comme donnant le jour à des *règles émergentes*, ou pouvaient être considérées comme une pratique ultérieure aux fins de l'interprétation des dispositions pertinentes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Certains membres se sont demandé si les déclarations des États en réaction à la

⁴⁴⁵ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-treizième session, Supplément n° 10 (A/73/10), chap. V, sect. E, conclusion 9.

première note thématique pouvaient suffire à démontrer qu'il existait une pratique étatique en faveur des lignes de base fixes. Il a également été dit qu'eu égard à l'insuffisance de la pratique étatique, les interventions des États à la Sixième Commission revêtaient une importance et une pertinence certaines. Il a été proposé en outre qu'afin de compléter les renseignements qu'elle sollicite des États, la Commission mène des recherches et, notamment, analyse la législation de chacun d'entre eux, ainsi que les notifications de zone maritime transmises par le Secrétaire général dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

iv) *Travaux de l'Association de droit international*

269. Certains membres, appelant l'attention sur les travaux du comité de l'Association de droit international chargé de la question des lignes de base en droit international de la mer et sur ceux du comité sur le droit international et l'élévation du niveau de la mer, ont suggéré que le Groupe d'étude en offre une explication plus détaillée et qu'il en fasse le point de départ de son analyse. Ces membres ont fait observer qu'en 2012, le premier de ces comités avait conclu que la ligne de base normale était mouvante, et que le droit en vigueur n'offrait pas de solution adéquate en cas de perte totale de territoire résultant, par exemple, de l'élévation du niveau de la mer. Il a également été rappelé que le comité sur le droit international et l'élévation du niveau de la mer, créé par la suite, avait recommandé à l'Association l'adoption d'une résolution contenant des propositions *de lege ferenda*, notamment celle selon laquelle les « lignes de base et limites ne devraient pas être [remises en question] si l'élévation du niveau de la mer modifie la réalité physique de la côte ». Cette proposition a été approuvée dans la résolution 5/2018 adoptée par l'Association de droit international à sa soixante-dix-huitième Conférence tenue à Sydney⁴⁴⁶. Il a été en outre suggéré que le Groupe d'étude procède à une analyse des avantages et inconvénients des différentes options possibles, comme l'Association de droit international l'avait fait dans le rapport adopté à sa conférence de Sydney de 2018 sur le droit international et l'élévation du niveau de la mer. En outre, il a été relevé qu'en vertu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, les lignes de base devaient être conformes à la réalité. Il a été fait observer de surcroît que le comité chargé de la question des lignes de base en droit international de la mer n'avait pas considéré ses conclusions de 2012 comme définitives en ce qui concerne les effets de l'élévation du niveau de la mer et avait estimé que l'examen de ces effets devait être poursuivi par le comité sur le droit international et l'élévation du niveau de la mer, lequel a formulé en 2018 la proposition selon laquelle, dans la mesure où elles ont été correctement déterminées en accord avec la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, les lignes de base et les limites extérieures des zones maritimes d'un État côtier ou archipélagique ne devraient pas être recalculées si l'élévation du niveau de la mer modifie la réalité physique de la côte. Il a aussi été souligné que la méthodologie employée par la Commission du droit international, qui travaille en relation étroite avec la Sixième Commission, est différente de celle de l'Association de droit international.

v) *Interprétation de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer : caractère mouvant ou fixe des lignes de base*

270. Certains membres ont fait valoir que la ligne de base normale, telle qu'elle était définie à l'article 5 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, était la ligne de basse mer, qu'ils considéraient comme mouvante par nature. D'autres membres ont fait observer que la Convention était muette sur le point de savoir si les lignes de base étaient mouvantes ou si leur position devait être régulièrement mise à jour. Les membres ont convenu qu'il importait, voire qu'il était indispensable, de procéder à une évaluation de la pratique étatique concernant le gel des lignes de base et la mise à jour éventuelle des cartes marines. Certains ont exprimé l'opinion selon laquelle les lignes de base n'étaient pas établies par des cartes marines ou des listes, mais par les règles détaillées énoncées dans la Convention et d'autres sources pertinentes, et que les cartes marines et listes mentionnées à l'article 16 de la Convention visaient exclusivement les lignes de base droites ou les lignes de délimitation (et non les lignes de base normales), car le texte de cet article mentionnait expressément le fait

⁴⁴⁶ *International Law and Sea Level Rise: Report of the International Law Association Committee on International Law and Sea Level Rise*, D. Vidas, et al. (dir. publ.), Brill, Leiden, 2019, p. 66 et 67.

que lesdites cartes marines et listes devaient être produites conformément aux dispositions des articles 7, 9 et 10 de la Convention. Il a également été souligné qu'il importait de distinguer entre les points de base (qui sont pertinents pour les délimitations maritimes en tant qu'ils sont choisis comme points de référence sur les côtes pertinentes) et les lignes de base (utilisées pour établir les limites extérieures des espaces maritimes), car l'élévation du niveau de la mer avait des conséquences différentes pour ces deux éléments, de sorte qu'il n'était pas exclu qu'ils requièrent des solutions juridiques différentes.

271. Si certains membres ont considéré que l'article 5 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer réglait sans ambiguïté la question du caractère mouvant des lignes de base normales, d'autres ont jugé que cette disposition pouvait recevoir une interprétation différente. Il a été rappelé qu'il n'était pas question de l'élévation du niveau de la mer dans les travaux préparatoires de la Convention. Certains membres ont affirmé que la Convention était du reste complètement muette sur cette question, y compris s'agissant des lignes de base et de la mise à jour des cartes marines. D'autres ont estimé que, même si l'élévation du niveau de la mer n'était pas abordée, la question de la modification de l'emplacement des lignes de base était mentionnée, notamment en lien avec leur détermination dans des contextes particuliers (comme ceux des deltas). Il a toutefois été dit aussi qu'il ne fallait pas accorder trop d'importance au silence de la Convention, qui pouvait être interprété de façons diverses. Selon un point de vue, on pouvait cependant en déduire que la Convention ne tranchait pas la question de savoir si les lignes de base étaient ou non mouvantes. Il a toutefois été relevé que, même si l'élévation du niveau de la mer n'était pas expressément mentionnée, la Convention prévoyait la modification des lignes de base du fait de changements affectant la côte.

372. En réponse aux divers points de vue exprimés par les membres quant à l'existence de systèmes de lignes de base mouvantes, fixes ou permanentes, il a été suggéré que la Commission étudie plus avant la question de savoir s'il existait un principe de stabilité en droit international général, et qu'elle réalise notamment une étude du droit de la délimitation fluviale. Il a aussi été jugé important d'examiner soigneusement l'arrêt rendu par la Cour internationale de Justice en l'affaire de la *Délimitation maritime dans la mer des Caraïbes et l'océan Pacifique (Costa Rica c. Nicaragua)*⁴⁴⁷ dans lequel la Cour a utilisé une ligne mobile de délimitation maritime.

273. Certains membres ont souligné que, si l'on retenait la thèse du caractère mouvant des lignes de base, le déplacement de celles-ci vers l'intérieur des terres pourrait entraîner des pertes considérables pour les États côtiers en termes de droits souverains et de juridiction. Il pourrait aussi donner lieu à d'importantes pertes de ressources et à la perte de zones maritimes protégées, ce qui aurait pour effet de compromettre la conservation de la biodiversité dans les zones ne relevant plus de la juridiction d'aucun État. Ces membres ont ajouté que l'incertitude juridique qui en résulterait quant à la délimitation des frontières maritimes serait probablement une source de conflits et d'instabilité pour les États côtiers voisins. Il a également été observé que, dans cette hypothèse, les États devraient consacrer d'importantes ressources à la mise à jour régulière des cartes maritimes ou des données géographiques. Certains membres ont souscrit à l'opinion des Coprésidents selon laquelle l'idée que les lignes de base avaient un caractère généralement mouvant ne permettait pas de répondre aux préoccupations des États qui subissaient les effets de l'élévation du niveau de la mer. D'aucuns ont donc suggéré que le maintien des lignes de base et des limites maritimes existantes était une solution optimale qui permettait de préserver les intérêts des États eu égard aux effets de l'élévation du niveau de la mer.

274. D'autres membres ont dit ne pas être convaincus que le déplacement des zones sur lesquelles les États possédaient des droits maritimes entraînait nécessairement la perte totale de ces droits, estimant que ce déplacement ne faisait que modifier les lieux auxquels se rapportaient lesdits droits. Il a aussi été signalé que des lignes de base fixes ne seraient pas opportunes dans tous les cas (par exemple, lorsque le mouvement des plaques tectoniques entraînait l'agrandissement du territoire terrestre d'un État). Il a été dit en outre que si les

⁴⁴⁷ *Délimitation maritime dans la mer des Caraïbes et l'océan Pacifique (Costa Rica c. Nicaragua) et Frontière terrestre dans la partie septentrionale d'Isla Portillos (Costa Rica c. Nicaragua), arrêt, C.I.J. Recueil 2018, p. 139.*

lignes de base étaient fixes, les États susceptibles de connaître une extension de leur territoire terrestre, dans l'éventualité où un tel phénomène se produirait à l'avenir, ne pourraient pas déplacer leurs lignes de base vers le large pour faire valoir leurs droits sur des zones plus vastes. Ont été également mentionnées les situations particulières dans lesquelles des États auraient érigé des ouvrages de renforcement côtiers face à la menace de l'élévation du niveau de la mer et pourraient souhaiter que ceux-ci soient pris comme lignes de base fixes. En ce qui concerne les situations d'agrandissement du territoire terrestre liées à des facteurs autres que l'élévation du niveau de la mer, il a été souligné que cet aspect de la question ne relevait pas du mandat du Groupe d'étude, qui visait exclusivement les conséquences de l'élévation du niveau de la mer. Il a aussi été rappelé que, conformément à la délimitation du mandat confié au Groupe d'étude dont il avait été convenu, le résultat final des travaux de celui-ci devait être clairement limité à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques.

275. Certains membres ont fait valoir qu'il existait sans doute tout un éventail de possibilités intermédiaires entre les deux options envisagées dans la première note thématique – mutabilité ou permanence des lignes de base – et que ces possibilités méritaient d'être étudiées de manière approfondie et exhaustive. Étant donné que le débat en était encore au stade préliminaire, une analyse plus poussée devait avoir lieu avant que le Groupe d'étude puisse se positionner sur un sujet aussi complexe.

276. La question des cartes marines a également été soulevée, certains étant d'avis qu'il était important de les mettre à jour par souci de sécurité, alors que d'autres maintenaient que les dangers potentiels pour la navigation pourraient être vraiment exceptionnels étant donné que les côtes se déplaçaient vers l'intérieur des terres en cas d'élévation du niveau de la mer, et que la technologie satellitaire était plus accessible que jamais. La proposition faite ensuite par les Coprésidents selon laquelle la question des cartes marines pouvait faire l'objet d'une étude supplémentaire a été accueillie favorablement. Par exemple, cette étude pourrait porter sur les différentes fonctions des cartes marines, prévues par les règlements de l'Organisation hydrographique internationale, et sur celles des cartes déposées auprès du Secrétaire général des Nations Unies aux fins de l'enregistrement des zones maritimes.

277. Des membres ont proposé que le Groupe d'étude envisage le cas possible où, en raison de l'élévation du niveau de la mer et du recul du rivage vers l'intérieur des terres, les zones de chevauchement délimitées par des accords bilatéraux dans les zones économiques exclusives de deux États dont les côtes se faisaient face ne se chevaucheraient plus car un tel cas de figure créerait une fiction juridique absurde pour certains États. Des membres se sont dits favorables à l'examen de cette hypothèse, notamment sous l'angle de concepts issus du droit des traités, comme la désuétude ou la survenance d'une situation rendant impossible l'exécution d'un traité. D'autres membres ont estimé que le maintien des lignes de base existantes, lorsque les lignes de base naturelles s'étaient sensiblement déplacées, pourrait créer des zones maritimes anormalement vastes – excédant la surface autorisée au regard de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer – ce qui pourrait profiter aux États côtiers au détriment des droits des autres États ou de la communauté internationale. Il a également été convenu d'examiner plus en détail la perte ou le gain éventuels d'avantages pour les États tiers, mais il a été noté qu'aucun État ayant à ce stade fait des commentaires sur le sujet n'avait demandé un tel examen ou abordé la question. Certains membres ont relevé que, si l'on retenait la thèse des lignes de base fixes, l'élévation du niveau de la mer pourrait créer de vastes étendues d'eaux intérieures qui, normalement, seraient des eaux territoriales (ou même des zones de haute mer), dans lesquelles n'existerait aucun droit de passage inoffensif. De même, la solution des lignes de base fixes pourrait aboutir au maintien d'un régime de détroits dans un chenal qui normalement ne serait pas un détroit.

vi) *Autres sources du droit international*

278. Des membres ont estimé que, si la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer était certes une source essentielle pour les États parties à cet instrument, d'autres sources devaient faire l'objet d'une analyse plus approfondie. Il a également été rappelé que, selon le préambule de la Convention, les questions qui n'étaient pas réglementées par la Convention continueraient d'être régies par les règles et principes du droit international général. Puisque les problèmes juridiques résultant de l'élévation du niveau de la mer ne pouvaient être

pleinement réglés par le régime de la Convention, d'aucuns ont émis l'idée que l'on devait examiner d'autres règles pertinentes du droit international général. D'autres membres ont fait remarquer que la question était couverte par l'article 5 de la Convention. Parmi ces autres sources, on pouvait citer, notamment, le droit international coutumier, les Conventions de Genève de 1958⁴⁴⁸ et d'autres instruments bilatéraux et multilatéraux, portant sur tout un éventail d'aspects du droit de la mer et concernant différentes zones susceptibles d'être touchées par l'élévation du niveau de la mer. Des membres ont également suggéré que l'on examine plus avant d'autres règles et principes, notamment le principe en vertu duquel la terre domine la mer et le principe de la liberté de la mer, ainsi que l'importance du principe de l'équité, la bonne foi, les droits et titres historiques, l'obligation de régler pacifiquement les différends, le maintien de la paix et de la sécurité internationales, la protection des droits des États côtiers et non côtiers et le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles. Le Groupe d'étude a en conséquence l'intention de donner suite à ces propositions dans ses travaux futurs sur le sujet.

vii) *Permanence de la zone économique exclusive et du plateau continental*

279. Certains membres ont soulevé des questions précises concernant la relation entre la proposition de la permanence du plateau continental et la zone économique exclusive au regard de la référence faite dans la première note thématique à la divergence qui pourrait résulter entre les limites extérieures permanentes du plateau continental et les limites extérieures éventuellement mouvantes de la zone économique exclusive. Il a été estimé que certaines déclarations relatives à la permanence du plateau continental figurant dans la note étaient incorrectes.

280. Selon cette opinion, il n'existe aucune permanence : l'argument avancé dans la note repose sur une délimitation du plateau continental fondée sur des critères géographiques ; or, jusqu'à 200 milles marins, seul le critère de distance s'applique, tandis que, d'après l'opinion exprimée, les limites extérieures du plateau continental et de la zone économique exclusive sont fonction de l'emplacement des lignes de base. Ainsi, il a été soutenu que l'on ne saurait affirmer que les lignes de base ont un caractère permanent en tirant argument du fait que le plateau continental est le prolongement naturel du territoire terrestre.

viii) *Élévation du niveau de la mer et article 62 (par. 2) de la Convention de Vienne sur le droit des traités*

281. Des membres ont fait remarquer que les traités maritimes et les frontières ayant fait l'objet d'une détermination judiciaire devraient être définitifs, mais qu'il fallait poursuivre l'examen de la question. On a relevé la pertinence du principe *pacta sunt servanda*. Plusieurs membres ont fait des observations sur l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités et demandé si l'élévation du niveau de la mer constituerait un changement de circonstances imprévu. Plusieurs membres ont relevé qu'on ne devrait pas faire de distinction, à cet égard, entre les frontières terrestres et maritimes, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence internationale citée dans la première note thématique. D'autres se sont montrés plus réservés, estimant qu'il fallait procéder à un examen plus poussé de la question, notamment à une analyse des aspects positifs et négatifs de chaque point de vue. D'aucuns ont soutenu cette proposition, et il a été rappelé que, à cet égard, la doctrine et les conclusions formulées en 2018 par le comité de l'Association de droit international chargé de la question de l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international tendaient à établir que les changements de frontières terrestres et maritimes ne devraient pas donner lieu à un changement de circonstances imprévu. Des membres ont fait remarquer que les frontières terrestres étaient parfois mouvantes en fonction de l'emplacement de la rive d'un fleuve ou d'un lac, du point médian d'un fleuve ou d'un lac, ou du thalweg d'un fleuve, mais d'autres ont estimé que la pratique des États s'inscrivait dans une tendance différente, à savoir qu'en cas de modification du cours d'un fleuve, la frontière fluviale convenue conservait son

⁴⁴⁸ Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë (Genève, 29 avril 1958), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 516, n° 7477, p. 206 ; Convention sur la haute mer (Genève, 29 avril 1958), *ibid.*, vol. 450, n° 6465, p. 11 ; Convention sur le plateau continental (Genève, 29 avril 1958), *ibid.*, vol. 499, n° 7302, p. 312 ; Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer (Genève, 29 avril 1958), *ibid.*, vol. 559, n° 8164, p. 286.

caractère permanent. Selon un point de vue, la question de savoir si les traités de délimitation maritime étaient couverts par l'article 62 relevait de l'interprétation des traités et devait être tranchée par les juridictions internationales et non par la Commission car elle sortait du cadre du mandat de celle-ci. Il a également été relevé que les accords bilatéraux de délimitation des frontières maritimes n'étaient pas contraignants pour les États tiers, qui n'étaient donc pas tenus de reconnaître la validité d'un accord établissant ou fixant des frontières maritimes. Selon un autre avis, les accords établissant et fixant des frontières maritimes étaient des traités conclus conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités et étaient contraignants pour tous les États. Cela est sans préjudice de l'obligation faite aux parties à ces traités de tenir dûment compte des droits légitimes des États tiers quant à leurs espaces maritimes, conformément à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Il a été noté que la question devait être examinée plus avant, notamment sous l'angle des régimes objectifs qui existent en droit international. Il a également été proposé que le Groupe d'étude examine la question des répercussions qu'aurait sur une frontière maritime le fait que le point extrême d'une frontière terrestre convenue se retrouvât situé en haute mer du fait de l'élévation du niveau de la mer.

ix) *Îles, îles artificielles et rochers*

282. Certains membres ont préconisé de traiter avec prudence le sujet des îles au regard de l'article 121 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. D'autres membres ont estimé qu'il aurait fallu s'intéresser de plus près à la sentence arbitrale rendue en l'affaire *South China Sea Arbitration between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China*⁴⁴⁹ sur la question du statut des îles au regard de l'article 121 et aux raisons pour lesquelles des espaces maritimes leur avaient été accordés, mais il a été également dit que cette sentence devait faire l'objet d'une analyse critique. Des membres ont estimé qu'une île naturelle ne devenait pas artificielle du fait de l'existence d'ouvrages de renforcement artificiels visant exclusivement à la préserver de l'élévation du niveau de la mer. Cela étant, il a été considéré qu'il fallait élaborer des directives plus claires permettant de faire la distinction entre les travaux de construction d'îles artificielles engagés à des fins de préservation et ceux qui avaient pour but d'instaurer des droits artificiels. Des membres ont estimé qu'il ne fallait pas faire un usage abusif des ouvrages de renforcement des côtes pour obtenir des droits maritimes étendus. On a posé la question de savoir si les observations formulées dans la première note thématique concernaient exclusivement l'élévation du niveau de la mer ou si elles étaient d'application plus générale. Il a également été demandé si les « rochers » qui seraient submergés devraient continuer à bénéficier de droits maritimes. Il a été dit que figer le statut d'une île ne devait pas être une règle générale, étant donné qu'une île pouvait être inondée pour des raisons n'ayant aucun lien avec l'élévation du niveau de la mer. Le Groupe d'étude a estimé que des recherches supplémentaires pourraient être menées dans ce domaine afin de déterminer si une telle distinction pouvait être opérée sur le plan scientifique et en quoi un facteur particulier était important dans le cadre de ses travaux. On a également appelé l'attention sur le coût élevé de la préservation artificielle des lignes de base et des zones côtières.

d) **Observations finales formulées à la fin de la première partie de la session**

283. Les membres ont formulé plusieurs propositions concernant les travaux futurs et les méthodes de travail du Groupe d'étude.

284. Des suggestions ont été émises concernant l'intitulé du sujet⁴⁵⁰ et la structure de la première note thématique. Le Groupe d'étude a estimé que la question de l'intitulé du sujet pourrait être examinée à un stade ultérieur. Il a également accueilli favorablement les suggestions concernant la structure de la note, ainsi que celles relatives à la bibliographie. L'idée de mener une étude sur la législation des États relative aux lignes de base, avec l'appui du Secrétariat, a également été approuvée par le Groupe d'étude. Il a également été

⁴⁴⁹ *South China Sea Arbitration between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China*, sentence, tribunal arbitral, Cour permanente d'arbitrage, 12 juillet 2016, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XXXIII, p. 166.

⁴⁵⁰ Parmi les suggestions formulées, on peut citer la proposition visant à modifier le titre du sujet comme suit : « Élévation du niveau de la mer et droit international ».

proposé de publier la note dans la première partie du volume II de l'*Annuaire de la Commission du droit international*.

285. Rappelant que le Groupe d'étude avait pour mandat de recenser les questions juridiques soulevées par l'élévation du niveau de la mer, ce qui pourrait nécessiter un suivi mais ne donnerait pas lieu à l'élaboration de directives ou d'articles spécifiques, des membres ont fait valoir que, pour préserver sa crédibilité, le Groupe d'étude – et la Commission – devait, dès le début, faire preuve de clarté et de transparence en différenciant la *lex lata*, la *lex ferenda* et les choix de politique publique. Il a également été considéré que la Commission devrait être strictement guidée par ses propres travaux antérieurs en lien avec le sujet, notamment ses conclusions sur la détermination du droit international coutumier et ses conclusions sur les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités. Il a été souligné que la note avait un caractère préliminaire et qu'il était nécessaire de respecter le mandat du Groupe d'étude, qui consistait à « recenser les questions juridiques soulevées par l'élévation du niveau de la mer et les questions connexes », et il a également été mis en avant que ce n'était qu'à un stade ultérieur, lorsque le Groupe d'étude aurait approfondi son analyse et pris en compte les opinions de ses membres, que des conclusions pourraient être tirées.

286. À l'inverse, certains ont estimé que, compte tenu de l'importance de la question, le sujet devait être examiné par un rapporteur spécial et non par un groupe d'étude, le but étant d'assurer la transparence et de permettre à la Commission de prendre position sur des projets de texte, plutôt que de réaliser des études thématiques. À cet égard, il a également été suggéré que des corapporteurs spéciaux soient désignés en vue d'élaborer un ensemble de projets d'article qui pourraient être proposés aux États aux fins de la négociation d'une convention-cadre de caractère universel sur les conséquences juridiques de l'élévation du niveau de la mer, conformément à l'article 23 du Statut de la Commission.

287. L'approche méthodologique retenue par le Groupe d'étude aurait également des conséquences importantes sur le résultat des travaux sur le sujet, sachant que l'approche que l'on adopterait pourrait permettre à la Commission de faire preuve de plus de créativité dans la définition des solutions qu'elle proposerait aux États sur un sujet amené à prendre une importance croissante pour la paix, la sécurité et la stabilité de la communauté internationale. Ainsi, certains ont estimé que des conclusions dans lesquelles la Commission expliciterait les règles en vigueur et proposerait de nouvelles règles pour combler les lacunes existantes permettraient aux États, en particulier à ceux d'entre eux qui étaient particulièrement touchés par l'élévation du niveau de la mer, de disposer de solutions juridiques pratiques pour pouvoir protéger leurs droits en vertu du droit de la mer. Il appartiendrait ensuite aux États et à la communauté internationale dans son ensemble de décider d'adopter ou non ces règles, par la pratique, les négociations ou l'adoption de résolutions internationales ou d'accords sur l'application des instruments juridiques pertinents.

288. Certains membres ont recommandé de faire preuve de prudence pour éviter de tirer des conclusions hâtives. Concernant le chapitre consacré aux conclusions scientifiques, d'aucuns se sont dits favorables à ce que l'élévation du niveau de la mer soit traitée comme un fait scientifiquement prouvé dont la Commission pourrait prendre note aux seules fins de ses travaux sur le sujet précis des conséquences juridiques internationales de l'élévation du niveau de la mer. À cet égard, il a été rappelé que le mandat du Groupe d'étude excluait la recherche de responsabilité, le principe des travaux sur le sujet étant que l'élévation du niveau de la mer due aux changements climatiques devait être considérée comme un fait scientifiquement prouvé. Cependant, le Groupe d'étude pourrait, au besoin, envisager d'inviter des experts scientifiques à ses futures réunions.

e) Résultat du débat interactif qui s'est tenu au cours de la seconde partie de la session

289. À la première réunion du Groupe d'étude qui s'est tenue le 6 juillet 2021 pendant la seconde partie de la session, les Coprésidents ont répondu aux observations formulées par les membres du Groupe au cours de la première partie et présenté un projet de rapport intermédiaire, dont une version en anglais avait été distribuée à tous les membres le 2 juillet 2021, les autres versions linguistiques ayant été communiquées le 5 juillet 2021.

290. Au cours du débat interactif qui a suivi, les membres ont discuté des méthodes de travail du Groupe d'étude. Des membres se sont dits préoccupés par le fait que la première note thématique établie par les Coprésidents (A/CN.4/740 et Corr.1 et Add.1) ait pu être interprétée comme étant celle du Groupe d'étude dans son ensemble. Les délais auxquels le Groupe d'étude était soumis, ainsi que la nécessité d'adopter une démarche collective et consultative, ont également été soulignés. Des membres ont en outre fait valoir que, compte tenu de l'importance du sujet, il serait peut-être préférable que la Commission envisage de suivre sa procédure habituelle et nomme un ou plusieurs rapporteurs spéciaux sur le sujet, afin d'assurer une plus grande transparence tout en étant en mesure de tenir compte de la position des États dans le cadre d'une première puis d'une seconde lecture de projets de texte. Des questions ont en outre été posées quant au résultat escompté des travaux du Groupe d'étude.

291. À cet égard, les Coprésidents ont estimé qu'ils avaient procédé conformément aux méthodes de travail dont la Commission était convenue en 2019⁴⁵¹. Selon eux, ces méthodes avaient été délibérément conçues pour être plus formelles que celles suivies par les groupes d'étude précédents, et se situaient à mi-chemin entre celles suivies par un rapporteur spécial et celles appliquées par des groupes d'étude traditionnels. Ils ont salué les contributions des membres et souligné la nécessité d'aboutir à un produit collectif. Il a été noté que le débat de l'année en cours consistait en un « recensement » mené sur la base de la première note thématique et des observations préliminaires qui y figuraient, et que le Groupe d'étude devait effectuer des recherches approfondies supplémentaires pour mener à bien l'examen des aspects du droit de la mer en lien avec le sujet. Les membres ont donc été invités par les Coprésidents à prendre les devants concernant les différentes questions que le Groupe d'étude examinerait collectivement, dont certaines avaient déjà été proposées au cours de l'échange de vues qui avait eu lieu durant la première partie de la session.

292. Les résultats escomptés des travaux du Groupe d'étude, tels qu'énoncés durant la première partie de la session, ont également été rappelés⁴⁵². Il a en outre été suggéré qu'en parallèle le Groupe d'étude continue de progresser sur les aspects liés au droit de la mer.

293. En concluant leurs échanges sur les méthodes de travail du Groupe d'étude, les membres sont convenus qu'une fois finalisé et approuvé par le Groupe d'étude, le rapport intermédiaire résumant les principaux points du débat tenu pendant la session serait présenté à la Commission par les Coprésidents afin de constituer un chapitre du rapport annuel de la Commission.

294. Le Groupe d'étude a ensuite décidé d'engager une discussion de fond sur le sujet à partir des questions préparées par les Coprésidents comme suite au débat tenu au cours de la première partie de la session⁴⁵³. À l'issue de cette discussion, il a conclu que les points

⁴⁵¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatorzième session, Supplément n° 10 (A/74/10)*, par. 265 à 273. Voir aussi *supra* les paragraphes 245 et 246.

⁴⁵² Voir aussi *infra* le paragraphe 296.

⁴⁵³ Les Coprésidents ont proposé que les questions suivantes servent de fil conducteur à la discussion :
1) Quelles autres sources du droit le Groupe d'étude devrait-il examiner dans le contexte du sujet ? Il a été avancé, par exemple, qu'en plus de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, on devrait examiner d'autres traités, bilatéraux et multilatéraux, portant sur tout un éventail d'aspects du droit de la mer et concernant différentes zones susceptibles d'être touchées par l'élévation du niveau de la mer. Ces traités devaient être interprétés, notamment, à la lumière de la pratique ultérieure. Outre les Conventions de Genève de 1958, il fallait déterminer quels étaient ces traités. Il a également été proposé que le Groupe d'étude s'attache à déterminer quelles autres règles du droit international général pourraient être pertinentes dans le nouveau contexte. Il s'agit en effet d'une question qu'il serait important d'examiner. Les Coprésidents apprécieraient de savoir quelles pourraient être ces autres règles. On a également émis l'idée que le Groupe d'étude devrait examiner des normes du droit international coutumier qui ne sont pas incorporées dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ; il serait donc très utile que l'on précise de quelles normes il est question ; 2) Quels aspects particuliers de la question des cartes et des cartes marines devraient être examinés et de quelle manière ? ; 3) Le Groupe d'étude a-t-il besoin de disposer de davantage de données scientifiques aux fins de ses travaux ? Comment concilier l'examen des différentes causes de l'élévation du niveau de la mer et de leurs effets avec le mandat du Groupe d'étude, qui ne porte pas sur « la recherche de la responsabilité de ces phénomènes », et quels aspects examiner ? ; 4) Faudrait-il réaliser d'autres

ci-après devraient faire l'objet d'une analyse plus approfondie, qu'il s'attacherait à réaliser en priorité à brève échéance. Les points en question seraient examinés sur la base du volontariat par les membres du Groupe d'étude :

a) *Sources du droit* : outre la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer⁴⁵⁴ (en particulier, sa genèse et l'interprétation de son article 5), les Conventions de Genève de 1958⁴⁵⁵ (et leurs travaux préparatoires) ainsi que les sources du droit international coutumier de portée régionale ou universelle, le Groupe d'étude examinerait d'autres sources du droit – les traités applicables, bilatéraux, régionaux et multilatéraux, ou autres instruments portant notamment sur la gestion des pêcheries ou la haute mer qui définissent les zones maritimes, ou le Traité de 1959 sur l'Antarctique⁴⁵⁶ et son Protocole de 1991 relatif à la protection de l'environnement⁴⁵⁷, les traités de l'Organisation maritime internationale qui

études techniques des conséquences de l'élévation du niveau de la mer pour les lignes de base, les limites extérieures des zones maritimes mesurées à partir de celles-ci et les formations situées au large des côtes ? Dans l'affirmative, comment faudrait-il procéder ? Le Groupe d'étude devrait-il examiner différents cas de figure d'un point de vue purement technique ? ; 5) Le Groupe d'étude devrait-il procéder à une analyse de l'élévation du niveau de la mer, ainsi que l'a suggéré un membre qui a estimé qu'il serait intéressant de débattre des intérêts des États qui sont susceptibles de bénéficier de l'élévation du niveau de la mer en raison de la perte par d'autres États de leurs droits actuels et de l'augmentation de la superficie des zones de haute mer ? ; 6) Pour ce qui est de la stabilité et de la prévisibilité juridiques, on a soulevé le point de savoir si cette question méritait de faire l'objet d'un débat plus approfondi. Il faudrait déterminer quels aspects de cette question devraient être examinés et de quelle manière ; 7) Plusieurs membres ont invoqué le principe de l'équité, question également soulevée par un grand nombre d'États. L'équité devrait-elle être un facteur important que le Groupe d'étude devrait prendre en considération dans le cadre de son analyse des conséquences de l'élévation du niveau de la mer et aux fins de la recherche de solutions ? Qu'entend le Groupe d'étude par « équité » ? Quelles autres considérations de principe pourraient aller dans le sens de la thèse des lignes de base fixes plutôt que mouvantes ou vice versa (questions soulevées par deux membres) ? ; 8) L'idée a été émise qu'il pourrait y avoir tout un éventail de possibilités entre ces deux options (système mouvant ou système fixe) et que toutes ces possibilités devraient être étudiées. Les Coprésidents apprécieraient de savoir quelles pourraient être ces possibilités ; 9) Le Groupe d'étude devrait-il s'attacher à déterminer comment distinguer les travaux de construction d'îles artificielles engagés à des fins de préservation de ceux ayant pour but d'instaurer artificiellement des droits, ainsi que l'a suggéré un membre ? ; 10) Plusieurs membres ont estimé qu'il fallait examiner plus avant l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (*rebus sic stantibus*) et la question de savoir si cet article s'appliquerait aux frontières maritimes délimitées par un traité. Outre les effets de l'élévation du niveau de la mer sur les accords de délimitation des frontières maritimes en vigueur, le Groupe d'étude pourrait aussi examiner, dans l'hypothèse d'un système de lignes de base mouvantes, les effets qu'aurait l'élévation du niveau de la mer sur les affaires de délimitation des frontières maritimes qui ont été jugées par la Cour internationale de Justice, le Tribunal international du droit de la mer ou des tribunaux d'arbitrage. Le principe de l'autorité de la chose jugée s'appliquerait-il aux décisions rendues dans ces affaires ? D'autres principes pourraient-ils s'appliquer ? Ou bien existerait-il une obligation de rouvrir des affaires réglées ? Quelle incidence cela aurait-il sur la stabilité, la sécurité et la prévisibilité ? ; 11) Comment envisager la question des effets de l'élévation du niveau de la mer sur les revendications existantes concernant les droits sur les espaces maritimes en cas de délimitations maritimes futures (voir l'alinéa f) du paragraphe 141 de la première note thématique) ? ; 12) Quel intérêt y aurait-il à réaliser une étude du droit de la délimitation fluviale, comme l'a suggéré un membre ? ; 13) Le Groupe d'étude devrait-il établir une liste des questions à examiner en priorité ? ; 14) Questions au Coprésident qui a examiné la pratique et la législation des États d'Afrique en vue d'un examen plus approfondi ; 15) Nécessité d'examiner la pratique d'autres régions (Asie, Europe, Amérique latine). Les Coprésidents apprécieraient que les membres s'acquittent de cette tâche (comme deux d'entre eux l'ont déjà fait).

⁴⁵⁴ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1833, n° 31363, p. 3.

⁴⁵⁵ Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë (Genève, 29 avril 1958), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 516, n° 7477, p. 205 ; Convention sur la haute mer (Genève, 29 avril 1958), *ibid.*, vol. 450, n° 6465, p. 11 ; Convention sur le plateau continental (Genève, 29 avril 1958), *ibid.*, vol. 499, n° 7302, p. 311 ; Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer (Genève, 29 avril 1958), *ibid.*, vol. 559, n° 8164, p. 285.

⁴⁵⁶ Traité sur l'Antarctique (Washington, 1^{er} décembre 1959), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 402, n° 5778, p. 71.

⁴⁵⁷ Protocole au traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement (Madrid, 4 octobre 1991), *ibid.*, vol. 2941, p. 3.

définissent la pollution ou les zones de recherche et de sauvetage, ou la Convention de 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique⁴⁵⁸, les principes généraux du droit et les règlements des organisations internationales compétentes telles que l'Organisation hydrographique internationale. Cette démarche viserait à déterminer la *lex lata* relative aux lignes de base et aux zones maritimes sans préjudice de l'examen de la *lex ferenda* ou des choix de politique publique. Elle viserait également à déterminer si ces instruments autorisent ou obligent (ou non) à réajuster les lignes de base dans certaines circonstances, et si une modification des lignes de base supposerait une modification des zones maritimes ;

b) *Principles et règles du droit international* : le Groupe d'étude examinerait plus avant divers principes et règles du droit international, notamment le principe en vertu duquel la terre domine la mer, le principe de l'intangibilité des frontières, le principe de l'*uti possidetis juris*, le principe *rebus sic stantibus*, ou le principe de la liberté de navigation, ainsi que l'importance du principe de l'équité, le principe de la bonne foi, les droits et titres historiques, l'obligation de régler pacifiquement les différends, le maintien de la paix et de la sécurité internationales, la protection des droits des États côtiers et non côtiers, et le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles ;

c) *Pratique et opinio juris* : le Groupe d'étude s'attacherait à étendre son étude de la pratique des États et de l'*opinio juris* à des régions pour lesquelles on ne disposait, au mieux, que de peu d'informations, notamment l'Asie, l'Europe et l'Amérique latine (un membre du Groupe d'étude avait déjà procédé à cette analyse pour cette région), et poursuivrait ses travaux sur l'Afrique. Ce faisant, il examinerait la corrélation entre la pratique des États et les sources du droit en se penchant sur la question de savoir si la pratique des États intéresse le droit international coutumier ou si elle est pertinente aux fins de l'interprétation des traités. Le Groupe d'étude examinerait également les notifications de zone maritime déposées auprès du Secrétaire général des Nations Unies et la législation nationale accessibles sur le site Web de la Division des affaires maritimes et du droit de la mer du Bureau des affaires juridiques pour déterminer si les États mettent à jour ou non ces notifications et leur législation ;

d) *Cartes marines* : comme suite à l'étude mentionnée au paragraphe 37, le Groupe d'étude envisagerait aussi des solutions tenant compte des considérations opérationnelles et des circonstances, ainsi que des pratiques des États pour ce qui est de la mise à jour des cartes marines.

295. Les membres du Groupe d'étude sont également convenus que le Groupe d'étude pourrait demander à des scientifiques et à des experts techniques de l'aider dans sa mission, étant entendu que cela serait fait de façon sélective, constructive et limitée.

f) Travaux futurs du Groupe d'étude

296. Concernant le programme de travail futur, le Groupe d'étude examinerait les questions liées à la condition étatique (« *Statehood* » en anglais) et à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, sous la coprésidence de M^{me} Patrícia Galvão Teles et de M. Juan José Ruda Santolaria, qui établiraient une deuxième note thématique, laquelle servirait de point de départ aux débats que le Groupe d'étude tiendrait à la soixante-treizième session. Le Groupe d'étude s'attacherait ensuite à établir la version définitive d'un rapport de fond sur le sujet, pendant les deux premières années du quinquennat suivant, en compilant les résultats des travaux menés au cours des soixante-douzième et soixante-treizième sessions de la Commission.

⁴⁵⁸ Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique (Paris, 12 novembre 2001), *ibid.*, vol. 2562, 1^{re} partie, n^o 45694, p. 3.

Chapitre IX

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

A. Introduction

150. À sa soixante-dixième session (2018), la Commission a décidé d'inscrire le sujet « L'élévation du niveau de la mer au regard du droit international » à son programme de travail à long terme¹²⁰⁵. Dans sa résolution 73/265, du 22 décembre 2018, l'Assemblée générale a pris note de l'inclusion du sujet au programme de travail à long terme de la Commission.

151. À sa soixante et onzième session (2019), la Commission a décidé d'inscrire le sujet à son programme de travail. Elle a également décidé de créer, sur ce sujet, un groupe d'étude à composition non limitée, dont la coprésidence serait assurée, à tour de rôle, par M. Bogdan Aurescu, M. Yacouba Cissé, M^{me} Patrícia Galvão Teles, M^{me} Nilüfer Oral et M. Juan José Ruda Santolaria. À sa 3480^e séance, le 15 juillet 2019, la Commission a pris note du rapport oral conjoint des Coprésidents du Groupe d'étude¹²⁰⁶.

152. À sa soixante-douzième session (2021), la Commission a reconstitué le Groupe d'étude et examiné la première note thématique sur le sujet¹²⁰⁷, qui avait été publiée accompagnée d'une bibliographie préliminaire¹²⁰⁸. À sa 3550^e séance, le 27 juillet 2021, la Commission a pris note du rapport oral conjoint des Coprésidents du Groupe d'étude¹²⁰⁹.

B. Examen du sujet à la présente session

153. À la présente session, la Commission a reconstitué le Groupe d'étude sur l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international, qui était présidé par les deux 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, à savoir M^{me} Galvão Teles et M. Ruda Santolaria.

154. Conformément au programme et aux méthodes de travail convenus, le Groupe d'étude était saisi de la seconde note thématique sur le sujet (A/CN.4/752), établie par M^{me} Galvão Teles et M. Ruda Santolaria et publiée en avril 2022, ainsi que d'une bibliographie sélective (A/CN.4/752/Add.1), établie en consultation avec les membres du Groupe d'étude et publiée uniquement dans la langue originale en juin 2022.

155. Le Groupe d'étude a tenu neuf réunions, du 20 au 31 mai et les 6, 7 juillet et 21 juillet 2022¹²¹⁰.

156. À sa 3612^e séance, le 5 août 2022, la Commission a examiné et adopté le rapport du Groupe d'étude sur les travaux menés à la présente session, rapport qui est reproduit ci-après.

157. À la même séance, la Commission a décidé de demander au secrétariat de réaliser une étude recensant les éléments des travaux antérieurs de la Commission qui pourraient être particulièrement utiles pour ses futurs travaux sur le sujet, en particulier en ce qui concerne la condition étatique (« statehood » en anglais) et la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, pour qu'elle l'examine à sa soixante-quinzième session.

¹²⁰⁵ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-treizième session, Supplément n° 10 (A/73/10), par. 369.

¹²⁰⁶ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatorzième session, Supplément n° 10 (A/74/10), par. 265 à 273.

¹²⁰⁷ A/CN.4/740 et Corr. 1.

¹²⁰⁸ A/CN.4/740/Add.1.

¹²⁰⁹ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-seizième session, Supplément n° 10 (A/76/10), par. 247 à 296.

¹²¹⁰ Pour la composition du Groupe d'étude, voir le chapitre I.

1. Présentation de la seconde note thématique par les Coprésidents

a) Procédure suivie par le Groupe d'étude

158. 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 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 2019¹²¹¹.

159. 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.

b) Présentation de la seconde note thématique

i) Introduction, observations générales et méthodes de travail

160. 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.

161. 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 climatiques¹²¹². 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

¹²¹¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatorzième session, Supplément n° 10 (A/74/10), par. 270 et 271.

¹²¹² Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability – Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [H.-O. Pörtner et autres (dir. publ.)] (Cambridge, Cambridge University Press) ; Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change – Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [P. R. Shukla et autres (dir. publ.)] (Cambridge et New York, Cambridge University Press).

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.

162. 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 2018¹²¹³. 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), la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, et le résultat final des travaux. Au chapitre II, il était rappelé que des questions de méthodologie et d'organisation avaient été abordées dans le plan d'étude de 2018¹²¹⁴, au chapitre X du rapport annuel de 2019 de la Commission¹²¹⁵ et au chapitre IX de son rapport annuel de 2021¹²¹⁶. 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.

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

163. 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.

164. Le Coprésident a rappelé que l'élévation du niveau de la mer est un phénomène mondial, qui n'est pas uniforme et qui constitue une menace grave pour tous les États. Pour des États situés à faible altitude et des petits États insulaires en développement, la menace revêt un caractère existentiel et, dans le cas des petits États insulaires en développement, il en va 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 autre¹²¹⁷, 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*.

165. 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 1933¹²¹⁸ : 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 1936¹²¹⁹ ; le projet de Déclaration sur les

¹²¹³ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-treizième session, Supplément n° 10 (A/73/10), annexe B, par. 12 à 14.*

¹²¹⁴ *Ibid.*, par. 18.

¹²¹⁵ A/74/10, par. 263 à 273.

¹²¹⁶ A/76/10, par. 245 et 246.

¹²¹⁷ Par exemple, les habitants des îles Carteret, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, ont été réinstallés en raison de l'élévation du niveau de la mer.

¹²¹⁸ Convention sur les droits et devoirs des États (Montevideo, 26 décembre 1933), Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLXV, n° 3802, p. 19.

¹²¹⁹ Institut de droit international, « Résolutions sur la reconnaissance des nouveaux États et des nouveaux gouvernements » (Bruxelles, avril 1936), *The American Journal of International Law*, vol. 30, n° 4, Supplement: Official Documents (octobre 1936), p. 185 à 187.

droits et les devoirs des États, de 1949¹²²⁰ ; le projet d'articles sur le droit des traités, de 1956, proposé par le Rapporteur spécial¹²²¹ ; et les avis de la Commission d'arbitrage de la Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie, de 1991¹²²², et qui cadraient avec les exigences de la Convention sur les droits et devoirs des États.

166. 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 était considéré comme constituant la preuve d'une 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.

167. 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.

168. 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.

169. 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

¹²²⁰ *Annuaire de la Commission du droit international, 1949*, p. 287.

¹²²¹ *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, document A/CN.4/101, par. 10, p. 110.

¹²²² Maurizio Ragazzi, « Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: opinions on questions arising from the dissolution of Yugoslavia », *International Legal Materials*, vol. 31, n° 6 (novembre 1992), p. 1488 à 1526, à la page 1495.

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 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.

170. 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 thématique. Il a souligné que ces questions étaient destinées à servir de base aux débats futurs au sein du Groupe d'étude.

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

171. 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 ».

172. 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 de s'adapter aux effets de l'élévation du niveau de la mer ou au contraire de les éviter. Les travaux antérieurs de la Commission, notamment le projet d'articles de 2016 sur la protection des personnes en cas de catastrophe¹²²³, avaient été considérés comme un point de départ pour cet exercice.

173. 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 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.

174. 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 pays¹²²⁴, la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala)¹²²⁵, la Déclaration de New York pour les réfugiés et les

¹²²³ *Annuaire de la Commission du droit international, 2016*, vol. II (2^e partie), par. 48.

¹²²⁴ E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe.

¹²²⁵ 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.

migrants¹²²⁶, le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières¹²²⁷, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030)¹²²⁸, l'Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques, de l'initiative Nansen¹²²⁹, 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 mer¹²³⁰. L'importance des récentes constatations adoptées par le Comité des droits de l'homme dans l'affaire *Teitiota c. Nouvelle-Zélande*¹²³¹, 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 politiques¹²³², déclenchant ainsi les obligations de non-refoulement des États d'envoi.

175. 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.

2. Résumé des débats

a) Observations d'ordre général

i) *Sujet en général*

176. 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 pourrait 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

¹²²⁶ Résolution 71/1 de l'Assemblée générale, en date du 19 septembre 2016.

¹²²⁷ Résolution 73/195 de l'Assemblée générale, en date du 19 décembre 2018. Voir aussi [A/CONF.231/7](#).

¹²²⁸ Résolution 69/283 de l'Assemblée générale, en date du 3 juin 2015, annexe II.

¹²²⁹ 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).

¹²³⁰ *Final report of the Committee on International Law and Sea-Level Rise, dans 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.

¹²³¹ [CCPR/C/127/D/2728/2016](#).

¹²³² Pacte international relatif aux droits civils et politiques (New York, 16 décembre 1966), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 999, n° 14668, p. 171.

étaient pourtant les plus touchés par les changements climatiques par l'effet de l'élévation du niveau de la mer.

177. 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, conformément à la position de la Commission dans ses conclusions sur la détermination du droit international coutumier¹²³³, 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.

ii) *Seconde note thématique*

178. 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 évidente. Il a également été rappelé que le contenu de la note thématique émanait des Coprésidents et non de la Commission dans son ensemble.

179. 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.

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

180. 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.

181. La nécessité de se concentrer sur la dimension juridique du sujet et d'éviter les scénarios hypothétiques tout en évaluant le rôle opérationnel 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.

182. 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

¹²³³ A/73/10, chap. V (par. 53 à 66).

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.

183. 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, au cours du prochain quinquennat, 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.

iv) *Conclusions scientifiques*

184. 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 jouissant d'une haute considération comme le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

185. 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.

v) *Pratique des États*

186. 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.

187. 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.

39. 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 règles 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.

vi) *Sources du droit*

189. 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 soulignés¹²³⁴.

190. 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. Le besoin a été mis en avant de trouver des voies et moyens pratiques pour que cette coopération internationale puisse se concrétiser.

191. 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'ozone¹²³⁵, le principe 7 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement¹²³⁶, l'article 3 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques¹²³⁷ et le Protocole de Kyoto¹²³⁸, l'article 20 de la Convention sur la diversité biologique¹²³⁹ et l'Accord de Paris¹²⁴⁰.

192. 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.

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

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

193. 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. Il a été dit que 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

¹²³⁴ 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.

¹²³⁵ 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.

¹²³⁶ A/CONF.151/26/Rev.1 (vol. I).

¹²³⁷ 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.

¹²³⁸ 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.

¹²³⁹ Convention sur la diversité biologique (Rio de Janeiro, 5 juin 1992), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1760, n° 30619, p. 79.

¹²⁴⁰ 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>.

uniquement les États dont le territoire risquait de disparaître totalement ou de devenir impropre à l'habitation humaine ou à une vie économique, laissant entendre que les effets de l'élévation du niveau de la mer pourraient se limiter à un très petit nombre d'États.

194. 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.

195. 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.

196. 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 non 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.

197. Il a également été souligné que la capacité d'entrer en relation 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.

198. Il a aussi été fait observer que, dans leur pratique, les États avaient mis au point des 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.

ii) *Condition étatique et autodétermination*

199. 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.

iii) *Condition étatique et présomption de continuité*

200. 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.

201. Il a été dit que la présomption de continuité de la condition étatique était une solution 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 l'extinction 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.

202. 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.

203. 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 inhabitable¹²⁴¹. 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.

204. 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.

205. 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, du droit 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.

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

206. 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 169 ci-dessus, pour maintenir la condition étatique.

207. Ce faisant, le Groupe d'étude a généralement salué l'analyse approfondie faite par les Coprésidents et les nombreux exemples illustratifs examinés, notamment ceux concernant le Saint-Siège, entre 1870 et 1929, l'Ordre souverain de Malte et des gouvernements en exil. Ces exemples, s'il a été dit qu'ils pouvaient servir au Groupe d'étude lorsqu'il se pencherait

¹²⁴¹ A/73/10, annexe B, par. 16.

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

208. 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 grand¹²⁴².

209. 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.

v) *Condition étatique et opérations d'assèchement*

210. 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.

vi) *Condition étatique et indemnisation*

211. 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.

212. 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.

¹²⁴² Voir, par exemple, la déclaration de partenariat entre la Nouvelle-Zélande et Tuvalu (2019-2023), disponible à l'adresse suivante : https://www.mfat.govt.nz/assets/Countries-and-Regions/Pacific/Tuvalu/Statement-of-Partnership-NZ-Tuvalu_2019-2023.pdf. Voir aussi Nouvelle-Zélande, Operational Manual, disponible à l'adresse suivante : <https://www.immigration.govt.nz/opsmanual/#46618.htm> ; et Nouvelle-Zélande, page Internet consacrée à l'immigration : <https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/apply-for-a-visa/about-visa/pacific-access-category-resident-visa> ; ainsi que R. Curtain et M. Dornan, « Climate change and migration in Kiribati, Tuvalu and Nauru », *DevPolicyBlog*, 15 février 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://devpolicy.org/climate-change-migration-kiribati-tuvalu-nauru-20190215/>.

vii) *Observations sur les questions indicatives*

213. 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) du paragraphe 423 de la seconde note thématique. 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) du paragraphe 423 de la seconde note thématique 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.

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

i) Cadres juridiques existants

214. Pendant le débat sur ce 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.

215. 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 outillés pour 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 pertinente en la matière des organes conventionnels relatifs aux droits de l'homme¹²⁴³.

216. 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.

ii) Applicabilité du droit des droits de l'homme

217. Il a été reconnu 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 réfugiés¹²⁴⁴ et la Déclaration du Brésil¹²⁴⁵ en Amérique latine ou la Convention de Kampala en Afrique¹²⁴⁶, prenaient en compte les changements climatiques et les catastrophes comme cause de déplacement de 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,

¹²⁴³ Par exemple, *Teitiota c. Nouvelle-Zélande* (CCPR/C/127/D/2728/2016) et *Bakatu-Bia c. Suède* (CAT/C/46/D/379/2009).

¹²⁴⁴ 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.

¹²⁴⁵ 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>.

¹²⁴⁶ Voir *supra* la note 1225.

il a été rappelé que le Conseil des droits de l'homme avait récemment reconnu le droit à un environnement propre, sain et durable¹²⁴⁷.

218. 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.

219. 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 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 causalité¹²⁴⁸, et que l'aborder ne servirait pas les travaux du Groupe d'étude.

iii) *Observations sur les questions indicatives*

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

a) Il a été proposé que les droits de l'homme qui y étaient 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'égale 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 dans la seconde note thématique 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 le 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

¹²⁴⁷ Voir résolution 48/13 du Conseil des droits de l'homme, en date du 8 octobre 2021.

¹²⁴⁸ A/73/10, annexe B, par. 14.

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 international¹²⁴⁹.

d) Travaux futurs du Groupe d'étude

221. S'agissant des commentaires faits au sujet du cadre des travaux et des méthodes de travail du Groupe d'étude (par. 31 à 34 *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.

222. 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.

223. 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.

224. 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 Afrique¹²⁵⁰. 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 soutenue. 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

¹²⁴⁹ Final report of the Committee on International Law and Sea-Level Rise, dans International Law Association, *Report of the Seventy-eighth Conference* (voir *supra* la note 1230), et résolution 6/2018, annexe, *ibid.*, p. 39.

¹²⁵⁰ 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.

résolution concernant toutes les questions de politique en suspens, pour examen par l'Assemblée générale.

3. Observations finales des Coprésidents

a) Observations finales générales

225. 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.

226. 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.

227. 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.

b) Condition étatique (« statehood » en anglais)

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

229. 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.

230. 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.

231. 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.

c) Protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer

232. 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.

233. 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.

4. 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

234. 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.

a) Condition étatique (« statehood » en anglais)

235. 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 Condition 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 des régimes juridiques *sui generis* 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.

b) Protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer

236. 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 encouragé 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) Protection 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 à ceux en charge 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.

C. Travaux futurs du Groupe d'étude

237. 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.



Assemblée générale

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

Commission du droit international

Soixante-treizième session

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

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

Seconde note thématique établie par Patrícia Galvão Teles*
et Juan José Ruda Santolaria**, Coprésidents du Groupe d'étude
sur l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international

Table des matières

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

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

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



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

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

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

Introduction

I. Objet et structure de la seconde note thématique

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

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

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

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

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

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

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

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

8. À sa soixante-dixième session (2018), la Commission a décidé de recommander l'inscription à son programme de travail à long terme du sujet « L'élévation du niveau de la mer au regard du droit international »¹.

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

10. À sa 3467^e séance, le 21 mai 2019, la Commission a décidé d'inscrire le sujet à son programme de travail en cours. Elle a également décidé de créer, sur ce sujet, un groupe d'étude à composition non limitée dont la coprésidence serait assurée à tour de rôle par M. Bogdan Aurescu, M. Yacouba Cissé, M^{me} Patrícia Galvão Teles, M^{me} Nilüfer Oral et M. Juan José Ruda Santolaria.

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

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

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

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

² *Ibid.*, annexe B.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵ [A/CN.4/740](#) et [Corr.1](#).

⁶ [A/CN.4/740/Add.1](#).

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

⁸ Voir [A/CN.4/SR.3550](#).

⁹ [A/76/10](#), par. 26.

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

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

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

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

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

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

¹⁰ A/CN.4/740 et Corr.1, par. 8 à 16.

¹¹ Le débat en plénière consacré par la Sixième Commission à ces sujets subsidiaires est consigné dans les comptes rendus analytiques publiés dans les documents visés dans les notes de bas de page ci-après. Ces comptes rendus contiennent une version résumée des déclarations prononcées par les délégations ; pour le texte intégral des déclarations faites par les délégations durant le débat en plénière, se reporter à la page Web de la Sixième Commission, à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/> (en anglais).

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

¹³ Chypre (A/C.6/73/SR.23, par. 51).

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵ Fidji (A/C.6/73/SR.23, par. 63).

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

¹⁷ Grèce (A/C.6/73/SR.21, par. 68).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²² Cuba (A/C.6/76/SR.21, par. 32).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³² Bélarus (A/C.6/76/SR.20, par. 63).

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

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

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

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

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

³⁷ Brésil (A/C.6/76/SR.21, par. 26).

³⁸ Canada (A/C.6/73/SR.22, par. 65).

³⁹ Chili (A/C.6/76/SR.21, par. 57).

⁴⁰ Chine (A/C.6/74/SR.27, par. 92).

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

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

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

⁴⁴ Cuba (A/C.6/76/SR.21, par. 33).

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

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

⁴⁷ Estonie (A/C.6/74/SR.30, par. 61).

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

⁴⁹ France (A/C.6/76/SR.20, par. 47).

⁵⁰ Hongrie (A/C.6/76/SR.21, par. 67).

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

⁵² Inde (A/C.6/76/SR.23, par. 10).

⁵³ Irlande (A/C.6/74/SR.29, par. 43).

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

⁵⁵ Israël (A/C.6/73/SR.23, par. 32).

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

⁵⁷ Jamaïque (A/C.6/74/SR.27, par. 2).

⁵⁸ Japon (A/C.6/74/SR.30, par. 34).

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

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

⁶¹ Liban (ibid., par. 134).

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷⁰ Pérou (A/C.6/74/SR.31, par. 5).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸¹ Tuvalu (A/C.6/76/SR.23, par. 5).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹⁴ A/73/10, annexe B, par. 1.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰¹ A/73/10, annexe B, par. 14.

¹⁰² Ibid., par. 18.

¹⁰³ Ibid., par. 25.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Première partie : généralités

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

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

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

A. Questions soumises à l'examen de la Commission

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

¹¹⁰ Ibid., p. 25 et 26.

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

¹¹² A/73/10, annexe B, par. 12.

¹¹³ Ibid., par. 13.

¹¹⁴ Ibid., par. 14.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Ibid.

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

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

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

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

¹¹⁸ A/CN.4/740, Corr.1 et Add.1.

¹¹⁹ A/76/10.

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

¹²¹ A/73/10, annexe B, par. 16.

¹²² Ibid., par. 17.

B. Visée finale

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

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

II. Méthodologie

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

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

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

¹²³ Ibid., par. 18.

¹²⁴ Ibid., par. 26.

¹²⁵ Ibid., par. 18.

¹²⁶ Ibid., par. 20.

¹²⁷ A/74/10, par. 263 à 273.

¹²⁸ A/76/10, par. 245 et 246.

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

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

Deuxième partie : réflexions sur le statut d'État

I. Introduction

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

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

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

II. Critères constitutifs d'un État

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

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

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

¹³¹ Communication de la FAO.

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

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

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

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

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

1. Population permanente

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Territoire déterminé

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Gouvernement

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

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

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

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

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

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

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 55 à 58.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La reconnaissance d'un État nouveau est l'acte libre par lequel un ou plusieurs États constatent l'existence sur un territoire déterminé d'une société humaine politiquement organisée, indépendante de tout autre État existant, capable d'observer les prescriptions du droit international, et manifestent en conséquence leur volonté de la considérer comme membre de la Communauté internationale.

La reconnaissance a un effet déclaratif ;

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

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

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

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

¹⁶⁰ Institut de droit international, « Résolutions sur la reconnaissance des nouveaux États et des nouveaux gouvernements » (Bruxelles, avril 1936), consultable sur le site de l'Institut, à l'adresse https://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/1936_bru_x_01_fr.pdf, p. 185 à 187.

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

Article premier

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

Article 2

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

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

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

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

Aux fins du présent Code :

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

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

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

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

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

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

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

110. Dans l'avis n° 1 rendu le 29 novembre 1991 par la Commission d'arbitrage de la Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie (la « Commission Badinter ») en réponse à la lettre que lui avait adressée, le 20 novembre 1991, le Président de la Conférence pour la paix en Yougoslavie, Lord Carrington, figure l'indication suivante : « l'État est communément défini comme une collectivité qui se compose d'un territoire et d'une population soumis à un pouvoir politique organisé ; il se caractérise par la souveraineté »¹⁶⁴.

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

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

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

A. Le Saint-Siège¹⁶⁵

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

¹⁶⁴ Maurizio Ragazzi, « Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: opinions on questions arising from the dissolution of Yugoslavia », *International Legal Materials*, vol. 31, n° 6 (novembre 1992), p. 1488 à 1526, à la page 1495.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. L'Ordre souverain de Malte¹⁸⁰

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. Gouvernements en exil

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 208.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁰³ A/36/PV.3, par. 117.

²⁰⁴ A/37/PV.42, par. 23, 30 et 31.

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

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

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

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

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

D. Quelques aspects pertinents dans divers instruments internationaux

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

²⁰⁵ A/37/PV.43, par. 67.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²¹⁴ Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²²⁶ *Ibid.*, p. 3, par. 17.

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

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

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

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

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

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

²²⁷ Ibid., p. 4, par. 18.

²²⁸ Ibid., p. 4, par. 21.

²²⁹ Ibid., p. 6, par. 29.

²³⁰ Ibid., p. 6 et 7, par. 33.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A. Présomption de continuité de l'État concerné

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁴¹ Tonga (A/C.6/76/SR.22, par. 120).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁴³ Cuba (A/C.6/76/SR.21, par. 32).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Maintien de la personnalité juridique internationale sans territoire

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

C. Recours à certaines des modalités suivantes :

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

Avec transfert de souveraineté

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

Sans transfert de souveraineté

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Association avec un ou plusieurs autres États

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

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

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

3. Création de confédérations ou de fédérations

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Allemagne

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

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

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

Suisse

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

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

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

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

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

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

Belgique

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

Canada

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

Ex-Union soviétique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Formule de « co-souveraineté »

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

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

Cas de la Bosnie-Herzégovine

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

Cas des Îles Féroé

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

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

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

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

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

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

Régions administratives spéciales de Hong Kong et Macao (Chine)

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

Cas de figure liés à la citoyenneté

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁷³ Déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones, adoptée par l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains le 14 juin 2016, disponible à l'adresse suivante : <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf> (consulté le 25 février 2022).

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

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

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

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

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

I. Considérations préliminaires

A. Une menace de taille

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

²⁷⁶ A/HRC/EMRIP/2021/2.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁹² A/CN.4/598, par. 12.

²⁹³ A/CN.4/615 et Corr.1, par. 17.

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

239. Il semble justifié de suivre une approche analogue en ce qui concerne la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, puisque les deux approches (l'une fondée sur les droits et l'autre fondée sur les besoins) ne s'excluent pas nécessairement mutuellement, mais sont plutôt considérées comme complémentaires : la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer doit répondre à leurs besoins et cette réponse doit se faire dans le plein respect de leurs droits.

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

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

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

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

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

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

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

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

A. Droit international des droits de l'homme

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁰¹ Voir, en particulier, Déclaration universelle des droits de l'homme ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (New York, 19 décembre 1966), *ibid.*, vol. 999, n° 14531, p. 3 ; Convention américaine relative aux droits de l'homme : « Pacte de San José de Costa Rica » (San José, 22 novembre 1969), *ibid.*, vol. 1144, n° 17955, p. 123 ; Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Nairobi, 27 juin 1981), *ibid.*, vol. 1520, n° 26363, p. 217 ; Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) (Rome, 4 novembre 1950), *ibid.*, vol. 213, n° 2889, p. 221.

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

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

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

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

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

³⁰² Voir [A/HRC/10/61](#).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Droit international humanitaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³²² *Ibid.*, p. 20 à 24.

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

1. Droit international relatif aux réfugiés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) les juristes les considèrent comme impropres³²⁹.

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

267. Dans la Convention de 1951, un réfugié est défini comme toute personne qui, « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner »³³¹.

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

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

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

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

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

³³¹ Art. 1, par. A, al. 2).

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

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

³³⁴ Convention de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (Addis-Abeba, 10 septembre 1969), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1001, n° 14691, p. 45.

³³⁵ Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, adoptée lors du Colloque sur la protection internationale des réfugiés en Amérique centrale, au Mexique et au Panama tenu à Carthagène (Colombie) du 19 au 22 novembre 1984. Disponible à l'adresse suivante : www.oas.org/dil/1984_Cartagena_Declaration_on_Refugees.pdf.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³³⁸ Ibid., par. 1 et 43.

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

³⁴⁰ E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁴⁶ Ibid., p. 124.

³⁴⁷ Ibid., p. 123.

³⁴⁸ Ibid., p. 124.

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

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

³⁵¹ Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Kampala, 23 octobre 2009), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 3014, n° 52375, p. 3. Voir aussi Mehari Taddele Maru, « The Kampala Convention and its contribution in filling the protection gap in international law », *Journal of Internal Displacement*, vol. 1, n° 1 (juillet 2011), p. 91 à 130, à la page 96.

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

D. Droit international relatif aux migrants

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

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

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

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

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

³⁵² Nations Unies, 2021.

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

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

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

³⁵⁶ Art. 2, par. 1.

³⁵⁷ Résolution 71/1 de l'Assemblée générale.

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

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

b) coopérer pour trouver des solutions ou améliorer celles qui existent déjà en faveur des migrants contraints de quitter leur pays d'origine en raison d'une catastrophe naturelle larvée, des effets néfastes des changements climatiques ou de la dégradation de l'environnement, comme la désertification, la dégradation des terres, la sécheresse et l'élévation du niveau des mers, notamment en prévoyant des options de réinstallation planifiée et des modalités de visas, dans les cas où il ne leur serait pas possible de s'adapter à la situation ou de rentrer dans leur pays d'origine³⁶⁰.

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

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

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

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

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

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

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

³⁶⁰ Ibid., par. 21, al. h).

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

E. Droit international relatif aux catastrophes

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

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

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

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

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

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

³⁶² A/CN.4/598, par. 46.

³⁶³ Par exemple, le paragraphe 6 de l'article 1 de la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe (Tampere, 18 juin 1998 ; Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2296, n° 40906, p. 5) est libellé comme suit : « On entend par "catastrophe" une grave perturbation du fonctionnement de la société causant une menace réelle et généralisée à la vie ou à la santé humaine, aux biens ou à l'environnement, que la cause en soit un accident, un phénomène naturel ou une activité humaine et qu'il s'agisse d'un événement soudain ou du résultat de processus complexes se déroulant sur une longue période » ; et le paragraphe 3 de l'article premier de l'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence (Ventiane, 26 juillet 2005, *Asean Documents Series 2005*, p. 157) est libellé comme suit (traduction non officielle) : On entend par « catastrophe » une grave perturbation du fonctionnement d'une collectivité ou d'une société causant des pertes en vies humaines ou un préjudice matériel, économique ou environnemental généralisés.

³⁶⁴ A/CN.4/598, par. 17.

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

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

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

³⁶⁸ Initiative Nansen, *Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques*, Vol. 1 (décembre 2015).

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

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

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

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

291. Selon le projet d'articles, lorsqu'ils interviennent face à l'élévation du niveau de la mer ou s'efforcent de réduire les risques qu'elle pose, les États et autres acteurs concernés doivent respecter et protéger la dignité humaine et les droits humains³⁷³. Ils doivent également agir « conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, et sur la base de la non-discrimination, en tenant compte des besoins des personnes particulièrement vulnérables³⁷⁴. »

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁸² *Ibid.*, par. 30, al. j).

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

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

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

297. L'Initiative Nansen consistait en un processus consultatif ascendant mené par les États et destiné à cerner des pratiques efficaces et à dégager un consensus sur les principes et éléments clefs permettant de répondre aux besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées au-delà des frontières de leurs pays à la suite de catastrophes, y compris les effets néfastes des changements climatiques. Née de l'engagement pris par les Gouvernements suisse et norvégien, soutenus par plusieurs États, de coopérer avec les États intéressés et les autres parties prenantes concernées, elle a été lancée en octobre 2012³⁸⁵.

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

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

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

³⁸³ Ibid., par. 27, al. k).

³⁸⁴ Ibid., par. 30, al. l).

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

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

³⁸⁷ Ibid., p. 20.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁸⁸ Ibid., p. 30.

³⁸⁹ Ibid., p. 31.

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

³⁹¹ Ibid., par. 16.

³⁹² Ibid., par. 18.

³⁹³ Voir *ibid.* par. 30 à 34.

³⁹⁴ Ibid., par. 87 à 93.

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

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

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

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

F. Droit international relatif aux changements climatiques

306. Le droit international relatif aux changements climatiques est régi par un certain nombre d'accords internationaux contraignants ratifiés par un grand nombre d'États, dont les plus notables sont la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992) et l'Accord de Paris sur les changements climatiques (2015).

307. Le droit international relatif aux changements climatiques se concentre principalement sur les mesures d'atténuation et d'adaptation ; toutefois, la question de la protection des personnes touchées par les effets néfastes des changements climatiques, y compris l'élévation du niveau de la mer, a également fait l'objet de débats dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de l'Accord de Paris. Elle a été abordée sous l'angle du concept de « mobilité humaine » dans le contexte des changements climatiques, laquelle peut être envisagée non seulement comme une conséquence des changements climatiques, mais également comme une forme d'adaptation. Ce concept englobe trois types de mouvements liés aux changements climatiques : la migration, le déplacement et la réinstallation planifiée.

308. Le terme « mobilité humaine » s'est progressivement imposé dans le contexte du cadre juridique international relatif aux changements climatiques et figure désormais explicitement dans les documents des sessions de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, ainsi que dans les documents relatifs au Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques.

³⁹⁵ Ibid., par. 90.

³⁹⁶ Ibid., par. 102.

³⁹⁷ Concernant la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes, voir également *infra* par. 407 et 408.

309. La mobilité humaine a été mentionnée pour la première fois dans ce contexte dans les documents soumis à la Conférence des Parties pour adoption lors de sa quinzième session, visant à jeter les bases d'un nouvel accord en matière de changements climatiques³⁹⁸. Dans les Accords de Cancún, qu'elle a adoptés à sa seizième session, en 2010, la Conférence des Parties invitait toutes les Parties à renforcer l'action engagée dans le domaine de l'adaptation conformément au Cadre de l'adaptation de Cancún, notamment en adoptant des « mesures propres à favoriser la compréhension, la coordination et la coopération concernant les déplacements, les migrations et la réinstallation planifiée par suite des changements climatiques, selon les besoins, aux niveaux national, régional et international³⁹⁹ ».

310. C'est dans sa décision 3/CP.18, adoptée en 2012, à sa dix-huitième session, que la Conférence des Parties a explicitement adopté le terme « mobilité des êtres humains » dans le contexte des changements climatiques, en se disant consciente de la nécessité de mener d'autres activités visant à mieux comprendre et connaître les pertes et préjudices, et notamment à améliorer la compréhension « des effets des changements climatiques sur l'évolution des migrations, des déplacements et de la mobilité des êtres humains⁴⁰⁰ ».

311. L'adoption de l'Accord de Paris en 2015 a accru la visibilité des migrations climatiques, celui-ci prévoyant la création d'une Équipe spéciale chargée de la question des déplacements de population⁴⁰¹, chargée d'élaborer des recommandations relatives à des démarches intégrées propres à prévenir et réduire les déplacements de population liés aux effets néfastes des changements climatiques et à y faire face⁴⁰². Sa mise sur pied a été confiée au Comité exécutif du Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques⁴⁰³. L'un des secteurs d'activité stratégiques du plan de travail quinquennal glissant dudit Comité exécutif est une « coopération et [une] facilitation renforcées concernant la mobilité des êtres humains, notamment les migrations, les déplacements et la réinstallation planifiée⁴⁰⁴ ».

312. À sa vingt-sixième, en octobre et novembre 2021, la Conférence des Parties a adopté le Pacte de Glasgow pour le climat, un ensemble de décisions au préambule duquel figure ce qui suit : « considérant que les changements climatiques sont un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière, les Parties devraient, lorsqu'elles prennent des mesures pour faire face à ces changements, respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits de l'homme, le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés

³⁹⁸ Olivia Serdeczny, *What Does It Mean to "Address Displacement" Under the UNFCCC ? : An Analysis of the Negotiation Process and the Role of Research* [Qu'entend-t-on par « Traiter la question des déplacements » conformément à la CCNUCC ? Une analyse du processus de négociation et du rôle de la recherche](Bonn, Institut allemand de développement, 2017), p.7.

³⁹⁹ Rapport de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques sur sa seizième session, tenue à Cancún du 29 novembre au 10 décembre 2010, additif : décision adoptée par la Conférence des Parties, décision 1/CP.16 (FCCC/CP/2010/7/Add.1), par. 14, al. f).

⁴⁰⁰ Rapport de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques sur sa dix-huitième session, tenue à Doha du 26 novembre au 8 décembre 2012, additif : décisions adoptées par la Conférence des Parties, décision 3/CP.18 (voir FCCC/CP/2012/8/Add.1), par. 7, al. vi).

⁴⁰¹ Concernant l'Équipe spéciale chargée de la question des déplacements de population, voir aussi *infra* par. 405-406.

⁴⁰² Rapport de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur sa vingt et unième session, tenue à Paris du 30 novembre au 13 décembre 2015, additif : décisions adoptées par la Conférence des Parties, décision 1/CP.21 (FCCC/CP/2015/10/Add.1), par. 49.

⁴⁰³ *Ibid.*, par. 50.

⁴⁰⁴ FCCC/SB/2017/1/Add.1, annexe.

locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérable, et le droit au développement, ainsi que l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations⁴⁰⁵ ».

313. Dans le Pacte de Glasgow, les États ont également réaffirmé que les pays développés devaient honorer leur engagement de mobiliser 100 milliards de dollars des États-Unis par an. Le plan intitulé « Climate Finance Delivery Plan: Meeting the US\$100 Billion Goal » (Plan visant à mobiliser 100 milliards de dollars en faveur de l'action climatique) a été adopté dans l'objectif de fournir des ressources financières accrues devant permettre de parvenir à un équilibre entre les efforts d'adaptation et ceux d'atténuation. Ces engagements revêtent une importance particulière pour les travaux du Comité exécutif du Mécanisme et ceux de l'Équipe spéciale chargée de la question des déplacements de population, car il demeure difficile d'obtenir un financement de l'action climatique durable et prévisible aux fins de prévenir et de réduire les déplacements de population liés aux effets néfastes des changements climatiques et d'y faire face⁴⁰⁶.

314. Il est également question de mobilité humaine dans le contexte du droit international relatif aux catastrophes. On trouve ce terme dans le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015⁴⁰⁷, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030)⁴⁰⁸ et l'Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques⁴⁰⁹, adopté en 2015 dans le cadre de l'Initiative Nansen. La Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes, dont l'objectif principal est de donner suite aux travaux de l'Initiative Nansen en mettant en œuvre les recommandations de son Agenda pour la protection, vise notamment à promouvoir la prise en compte des questions de mobilité humaine dans tous les domaines d'action et de politiques concernés, de manière transversale⁴¹⁰.

315. Ainsi, le terme « mobilité humaine » est un terme générique qui a été utilisé dans le contexte des cadres relatifs aux changements climatiques et aux catastrophes et qui englobe tous les aspects des mouvements de personnes et de populations dans l'espace et dans le temps : déplacements forcés de populations à l'intérieur ou à l'extérieur de leurs propres pays, migrations volontaires internes ou transfrontières et

⁴⁰⁵ Une version préliminaire non éditée du Pacte de Glasgow pour le climat est disponible en anglais à l'adresse suivante : https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf (consultée le 20 février 2022).

⁴⁰⁶ Voir, par exemple, <https://disasterdisplacement.org/staff-member/pdd-key-messages-cop26> (adresse consultée le 20 février 2022) (en anglais).

⁴⁰⁷ A/CONF.206/6, chap. I, résolution 2.

⁴⁰⁸ Résolution 69/283, annexe II, par. 30.

⁴⁰⁹ Initiative Nansen, *Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières* (voir *supra* note 368), par. 22.

⁴¹⁰ Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes, *Update on 2017 Progress* [État des progrès en 2017], juillet 2018, disponible en anglais à l'adresse suivante : https://agendaforhumanity.org/sites/default/files/resources/2018/Jul/2018%20Initiatives%20Updates_PDD_final_20%20June_1pdf (consultée le 20 février 2022).

réinstallation planifiée avec le consentement des principaux intéressés⁴¹¹. Il couvre un éventail de mouvements de personnes plus large que le terme « migration », puisqu'il vise toute la gamme des mouvements susceptibles d'avoir lieu dans le contexte des changements climatiques⁴¹². Il est utilisé en contexte universitaire⁴¹³ et à des fins d'analyse⁴¹⁴ et de sensibilisation⁴¹⁵.

316. Au plan juridique, le terme « mobilité humaine » ne figure que dans des instruments non contraignants. Il ne s'agit pas d'un terme juridique ou d'un terme ayant un sens précis en droit⁴¹⁶. Ce n'est donc pas un concept ou un cadre d'analyse juridique. Toutefois, il est utile de le mentionner, car il est de plus en plus utilisé dans le contexte de la protection des personnes touchées par les changements climatiques et leurs effets néfastes, y compris l'élévation du niveau de la mer.

III. Recensement de la pratique des États et de celle des organisations et organismes internationaux concernés en matière de protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer

317. Les États les plus touchés par les effets de l'élévation du niveau de la mer ont commencé à tenter d'attirer l'attention de la communauté internationale sur cette question il y a une trentaine d'années, au moyen de la Déclaration de Malé sur la dimension humaine des changements climatiques mondiaux de 1989⁴¹⁷.

318. L'élévation du niveau de la mer étant un phénomène relativement récent – bien que déjà en cours, comme le démontrent les données scientifiques recueillies – dont l'accélération aura différents effets dans le temps et dans l'espace, de nombreux États

⁴¹¹ Groupe consultatif sur les changements climatiques et la mobilité humaine (2015), *Human Mobility in the Context of Climate Change – Elements for the UNFCCC Paris Agreement 2015* [Mobilité humaine dans le contexte des changements climatiques : Éléments pour l'Accord de Paris de 2015], disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://www.unhcr.org/5550ab359.pdf> (consultée le 20 février 2022) ; et OIM (2018), *Glossary on Migration* [Glossaire de la migration], Droit international de la migration n° 34 (Genève, 2018). Voir également le secteur d'activité d) du plan de travail quinquennal glissant du Comité exécutif du Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques : « Coopération et facilitation renforcées concernant la mobilité des êtres humains, notamment les migrations, les déplacements et la réinstallation planifiée, in CCNUCC, Plan de travail quinquennal glissant du Comité exécutif du Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques » (FCCC/SB/2017/1/Add.1, annexe).

⁴¹² OIM, *Glossary on migration* (voir *supra* note 411).

⁴¹³ Pour une revue de la littérature, voir Serdeczny, *What Does It Mean to « Address Displacement » Under the UNFCCC*, (voir *supra* note 398), p. 13 à 18.

⁴¹⁴ Voir, par exemple, Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport mondial sur le développement humain 2009 : Lever les barrières – mobilité et développement humains du Programme des Nations Unies pour le développement* (Basingstoke et New York, Palgrave Macmillan, 2009).

⁴¹⁵ Par exemple, l'ONU et l'Initiative Nansen, en collaboration avec l'OIM et le HCR, ainsi qu'un certain nombre d'autres organisations, ont plaidé en faveur de la prise en compte des questions de mobilité humaine dans les plans nationaux d'adaptation. Voir Koko Warner *et al.*, *Integrating Human Mobility Issues Within National Adaptation Plans* [Prendre en compte les questions de mobilité humaine dans les plans nationaux d'adaptation], UNU Institute for Environment and Human Security Publication Series, Policy Brief No. 9 (Bonn, Institut pour l'environnement et la sécurité humaine, 2014).

⁴¹⁶ Toutefois, certaines lois et politiques nationales adoptent ce terme. Voir, par exemple, les Principes directeurs des Fidji concernant la réinstallation planifiée, disponibles en anglais à l'adresse suivante : <https://cop23.com.fj/wp-content/uploads/2018/12/CC-PRG-BOOKLET-22-1.pdf> (consultée le 20 février 2022).

⁴¹⁷ A/C.2/44/7, annexe.

viennent seulement de commencer à étudier les mesures à prendre pour protéger les personnes touchées. Par ailleurs, certaines des nouvelles pratiques qu'il a été possible de recenser ne sont pas propres à l'élévation du niveau de la mer, mais concernent plus généralement le phénomène des catastrophes et des changements climatiques.

319. Il ressort d'une évaluation préliminaire de la pratique des États que, si celle-ci demeure rare à l'échelle mondiale, elle est de plus en plus développée dans les États et les régions les plus exposés à l'élévation du niveau de la mer, c'est-à-dire ceux qui en ressentent déjà les effets sur leur territoire, comme les petits États insulaires du Pacifique ou les États ayant des zones côtières de faible élévation.

320. Certains États tiers, susceptibles d'être indirectement touchés en raison du déplacement transfrontière de personnes touchées par les effets néfastes des changements climatiques, y compris l'élévation du niveau de la mer, commencent également à prendre des mesures juridiques ou de politique générale pour se préparer à cette éventualité.

321. Les organisations internationales et d'autres entités ayant un mandat dans le domaine des droits humains, des déplacements, des migrations, du travail, des réfugiés ou des apatrides, des changements climatiques et du financement de l'action climatique ont adopté une démarche plus proactive afin de promouvoir des outils visant à aider les États à mieux se préparer aux problématiques liées aux droits humains et à la mobilité humaine dans le contexte des déplacements liés aux changements climatiques, dont l'élévation du niveau de la mer.

322. Bien que l'inclusion de la question subsidiaire de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer dans les travaux actuels de la Commission ait bénéficié d'un large appui, les demandes d'information faites par celle-ci aux États, aux organisations internationales et autres organes pertinents aux chapitres III de ses rapports annuels de 2019⁴¹⁸ et 2021⁴¹⁹ ont reçu peu de réponses à ce jour⁴²⁰. Il semblerait que les États Membres, les organisations internationales et les autres organismes concernés aient besoin de plus de temps pour fournir à la Commission les documents utiles à ses travaux. Des informations complémentaires seraient donc les bienvenues et pourraient faire l'objet d'une étude plus détaillée à l'avenir.

323. Un recensement très préliminaire et non exhaustif de la pratique des États, des organisations internationales et des autres organismes concernés, établi sur la base des réponses reçues et de recherches menées à partir des données accessibles au public sera présenté, à titre purement illustratif, aux fins de souligner des exemples de pratique pertinente. Il ne se limitera pas à la pratique propre à la problématique de l'élévation du niveau de la mer, mais comprendra également des exemples de pratique dans le contexte de la protection des personnes touchées par une catastrophe ou les effets des changements climatiques.

324. Une analyse plus détaillée sur la pratique émergente au regard de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer pourrait, on l'espère, être

⁴¹⁸ A/74/10, par. 31 à 33.

⁴¹⁹ A/76/10, par. 26.

⁴²⁰ Communications reçues des pays et entités suivants : Belgique (23 décembre 2021) ; Fédération de Russie (17 décembre 2020) ; Fidji (au nom des membres du Forum des îles du Pacifique, à savoir : Australie, Fidji, Îles Marshall, Îles Salomon, Kiribati, Micronésie (États fédérés de), Nauru, Nouvelle-Zélande, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Tonga, Tuvalu, et Vanuatu) (31 décembre 2021) ; Liechtenstein (12 octobre 2021) ; Maroc (22 décembre 2021) ; et Tuvalu (au nom des membres du Forum des îles du Pacifique) (30 décembre 2019) ; et CEPALC (3 janvier 2022) ; FAO (30 décembre 2021) ; OMI (11 octobre 2021) ; PNUE (6 décembre 2021) et Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (30 décembre 2021). Ces communications sont disponibles à l'adresse : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

réalisée ultérieurement, sur la base des nouvelles communications reçues des États, des organisations internationales et des autres organismes concernés, ainsi que, potentiellement, d'un mémorandum du Secrétariat ou de contributions de membres du groupe d'étude.

325. Les sections suivantes présentent donc quelques exemples de la pratique des États directement et indirectement touchés, des organisations internationales et d'autres organismes compétents afin de mettre en évidence les pratiques émergentes pertinentes aux fins de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

A. Pratique des États en matière de protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer

326. La présente section donne des exemples provenant de petits États insulaires directement touchés par l'élévation du niveau de la mer, d'États ayant des zones côtières de faible élévation et d'États tiers susceptibles d'être indirectement touchés en raison des mouvements de personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

1. Pratique des petits États insulaires

327. Les observations communiquées par Fidji, au nom du Forum des îles du Pacifique⁴²¹, une organisation internationale regroupant 18 États et territoires⁴²², contient des informations fournies par ses membres ainsi que par des organisations régionales. Bien que non exhaustives, elles fournissent des exemples des pratiques nationales et régionales dans l'ensemble de la région. Les informations y figurant sont représentatives des pratiques et positions nationales des différents membres du Forum ; sauf mention contraire, elles ne reflètent pas une position collective du Forum.

328. Selon la communication, les membres du Forum, par leur action climatique et leur action en faveur de la résilience face aux catastrophes, sont à l'avant-garde de la lutte contre des problèmes tels que la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. Des États tels que Kiribati, les Îles Marshall et Tuvalu ont pris des mesures urgentes pour protéger leurs populations qui vivent au quotidien la réalité des changements climatiques.

329. Plus récemment, les dirigeants des États et territoires membres du Forum ont élaboré et approuvé diverses déclarations concernant les changements climatiques et les effets de l'élévation du niveau de la mer, telles que la Déclaration de Boe sur la sécurité régionale (2018) et la Déclaration Kainaki II pour une action climatique

⁴²¹ Des documents de référence étaient joints à la communication des Fidji (au nom des membres du Forum des îles du Pacifique) et sont également disponibles à l'adresse : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

⁴²² Australie, Fidji, Îles Cook, Îles Marshall, Îles Salomon, Kiribati, Micronésie (États fédérés de), Nauru, Nioué, Nouvelle-Calédonie, Nouvelle-Zélande, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Polynésie française, Samoa, Tonga, Tuvalu, et Vanuatu.

urgente et immédiate⁴²³ (2019). Dans la Déclaration sur la préservation des zones maritimes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques, adoptée en 2021, ils affirment que la menace posée par les changements climatiques et l'élévation du niveau de la mer est la question déterminante qui met en péril les moyens de subsistance et le bien-être des peuples du Pacifique et compromet la réalisation d'un avenir pacifique, sûr et durable pour la région.

330. La question subsidiaire de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer est complexe et d'une importance vitale pour les membres du Forum et l'ensemble de la communauté internationale ; plus de temps est nécessaire pour l'examiner à fond. Pour les membres du Forum, cet examen devait s'appuyer sur les principes et normes applicables du droit international et les cadres et normes internationaux pertinents, au vu de la nécessité d'une action efficace face aux menaces imminentes posées par l'élévation du niveau de la mer.

331. On peut résumer ainsi les passages de la communication faite par les Fidji (au nom des membres du Forum) qui portent sur les lois, politiques et stratégies adoptées aux niveaux régional et national pour protéger les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer :

a) Les États fédérés de Micronésie ont pour priorité d'aider leur population à demeurer dans ses îles. Leur objectif est de prévenir les migrations environnementales par des stratégies d'adaptation, ce qui suppose une coordination entre les acteurs nationaux, étatiques et locaux dans plusieurs secteurs. La Constitution consacre le droit des citoyens de migrer à l'intérieur des frontières de l'État, un droit qui revêt une importance cruciale dans le contexte des déplacements liés aux changements climatiques, notamment à l'élévation du niveau de la mer et à l'inondation des atolls et des atolls de faible altitude ;

b) Les Fidji ont adopté plusieurs politiques et cadres pour faire face aux effets néfastes des changements climatiques, y compris ceux dus à l'élévation du niveau de la mer, lesquelles traitent des déplacements potentiels de personnes et de populations. La politique nationale en matière de changements climatiques pour la période 2018-2030, inscrite dans la loi relative aux changements climatiques de 2021, mise sur des stratégies visant à réduire les effets des changements climatiques sur le bien-être des personnes et la souveraineté nationale par une politique régionale et internationale solide. Pour les Fidji, la mobilité humaine constitue une question de sécurité humaine et nationale prioritaire. Les Fidji accordent la priorité aux cadres

⁴²³ Voir également, par exemple : Forum des îles du Pacifique, « “Our Sea of Islands, Our Livelihoods, Our Oceania”: Framework for a Pacific Oceanscape – A Catalyst for Implementation of Ocean Policy » [Notre mer d'îles, nos modes de vie, notre Océanie : Cadre de travail pour le paysage océanique dans la Pacifique – un catalyseur pour la mise en œuvre de la politique sur l'Océan], novembre 2010, disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://library.sprep.org/sites/default/files/684.pdf> ; Déclaration des Palaos sur l'océan intitulée « The Ocean: Life and Future – Charting Course to Sustainability » [L'Océan : Vie et future – Feuille de route vers la durabilité], adoptée par les dirigeants du Forum des îles du Pacifique à leur quarante-quatrième réunion, en juillet 2014, disponible en anglais à l'adresse suivante : https://www.forumsec.org/wp-content/uploads/2017/11/2014-Forum-Communique_Koror_Palau_29-31-July.pdf ; Déclaration de Taputapuātea sur les changements climatiques, adoptée par le Groupe des dirigeants polynésiens le 16 juillet 2015, disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://www.samoagovt.ws/wp-content/uploads/2015/07/The-Polynesian-P.A.C.T.pdf> ; Engagement de Dalap pour la préservation de la richesse commune de nos océans : refaçonner l'avenir pour prendre les pêcheries en main, adopté par les représentants de huit îles du Pacifique le 2 mars 2018, disponible en anglais à l'adresse suivante : https://www.pnatuna.com/sites/default/files/Dalap%20Commitment_2nd%20PNA%20Leaders%20Summit.pdf ; et Communiqué publié à l'issue de la cinquantième réunion des dirigeants du Forum des îles du Pacifique, tenu à Funafuti (Tuvalu), du 13 au 16 août 2019, disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://www.forumsec.org/2019/08/19/fiftieth-pacific-islands-forum-tuvalu-13-16-august-2019/>.

juridiques, aux politiques et aux stratégies nécessaires pour gérer les déplacements provoqués par les changements climatiques et les catastrophes dans une optique de protection des droits humains et de réduction des risques à long terme, par la voie de la réinstallation planifiée, de politiques et stratégies de financement adaptées, de politiques et stratégies nationales, lesquelles représentent une forme d'adaptation. Elles voient dans le Pacte mondial des Nations Unies sur les migrations un guide utile en matière de migrations transfrontalières. Elles ont également élaboré des lignes directrices sur les déplacements dans le contexte des changements climatiques et des catastrophes et un plan national d'adaptation en matière de changements climatiques traitant de l'élévation du niveau de la mer et de la réinstallation des populations touchées. Il est crucial de préserver les connaissances traditionnelles et les formes traditionnelles d'expression culturelle, et d'en renforcer le caractère concret. Pour les Fidji, la réinstallation est probablement la plus radicale des possibilités, car peu de gens souhaitent quitter le lieu de leur enfance et la terre qui les a nourri. Cependant, il s'agit d'une option raisonnable si les risques deviennent trop élevés ou l'existence même des collectivités, et non seulement leurs sources de revenus, est en jeu. Au total, 4 collectivités locales ont été transférées ailleurs aux Fidji, et 80 autres devraient l'être en raison de l'élévation du niveau de la mer et des autres effets néfastes des changements climatiques. Lorsque des personnes sont déplacées à l'intérieur de leur propre État et réinstallées dans de nouvelles collectivités où des tensions sociales et conflits potentiels pour des ressources limitées peuvent survenir, leurs droits humains doivent être protégés et leur sécurité garantie. Lors de la vingt-quatrième session de la Conférence des Parties, en 2018, les Fidji ont lancé les Principes directeurs concernant la réinstallation planifiée, une feuille de route décrivant une approche fondée sur les droits de l'homme en matière de réinstallation, notamment pour les groupes vulnérables ;

c) Aux Palaos, le plan d'action visant à mettre en œuvre la politique nationale en matière de changements climatiques est axé, notamment, sur le renforcement de la résilience des populations vulnérables grâce à un financement innovant de la réinstallation ou de la protection contre les risques climatiques, ainsi que sur la mise en place d'un programme de réinstallation, de déplacement ou d'aide d'urgence à destination des couches vulnérables de la société. Une action doit être menée de toute urgence pour protéger l'accès aux soins de santé face à l'élévation du niveau de la mer provoquée par les changements climatiques. À cet égard, le transfert d'un hôpital national a été planifié ;

d) En Papouasie-Nouvelle-Guinée, les habitants des îles Carteret, dans la région autonome de Bougainville, ont été réinstallés en raison de l'élévation du niveau de la mer ;

e) Aux Îles Marshall, la stratégie d'adaptation aux changements climatique prévue dans le plan stratégique national pour 2020-2030 repose sur les points et principes clefs suivants : le droit de rester, l'impératif de la résilience, l'adaptation intégrée, la primauté des connaissances, le renforcement de la capacité d'adaptation, le consensus et l'inclusion, et la technologie et la tradition ;

f) Au Samoa, le rapport de 2017 sur les droits humains est axé sur les effets des changements climatiques, y compris l'élévation du niveau de la mer, sur la pleine jouissance des droits de la personne. Il met en évidence les effets des changements climatiques sur les droits humains et examine la manière dont le Gouvernement peut pleinement adopter une approche fondée sur les droits humains dans ses politiques climatiques ;

g) À Tuvalu, la politique nationale relative aux changements climatiques (2012-2021) mentionne, parmi les stratégies recensées, l'élaboration d'un plan de

migration et de réinstallation dans le contexte des changements climatiques pour chaque île dans l'éventualité où les changements climatiques provoqueraient le pire.

332. Lors des débats de 2021 à la Sixième Commission, Tuvalu a déclaré que si les instruments juridiques internationaux, la littérature et la jurisprudence en matière de droits humains ne manquaient pas pour traiter de la situation et du statut des réfugiés et des apatrides, le droit international ne s'appliquait pas expressément à la situation des personnes déplacées pour cause d'élévation du niveau de la mer. Or, les droits humains de ces personnes devaient être protégés⁴²⁴.

333. À la même occasion, les Îles Salomon ont ajouté que les États devaient également tenir compte des principes relatifs à l'atténuation des risques de catastrophe en adoptant des mesures face à la montée des eaux, notamment celles propres à permettre aux populations de demeurer sur place ou de les évacuer et de les réinstaller. À cet égard, la délégation salomonaise engageait le Groupe d'étude à interroger à l'occasion de sa réflexion nombre de cadres internationaux qui consacraient ces principes⁴²⁵.

2. Pratique des pays ayant des zones côtières de faible élévation

334. Dans leur communication à la Commission, la Belgique et le Maroc ont notamment décrit les mesures qu'ils avaient prises pour la protection de leurs zones côtières.

335. Des mesures d'adaptation et de restriction de l'aménagement du littoral ont également été prises face au risque d'inondations dans des États ayant des zones côtières de faible élévation, comme les Pays-Bas⁴²⁶, l'Indonésie, la Thaïlande⁴²⁷, les États-Unis⁴²⁸, le Royaume-Uni⁴²⁹, l'Afrique du Sud⁴³⁰ et la France⁴³¹, ce qui ressort d'informations accessibles au grand public. Ces mesures sont mentionnées uniquement à titre d'exemples. Singapour a mis en place des stratégies d'assèchement

⁴²⁴ Tuvalu (A/C.6/76/SR.23, par. 5).

⁴²⁵ Îles Salomon (A/C.6/76/SR.22, par. 80).

⁴²⁶ Louise Miner et Jeremy Wilks, *Rising sea levels – how the Netherlands found ways of working with the environment*, [Élévation du niveau de la mer : comment les Pays-Bas trouvent des manières de coopérer avec l'environnement], Euronews, 25 février 2020 ; et Groupe C40 des villes pionnières dans la lutte contre les changements climatiques, *C40 Good Practice Guides: Rotterdam; Climate Change Adaption Strategy* [Guides de bonnes pratiques du C40 : Stratégie d'adaptation aux changements climatiques de Rotterdam], février 2016.

⁴²⁷ Robert Muggah, *The World's coastal cities are going under. Here's how some are fighting back* [Les villes côtières prennent l'eau : voici comment certaines contre-attaquent]. Forum économique mondial, 16 janvier 2019.

⁴²⁸ Groupe C40 des villes pionnières dans la lutte contre les changements climatiques, *Sea-level rise and coastal flooding: a summary of The Future We Don't Want research on the impact of climate change on sea levels* [Élévation du niveau de la mer et inondation des côtes : résumé de l'étude sur les effets des changements climatiques sur le niveau de la mer intitulée « The Future we don't want » (le futur dont nous ne voulons pas)]. Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://www.c40.org/other/the-future-we-don-t-want-staying-afloat-the-urban-response-to-sea-level-rise> (consultée le 20 février 2022).

⁴²⁹ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Hausse du niveau des mers : Les approches des pays de l'OCDE face aux risques côtiers* (Paris, Éditions OCDE, 2019).

⁴³⁰ Sally Brown, *African countries aren't doing enough to prepare for rising sea levels* [Les États d'Afrique ne font pas assez pour se préparer à l'élévation du niveau de la mer], La Conversation, 16 septembre 2018.

⁴³¹ OCDE, *Hausse du niveau des mers* (voir *supra* note 429).

des terres, installé des murs en dur et des digues en pierre et élaboré un plan national de lutte contre l'élévation du niveau de la mer⁴³².

336. Le cas du Bangladesh offre un exemple d'une approche des déplacements liés aux catastrophes et aux changements climatiques fondée sur les droits humains. Au Bangladesh, on s'attend à ce que l'élévation du niveau de la mer causée par les changements climatiques submerge jusqu'à 13 % des terres côtières d'ici 2080. Une stratégie nationale relative aux déplacements internes dans le contexte des catastrophes et des changements climatiques a été adoptée en décembre 2020⁴³³. Le constat y est fait que les inondations liées à l'élévation du niveau des marées est le facteur principal de déplacement dans les régions côtières. La stratégie nationale propose une approche fondée sur les droits humains, reposant sur trois volets : a) la prévention et la préparation (atténuation des risques) ; b) la protection pendant le déplacement ; et c) des solutions durables.

3. Pratique des États tiers

337. Dans sa communication soumise à la Commission, la Fédération de Russie a déclaré ce qui suit :

(Traduction non officielle) Les intérêts de la Fédération de Russie en matière de changements climatiques ne se limitent pas à son territoire, mais sont internationaux par nature. Cela tient tant au caractère mondial des changements climatiques qu'à la nécessité de prendre en compte, dans les relations internationales, la diversité des effets des changements climatiques et ses répercussions sur différentes régions du monde. Lors de l'élaboration des politiques climatiques, il faut tenir compte non seulement des effets directs, mais aussi des effets indirects et à long terme des changements climatiques sur l'environnement naturel, l'économie, la population et ses différents groupes sociaux. Parmi les effets indirects, citons les effets sur les tendances migratoires du fait de la redistribution à l'échelle internationale des ressources naturelles, notamment la nourriture et l'eau, ainsi que la réduction du relatif confort des habitations humaines dans certaines régions de la Fédération de Russie et ailleurs⁴³⁴.

338. En outre, selon la Fédération de Russie, la définition du terme « réfugié » donnée par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés n'avait pas jusqu'à lors permis de qualifier les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer de réfugiés et un asile temporaire pour motif humanitaire ne pouvait être offert sur son territoire, à titre d'aide, que s'il était établi qu'il existait une menace réelle pour la vie des personnes concernées en raison d'une catastrophe naturelle. Les auteurs de la communication n'avaient pas réussi à réunir suffisamment d'information sur la pratique de la Fédération de Russie pour déterminer si l'élévation du niveau de la mer et ses conséquences seraient considérées comme une telle catastrophe⁴³⁵.

⁴³² Audrey Tan, *Singapore to Boost Climate Change Defences* [Singapour renforce ses mesures défensives face aux changements climatiques], *The Straits Times*, 8 janvier 2018, disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://www.straitstimes.com/singapore/environment/spore-to-boost-climate-change-defences> (consultée le 20 février 2022) ; et Singapour, Secrétariat national sur les changements climatiques, *Impact of climate change and adaptation measures* [Effets des changements climatiques et mesures d'adaptation], disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://www.nccs.gov.sg/faqs/impact-of-climate-change-and-adaptation-measures/> (consultée le 20 février 2022).

⁴³³ Voir <http://www.rmmru.org/newsite/wp-content/uploads/2020/02/NSMDCIID.pdf> (adresse consultée le 20 février 2022).

⁴³⁴ Communication de la Fédération de Russie.

⁴³⁵ Ibid.

339. Dans sa communication à la Commission, le Liechtenstein a affirmé qu'il considérait que le droit à l'autodétermination jouait un rôle fondamental dans la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer et le traitement des questions soulevées par l'élévation du niveau de la mer quant au statut d'État. L'article premier commun au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques disposait : « [t]ous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes [en vertu de quoi] ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel⁴³⁶ ».

340. La communication des Fidji (au nom du Forum) comportait des informations sur les mesures prises par des États tiers à l'égard des petits États insulaires en développement susceptibles d'être pertinentes pour la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

341. Selon ce document, les Îles Marshall, les États fédérés de Micronésie, ainsi que les Palaos, avaient conclu des accords de libre association avec les États-Unis⁴³⁷. Ces accords facilitaient l'entrée et l'établissement aux États-Unis à titre de résidents non immigrants des citoyens des trois États concernés, notamment en supprimant les exigences en matière de visa et d'homologation de la main-d'œuvre. Ils ne leur conféraient pas de droit d'établir la résidence nécessaire à la naturalisation ou de présenter des demandes pour leurs parents non-citoyens, mais ils ne les empêchaient pas de faire valoir ces droits en vertu de la législation américaine en matière d'immigration et de nationalité.

342. Grâce à ces accords, l'émigration depuis les États parties vers les États-Unis se poursuivait. Les États fédérés de Micronésie ont rapporté que ces mouvements étaient motivés par le désir d'étudier ou de trouver un emploi ou par des raisons de santé et qu'il ne s'agissait pas de déplacements liés aux changements climatiques, mais que cet état de fait était voué à changer dans un avenir proche. On s'attendait à ce que les changements climatiques deviennent le principal facteur expliquant ces déplacements, en particulier pour les personnes originaires des atolls et des îles de faible élévation dans les trois États concernés. En effet, il existait déjà des preuves que ce phénomène prenait place à un rythme accéléré s'agissant des citoyens des Îles Marshall.

343. Les accords permettaient aux citoyens des Îles Marshall, des États fédérés de Micronésie et des Palaos d'acquérir et de conserver le statut de résident non immigrant et non citoyen aux États-Unis pour une durée indéterminée, sans avoir besoin d'un visa ou de tout autre document d'immigration du même type ; seul un passeport des États fédérés de Micronésie, des Îles Marshall ou des Palaos était requis. Ce statut autorisait les citoyens des trois États concernés conserver leur nationalité d'origine tout en vivant aux États-Unis pour une durée indéterminée, ainsi qu'à exercer un emploi rémunéré, à suivre une formation et à obtenir des soins de santé pendant leur séjour aux États-Unis.

344. Il ressort d'informations accessibles au public que des États tiers susceptibles d'être indirectement touchés en raison du déplacement et de la migration de personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ont commencé à adopter des dispositions juridiques ou des mesures de politique générale pour se préparer à une telle éventualité. À titre illustratif, citons l'adoption de procédures encadrant l'octroi d'une protection temporaire et de visas humanitaires ou l'inclusion dans la législation interne en matière d'immigration ou d'asile de catégories de migrants climatiques ou d'autres catégories semblables.

⁴³⁶ Communication du Liechtenstein.

⁴³⁷ Voir <https://www.doi.gov/oia/compacts-of-free-association>.

345. Aux États-Unis, la Maison Blanche a publié, en octobre 2021, un rapport sur les incidences des migrations liées aux changements climatiques⁴³⁸. Bien qu'il note que les déplacements internes provoqués par les changements climatiques constituaient un risque de sécurité actuel et futur pour les États-Unis, ce rapport se concentrait sur les migrations internationales liées aux changements climatiques. Il affirmait que les politiques nationales pouvaient contribuer à renforcer la sécurité humaine en s'appuyant sur l'aide étrangère actuelle pour examiner et concevoir des mécanismes juridiques au soutien des migrants. Après avoir analysé les instruments juridiques en vigueur aux niveaux international, régional et national, il concluait qu'il était vital d'élargir l'accès à la protection, par exemple au moyen de mesures nationales comme le statut de protection provisoire aux États-Unis.

346. Des pays comme la Nouvelle-Zélande ont débattu de la création d'une catégorie de visa humanitaire pour aider à réinstaller les personnes originaires des pays du Pacifique déplacées en raison des effets des changements climatiques, y compris l'élévation du niveau de la mer⁴³⁹.

347. En Suède, la loi sur les étrangers de 2005⁴⁴⁰ s'applique aux réfugiés et aux autres personnes ayant besoin de protection. Entre dans la seconde catégorie tout étranger qui, en raison de circonstances ne relevant pas du droit d'asile ou du droit à la protection complémentaire, se trouve à l'extérieur de son pays d'origine pour l'un des motifs suivants : a) il a besoin d'une protection du fait d'un conflit armé interne ou international dans son pays d'origine ou, du fait d'un autre conflit grave dans son pays d'origine, a des motifs raisonnables de craindre de subir de graves abus, ou b) il est dans l'impossibilité de retourner dans son pays d'origine du fait d'une catastrophe écologique. Ces personnes et les membres de leur famille ont droit à un permis de séjour⁴⁴¹.

B. Pratique des organisations et organismes internationaux concernés en matière de protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer

348. Certaines organisations internationales et d'autres organismes internationaux ont établi, en particulier depuis une dizaine d'années, un ensemble de pratiques relatives à la protection des personnes touchées par les catastrophes et les changements climatiques, notamment par l'élévation du niveau de la mer. On trouvera dans la présente section des exemples venant en complément de ceux déjà donnés ci-dessus, en particulier à la section II de la présente partie.

349. Les communications faisant état d'une telle pratique qui ont été soumises jusqu'ici à la Commission l'ont été par le Programme des Nations Unies pour

⁴³⁸ Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Report-on-the-Impact-of-Climate-Change-on-Migration.pdf>.

⁴³⁹ Lin Taylor, « New Zealand considers visa for climate “refugees” from Pacific islands » [La Nouvelle-Zélande envisage de créer un visa pour les “réfugiés” climatiques des îles du Pacifique], Reuters, 17 novembre 2017. Des visas de résident temporaire pour motif humanitaire ont déjà été accordés à des personnes déplacées en raison des effets des changements climatiques dans leur pays d'origine : voir Tribunal chargé des questions d'immigration et de protection, *AD (Tuvalu)*, affaire n° [2014] NZIPT 501370-371, Décision, 4 juin 2014, disponible en anglais à l'adresse suivante : https://www.refworld.org/cases,NZ_IPT,585152d14.html (consultée le 20 février 2022).

⁴⁴⁰ Voir https://www.government.se/contentassets/784b3d7be3a54a0185f284bbb2683055/aliens-act-2005_716.pdf (adresse consultée le 20 février 2022) (en anglais).

⁴⁴¹ Voir Jane J. McAdam (2011), *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards* [Déplacements provoqués par les changements climatiques et droit international : normes en matière de protection complémentaire] (Genève, HCR, 2011).

l'environnement (PNUE) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

350. Des travaux de recherche préliminaires, basés sur des documents publics, sont ensuite présentés pour donner un aperçu des pratiques potentiellement pertinentes d'organes et entités de l'Organisation des Nations Unies, du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), du HCR, de l'OIM, de l'Organisation internationale du Travail (OIT), de l'Équipe spéciale chargée de la question des déplacements de population, de la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes, de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, de la Banque mondiale et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Selon ces recherches, ces organisations et entités ont intégré dans leurs politiques respectives la question des changements climatiques, notamment de l'élévation du niveau de la mer, et de leurs conséquences sur la protection des personnes.

1. Programme des Nations Unies pour l'environnement

351. Dans sa communication, le PNUE fournit des exemples de législations, politiques et stratégies régionales et nationales en matière de protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, dont des exemples d'instruments régionaux du Pacifique et de législations, politiques et stratégies nationales de plusieurs États des Caraïbes, de l'océan Pacifique et de l'océan Indien. Selon cet organisme, l'objectif d'un grand nombre des instruments en question est de renforcer la résilience individuelle et collective face à l'élévation du niveau de la mer, de prévenir les déplacements lorsque c'est possible et, pour certains de ces instruments, de définir un cadre visant à faire respecter, protéger et garantir les droits des personnes déplacées à différentes étapes du déplacement et lors de la recherche de solutions durables.

2. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

352. Dans sa communication, la FAO mentionne la stratégie relative aux changements climatiques qu'elle a définie en 2017, dans laquelle elle fait le constat que les changements biophysiques, notamment l'élévation du niveau de la mer, ont des répercussions sur la situation socioéconomique du secteur de la pêche et de l'aquaculture dans de nombreuses régions du monde. Ces changements ont également des répercussions sur les niveaux de pauvreté et d'insécurité alimentaire dans les zones dépendant du poisson et des produits de la pêche, ainsi que sur la gouvernance et la gestion de ce secteur et sur les sociétés. Ils nuisent fortement aux populations tributaires de la pêche et de l'aquaculture et aux écosystèmes dont elles dépendent, en particulier dans les régions tropicales, notamment aux personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

353. La FAO rappelle qu'il relève de son mandat d'aider les États Membres, par des projets et programmes d'assistance technique, à faire face aux effets biophysiques des changements climatiques, entre autres l'élévation du niveau de la mer, notamment par des législations, politiques et stratégies régionales et nationales visant à assurer la sécurité alimentaire et la nutrition des personnes touchées, en particulier des groupes marginalisés et vulnérables.

3. Organisation des Nations Unies

354. Sont brièvement présentés dans la présente section la pratique découlant des traités déposés auprès du Secrétaire général ou enregistrés auprès du Secrétariat ainsi que des résolutions et décisions de l'Assemblée générale et de certains de ses organes (tels que le Processus consultatif informel ouvert à tous sur les océans et le droit de

la mer), du Conseil de sécurité, du Conseil des droits de l'homme et de ses procédures spéciales, et des organes créés en vertu d'un instrument international relatif aux droits de l'homme.

Traités déposés ou enregistrés auprès de l'Organisation des Nations Unies

355. On ne trouve pas de traité portant spécifiquement sur la protection des personnes en cas d'élévation du niveau de la mer parmi les traités déposés ou enregistrés auprès de l'Organisation des Nations Unies. Il existe néanmoins des accords qui prévoient la réinstallation des personnes dans des situations d'urgence⁴⁴². Ces accords envisagent la réinstallation de personnes, y compris en tant que réfugiés, mais, là encore, pas dans le contexte des conséquences de l'élévation du niveau de la mer.

356. Il existe également plusieurs accords traitant d'arrangements de rapatriement, qui ne concernent pas non plus spécifiquement les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, mais qui pourraient néanmoins être jugés intéressants comme pratiques analogues⁴⁴³.

⁴⁴² Voir, par exemple, l'Accord de coopération pour les cas de catastrophes naturelles entre le Mexique et les États-Unis d'Amérique (Mexico, 15 janvier 1980 ; Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1241, n° 20171, p. 207, à la page 218), qui prévoit la création d'un comité consultatif Mexique-États-Unis des catastrophes naturelles, dont le mandat (art. II) comprendrait l'échange d'informations concernant les techniques d'évacuation et de relogement en cas d'urgence (sans que ces cas soient spécifiquement ou expressément reliés à l'élévation du niveau de la mer). On peut citer un autre exemple, tiré cette fois d'une formalité conventionnelle. Il s'agit d'une notification faite par le Brésil en application de l'article premier, section B 2), de la Convention relative au statut des réfugiés et libellée ainsi (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1558, n° 2545, p. 370) : « ...en vertu du décret 98.602 du 19 décembre 1989, le Président de la République a rapporté la clause de limitation géographique visée à l'alinéa 1 a) de la section B de l'article premier de la Convention relative au statut des réfugiés signée à Genève le 20 juin 1951. Comme vous le savez, cette formule rendait la Convention inapplicable au Brésil aux réfugiés d'origine non européenne, qui constituent actuellement la quasi-totalité des personnes demandant à bénéficier du statut de réfugié. En vertu de cette clause, les réfugiés d'origine non européenne étaient admis au Brésil en transit, bien que dans la pratique on leur permît de travailler et de demeurer sur le territoire national jusqu'à leur transfert dans un autre pays ; ils pouvaient même s'installer définitivement au Brésil si des demandes à cet effet avaient été déposées par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. L'annulation de cette clause de limitation géographique permet dorénavant au Gouvernement brésilien de reconnaître officiellement aux personnes susvisées la qualité de réfugié et rend l'application de cet instrument international au Brésil pleinement conforme aux dispositions de l'article 48 de la sous-section X de la nouvelle Constitution, qui fait de l'octroi de l'asile politique l'un des principes de la politique étrangère du Brésil. »

⁴⁴³ Voir, par exemple : Accord tripartite relatif au rapatriement volontaire des réfugiés du Suriname, conclu entre la France, le Suriname et le HCR (Paramaribo, 25 août 1998), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1512, n° 26128, p. 69 ; Accord relatif à l'émigration et à la colonisation, conclu entre le Japon et le Brésil (Rio de Janeiro, 14 novembre 1960), *ibid.*, vol. 518, n° 7491, p. 63 ; Convention (avec Protocole final) entre la Suède, le Danemark, la Finlande, l'Islande et la Norvège relative à la fourniture réciproque d'une assistance aux indigents (Stockholm, 9 janvier 1951), *ibid.*, vol. 197, n° 2647, p. 378 ; Quatrième Convention de Lomé entre la Communauté économique européenne et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (avec protocoles, acte final, échange de lettres, procès-verbal de signature, déclaration de signature en date du 19 décembre 1990 et procès-verbal de rectification en date du 22 novembre 1990) (Lomé, 15 décembre 1989), *ibid.*, vol. 1925, n° 32847, p. 3. En particulier, on peut lire aux paragraphes 1) et 2) de l'article 255 de cette dernière convention : « 1. Des aides peuvent être accordées aux États [d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique] accueillant des réfugiés ou des rapatriés pour subvenir aux besoins pressants non couverts par l'aide d'urgence ainsi que pour la réalisation à plus long terme de projets et programmes d'actions ayant pour objectif l'autosuffisance et l'intégration ou la réintégration de ces populations. 2. Des aides similaires à celles visées au paragraphe 1 peuvent être envisagées afin de faciliter l'intégration ou la réintégration volontaires des personnes qui ont dû quitter leur domicile en raison d'un conflit ou d'une catastrophe naturelle. Tous les facteurs qui

Assemblée générale

357. Dans un certain nombre de ses résolutions, l'Assemblée générale a souligné que l'élévation du niveau de la mer était le résultat des changements climatiques ou a établi un lien entre ce phénomène et les diverses menaces qu'il faisait peser, par exemple, sur les petits États insulaires en développement et sur la biodiversité.

358. Dans la résolution 44/206 du 22 décembre 1989⁴⁴⁴, sur les effets néfastes éventuels d'une hausse du niveau des mers sur les îles et les zones côtières, en particulier les zones côtières de faible élévation, l'Assemblée a prié instamment la communauté internationale d'aider efficacement et en temps utile les pays touchés par une hausse du niveau des mers, en particulier les pays en développement, dans les efforts qu'ils font pour mettre au point et appliquer des stratégies en vue de se protéger et de protéger leurs écosystèmes marins naturels vulnérables des menaces particulières d'une hausse du niveau des mers due au changement climatique.

359. Dans la résolution 70/1 du 25 septembre 2015⁴⁴⁵, par laquelle l'Assemblée a adopté le Programme de développement durable à l'horizon 2030, il est souligné que l'élévation des températures à l'échelle mondiale et du niveau de la mer, l'acidification des océans et d'autres effets des changements climatiques ont eu de graves répercussions sur les zones côtières et les pays côtiers de basse altitude, y compris nombre de pays parmi les moins avancés et de petits États insulaires en développement.

360. La résolution 66/288 du 27 juillet 2012⁴⁴⁶ est un autre exemple pertinent. L'Assemblée y a approuvé le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, intitulé « L'avenir que nous voulons », dans lequel la Conférence « pren[d] note du fait que l'élévation du niveau des mers et l'érosion du littoral constituent des menaces considérables pour les régions côtières et les îles, notamment dans les pays en développement » et « demand[e] à la communauté internationale d'intensifier ses efforts pour y faire face ». En outre, elle dit savoir que « [l]a montée du niveau des mers et les autres conséquences préjudiciables du changement climatique continuent de menacer gravement [les petits États insulaires en développement] et de compromettre leurs efforts pour parvenir à un développement durable, et constituent pour beaucoup de ces pays le principal risque

sont à l'origine du déplacement en question, de même que les souhaits de la population concernée et les responsabilités du gouvernement en ce qui concerne la satisfaction des besoins de sa population, sont pris en considération pour l'application de la présente disposition. » L'article 257 de cette même convention dispose ce qui suit : « Les actions postérieures à la phase d'urgence destinées à la réhabilitation matérielle et sociale nécessaire à la suite de calamités naturelles ou de circonstances extraordinaires ayant des effets comparables peuvent être financées par la Communauté au titre de la Convention. Les besoins postérieurs à la phase d'urgence peuvent être couverts par d'autres moyens, notamment les fonds de contrepartie générés par les instruments de la Communauté, la dotation spéciale pour les réfugiés, rapatriés et personnes déplacées, les programmes indicatifs nationaux ou régionaux ou une combinaison de ces divers éléments. » On lit à l'annexe LII à la même convention, intitulée « Déclaration commune *ad* article 255 » : « Les parties contractantes conviennent qu'une attention particulière sera prêtée aux points suivants pour l'application de l'article 255 : i) les projets facilitant le rapatriement et la réintégration volontaires des réfugiés ; ii) l'identité culturelle des réfugiés dans les pays d'accueil, ainsi que celle des personnes déplacées au sein de leur propre pays ; iii) les besoins des femmes, des enfants, des personnes âgées ou des handicapés, présents parmi les réfugiés ou les personnes déplacées ; iv) la sensibilisation au fait que les aides au titre de l'article 255 peuvent contribuer à répondre aux besoins de développement à long terme des réfugiés, des rapatriés et des personnes déplacées ainsi que des populations dans les zones d'accueil ; v) le renforcement de la coordination entre les États ACP, la Commission et d'autres organismes pour la mise en œuvre de ces projets. »

⁴⁴⁴ Résolution 44/206 de l'Assemblée générale, par. 2.

⁴⁴⁵ Résolution 70/1 de l'Assemblée générale, par. 14.

⁴⁴⁶ Résolution 66/288 de l'Assemblée générale, annexe, par. 165, 178 et 179.

pesant sur leur survie et leur viabilité, notamment, pour certains, en raison de la perte de territoire qui en résulte », et « appel[le] à poursuivre et à consolider les actions visant à aider les petits États insulaires en développement ».

361. Une résolution établit un lien direct entre l'élévation du niveau de la mer et les migrations. Il s'agit de la résolution 73/195 du 19 décembre 2018⁴⁴⁷, par laquelle l'Assemblée a validé le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Dans ce pacte, les États s'engagent à « [é]laborer des stratégies d'adaptation et de résilience aux catastrophes naturelles soudaines et larvées, aux effets néfastes des changements climatiques et à la dégradation de l'environnement, comme la désertification, la dégradation des terres, la sécheresse et l'élévation du niveau des mers, en tenant compte des incidences qu'ils peuvent avoir sur les migrations, sans perdre de vue que l'adaptation dans le pays d'origine est une priorité ». Par ailleurs, ils prévoient de « [c]oopérer pour trouver des solutions ou améliorer celles qui existent déjà en faveur des migrants contraints de quitter leur pays d'origine en raison d'une catastrophe naturelle larvée, des effets néfastes des changements climatiques ou de la dégradation de l'environnement, comme la désertification, la dégradation des terres, la sécheresse et l'élévation du niveau des mers, notamment en prévoyant des options de réinstallation planifiée et des modalités de visas, dans les cas où il ne leur serait pas possible de s'adapter à la situation ou de rentrer dans leur pays d'origine ».

362. Il convient également de noter que – bien qu'il n'ait pas encore été examiné ni adopté au moment de la rédaction du présent document –, les Tuvalu ont proposé à l'Assemblée générale un projet de résolution, en juillet 2019, au titre du point de l'ordre du jour portant sur le développement durable en rapport avec la sauvegarde du climat mondial pour les générations présentes et futures. Ce projet de résolution propose entre autres d'élaborer « un instrument international juridiquement contraignant en vue d'assurer une protection appropriée aux personnes déplacées en raison des effets des changements climatiques ».

Processus consultatif informel ouvert à tous sur les océans et le droit de la mer

363. « L'élévation du niveau de la mer et ses incidences » était le thème de la vingt et unième réunion du Processus consultatif informel ouvert à tous sur les océans et le droit de la mer, qui s'est tenue du 14 au 18 juin 2021. Le Rapport sur les travaux du Processus consultatif informel à sa vingt et unième réunion comprend le résumé, établi par les coprésidents, des débats sur l'élévation du niveau de la mer et ses incidences⁴⁴⁸.

364. Dans sa résolution du 9 décembre 2021⁴⁴⁹, sur les océans et le droit de la mer, l'Assemblée générale donne un rapide aperçu de la réunion et des débats, lesquels ont porté

[...] essentiellement sur les caractéristiques et l'étendue de l'élévation du niveau de la mer, y compris la variabilité régionale, et ses incidences environnementales, sociales et économiques, et au cours desquels les délégations ont notamment insisté sur l'urgence que représentait l'élévation du niveau de la mer et sur les incidences de la fréquence croissante des phénomènes météorologiques extrêmes pour les petits États insulaires en développement et les États côtiers, y compris les zones côtières de faible élévation, examiné les diverses mesures d'atténuation et d'adaptation qui pouvaient être prises, en demandant instamment que des efforts soient déployés d'urgence et en appelant

⁴⁴⁷ Résolution 73/195 de l'Assemblée générale, annexe, par. 18, al. i) et par. 21, al. h).

⁴⁴⁸ A/76/171.

⁴⁴⁹ Résolution 76/72 de l'Assemblée générale, par. 211.

l'attention sur les problèmes qui pourraient se poser à cet égard, notamment le coût de ces interventions, les lacunes en matière de données et les difficultés liées à la modélisation et à la surveillance de l'élévation du niveau de la mer, et souligné l'importance des liens entre sciences et politiques, de la coopération à tous les niveaux et avec toutes les parties prenantes, des connaissances traditionnelles et locales, du lien entre l'océan et le climat et de la dimension juridique de la question, tout en notant que les délégations se réjouissaient à la perspective de participer aux travaux que mèneraient les instances compétentes sur les questions juridiques relatives à l'élévation du niveau de la mer, sans vouloir en préjuger, et qu'il fallait assurer la coopération et la coordination internationales, renforcer les capacités, mettre en place des mécanismes nationaux de planification et financer les interventions.

Conseil de sécurité

365. Le Conseil de sécurité a examiné à plusieurs reprises et selon différentes modalités la question de savoir si les changements climatiques et leurs conséquences pouvaient être considérés comme une menace pour la paix et la sécurité internationales⁴⁵⁰. Depuis 2007, il tient des débats publics et des réunions organisées selon la formule Arria sur la question des changements climatiques et de la paix et de la sécurité internationales⁴⁵¹. Lors du dernier débat public, tenu le 13 décembre 2021, il n'est pas parvenu à adopter un projet de résolution dans lequel il se serait déclaré « vivement préoccupé par le fait que [l]es effets [des changements climatiques], dont la perte de territoire causée par l'élévation du niveau de la mer, p[ouvaient] avoir des répercussions sur la paix et la sécurité internationales »⁴⁵².

366. À la réunion organisée selon la formule Arria en octobre 2021, sur le thème de l'élévation du niveau de la mer et de ses conséquences sur la paix et la sécurité internationales⁴⁵³, la note de cadrage diffusée par le Viet Nam contenait les cinq questions ci-après, destinées à orienter les débats⁴⁵⁴ :

a) Comment peut-on mieux comprendre l'articulation entre instabilité, conflits et risques climatiques, notamment l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques ?

b) Quelles sont les meilleures politiques et mesures concrètes à prendre pour traiter efficacement les risques multiformes posés par les changements climatiques, et en particulier par l'élévation du niveau de la mer, notamment pour prévenir les conflits et consolider la paix ?

c) Comment le système des Nations Unies et d'autres organisations internationales et régionales peuvent-ils être mieux armés pour relever les défis des changements climatiques et de l'élévation du niveau de la mer, notamment dans le

⁴⁵⁰ Voir, par exemple, S/PV.8451 (25 janvier 2019).

⁴⁵¹ Pour les débats publics, voir S/PV.5663 (17 avril 2007), S/PV.6587 et S/PV.6587 (Resumption 1) (20 juillet 2011), S/PV.7499 (30 juillet 2015), S/PV.8307 (11 juillet 2018), S/PV/8451 (25 janvier 2019), S/PV/8864 (23 septembre 2021) et S/PV/8926 (13 décembre 2021). Les réunions organisées selon la formule Arria se sont tenues le 15 février 2013, le 20 juin 2015, le 10 avril 2017, le 15 décembre 2017, le 22 avril 2020 et le 18 octobre 2021. Voir <https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/arria-formula-meetings.php?msclid=276251c2afb911ecbb0098022f272058>.

⁴⁵² S/2021/990.

⁴⁵³ Voir <https://media.un.org/en/asset/k1q/k1qwtx7yl9>.

⁴⁵⁴ Disponible à l'adresse suivante : https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/upload.teamup.com/908040/IHrZ4x3Q2a7eWfWfWUq5_Concept-20Note-20-20Arria-20on-20Sea-20level-20rise-final.pdf.

cadre de mesures d'adaptation et d'atténuation, et pour venir en aide aux petits États insulaires en développement ?

d) Comment le Conseil de sécurité peut-il mieux utiliser les outils et mécanismes dont il dispose pour faire face aux risques pour la sécurité résultant des changements climatiques, en particulier ceux liés à l'élévation du niveau de la mer ?

e) Comment les États en développement touchés par les changements climatiques et les petits États insulaires en développement peuvent-ils avoir un meilleur accès à l'aide dont ils ont besoin pour atténuer ces menaces ?

367. Auparavant, le Conseil de sécurité avait traité en avril 2017 le thème « Les implications des changements climatiques en matière de sécurité : l'élévation du niveau de la mer » lors d'une réunion organisée selon la formule Arria par l'Ukraine, qui était alors membre du Conseil, en coopération avec l'Allemagne, qui ne l'était pas. Lors du débat public qui avait eu lieu en juillet 2015 sur le thème « Les petits États insulaires en développement face aux menaces contre la paix et la sécurité », le Secrétaire général avait fait observer que « [l]'élévation du niveau des mers, le dépérissement des récifs coralliens et la fréquence et la sévérité croissantes des catastrophes naturelles exacerb[ai]ent les conditions propices au déplacement et à la migration des communautés »⁴⁵⁵. Dans une déclaration faite par son président en juillet 2011, le Conseil de sécurité avait exprimé « sa préoccupation devant les répercussions que la perte de territoire de certains États par suite de l'élévation du niveau de la mer pourrait avoir sur la sécurité, en particulier dans les petits États insulaires de faible altitude »⁴⁵⁶.

Organes chargés des droits de l'homme

368. Les thèmes relatifs aux changements climatiques, notamment à l'élévation du niveau de la mer, sont nettement plus souvent abordés, depuis 2010, au sein des organes chargés des droits de l'homme⁴⁵⁷. Que ce soit dans les communications des États ou dans les rapports ou autres documents publiés par les organes en question, y compris dans les rapports des rapporteuses spéciales ou rapporteurs spéciaux ou des experts indépendants, on s'est attaché à souligner les conséquences que peut avoir

⁴⁵⁵ S/PV.7499.

⁴⁵⁶ S/PRST/2011/15.

⁴⁵⁷ Bien qu'il ne s'agisse pas d'un document provenant d'un organe chargé des droits de l'homme, il peut être utile de noter que dans une publication intitulée *International Migration and Human Rights : Challenges and Opportunities on the Threshold of the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights* (Groupe mondial des migrations, 2008), qui comprend un avant-propos du Secrétaire général, une définition du terme « migrant environnemental » est donnée et fait la distinction entre les « migrants environnementaux volontaires » et les « migrants environnementaux forcés » (p. 9 ; citant l'OIM, « Séminaire d'experts : sur la migration et l'environnement », Dialogue international sur la migration, n° 10 (Genève, 2008), p. 23 et 24). Les migrants environnementaux sont ainsi définis comme les personnes qui, pour des raisons impérieuses liées à un changement environnemental soudain ou progressif influant négativement sur leur vie ou leurs conditions de vie, sont contraintes de quitter leur foyer habituel ou le quittent de leur propre initiative, temporairement ou définitivement, et qui, de ce fait, se déplacent à l'intérieur de leur pays ou en sortent. Deux catégories de migrants environnementaux sont établies : a) les migrants environnementaux volontaires, soit ceux qui « s'attendent au pire » et préfèrent partir avant que la dégradation de l'environnement ne détruise leurs moyens d'existence et leur communauté ; ils peuvent être amenés à quitter un environnement dégradé susceptible d'être remis en état au moyen de stratégies et de mesures appropriées et partent de manière temporaire ou définitive ; b) les migrants environnementaux forcés, soit ceux qui « évitent le pire » et sont contraints de quitter leur communauté d'origine parce qu'ils ont perdu leurs moyens d'existence. Ce départ est le plus souvent permanent. Les personnes qui migrent en raison de l'élévation du niveau de la mer ou de la disparition de la couche de terre arable entrent dans cette catégorie.

l'élévation du niveau de la mer, telles que le risque d'inondation des terres de basse altitude⁴⁵⁸, la menace que cela fait peser sur les populations locales⁴⁵⁹, les difficultés d'accès à l'eau et à l'assainissement et la nécessité de faire du droit fondamental à l'eau une réalité tangible⁴⁶⁰, l'incidence accrue des maladies⁴⁶¹, la crainte des populations touchées de subir des réinstallations forcées, et la nécessité de faire en sorte que le cadre juridique en vigueur garantisse que ces populations seront dûment consultées⁴⁶².

369. Plusieurs documents du Conseil des droits de l'homme décrivent l'élévation du niveau de la mer comme une cause factuelle de migration ou de déplacement interne. Ce lien a été mentionné dans le cadre de l'Examen périodique universel et d'autres mécanismes d'examen, dans des documents établis tant par les États faisant l'objet de l'examen que par le Conseil⁴⁶³. La Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels, Karima Bennouna, a souligné ce lien dans son rapport relatif à une visite aux Tuvalu, dans lequel elle mentionne un accord conclu en 2001 par les Tuvalu et la Nouvelle-Zélande, qui se sont entendus sur l'établissement d'un quota annuel d'émigration des Tuvaluans souhaitant quitter leur pays en raison de la montée du niveau de la mer⁴⁶⁴.

370. Plus précisément, il est clairement dit dans certains documents du Conseil des droits de l'homme que l'élévation du niveau de la mer liée au réchauffement de la planète menace l'existence même de certains petits États insulaires, et aura des « conséquences pour le droit à l'autodétermination, ainsi que pour l'ensemble des droits individuels fondamentaux dont l'État est le garant »⁴⁶⁵. En outre, lors de la visite qu'il a faite aux Maldives en 2011 afin d'examiner la situation des personnes déplacées à l'intérieur du pays à la suite du tsunami de 2004 et d'étudier les questions liées au risque de déplacements internes à l'avenir, notamment en raison des effets des changements climatiques, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, M. Chaloka Beyani, a constaté que « les changements climatiques, auxquels s'ajoutent d'autres facteurs caractéristiques des îles basses, [avaient] déjà des répercussions sur les conditions de vie et les droits des résidents de nombreuses îles des Maldives, notamment les droits au logement, à l'eau potable et à la santé ». Le Rapporteur spécial a en outre constaté que « d'autres facteurs comme des orages et des inondations plus fréquents, l'érosion des côtes, la salinisation, le surpeuplement et l'élévation du niveau de la mer, qui menacent l'existence même des Maldives, augment[ai]ent les risques de déplacements internes à l'avenir »⁴⁶⁶.

371. Commentant, dans le cadre de l'Examen périodique universel des Îles Salomon, le statut des personnes déplacées en raison de facteurs climatiques, le HCR a fait observer que tandis que ces personnes « n'étaient pas des "réfugiés" au sens de la Convention de 1951, il existait toutefois un lien manifeste entre la dégradation de l'environnement ou les changements climatiques et les tensions et autres conflits sociaux. L'expérience d'autres pays insulaires du Pacifique a montré que les déplacements de population pouvaient aboutir à une concurrence avec la communauté

⁴⁵⁸ Par exemple, [CRC/C/ATG/2-4](#), par. 138.

⁴⁵⁹ Par exemple, [A/HRC/WG.6/22/MHL/3](#), par. 22.

⁴⁶⁰ Par exemple, [A/HRC/24/44/Add.2](#), résumé.

⁴⁶¹ Par exemple, [A/HRC/24/44/Add.1](#), par. 48, et [A/HRC/22/43](#), par. 20.

⁴⁶² Par exemple, [CCPR/C/SR.2902](#), par. 21.

⁴⁶³ Pour des exemples provenant des États, voir [A/HRC/WG.6/24/PLW/1](#), [CEDAW/C/MHL/1-3](#) et [A/HRC/WG.6/35/KIR/1](#). Pour des exemples provenant du HCDH, voir [A/HRC/WG.6/24/SLB/3](#), [A/HRC/WG.6/35/KIR/2](#) et [A/HRC/WG.6/38/SLB/3](#).

⁴⁶⁴ [A/HRC/46/34/Add.1](#), par. 8.

⁴⁶⁵ Par exemple, [A/HRC/22/43](#), par. 20.

⁴⁶⁶ [A/HRC/19/54](#), par. 12.

d'accueil, voire à des conflits, la plupart du temps pour l'accès à la terre ou à des ressources limitées (comme l'eau potable). Le pire des scénarios, qui repose sur l'immersion totale du pays sous les eaux du fait de l'élévation du niveau de la mer, pourrait se solder par un "déplacement externe" de grande ampleur et la fin, de fait ou de droit, de l'État souverain lui-même. » Le HCR s'est dit conscient que « les changements climatiques soulevaient un ensemble unique de défis pour de nombreux pays insulaires du Pacifique, y compris les Îles Salomon, en ce sens qu'ils contribuaient à l'élévation du niveau de la mer, à la salinisation, à la survenue d'orages de plus en plus fréquents et violents et à la variabilité croissante du climat », ajoutant que « [l]es populations d'un certain nombre d'îlots faisant partie des Îles Salomon allaient devoir se déplacer de manière imminente »⁴⁶⁷.

Déclarations conjointes, recommandations générales, décisions et observations générales des organes créés en vertu d'un instrument international relatif aux droits de l'homme

372. Les organes créés en vertu d'un instrument international relatif aux droits de l'homme ont également relevé le lien entre les changements climatiques et les droits de l'homme, plus précisément entre l'élévation du niveau de la mer et les migrations. À titre d'exemple, on peut citer la déclaration conjointe sur les droits de l'homme et les changements climatiques du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, du Comité des droits de l'enfant et du Comité des droits des personnes handicapées, en date du 14 mai 2020. Dans cette déclaration, les organes conventionnels soulignent que l'élévation du niveau de la mer est une cause de migration forcée et affirment que « [l]es États doivent donc s'attaquer aux effets des changements climatiques, de la dégradation de l'environnement et des catastrophes naturelles en tant que cause de migration et faire en sorte qu'ils n'empêchent pas l'exercice, par les migrants et les membres de leur famille, de leurs droits humains. En outre, les États devraient mettre en place, à l'intention des travailleurs migrants déplacés d'un pays à l'autre dans le contexte des changements climatiques ou de catastrophes et qui ne peuvent pas rentrer dans leur pays, des mécanismes de protection complémentaires et des dispositifs de protection ou de séjour temporaire.⁴⁶⁸ »

373. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a également traité la question de l'élévation du niveau de la mer dans sa recommandation générale n° 37 (2018) relative aux aspects liés au genre de la réduction des risques de catastrophe dans le contexte des changements climatiques. Il a souligné que « [d]ans les rapports qu'ils soumettent au Comité en application de l'article 18 [de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes], les États parties sont tenus d'aborder les obligations générales visant à assurer une réelle égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines de la vie, et de traiter des garanties spécifiques relatives aux droits de la Convention susceptibles d'être plus particulièrement touchés par les changements climatiques et les catastrophes, qui recouvrent notamment des phénomènes météorologiques extrêmes comme les inondations et les cyclones, ainsi que des phénomènes à évolution lente, comme la fonte des calottes polaires et des glaciers, les sécheresses et l'élévation du niveau des mers »⁴⁶⁹.

⁴⁶⁷ A/HRC/WG.6/11/SLB/2, par. 56 et 59.

⁴⁶⁸ HRI/2019/1, par. 15 et 16.

⁴⁶⁹ CEDAW/C/GC/37, par. 10.

374. Deux importantes communications ont été présentées au Comité des droits de l'homme pour lui demander d'évaluer les principes applicables à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

375. Dans la première, l'auteur, Ioane Teitiota, a fait valoir qu'en le renvoyant à Kiribati, la Nouvelle-Zélande avait violé son droit à la vie, qui lui était garanti par l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁴⁷⁰. Cette affaire était la première dans laquelle le Comité devait statuer sur une communication présentée par une personne ayant fait une demande d'asile pour fuir les effets des changements climatiques, en particulier les effets de l'élévation du niveau de la mer.

376. Dans cette communication, M. Teitiota affirmait entre autres que les effets des changements climatiques et de l'élévation du niveau de la mer l'avaient obligé à quitter l'atoll de Tarawa, à Kiribati, pour émigrer en Nouvelle-Zélande. Il expliquait que la situation était devenue de plus en plus instable et précaire à Tarawa du fait de l'élévation du niveau de la mer due au réchauffement de la planète⁴⁷¹. Il faisait valoir que les graves conséquences des changements climatiques à Kiribati obligeaient la Nouvelle-Zélande à appliquer le principe de non-refoulement et lui interdisaient donc de le renvoyer à Kiribati.

377. Dans ses constatations, adoptées le 24 octobre 2019, le Comité devait déterminer si les autorités néo-zélandaises avaient réalisé une évaluation arbitraire, manifestement erronée ou constitutive d'un déni de justice de l'allégation selon laquelle, en renvoyant M. Teitiota à Kiribati, elles l'exposeraient à un risque réel de violation du droit à la vie garanti par l'article 6 du Pacte. Il a indiqué que les faits dont il était saisi ne lui permettaient pas de conclure que l'expulsion de M. Teitiota avait violé le droit à la vie que l'article 6 du Pacte garantissait à celui-ci, ni que la Nouvelle-Zélande aurait dû appliquer le principe de non-refoulement en l'espèce.

378. Le Comité a toutefois rappelé que « la dégradation de l'environnement pouvait compromettre l'exercice effectif du droit à la vie ». Il a également constaté que « [l']obligation de ne pas extradier, expulser ou transférer par d'autres moyens énoncée à l'article 6 du Pacte a une portée plus vaste que le principe de non-refoulement consacré par le droit international des réfugiés, car elle peut aussi nécessiter la protection d'étrangers qui ne peuvent pas prétendre au statut de réfugié ». Il a cependant considéré que M. Teitiota n'avait pas suffisamment étayé l'allégation selon laquelle il courrait en cas d'expulsion « un risque réel d'atteinte irréparable à son droit à la vie », qui lui était propre, plutôt qu'un risque général auquel tous les habitants de Kiribati étaient exposés.

379. Le Comité a accueilli l'argument de M. Teitiota selon lequel l'élévation du niveau de la mer allait « probablement rendre Kiribati inhabitable ». Il a toutefois fait observer que « le délai de dix à quinze ans mentionné par l'auteur pourrait permettre au Gouvernement [de Kiribati] d'intervenir, avec le soutien de la communauté internationale, en vue de prendre des mesures concrètes pour protéger et, si nécessaire, déplacer la population ». Tout en reconnaissant que les conditions de vie à Kiribati étaient difficiles pour la population en général, il a conclu que les informations qui lui avaient été fournies n'indiquaient pas qu'à son retour à Kiribati, M. Teitiota risquait sérieusement de vivre dans la pauvreté, d'être privé d'une nourriture suffisante ou d'être soumis à une situation d'extrême précarité qui irait à l'encontre de son droit à une vie décente.

380. Fait significatif, le Comité s'est dit d'avis que, « si des mesures énergiques n[étaient] pas prises aux niveaux national et international, les effets des changements

⁴⁷⁰ *Teitiota c. Nouvelle-Zélande (CCPR/C/127/D/2728/2016)*, par. 3.

⁴⁷¹ *Ibid.*, par. 2.1

climatiques dans les États de destination risqu[ai]ent d'exposer les prétendants à l'asile à une violation des droits garantis par les articles 6 ou 7 du Pacte, ce qui obligerait les États qui entendent renvoyer les intéressés à appliquer le principe de non-refoulement. En outre, le risque qu'un pays entier disparaisse sous les eaux est un risque à ce point grave que les conditions de vie dans le pays en question pourraient devenir incompatibles avec le droit de vivre dans la dignité avant même que la catastrophe se produise.⁴⁷² »

381. Dans son opinion dissidente, Duncan Laki Muhumuza, membre du Comité, a estimé qu'il serait « absurde, alors que l'objectif est de protéger la vie, d'attendre que les morts soient nombreuses et fréquentes pour considérer que ces conditions sont réunies ». Selon lui, « [c]e qu'a fait la Nouvelle-Zélande s'apparente à forcer une personne en train de se noyer à remonter sur un navire en plein naufrage sous prétexte qu'il y a d'autres passagers à bord »⁴⁷³.

382. Dans son opinion dissidente, Vasilka Sancin, membre du Comité, a fait valoir que l'eau potable n'était pas nécessairement saine. Elle a déclaré qu'il incombait à la Nouvelle-Zélande, et non à M. Teitiota, « de démontrer que [lui] et sa famille auraient effectivement accès à l'eau potable (ou même à de l'eau de boisson) à Kiribati, conformément à l'obligation positive qui lui incombe de protéger la vie contre les risques découlant de dangers naturels connus »⁴⁷⁴.

383. La deuxième communication a été présentée le 13 mai 2019 par huit habitants d'îles du détroit de Torres, selon lesquels l'Australie violait les droits qui leur étaient garantis par les articles 2 (respect des droits reconnus dans le Pacte), 6 (droit à la vie), 17 (droit de ne pas subir d'immixtion arbitraire dans sa vie privée, sa famille et son domicile), 24 (droits de l'enfant) et 27 (droit des minorités d'avoir leur propre vie culturelle) du Pacte en raison de l'insuffisance des objectifs fixés et des plans qu'elle avait établis pour lutter contre les gaz à effet de serre et de son incapacité à financer des moyens suffisants de défense du littoral et de résilience sur les îles, tels que des digues⁴⁷⁵. Les auteurs ont en particulier demandé que l'Australie s'engage à affecter au moins 20 millions de dollars aux mesures d'urgence telles que la construction de digues, comme le demandent les autorités locales, à investir régulièrement dans des mesures d'adaptation inscrites dans la durée afin que les îles puissent rester habitables, à réduire ses émissions d'au moins 65 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici à 2030 et à parvenir à zéro émission nette d'ici à 2050, ainsi qu'à abandonner progressivement le charbon thermique, tant pour la production nationale d'électricité que pour les marchés d'exportation.

384. Cette communication est la première qui ait été adressée au Comité par des habitants d'îles de basse altitude, dont les populations sont très vulnérables aux effets des changements climatiques, notamment à l'élévation du niveau de la mer, pour se plaindre de l'inaction d'un gouvernement national en matière de changements climatiques. Le Comité n'a pas encore rendu sa décision.

385. Dans son observation générale n° 36 (2018) sur le droit à la vie, consacré par l'article 6 du Pacte, le Comité a expressément déclaré ce qui suit :

La dégradation de l'environnement, les changements climatiques et le développement non durable font partie des menaces les plus urgentes et les plus graves pour la capacité des générations présentes et futures de jouir du droit à la vie. Les obligations des États parties au regard du droit international de l'environnement devraient donc éclairer la teneur de l'article 6 du Pacte, et

⁴⁷² Ibid., par. 9.11.

⁴⁷³ Ibid., annexe I, par. 5 et 6.

⁴⁷⁴ Ibid., annexe II, par. 3 et 5.

⁴⁷⁵ Communication n° 3624/2019, actuellement pendante devant le Comité des droits de l'homme.

l'obligation qu'ont les États parties de respecter et garantir le droit à la vie devrait également éclairer leurs obligations pertinentes au regard du droit international de l'environnement. La mise en œuvre de l'obligation de respecter et garantir le droit à la vie, et en particulier à la vie dans la dignité, dépend, entre autres, des mesures prises par les États parties pour préserver l'environnement et le protéger contre les dommages, la pollution et les changements climatiques résultant de l'activité des acteurs publics et privés. Les États parties devraient par conséquent veiller à ce qu'il soit fait un usage durable des ressources naturelles, élaborer des normes environnementales de fond et les faire appliquer, réaliser des études d'impact sur l'environnement et consulter les États concernés au sujet des activités susceptibles d'avoir des incidences écologiques notables, notifier aux autres États concernés les catastrophes naturelles et situations d'urgence et coopérer avec eux, assurer un accès approprié à l'information sur les risques environnementaux et prendre dûment en considération le principe de précaution⁴⁷⁶.

386. Le 22 septembre 2021, le Comité des droits de l'enfant a adopté des décisions concernant les effets des changements climatiques sur ces droits. Seize enfants ont présenté cinq communications identiques contre l'Allemagne, l'Argentine, le Brésil, la France et la Turquie, faisant valoir que, en ne s'employant pas à prévenir et à atténuer les conséquences des changements climatiques, les États en question avaient violé les droits qui leur sont garantis par les articles 6 (droit à la vie), 24 (droit de jouir du meilleur état de santé possible) et 30 (droits des enfants appartenant à des minorités et des enfants autochtones), lus en parallèle avec l'article 3 (principe de l'intérêt supérieur de l'enfant) de la Convention relative aux droits de l'enfant⁴⁷⁷.

387. Les auteurs ont en particulier fait valoir que l'élévation du niveau de la mer modifiait le rapport des enfants à la terre, et le Comité a relevé que, selon eux, « en raison de l'élévation du niveau de la mer, les îles Marshall et les Palaos risqu[ai]ent de devenir inhabitables dans quelques dizaines d'années ».

388. Le Comité a déclaré les communications irrecevables, toutes les voies de recours internes n'ayant pas été épuisées. Il a fait observer que les auteurs disposaient de telles voies de recours et rappelé qu'ils devaient exercer tous les recours judiciaires et administratifs qui pouvaient leur offrir une perspective raisonnable de réparation.

389. Néanmoins, dans ses décisions concernant ces communications, le Comité a précisé comment s'exerçait la compétence extraterritoriale pour ce qui était de la protection de l'environnement. Il a estimé que la norme qu'il convenait d'appliquer pour l'établissement de la juridiction en l'espèce était celle retenue par la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans son avis consultatif sur l'environnement et les droits de l'homme⁴⁷⁸, selon laquelle, lorsqu'un dommage transfrontière se produit, les enfants sont sous la juridiction de l'État sur le territoire duquel se trouve la source des émissions s'il y a un lien de causalité entre les actes ou omissions de l'État en question et les effets négatifs produits sur les droits d'enfants se trouvant en dehors de son territoire, lorsque l'État d'origine exerce un contrôle effectif sur la source des émissions en question. Le Comité a considéré que les États parties exerçaient un contrôle effectif sur les sources d'émission de carbone qui contribuaient

⁴⁷⁶ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36 (2018), par. 62.

⁴⁷⁷ *Sacchi et consorts c. Allemagne* (CRC/C/88/D/107/2019), *Sacchi et consorts c. Argentine* (CRC/C/88/D/104/2019), *Sacchi et consorts c. Brésil* (CRC/C/88/D/105/2019), *Sacchi et consorts c. France* (CRC/C/88/D/106/2019) et *Sacchi et consorts c. Turquie* (CRC/C/88/D/108/2019).

⁴⁷⁸ Cour interaméricaine des droits de l'homme, avis consultatif OC-23/17 sur l'environnement et les droits de l'homme (rendu sur demande de la Colombie), 15 novembre 2017.

à causer des dommages raisonnablement prévisibles aux enfants en dehors de leur territoire.

390. Il est également important de noter qu'en juin 2021, le Comité des droits de l'enfant a décidé de rédiger une observation générale sur les droits de l'enfant et l'environnement, abordant particulièrement la question des changements climatiques. Le projet d'observation générale est établi sur la base de consultations et d'ateliers avec la communauté mondiale, y compris de consultations avec des enfants et des jeunes. En principe, il doit être adopté en mars 2023.

4. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

391. En réponse aux demandes du Conseil des droits de l'homme et de leur propre initiative, la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et le Haut-Commissariat ont contribué à analyser les incidences sur les droits de l'homme des changements climatiques, notamment de l'élévation du niveau de la mer.

392. Le Haut-Commissariat a élaboré les messages clefs suivants au sujet des droits de l'homme, des changements climatiques et des migrations⁴⁷⁹, à l'égard desquels il a affirmé qu'il fallait : a) garantir la dignité, la sécurité et les droits de l'homme des migrants dans le contexte des changements climatiques ; b) réduire le risque de migration forcée en atténuant les changements climatiques ; c) réduire les risques liés aux changements climatiques grâce à l'adaptation ; d) protéger les droits de l'homme des personnes qui se trouvent dans des situations de vulnérabilité particulière ; e) veiller à la liberté de circulation de toutes et tous ; f) instaurer un statut juridique durable pour toutes les personnes contraintes de se déplacer et des garanties dans le cadre des retours ; g) assurer une participation effective et éclairée ; h) garantir les droits de l'homme en cas de réinstallation ; i) garantir l'accès à la justice des victimes des changements climatiques ; j) coopérer au niveau international afin de protéger les droits des migrants.

393. En 2018, le Haut-Commissaire aux droits de l'homme d'alors a produit un rapport intitulé « Moyens de combler les lacunes en matière de protection des droits de l'homme dans le contexte des migrations et des déplacements de personnes d'un pays à un autre en raison des effets néfastes soudains ou lents des changements climatiques et sur les moyens de mise en œuvre de plans d'adaptation et d'atténuation dont les pays en développement ont besoin pour combler ces lacunes »⁴⁸⁰.

394. Toujours en 2018, le Haut-Commissariat a présenté au Conseil des droits de l'homme un document de séance décrivant une étude réalisée pour son compte en collaboration avec la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes, sur les effets à évolution lente des changements climatiques et les migrants transfrontaliers⁴⁸¹.

⁴⁷⁹ HCDH, « OHCHR's key messages on human rights, climate change and migration », disponible à l'adresse suivante : https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/Key_Messages_HR_CC_Migration.pdf (consulté le 20 février 2022).

⁴⁸⁰ A/HRC/38/21.

⁴⁸¹ A/HRC/37/CRP.4, disponible à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/fr/migration/reports>.

5. Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés⁴⁸²

395. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) entend apporter une contribution de fond à la compréhension des questions juridiques et normatives relatives aux déplacements dans le contexte des catastrophes et des changements climatiques. À cet égard, et dans l'exercice de son rôle de supervision des instruments internationaux relatifs aux réfugiés, le HCR a rappelé que le droit des réfugiés, ainsi que les principes plus larges des droits de l'homme, seront pertinents dans certaines circonstances, sans que cela n'implique de créer une nouvelle catégorie juridique, ni d'élargir l'acception du concept de réfugié, étant donné qu'il est peu probable que la majorité des personnes qui se déplacent dans le contexte des changements climatiques ou des catastrophes soient reconnues comme telles.

396. Le HCR œuvre à l'élaboration d'orientations juridiques concernant les demandes d'asile dans le contexte des effets néfastes des changements climatiques. À cet égard, les personnes fuyant les effets néfastes des changements climatiques et des catastrophes peuvent, dans certaines circonstances, présenter des demandes valables d'admission au statut de réfugié entendu au sens de la Convention de 1951 ou de la définition plus large figurant dans la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique ou dans la Déclaration de Carthage sur les réfugiés de 1984, mais uniquement dans la mesure où elles satisfont aux critères de reconnaissance de ce statut prévus par ces définitions. Les mécanismes de protection complémentaires au regard du droit international des droits de l'homme dans certains contextes ainsi que la possibilité de recourir à des dispositifs de protection ou de séjour temporaire pourraient également présenter un intérêt.

397. S'appuyant sur une étude qu'il avait publiée en 2018⁴⁸³, le HCR a publié en 2020 un document intitulé « Considérations juridiques relatives aux demandes de protection internationale faites dans le contexte des effets néfastes du changement climatique et des catastrophes », afin de guider l'interprétation de ces demandes et le débat international y relatif⁴⁸⁴. Le terme « réfugié climatique » n'est pas utilisé par le HCR dans ce document, dans lequel le terme « personnes déplacées dans le contexte du changement climatique ou des catastrophes » a été préféré.

398. Le HCR a également commencé à examiner la question des conséquences potentielles de l'élévation du niveau de la mer sur les risques d'apatridie, au titre des responsabilités qu'il tient du mandat énoncé dans les Conventions de 1954 et 1961 sur l'apatridie⁴⁸⁵. À cet égard, il a récemment publié une fiche d'information sur les liens entre les impacts des changements climatiques et l'apatridie⁴⁸⁶. Selon cette fiche

⁴⁸² Voir les pages du site Web du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés consacrées aux changements climatiques et aux déplacements liés aux catastrophes (<https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>) ; et HCR, « Concepts clés relatifs aux déplacements liés aux catastrophes et au changement climatique », juin 2017. Voir également « Les déplacés en première ligne de l'urgence climatique », une nouvelle visualisation de données lancée par le HCR en 2021, qui montre comment le réchauffement de la planète aggrave les risques pour les personnes qui vivent déjà dans des situations de conflit et d'instabilité, entraînant de nouveaux déplacements et réduisant souvent les possibilités de retour.

⁴⁸³ Sanjula Weerasinghe, *In Harm's Way: International Protection in the Context of Nexus Dynamics between Conflict or Violence and Disaster or Climate Change* (Genève, HCR, 2018).

⁴⁸⁴ Disponible à l'adresse suivante : <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=617aafa24> Également publié en anglais dans *International Journal of Refugee Law*, vol. 33, n° 1 (2021), pp. 151-65.

⁴⁸⁵ Convention de 1954 relative au statut des apatrides et Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.

⁴⁸⁶ HCR, « Statelessness and Climate Change », octobre 2021. Disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://www.unhcr.org/618524da4.pdf> (consulté le 20 février 2022).

d'information, des millions d'apatrides rencontrent des vulnérabilités considérables dans le contexte des changements climatiques, notamment en étant exclus des secours d'urgence, des soins de santé et des solutions d'adaptation. Les risques d'apatridie peuvent s'accroître lorsque les personnes se déplacent, notamment dans le contexte des changements climatiques et des catastrophes. Pour le HCR, les plus grands risques d'apatridie liés aux changements climatiques ne découlent pas de la disparition des États en tant que tels, mais plutôt du nombre important de personnes déplacées dans le contexte des changements climatiques et des catastrophes partout dans le monde. Il importe donc de déployer des efforts spécifiques pour réduire les risques d'apatridie qui pèsent sur les personnes déplacées et pour inclure les apatrides dans l'action climatique afin de renforcer leur protection et leur résilience.

6. Organisation internationale pour les migrations⁴⁸⁷

399. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a joué un rôle important dans la définition de la notion de migrants environnementaux et de migration environnementale. L'OIM cherche à aider les États et les migrants à parer aux difficultés posées par la dégradation de l'environnement et les changements climatiques en termes de mobilité humaine et à offrir des avantages accrus aux migrants et aux communautés vulnérables.

400. L'OIM a publié, par exemple, l'*Atlas des migrations environnementales*⁴⁸⁸, l'*État annuel de la migration dans le monde*⁴⁸⁹ et la stratégie institutionnelle sur la migration, l'environnement et les changements climatiques 2021-2030⁴⁹⁰.

401. L'OIM a toujours considéré l'élévation du niveau de la mer comme l'une des plus grandes menaces des changements climatiques susceptibles d'affecter les populations et de provoquer des migrations à l'avenir et a appelé à une approche de la migration fondée sur les droits dans le contexte de la dégradation de l'environnement, des changements climatiques et de la migration.

7. Organisation internationale du Travail

402. L'Organisation internationale du Travail (OIT) est une autre organisation internationale qui a intégré dans son analyse et son action la question des changements climatiques, y compris l'élévation du niveau de la mer, en tant que facteur supplémentaire de migration, tant interne que transfrontalière⁴⁹¹. Dans le cas de phénomènes à évolution lente, les variables climatiques s'entrecroisent avec d'autres facteurs clefs, notamment le manque de travail décent et d'emploi, la mauvaise gouvernance et la violence intercommunautaire. Les secteurs qui emploient la majorité de la main d'œuvre sont aussi parmi les plus vulnérables aux changements climatiques. Lorsque les moyens de subsistance sont compromis et que la survie est en jeu, les populations migrent à la recherche de meilleures perspectives. Cette tendance est en hausse, notamment chez les jeunes.

⁴⁸⁷ Voir le portail de l'OIM sur la migration environnementale (<https://environmentalmigration.iom.int/>), qui est une mine d'informations provenant de l'OIM et d'autres sources.

⁴⁸⁸ Dina Ionesco, Daria Mokhnacheva et François Gemenne, *Atlas des migrations environnementales* (Abingdon et New York, Routledge, 2016).

⁴⁸⁹ Disponible à l'adresse suivante : <https://worldmigrationreport.iom.int/fr>.

⁴⁹⁰ OIM, *Institutional Strategy on Migration, Environment and Climate Change 2021-2030: For a Comprehensive, Evidence- and Rights-Based Approach to Migration in the Context of Environmental Degradation, Climate Change and Disasters, for the Benefit of Migrants and Societies* (Genève, 2021).

⁴⁹¹ Voir John Campbell et Olivia Warrick, *Climate Change and Migration Issues in the Pacific* (Suva, Nations Unies, 2014).

403. L'expérience de l'OIT a montré que la migration de main-d'œuvre, lorsqu'elle est régie conformément aux normes internationales du travail, peut jouer un rôle important dans le développement tant des pays d'origine que des pays de destination. La migration de main-d'œuvre peut servir à renforcer la résilience des communautés grâce aux envois de fonds générés, au transfert de connaissances et de compétences et au développement de réseaux pouvant déboucher sur l'entrepreneuriat et de nouveaux marchés. Pourvu qu'il existe des voies de migration sûres et régulières et des possibilités d'emploi formel, les migrants qui franchissent les frontières en raison de facteurs liés au climat devraient se trouver en mesure de contribuer au développement de leur pays d'origine.

404. L'OIT participe à l'Équipe spéciale chargée de la question des déplacements de population créée au titre du Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques. En outre, l'OIT contribue à la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes par la mise en œuvre de projets et de plans d'action régionaux et intégrés.

8. Équipe spéciale chargée de la question des déplacements de population⁴⁹²

405. Lors de sa vingt et unième session, à Paris, la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a créé l'Équipe spéciale chargée de la question des déplacements de population, qu'elle a chargée d'élaborer des recommandations relatives à des démarches intégrées propres à prévenir et à réduire les déplacements de population liés aux effets néfastes des changements climatiques et à y faire face. La Conférence des Parties a chargé le Comité exécutif du Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques de rendre opérationnelle l'Équipe spéciale. Cette dernière comprend également des représentants, entre autres, du HCR, de l'OIM, du Programme des Nations Unies pour le développement, de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, de l'OIT et de la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes.

406. L'Équipe spéciale a présenté une série de recommandations sur les démarches intégrées en 2018⁴⁹³. Ces recommandations prévoient une série de mesures et de moyens d'action visant à renforcer les politiques, les cadres institutionnels, les outils et les directives, ainsi que l'état de préparation et les capacités des gouvernements nationaux et locaux pour les aider à faire face aux facteurs climatiques et aux incidences des déplacements. En outre, il y est dit et souligné qu'il importe d'améliorer les connaissances, la collecte de données, le suivi des risques, la coordination et la cohérence des politiques.

9. Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes

407. La Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes est une initiative dirigée par des États qui a été lancée lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire de 2016, dans le prolongement de l'Initiative Nansen, l'objectif étant d'œuvrer à une meilleure protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le contexte des catastrophes et des changements climatiques.

408. La Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes s'inscrit dans le sillage des travaux de l'Initiative Nansen en réunissant un groupe d'États qui s'engagent à soutenir la mise en œuvre de l'Agenda pour la protection des personnes déplacées.

⁴⁹² Pour plus d'informations, voir le site Web suivant : <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD#eq-5>.

⁴⁹³ Disponible en anglais à l'adresse suivante : https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf.

L'Agenda offre aux États divers outils pour mieux prévenir et anticiper les déplacements avant qu'une catastrophe ne survienne. Lorsque le déplacement est inévitable, les États peuvent y puiser des idées destinées à mieux gérer les situations dans lesquelles les personnes sont contraintes de trouver refuge, soit dans leur propre pays, soit en traversant une frontière internationale. Plutôt que d'encourager l'élaboration d'une nouvelle convention internationale contraignante sur le déplacement transfrontalier en cas de catastrophe, l'Agenda pour la protection soutient l'intégration de pratiques efficaces par les États et les acteurs sous-régionaux dans leurs propres cadres normatifs, en fonction de leurs circonstances spécifiques.

10. Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

409. La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge s'intéresse de plus en plus aux catastrophes et aux changements climatiques, ainsi qu'à leur impact sur les populations touchées. La résolution intitulée « Élaboration de lois et de politiques relatives aux catastrophes qui ne laissent personne pour compte » a été adoptée en décembre 2019 lors de la trente-troisième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge⁴⁹⁴.

410. Le *Rapport sur les catastrophes dans le monde 2020 : contre marées et chaleurs*⁴⁹⁵ examine comment la gestion des risques de catastrophe doit devenir climato-intelligente, y compris dans la cadre de l'élévation du niveau de la mer : « Dans un monde où abondent déjà les personnes hautement exposées aux aléas naturels, nous devons, à tout le moins, garantir la résilience de nos structures d'importance critique face aux extrêmes météorologiques et à l'élévation du niveau des mers raisonnablement prévisibles. À la lumière de ces risques croissants, nous devons aussi acquérir une connaissance beaucoup plus approfondie et nuancée des vulnérabilités et des capacités existantes – non seulement à l'échelon global national mais aussi au niveau communautaire. »

411. Un rapport de 2021 intitulé *Displacement in a Changing Climate*⁴⁹⁶ présente un recueil d'études de cas sur la façon dont, dans le monde entier, les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge protègent et aident les communautés dans le contexte des déplacements liés au climat, y compris à l'élévation du niveau de la mer. Il convient de mener une action climatique plus ambitieuse et d'investir davantage dans les communautés locales et les organisations locales pour relever ce défi humanitaire urgent. Selon le rapport, des millions de personnes dans le monde sont déplacées et se déplacent dans le contexte de catastrophes et en raison des effets néfastes des changements climatiques, ce qui ne fera que s'aggraver car les changements climatiques accentuent l'intensité et la fréquence des dangers, qu'ils soient soudains ou lents. Il est fait référence au devoir collectif de faire face aux incidences humanitaires des déplacements liés au climat, sans attendre que les communautés ne soient déplacées : « nous pouvons et devons agir maintenant pour les protéger ».

412. Un rapport de 2021 intitulé *Turning the Tide: Adapting to Climate Change in Coastal Communities* met en évidence l'impact dévastateur des changements

⁴⁹⁴ Résolution 7, dans CICR et Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 33^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, y compris le compte rendu analytique du Conseil des délégués de 2019 (Genève, 2019), p. 125.

⁴⁹⁵ Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Rapport sur les catastrophes dans le monde 2020 : contre marées et chaleurs* (voir *supra* note 287).

⁴⁹⁶ Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Displacement in a Changing Climate: Localized Humanitarian Action at the Forefront of the Climate Crisis* (Genève, 2021).

climatiques sur les populations côtières du monde entier⁴⁹⁷. Les populations vivant dans les régions côtières du monde courent des risques multiples et cumulés du fait des changements climatiques. Le niveau des mers est plus élevé, les inondations côtières s'aggravent, les tempêtes et les cyclones s'intensifient et les ondes de tempête atteignent des niveaux plus élevés, à l'intérieur des terres. Outre les phénomènes météorologiques extrêmes, de vastes zones deviennent inhabitables et des millions de personnes ont été ou pourraient être contraintes de quitter leur habitation. Le rapport fait figurer des témoignages directs de personnes résilientes vivant dans des zones côtières au Bangladesh, au Mexique et en Somalie. Que ce soit en raison de la chaleur extrême, de l'élévation du niveau de la mer, des sécheresses ou des tempêtes, la crise climatique pousse déjà ces communautés vers les limites de leur survie future.

11. Groupe de la Banque mondiale

413. En juin 2021, la Banque mondiale a publié un rapport intitulé *Legal Dimensions of Sea Level Rise: Pacific Perspectives*⁴⁹⁸. Le rapport porte principalement sur les questions stratégiques relatives au droit de la mer, mais il couvre également les questions liées à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer et la manière dont la communauté internationale pourrait aider les populations touchées.

414. Dans le domaine du développement et des migrations climatiques internes, la Banque mondiale a publié son premier rapport *Groundswell* en 2018⁴⁹⁹, axé sur l'Afrique subsaharienne, l'Asie du Sud et l'Amérique latine, et le deuxième rapport *Groundswell* en 2021, axé sur l'Asie de l'Est et le Pacifique, l'Afrique du Nord et l'Europe de l'Est et l'Asie centrale⁵⁰⁰. Dans ces rapports, des scénarios futurs sont envisagés et des tendances sont dégagées pour faire ressortir de possibles zones sensibles du point de vue de l'immigration et de l'émigration, ce qui est essentiel pour mieux appréhender le lien entre le climat, les migrations et le développement.

415. La Banque mondiale a également publié deux rapports *Groundswell Afrique*, axés sur les migrations climatiques internes en Afrique et élaborés selon la même méthodologie⁵⁰¹. Elle y traite des incidences de l'élévation du niveau de la mer et des projections y relatives, même si le cadre des rapports va au-delà du phénomène en question. En outre, dans les rapports *Groundswell Afrique*, un chapitre est consacré aux questions juridiques et politiques.

12. Organisation de coopération et de développement économiques

416. En 2019, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a publié un rapport sur les risques liés à l'élévation du niveau de la mer et sur la manière dont ses membres s'adaptent. Ce rapport, intitulé *Hausse du niveau des*

⁴⁹⁷ Croissant-Rouge du Bangladesh, Cruz Roja Mexicana, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Croix-Rouge norvégienne, Centre climat Croix-Rouge et Croissant-Rouge et Société nationale du Croissant-Rouge de Somalie, *Turning the Tide: Adapting to Climate Change in Coastal Communities* (Oslo, Croix-Rouge norvégienne, 2021).

⁴⁹⁸ David Freestone et Duygu Çiçek, *Legal Dimensions of Sea Level Rise: Pacific Perspectives* (Washington, Groupe de la Banque mondiale, 2021).

⁴⁹⁹ Kanta Kumari Rigaud *et al.*, *Groundswell : se préparer aux migrations climatiques internes* (Washington, Banque mondiale, 2018).

⁵⁰⁰ Viviane Clement *et al.*, *Groundswell, deuxième partie : agir face aux migrations climatiques internes* (Washington, Banque mondiale, 2021).

⁵⁰¹ Kanta Kumari Rigaud *et al.*, *Groundswell Africa : migrations climatiques internes dans le bassin du lac Victoria* (Washington, Banque mondiale, 2021). Kanta Kumari Rigaud *et al.*, *Groundswell Afrique : migrations climatiques internes dans les pays d'Afrique de l'Ouest* (Washington, Banque mondiale, 2021).

mers : *Les approches des pays de l'OCDE face aux risques côtiers*⁵⁰², comprend une analyse des stratégies potentielles et des avantages et limites que celles-ci présentent. Ces stratégies se caractérisent notamment par la construction et l'entretien de défenses en dur, l'engraissement des plages et la restauration des dunes, les rivages « vivants », la modification des codes de construction, la prévention de nouveaux aménagements par des mesures de zonage ainsi que le déplacement.

Quatrième partie : observations préliminaires, questions destinées à guider le Groupe d'étude et programme de travail futur

I. Observations préliminaires et questions destinées à guider le Groupe d'étude

A. Survivance de l'État

417. Esquisse préliminaire de ce que recouvre la notion de survivance de l'État, la présente note a pour vocation d'exposer les principaux aspects de la question et d'enrichir les débats et les échanges de vues. L'élévation du niveau de la mer est certes un phénomène à caractère mondial dont les effets se ressentent à l'échelle planétaire, mais il importe d'insister sur la menace très sérieuse qu'elle représente pour l'existence de certains petits États insulaires en développement dont le territoire terrestre pourrait être entièrement recouvert par la mer ou devenir inhabitable.

418. On trouvera ainsi une présentation des critères devant être réunis pour qu'un État se constitue comme sujet de droit international d'après la Convention sur les droits et devoirs des États de 1933, assortie d'une brève description des cas de figure envisagés par cet instrument, ainsi qu'un examen des résolutions de l'Institut de droit international de 1936 sur la reconnaissance des nouveaux États et des nouveaux gouvernements ; du projet de Déclaration des droits et devoirs des États de 1949 élaboré par la Commission du droit international ; du projet d'articles sur le droit des traités présenté en 1956 à la Commission du droit international par le Rapporteur spécial Sir Gerald Fitzmaurice ; des avis de 1991 de la Commission d'arbitrage de la Conférence internationale pour la paix en Yougoslavie (« Commission Badinter »). Figurent en outre quelques exemples représentatifs de la pratique des États et d'autres sujets du droit international, notamment du Saint-Siège, de l'Ordre souverain de Malte et des gouvernements en exil, ainsi que des dispositions de certains instruments internationaux dans lesquels se trouve consacré, entre autres, le droit de l'État à pourvoir à sa propre conservation, conformément au droit international et sans préjudice des droits des autres membres de la communauté internationale.

419. Plusieurs aspects qu'il faudrait prendre en compte concernant le phénomène de l'élévation du niveau de la mer sont mis en évidence du point de vue de la survivance de l'État, notamment a) le fait que l'ensemble du territoire terrestre de l'État pourrait être recouvert par la mer ou devenir inhabitable, sans compter que l'approvisionnement en eau potable de la population pourrait être insuffisant ; b) le déplacement de population vers le territoire d'autres États, ce qui soulève une série de préoccupations quant aux droits et au statut juridique des ressortissants des États particulièrement touchés, notamment des questions relatives à la préservation de la nationalité ou de la citoyenneté d'origine, à l'acquisition d'une autre nationalité ou à la possibilité de recourir à la double nationalité ou à la citoyenneté commune à

⁵⁰² (Voir *supra* note 429).

plusieurs entités, dans le but d'éviter les situations d'apatridie de fait ; aux formes que pourraient prendre la protection et l'assistance diplomatique ainsi que la protection et l'assistance consulaires ; à la possibilité de reconnaître le statut de réfugié à ces personnes. c) le statut juridique du Gouvernement d'un État qui aurait à s'établir sur le territoire d'un autre État ; d) la conservation par les États touchés de leurs droits sur les espaces maritimes relevant de leur juridiction et sur les ressources qui s'y trouvent, compte tenu également du maintien des frontières maritimes établies en vertu d'accords ou de décisions judiciaires ou arbitrales ; e) le droit à l'autodétermination des populations des États touchés, qui comprend le droit de préserver des identités diverses.

420. Par ailleurs, parmi les mesures adoptées par les États figurent l'installation ou le renforcement de barrières ou de défenses côtières et de digues (« polders »), ainsi que la construction d'îles artificielles pour loger les personnes touchées par le phénomène de l'élévation du niveau de la mer. À cet égard, l'accent est mis sur le coût élevé de ces initiatives et sur la nécessité d'évaluer leurs incidences potentielles sur l'environnement.

421. Enfin, même si le cas d'un territoire terrestre entièrement recouvert par la mer ou rendu inhabitable ne s'est pas encore présenté, il est légitime que les États concernés au premier chef se penchent sur la question de la survivance de l'État et examinent les formules qui pourraient être les plus indiquées. En ce sens, on ne trouvera aucune prétention à l'exhaustivité, l'idée étant plutôt d'envisager les divers cas de figure possibles pour alimenter la réflexion des Membres de l'ONU, que celle-ci soit menée au sein de l'organisation, d'autres entités ou groupes, ou à l'échelle de la société civile. On peut citer, entre autres options, une forte présomption de la continuité de l'État ; le maintien de la personnalité juridique internationale sans territoire, comme dans le cas du Saint-Siège entre 1870 et 1929 et celui de l'Ordre de Malte aujourd'hui ; le recours à différents cas de figure, tels que la cession d'une partie du territoire d'un autre État avec ou sans transfert de souveraineté ; l'association avec un autre État ; la création de confédération ou de fédération ou l'adhésion à des formules de ce type ; l'unification avec un autre État, y compris la possibilité d'une fusion ; la possibilité de concevoir des systèmes hybrides, reposant sur quelques expériences et idées qui pourraient, à un moment donné, être utiles.

422. La question est très sensible et se doit d'être traitée avec prudence, mais on ne saurait l'éviter plus longtemps ou continuer de repousser la réflexion, d'autant plus au vu des préoccupations exprimées par les États directement concernés. L'objectif est de réunir différentes options qui pourraient être envisagées isolément ou, selon les circonstances, conjointement.

423. Aux fins de la tenue de débats fructueux au sein du Groupe d'étude de la Commission, certaines pistes de réflexion sont suggérées ci-après :

a) Tout en prenant en compte les critères posés dans la Convention sur les droits et les devoirs des États pour déterminer l'existence de l'État comme sujet de droit international, peut-on supposer que, dans des circonstances exceptionnelles, l'État ne cesse pas d'exister même lorsque l'un de ces critères n'est plus satisfait ?

b) Dans quelle mesure les cas du Saint-Siège, de l'Ordre souverain de Malte et des Gouvernements en exil présentent-ils un intérêt dans l'examen de la question ?

c) Comment se concrétise le droit d'un État à pourvoir à sa propre conservation ?

d) Comment éviter les situations d'apatridie de fait ?

e) Comment fournir une protection diplomatique ou une assistance consulaire adéquates aux ressortissants d'un PEID touché par l'élévation du niveau de la mer qui se trouvent dans des États tiers ?

f) Dans le cas où le territoire d'un État est entièrement recouvert par la mer ou devient inhabitable, comment le Gouvernement dudit État, qui doit être accueilli sur le territoire d'un État tiers, pourrait-il remplir ses fonctions comme il se doit ?

g) Une forte présomption de la continuité de l'État a-t-elle un sens dans le cas d'un État dont le territoire terrestre est entièrement recouvert par la mer ou devient inhabitable ?

h) Comment un État dont le territoire terrestre est entièrement recouvert par la mer ou inhabitable pourrait-il exercer ses droits sur les espaces maritimes relevant de sa juridiction et sur les ressources qui s'y trouvent ?

i) Quels seraient les moyens les plus appropriés pour préserver et assurer l'exercice du droit à l'autodétermination de la population d'un État dont le territoire terrestre pourrait être entièrement recouvert par la mer ou devenir inhabitable ?

j) Quelles autres options sont envisageables s'agissant de la survivance de l'État dans le cas d'un État dont le territoire terrestre pourrait être entièrement recouvert par la mer ou devenir inhabitable ?

424. Enfin, conformément à la déclaration faite par la République de Corée⁵⁰³ à la Sixième Commission de l'Assemblée générale en octobre 2018, la question doit être envisagée de manière exhaustive, c'est-à-dire en alliant les aspects de la *lex lata* à ceux de la *lex ferenda*. Ainsi que ce même État⁵⁰⁴ et le Saint-Siège l'ont souligné à l'époque⁵⁰⁵, l'élévation du niveau de la mer étant une question intergénérationnelle, les approches qui visent à résoudre ce problème doivent respecter les droits et besoins des générations futures.

B. Protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer

425. L'élévation du niveau de la mer compte parmi l'un des nombreux effets néfastes des changements climatiques. Selon les données scientifiques, ce phénomène, déjà d'actualité, devrait s'accroître à l'avenir, ce qui intensifiera la submersion des zones côtières de faible élévation et des îles, compromettant ainsi l'habitabilité de ces espaces. Les zones côtières de faible élévation de différentes régions seront exposées à diverses menaces liées à l'élévation du niveau de la mer, notamment la salinisation des sols, la dégradation des écosystèmes marins, des inondations plus fréquentes et des phénomènes météorologiques extrêmes tels que les cyclones.

426. Les zones particulièrement vulnérables comprennent les petits États insulaires en développement dans les océans Pacifique et Indien, en Afrique de l'Ouest et dans les Caraïbes, ainsi que les agglomérations très peuplées des mégadeltas et des zones côtières de faible élévation. L'élévation du niveau de la mer y a, et continuera d'y avoir, des incidences sur la vie et les moyens de subsistance des habitants, et pourrait conduire à leur déplacement.

427. Les déplacements et les migrations peuvent être provoqués par les conséquences progressives de l'élévation du niveau de la mer, comme l'érosion côtière, par des catastrophes soudaines ou par une combinaison des deux. L'élévation du niveau de la

⁵⁰³ République de Corée (A/C.6/73/SR.23, par. 71).

⁵⁰⁴ Ibid.

⁵⁰⁵ Saint-Siège (en qualité d'observateur) (A/C.6/73/SR.24, par. 49).

mer peut exacerber les ondes de tempête et par voie de conséquence entraîner l'intrusion d'eau salée dans les eaux de surface et la corruption des lentilles d'eau douce, diminuant ainsi les conditions d'habitabilité d'un territoire avant même son éventuelle submersion ou disparition. Les déplacements à l'intérieur d'un même pays et les déplacements transfrontaliers vers des pays tiers dans le contexte des changements climatiques et des catastrophes, y compris l'élévation du niveau de la mer, sont un phénomène aux causes multiples, associé à d'autres facteurs économiques, sociaux et politiques. Cependant, à la différence d'autres catastrophes ou effets néfastes des changements climatiques, l'élévation du niveau de la mer est susceptible de créer des mouvements de personnes à long terme ou permanents à l'intérieur d'un pays ou vers un autre pays.

428. Par ailleurs, pour celles et ceux qui souhaitent rester et qui pourraient être en mesure de le faire grâce aux mesures d'atténuation et d'adaptation, des questions peuvent se poser quant à la manière de garantir le respect de leurs droits de l'homme, notamment en termes de dignité humaine, de non-discrimination, d'accès à l'information et de participation à la vie publique, et concernant les éventuels processus de réinstallation planifiée.

429. Les cadres juridiques internationaux actuels – la *lex lata* – qui sont potentiellement applicables à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer sont fragmentés, la plupart n'étant pas propres à la problématique en question mais généralement applicables dans le contexte des catastrophes et des changements climatiques, et revêtant souvent un caractère non contraignant. Ces cadres juridiques internationaux pourraient être développés de manière plus spécifique, cohérente et exhaustive afin de protéger efficacement les personnes qui restent sur place ou doivent se déplacer en raison des effets de l'élévation du niveau de la mer.

430. Il ressort d'une évaluation préliminaire de la pratique des États que celle-ci est encore peu abondante à l'échelle mondiale, mais qu'elle est plus développée dans les États où se ressentent déjà les effets de l'élévation du niveau de la mer. Certaines des pratiques qu'il a été possible de recenser ne sont pas nécessairement propres à l'élévation du niveau de la mer, puisqu'elles couvrent plus largement les catastrophes et les changements climatiques, mais elles révèlent des principes pertinents qui peuvent servir de guide aux fins de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. Les organisations internationales et d'autres organes dotés d'un mandat dans le domaine des droits de l'homme, des déplacements, des migrations, des réfugiés, de l'apatridie, du travail, des changements climatiques et du financement de l'action climatique ont adopté une démarche plus proactive afin de promouvoir des outils visant à aider les États à mieux se préparer aux problématiques liées aux droits de l'homme et à la mobilité humaine dans le contexte des déplacements liés aux changements climatiques, dont l'élévation du niveau de la mer.

431. Par conséquent, compte tenu de la complexité des questions à examiner et à partir de de l'exercice de recensement des cadres juridiques applicables et des pratiques émergentes, exposé dans la présente note, on peut conclure que le Groupe d'étude et la Commission pourraient continuer d'identifier et de développer les principes applicables à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer.

432. Cet exercice d'identification et de développement pourrait s'appuyer sur le projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe⁵⁰⁶, qui fournit un cadre général pour les secours en cas de catastrophe et la protection des personnes, notamment en ce qui concerne la dignité humaine (projet d'article 4), les droits de

⁵⁰⁶ *Annuaire de la Commission du droit international 2016*, vol. II (deuxième partie), par. 48.

l'homme (projet d'article 5), l'obligation de coopérer (projet d'article 7) et le rôle de l'État touché (projet d'article 10). Ce cadre pourrait être développé davantage pour intégrer les spécificités des conséquences à long terme ou permanentes de l'élévation du niveau de la mer et pour tenir compte du fait que les personnes touchées peuvent demeurer sur place, être déplacées dans leur propre pays ou émigrer vers un autre État afin d'affronter les effets du phénomène ou de les éviter.

433. Comme indiqué dans la section II de la troisième partie de la présente note, outre les instruments du droit international et régional des droits de l'homme⁵⁰⁷, il serait utile d'envisager d'autres instruments existants à cet égard, notamment les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (1998)⁵⁰⁸, la Convention de Kampala (23 octobre 2009), la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants (2016)⁵⁰⁹, le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (2018)⁵¹⁰, le Cadre de Sendai de 2015 pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030)⁵¹¹ et l'Agenda de l'Initiative Nansen pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques (2015)⁵¹². On trouvera des orientations dans la Déclaration de principes de Sydney sur la protection des personnes déplacées en raison de l'élévation du niveau de la mer de l'Association de droit international⁵¹³.

434. Cet exercice devrait également intégrer la pratique émergente pertinente des États et des organisations et organes internationaux concernés, répertoriée de façon préliminaire et à titre illustratif dans la section III de la troisième partie de la présente note thématique. Il convient d'accorder une attention particulière aux décisions récentes, telles que celle du Comité des droits de l'homme en l'affaire *Teitiota v. Nouvelle-Zélande*⁵¹⁴, selon lesquelles les effets des changements climatiques dans les États de destination risquent d'exposer les personnes à une violation des droits garantis par les articles 6 (droit à la vie) ou 7 (interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ce qui obligerait les États qui entendent renvoyer les intéressés à appliquer le principe de non-refoulement, et selon lesquelles, le risque qu'un pays entier disparaisse sous les eaux est un risque à ce point grave que les conditions de vie dans le pays en question pourraient devenir incompatibles avec le droit de vivre dans la dignité avant même que la catastrophe se produise.

435. En tenant compte du plan d'étude de 2018⁵¹⁵ et en partant du principe qu'il incombe au premier chef aux États territoriaux d'assurer la protection et d'apporter une assistance aux personnes relevant de leur juridiction⁵¹⁶, les questions suivantes

⁵⁰⁷ Déclaration universelle des droits de l'homme ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; Convention américaine relative aux droits de l'homme : « Pacte de San José de Costa Rica » ; Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ; Convention européenne des droits de l'homme.

⁵⁰⁸ E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe.

⁵⁰⁹ Résolution 71/1 de l'Assemblée générale.

⁵¹⁰ Résolution 73/195 de l'Assemblée générale, annexe.

⁵¹¹ Résolution 69/283 de l'Assemblée générale, annexe II.

⁵¹² Initiative Nansen, Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières (voir *supra* note 368).

⁵¹³ Résolution 6/2018, annexe, dans Association de droit international, *Rapport de la soixante-dix-huitième Conférence* (voir *supra* note 107), p. 34.

⁵¹⁴ CCPR/C/127/D/2728/2016.

⁵¹⁵ A/73/10, annexe B, par. 17.

⁵¹⁶ Voir, par exemple, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (principe 3) ; le vingt-deuxième alinéa du préambule de la résolution 71/127 de l'Assemblée générale du 8 décembre 2016 sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies ; le projet d'article 10 du

peuvent être étudiées de manière plus approfondie et plus détaillée afin d'identifier et de développer des principes concernant la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer :

a) quels sont les principes applicables ou qui devraient être applicables à la protection des droits de l'homme des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer ? En particulier, quelles sont ou quelles devraient être :

i) les obligations substantielles des États vis-à-vis du respect des droits suivants : le droit à la vie, l'interdiction des traitements cruels, inhumains ou dégradants, le droit à un logement convenable, le droit à l'alimentation, le droit d'avoir accès à une eau potable, le droit de participer à la vie culturelle et le respect de l'identité culturelle, le droit à une nationalité et la prévention de l'apatridie, les droits des enfants, le droit à l'autodétermination et les droits des peuples autochtones ;

ii) les obligations procédurales concernant la participation du public, l'accès à l'information et l'accès à la justice ;

iii) les obligations de non-refoulement pour les États tiers ;

iv) les obligations relatives à la protection des personnes et des groupes vulnérables (notamment les femmes, les enfants et les populations autochtones) ;

v) les obligations en matière de prévention des risques affectant les personnes ;

b) quels sont les principes qui s'appliquent ou qui devraient s'appliquer aux situations d'évacuation, de réinstallation, de déplacement ou de migration de personnes, y compris de personnes et groupes vulnérables, auxquelles donnent lieu les conséquences de l'élévation du niveau de la mer, ou qui sont ou devraient être applicables en guise de mesure d'adaptation à ce phénomène ? En particulier, s'agissant des déplacements et de la mobilité humaine, quelles sont ou devraient être les obligations des États relatives à la protection et à l'assistance à apporter aux personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, selon une approche fondée sur les droits et sur les besoins, dans les domaines suivants :

i) la prévention des déplacements ;

ii) l'assistance destinée à aider la population à rester sur place ;

iii) l'élaboration de principes aux fins de la réinstallation planifiée ;

iv) la protection des personnes en cas de déplacement interne et la promotion de solutions durables ;

v) les options de protection en cas de déplacement transfrontalier (telles que les visas humanitaires ou les régimes de protection temporaire) ;

vi) les dispositions relatives aux migrations régulières (tant temporaire que de longue durée) ;

projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, *Annuaire de la Commission du droit international 2016*, vol. II (deuxième partie), par. 48 ; le troisième alinéa du préambule de la résolution 45/100 de l'Assemblée du 14 décembre 1990 sur l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre ; et le paragraphe 4 de l'annexe de la résolution 46/182 du 19 décembre 1991 de l'Assemblée générale relative au renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies.

vii) l'octroi du statut de réfugié ou d'une protection complémentaire si les critères existants sont satisfaits ;

c) quelle est ou quelle devrait être l'applicabilité et la portée du principe de coopération internationale d'autres États (de la région et de l'extérieur de celle-ci) et d'organisations internationales dans le cadre de l'aide à apporter aux États pour protéger les personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer⁵¹⁷ ?

436. S'agissant de l'alinéa c) ci-dessus, l'importance de la coopération internationale pour la protection des personnes a été soulignée non seulement dans les projets d'articles de la Commission sur la protection des personnes en cas de catastrophe⁵¹⁸, mais aussi, d'une manière générale, dans de nombreuses déclarations d'États Membres lorsque ceux-ci ont abordé le sujet de l'élévation du niveau de la mer dans les débats de la Sixième Commission en 2021 à savoir : l'Allemagne⁵¹⁹, la Colombie⁵²⁰, Cuba⁵²¹, les Îles Salomon⁵²², l'Italie⁵²³, les Maldives⁵²⁴, le Mexique⁵²⁵, la Nouvelle-Zélande⁵²⁶, la Turquie⁵²⁷ et le Viet Nam⁵²⁸. Par exemple, selon les Îles

⁵¹⁷ Au paragraphe 3 de l'Article premier de la Charte des Nations Unies figure l'un des quatre buts poursuivis par l'Organisation : « Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion ». Aux termes de l'Article 56 de la Charte, « [I]es Membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation ». Voir aussi, par exemple, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 2 (1), 11, 15 et 22-23 ; la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe, par. 1 ; la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, principes 5, 7, 13, 24 et 27 ; la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, articles 4 (1) c)-e), g), h), i), 5c), 6b) ; les articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses (2001), la résolution 62/68 de l'Assemblée générale en date du 6 décembre 2007, art. 4, 14 et 16 ; la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm, 16 juin 1972), le *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.73.II.A.14 (A/CONF.48/14/Rev.1 et Corr.1, partie I, chap. 1), principes 22 et 24. Voir également Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 2 (1990), *Documents officiels du Conseil économique et social, 1990, Supplément n° 3 (E/1990/23-E/C.12/1990/3 et Corr.1 et Corr.2)*, annexe III ; observation générale n° 3 (1990), *ibid.*, 1991, *Supplément n° 3 (E/1991/23-E/C.12/1990/8 et Corr.1)*, annexe III ; observation générale n° 7 (1997), *ibid.*, 1998, *Supplément n° 2 (E/1998/22-E/C.12/1997/10 et Corr.1)*, annexe IV ; observation générale n° 14 (2000), *ibid.*, 2001, *Supplément n° 2 (E/2001/22-E/C.12/2000/21)*, annexe IV ; observation générale n° 15 (2002). Conformément à la Convention relative aux droits des personnes handicapées (New York, 13 décembre 2006 ; Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2515, n° 44910, p. 3), le principe de coopération s'applique « dans les situations de risque, y compris les conflits armés, les crises humanitaires et les catastrophes naturelles » (art. 11). Dans le contexte spécifique des catastrophes naturelles, voir : la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, par. 5 ; le projet d'article 5 du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, *Annuaire de la Commission du droit international 2016*, vol. II (deuxième partie), par. 48 ; les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (principe 3).

⁵¹⁸ *Annuaire de la Commission du droit international 2016*, vol. II (deuxième partie), par. 48.

⁵¹⁹ Allemagne (A/C.6/76/SR.21, par. 79).

⁵²⁰ Colombie (A/C.6/76/SR.23, par. 24).

⁵²¹ Cuba (A/C.6/76/SR.21, par. 32).

⁵²² Îles Salomon (A/C.6/76/SR.22, par. 79-80).

⁵²³ Italie (A/C.6/76/SR.20, par. 87).

⁵²⁴ Maldives (A/C.6/76/SR.21, par. 139).

⁵²⁵ Mexique (*ibid.*, par. 48).

⁵²⁶ Nouvelle-Zélande (*ibid.*, par. 104).

⁵²⁷ Turquie (A/C.6/76/SR.20, par. 81).

⁵²⁸ Viet Nam (A/C.6/76/SR.21, par. 83).

Salomon : « En ce qui concerne la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, les principes cardinaux de la coopération internationale doivent trouver application, le but étant d'aider les États à faire face aux effets néfastes de l'élévation du niveau de la mer sur leurs populations. L'obligation de coopérer face aux effets de l'élévation du niveau de la mer doit être consacrée par référence aux régimes juridiques spécialisés ayant trait à ce phénomène. [...] On a interprété le principe de coopération dans le contexte des droits de l'homme, du droit de l'environnement et d'autres domaines du droit international comme s'analysant en l'obligation faite aux États d'apporter leur concours financier et technique à tout État qui en aurait besoin⁵²⁹. » À cet égard, il convient également de rappeler la Déclaration de Malé sur le réchauffement de la planète et l'élévation du niveau de la mer, adoptée lors de la Conférence des petits États sur la hausse du niveau de la mer en 1989, dans laquelle les participants se sont dits résolus à agir pour protéger les petits États côtiers et insulaires de faible élévation des dangers posés par les changements climatiques, le réchauffement de la planète et l'élévation du niveau de la mer⁵³⁰ ainsi qu'à collaborer et à mobiliser une coopération internationale à cette fin.

437. Les Coprésidents apprécieraient que les membres du Groupe d'études formulent des recommandations et des commentaires concernant les questions suggérées aux paragraphes 423 et 435 ci-dessus. Les contributions écrites des membres sur l'un quelconque des points soulevés dans ces questions, ainsi que sur les aspects de la pratique des États et des organisations et organes internationaux concernés, seront les bienvenues.

II. Programme de travail futur

438. Au cours du prochain quinquennat, le Groupe d'étude reviendra sur chacun des sous-thèmes – le droit de la mer, la survivance de l'État et la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer – et s'efforcera ensuite de rédiger un rapport de fond sur le sujet dans son ensemble en faisant la synthèse des résultats des travaux menés.

⁵²⁹ Îles Salomon ([A/C.6/76/SR.22](#), par. 79 et 80).

⁵³⁰ [A/C.2/44/7](#), annexe.



Assemblée générale

Distr. générale
13 février 2023
Français
Original : anglais

Commission du droit international

Soixante-quatorzième session

Genève, 24 avril-2 juin et 3 juillet-4 août 2023

Élévation du niveau de la mer au regard du droit international

Note complémentaire à la première note thématique établie en 2020 par Bogdan Aureescu et Nilüfer Oral*, Coprésidents du Groupe d'étude sur l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
A. Inscription du sujet au programme de travail de la Commission ; examen par la Commission	4
B. Objectif et structure de la note complémentaire à la première note thématique (2020)	5
C. Débats de la Sixième Commission de l'Assemblée générale ; intérêt suscité par le sujet chez les États Membres ; communication de la Commission	5
II. Question de la « stabilité juridique » en rapport avec l'élévation du niveau de la mer, en particulier les lignes de base et les zones maritimes	11
A. Points de vue des États Membres concernant la stabilité juridique et la préservation des lignes de base ou des zones maritimes	12
1. Communications des États Membres à la Commission	12
2. Déclarations des États Membres à la Sixième Commission de l'Assemblée générale	17
3. Déclarations collectives des organismes régionaux	34
B. Constatations préliminaires	36
III. Immutabilité et intangibilité des frontières	46

* Les Coprésidents souhaitent remercier Zhifeng Jiang d'avoir prêté son concours aux travaux de recherche ainsi que Beril Söğüt.



A.	Frontières et principe d'immutabilité	46
B.	<i>Utī possidetis juris</i> et intangibilité des frontières	47
C.	Application du principe de l' <i>uti possidetis</i> aux frontières maritimes	50
D.	Constatations préliminaires	52
IV.	Changement fondamental de circonstances (<i>rebus sic stantibus</i>)	53
A.	Communications des États Membres à la Commission et déclarations des États Membres à la Sixième Commission de l'Assemblée générale	53
B.	Développement de la règle du changement fondamental de circonstances	54
C.	Jurisprudence et application de la règle du changement fondamental de circonstances aux frontières maritimes	56
D.	Constatations préliminaires	57
V.	Effets de la situation potentielle dans laquelle les zones de chevauchement délimitées par des accords bilatéraux dans les zones économiques exclusives de deux États dont les côtes se font face ne se chevauchent plus et question des régimes objectifs ; effets de la situation dans laquelle le point extrême d'une frontière terrestre convenue se retrouve situé en haute mer du fait de l'élévation du niveau de la mer ; arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'affaire de la <i>Délimitation maritime dans la mer des Caraïbes et l'océan Pacifique (Costa Rica c. Nicaragua)</i>	58
VI.	Principe selon lequel « la terre domine la mer »	65
A.	Développement du principe selon lequel « la terre domine la mer »	65
B.	Principe du prolongement naturel	66
C.	Exception de « permanence » et plateau continental	68
D.	Constatations préliminaires	69
VII.	Eaux, titres et droits historiques	70
A.	Développement du principe des eaux, des titres et des droits historiques	70
B.	Jurisprudence et application du principe des eaux, des titres et des droits historiques	71
C.	Pratique des États	74
D.	Application à l'élévation du niveau de la mer	74
E.	Constatations préliminaires	76
VIII.	Équité	76
A.	Déclarations des États Membres à la Sixième Commission de l'Assemblée générale ...	76
B.	Équité d'un point de vue général	77
C.	Équité et droit de la mer	79
D.	Constatations préliminaires	81
IX.	Souveraineté permanente sur les ressources naturelles	82
A.	Développement du principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles	82
B.	Définition de la souveraineté permanente	86

C.	Souveraineté permanente sur les ressources naturelles	86
D.	Constatations préliminaires	88
X.	Perte ou gain éventuel par des États tiers	88
A.	Une partie des eaux intérieures passe dans la mer territoriale.	89
B.	Une partie de la mer territoriale passe dans la zone contiguë	90
C.	Une partie de la mer territoriale passe dans la zone économique exclusive.	90
D.	Une partie de la zone économique exclusive passe dans la haute mer	92
E.	Perte de la ligne de base archipélagique	93
F.	Constatations préliminaires	94
XI.	Les cartes marines et leur relation avec les lignes de base, les frontières maritimes et la sécurité de la navigation	95
A.	Communications des États Membres à la Commission	95
B.	Fonctions des cartes marines en droit international	98
C.	Informations communiquées par l'Organisation hydrographique internationale et l'Organisation maritime internationale	101
D.	Recensement, par la Division des affaires maritimes et du droit de la mer du Bureau des affaires juridiques, des cartes et des listes de coordonnées géographiques déposées auprès du Secrétaire général.	103
E.	Constatations préliminaires	104
XII.	Pertinence d'autres sources de droit	105
XIII.	Travaux futurs du Groupe d'étude	118

I. Introduction

A. Inscription du sujet au programme de travail de la Commission ; examen par la Commission

1. À sa soixante-dixième session (2018), la Commission a décidé de recommander l'inscription à son programme de travail à long terme du sujet « L'élévation du niveau de la mer au regard du droit international »¹. Dans sa résolution 73/265, du 22 décembre 2018, l'Assemblée générale a pris note de l'inclusion du sujet au programme de travail à long terme de la Commission.

2. À sa soixante et onzième session (2019), la Commission a décidé d'inscrire le sujet à son programme de travail. Elle a également décidé de créer, sur ce sujet, un groupe d'étude à composition non limitée, dont la coprésidence serait assurée, à tour de rôle, par M. Bogdan Aurescu, M. Yacouba Cissé, M^{me} Patrícia Galvão Teles, M^{me} Nilüfer Oral et M. Juan José Ruda Santolaria. À sa 3480^e séance, le 15 juillet 2019, la Commission a pris note du rapport oral conjoint des Coprésidents du Groupe d'étude².

3. À sa soixante-douzième session (2021), la Commission a reconstitué le Groupe d'étude, présidé par M. Aurescu et M^{me} Oral, les deux Coprésidents chargés des questions relatives au droit de la mer. La Commission a examiné la première note thématique sur le sujet, concernant les questions liées au droit de la mer³, établie par M. Aurescu et M^{me} Oral. La note a été publiée accompagnée d'une bibliographie préliminaire⁴. Le Groupe d'étude a tenu huit réunions, du 1^{er} au 4 juin et les 6, 7, 8 et 19 juillet 2021. À sa 3550^e séance, le 27 juillet 2021, la Commission a pris note du rapport oral conjoint des Coprésidents du Groupe d'étude. On trouve au chapitre IX du rapport annuel de 2021 de la Commission un résumé des travaux effectués au cours de la session par le Groupe d'étude sur le sujet des questions relatives au droit de la mer⁵.

4. À sa soixante-treizième session (2022), la Commission a reconstitué le Groupe d'étude, présidé par les deux Coprésidents pour les questions relatives à la survivance de l'État (« statehood » en anglais) et à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, à savoir M^{me} Galvão Teles et M. Ruda Santolaria. Elle a examiné la seconde note thématique sur le sujet, relative à la survivance de l'État et à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer⁶, établie par M^{me} Galvão Teles et M. Ruda Santolaria. La note a été publiée accompagnée d'une bibliographie sélective⁷. Le Groupe d'étude a tenu neuf réunions, du 20 au 31 mai et les 6, 7 et 21 juillet 2022. À sa 3612^e séance, le 5 août 2022, la Commission a examiné et adopté le rapport du Groupe d'étude sur les travaux menés lors de cette session. On trouve au chapitre IX du rapport annuel de 2022 de la Commission un résumé des travaux effectués au cours de la session par le Groupe d'étude sur les sujets subsidiaires en rapport avec les questions liées à la survivance

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-treizième session, Supplément n° 10 (A/73/10), par. 369.

² Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatorzième session, supplément n° 10 (A/74/10), par. 265 à 273.

³ A/CN.4/740 et Corr.1.

⁴ A/CN.4/740/Add.1.

⁵ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-seizième session, Supplément n° 10 (A/76/10), par. 247 à 296.

⁶ A/CN.4/752.

⁷ A/CN.4/752/Add.1.

de l'État et à la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer⁸.

B. Objectif et structure de la note complémentaire à la première note thématique (2020)

5. La présente note a pour objet de compléter et de développer les considérations exposées dans la première note thématique de 2020, en tenant compte d'un certain nombre de suggestions faites par les membres du Groupe d'étude lors du débat que ce dernier a tenu sur ladite note au cours de la soixante-douzième session (2021). Ces suggestions ont été présentées dans le rapport annuel de la Commission de 2021 et portaient sur un large éventail de questions⁹.

6. Toutes les suggestions sont susceptibles de nourrir les débats au sein du Groupe d'étude, mais en raison des contraintes inhérentes au présent document, les Coprésidents aborderont les principaux aspects soulignés par les États Membres dans leurs communications adressées à la Commission et dans leurs déclarations faites à la Sixième Commission de l'Assemblée générale après la publication de la première note thématique et à la suite du débat que la Commission a tenu sur ladite note en 2021.

7. Dans cette optique, le présent document se concentre sur les sujets suivants et a été structuré en conséquence : le sens de la « stabilité juridique » en rapport avec le présent sujet, y compris la question du caractère fixe ou mouvant à attribuer aux lignes de base ; le cas possible où, en raison de l'élévation du niveau de la mer et du recul du rivage vers l'intérieur des terres, les zones de chevauchement délimitées par des accords bilatéraux dans les zones économiques exclusives de deux États dont les côtes se faisaient face ne se chevaucheraient plus ; la question des conséquences d'une situation dans laquelle le point extrême d'une frontière terrestre convenue se retrouve situé en haute mer du fait de l'élévation du niveau de la mer ; la pertinence d'autres traités ou instruments juridiques internationaux que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer¹⁰ ; la pertinence de différents principes pour le sujet ; la question des cartes de navigation en rapport avec le sujet ; la perte ou le gain éventuels d'avantages pour les États tiers dans le cas de lignes de base fixes.

8. La présente note est appelée à nourrir les débats que tiendra le Groupe d'étude et pourra se compléter de contributions écrites des membres du Groupe.

C. Débats de la Sixième Commission de l'Assemblée générale ; intérêt suscité par le sujet chez les États Membres ; communication de la Commission

9. En raison de l'apparition de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) en 2020 et du report de la soixante-douzième session de la Commission qui s'en est suivi, les États Membres ont pu formuler des observations sur la première note thématique lors des sessions de la Sixième Commission en 2020 et en 2021¹¹. Certains

⁸ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-dix-septième session, Supplément n° 10 (A/77/10)*, par. 153 à 237.

⁹ Voir *ibid.*, chap. IX.

¹⁰ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Montego Bay, 10 décembre 1982), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1834, n° 31363.

¹¹ Le débat en plénière consacré par la Sixième Commission à ces sujets subsidiaires est consigné dans les comptes rendus analytiques publiés dans les documents visés dans les notes de bas de page ; pour le texte intégral des déclarations faites par les délégations durant le débat en plénière,

États Membres ont également fait référence, dans leurs déclarations de 2022, aux aspects du droit de la mer liés à l'élévation du niveau de la mer qui figurent dans la première note thématique et dans le chapitre IX du rapport annuel de 2021 de la Commission.

10. Le sujet suscite un intérêt et un appui croissants, tel qu'il est ressorti de la première note thématique portant sur les années 2017, 2018 et 2019¹², ce qui s'est confirmé lors des débats de la Sixième Commission en 2020, 2021 et 2022.

11. En 2020, en raison de la pandémie et des circonstances particulières dans lesquelles s'est déroulé le débat à la Sixième Commission, seuls 25 États Membres ont présenté des déclarations sur les travaux de la Commission¹³, dont 15 ont fait référence au sujet : 11 se sont félicités de la première note thématique¹⁴ tandis que les 4 autres mentionnaient le sujet ou la note dans leur déclaration¹⁵.

12. En 2021, 67 délégations ont fait référence au sujet dans 69 déclarations nationales à la Sixième Commission¹⁶. Ces dernières ne renvoient pas seulement à la

se reporter à la page Web de la Sixième Commission, à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/> (en anglais).

¹² A/CN.4/740 et Corr. 1, par. 8 et 9 et par. 19.

¹³ A/76/10, par. 255.

¹⁴ Belize (au nom de l'Alliance des petits États insulaires) (A/C.6/75/SR.13, par. 24 à 28), Fidji (au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique) (ibid., par. 50 et 51), Maldives (ibid., par. 55 à 58), Micronésie (États fédérés de) (ibid., par. 52 à 55), Nouvelle-Zélande (ibid., par. 43 à 46), Papouasie-Nouvelle-Guinée (ibid., par. 37 à 39), Portugal (ibid., par. 65), Îles Salomon (ibid., par. 72 à 74), Tonga (ibid., par. 59), Türkiye (ibid., par. 60 et 61), Tuvalu (au nom du Forum des îles du Pacifique) (ibid., par. 21 à 23).

¹⁵ Inde (ibid., par. 59 et 60), République de Corée (ibid., par. 66 à 68), Sierra Leone (ibid., par. 34 à 36), États-Unis d'Amérique (ibid., par. 30 à 32).

¹⁶ Croatie (A/C.6/76/SR.17, par. 64), Samoa (au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique) (A/C.6/76/SR.19, par. 69 à 71), Union européenne (en qualité d'observatrice, également au nom des pays candidats, à savoir l'Albanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord et la Serbie, de la Bosnie-Herzégovine, pays du processus de stabilisation et d'association ainsi que de la Géorgie, de la République de Moldova et de l'Ukraine) (ibid., par. 72 et 73), Fidji (au nom du Forum des îles du Pacifique) (ibid., par. 74 à 76), Antigua-et-Barbuda (au nom de l'Alliance des petits États insulaires) (ibid., par. 77 à 82), Islande (au nom des pays nordiques, à savoir le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède) (ibid., par. 87 à 91), Singapour (A/C.6/76/SR.20, par. 22 à 24), Sierra Leone (ibid., par. 27 à 29), République islamique d'Iran (ibid., par. 38 et 39), France (ibid., par. 45 à 47), Maldives (ibid., par. 58 et 59), Bélarus (ibid., par. 63-65), El Salvador (ibid., par. 70), Royaume des Pays-Bas (ibid., par. 76), Afrique du Sud (ibid., par. 77-78), Türkiye (ibid., par. 81 à 83), Italie (ibid., par. 87 et 88), Chine (ibid., par. 92 à 95), États-Unis (ibid., par. 96), Israël (ibid., par. 98 et 99), Liechtenstein (A/C.6/76/SR.21, par. 2 à 4), Portugal (ibid., par. 8 à 10), Roumanie (ibid., par. 20 à 23), Brésil (ibid., par. 26), Cuba (ibid., par. 31 à 33), Slovaquie (ibid., par. 38), Japon (ibid., par. 41 et 42), Mexique (ibid., par. 48 à 50), Chili (ibid., par. 51 à 58), Hongrie (ibid., par. 67 et 68), Allemagne (ibid., par. 78 à 82), Viet Nam (ibid., par. 83 à 85), République tchèque (ibid., par. 92), Slovénie (ibid., par. 96 et 97), Nouvelle-Zélande (ibid., par. 102 à 107), Sri Lanka (ibid., par. 111 et 112), Estonie (ibid., par. 118 à 122), Irlande (ibid., par. 131 à 135), Maldives (ibid., par. 137 à 141), Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (ibid., par. 146), États fédérés de Micronésie (ibid., par. 147 à 150), Malaisie (ibid., par. 153 à 154), Thaïlande (A/C.6/76/SR.22, par. 3 à 5), Côte d'Ivoire (ibid., par. 6 et 7), Brésil (ibid., par. 26), Argentine (ibid., par. 31 à 34), Papouasie-Nouvelle-Guinée (ibid., par. 35 à 38), Autriche (ibid., par. 53 à 55), République de Corée (ibid., par. 60), Australie (ibid., par. 62 et 63), Pologne (ibid., par. 70 et 71), Lettonie (ibid., par. 74 et 75), Îles Salomon (ibid., par. 76 à 81), Indonésie (ibid., par. 83 et 84), Fédération de Russie (ibid., par. 91 à 95), Algérie (ibid., par. 99 et 100), Chypre (ibid., par. 101 à 106), Espagne (ibid., par. 115), Tonga (ibid., par. 117 à 120), Grèce (ibid., par. 129 à 131), Liban (ibid., par. 133 et 134), Tuvalu (A/C.6/76/SR.23, par. 2 à 5), Inde (ibid., par. 9 et 10), Costa Rica (ibid., par. 11 à 15), Philippines (ibid., par. 17 à 21), Colombie (ibid., par. 23 à 25), Saint-Siège (Observateur) (ibid., par. 28 et 29), Jordanie (A/C.6/76/SR.24, par. 126 et 127). Le sujet a été évoqué dans deux déclarations respectives du Japon (A/C.6/76/SR.17, par. 74 et A/C.6/76/SR.21, par. 41 et 42) et de Sri Lanka

première note thématique, mais se réfèrent également aux débats de fond qui ont eu lieu au sein du Groupe d'étude et de la Commission lors de sa soixante-douzième session, en 2021.

13. Les principales questions abordées dans ces déclarations étaient les suivantes :

a) le sens de la stabilité, de la sécurité, de la certitude et de la prévisibilité juridiques¹⁷ ;

b) le soutien à l'observation préliminaire formulée dans la note selon laquelle rien dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ne vient interdire une conduite visant à préserver les lignes de base et les limites extérieures des zones maritimes en cas d'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques, une fois que les informations relatives à ces zones maritimes ont été établies et déposées auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies¹⁸, ou le soutien à la solution de lignes de base fixes ou de limites extérieures fixes des zones maritimes¹⁹ ;

c) l'appui à la Déclaration sur la préservation des zones maritimes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques d'août 2021 et les références à la pratique régionale des petits États insulaires en développement du Pacifique ou de l'Alliance des petits États insulaires²⁰ ;

(A/C.6/76/SR.18, par. 8 et A/C.6/76/SR.21, par. 111 et 112). Sur l'ensemble des délégations qui ont présenté des déclarations nationales, seule une (l'Autriche) a exprimé « des doutes quant à l'utilité de débattre de sujets ressemblant étroitement à ceux qui ont déjà été traités » au sein de l'Association de droit international ou de l'Institut de droit international.

¹⁷ Ces États font explicitement référence à la « stabilité juridique », bien que l'on trouve des références implicites dans de nombreuses autres déclarations, faites par : les Fidji (au nom du Forum des îles du Pacifique), Antigua-et-Barbuda (au nom de l'Alliance des petits États insulaires), la Sierra Leone, la France, les Pays-Bas (qui « sont guidés par les notions de sécurité et de stabilité juridiques, tout en restant fermement attachés à la primauté de la [Convention des Nations Unies sur le droit de la mer] »), l'Italie, la Roumanie, le Brésil, le Chili (« la "stabilité juridique" s'entend de la nécessité de préserver les lignes de base et les limites extérieures des zones maritimes »), le Viet Nam, la Slovénie, la Nouvelle-Zélande, l'Estonie, les Maldives, la Malaisie, les États fédérés de Micronésie (« la stabilité, la sécurité, la certitude et la prévisibilité juridiques [...] [s'entendent de] la nécessité de préserver les zones maritimes de toute réduction, ainsi que les droits y attachés, indépendamment de l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques »), la Papouasie-Nouvelle-Guinée (« la "stabilité juridique" [...] s'entend de la nécessité de préserver les lignes de base et limites extérieures des espaces maritimes »), l'Indonésie, les Îles Salomon (« Les Îles Salomon considèrent que les frontières maritimes et les lignes de base archipélagiques sont fixes. Une fois que les limites des zones maritimes nationales sont déterminées conformément à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et déposées auprès du Secrétaire général, notre interprétation du droit international est qu'aucune modification ne devrait y être apportée malgré l'élévation du niveau de la mer, ainsi que le prescrivent les principes cardinaux de certitude, de prévisibilité et de stabilité. » [traduction non officielle]), Chypre, l'Espagne, la Grèce, les Tuvalu, le Costa Rica, les Philippines.

¹⁸ A/CN.4/740 et Corr. 1, par. 104.

¹⁹ Le Samoa (au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique), les Fidji (au nom du Forum des îles du Pacifique), Antigua-et-Barbuda (au nom de l'Alliance des petits États insulaires), l'Égypte, Cuba, le Chili, l'Estonie, les Maldives, la Malaisie, les États fédérés de Micronésie, l'Argentine, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, l'Australie (« [i] est important que nous protégeons nos zones maritimes, établies conformément aux dispositions de [la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer], de l'élévation du niveau de la mer »), les Îles Salomon, l'Algérie, Chypre, les Tonga, la Grèce, les Tuvalu, les Philippines (qui « mettent en garde contre les déductions en faveur du caractère mouvant des lignes de base en l'absence de pratiques étatiques positives et d'une *opinio juris* sur la question »).

²⁰ Le Samoa (au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique), les Fidji, au nom du Forum des îles du Pacifique, Antigua-et-Barbuda (au nom de l'Alliance des petits États insulaires), le Japon, la Nouvelle-Zélande, les États fédérés de Micronésie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée,

d) le soutien à la déclaration des chefs d'État et de Gouvernement de l'Alliance des petits États insulaires de septembre 2021²¹ ;

e) la nécessité d'interpréter la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer compte tenu de l'évolution de la situation ou des intérêts des États touchés par l'élévation du niveau de la mer²² ;

f) le besoin de préserver l'intégrité de la Convention ou l'équilibre des droits et obligations prévu par la Convention²³ ;

g) le besoin de tenir compte du principe de l'équité²⁴, du principe de l'*uti possidetis*²⁵, du principe de bonne foi²⁶, du principe selon lequel « la terre domine la mer », du principe de la liberté des mers, de l'obligation de régler les différends de

l'Australie (« [t]out en préservant les zones maritimes dans toute la mesure du possible, la Déclaration maintient l'intégrité de la [Convention des Nations Unies sur le droit de la mer] et s'appuie sur les principes juridiques qui la sous-tendent, notamment la stabilité, la sécurité, la certitude et la prévisibilité juridiques »), la Lettonie, l'Espagne (« L'Espagne comprend et apprécie la déclaration faite par le "Forum des îles du Pacifique" »), les Tonga, les Tuvalu.

²¹ Les Fidji (au nom du Forum des îles du Pacifique), Antigua-et-Barbuda (au nom de l'Alliance des petits États insulaires), la Nouvelle-Zélande.

²² L'Islande, (au nom des pays nordiques, à savoir le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède), le Chili, l'Allemagne (« L'Allemagne est déterminée à apporter son appui et à collaborer avec d'autres États pour préserver leurs zones maritimes et les droits y attachés, et ce dans le respect de la [Convention des Nations Unies sur le droit de la mer] – notamment grâce à une lecture et une interprétation contemporaines de son intention et de son but, plutôt qu'à l'élaboration de nouvelles règles coutumières »), Sri Lanka (« [i]l est peut-être temps que la Commission examine si la [Convention des Nations Unies sur le droit de la mer] pourrait être modifiée d'un commun accord ou en se fondant sur la pratique ultérieure des États parties. »), l'Estonie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la Fédération de Russie (« [i]l faudrait trouver une solution pratique qui cadre avec la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, d'une part, et réponde aux préoccupations exprimées par les États touchés par la montée des eaux de mer, d'autre part. »), les Îles Salomon, l'Espagne (« [i]l est impératif pour la Commission de poursuivre sa réflexion sur le sujet d'une manière qui garantisse le respect et l'intégrité de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et vienne permettre de dégager des solutions qui rendent compte de la situation extraordinaire à laquelle font face divers États, en particulier les petits États insulaires en développement à cause de l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques. »), les Tonga (la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer « doit être interprétée dans le respect des droits et de la souveraineté des petits États insulaires en développement vulnérables ») et la Grèce (« [e]n ce qui concerne l'élévation du niveau de la mer, la [Convention des Nations Unies sur le droit de la mer] fournit les réponses aux questions soulevées, dans leur contexte particulier »).

²³ L'Union européenne (en qualité d'observatrice ; également au nom des pays candidats, à savoir l'Albanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord et la Serbie ; de la Bosnie-Herzégovine, pays du processus de stabilisation et d'association ainsi que de la Géorgie, de la République de Moldova et de l'Ukraine), les Fidji (au nom du Forum des îles du Pacifique), l'Islande (au nom des pays nordiques, à savoir le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède) (qui a également fait référence à la prévisibilité et à la stabilité en rapport avec l'intégrité de la Convention), Singapour, l'Italie, la Chine, les États-Unis (qui ont réaffirmé l'universalité de la Convention [des Nations Unies] sur le droit de la mer et son caractère unitaire), la Roumanie, Cuba, le Japon, le Chili, l'Allemagne, le Viet Nam, la République tchèque (qui évoque également la question de la stabilité, de la sécurité et de la prévisibilité juridiques en rapport avec l'intégrité de la Convention), la Malaisie, l'Australie (pour qui la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer « témoigne de [son] attachement à un ordre international adossé à la légalité, gage de stabilité et de prospérité internationales »), la Fédération de Russie, Chypre, l'Espagne, la Grèce, le Costa Rica, les Philippines, la Jordanie.

²⁴ Singapour, la République islamique d'Iran, les États fédérés de Micronésie, les Philippines (« [l']équité écologique est un principe essentiel : aucun État ne devrait souffrir de manière disproportionnée des effets des changements climatiques qui touchent tout le monde »).

²⁵ L'Égypte, El Salvador et les Philippines.

²⁶ El Salvador et les États fédérés de Micronésie.

manière pacifique, de la protection des droits des États côtiers et des États sans littoral ainsi que du principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles²⁷ ;

h) la préservation des frontières maritimes résultant d'un traité ou de décisions de juridictions internationales²⁸ ;

i) le besoin d'examiner les cartes de navigation²⁹ ;

j) la question du caractère fixe ou ambulateur à attribuer aux lignes de bases³⁰ ;

k) l'importance de différencier la *lex lata*, la *lex ferenda* et les choix de politique publique dans les travaux futurs sur ce sujet³¹.

14. En 2022, 67 délégations ont fait référence au sujet dans 68 déclarations nationales à la Sixième Commission³². Il était fait référence dans la majorité de ces déclarations à la seconde note thématique consacrée aux sous-thèmes concernant la survivance de l'État et la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer, ainsi qu'aux débats qui ont eu lieu au sein du Groupe d'étude et de la Commission lors de sa soixante-treizième session, en 2022. Toutefois, dans 17 déclarations, il était également fait référence à des aspects du droit de la mer en rapport avec l'élévation du niveau de la mer³³, principalement aux points suivants : le

²⁷ Le Bélarus et les États fédérés de Micronésie.

²⁸ Singapour, l'Italie (« le principe du changement fondamental de circonstances ne [s'applique] ni aux accords de délimitation existants ni aux décisions rendues dans le cadre de procédures arbitrales ou judiciaires »), le Chili, l'Estonie, la Malaisie, l'Argentine, la Pologne, l'Indonésie, l'Algérie, Chypre, la Grèce et les Philippines.

²⁹ L'Afrique du Sud.

³⁰ Les États-Unis, Israël, la Roumanie, Sri Lanka et l'Irlande.

³¹ L'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Irlande, l'Autriche et la Pologne.

³² La Croatie, la France, l'Union européenne (en qualité d'observatrice, également au nom des pays candidats, à savoir l'Albanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord et la Serbie, de la Bosnie-Herzégovine, pays du processus de stabilisation et d'association ainsi que de la Géorgie, de la République de Moldova et de l'Ukraine), les Bahamas (au nom de la Communauté des Caraïbes), l'Islande, (au nom des pays nordiques, à savoir le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède), Singapour, la Pologne, la Slovénie, la Chine, l'Inde, l'Italie, El Salvador, le Bélarus, la Hongrie, les États-Unis, la Roumanie, la Malaisie, l'Autriche, le Mexique, la Sierra Leone, l'Allemagne, la République islamique d'Iran, le Brésil, la Colombie, la Slovaquie, l'Estonie, l'Arménie, l'Australie, Cuba, le Portugal, les Philippines, l'Irlande, le Royaume des Pays-Bas, Antigua-et-Barbuda (au nom de l'Alliance des petits États insulaires), Israël, le Samoa (au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique), le Cameroun, le Bangladesh, les Maldives, le Viet Nam, l'Afrique du Sud, le Royaume-Uni, la Fédération de Russie, le Chili, la Thaïlande, l'Égypte, l'Espagne, les États fédérés de Micronésie, la République tchèque, Chypre, le Japon, l'Algérie, l'Indonésie, la République-Unie de Tanzanie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la Jamaïque, le Liechtenstein, la Côte d'Ivoire, le Pérou, le Nicaragua, la Türkiye, la République de Corée, la Nouvelle-Zélande, l'Argentine, la Bulgarie, le Saint-Siège (Observateur), l'État de Palestine (Observateur). El Salvador a évoqué le sujet dans deux déclarations à la Sixième Commission (voir <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml>, 21^e et 26^e séances plénières).

³³ La Croatie, l'Union européenne (en qualité d'observatrice, également au nom des pays candidats, à savoir l'Albanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord et la Serbie, de la Bosnie-Herzégovine, pays du processus de stabilisation et d'association ainsi que de la Géorgie, de la République de Moldova et de l'Ukraine), l'Inde, les États-Unis, la Roumanie, l'Allemagne, Cuba, Antigua-et-Barbuda (au nom de l'Alliance des petits États insulaires), le Samoa (au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique), la Thaïlande, les États fédérés de Micronésie, Chypre, l'Indonésie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la Türkiye, la Nouvelle-Zélande, la Bulgarie.

soutien à la solution de lignes de base fixes³⁴ ; le soutien à la stabilité juridique³⁵ ; le principe selon lequel « la terre domine la mer »³⁶ ; la nécessité de maintenir l'intégrité de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer³⁷ ; la nécessité de respecter les droits des États tiers³⁸ ; la préservation des frontières maritimes résultant d'un traité ou de décisions de juridictions internationales³⁹ ; la question du droit international coutumier en rapport avec le sujet⁴⁰ ; la nécessité d'interpréter la

³⁴ La Croatie (« La Croatie estime que les lignes de base sont fixes et qu'une fois déterminées, les zones maritimes nationales ne sont pas susceptibles d'être modifiées, malgré l'élévation du niveau de la mer »), l'Union européenne (en qualité d'observatrice ; également au nom des pays candidats, à savoir l'Albanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord et la Serbie ; de la Bosnie-Herzégovine, pays du processus de stabilisation et d'association ainsi que de la Géorgie, de la République de Moldova et de l'Ukraine) (qui a noté que « la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer n'impose aucune obligation expresse aux États d'examiner et d'actualiser périodiquement toutes les cartes et coordonnées qu'ils ont établies (ou convenues) et dûment publiées conformément aux dispositions pertinentes de la Convention »), les États-Unis (qui ont « annoncé une nouvelle politique sur l'élévation du niveau de la mer et les zones maritimes. Dans le cadre de cette politique, qui reconnaît que de nouvelles tendances se dessinent dans les pratiques et les points de vue des États sur la nécessité de zones maritimes stables face à l'élévation du niveau de la mer, les États-Unis travailleront avec d'autres pays dans le but d'établir légitimement et de préserver les lignes de base et les limites des zones maritimes et ne contesteront pas lesdites lignes de base et limites qui ne sont pas mises à jour par la suite malgré l'élévation du niveau de la mer causée par les changements climatiques. »), la Roumanie (qui note que « la préservation des lignes de base et des limites extérieures des zones maritimes est cruciale pour la stabilité juridique »), Cuba, Antigua-et-Barbuda (au nom de l'Alliance des petits États insulaires), le Samoa (au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique), Chypre, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la Nouvelle-Zélande, la Bulgarie.

³⁵ L'Union européenne (en qualité d'observatrice ; également au nom des pays candidats, à savoir l'Albanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord et la Serbie ; de la Bosnie-Herzégovine, pays du processus de stabilisation et d'association ainsi que de la Géorgie, de la République de Moldova et de l'Ukraine) (« du point de vue du droit comme des principes, il y a de grandes raisons pour admettre la stabilité qui découle de délimitations maritimes établies soit par traité, soit par décision judiciaire »), les États-Unis (voir *supra* la note 34), la Roumanie (voir *supra* la note 34), l'Allemagne (qui a noté : « [d]e notre point de vue, une lecture contemporaine des [règles de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer sur la stabilité des lignes de base] donne à l'État côtier le droit de mettre à jour ses lignes de base lorsque le niveau de la mer monte ou descend ou que le trait de côte recule, mais l'État côtier n'y est pas obligé »), Antigua-et-Barbuda (au nom de l'Alliance des petits États insulaires), le Samoa (au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique), la Thaïlande, l'Indonésie, la Bulgarie.

³⁶ La Croatie, l'Union européenne (en qualité d'observatrice ; également au nom de des pays candidats, à savoir l'Albanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord et la Serbie ; de la Bosnie-Herzégovine, pays du processus de stabilisation et d'association ainsi que de la Géorgie, de la République de Moldova et de l'Ukraine).

³⁷ La Croatie, l'Union européenne (en qualité d'observatrice ; également au nom des pays candidats, à savoir l'Albanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord et la Serbie ; de la Bosnie-Herzégovine, pays du processus de stabilisation et d'association ainsi que de la Géorgie, de la République de Moldova et de l'Ukraine) et la Roumanie.

³⁸ L'Union européenne (en qualité d'observatrice ; également au nom des pays candidats, à savoir l'Albanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord et la Serbie ; de la Bosnie-Herzégovine, pays du processus de stabilisation et d'association ainsi que de la Géorgie, de la République de Moldova et de l'Ukraine).

³⁹ L'Union européenne (en qualité d'observatrice ; également au nom des pays candidats, à savoir l'Albanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord et la Serbie ; de la Bosnie-Herzégovine, pays du processus de stabilisation et d'association ainsi que de la Géorgie, de la République de Moldova et de l'Ukraine), la Thaïlande, Chypre.

⁴⁰ L'Union européenne (en qualité d'observatrice ; également au nom des pays candidats, à savoir l'Albanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord et la Serbie ; de la Bosnie-Herzégovine, pays du processus de stabilisation et d'association ainsi que de la Géorgie, de la République de Moldova et de l'Ukraine), les États fédérés de Micronésie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer compte tenu de l'évolution des circonstances ou des intérêts des États touchés par l'élévation du niveau de la mer⁴¹.

15. Les Coprésidents du Groupe d'étude ont poursuivi activement leur démarche de communication pour expliquer la progression des travaux de la Commission sur le sujet.

II. Question de la « stabilité juridique » en rapport avec l'élévation du niveau de la mer, en particulier les lignes de base et les zones maritimes

16. Au cours de la soixante-douzième session (2021), le débat au sein du Groupe d'étude et de la Commission sur la première note thématique a essentiellement porté sur l'importante question de la stabilité juridique. Certains membres du Groupe d'étude sont convenus de la nécessité de préserver la stabilité, la sécurité, la certitude et la prévisibilité, ainsi que l'équilibre des droits et obligations entre les États côtiers et les autres États, mais n'étaient pas d'accord sur la question de savoir si les observations préliminaires de la première note thématique traduisaient bien cette nécessité. Qui plus est, certains membres ont dit que les déclarations des États en faveur de la stabilité, de la certitude et de la prévisibilité pouvaient donner lieu à différentes interprétations et ont remis en question le fait que la note s'appuyait à plusieurs reprises sur les « préoccupations des États Membres ». D'aucuns ont fait observer que dans la jurisprudence, les termes « stabilité », « certitude » et « prévisibilité » étaient employés dans le contexte de la délimitation des frontières terrestres et non dans celui des délimitations maritimes, pour lequel les considérations étaient différentes. Parallèlement, il a été fait remarquer que les déclarations faites à la Sixième Commission par les délégations des États touchés par l'élévation du niveau de la mer semblaient indiquer que, par « stabilité juridique », elles entendaient la nécessité de préserver les lignes de base et les limites extérieures des zones maritimes. Le Groupe d'étude a accueilli favorablement la proposition visant à expliciter le sens de « stabilité juridique » dans le contexte du sujet à l'examen, notamment en posant des questions précises aux États Membres⁴².

17. Une autre partie importante du débat a porté sur la pertinence de l'observation préliminaire de la première note thématique concernant l'utilisation possible de lignes de base fixes ou de limites extérieures fixes des zones maritimes mesurées à partir des lignes de base pour répondre aux préoccupations des États touchés par l'élévation du niveau de la mer. Le Groupe d'étude a mené une discussion de fond sur l'interprétation des dispositions pertinentes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer relatives au caractère des lignes de base (mouvantes ou fixes)⁴³.

18. Au-delà de la perspective doctrinale sur la question de la stabilité juridique, il est tout à fait pertinent de prendre en compte les points de vue exprimés par les États Membres dans leurs communications à la Commission et dans leurs déclarations à la Sixième Commission, après la publication de la première note thématique en 2020 et surtout après le débat de 2021 au sein du Groupe d'étude et de la Commission. En effet, cette approche méthodologique est étayée par les références, dans le rapport annuel de 2021 de la Commission, à la nécessité de poser des questions spécifiques aux États Membres pour expliciter le sens donné à la « stabilité juridique » et par le

⁴¹ Le Samoa (au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique), les États fédérés de Micronésie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la Nouvelle-Zélande.

⁴² A/76/10, par. 266.

⁴³ Ibid., par. 270 à 275.

consensus entre les membres du Groupe d'étude au sujet de l'importance et de la nécessité d'évaluer la pratique étatique concernant le gel des lignes de base⁴⁴.

19. Comme nous le verrons plus loin, le sens donné par les États Membres à la « stabilité juridique » dans leurs observations et déclarations est concret et lié à l'importance de fixer les lignes de base à partir desquelles les zones maritimes sont mesurées ou de fixer les limites extérieures de ces zones, préservant ainsi leurs droits sur ces zones. La question de la stabilité juridique en rapport avec les accords de délimitation n'est pas examinée dans le présent chapitre mais sera abordée plus loin aux chapitres III et IV dans le contexte de l'analyse du principe de l'*uti possidetis* et de la règle *rebus sic stantibus*. Les États Membres ont souscrit clairement et sans équivoque aux observations formulées au paragraphe 141 de la première note thématique à cet égard, en particulier l'alinéa c)⁴⁵.

A. Points de vue des États Membres concernant la stabilité juridique et la préservation des lignes de base ou des zones maritimes

1. Communications des États Membres à la Commission

20. Dans sa communication de 2021 à la Commission⁴⁶, Antigua-et-Barbuda fait une référence directe et concrète au sens qu'elle attache à la stabilité juridique, qui renvoie à la solution de lignes de base fixes : « Les lignes de base peuvent rester fixes malgré l'élévation du niveau de la mer afin de respecter les principes de certitude et de stabilité [...] Antigua-et-Barbuda partage les préoccupations exprimées dans la [première note thématique] selon lesquelles les lignes de base mouvantes compromettent la stabilité, la sécurité, la certitude et la prévisibilité juridiques »⁴⁷ [traduction non officielle]. Elle déclare ce qui suit :

L'avis juridique d'Antigua-et-Barbuda, qui est étayé par sa pratique [...], est que les lignes de base maritimes établies conformément à la [Convention des Nations Unies sur le droit de la mer] peuvent rester fixes malgré l'élévation du niveau de la mer et, en outre, les États ne sont pas tenus de mettre à jour les lignes de base maritimes en raison de l'élévation du niveau de la mer. « [...] [L]es lignes de base peuvent rester fixes malgré l'élévation du niveau de la mer afin de respecter les principes de certitude et de stabilité. En outre, les bases mouvantes sont inévitables et injustes »⁴⁸. [Traduction non officielle]

Antigua-et-Barbuda établit à nouveau un lien direct entre la stabilité juridique et les lignes de base fixes : « Les lignes de base fixes respectent le droit international alors que les lignes de base mouvantes peuvent conduire à la violation des principes du droit international [...] Il serait plus cohérent d'attribuer un caractère fixe aux lignes de base au regard des principes de certitude et de stabilité du droit international »⁴⁹. Antigua-et-Barbuda pousse le raisonnement en arguant que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer devrait être interprétée compte tenu des problèmes que

⁴⁴ Ibid., par. 266 et 270.

⁴⁵ A/CN.4/740 et Corr.1, par. 141, en particulier l'alinéa c) : « L'élévation du niveau de la mer ne peut être invoquée comme constituant un changement fondamental de circonstances au sens du paragraphe 2 de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 pour mettre fin à un traité établissant une frontière maritime ou s'en retirer, puisque le régime de stabilité est également applicable aux frontières maritimes au même titre que toute autre frontière ».

⁴⁶ Communication d'Antigua-et-Barbuda. Disponible à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

⁴⁷ Ibid., par. 17 ; A/CN.4/740 et Corr. 1, par. 77.

⁴⁸ Communication d'Antigua-et-Barbuda (voir *supra* la note 46), par. 10 et 13.

⁴⁹ Ibid., par. 12 et 20.

pose actuellement l'élévation du niveau de la mer. À cet égard, le pays invoque le paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention relatif aux deltas :

[E]n vertu de cette disposition, les États peuvent conserver leur ligne de base lorsque la laisse de basse mer recule, mais ils peuvent toujours l'avancer au cas où la laisse de basse mer serait plus avancée [...] [L]'élévation du niveau de la mer tombe sous le coup du [paragraphe 2] de l'article 7 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et permet de tracer des lignes de base droites « le long de la laisse de basse mer la plus avancée » qui « restent en vigueur tant qu'elles n'ont pas été modifiées par l'État côtier même en cas de recul ultérieur de la laisse de basse mer ». En effet, les « autres caractéristiques naturelles » et le « recul de la laisse de basse mer » mentionnés dans l'article peuvent raisonnablement être interprétés comme incluant l'élévation du niveau de la mer. Ainsi, même en cas d'élévation du niveau de la mer, qui rend le trait de côte très instable, et malgré le recul ultérieur de la laisse de basse mer, les lignes de base peuvent rester fixes⁵⁰. [Traduction non officielle]

Antigua-et-Barbuda conclut en mentionnant sa pratique, en ce sens que, après avoir déposé « ses cartes maritimes auprès de l'Organisation des Nations Unies » [...], « conformément à la pratique des droits maritimes fixes, Antigua-et-Barbuda n'a jamais actualisé les cartes déposées au fur et à mesure de l'élévation du niveau de la mer ». Cette pratique est conforme au paragraphe 104 f) de la première note thématique, selon lequel « les États n'ont pas besoin de mettre à jour leur ligne de base et peuvent préserver leurs droits »⁵¹. En outre, la loi de 1982 sur les zones maritimes « ne prévoit aucune mise à jour obligatoire de ces cartes ou listes »⁵².

21. Dans sa communication de 2022, la Colombie ne fait pas référence directement à la stabilité juridique, mais elle revient souvent sur la question des lignes de base. Elle rappelle la Déclaration sur la préservation des zones maritimes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques, adoptée par les dirigeants du Forum des îles du Pacifique en août 2021, « dans laquelle les pays membres du Forum déclarent qu'ils n'ont pas l'intention de mettre à jour les lignes de base ou les limites de leurs zones maritimes telles qu'elles ont été notifiées [à l'époque] au Secrétaire général ». Bien que la Colombie n'ait pas encore formellement adopté de position spécifique sur cette question, elle fait remarquer ce qui suit :

[Elle] continuera d'examiner la question, en particulier car, du fait de sa situation géographique et de la configuration de son littoral et de ses territoires insulaires, elle fait partie des États qui seront les plus touchés par les changements climatiques et l'élévation du niveau de la mer. [...] [L]es lignes de base, bien qu'elles soient variables par nature dans la mesure où elles changent en fonction de l'évolution de la côte et des variations de la laisse de basse mer, doivent figurer sur des cartes, et, en outre, il n'y a pas d'obligation explicite de les modifier ou de les mettre à jour. [...] [I]l n'y a pas d'obstacle juridique à l'actualisation ou à la révision des cartes ou coordonnées enregistrées et publiées, mais il n'y a pas non plus d'obligation positive de le faire⁵³. [Traduction non officielle]

22. Dans sa communication de 2022, la Nouvelle-Zélande fait référence à sa pratique : « La Nouvelle-Zélande n'a pas actualisé les données relatives à [ses] zones maritimes depuis qu'elle les a soumises [le 8 mars 2006]. Elle n'a pas l'intention de

⁵⁰ Ibid., par. 19 et 22 à 23.

⁵¹ Ibid., par. 45.

⁵² Ibid., par. 44.

⁵³ Communication de la Colombie, p. 2 et 3. Disponible à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

modifier sa notification du 8 mars 2006 si sa côte devait connaître un recul par suite de l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques⁵⁴. Cette pratique est présentée comme pleinement conforme à la Déclaration sur la préservation des zones maritimes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques adoptée par les dirigeants du Forum des îles du Pacifique le 6 août 2021.

La Déclaration [...] indique clairement notre intention de préserver nos zones, sans les réduire. Dans la déclaration, les membres du [Forum des îles du Pacifique] exposent leur position selon laquelle le maintien des zones maritimes établies conformément à la [Convention des Nations Unies sur le droit de la mer] et des droits y attachés, nonobstant l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques, se fonde à la fois sur la Convention et sur les principes juridiques qui la sous-tendent⁵⁵. [Traduction non officielle]

23. La Nouvelle-Zélande fournit aussi des renseignements sur la pratique des Îles Cook :

Les Îles Cook sont un territoire autonome en libre association avec la Nouvelle-Zélande et partie à la Convention à part entière. La Nouvelle-Zélande note que lorsque les Îles Cook ont déposé leur liste de coordonnées géographiques auprès du Secrétaire général le 12 août 2021, conformément à la [Convention], elles ont également fait part de l'observation suivante, qui intéresse la présente réflexion : « Les Îles Cook croient savoir qu'elles ne sont pas tenues de surveiller l'évolution des zones maritimes telles qu'elles ressortent du présent dépôt officiel de listes de coordonnées géographiques de points et de cartes, délimitées conformément à la [Convention], et les Îles Cook ont l'intention, fortes de ces considérations, de préserver ces zones nonobstant l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques⁵⁶ ». [Traduction non officielle]

24. Dans sa communication de 2021, le Forum des îles du Pacifique mentionne, entre autres, la pratique des Fidji : « La loi de 2021 sur les changements climatiques des Fidji est une pratique étatique récente qui reconnaît juridiquement la permanence des frontières maritimes et des zones maritimes des Fidji nonobstant les effets des changements climatiques et de l'élévation du niveau de la mer, conformément à la position du [Forum] dans sa déclaration de 2021 »⁵⁷.

25. Dans leur communication de 2022, les Philippines présentent leur point de vue concernant la stabilité des lignes de base en cas d'élévation du niveau de la mer :

« Nous sommes [...] d'avis que toute révision des lignes de base devrait entraîner une expansion plutôt qu'une diminution de nos zones maritimes. L'érosion des côtes et l'inondation de reliefs en raison de l'élévation du niveau de la mer, par exemple, ne devraient pas affecter les lignes de base établies par l'État. [...] En outre, conformément au paragraphe 2 de l'article 7 de la [Convention des Nations Unies sur le droit de la mer], il n'est pas nécessaire de modifier les lignes de base si cela entraîne une réduction des zones maritimes en raison du recul de la côte »⁵⁸. [Traduction non officielle]

⁵⁴ Communication de la Nouvelle-Zélande, p. 1. Disponible à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid., p. 2.

⁵⁷ Communication de 2021 du Forum des îles du Pacifique, par. 44. Disponible à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

⁵⁸ Communication des Philippines. Disponible à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

26. Dans sa communication de 2022, le Japon a noté que la déclaration adoptée lors de la neuvième Réunion des dirigeants des Îles du Pacifique, le 2 juillet 2021, faisait référence à « l'importance de protéger les zones maritimes établies conformément à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer »⁵⁹.

27. Dans sa communication de 2022, la France estime qu'il faut interpréter la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer afin de trouver des solutions aux effets de l'élévation du niveau de la mer, même si l'instrument ne mentionne pas explicitement la « stabilité juridique » :

La France considère en effet que le cadre comme les ambitions de la Convention permettent d'appréhender cette question relativement nouvelle sur le plan juridique, sans qu'il soit nécessaire de faire émerger un nouveau cadre multilatéral. À cet égard, il convient de relever que les dispositions de la Convention confèrent à l'État côtier une certaine marge de manœuvre s'agissant de l'initiative d'une modification, ou d'un maintien, des données déclarées relatives à ses lignes de base et aux limites de ses espaces maritimes. La Convention laisse en effet à l'État côtier la décision d'apporter des modifications à ces données, ce qui implique que tant que l'État côtier ne décide pas de procéder à de telles modifications, les données initialement déclarées restent en vigueur⁶⁰.

La France ajoute que « certaines dispositions de la Convention peuvent trouver une application pertinente dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer », avec une référence directe au paragraphe 2 de l'article 7 concernant les deltas, qui, selon la France, peut être interprété comme applicable aux « situations résultant de l'élévation du niveau de la mer, indépendamment de la présence d'un delta ». Elle pousse le raisonnement en faisant remarquer que le paragraphe 4 de l'article 7 de la Convention pourrait s'appliquer dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer, car il « permet à l'État côtier d'établir des lignes de base droites à partir de hauts-fonds découvrants »⁶¹.

28. Dans sa communication présentée à la Commission en 2022, l'Allemagne abonde dans ce sens et énonce clairement que :

« [S]'agissant de la préservation des lignes de base et des zones maritimes, le pays est déterminé [...] à collaborer avec d'autres États pour préserver leurs zones maritimes et les droits y attachés, et ce dans le respect de la [Convention] – notamment grâce à une lecture et une interprétation contemporaines de son intention et de son but, plutôt qu'à l'élaboration de nouvelles règles coutumières »⁶². [Traduction non officielle]

L'Allemagne se dit explicitement favorable à ce que l'interprétation de la Convention serve à trouver des solutions aux effets de l'élévation du niveau de la mer :

⁵⁹ Communication du Japon. Disponible à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms. Voir également le paragraphe 12 de la déclaration des dirigeants, disponible à l'adresse suivante : <https://www.mofa.go.jp/files/100207980.pdf>.

⁶⁰ Communication de la France, p. 1 et 2. Disponible à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms. La France relève également que la Convention « ne prévoit pas l'obligation, pour les États côtiers, de réévaluer et de mettre à jour leurs lignes de base », que « les États peuvent actualiser leurs lignes de base et les notifications de leurs zones maritimes nationales, mais n'y sont pas tenus » et que la Convention « ne prévoit pas d'obligation d'actualiser les cartes et listes de coordonnées géographiques, une fois celles-ci publiées conformément à ses dispositions » (ibid. p. 3 et 4).

⁶¹ Ibid., p. 2.

⁶² Communication de l'Allemagne, p. 1. Disponible à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

« Par cette lecture et cette interprétation contemporaines, l'Allemagne estime que la [Convention] autorise le gel des [lignes de base et des limites extérieures des zones maritimes] dûment établies, publiées et déposées [...] conformément à la Convention.

Rien dans [la Convention] n'oblige explicitement à actualiser les lignes de base normales qui ont été tracées [...] [ou] les lignes de base droites qui ont été tracées, publiées et déposées [...], ni encore à actualiser les cartes et listes de coordonnées géographiques d'un État relatives à la [zone économique exclusive] [...] ou au plateau continental [...].

Cependant, l'Allemagne conclut [que] le concept de lignes de base artificielles [est] déjà contenu dans la [Convention], en particulier là où la côte est extrêmement instable en raison de la présence "d'un delta et d'autres caractéristiques naturelles", [conformément au paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention].

Cette disposition ayant été traduite par "d'un delta ou et d'autres caractéristiques naturelles" par plusieurs [États membres de l'Union européenne] [...], l'Allemagne suggère d'examiner si une interprétation contemporaine de cette disposition pourrait élargir la portée de l'exception prévue au [paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention] et apporter une plus grande sécurité juridique aux États qui gèlent leurs lignes de base et les limites extérieures de leurs zones maritimes »⁶³. [Traduction non officielle]

L'Allemagne poursuit cette interprétation dans les termes suivants :

« L'Allemagne [...] considère qu'une fois que les lignes de base et les lignes de délimitation mentionnées à [l'article 16 de la Convention] ont été tracées conformément aux dispositions de la Convention et que leurs cartes et listes de coordonnées géographiques ont été dûment publiées et déposées auprès du [Secrétaire général], ces lignes de base et lignes de délimitation, ainsi que les cartes et les coordonnées géographiques, restent stables jusqu'à ce que l'État côtier décide de les mettre à jour à nouveau.

L'Allemagne considère également qu'une fois que l'État côtier a dûment publié les limites extérieures et les lignes de délimitation de sa [zone économique exclusive] et de son plateau continental conformément à la Convention et qu'il a dûment publié et déposé les cartes et listes de coordonnées géographiques pertinentes auprès du [Secrétaire général], [...] la Convention n'impose pas à l'État côtier l'obligation de les réexaminer ou de les mettre à jour régulièrement (mais l'État côtier reste en droit de le faire) »⁶⁴. [Traduction non officielle]

29. Dans sa communication de 2022, l'Irlande informe la Commission de ce qui suit :

L'Irlande note que sa pratique dans ce domaine à ce jour n'a pas été formulée explicitement compte tenu de l'élévation du niveau de la mer. En Irlande, les lignes de base normales sont mouvantes et sont déterminées par la laisse de basse mer le long de la côte, telle qu'elle est indiquée sur les cartes à grande échelle officiellement reconnues. Ces tableaux sont actualisés de temps à autre et, par conséquent, les lignes de base normales peuvent changer au fil du temps en fonction des processus naturels [traduction non officielle].

⁶³ Ibid., p. 2.

⁶⁴ Ibid., p. 3.

Parallèlement, l'Irlande « note que, contrairement aux lignes de base droites, les États côtiers ne sont pas tenus par [la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer] de déposer le détail des lignes de base normales auprès du Secrétaire général »⁶⁵.

30. Dans leur communication présentée à la Commission en 2022, les Pays-Bas fournissent des informations intéressantes sur les efforts qu'ils déploient pour assurer la stabilité de la côte :

En ce qui concerne la partie européenne [du Royaume des] Pays-Bas, une « ligne côtière de base » a été tracée [à des fins de politique générale]. [...] Un outil important pour maintenir et préserver la côte est la « ligne côtière de base », qui est définie comme une ligne imaginaire et indicative le long de notre côte, entre la laisse de basse mer d'une part et le pied de falaise [...] d'autre part. [...] L'« approche » de la ligne côtière de base est évaluée tous les six ans en termes de localisation et d'efficacité. La prise en compte des incidences de l'élévation du niveau de la mer fait également l'objet d'un examen périodique. [...] En ce qui concerne la partie européenne [du Royaume des] Pays-Bas, les mesures d'adaptation actuelles prises par les autorités néerlandaises afin de préserver la côte passent par des remblais de sables [...]. La ligne côtière de base reste fondamentalement la même⁶⁶. [Traduction non officielle]

31. Dans sa communication de 2022, la Pologne mentionne qu'elle « n'envisage pas pour l'instant de modifier les traités relatifs aux frontières maritimes en raison de l'élévation du niveau de la mer »⁶⁷.

32. Dans sa communication présentée à la Commission en 2022, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord fait référence à la fréquence de mise à jour des lois nationales concernant les lignes de base et des notifications relatives aux espaces maritimes nationaux déposées auprès du Secrétaire général : « Aucun changement n'a été apporté à cette législation, y compris aux coordonnées communiquées, depuis qu'elle a été élaborée en [2014] »⁶⁸. [Traduction non officielle]

2. Déclarations des États Membres à la Sixième Commission de l'Assemblée générale

33. Dans les déclarations qu'ils ont présentées de 2020 à 2022 en leur nom propre ou au nom du Forum des îles du Pacifique, les États membres de ce dernier exposent clairement le sens qu'ils donnent à la stabilité juridique.

34. Par exemple, dans la déclaration qu'ils ont faite en 2020 au nom du Forum des îles du Pacifique, les Tuvalu évoquent expressément la stabilité juridique :

Comme indiqué dans la première note thématique et comme l'ont relevé de nombreux États Membres, la préservation de la stabilité, de la sécurité, de la certitude et de la prévisibilité juridiques constitue un souci primordial qui est au cœur-même du sujet. Cette question s'inscrit en outre dans le droit fil de l'objectif général de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, tel qu'énoncé dans son préambule. [...] La pratique suivie dans la région, à l'instar de celle des autres régions, témoigne de l'intérêt que manifestent de nombreux

⁶⁵ Communication de l'Irlande. Disponible à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

⁶⁶ Communication du Royaume des Pays-Bas, p. 2 et 3. Disponible à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

⁶⁷ Communication de la Pologne, p. 2. Disponible à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

⁶⁸ Communication du Royaume-Uni, par. 6. Disponible à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

États Membres à l'égard de la préservation de la stabilité et de la sécurité juridiques de leurs lignes de base et des limites extérieures des zones maritimes mesurées à partir de celles-ci. [...] Dans ce contexte, nous prenons note avec satisfaction des conclusions préliminaires énoncées au paragraphe 104 de la première note thématique et appelons particulièrement l'attention sur les alinéas e) et f), où il est dit que rien dans la Convention n'interdit de suivre une approche visant à préserver les lignes de base et les limites extérieures des zones maritimes après le dépôt des notifications⁶⁹. [Traduction non officielle]

35. Dans la déclaration qu'ils ont présentée en 2021 au nom du Forum des îles du Pacifique, les Fidji précisent explicitement le sens à donner à la stabilité juridique :

Dans un souci de clarté absolue, en particulier à la lumière des discussions tenues sur ce point à la Commission au cours de l'année, nous tenons à souligner que le besoin de stabilité, de sécurité, de certitude et de prévisibilité juridiques auquel nous faisons référence en ce qui concerne le sujet subsidiaire du droit de la mer ne peut être satisfait que par la préservation des zones maritimes et des droits qui en découlent nonobstant l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques⁷⁰. [Traduction non officielle]

Ils précisent ensuite :

L'approche du Forum des îles du Pacifique sur cette question [...] fait en sorte que l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques ne remette pas en cause les zones maritimes. [...] Par ailleurs, les États du Forum ont conscience que d'autres pays, notamment les petits États insulaires en développement et les États de faible altitude d'autres régions que celle du Pacifique, ont tout autant besoin de stabilité, de sécurité, de certitude et de prévisibilité en ce qui concerne leurs zones maritimes⁷¹. [Traduction non officielle]

36. Dans la même déclaration, les Fidji font référence à la Déclaration sur la préservation des zones maritimes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques, adoptée par les dirigeants du Forum des îles du Pacifique le 6 août 2021, qui « constitue l'exposé officiel de la position des membres du Forum quant à la manière dont les dispositions de la Convention relatives aux zones maritimes s'appliquent eu égard à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques » et « une interprétation de bonne foi de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et une description des pratiques actuelles et futures des membres à la lumière de cette interprétation »⁷². [Traduction non officielle]

37. On trouve des références analogues à l'importance que revêt la Déclaration en ce qui concerne la stabilité juridique dans bon nombre de déclarations faites par les États membres du Forum en 2021 et 2022. Par exemple, dans sa déclaration de 2021, la Papouasie-Nouvelle-Guinée a fait observer ce qui suit :

Par cette Déclaration, les membres du Forum des îles du Pacifique entendent favoriser la stabilité, la sécurité, la certitude et la prévisibilité des zones maritimes en clarifiant l'interprétation de bonne foi qui est faite de la

⁶⁹ Déclaration présentée par les Tuvalu en 2020 au nom du Forum des îles du Pacifique. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/75/summaries.shtml#13mtg>.

⁷⁰ Déclaration présentée par les Fidji, au nom du Forum des îles du Pacifique, en 2021 (par. 12). Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#19mtg>.

⁷¹ Déclaration présentée par les Fidji en 2021 au nom du Forum des îles du Pacifique (voir *supra* la note 70), par. 8 et 11.

⁷² *Ibid.*, par. 10 et 13.

Convention sur le droit de la mer eu égard au lien entre l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques et les zones maritimes.

Dans la Déclaration, les membres du Forum des îles du Pacifique proclament que leurs zones maritimes, telles que délimitées et notifiées au Secrétaire général de l'ONU conformément à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, et les droits qui en découlent ne sauraient être remis en cause, quels que soient les effets physiques de l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques.

[...] [C]ette proclamation, ainsi que la pratique actuelle et future des États dans notre région, est étayée par la Convention et les principes juridiques qui la sous-tendent, notamment ceux de stabilité, de sécurité, de certitude et de prévisibilité. En outre, la préservation des zones maritimes telle qu'elle est énoncée dans la Déclaration concourt à apporter une réponse internationale juste au phénomène de l'élévation du niveau de la mer⁷³. [Traduction non officielle]

La Papouasie-Nouvelle-Guinée note également dans sa déclaration de 2022 que l'approche défendue dans la Déclaration « est en accord avec les observations faites aux paragraphes 104 e) et 104 f) de la première note thématique. Nous nous réjouissons que de nombreux membres de la communauté internationale dans différentes régions aient réagi positivement à la Déclaration du Forum »⁷⁴ [traduction non officielle]. De même, dans sa déclaration de 2021, la Nouvelle-Zélande note que la Déclaration « promeut les principes de stabilité et de sécurité juridiques dans les zones maritimes »⁷⁵ et se réfère à nouveau, dans sa déclaration de 2022, à « l'approche définie » dans la Déclaration⁷⁶. On trouve des références analogues dans la déclaration présentée par le Samoa au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique en 2021⁷⁷, dans la déclaration présentée par les États fédérés de Micronésie en 2021⁷⁸ et dans la déclaration présentée par l'Australie en 2021 (« Tout en préservant les zones maritimes dans toute la mesure du possible, la Déclaration [...] est soutenue par les principes juridiques qui la sous-tendent, notamment la stabilité juridique, la sécurité, la certitude et la prévisibilité »⁷⁹ [traduction non officielle]).

38. Dans la déclaration qu'ils ont présentée au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique en 2020, les Fidji font référence aux efforts visant à garantir que « les zones maritimes ne puissent être contestées ou réduites en raison de l'élévation du niveau de la mer et des changements climatiques » et appellent les autres États membres « à reconnaître que, une fois qu'elles ont été délimitées conformément à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, les zones

⁷³ Déclaration présentée par la Papouasie-Nouvelle-Guinée en 2021, p. 3. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#22mtg>.

⁷⁴ Déclaration présentée par la Papouasie-Nouvelle-Guinée en 2022, p. 2. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml> (29^e séance plénière).

⁷⁵ Déclaration présentée par la Nouvelle-Zélande en 2021, p. 4. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg>.

⁷⁶ Déclaration présentée par la Nouvelle-Zélande en 2022, p. 2. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml> (29^e séance plénière).

⁷⁷ Déclaration présentée en 2021 par le Samoa au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#19mtg>.

⁷⁸ Déclaration présentée par les États fédérés de Micronésie en 2021. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg>.

⁷⁹ Déclaration présentée par l'Australie en 2021, p. 2. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#22mtg>.

maritimes et les droits qui en découlent doivent être conservés »⁸⁰. Dans la déclaration qu'il a présentée au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique en 2021, le Samoa s'exprime plus en détail quant à la nécessité de préserver la stabilité des zones maritimes et des droits des États côtiers touchés par l'élévation du niveau de la mer :

Actuellement, les lasses de basse mer le long des côtes du monde entier, telles qu'elles sont reportées sur les cartes à grande échelle officiellement reconnues par les États côtiers concernés, sont utilisées comme lignes de base normales à partir desquelles mesurer les zones maritimes conformément à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Il est probable qu'à l'avenir ces points physiques changeront en raison de l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques, mais la Convention ne précise pas expressément ce que cela implique pour les zones maritimes et les droits qui en découlent. Il est important que la Convention soit appliquée d'une manière qui soit compatible avec les droits et obligations qu'elle prévoit, y compris les droits que les États insulaires tiennent de leurs zones maritimes. Nous prenons note avec satisfaction des observations préliminaires énoncées au paragraphe 104 de la première note thématique et appelons en particulier l'attention sur ce qui est dit aux alinéas e) et f), à savoir que la Convention n'exclut pas les approches visant à préserver les lignes de base et les limites extérieures des zones maritimes en cas d'élévation du niveau de la mer une fois que les informations relatives à ces zones maritimes ont été établies et déposées auprès du Secrétaire général de l'ONU.

[...] De nombreux petits États insulaires en développement s'appuient sur la pratique des États régionaux et légifèrent en vue de préserver leurs limites maritimes à perpétuité, y compris en se servant des coordonnées géographiques pour décrire le tracé des lignes de démarcation et en fixant les limites extérieures de leurs plateaux continentaux au-delà de 200 milles marins, ainsi qu'en se référant aux processus neutres de prise de décisions prévus dans la Convention. [...] Cette pratique vient étayer les observations des Coprésidents selon lesquelles, afin de préserver les zones maritimes et les droits qui en découlent, les États parties à la Convention ne sont pas tenus de mettre à jour les coordonnées ou les cartes de leurs zones maritimes une fois qu'elles ont été déposées auprès [...] du Secrétaire général de l'Organisation⁸¹. [Traduction non officielle]

Dans la déclaration qu'il a présentée au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique en 2022, le Samoa fait observer que « les dirigeants du Forum [des îles du Pacifique] estiment que les zones maritimes, tels que délimitées et notifiées au Secrétaire général [...] conformément à la Convention, et les droits qui en découlent, ne doivent pas être remis en cause, quels que soient les effets physiques de l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques »⁸². [Traduction non officielle]

39. Membre du Forum des îles du Pacifique, la Papouasie-Nouvelle-Guinée évoque la stabilité juridique dans sa déclaration de 2020 :

⁸⁰ Déclaration présentée en 2020 par les Fidji au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique, p. 2. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/75/summaries.shtml#13mtg>.

⁸¹ Déclaration présentée par le Samoa en 2021 au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique (voir *supra* la note 77).

⁸² Déclaration présentée en 2022 par le Samoa au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique, p. 2. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml> (28^e séance plénière).

En tant qu'État archipel, la Papouasie-Nouvelle-Guinée estime que la nécessité de préserver la stabilité, la sécurité, la certitude et la prévisibilité juridiques de nos zones maritimes est de la plus haute importance, y compris eu égard à ses eaux archipélagiques. La délégation de la Papouasie-Nouvelle-Guinée se félicite donc de l'accent mis dans la note thématique établie par le Groupe d'étude sur la nécessité de préserver la stabilité, la sécurité, la certitude et la prévisibilité juridiques⁸³. [Traduction non officielle]

Dans sa déclaration de 2021, elle précise de manière plus directe encore ce qu'elle entend par « stabilité juridique » :

La stabilité, la sécurité, la certitude et la prévisibilité juridiques sont nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité et des relations harmonieuses entre les États, et pour éviter les conflits [...]. Par « stabilité juridique », nous entendons la nécessité de préserver les lignes de base et limites extérieures des zones maritimes. [...] [I]l n'y a aucune disposition dans la Convention qui fasse obligation aux États de garder à l'étude et de mettre à jour les lignes de base et les limites extérieures de leurs zones maritimes une fois que les informations correspondantes ont été déposées auprès du Secrétaire général de l'ONU conformément à la Convention⁸⁴. [Traduction non officielle]

Elle fait des références similaires dans sa déclaration de 2022⁸⁵.

40. Dans la déclaration qu'ils ont présentée en 2020, les États fédérés de Micronésie, membres eux aussi du Forum des îles du Pacifique, font expressément référence à la stabilité juridique :

Nous souscrivons aux observations [formulées dans la première note thématique] selon lesquelles la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 [...] n'envisage pas le phénomène de l'élévation du niveau de la mer, n'interdit pas aux États parties de préserver leurs zones maritimes et les droits qui en découlent à perpétuité une fois lesdites zones délimitées conformément à ses dispositions, et devrait être interprétée et appliquée d'une manière qui favorise la stabilité, la sécurité, la certitude et la prévisibilité juridiques⁸⁶. [Traduction non officielle]

Ils poursuivent en donnant des informations sur leur pratique en la matière :

Au début de cette année, les États fédérés de Micronésie ont officiellement déposé auprès du Secrétaire général les listes de coordonnées géographiques de points de leurs zones maritimes et les cartes illustratives correspondantes [...] Dans le cadre de cette démarche, ils ont également déposé officiellement une série d'observations écrites, dans lesquelles ils déclarent être un État particulièrement touché par l'élévation du niveau de la mer et les changements climatiques, exposent leur position selon laquelle ils ne sont pas tenus de revoir les zones maritimes telles qu'elles ressortent des listes de coordonnées géographiques et cartes déposées, établies conformément à la Convention, et annoncent leur intention de maintenir ces zones maritimes en conséquence, malgré l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques. Ces observations figurent dans la notification officielle soumise cette année au

⁸³ Déclaration présentée par la Papouasie-Nouvelle-Guinée en 2020, p. 3. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/75/summaries.shtml#13mtg>.

⁸⁴ Déclaration présentée par la Papouasie-Nouvelle-Guinée en 2021 (voir *supra* la note 73), p. 2 et 3.

⁸⁵ Déclaration présentée par la Papouasie-Nouvelle-Guinée en 2022 (voir *supra* la note 74).

⁸⁶ Déclaration présentée par les États fédérés de Micronésie en 2020, p. 1. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/75/summaries.shtml#13mtg>.

Secrétaire général en sa qualité de dépositaire de la Convention⁸⁷. [Traduction non officielle]

Dans leur déclaration de 2021, ils se montrent encore plus clairs :

[Les États fédérés de Micronésie] soulignent que, lorsqu'ils évoquent l'importance de la stabilité, la sécurité, la certitude et la prévisibilité juridiques en ce qui concerne les éléments du droit de la mer en lien avec le sujet de l'élévation du niveau de la mer, ils entendent qu'il importe de préserver les zones maritimes et les droits qui en découlent sans les remettre en cause, nonobstant l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques. [...] [L]es droits qui découlent des zones maritimes initialement établies par un État côtier ne doivent jamais être réduits sur la seule base de l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques. [...] [L]a préservation des zones maritimes et des droits qui en découlent est l'approche la plus adaptée et la plus juste eu égard à l'objectif visé⁸⁸. [Traduction non officielle]

41. Dans la déclaration qu'elles ont présentée en 2020, les Tonga, également membres du Forum des îles du Pacifique, tiennent le même raisonnement :

Les Tonga continuent d'affirmer que les lignes de base qui déterminent ses frontières territoriales, une fois qu'elles ont été établies au titre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, doivent demeurer inchangées nonobstant les effets de l'élévation du niveau de la mer et toute modification qui pourrait découler des changements climatiques. Notre souveraineté ne doit pas être compromise à cet égard⁸⁹. [Traduction non officielle]

Dans leur déclaration de 2021, elles se montrent plus claires encore :

On ne saurait trop souligner les effets catastrophiques qu'entraîne l'élévation du niveau de la mer.

Cette réalité inédite n'a pas été envisagée lors de la négociation de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer venue instituer le régime juridique de gouvernance des océans il y a 40 ans. La réflexion que la CDI mène sur ce sujet est capitale, le but étant de combler cette lacune et de renforcer le cadre de la Convention pour qu'il permette de faire face à la réalité moderne de l'élévation du niveau de la mer.

C'est pour les raisons susmentionnées que les dirigeants du Forum des îles du Pacifique sont résolus à veiller à ce que les zones maritimes des États Membres du Pacifique soient délimitées conformément aux prescriptions de la Convention et à ce que la délimitation n'en soit pas contestée ou remise en cause par suite de l'élévation du niveau de la mer consécutive aux changements climatiques. Nous soutenons qu'il importe de préserver les lignes de base et limites extérieures des zones maritimes mesurées à partir de celles-ci, ainsi que les droits qui en découlent, nonobstant la montée du niveau de la mer liée aux changements climatiques. [La Convention] doit être interprétée dans le respect des droits et de la souveraineté des petits États insulaires en développement vulnérables. [...]

[...] Nous nous félicitons de la conclusion préliminaire formulée par la Commission au paragraphe 104 de la première note thématique selon laquelle

⁸⁷ Ibid., p. 2.

⁸⁸ Déclaration présentée par les États fédérés de Micronésie en 2021 (voir *supra* la note 78).

⁸⁹ Déclaration présentée par les Tonga en 2020. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/75/summaries.shtml#13mtg>.

le maintien des zones maritimes une fois les notifications déposées peut être compatible avec la Convention⁹⁰. [Traduction non officielle]

42. Dans la déclaration qu'elles ont présentée en 2020, les Îles Salomon, membres elles aussi du Forum des îles du Pacifique, font également référence aux lignes de base fixes dans le contexte de la stabilité :

[La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer] n'envisage pas de manière adéquate l'élévation rapide du niveau de la mer. Cette ambiguïté a été mise en avant dans la note thématique du Groupe d'étude. [...]

La délégation salomonaise considère que les frontières maritimes et les lignes de base archipélagiques sont fixes. Une fois que les limites des zones maritimes nationales sont déterminées conformément à la [Convention] et déposées auprès du Secrétaire général, notre interprétation du droit international est qu'aucune modification ne devrait y être apportée malgré l'élévation du niveau de la mer. Des lignes de base fixes contribuent à la certitude, à la prévisibilité et à la stabilité des frontières maritimes en droit international. Elles garantissent des résultats justes et équitables en préservant les droits maritimes que les petits États insulaires en développement et de nombreux autres États tiennent pour acquis.

Cette stabilité est de la plus haute importance pour les Îles Salomon [...]. Conformément au droit international et à la pratique régionale, les Îles Salomon ont déposé les coordonnées géographiques de presque toutes leurs zones maritimes auprès de [la Division des affaires maritimes et du droit de la mer]. Ces zones sont fixées et ne devraient pas être modifiées malgré l'élévation du niveau de la mer⁹¹. [Traduction non officielle]

Les Îles Salomon réitèrent leur position dans leur déclaration de 2021 :

Une fois que les limites des zones maritimes nationales sont déterminées conformément à la [Convention] et déposées auprès du Secrétaire général, notre interprétation du droit international est qu'aucune modification ne devrait y être apportée malgré l'élévation du niveau de la mer, ainsi que le prescrivent les principes cardinaux de certitude, de prévisibilité et de stabilité⁹². [Traduction non officielle]

43. Dans la déclaration qu'ils ont faite en 2021, les Tuvalu, également membres du Forum des îles du Pacifique, font expressément référence à la stabilité juridique : « Comme indiqué dans la première note thématique et comme l'ont relevé de nombreux États Membres, la préservation de la stabilité, de la sécurité, de la certitude et de la prévisibilité juridiques constitue un souci primordial qui est au cœur-même du sujet. Cette question s'inscrit en outre dans le droit fil de l'objectif général de [la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer], tel qu'énoncé dans son préambule »⁹³. [Traduction non officielle]

44. Dans la déclaration qu'elle a présentée en 2021, l'Australie, également membre du Forum des îles du Pacifique, fait référence à la question de la stabilité en ces termes :

⁹⁰ Déclaration présentée par les Tonga en 2021, p. 1 et 2. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#22mtg>.

⁹¹ Déclaration présentée par les Îles Salomon en 2020, p. 2 et 3. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/75/summaries.shtml#13mtg>.

⁹² Déclaration présentée par les Îles Salomon en 2021, p. 1. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#22mtg>.

⁹³ Déclaration présentée par les Tuvalu en 2021, p. 2. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#23mtg>.

[I] est important que nous protégeons nos zones maritimes, établies conformément aux dispositions de [la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer], de l'élévation du niveau de la mer.

[...] La Déclaration [sur la préservation des zones maritimes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques] adoptée par les dirigeants du Forum des Îles du Pacifique le 6 août 2021 [...] est étayée par les principes juridiques qui la sous-tendent, y compris la stabilité, la sécurité, la certitude et la prévisibilité juridiques.

L'Australie est résolue à œuvrer avec tous les États pour préserver les zones maritimes et les droits qui en découlent [...] dans le respect du droit international, en particulier la Convention⁹⁴. [Traduction non officielle]

45. Dans sa déclaration de 2020, la Nouvelle-Zélande, membre elle aussi du Forum des îles du Pacifique, fait directement référence à la stabilité juridique : « La Nouvelle-Zélande convient que le principe de stabilité et de certitude sous-tend [la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer], au même titre que les principes de justice et d'équité, de bonne foi et de réciprocité et que l'obligation des États de coopérer. [...] [C]es principes sont tous pertinents s'agissant de l'élévation du niveau de la mer et du droit international »⁹⁵ [traduction non officielle]. Dans sa déclaration de 2021, elle se montre plus claire encore :

Nous rappelons que [la Convention] a été adoptée comme un tout et représente un équilibre délicat de droits et d'obligations qui ont un rôle crucial à jouer dans le développement de nombreux États. Il est dans l'intérêt de la communauté internationale de préserver cet équilibre et de garantir la certitude, la sécurité, la stabilité et la prévisibilité en ce qui concerne les zones maritimes. La Nouvelle-Zélande est déterminée à travailler de manière constructive avec les autres États à cette fin⁹⁶. [Traduction non officielle]

Elle mentionne également « l'urgence » qu'il y a à « sécuriser les zones maritimes pour les générations futures » et se réfère à la Déclaration sur la préservation des zones maritimes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques adoptée par les dirigeants du Forum des îles du Pacifique le 6 août 2021 et à la Déclaration des chefs d'État et de gouvernement de l'Alliance des petits États insulaires adoptée en septembre 2021⁹⁷.

46. Dans la déclaration qu'il a présentée en 2020 au nom de l'Alliance des petits États insulaires, le Belize abonde dans le même sens :

Nous souscrivons à l'observation formulée dans la première note thématique selon laquelle rien n'empêche les États Membres de déposer des coordonnées géographiques ou des cartes à grande échelle concernant les lignes de base et les limites extérieures des zones maritimes mesurées à partir des lignes de base, conformément à la [Convention], et, ensuite, de ne pas mettre à jour ces coordonnées ou ces cartes afin de préserver leurs droits. [...] Comme indiqué dans la première note thématique, une approche répondant adéquatement à la nécessité de préserver la stabilité, la sécurité, la certitude et la prévisibilité juridiques est fondée sur la préservation des lignes de base et des limites

⁹⁴ Déclaration présentée par l'Australie en 2021 (voir *supra* la note 79), p. 2.

⁹⁵ Déclaration présentée par la Nouvelle-Zélande en 2020, p. 3. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/75/summaries.shtml#13mtg>.

⁹⁶ Déclaration présentée par la Nouvelle-Zélande en 2021 (voir *supra* la note 75), p. 4 et 5.

Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg>.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 4.

extérieures des zones maritimes mesurées à partir de celles-ci, ainsi que sur la protection des droits qui en découlent.

[...] [I]l existe un ensemble de pratiques étatiques en cours de développement concernant la préservation des zones maritimes et des droits qui en découlent. *De nombreux petits États insulaires de faible altitude ont pris des mesures politiques et législatives pour préserver leurs lignes de base et l'étendue actuelle de leurs zones maritimes* en adoptant des lois internes, en concluant des accords relatifs à leurs frontières maritimes et en déposant des cartes et des coordonnées accompagnées de déclarations.

[...] Cette pratique étatique est le socle de l'observation formulée par les Coprésidents selon laquelle, pour préserver les zones maritimes et les droits qui en résultent, les États parties ne sont pas tenus d'actualiser leurs coordonnées ou cartes une fois qu'ils les ont déposées.

[...] Dans la conclusion, il est dit que « néanmoins, l'absence d'une règle coutumière générale est sans effet sur l'interprétation de la Convention, fondée sur la pratique ultérieure de ses États partie »⁹⁸. [Traduction non officielle]

Dans la déclaration qu'elle a présentée en 2021 au nom de l'Alliance des petits États insulaires, Antigua-et-Barbuda vient renforcer le sens donné à la stabilité juridique dans sa déclaration de 2020 : « Pour les petits États insulaires en développement, la stabilité, la sécurité, la certitude et la prévisibilité juridiques en ce qui concerne nos zones maritimes sont d'une importance capitale. Comme nous l'avons indiqué l'année dernière, cela passe par la préservation des lignes de base et des limites extérieures des zones maritimes mesurées à partir de celles-ci, ainsi que des droits de ces États »⁹⁹ [traduction non officielle]. Se référant à la Déclaration des chefs d'État et de gouvernement de l'Alliance des petits États insulaires, elle a relevé ce qui suit :

Cette déclaration reflète l'interprétation de l'Alliance des petits États insulaires de la Convention selon laquelle il n'y a pas d'obligation de garder à l'étude ou de mettre à jour les lignes de base et les limites extérieures une fois qu'elles ont été déposées auprès du Secrétaire général, ainsi qu'en ce qui concerne la pratique de nombreux petits États insulaires en développement sur cette question. Cela fait écho à la Déclaration des chefs d'État et de gouvernement du Forum des îles du Pacifique adoptée en août et aux observations préliminaires formulées dans la première note thématique¹⁰⁰. [Traduction non officielle]

Antigua-et-Barbuda poursuit en réitérant les observations formulées par le Belize au nom de l'Alliance, en 2020, concernant le développement de la pratique des États en matière de préservation des lignes de base et de l'étendue actuelle de leurs zones maritimes¹⁰¹. Dans sa déclaration au nom de l'Alliance des petits États insulaires en 2022, elle se réfère à nouveau à la Déclaration des chefs d'État et de gouvernement de l'Alliance des petits États insulaires de septembre 2021 :

Dans cette déclaration négociée, les dirigeants [de l'Alliance] ont affirmé qu'il n'y avait [dans la Convention] aucune obligation de garder les lignes de base et les limites extérieures des zones maritimes à l'étude, ni d'actualiser les cartes ou les listes de coordonnées géographiques une fois qu'elles avaient été déposées auprès du Secrétaire général [...], et que les zones maritimes en

⁹⁸ Déclaration présentée en 2020 par le Belize au nom de l'Alliance des petits États insulaires, p. 2 et 3. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/75/summaries.shtml#13mtg>.

⁹⁹ Déclaration présentée en 2021 par Antigua-et-Barbuda au nom de l'Alliance des petits États insulaires, p. 2. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#19mtg>.

¹⁰⁰ Ibid., p. 2.

¹⁰¹ Ibid., p. 2 et 3.

question et les droits y attachés devaient être maintenus sans aucune réduction, nonobstant les éventuelles modifications physiques découlant de l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques. Nous nous félicitons que d'autres États, y compris certains des plus grands États côtiers, comprennent le droit international de la même façon, reconnaissant qu'il importe de garantir la stabilité, la sécurité, la certitude et la prévisibilité juridiques¹⁰². [Traduction non officielle]

47. Dans leurs déclarations, les États d'Asie ont fait des références analogues à la stabilité juridique.

48. Par exemple, dans leur déclaration de 2020, les Maldives évoquent l'interprétation de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer dans le contexte de la stabilité juridique :

[N]otre interprétation [de la Convention] est que, une fois qu'un État a déposé les cartes et/ou coordonnées géographiques appropriées auprès du Secrétaire général, ses droits sont établis et ne seront pas altérés par les modifications ultérieures de sa géographie physique résultant de l'élévation du niveau de la mer. *Les lignes de base et les droits maritimes restent inchangés. Il y va de la stabilité, de la certitude, de l'équité et de la justice.*

[...] La Convention n'interdit pas aux États de maintenir les lignes de base précédemment établies et les autres limites des zones maritimes mesurées à partir de ces lignes de base et de préserver ainsi leurs droits maritimes.

[...] Les Maldives souscrivent également à l'observation formulée [dans la première note thématique] selon laquelle il existe une pratique étatique visant le gel des lignes de base et des limites extérieures des zones maritimes et une *opinio juris* de plus en plus affirmée en ce qui concerne ces droits maritimes¹⁰³. [Traduction non officielle]

Les Maldives défendent le même raisonnement dans leur déclaration de 2021 :

Selon notre interprétation, [la Convention] ne commande pas de mettre régulièrement à jour ces informations. Une fois qu'un État a déposé les cartes et zones maritimes appropriées, les lignes de base et les droits maritimes sont fixes et ne peuvent être altérés par les modifications ultérieures de sa géographie physique résultant de l'élévation du niveau de la mer. Cette interprétation s'impose pour appuyer les objectifs de stabilité, de sécurité, de certitude et de prévisibilité tels qu'énoncés dans la première note thématique et examinés dans le rapport [de la Commission à sa soixante-douzième session]¹⁰⁴. [Traduction non officielle]

49. Dans sa déclaration de 2021, le Viet Nam fait explicitement référence à la question de la stabilité juridique et, implicitement, à la manière dont il convient d'interpréter la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer pour garantir cette stabilité : « L'approche visant à traiter les implications de l'élévation du niveau de la mer devrait garantir la stabilité et la sécurité dans les relations internationales, y compris la stabilité, la sécurité, la certitude et la prévisibilité juridiques, sans qu'il

¹⁰² Déclaration présentée par Antigua-et-Barbuda en 2022 au nom de l'Alliance des petits États insulaires, par. 4. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml> (28^e séance plénière).

¹⁰³ Déclaration présentée par les Maldives en 2020, p. 4 à 6. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/75/summaries.shtml#13mtg>.

¹⁰⁴ Déclaration présentée par les Maldives en 2021, p. 3. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg>.

soit question d'amender ou de compléter [la Convention] »¹⁰⁵. [Traduction non officielle]

50. Dans sa déclaration de 2021, Sri Lanka évoque la manière dont la Convention peut être interprétée face aux effets de l'élévation du niveau de la mer :

Une approche fondée sur des lignes de base fixes pour l'établissement des limites extérieures des zones maritimes signifie que les frontières maritimes des États sont permanentes et que leurs lignes de base resteront inchangées même si les zones côtières sont inondées du fait de l'élévation du niveau de la mer. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer n'interdit aucunement de recourir soit à des lignes de base mouvantes soit à des lignes de base fixes. Le temps est peut-être venu pour la Commission d'examiner si la Convention pourrait être modifiée d'un commun accord ou sur la base de la pratique ultérieure de tous les États parties¹⁰⁶. [Traduction non officielle]

51. Dans sa déclaration de 2021, la Malaisie l'exprime clairement elle aussi : « La Malaisie partage l'avis de la majorité des États selon lequel les lignes de base, les limites et les frontières maritimes devraient être fixées à perpétuité, quelles que soient les incidences éventuelles de l'élévation du niveau de la mer »¹⁰⁷ [traduction non officielle]. De même, la Thaïlande fait observer ce qui suit dans sa déclaration de 2021 : « La Thaïlande estime que le maintien de la paix, de la stabilité et des relations amicales entre les États passe par la protection des droits attachés à leurs zones et frontières maritimes, tels que garantis par la [Convention des Nations Unies sur le droit de la mer] »¹⁰⁸ [traduction non officielle]. La Thaïlande réitère cette affirmation dans sa déclaration de 2022¹⁰⁹.

52. Dans la déclaration qu'elle a présentée en 2021, l'Indonésie fait également référence à la stabilité juridique :

[N]ous convenons que les principes de certitude, de sécurité et de prévisibilité et la préservation de l'équilibre des droits et des obligations doivent être maintenus.

[...] les cartes ou listes de coordonnées géographiques des lignes de base qui ont été déposées auprès du Secrétaire général conformément à l'article 16, paragraphe 2, et à l'article 47, paragraphe 9, de la Convention conservent leur pertinence.

Nous sommes d'avis que [...] le maintien des lignes de base et des limites maritimes existantes conformément aux principes de certitude, de sécurité et de prévisibilité [...] reflète également les intérêts de nombreux États en ce qui concerne les effets de l'élévation du niveau de la mer¹¹⁰. [Traduction non officielle]

¹⁰⁵ Déclaration présentée par le Viet Nam en 2021. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg>.

¹⁰⁶ Déclaration présentée par Sri Lanka en 2021. Voir *A/C.6/76/SR.21*, par. 111.

¹⁰⁷ Déclaration présentée par la Malaisie en 2021, p. 3. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg>.

¹⁰⁸ Déclaration présentée par la Thaïlande en 2021, par. 5. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#22mtg>.

¹⁰⁹ Déclaration présentée par la Thaïlande en 2022, par. 7. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml> (28^e séance plénière).

¹¹⁰ Déclaration présentée par l'Indonésie en 2021, p. 2. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#22mtg>.

Dans la déclaration qu'elle a présentée en 2022, l'Indonésie évoque notamment le « besoin de stabilité et de sécurité en le droit de la mer »¹¹¹.

53. Dans la déclaration qu'elles ont présentée en 2021, les Philippines expliquent ce qui suit :

Les Philippines mettent en garde contre les déductions en faveur du caractère mouvant des lignes de base en l'absence de pratiques étatiques positives et d'une *opinio juris* sur la question. [...] [S]e fonder sur la stabilité, la sécurité, la certitude et la prévisibilité juridiques du droit international est une approche dont on ne peut que se féliciter. [...] [L]e principe de l'immutabilité des frontières [...], conformément au principe de l'*uti possidetis juris*, revêt une certaine valeur à cet égard. On pourrait donc envisager un principe analogue en faveur des lignes de base permanentes¹¹². [Traduction non officielle]

54. La Jordanie indique dans sa déclaration de 2021 que « le texte auquel aboutirait les travaux [...] devrait tenir compte de la sécurité juridique, de l'équité et de la stabilité et équilibrer les intérêts légitimes de tous les États concernés et de la communauté internationale dans son ensemble »¹¹³.

55. Dans leurs déclarations, les États d'Afrique ont également évoqué la stabilité juridique.

56. La Sierra Leone fait référence à la stabilité juridique dans sa déclaration de 2021 : « Nous [...] notons avec intérêt que le Groupe d'étude a accueilli favorablement le raisonnement tenu par certains États Membres selon lequel il faut entendre par "stabilité juridique" la "nécessité de préserver les lignes de base et les limites extérieures des zones maritimes" »¹¹⁴ [traduction non officielle]. Dans sa déclaration de 2021, l'Égypte a estimé que « les limites maritimes doivent être fixes et non mouvantes »¹¹⁵. Dans sa déclaration de 2021, l'Algérie « s'est félicitée du fait que le Groupe d'étude sur le sujet ait examiné la pratique des États africains en matière de délimitation maritime et ait confirmé que les principes du droit international étaient la thèse des lignes de base fixes »¹¹⁶.

57. Dans leurs déclarations, les États d'Amérique latine ont également évoqué la stabilité juridique.

58. Par exemple, dans sa déclaration de 2021, Cuba indique ce qui suit :

Cuba a conscience que la Convention est muette sur les questions soulevées par ce sujet, du fait de l'époque à laquelle elle a été adoptée. Néanmoins, il est essentiel de garantir le respect inconditionnel des dispositions figurant dans cet instrument en matière de limites et frontières maritimes, même quand la

¹¹¹ Déclaration présentée par l'Indonésie en 2022, par. 17. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml> (29^e séance plénière).

¹¹² Déclaration présentée par les Philippines en 2021, p. 2 et 3. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#23mtg>.

¹¹³ Déclaration présentée par la Jordanie en 2021, p. 6. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#24mtg>.

¹¹⁴ Déclaration présentée par la Sierra Leone en 2021, par. 13. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#20mtg>.

¹¹⁵ Déclaration présentée par l'Égypte en 2021. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#20mtg> (En arabe uniquement). Voir aussi A/C.6/76/SR.20, par. 58.

¹¹⁶ Déclaration présentée par l'Algérie en 2021. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#22mtg> (En arabe uniquement). Voir aussi A/C.6/76/SR.22, par. 99.

géographie physique de ces dernières se trouve altérée du fait de l'élévation du niveau de la mer¹¹⁷. [Traduction non officielle]

Dans sa déclaration de 2022, Cuba réitère sa position et ajoute que, si les lignes de base ou les frontières maritimes étaient modifiées du fait de l'élévation du niveau de la mer, « [c]ela entraînerait une dépense supplémentaire très difficile à assumer pour les petits États insulaires, en sus de l'insécurité juridique qui en découlerait, en raison de la perte de ressources naturelles nécessaires à leur économie »¹¹⁸. [Traduction non officielle]

59. Dans sa déclaration de 2021, le Chili explique expressément ce qu'il entend par « stabilité juridique » :

Le Chili convient que les principes de stabilité, de sécurité, de certitude et de prévisibilité doivent être appliqués dans l'analyse des questions relevant du mandat [du Groupe d'étude], étant entendu que, comme souligné par les délégations des États touchés par l'élévation du niveau de la mer, la « stabilité juridique » exige de préserver les lignes de base et les limites extérieures des zones maritimes.

La thèse des lignes mouvantes, si elle devait être retenue, serait particulièrement préoccupante et aurait pour effet immédiat une perte de souveraineté et de droits juridictionnels pour les États côtiers et insulaires et une réduction correspondante de leurs zones maritimes.

[...] [S]i les lignes de base et les limites extérieures des zones maritimes d'un État côtier ou d'un État archipel ont été correctement tracées conformément à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, il ne devrait pas y avoir d'obligation de les recalculer dans le cas où la variation du niveau de la mer viendrait modifier la réalité géographique du littoral¹¹⁹. [Traduction non officielle]

60. Dans sa déclaration de 2021, l'Argentine est tout aussi directe :

[...] [S]'agissant des conséquences de l'élévation du niveau de la mer sur les limites des espaces maritimes, il convient de noter qu'en termes de sécurité juridique, il semble approprié de considérer qu'une fois que les lignes de base et les limites extérieures des espaces maritimes d'un État côtier ou archipel ont été correctement tracées comme prescrit par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui consacre également le droit international coutumier, il ne devrait pas y avoir d'obligation de réajuster ces lignes de base et ces limites au cas où des changements du niveau de la mer affecteraient la réalité géographique de la côte¹²⁰. [Traduction non officielle]

61. Par exemple, dans sa déclaration de 2021, le Costa Rica indique ce qui suit :

¹¹⁷ Déclaration présentée par Cuba en 2021, p. 4. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg> (en espagnol uniquement). Voir aussi A/C.6/76/SR.21, par. 31.

¹¹⁸ Déclaration présentée par Cuba en 2022, p. 4. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml> (27^e séance plénière ; en espagnol uniquement).

¹¹⁹ Déclaration présentée par le Chili en 2021, p. 5 et 6. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg> (en espagnol uniquement). Voir aussi A/C.6/76/SR.21, par. 55 à 56.

¹²⁰ Déclaration présentée par l'Argentine en 2021, p. 3. Disponible sur <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#22mtg> (en espagnol uniquement). Voir aussi A/C.6/76/SR.22, par. 32.

Le Costa Rica tient à souligner [...] qu'il faut appliquer les principes de stabilité, de sécurité, de certitude et de prévisibilité pour maintenir l'équilibre des droits et des obligations entre les États côtiers et les autres États.

[...] [L]e Costa Rica se félicite que [le Groupe d'étude] ait étudié un arrêt de la [Cour internationale de Justice] qui a servi à établir les frontières maritimes entre le Costa Rica et le Nicaragua, en utilisant une ligne de délimitation mobile dans un segment qui reliait la côte au point fixe du début de la frontière maritime. Comme le montre cette affaire, dans certaines situations où la géomorphologie côtière est variable, une solution telle que celle qui a été arrêtée par la Cour dans ce cas précis est idéale pour assurer sécurité et stabilité aux parties malgré les variations fréquentes du point terminal de la frontière terrestre¹²¹. [Traduction non officielle]

62. Dans leurs déclarations, les États Membres d'Europe ont également évoqué la stabilité juridique.

63. Par exemple, dans la déclaration qu'elle a faite en 2021 au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède), l'Islande fait référence à la stabilité, mais en des termes plus généraux :

[La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer] apporte prévisibilité et stabilité, et son caractère universel et unifié doit donc être préservé et renforcé. Comme tout autre instrument juridique, [la Convention] doit être interprétée compte tenu des changements de circonstances, mais il est trop tôt pour que les pays nordiques fassent des commentaires sur les conséquences juridiques précises de l'élévation du niveau de la mer en ce qui la concerne »¹²². [Traduction non officielle]

64. Le Royaume des Pays-Bas, dans sa déclaration de 2021, fait également référence à la stabilité juridique :

Le Royaume des Pays-Bas est guidé par les notions de sécurité et de stabilité juridiques, tout en restant fermement attaché à la primauté de la [Convention des Nations Unies sur le droit de la mer]. [...] [C]ertaines solutions potentielles méritent d'être examinées plus avant. Nous tenons en particulier à faire observer que l'option consistant simplement à conserver les limites extérieures des zones maritimes établies pour éviter que les États ne perdent des zones maritimes ne fait pas l'objet d'une grande attention dans [la première note thématique]¹²³. [Traduction non officielle]

65. Dans la déclaration qu'elle a présentée en 2021, l'Italie fait également référence à la stabilité juridique :

L'Italie souhaite souligner l'importance de la stabilité, de la sécurité et de la certitude juridiques en ce qui concerne les lignes de base et la délimitation maritime. [...] Il faut souligner en outre que tout principe de permanence des lignes de base, établies et présentées conformément au droit international, doit se référer uniquement à l'élévation du niveau de la mer causée par le

¹²¹ Déclaration présentée par le Costa Rica en 2021, p. 2 et 3. Disponible sur <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#23mtg> (en espagnol uniquement). Voir aussi A/C.6/76/SR.23, par. 13 et 14.

¹²² Déclaration présentée en 2021 par l'Islande au nom des pays nordiques (à savoir le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède), p. 5. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#19mtg>.

¹²³ Déclaration présentée par le Royaume des Pays-Bas en 2021, p. 5 et 6. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#20mtg>.

changement climatique et non à d'autres circonstances, notamment l'accrétion des terres¹²⁴.

66. Dans sa déclaration de 2021, la Roumanie affirme qu'il « ne fait aucun doute que l'élévation du niveau de la mer fait naître de plus en plus de défis, y compris en ce qui concerne la sécurité et la stabilité juridiques dans le monde ». Elle évoque également le débat qui a animé le Groupe d'étude concernant le caractère mouvant ou fixe des lignes de base : « on peut interpréter notre législation comme étant en faveur de la mutabilité, bien qu'il soit difficile d'établir un lien avec un cas précis d'élévation du niveau de la mer, eu égard à la particularité de la mer Noire qui, se trouvant être semi-fermée, est moins exposée à ce phénomène »¹²⁵. Dans sa déclaration de 2022, la Roumanie est plus explicite et souligne « que la préservation des lignes de base et des limites extérieures des zones maritimes est cruciale pour la stabilité juridique »¹²⁶.

67. Dans sa déclaration de 2022, l'Allemagne fait référence à sa communication de 2022¹²⁷, dans laquelle elle « donne [son] interprétation des dispositions de la [Convention des Nations Unies sur le droit de la mer] pour ce qui est de la stabilité des lignes de base. De [son] point de vue, une lecture contemporaine des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer donne à l'État côtier le droit d'actualiser ses lignes de base lorsque le niveau de la mer monte ou descend ou que le trait de côte recule, mais l'État côtier n'y est pas tenu »¹²⁸ [traduction non officielle].

68. Dans sa déclaration de 2021, la République tchèque évoque la stabilité juridique en des termes plus généraux : « Afin de contribuer à la stabilité, à la certitude et à la prévisibilité juridiques dans les efforts entrepris pour surmonter ces problèmes, il est primordial que la Commission et le Groupe d'étude mènent leurs travaux sur ce sujet dans le strict respect du régime juridique en vigueur concernant le droit de la mer, et en particulier de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 »¹²⁹ [traduction non officielle]. La Slovénie aborde également la question dans la déclaration qu'elle a présentée en 2021 : « Le défi colossal que constitue l'élévation du niveau de la mer, pour ce qui est des effets que ce phénomène est susceptible d'avoir sur les lignes de base, les espaces maritimes, [...] ainsi que sur l'exercice des droits souverain et de la juridiction, montre combien il importe de suivre une approche multiforme et approfondie et de trouver de nouvelles solutions fondées notamment sur la certitude et la prévisibilité juridiques »¹³⁰ [traduction non officielle].

69. Dans sa déclaration de 2021, l'Estonie fait également clairement référence à la stabilité juridique en ce qui concerne la thèse des lignes de base et des limites extérieures fixes, qui peut trouver son fondement dans l'interprétation de la Convention :

¹²⁴ Déclaration présentée par l'Italie en 2021, p. 4. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#20mtg>.

¹²⁵ Déclaration présentée par la Roumanie en 2021, p. 4 et 5. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg>.

¹²⁶ Déclaration présentée par la Roumanie en 2022, p. 3. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml> (27^e séance plénière).

¹²⁷ Voir *supra* la note 62.

¹²⁸ Déclaration présentée par l'Allemagne en 2022, p. 4. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml> (27^e séance plénière).

¹²⁹ Déclaration présentée par la République tchèque en 2021, p. 3 et 4. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg>.

¹³⁰ Déclaration présentée par la Slovénie en 2021, p. 4. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg>.

[N]ous nous félicitons de la conclusion formulée dans la première note thématique selon laquelle l'objectif du Groupe d'étude est de trouver des solutions aux défis posés par l'élévation du niveau de la mer dans la Convention. Il faut également garder à l'esprit la nécessité de préserver *la stabilité, la sécurité, la certitude et la prévisibilité juridiques* dans les relations internationales. Nous nous réjouissons que le Groupe d'étude ait trouvé des moyens d'interpréter [la Convention] qui satisfont au besoin de stabilité dans les relations interétatiques.

Nous souscrivons à l'idée consistant à cesser de mettre à jour les notifications déposées conformément à [la Convention], pour ce qui est des lignes de base et des limites extérieures des zones maritimes mesurées à partir des lignes de base, après que les effets négatifs de l'élévation du niveau de la mer se sont produits afin de préserver [...] les droits des États¹³¹. [Traduction non officielle]

70. Dans sa déclaration de 2021, la Fédération de Russie explique que « l'une des principales questions à cet égard est celle des lignes de base [...] [I]l importe de trouver une solution pratique qui soit compatible avec la [Convention des Nations Unies sur le droit de la mer], d'une part, et avec les préoccupations des États touchés par l'élévation du niveau de la mer, d'autre part »¹³². [Traduction non officielle]

71. Dans sa déclaration de 2021, Chypre indique ce qui suit :

[L]es États côtiers touchés devraient avoir le droit de tracer des lignes de base qui resteraient permanentes en vertu de l'article 16 de [la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer], même en cas de recul ultérieur de la laisse de basse mer. Conforme à la Convention, cette solution viendrait sauvegarder les droits juridiques des États côtiers eu égard aux changements climatiques et à leur cortège de phénomènes préoccupants.

En outre, les lignes de base doivent revêtir un caractère permanent et non mouvant de sorte à garantir une plus grande prévisibilité.

[...] Il est clair que l'obligation faite aux États côtiers, par l'article 16 de [la Convention], d'indiquer sur des cartes marines ou par une liste de coordonnées géographiques de points les lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, ou les limites « qui en découlent », vise à garantir la sécurité juridique. Rien n'indique que ces cartes doivent être révisées périodiquement¹³³. [Traduction non officielle]

Chypre emploie une formulation similaire dans sa déclaration de 2022¹³⁴.

72. Dans sa déclaration de 2021, la Grèce dit ce qui suit :

Les principes de prévisibilité, de stabilité et de certitude, qui sont inhérents à la [Convention des Nations Unies sur le droit de la mer] et en guident l'application, commandent de maintenir en l'état les lignes de base et les limites extérieures des zones maritimes, ainsi que les droits maritimes qui en découlent, conformément à la Convention. [...] Comme il a été observé à juste titre, cette dernière ne prescrit nullement de revoir ou de recalculer les lignes de base et

¹³¹ Déclaration présentée par l'Estonie en 2021, p. 4. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg>.

¹³² Déclaration de la Fédération de Russie de 2021. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#22mtg> (En russe uniquement). Voir aussi A/C.6/76/SR.22, par. 93.

¹³³ Déclaration présentée par Chypre en 2021, p. 2 et 3. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#22mtg>.

¹³⁴ Déclaration présentée par Chypre en 2022, p. 1 à 3. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml> (28^e séance plénière).

limites extérieures des zones maritimes délimitées conformément à ses dispositions¹³⁵. [Traduction non officielle]

73. Dans sa déclaration de 2022, la Croatie dit clairement que, de son point de vue, « les lignes de base sont fixes et une fois déterminées, les zones maritimes nationales sont immutables, malgré l'élévation du niveau de la mer »¹³⁶. [Traduction non officielle]

74. Dans sa déclaration de 2022, la Bulgarie fait également référence à la stabilité juridique en ce qui concerne les lignes de base :

[La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer] ne fait aucunement obligation aux États parties de réviser et de mettre à jour régulièrement leurs lignes de base et les frontières de leurs espaces maritimes définis conformément à ses dispositions applicables. Les conclusions selon lesquelles les États devraient les revoir périodiquement pourraient avoir un effet négatif [...] sur les relations entre les États côtiers et porter préjudice [...] à la stabilité dans plusieurs régions du monde¹³⁷. [Traduction non officielle]

75. Dans sa déclaration de 2022, l'Union européenne fait observer, notamment, que « la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer n'impose aucune obligation expresse aux États de revoir et de mettre à jour périodiquement toutes les cartes et coordonnées qu'ils ont établies (ou convenues) et dûment publiées conformément aux dispositions pertinentes de la Convention »¹³⁸.

76. En outre, dans leur déclaration de 2022, les États-Unis d'Amérique observent ce qui suit :

[L]es États-Unis ont annoncé une nouvelle politique concernant l'élévation du niveau de la mer et les zones maritimes. Dans le cadre de cette politique, qui reconnaît que de nouvelles tendances se dessinent dans les pratiques et les points de vue des États sur la nécessité de zones maritimes stables face à l'élévation du niveau de la mer, les États-Unis travailleront avec d'autres pays dans le but d'établir légitimement et de préserver les lignes de base et les limites des zones maritimes et ne contesteront pas lesdites lignes de base et limites qui ne sont pas mises à jour par la suite malgré l'élévation du niveau de la mer causée par les changements climatiques¹³⁹. [Traduction non officielle]

¹³⁵ Déclaration présentée par la Grèce en 2021, p. 4 et 5. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/ilc.shtml> (statement II).

¹³⁶ Déclaration présentée par la Croatie en 2022, p. 3. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml> (25^e séance plénière).

¹³⁷ Déclaration présentée par la Bulgarie en 2022, p. 3. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml> (29^e séance plénière).

¹³⁸ Déclaration présentée par l'Union européenne (en sa qualité d'observatrice ; également au nom des pays candidats, à savoir l'Albanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord et la Serbie ; de la Bosnie-Herzégovine, pays du processus de stabilisation et d'association ; ainsi que de la Géorgie, de la République de Moldova et de l'Ukraine) en 2022, par. 8. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml> (26^e séance plénière).

¹³⁹ Déclaration présentée par les États-Unis en 2022, p. 2. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml> (27^e séance plénière). Voir États-Unis, Maison Blanche, « Roadmap for a 21st-century US-Pacific island partnership », Fact sheet, 29 septembre 2022, « Élévation du niveau de la mer : les États-Unis adoptent une nouvelle politique concernant l'élévation du niveau de la mer et les zones maritimes. Par cette politique, les États-Unis reconnaissent que de nouvelles tendances se dessinent dans les pratiques et les points de vue des États sur la nécessité de zones maritimes stables face à l'élévation du niveau de la mer, tiennent compte de la Déclaration sur la préservation des zones maritimes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques adoptée par le Forum des Îles du Pacifique, s'engagent à œuvrer aux côtés des États insulaires du Pacifique et d'autres pays dans le but d'établir

3. Déclarations collectives des organismes régionaux

77. Suite à la publication de la première note thématique en 2020 et à son examen par la Commission en 2021, il convient tout particulièrement de souligner, dans le cadre des mesures collectives prises par les États, que les 18 dirigeants du Forum des îles du Pacifique ont adopté le 6 août 2021 la Déclaration sur la préservation des zones maritimes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques¹⁴⁰. L'on y trouve des références importantes à la stabilité juridique en rapport avec la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et l'élévation du niveau de la mer. Par exemple, on trouve ce qui suit dans le préambule :

Rappelant [...] que la Convention constituait un ensemble intégré et représentait un équilibre délicat de droits et d'obligations, qu'elle avait été inspirée par le désir de régler, dans un esprit de compréhension et de coopération mutuelles, tous les problèmes concernant le droit de la mer et qu'elle établissait, compte dûment tenu de la souveraineté de tous les États, un ordre juridique durable pour les mers et les océans,

Reconnaissant les principes de stabilité, de sécurité, de certitude et de prévisibilité juridiques qui sous-tendent la Convention et la pertinence de ces principes pour l'interprétation et l'application de la Convention dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer et des changements climatiques,

[...]

Considérant que le lien entre l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques et les espaces maritimes n'a pas été envisagée par les rédacteurs de la Convention à l'époque de sa négociation, et que la Convention est partie du principe que, aux fins de la détermination des espaces maritimes, les côtes et les formations maritimes étaient généralement considérées comme stables. [Traduction non officielle]

78. Dans le dispositif de la Déclaration, les dirigeants du Forum des îles du Pacifique :

Affirment que la Convention n'impose aucune obligation positive de maintenir les lignes de base et les limites extérieures des zones maritimes à l'étude, ni d'actualiser les cartes ou les listes de coordonnées géographiques une fois qu'elles ont été déposées auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies,

Présentent la position officielle des membres du Forum des îles du Pacifique selon laquelle le maintien des zones maritimes établies conformément à la Convention et des droits y attachés, nonobstant l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques, se fonde à la fois sur la Convention et sur les principes juridiques qui la sous-tendent,

Déclarent qu'après avoir, conformément à la Convention, délimité [leurs] zones maritimes et après les avoir déposées auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, [ils ont] l'intention de maintenir ces zones

légitimement et de préserver les lignes de base et les limites des zones maritimes et d'encourager d'autres pays à suivre cette voie. ». [Traduction non officielle]

¹⁴⁰ Voir <https://www.forumsec.org/2021/08/11/declaration-on-preserving-maritime-zones-in-the-face-of-climate-change-related-sea-level-rise/>. Le Forum des îles du Pacifique est une organisation régionale composée de 18 membres : Australie, Îles Cook, États fédérés de Micronésie, Fidji, Polynésie française, Kiribati, Nauru, Nouvelle-Calédonie, Nouvelle-Zélande, Nioué, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, République des Îles Marshall, Samoa, Îles Salomon, Tonga, Tuvalu et Vanuatu.

sans aucune réduction, nonobstant l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques,

Déclarent en outre qu'[ils n'entendent] pas revoir et actualiser les lignes de bases et les limites extérieures de [leurs] zones maritimes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques, et

Proclament que [leurs] zones maritimes, telles que délimitées et notifiées au Secrétaire général de l'ONU conformément à la Convention, et les droits y attachés ne sauraient être remis en cause, quels que soient les effets physiques de l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques. [Traduction non officielle]

79. La Déclaration a été précédée notamment par l'adoption d'une Déclaration des dirigeants lors de la neuvième Réunion des dirigeants des Îles du Pacifique le 2 juillet 2021. Au paragraphe 12 de la Déclaration, les dirigeants des Îles du Pacifique « ont noté conjointement qu'il importait de préserver les zones maritimes établies conformément à la [Convention des Nations Unies sur le droit de la mer] et ont convenu d'examiner plus avant la question de la préservation des zones maritimes, correctement délimitées conformément à la Convention, face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques, y compris au niveau multilatéral »¹⁴¹ [traduction non officielle].

80. Après l'adoption de la Déclaration des dirigeants du Forum des îles du Pacifique, la Déclaration des chefs d'État et de Gouvernement de l'Alliance des petits États insulaires a été adoptée le 22 septembre 2021¹⁴². Au paragraphe 41 de la Déclaration, les dirigeants de l'Alliance des petits États insulaires :

Affirment que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ne fait aucune obligation de garder les lignes de base et les limites extérieures des zones maritimes à l'étude, ni d'actualiser les cartes ou les listes de coordonnées géographiques une fois qu'elles ont été déposées auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, et que les zones maritimes en question et les droits y attachés doivent être maintenus sans aucune réduction, nonobstant les éventuelles modifications physiques découlant de l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques. [Traduction non officielle]

Selon Antigua-et-Barbuda, dans sa déclaration au nom de l'Alliance des petits États insulaires en 2021 :

[La] déclaration reflète l'interprétation de l'Alliance des petits États insulaires de la Convention selon laquelle il n'y a pas d'obligation de garder à l'étude ou de mettre à jour les lignes de base et les limites extérieures une fois qu'elles ont été déposées auprès du Secrétaire général, ainsi qu'en ce qui concerne la pratique de nombreux petits États insulaires en développement sur cette question. Cela fait écho à la Déclaration des chefs d'État et de gouvernement du

¹⁴¹ Voir *supra* la note 59.

¹⁴² Voir <https://www.aosis.org/launch-of-the-alliance-of-small-island-states-leaders-declaration/>.

L'Alliance des petits États insulaires est une organisation régionale composée de 39 membres issus des Caraïbes, du Pacifique, de l'Afrique, de l'océan Indien et de l'Asie du Sud-Est : Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Cabo Verde, Comores, Cuba, Dominique, Fidji, Grenade, Guinée-Bissau, Guyana, Haïti, Îles Cook, Îles Marshall, Îles Salomon, Jamaïque, Kiribati, Maldives, Maurice, Micronésie (États fédérés de), Nauru, Nioué, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, République dominicaine, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Seychelles, Singapour, Suriname, Timor-Leste, Tonga, Trinité-et-Tobago, Tuvalu et Vanuatu.

Forum des îles du Pacifique adoptée en août et aux observations préliminaires formulées dans la première note thématique¹⁴³. [Traduction non officielle]

81. Deux autres organisations ont également souscrit à la Déclaration des dirigeants du Forum des îles du Pacifique d'août 2021 : le Forum de la vulnérabilité climatique¹⁴⁴ et l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique¹⁴⁵. La Déclaration de Dacca-Glasgow du Forum de la vulnérabilité climatique du 2 novembre 2021 prévoit ce qui suit : « Nous, chefs d'État et de gouvernement et hauts représentants du Forum de la vulnérabilité climatique, appelons tous les États à appuyer les principes énoncés dans la Déclaration sur la préservation des zones maritimes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques adoptée par les dirigeants du Forum des îles du Pacifique en 2021 »¹⁴⁶ [traduction non officielle]. La déclaration de la septième Réunion des Ministres de la pêche et de l'aquaculture de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique du 8 avril 2022 énonce ce qui suit : « Nous, Ministres de la pêche et de l'aquaculture des États membres de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique [...] *souscrivons* à la Déclaration sur la préservation des zones maritimes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques adoptée par les dirigeants du Forum des îles du Pacifique en 2021 »¹⁴⁷. [Traduction non officielle]

B. Constatations préliminaires

82. Compte tenu de la présentation exhaustive des communications des États Membres à la Commission, des déclarations faites à la Sixième Commission et des positions collectives exprimées dans diverses déclarations internationales ou régionales, un certain nombre de constatations préliminaires se dégagent.

83. Tout d'abord, il ressort indiscutablement de ces nombreuses communications et déclarations que les éléments les plus souvent évoqués sont les références – explicites ou implicites – à la question de la stabilité juridique, y compris à la solution des lignes de base fixes ou des limites extérieures fixes des zones maritimes mesurées à partir de celles-ci, telle qu'examinée dans la première note thématique. Viennent ensuite les références à la nécessité d'interpréter la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de sorte à faire face aux effets de l'élévation du niveau de la mer ; dans la plupart des cas, on en déduit que le sens de cette interprétation devrait être que la Convention n'interdit pas de geler les lignes de base¹⁴⁸. Ces questions ont manifestement été considérées par les États Membres comme les plus pertinentes en ce qui concerne les aspects du droit de la mer liés à l'élévation du niveau de la mer.

¹⁴³ Voir *supra* la note 99.

¹⁴⁴ Composé de 58 membres : 27 membres d'Afrique et du Moyen-Orient, 20 membres d'Asie et du Pacifique et 11 membres d'Amérique latine et des Caraïbes. On trouvera des informations supplémentaires à l'adresse suivante : <https://thecvf.org/members/>.

¹⁴⁵ Composée de 79 membres originaires d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. On trouvera des informations supplémentaires à l'adresse suivante : <https://www.oacps.org/>.

¹⁴⁶ Voir <https://thecvf.org/our-voice/statements/dhaka-glasgow-declaration-of-the-cvf/>.

¹⁴⁷ Voir https://www.oacps.org/wp-content/uploads/2022/05/Declaration_-7thMMFA_EN.pdf, p. 8.

¹⁴⁸ Comme indiqué ci-dessus, sur les 69 déclarations faites par 67 délégations en 2021 à la Sixième Commission, 25 ont fait référence à la stabilité juridique, 20 à la solution des lignes de base fixes, 11 à la Déclaration sur la préservation des zones maritimes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques (qui aborde les sujets précédents), 11 à la nécessité d'interpréter la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de sorte à aller dans le sens de lignes de base fixes. En 2022, sur les 17 déclarations relatives aux aspects du droit de la mer liés à l'élévation du niveau de la mer, 11 font référence à la solution des lignes de base fixes et 9 à la stabilité juridique. On trouve également de telles références dans la grande majorité des communications.

Cette évolution intéressante de l'attention portée par les États Membres à ces aspects a également été remarquée par la doctrine¹⁴⁹.

84. Deuxièmement, l'importance accordée par les États Membres à la stabilité juridique – et à la certitude, la sécurité et la prévisibilité juridiques – est très concrète et envisagée de façon pragmatique. À l'exception d'un nombre très limité d'États Membres qui font référence dans leurs déclarations à la stabilité juridique comme à une notion plus générale liée au régime global consacré par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer¹⁵⁰, les autres États qui soulèvent la question dans leurs communications, déclarations et déclarations collectives présentées après la publication de la première note thématique considèrent la stabilité juridique comme un concept spécifiquement et intrinsèquement lié à la préservation des zones maritimes telles qu'elles étaient avant l'apparition des effets de l'élévation du niveau de la mer –, et à la décision de l'État Membre touché par l'élévation du niveau de la mer de ne pas actualiser ses notifications de coordonnées ou de cartes, lui permettant ainsi de disposer de lignes de base fixes même en cas de recul de la côte vers l'intérieur en raison de l'élévation du niveau de la mer. Aucun État – même ceux dont le droit interne prévoit des lignes de base mouvantes – n'a contesté l'option des lignes de base fixes.

85. Troisièmement, il est intéressant de noter que de nombreux États de diverses régions du monde prennent progressivement conscience qu'il importe de puiser dans le droit de la mer pour trouver des solutions à l'impact négatif de l'élévation du niveau de la mer sur les côtes et les zones maritimes, en particulier en ce qui concerne la stabilité juridique liée à la préservation des lignes de base et des limites extérieures des zones maritimes mesurées à partir de celles-ci. Les États du Pacifique ont harmonisé leur approche et leur pratique étatique, comme en témoignent leurs communications, leurs déclarations à la Sixième Commission et l'adoption en août 2021 de la Déclaration sur la préservation des zones maritimes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques par les dirigeants du Forum des îles du Pacifique. L'approche de ces États a été confirmée au niveau interrégional par les points de vue des États membres de l'Alliance des petits États insulaires, tels qu'ils ont été exprimés dans leurs communications et déclarations, mais aussi dans la Déclaration des chefs d'État et de gouvernement de l'Alliance des petits États insulaires, adoptée en septembre 2021. En effet, cette organisation composée de 39 membres comprend non seulement des membres de l'océan Pacifique (14 des 18 membres du Forum des îles du Pacifique), mais aussi d'autres régions : Afrique (3), océan Indien (4), Caraïbes (16), Asie du Sud-Est (1). Ensemble, le Forum des îles du Pacifique et l'Alliance des petits États insulaires comptent 43 membres, dont 41 sont parties à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, ce qui représente environ 25 % de toutes les parties à cet instrument¹⁵¹. Par ailleurs, il est important de prendre note des positions des États d'autres régions en faveur de la préservation des lignes de base et des limites extérieures des zones maritimes mesurées à partir des lignes de base et de la solution des lignes de base fixes. Ces

¹⁴⁹ Voir, par exemple, Davor Vidas et David Freestone, « Legal certainty and stability in the face of sea level rise: trends in the development of State practice and international law scholarship on maritime limits and Boundaries », dans *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 37 (2022) p. 673 à 725 ; Frances Anggadi, « What States say and do about legal stability and maritime zones, and why it matters », dans *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 71, n° 4 (octobre 2022), p. 767 à 798.

¹⁵⁰ Islande, en 2021, (au nom des pays nordiques, à savoir le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède) (voir *supra* la note 122) ; Royaume des Pays-Bas, en 2021 (voir *supra* la note 123) ; République tchèque, en 2021 (voir *supra* la note 129) ; Jordanie, en 2021 (voir *supra* la note 113).

¹⁵¹ Voir Vidas et Freestone, « Legal certainty and stability in the face of sea level rise » (voir *supra* la note 149), p. 714 et 715.

positions ont été exprimées avec diverses nuances, tant explicitement qu'implicitement – en soulignant que rien n'oblige dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer à mettre à jour les lignes de base – par des États d'Asie (Indonésie, Japon, Malaisie et Philippines), d'Amérique latine (Argentine, Chili, Colombie et Costa Rica), d'Afrique (Algérie, Égypte et Sierra Leone), d'Europe (Allemagne, Bulgarie, Chypre, Croatie, France, Grèce, Irlande, Pays-Bas (Royaume des) et Roumanie), et d'Amérique du Nord (États-Unis).

86. Plusieurs États de diverses régions du monde ont opéré un lien explicite entre le sens accordé à la stabilité juridique et la solution consistant à préserver les zones maritimes et à fixer les lignes de base et les limites extérieures des zones maritimes : les Fidji, dans leur déclaration faite en 2021 à la Sixième Commission au nom du Forum des îles du Pacifique¹⁵² ; la Papouasie-Nouvelle-Guinée (Pacifique), dans sa déclaration en 2020¹⁵³ ; les États fédérés de Micronésie (Pacifique), dans leur déclaration en 2020¹⁵⁴ ; Antigua-et-Barbuda (Caraïbes), dans sa communication en 2021¹⁵⁵ ; la Roumanie (Europe), dans sa déclaration en 2021¹⁵⁶ ; le Chili (Amérique latine), dans sa déclaration en 2021¹⁵⁷ et l'Argentine (Amérique latine), dans sa déclaration en 2021¹⁵⁸.

87. C'est d'ailleurs l'approche adoptée dans la première note thématique. Les observations formulées aux alinéas d)¹⁵⁹, e)¹⁶⁰ et f)¹⁶¹ du paragraphe 104 de ce document ont été confirmées par les positions des États Membres, comme indiqué ci-dessus.

88. Par ailleurs, l'idée selon laquelle, au moment de la négociation de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer¹⁶², l'élévation du niveau de la mer et ses effets n'étaient pas perçus comme un problème dont il convenait de traiter se retrouve également dans les déclarations des États Membres¹⁶³, tout comme la référence à la

¹⁵² Voir *supra* la note 70.

¹⁵³ Voir *supra* la note 83.

¹⁵⁴ Voir *supra* la note 86.

¹⁵⁵ Voir *supra* la note 46.

¹⁵⁶ Voir *supra* la note 125.

¹⁵⁷ Voir *supra* la note 119.

¹⁵⁸ Voir *supra* la note 120.

¹⁵⁹ A/CN.4/740 et Corr.1, par. 104 d) : « La théorie/méthode des lignes de base mouvantes, à partir desquelles seraient mesurées les limites des zones maritimes, ne répond pas aux préoccupations des États Membres suscitées par les effets de l'élévation du niveau de la mer, notamment en ce qui concerne les droits des États côtiers dans les différentes zones maritimes et la nécessité qui en découle de préserver la stabilité, la sécurité, la certitude et la prévisibilité juridiques ».

¹⁶⁰ Ibid., par. 104 e) : « Toute approche visant à apporter une réponse adéquate à ces préoccupations devrait être fondée sur la préservation des lignes de base et des limites extérieures des zones maritimes mesurées à partir de celles-ci, ainsi que sur la protection des droits de l'État côtier ; ce que la [Convention des Nations unies sur le droit de la mer] n'interdit pas expressément [...]. En tout état de cause, l'obligation prévue à l'article 16 [de la Convention] de donner la publicité voulue aux cartes ou listes des coordonnées géographiques et d'en déposer un exemplaire ne concerne que les lignes de base droites (qui sont moins touchées par l'élévation du niveau de la mer) et non les lignes de base normales. Même dans le cas des lignes de base droites, la Convention ne prévoit pas d'obligation de tracer et de notifier de nouvelles lignes de base lorsque les conditions côtières changent (ou, en conséquence, de nouvelles limites extérieures des zones maritimes mesurées à partir des lignes de base) ».

¹⁶¹ Ibid., par. 104 f) : « Par conséquent, rien n'empêche les États Membres de déposer des notifications, conformément à la Convention, concernant les lignes de base et les limites extérieures des zones maritimes mesurées à partir des lignes de base et, après que les effets négatifs de l'élévation du niveau de la mer se sont produits, de cesser de mettre à jour ces notifications afin de préserver leurs droits ».

¹⁶² Comme conclu dans la première note thématique [A/CN.4/740 et Corr.1, par. 104 a)].

¹⁶³ Par exemple, les Tonga en 2021 (voir *supra* la note 90) ; le Samoa en 2021 (au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique) (voir *supra* la note 77) ; Antigua-et-Barbuda (au

nécessité d'interpréter la Convention de sorte à répondre aux effets de l'élévation du niveau de la mer, en déduisant dans la plupart des cas que le sens de cette interprétation devrait être que la Convention n'interdit pas de geler les lignes de base. La première note thématique porte sur la question de savoir si les dispositions de la Convention admettent une interprétation et une application tenant compte des conséquences de l'élévation du niveau de la mer sur les lignes de base, les limites extérieures des zones maritimes et les droits y attachés¹⁶⁴. Cette analyse, qui a conduit aux observations susmentionnées figurant aux alinéas d), e) et f) du paragraphe 104 de la première note thématique, a été largement validée par les points de vue des États Membres sur l'interprétation de la Convention, comme le montrent les paragraphes suivants.

nom de l'Alliance des petits États insulaires) en 2021 (voir *supra* la note 99) ; la Chine en 2021 (disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#20mtg>. En chinois uniquement. Voir également A/C.6/76/SR.20, par. 93) ; Cuba en 2021 (voir *supra* la note 117) ; les Îles Salomon en 2021 (voir *supra* la note 92) ; l'Inde en 2021 (disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#23mtg>) et en 2022 (disponible à l'adresse suivante <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml>, 26^{ème} séance plénière) ; l'Indonésie en 2022 (voir *supra* la note 111) ; les États fédérés de Micronésie en 2020 (voir *supra* la note 86). On y trouve une référence dans le préambule de la Déclaration sur la préservation des zones maritimes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques adoptée par les dirigeants du Forum des îles du Pacifique le 6 août 2021.

¹⁶⁴ A/CN.4/740 et Corr.1, par. 78 à 80 :

78. [...] Il faut toutefois faire remarquer que la Convention n'impose pas *expressis verbis* que de nouvelles lignes de base doivent être tracées, reconnues (conformément à l'article 5) ou notifiées (conformément à l'article 16) par l'État côtier en cas de modification du littoral ; cette remarque vaut également pour les nouvelles limites extérieures des zones maritimes (qui suivent le mouvement des lignes de base). Il convient également de noter que l'obligation faite à l'État côtier, en vertu de l'article 16, d'indiquer sur une carte marine (ou sur une liste des coordonnées géographiques de points précisant le système géodésique utilisé) les lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale ou les limites qui en découlent, de donner « la publicité voulue aux cartes ou listes des coordonnées géographiques » et d'en déposer un exemplaire auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, ne s'applique qu'aux lignes de base droites (art. 7), à l'embouchure des fleuves (art. 9) et aux baies (art. 10). Les lignes de base normales en sont donc exemptées.

79. L'interprétation de la Convention selon laquelle les lignes de base (et, par conséquent, les limites extérieures des zones maritimes) sont, en général, mouvantes, ne répond pas aux préoccupations des États Membres confrontés aux conséquences de l'élévation du niveau de la mer et tenus par conséquent de préserver la stabilité, la sécurité, la certitude et la prévisibilité juridiques. Dans la Convention, seul fait exception à ce caractère mouvant – hormis le caractère permanent du plateau continental une fois remis au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies les cartes et renseignements pertinents, y compris les données géodésiques, indiquant les limites extérieures dudit plateau – le cas prévu au paragraphe 2 de l'article 7, libellé comme suit : « Là où la côte est extrêmement instable en raison de la présence d'un delta et d'autres caractéristiques naturelles, les points appropriés peuvent être choisis le long de la laisse de basse mer la plus avancée et, même en cas de recul ultérieur de la laisse de basse mer, ces lignes de base droites restent en vigueur tant qu'elles n'ont pas été modifiées par l'État côtier conformément à la Convention ». Certains juristes ont cherché à faire jouer cette disposition pour répondre à l'ensemble des préoccupations relatives à l'élévation du niveau de la mer, mais l'opinion générale veut que ce libellé ne s'applique qu'au cas des deltas.

80. Pour appliquer les dispositions actuelles de la Convention d'une manière qui réponde aux conséquences de l'élévation du niveau de la mer sur les lignes de base, la doctrine a également tenté de jouer sur l'interprétation des règles prévues à l'article 7 sur les lignes de base droites. [...] En outre, l'auteur cité fait valoir à cette fin le paragraphe 4 de l'article 7 [...] et le paragraphe 5 de ce même article [...] Les mêmes auteurs reconnaissent toutefois que les solutions prenant appui sur les dispositions de la Convention visant les lignes de base droites ne suffisent plus lorsque l'élévation du niveau de la mer devient trop importante.

89. Bien qu'une grande partie de la doctrine ait donné une interprétation de la Convention selon laquelle celle-ci conférerait aux limites extérieures de la mer territoriale, de la zone contiguë et de la zone économique exclusive un caractère mouvant¹⁶⁵, interprétation qui a également été mentionnée lors du débat de 2021 au sein du Groupe d'étude¹⁶⁶, de nombreux États affichent une point de vue plutôt différent, plus pragmatique, essayant ainsi de répondre aux préoccupations suscitées par les effets négatifs de l'élévation du niveau de la mer.

90. Dans la communication qu'elle a adressée à la Commission en 2022, la France indique ce qui suit¹⁶⁷ :

[Les dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer] confèrent à l'État côtier une certaine marge de manœuvre s'agissant de l'initiative d'une modification, ou d'un maintien, des données déclarées relatives à ses lignes de base et aux limites de ses espaces maritimes. La Convention laisse en effet à l'État côtier la décision d'apporter des modifications à ces données, ce qui implique que tant que l'État côtier ne décide pas de procéder à de telles modifications, les données initialement déclarées restent en vigueur.

Cela est le cas pour les lignes de base normales, au titre de l'article 5 de la Convention, mais également pour les lignes de base droites, au titre de l'article 16. De même, s'agissant des espaces maritimes, la lecture des articles 75 et 84 de la Convention permet d'aboutir à un constat identique, respectivement pour la zone économique exclusive et le plateau continental.

Par ailleurs, la France défend une interprétation selon laquelle le paragraphe 2 de l'article 7 s'applique « aux situations résultant de l'élévation du niveau de la mer, indépendamment de la présence d'un delta », proposant ainsi une approche encore plus ambitieuse que celle de la première note thématique.

91. Dans sa communication de 2022, l'Allemagne abonde dans ce sens¹⁶⁸ :

L'Allemagne est déterminée [...] et à collaborer avec d'autres États pour préserver leurs zones maritimes et les droits y attachés, et ce dans le respect de la [Convention des Nations Unies sur le droit de la mer] – notamment grâce à une lecture et une interprétation contemporaines de son intention et de son but [...].

Par cette lecture et cette interprétation contemporaines, l'Allemagne estime que la [Convention] autorise le gel des [lignes de base et des limites extérieures des zones maritimes] dûment établies, publiées et déposées [...] conformément à la Convention.

Rien dans la [Convention] n'oblige explicitement à actualiser les lignes de base normales qui ont été tracées (article 5 [de la Convention]) ou les lignes de base droites qui ont été tracées, publiées et déposées (article 16 [...]), ni encore à actualiser les cartes et les listes de coordonnées géographiques d'un État relatives à la [zone économique exclusive] (article 75 [...]) ou au plateau continental (article 84 [...]) ».

Cependant, l'Allemagne conclut [que] le concept de lignes de base artificielles [est] déjà contenu dans la [Convention], en particulier là où la côte est extrêmement instable en raison de la présence « d'un delta et d'autres

¹⁶⁵ Ibid., par. 78.

¹⁶⁶ A/76/10, par. 270 à 277.

¹⁶⁷ Voir *supra* la note 60.

¹⁶⁸ Voir *supra* la note 62.

caractéristiques naturelles », [conformément au paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention].

Cette disposition ayant été traduite par « d'un delta ou et d'autres caractéristiques naturelles » par plusieurs [États membres de l'Union européenne] [...], l'Allemagne suggère d'examiner si une interprétation contemporaine de cette disposition pourrait élargir la portée de l'exception prévue au [paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention] et apporter une plus grande sécurité juridique aux États qui gèlent leurs lignes de base et les limites extérieures de leurs zones maritimes.

L'Allemagne s'engage à assurer une coordination et une coopération multilatérales étroites à de nombreux niveaux afin de parvenir à une telle interprétation contemporaine, éventuellement en déterminant « conjointement l'interprétation correcte à donner aux dispositions pertinentes de la [Convention] », qui pourrait éventuellement être exprimée et approuvée par les États parties à la [Convention] dans une résolution ou par les États Membres de [l'ONU] dans une résolution de l'[Assemblée générale]. Nous soutenons également la poursuite des débats en la matière à la Sixième Commission de l'[Assemblée générale]. [Traduction non officielle]

92. D'autres États font des déclarations en ce sens à la Sixième Commission. Voir, par exemple, les déclarations suivantes :

a) les Tuvalu, au nom du Forum des îles du Pacifique, en 2020¹⁶⁹ ;

b) les Fidji, au nom du Forum des îles du Pacifique, en 2021, se référant à la Déclaration sur la préservation des zones maritimes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques, adoptée par les dirigeants du Forum des îles du Pacifique en août 2021, qu'elles qualifient d'« interprétation de bonne foi » de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer¹⁷⁰. D'autres États ont fait des déclarations du même ordre sur la Déclaration du Forum des îles du Pacifique : la Papouasie-Nouvelle-Guinée, en 2021 et 2022, qui a qualifié la Déclaration de « position officielle des membres du Forum sur la manière dont les règles [de la Convention] sur les zones maritimes s'appliquent en cas d'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques »¹⁷¹ ; la Nouvelle-Zélande, en 2021 et 2022¹⁷² ; le Samoa, au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique, en 2022, qui a noté ce qui suit :

Comme la Déclaration l'indique clairement, cette approche se fonde sur [la Convention] et les principes qui la sous-tendent. [...] [La] Déclaration ne représente pas formellement un contournement extra-juridique de la [Convention] ou n'édicte aucune règle de droit international. Parce qu'elle est fondée sur une interprétation du droit de la mer existant tel qu'il figure dans la [Convention], les États non membres du Forum des îles du Pacifique sont invités à approuver et à mettre en pratique l'approche décrite dans la Déclaration, y compris ceux qui ne sont pas des États parties à la [Convention]¹⁷³ [traduction non officielle] ;

c) le Belize, au nom de l'Alliance des petits États insulaires, en 2020, qui rappelle que « selon la Convention de Vienne sur le droit des traités, il faut tenir compte de la pratique ultérieurement suivie [dans] l'application du traité, qui établit

¹⁶⁹ Voir *supra* la note 69.

¹⁷⁰ Voir *supra* la note 70.

¹⁷¹ Voir *supra* les notes 73 et 74.

¹⁷² Voir *supra* les notes 75 et 76.

¹⁷³ Voir *supra* la note 82.

l'accord des parties quant à l'interprétation de celui-ci. Cela est particulièrement utile lorsqu'un traité est muet sur telle ou telle question, comme l'est la Convention quant à l'obligation d'actualiser les coordonnées ou les cartes¹⁷⁴ » ;

d) Antigua-et-Barbuda, au nom de l'Alliance des petits États insulaires, en 2021, qui renvoie à l'interprétation de l'Alliance concernant le fait que la Convention n'énonce aucune obligation de réviser ou d'actualiser les lignes de base et les limites extérieures une fois qu'elles ont été déposées auprès du Secrétaire général¹⁷⁵ ;

e) le Samoa, au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique, en 2021, qui observe qu'« il est important que [la Convention] soit appliquée de manière à respecter les droits et obligations qui y sont énoncés, y compris les droits des États insulaires attachés à leurs zones maritimes »¹⁷⁶ ;

f) les Maldives, en 2021, qui notent : « d'après notre interprétation de la [Convention], il n'est pas obligatoire de mettre à jour ces informations. [...] Cette interprétation s'impose pour appuyer les objectifs de stabilité, de sécurité, de certitude et de prévisibilité »¹⁷⁷ ;

g) les États fédérés de Micronésie, en 2020, qui affirment que « la Convention [...] devrait être interprétée et appliquée d'une manière qui favorise la stabilité, la sécurité, la certitude et la prévisibilité juridiques »¹⁷⁸ ;

h) les Tonga, en 2021, qui affirment que la Convention « doit être interprétée dans le respect des droits et de la souveraineté des petits États insulaires en développement vulnérables »¹⁷⁹ ;

i) l'Islande, au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède), en 2021, qui note que « la Convention doit être interprétée compte tenu de l'évolution des circonstances »¹⁸⁰ ;

j) l'Allemagne, en 2021, qui suit la même approche que dans sa communication adressée à la Commission en 2022¹⁸¹ ;

k) le Chili, en 2021, qui affirme que « la meilleure approche pour interpréter [la Convention] est de donner la priorité aux principes de stabilité internationale et de coexistence pacifique des États »¹⁸² ;

l) Sri Lanka, en 2021, qui note : « [i] est peut-être temps que la Commission examine si la Convention pourrait être modifiée d'un commun accord ou en se fondant sur la pratique ultérieure des États parties »¹⁸³ ;

m) l'Estonie, en 2021, qui affirme : « [n]ous nous réjouissons que le Groupe d'étude ait trouvé des moyens d'interpréter [la Convention] qui satisfont au besoin de stabilité dans les relations interétatiques »¹⁸⁴ ;

¹⁷⁴ Voir *supra* la note 98. Convention de Vienne sur le droit des traités (Vienne, 23 mai 1969), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, n°18232, p. 443. [voir article 31, par. 3 b)]

¹⁷⁵ Voir *supra* la note 99.

¹⁷⁶ Voir *supra* la note 77.

¹⁷⁷ Voir *supra* la note 104.

¹⁷⁸ Voir *supra* la note 86.

¹⁷⁹ Voir *supra* la note 90.

¹⁸⁰ Voir *supra* la note 122.

¹⁸¹ Déclaration présentée par l'Allemagne en 2021. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#21mtg>. Voir *supra* la note 62.

¹⁸² Voir *supra* la note 119.

¹⁸³ Voir *supra* la note 106.

¹⁸⁴ Voir *supra* la note 131.

n) la Fédération de Russie, en 2021 : « il est important de trouver une solution pratique qui soit compatible avec la [Convention], d'une part, et avec les préoccupations des États touchés par l'élévation du niveau de la mer, d'autre part »¹⁸⁵ ;

o) les Îles Salomon en 2021¹⁸⁶ ;

p) l'Espagne, en 2021, qui affirme : « il est essentiel de poursuivre les travaux de la Commission sur ce sujet d'une manière qui garantisse le respect et l'intégrité de la [Convention], [...], et qui – parallèlement – nous permette de définir des formules spéciales compte tenu des circonstances extraordinaires que plusieurs États, en particulier [...] les petits États insulaires en développement susmentionnés, subissent en raison du phénomène d'élévation du niveau de la mer causé par les changements climatiques »¹⁸⁷

q) la Grèce, en 2021, qui note que « [c]oncernant l'élévation du niveau de la mer, la [Convention] fournit les réponses aux questions soulevées, dans leur contexte particulier »¹⁸⁸.

93. Il convient de noter qu'aucun État n'a émis d'objection à l'interprétation susmentionnée de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, que ce soit dans leurs communications adressées à la Commission ou dans les déclarations présentées à la Sixième Commission.

94. Cette interprétation pragmatique des États, qui vient étayer l'approche proposée dans la première note thématique¹⁸⁹, va dans certains cas encore plus loin que la note en suggérant d'interpréter le paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer comme s'appliquant aux situations résultant de l'élévation du niveau de la mer, indépendamment de la présence d'un delta. Une telle approche est jugée intéressante.

95. Par ailleurs, les points de vue des États, tels qu'ils ont été exprimés dans les communications et déclarations postérieures à la publication de la note, ne comportent que très peu de références à la question de la formation du droit coutumier relatif au gel des lignes de base et des limites extérieures, qui a été analysée dans le cadre de la première note thématique. Cette question a été analysée dans la première note thématique, avec l'observation suivante : « il est prématuré de tirer, à ce stade, une conclusion définitive sur l'émergence d'une règle coutumière particulière ou régionale (voire d'une règle coutumière générale) de droit international concernant la préservation des lignes de base et des limites extérieures des zones maritimes mesurées à partir des lignes de base » ; bien qu'au moment de la rédaction de la première note thématique, les Coprésidents aient été en mesure de relever des éléments de pratique régionale, l'existence de l'*opinio juris* n'était pas (encore) évidente¹⁹⁰.

96. En effet, dans leurs communications et déclarations présentées entre 2020 et 2022, les États s'étaient plutôt concentrés sur l'interprétation de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et sur la présentation de leur pratique étatique. Les points de vue relatifs à la question de la formation du droit coutumier étaient limités et restaient assez prudents. Par exemple, dans sa communication de 2022, l'Allemagne souligne qu'elle « s'engage à [...] travailler avec d'autres pour préserver

¹⁸⁵ Voir *supra* la note 132.

¹⁸⁶ Voir *supra* la note 92.

¹⁸⁷ Déclaration présentée par l'Espagne en 2021. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#22mtg>.

¹⁸⁸ Voir *supra* la note 135.

¹⁸⁹ A/CN.4/740 et Corr. 1, par. 104 f).

¹⁹⁰ Ibid., par. 104 i).

leurs zones maritimes et les droits y attachés d'une manière compatible avec la Convention – notamment grâce à une lecture et une interprétation contemporaines de son intention et de son objectif, plutôt qu'à l'élaboration de nouvelles règles coutumières »¹⁹¹. Dans sa déclaration de 2022, l'Union européenne note ce qui suit :

[L]'Union européenne et ses États membres conseillent la prudence en ce qui concerne la prise en compte des pratiques régionales et de l'*opinio juris* dans ce contexte, car les dispositions et principes universellement applicables tels que la [Convention] doivent être appliqués de manière uniforme dans toutes les régions du monde [...]. [C]ertaines pratiques émergentes possibles au niveau régional concernant l'élévation du niveau de la mer ne devraient pas conduire à la reconnaissance d'une règle coutumière régionale du droit de la mer, et l'Union européenne et ses États membres encouragent le Groupe d'étude à s'appuyer sur la pratique étatique et à prendre en compte l'*opinio juris* acceptée par toutes les régions du monde avant de déduire l'existence (ou non) d'une pratique ou d'une *opinio juris* établie¹⁹².

Les États fédérés de Micronésie, dans leur déclaration de 2022, observent ce qui suit :

[Les États fédérés de Micronésie] soulignent que la Déclaration [des dirigeants du Forum des îles du Pacifique en 2021] traduit la compréhension et l'application du droit international de la mer en vigueur par les membres du Forum des îles du Pacifique. [...] La Déclaration n'a pas vocation officielle à édicter ou à annoncer un nouveau droit international coutumier régional. [...] De l'avis [des États fédérés de Micronésie], même dans l'hypothèse où la Déclaration représente la formation ou l'annonce d'un nouveau droit international coutumier régional, les opinions des États extérieurs à la région du Forum des îles du Pacifique n'ont aucune incidence sur la question de savoir si ce nouveau droit peut être développé pour la région. Comme la Commission elle-même l'a souligné dans ses projets de conclusion sur le droit international coutumier, ce droit international coutumier régional ne s'applique qu'aux États qui l'acceptent et ne serait pas opposable aux États extérieurs à la région qui n'acceptent pas ou n'appliquent pas ce droit international coutumier régional¹⁹³. [Traduction non officielle]

De même, dans sa déclaration en 2022, la Papouasie-Nouvelle-Guinée note que la Déclaration « n'est pas une déclaration formelle sur le droit coutumier régional et ne doit pas être comprise ou interprétée comme telle »¹⁹⁴. Dans sa déclaration de 2021 au nom de l'Alliance des petits États insulaires, Antigua-et-Barbuda dit que « bien que la pratique des États et l'*opinio juris* ne soient peut-être pas encore suffisantes pour conclure à l'existence d'une règle coutumière générale concernant la préservation des zones maritimes, l'Alliance estime qu'une tendance en ce sens est en train de se faire jour »¹⁹⁵. Dans sa déclaration de 2021, la Chine est plus prudente : « De nombreux pays estiment qu'une pratique cohérente des États au sujet de l'élévation du niveau de la mer n'a pas été formée et que le fait d'accorder trop d'importance à la pratique régionale risque d'exacerber la fragmentation des règles juridiques »¹⁹⁶. Israël fait preuve de la même prudence dans sa déclaration de 2021 : « Israël estime qu'étant donné la pratique limitée des États dans ce domaine – comme le reconnaît le Groupe d'étude lui-même – il n'est pas certain que l'on puisse à ce

¹⁹¹ Voir *supra* la note 62.

¹⁹² Voir *supra* la note 138.

¹⁹³ Déclaration présentée par les États fédérés de Micronésie en 2022, p. 3. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/77/summaries.shtml> (28^e séance plénière).

¹⁹⁴ Voir *supra* la note 74.

¹⁹⁵ Voir *supra* la note 99.

¹⁹⁶ Voir *supra* la note 163.

stade conclure à l'existence de règles contraignantes de droit international sur le sujet de l'élévation du niveau de la mer »¹⁹⁷. Dans sa déclaration de 2021, la Fédération de Russie est d'avis qu'« à ce stade, il n'existe pas de règle de droit international coutumier applicable en la matière, à la fois en raison de l'absence de reconnaissance de la pratique pertinente en tant qu'obligation juridique (*opinio juris*) et de l'insuffisance de la pratique elle-même »¹⁹⁸. Dans sa déclaration de 2021, Sri Lanka a présenté sa position : « la Commission pourrait être en mesure de faire évoluer les règles du droit international coutumier de manière à aboutir à la modification de la Convention en ce qui concerne l'approche privilégiée aux fins de la délimitation des frontières maritimes »¹⁹⁹. Les Coprésidents souhaitent réaffirmer leur engagement à respecter pleinement le mandat qui a été défini lors de l'inscription du sujet au programme de travail de la Commission, en ce sens que les travaux sur le présent sujet n'ont pas vocation à proposer des modifications de la Convention.

97. La pratique des États en matière de préservation des zones maritimes ou de gel des lignes de base est devenue de plus en plus évidente dans les communications adressées à la Commission et les déclarations faites à la Sixième Commission de 2020 à 2022 par des États de diverses régions du monde. Voir, par exemple, les États suivants : les États fédérés de Micronésie, dans leur déclaration en 2020²⁰⁰ ; le Belize, dans sa déclaration au nom de l'Alliance des petits États insulaires en 2020²⁰¹ ; Antigua-et-Barbuda, dans sa déclaration au nom de l'Alliance des petits États insulaires en 2021²⁰² ; les Fidji, dans la communication du Forum des îles du Pacifique en 2021²⁰³ ; la Nouvelle-Zélande, dans sa communication en 2022²⁰⁴ (dans laquelle elle fait également référence à la pratique des Îles Cook) ; le Royaume-Uni, dans sa communication en 2022²⁰⁵ ; le Royaume des Pays-Bas, dans sa communication en 2022 (dans laquelle il est fait référence à l'établissement d'un « ligne côtière de base », préservée par des remblais de sable)²⁰⁶. Les Coprésidents souhaitent remercier M. Bimal N. Patel, membre de la Commission, pour son exposé très instructif sur la pratique étatique en Inde.

98. En conclusion, les constatations préliminaires suivantes peuvent se dégager :

a) La stabilité juridique (et la sécurité, la certitude, la prévisibilité) renferme un sens très concret pour les États Membres et dépend de la préservation des zones maritimes par le gel des lignes de base (et des limites extérieures des zones maritimes mesurées à partir de celles-ci). En d'autres termes, les États touchés par l'élévation du niveau de la mer ne sont pas tenus de mettre à jour les coordonnées ou cartes notifiées, ce qui fixe leurs lignes de base même en cas de recul de la côte vers l'intérieur des terres en raison de l'élévation du niveau de la mer. Aucun État – même ceux dont le droit interne prévoit des lignes de base mouvantes – n'a contesté l'option des lignes de base fixes.

b) Les États Membres soulignent le fait qu'au moment de la négociation de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, l'élévation du niveau de la mer et ses effets n'étaient pas perçus comme un problème dont il convenait de traiter, et qu'il faut interpréter la Convention afin de répondre aux effets de l'élévation du

¹⁹⁷ Déclaration présentée par Israël en 2021, p. 2 et 3. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#20mtg>.

¹⁹⁸ Voir *supra* la note 132.

¹⁹⁹ A/C.6/76/SR.21, par. 112 (voir *supra* la note 106).

²⁰⁰ Voir *supra* la note 86.

²⁰¹ Voir *supra* la note 98.

²⁰² Voir *supra* la note 99.

²⁰³ Voir *supra* la note 57.

²⁰⁴ Voir *supra* la note 54.

²⁰⁵ Voir *supra* la note 68.

²⁰⁶ Voir *supra* la note 66.

niveau de la mer. Pour la plupart des États, la Convention devrait être interprétée comme n'interdisant pas le gel des lignes de base. Cette approche est pragmatique et propose une lecture ou une interprétation de la Convention qui permet de geler les lignes de base une fois qu'elles ont été dûment établies, publiées et déposées. Selon cette interprétation, rien dans la Convention n'oblige explicitement à actualiser les lignes de base normales ou les lignes de base droites qui ont été publiées et déposées, ni aucune autre obligation de mettre à jour les cartes et listes de coordonnées géographiques d'un État en ce qui concerne la zone économique exclusive et le plateau continental. Cette interprétation de la Convention va encore plus loin que celle proposée dans la première note thématique, puisque le paragraphe 2 de l'article 7 est considéré comme applicable aux situations résultant de l'élévation du niveau de la mer, indépendamment de la présence d'un delta. Aucun État n'a émis d'objection à l'interprétation susmentionnée de la Convention sur le droit de la mer, que ce soit dans leurs communications adressées à la Commission ou dans les déclarations faites à la Sixième Commission.

c) Dans une large mesure, les observations de la première note thématique figurant au paragraphe 104 ont été confirmées par les États Membres, avec les nuances présentées ci-dessus.

III. Immutabilité et intangibilité des frontières

A. Frontières et principe d'immutabilité

99. Oppenheim a défini les frontières des États comme « des lignes imaginaires à la surface de la Terre qui marquent la séparation du territoire d'un État de celui d'un autre, ou d'un territoire n'appartenant à aucun État, ou de la haute mer »²⁰⁷. Dans l'affaire du *Différend frontalier (Bénin/Niger)*, la Cour internationale de Justice a déclaré qu'« une frontière marque la séparation des souverainetés étatiques, autant sur la surface terrestre que dans le sous-sol et l'espace atmosphérique surjacent »²⁰⁸. Selon la Cour internationale de Justice dans l'affaire du *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad)*, « Définir un territoire signifie définir ses frontières »²⁰⁹. Nesi écrit que « [d]ans les relations internationales contemporaines, le terme "frontière" désigne une ligne qui détermine l'extension de la souveraineté territoriale d'un État. Selon une définition générale du concept, s'appliquant à la fois aux délimitations terrestres et maritimes, les frontières s'entendent comme les "limites spatiales extrêmes jusqu'où les normes juridiques d'un État sont valides" »²¹⁰. Nesi observe en outre que « [l]es frontières sont fondamentales en droit international en ce qu'elles définissent les limites de la juridiction nationale et les conséquences juridiques importantes qui en découlent »²¹¹ et que « le principe de l'intangibilité des frontières se réfère à l'obligation qu'ont tous les États de respecter les délimitations existantes en toutes circonstances, sans que cela n'implique leur immutabilité »²¹². [Traduction non officielle]

²⁰⁷ Robert Jennings et Arthur Watts (dir. publ.) *Oppenheim's International Law*, 9^e éd., vol. 1, (Harlow, Longman, 1992), par. 226, p. 661.

²⁰⁸ *Différend frontalier (Bénin/Niger)*, arrêt, *C.I.J Recueil* 2005, p. 90, à la page 142, par. 124.

²⁰⁹ *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad)*, arrêt, *C.I.J Recueil* 1994, p. 6, à la page 26, par. 52.

²¹⁰ Giuseppe Nesi, « Boundaries », dans *Research Handbook on Territorial Disputes in International Law*, Marcelo G Kohen et Mamadou Hébié (dir. publ.) (Cheltenham, Royaume-Uni, et Northampton, Massachusetts, Edward Elgar, 2018), p. 193 à 233, à la page 197.

²¹¹ *Ibid.*, p. 201. Voir aussi Malcolm N. Shaw, « The heritage of States: the principle of *uti possidetis juris* today », *British Year Book of International Law*, vol. 67 (1996) p. 75 à 154, à la page 77.

²¹² Nesi, « Boundaries » (voir *supra* la note 210) p. 229.

100. Le principe de la stabilité et du caractère définitif des frontières est bien établi en droit international²¹³. Comme l'a souligné la Cour internationale de Justice en l'*Affaire du Temple de Préah Vihear (Cambodge c. Thaïlande)*, « [D]'une manière générale, lorsque deux pays définissent entre eux une frontière, un de leurs principaux objectifs est d'arrêter une solution stable et définitive. Cela est impossible si le tracé ainsi établi peut être remis en question à tout moment, sur la base d'une procédure constamment ouverte, [...] La frontière, loin d'être stable, serait tout à fait précaire ».²¹⁴ De même, en l'affaire du *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad)*, la Cour a souligné le principe de la stabilité des frontières en déclarant qu'« [u]ne fois convenue, la frontière demeure, car toute autre approche priverait d'effet le principe fondamental de la stabilité des frontières, dont la Cour a souligné à maintes reprises l'importance »²¹⁵. La Cour a réaffirmé ce principe dans l'affaire du *Différend territorial et maritime (Nicaragua c. Colombie)*²¹⁶.

B. *Uti possidetis juris* et intangibilité des frontières

101. Nombreux tiennent le principe de l'intangibilité des frontières²¹⁷, qui découle du principe de l'*uti possidetis juris*, pour un principe bien établi²¹⁸. Ses origines remontent au droit romain, mais il a ensuite été adopté et développé dans le contexte de l'établissement de frontières pendant la période de décolonisation en Amérique latine au dix-neuvième siècle et en Afrique au vingtième siècle. Les anciennes frontières ou divisions administratives coloniales ont été alors transformées en frontières internationales²¹⁹. Les trois objectifs fondamentaux du principe de

²¹³ Voir *ibid.*, p. 227.

²¹⁴ *Affaire du Temple de Préah Vihear (Cambodge c. Thaïlande) (fond)*, arrêt du 15 juin 1962 : C.I.J. Recueil 1962, p. 6, à la page 34.

²¹⁵ *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad)* (voir *supra* la note 209), p. 37, par. 72 ; et Nesi, « Boundaries » (voir *supra* la note 210) p. 229.

²¹⁶ *Différend territorial et maritime (Nicaragua c. Colombie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2007, p. 832, à la page 861, par. 89.

²¹⁷ Dirdeiry M. Ahmed, *Boundaries and Secession in Africa and International Law: Challenging Uti Possidetis* (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2015), p. 47 à 74.

²¹⁸ *Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 554, à la page 565, par. 20 ; *Différend frontalier (Burkina Faso/Niger)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2013, p. 44, à la page 73, par. 63. Voir aussi A/76/10, par. 261. Ahmed estime qu'en vertu du principe de la « table rase », il n'existe pas de règle générale de droit international imposant aux États nouvellement indépendants de « respecter les frontières internationales préexistantes en cas de succession d'États ». Ahmed, *Boundaries and Secession* (voir *supra* la note 217), p. 52. Il convient de noter que la question de savoir si l'*uti possidetis* est une règle de droit international coutumier et si elle a réellement permis de préserver la stabilité et d'éviter les conflits est beaucoup débattue par la doctrine. Suzanne Lalonde, *Determining Boundaries in a Conflicted World: The Role of Uti Possidetis* (Montréal et Kingston, McGill-Queen's Press, 2002) ; Mohammad Shahabuddin, « Postcolonial boundaries, international law, and the making of the Rohingya crisis in Myanmar », *Asian Journal of International Law*, vol. 9, n°2 (juillet 2019), p. 334 à 358 ; Ahmed, *Boundaries and Secession* (voir *supra* la note 217).

²¹⁹ *Différend frontalier (Bénin/Niger)* (voir *supra* la note 208), p. 120, par. 45 et 46. Voir également Giuseppe Nesi, « Uti possidetis doctrine », dans Rüdiger Wulfrum (dir. publ.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2018).

l'uti possidetis sont la prévention de la situation de *res nullius*²²⁰, la prévention des conflits²²¹ et la préservation de la stabilité²²².

102. Outre le processus de décolonisation, la Commission des rapporteurs a appliqué le principe de *l'uti possidetis* dans l'affaire des îles Åland entre la Finlande et la Suède et le Conseil de la Société des Nations a entériné le principe en recommandant que les îles reviennent à la Finlande²²³. Dans le contexte de la succession d'États, à la suite de la dissolution de l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie, le Comité d'arbitrage Badinter a reconnu, dans son troisième avis, que *l'uti possidetis* (le respect des frontières existant au moment de l'indépendance) était un principe général applicable au-delà du contexte de la décolonisation, lorsque les frontières intérieures des États fédérés deviennent des frontières internationales²²⁴. Alors que l'examen de *l'uti possidetis* dans la littérature a surtout porté sur l'Amérique latine et l'Afrique, la doctrine récente a critiqué l'absence de débat sur *l'uti possidetis* en relation avec l'Asie du Sud postcoloniale²²⁵.

103. Le principe de *l'uti possidetis* a été invoqué dans des affaires d'arbitrage²²⁶ et devant la Cour internationale de Justice²²⁷. L'affaire la plus influente est sans doute la décision de la Chambre de la Cour internationale de Justice en l'affaire du *Différend frontalier (Burkina Faso/Mali)*, dans laquelle les parties avaient convenu que le règlement du différend devait être « fondé notamment sur le respect du principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation »²²⁸. La Cour poursuivait en déclarant que le principe de *l'uti possidetis* ne se limitait pas au processus de décolonisation mais était un principe général qui « s'[était] maintenu au rang des principes juridiques les plus importants », concernant les titres territoriaux et la délimitation des frontières au moment de la décolonisation²²⁹.

²²⁰ *Affaire des frontières colombo-vénézuéliennes (Colombie contre Venezuela)*, sentence du 24 mars 1922, Recueil des sentences arbitrales, vol. I, p. 223 à 298, à la page 228 (cité dans l'affaire du *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime [El Salvador/Honduras : Nicaragua (intervenante)]*, arrêt, C.I.J. Recueil 1992, p. 351, à la page 387, par. 42).

²²¹ Voir également l'opinion individuelle du juge ad hoc G. Abi-Saab dans l'affaire du *Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali)* (voir *supra* la note 218), dans laquelle il décrit le double objectif du principe de *l'uti possidetis* et l'opinion individuelle du juge Yusuf dans l'affaire du *Différend frontalier (Burkina Faso/Niger)* (voir *supra* la note 218).

²²² *Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali)*, (voir *supra* la note 218), p. 565, par. 20.

²²³ Question des îles Åland, rapport de la Commission des rapporteurs, Conseil de la Société des Nations, Doc B.7 21/68/106, 16 avril 1921.

²²⁴ Alain Pellet, « The opinions of the Badinter Arbitration Committee: a second breath for the self-determination of peoples », *European Journal of International Law*, vol. 3, n° 1 (1992) p. 178 à 185, à la page 180 ; Shahabuddin, « Postcolonial boundaries » (voir *supra* la note 218) ; Peter Radan, *The Break-Up of Yugoslavia and International Law* (Londres et New York, Routledge, 2002) (dans lequel l'auteur critique l'invocation par la Commission Badinter de l'application du principe de *l'uti possidetis* dans le *différend frontalier (Burkina Faso/Mali)*).

²²⁵ Vanshaj Ravi Jain, « Broken boundaries: border and identity formation in postcolonial Punjab », *Asian Journal of International Law*, vol. 10, n° 2 (juillet 2020), p. 261 à 292 ; Radan, *The Break-Up of Yugoslavia and International Law* (voir *supra* la note 224), p. 118 à 134 ; et Shaw, « The heritage of States » (voir *supra* la note 211), p. 105.

²²⁶ *Affaire des frontières colombo-vénézuéliennes (Colombie c. Venezuela)*, sentence arbitrale du 24 mars 1922 (voir *supra* la note 220).

²²⁷ *Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali)*, (voir *supra* la note 218) ; *Île de Kasikili/Sedudu (Botswana/Namibie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1999, p. 1045 ; *Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria (Cameroun c. Nigéria ; Guinée équatoriale (intervenante))*, arrêt, C.I.J. Recueil 2002, p. 303 ; *Différend frontalier (Bénin/Niger)* (voir *supra* la note 208) ; *Différend frontalier (Burkina Faso/Niger)*, (voir *supra* la note 218).

²²⁸ *Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali)*, (voir *supra* la note 218), p. 564, par. 19.

²²⁹ *Ibid.*, p. 567, par. 26 (Cité dans le *différend territorial et maritime entre le Nicaragua et le Honduras dans la mer des Caraïbes (Nicaragua c. Honduras)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2007, p. 659, à la page 706, par. 151).

104. La Chambre a également souligné que « [s]ous son aspect essentiel, ce principe vise, avant tout, à assurer le respect des limites territoriales au moment de l'accession à l'indépendance »²³⁰. La notion de gel des frontières est décrite de manière frappante lorsque la Chambre explique que « [...] le principe de l'*uti possidetis* – est applicable au nouvel État (en tant qu'État) non pas avec effet rétroactif mais immédiatement et dès ce moment-là. Il lui est applicable en l'état, c'est-à-dire à "l'instantané" du statut territorial existant à ce moment-là. Le principe de l'*uti possidetis* gèle le titre territorial ; il arrête la montre sans lui faire remonter le temps »²³¹. Soulignant les intérêts de la « stabilité », la Chambre a résolu la contradiction apparente entre l'*uti possidetis* et le droit à l'autodétermination des peuples des États africains avec « le besoin vital de stabilité pour survivre, se développer et consolider progressivement leur indépendance dans tous les domaines »²³².

105. Le principe du respect des frontières existantes est affirmé dans une résolution de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) adoptée en 1964²³³. Dans cette résolution, les États membres réaffirment le strict respect des principes énoncés à l'article 3, paragraphe 3, de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine et « s'engagent à respecter les frontières au moment où ils ont accédé à l'indépendance »²³⁴. Ce texte a été interprété comme une reconnaissance du principe de l'*uti possidetis juris*²³⁵. Dans l'affaire *Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne*, la Cour internationale de Justice a noté que le fait que la frontière terrestre entre la Jamahiriya arabe libyenne et la Tunisie datait de 1910 et avait survécu à deux guerres mondiales illustre bien le principe du respect des frontières énoncé dans la résolution de l'Organisation de l'unité africaine de 1964²³⁶.

²³⁰ *Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali)*, (voir *supra* la note 218), p. 566, par. 23. Voir également Shaw, « The heritage of States » (voir *supra* la note 211), p. 128.

²³¹ *Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali)*, (voir *supra* la note 218), p. 568, par. 30.

²³² *Ibid.*, p. 567, par. 25.

²³³ Résolution AHG/Res. 16 (I), adoptée par la première session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine, tenue au Caire du 17 au 21 juillet 1964, intitulée « Différends frontaliers entre États africains », dont on trouve en préambule les termes suivants : « *Considérant en outre* que les frontières des États africains, au jour de leur indépendance, constituent une réalité tangible ».

²³⁴ Charte de l'Organisation de l'Unité africaine (Addis-Abeba, 25 mai 1963), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 479, n° 6947 p. 39. Aux termes de l'article 3, paragraphe 3, les États membres affirment officiellement adhérer à des principes comme le « respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque État et de son droit inaliénable à une existence indépendante ».

²³⁵ *Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali)*, (voir *supra* la note 218), p. 565 et 566, par. 22-23. Cependant, voir l'opinion individuelle du juge Yusuf, dans l'affaire du *différend frontalier (Burkina Faso/Niger)* (voir *supra* la note 218), où il détaille les différences entre le principe de l'*uti possidetis juris* et le principe africain du respect des frontières tel qu'il figure dans la résolution de l'Organisation de l'unité africaine. Voir également Suzanne Lalonde, « The role of the *uti possidetis* principle in the resolution of maritime boundary disputes », in *Sovereignty, Statehood and State Responsibility: Essays in Honour of James Crawford*, Christine Chinkin et Freya Baetens (dir. publ.) (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2002), p. 248 à 272, à la p. 256 ; Pierre-Emmanuel Dupont, « Practice and prospects of boundary delimitation in Africa: the ICJ judgment in the Burkina Faso/Niger Frontier Dispute case », *Law and Practice of International Courts and Tribunals*, vol. 13, n° 1 (avril 2014), p. 103 à 116.

²³⁶ *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1982*, p. 18, p. 65 et 66 par. 83 à 84 ; Voir également Shaw, « The heritage of States » (voir *supra* la note 211), p. 114 ; Dupont, « Practice and prospects of boundary delimitation in Africa » (voir *supra* la note 235).

C. Application du principe de l'*uti possidetis* aux frontières maritimes

106. Des distinctions ont été faites entre les frontières terrestres et maritimes, notamment en ce qui concerne leur fondation ou leur création²³⁷. Nesi observe qu'une définition générale du concept de frontière « qui s'applique à la fois aux délimitations terrestres et maritimes », désignerait les frontières comme les « limites spatiales extrêmes jusqu'où les normes juridiques d'un État sont valides »²³⁸. Dans l'affaire du *Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali)*, la Chambre a déclaré que « l'effet d'une décision judiciaire, qu'elle soit rendue dans un conflit d'attribution territoriale ou dans un conflit de délimitation, est nécessairement d'établir une frontière » ; le même raisonnement semblerait valoir pour la délimitation maritime, dont l'objectif est d'établir une frontière ou une limite²³⁹.

107. Le principe de l'*uti possidetis* n'a toutefois eu qu'une application limitée en ce qui concerne les frontières maritimes²⁴⁰. La question a été soulevée dans l'*Affaire de la délimitation de la frontière maritime entre la Guinée-Bissau et le Sénégal*²⁴¹. Si les deux parties reconnaissent le principe de l'*uti possidetis* en général, leurs points de vue divergent quant à son application aux frontières maritimes. La Guinée-Bissau s'est opposée à ce que l'*uti possidetis* s'applique aux frontières maritimes, estimant qu'il s'agissait d'un domaine d'évolution récente, tandis que le Sénégal était d'avis contraire²⁴². La question n'a pas été directement tranchée par le Tribunal arbitral qui a déterminé que la convention en question ne créait pas de frontière maritime²⁴³. Cependant, comme le souligne Shaw, « [l]e Tribunal a également souligné que le compromis arbitral signé entre la Guinée-Bissau et la Guinée en 1983 en vue de régler ce différend particulier comportait une référence explicite à la résolution de l'Organisation de l'unité africaine de 1964 s'agissant du respect des frontières

²³⁷ Lalonde, « The role of the *uti possidetis* principle », dans Chinkin Baetens (dir. publ.), *Sovereignty, Statehood and State Responsibility* (voir *supra* la note 235) ; Nesi, « Boundaries » (voir *supra* la note 210), p. 196 ; Marcelo Kohen, Conclusions, dans *Droit des Frontières Internationales - The Law of International Boundaries*, Société française pour le droit international (Paris, Editions A. Pedone, 2016) p. 311 à 319, aux pages 317 et 318 ; Alberto Alvarez-Jimenez, « Boundary agreements in the International Court of Justice's case law, 2000-2010 », *European Journal of International Law*, vol. 23, n° 2 (2012), p. 495 à 515.

²³⁸ Nesi, « Boundaries » (voir *supra* la note 210) p. 197.

²³⁹ *Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali)*, (voir *supra* la note 218), p. 563, par. 17. Toutefois, Snjólaug Árnadóttir estime qu'il existe une « différence inhérente entre les frontières délimitant le territoire terrestre et celles délimitant les zones maritimes ». Snjólaug Árnadóttir, « Termination of maritime boundaries due to a fundamental change of circumstances », *Utrecht Journal of International and European Law*, vol. 32, n° 83 (septembre 2016), p. 94 à 111, aux pages 104 et 105. Voir également Lucius Caflisch, « The delimitation of marine spaces between States with opposite or adjacent coasts », dans *A Handbook on the New Law of Sea*, René-Jean Dupuy et Daniel Vignes (dir. publ.) (Dordrecht, Boston et Lancaster, Martinus Nijhoff, 1991), p. 425 à 499, à la page 426.

²⁴⁰ *Litige entre la République argentine et la République du Chili relatif au canal de Beagle*, décision du 18 février 1977, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XXI, p. 53 à 264 (le Tribunal a rejeté l'invocation par l'Argentine du principe de l'*uti possidetis* au motif que ce principe avait été remplacé par le Traité de délimitation de 1881) ; *Affaire de la délimitation de la frontière maritime entre la Guinée-Bissau et le Sénégal*, sentence du 31 juillet 1989, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XX, p. 119 à 213 ; *Différend territorial et maritime entre le Nicaragua et le Honduras dans la mer des Caraïbes (Nicaragua c. Honduras)*, (voir *supra* la note 229) ; *Affaire de la frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria (Cameroun c. Nigéria ; Guinée équatoriale (intervenante))*, (voir *supra* la note 227).

²⁴¹ *Affaire de la délimitation de la frontière maritime entre la Guinée-Bissau et le Sénégal* (voir *supra* la note 240), p. 144 et 145, par. 64.

²⁴² La Guinée-Bissau a également contesté la règle automatique de la succession de l'État, arguant au contraire du principe de la table rase.

²⁴³ *Affaire de la délimitation de la frontière maritime entre la Guinée-Bissau et le Sénégal* (voir *supra* la note 240), p. 148, par. 75.

coloniales. Étant donné que cela concernait un différend maritime, le Tribunal a conclu que les deux parties avaient accepté que le principe du respect des frontières coloniales s'appliquait également aux frontières maritimes »²⁴⁴. [Traduction non officielle]

108. Dans la même affaire, l'arbitre Bedjaoui a rédigé sa célèbre opinion dissidente²⁴⁵, dans laquelle il répondait au point de vue du Sénégal selon lequel les limites maritimes ne constituaient pas des frontières. Il a clairement indiqué qu'à ses yeux, les délimitations maritimes étaient de véritables frontières :

Sur ce point, j'estime que les délimitations maritimes donnent lieu à l'existence de « frontières » véritables. L'étendue des compétences de l'État est sans doute différente pour les limites maritimes par rapport aux frontières terrestres. Mais cette différence est de degré non de nature, même si certaines limites maritimes ne « produisent » pas une exclusivité et une plénitude de compétence étatique²⁴⁶.

109. Dans le *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime (El Salvador/Honduras : Nicaragua (intervenante))*, en raison de l'histoire coloniale du golfe de Fonseca, la Chambre a examiné la situation juridique des eaux du golfe en 1821, à l'époque de la succession à l'Espagne. Toutefois, elle a constaté qu'aucun des éléments présentés par les parties en faveur de l'application du principe de l'*uti possidetis* ne suggérait quoi que ce soit d'analogue aux limites existantes au sujet des terres²⁴⁷. La seule partie où la Chambre a trouvé une application implicite de l'*uti possidetis* aux eaux du golfe était la partie située entre le Honduras et le Nicaragua qui avait été délimitée en 1900. La Chambre a estimé que la Commission mixte chargée de la délimitation « a[vait] simplement considéré comme un axiome que chaque État possédait la partie du golfe et de la baie de Fonseca qui était adjacente à ses côtes [...]. En pareilles circonstances, une succession conjointe des trois États à la zone maritime semble découler logiquement du principe de l'*uti possidetis juris* lui-même »²⁴⁸. Selon Shaw, « [e]n d'autres termes, le principe s'appliquait à ce qui était en fait des frontières maritimes, mais dans les circonstances particulières de cette baie, cela ne se faisait pas sous la forme d'une division des espaces maritimes, mais plutôt sous la forme d'une souveraineté conjointe des trois États côtiers sur ces eaux »²⁴⁹. [Traduction non officielle]

110. Dans l'affaire *Nicaragua c. Honduras*, le Honduras avait fait valoir que le principe de l'*uti possidetis juris* s'appliquait à la fois aux zones terrestres et maritimes²⁵⁰. La Cour internationale de Justice a estimé que le Honduras n'avait pas présenté d'arguments convaincants en faveur de l'application du principe de l'*uti possidetis*²⁵¹. Néanmoins, la Cour n'a pas exclu son application dans la

²⁴⁴ Shaw, « The heritage of States » (voir *supra* la note 211), p. 127.

²⁴⁵ *Affaire de la délimitation de la frontière maritime entre la Guinée-Bissau et le Sénégal*, (voir *supra* la note 240), opinion dissidente de l'arbitre Bedjaoui, p. 154.

²⁴⁶ *Ibid.*, p. 162 et 163, par. 22.

²⁴⁷ *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime [El Salvador/Honduras : Nicaragua (intervenante)]*, (voir *supra* la note 220), p. 589, par. 386.

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 601 et 602, par. 405.

²⁴⁹ Shaw, « The heritage of States » (voir *supra* la note 211), p. 128.

²⁵⁰ *Différend territorial et maritime entre le Nicaragua et le Honduras dans la mer des Caraïbes (Nicaragua c. Honduras)*, (voir *supra* la note 229). Dans l'affaire de la *Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria*, le Cameroun avait également plaidé en faveur de l'application de l'*uti possidetis*. La Cour n'a pas examiné les arguments avancés par le Cameroun pour conclure à l'applicabilité de l'accord anglo-allemand du 11 mars 1913. *Affaire de la frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria (Cameroun c. Nigéria ; Guinée équatoriale (intervenante))*, (voir *supra* la note 227), p. 412, par. 217.

²⁵¹ *Différend territorial et maritime entre le Nicaragua et le Honduras dans la mer des Caraïbes (Nicaragua c. Honduras)*, (voir *supra* la note 229), p. 728, par. 232.

délimitation maritime en considérant que « dans certaines circonstances, comme celles qui ont trait à des baies et mers territoriales historiques, le principe de l'*uti possidetis juris* pourrait jouer un rôle dans la délimitation maritime »²⁵². La Cour a également observé que « au moment de l'indépendance, le Nicaragua et le Honduras, en tant que nouveaux États indépendants, avaient droit, en vertu du principe de l'*uti possidetis juris*, aux territoires continentaux et insulaires ainsi qu'aux mers territoriales des provinces correspondantes »²⁵³. Cependant, il n'a pas été démontré que la Couronne espagnole aurait réparti sa juridiction maritime entre les provinces coloniales du Nicaragua et du Honduras, même dans les limites de la mer territoriale²⁵⁴. La Cour n'a pas examiné la requête du Honduras concernant le plateau continental.

D. Constatations préliminaires

111. En conclusion, les constatations préliminaires suivantes peuvent se dégager :

a) les frontières ont pour fonction de délimiter l'étendue de la souveraineté et de la juridiction de l'État, qui sont exercées non seulement sur son territoire terrestre, mais aussi sur l'espace maritime. Le principe de stabilité et de respect des frontières existantes – c'est-à-dire leur immutabilité – est une règle de droit international coutumier. Le même principe de stabilité et de respect des frontières existantes s'appliquerait aux frontières maritimes, qui ont aussi pour fonction de délimiter l'étendue de la souveraineté et des droits souverains d'un État. Les considérations relatives à la stabilité des frontières s'appliquent également aux frontières maritimes qui, si elles sont remises en question, peuvent faire naître des différends entre les États au sujet d'un territoire maritime qui a été délimité par un traité ou par un autre moyen.

b) le principe de l'intangibilité des frontières, tel qu'il a été développé dans le cadre du principe de l'*uti possidetis*, est considéré comme un principe général de droit qui dépasse le processus traditionnel de décolonisation et qui constitue une règle de droit international coutumier. Dans le cadre du présent document, le principe est pertinent, tout d'abord, parce que son objectif primordial est de préserver la stabilité et d'éviter les conflits au cas où les frontières seraient remises en question. Deuxièmement, l'*uti possidetis* fournit un exemple, en droit international, de « gel » de frontières préexistantes dans l'intérêt de la stabilité et de la prévention des conflits. La même approche pourrait être appliquée aux lignes de base ou aux limites extérieures des zones maritimes, dans le même intérêt de préserver la stabilité et de prévenir les conflits.

c) en ce qui concerne l'élévation du niveau de la mer et les frontières maritimes, la principale constatation préliminaire à dégager est qu'il ne s'agit pas tant de l'application de l'*uti possidetis* aux frontières maritimes existantes en raison de l'impact de l'élévation du niveau de la mer, mais plutôt de l'importance accordée à la continuité des frontières préexistantes dans l'intérêt de la stabilité et de la prévention des conflits.

²⁵² Ibid., p. 728, par. 232.

²⁵³ Ibid., p. 729, par. 234.

²⁵⁴ Ibid.

IV. Changement fondamental de circonstances (*rebus sic stantibus*)

A. Communications des États Membres à la Commission et déclarations des États Membres à la Sixième Commission de l'Assemblée générale

112. La question de savoir si l'élévation du niveau de la mer représente un changement fondamental de circonstances au sens de l'article 62, paragraphe 2 a) de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités et pourrait être invoquée comme motif pour mettre fin aux accords sur les frontières maritimes a été examinée dans la première note thématique²⁵⁵. Certains membres du Groupe d'étude ont fait remarquer que les traités maritimes et les frontières ayant fait l'objet d'une détermination judiciaire devraient être définitifs, mais d'autres ont dit qu'il fallait poursuivre l'examen de la question. Un résumé de l'échange de vues général du Groupe d'étude sur la question figure dans le rapport annuel de la Commission²⁵⁶. On trouve dans la première note thématique des références aux nombreuses déclarations faites par les États Membres à la Sixième Commission et à leurs communications à la Commission, dans lesquelles ils affirment que l'élévation du niveau de la mer ne devrait pas avoir d'incidence sur les frontières maritimes fixées par traité ou qu'il est nécessaire de préserver la stabilité des accords existants en matière de frontières maritimes²⁵⁷.

113. Dans sa déclaration de 2021, l'Autriche a noté qu'elle « souhaiterait également voir approfondir la question de l'applicabilité de l'article 62 [de la Convention de Vienne sur le droit des traités] au phénomène de l'élévation du niveau de la mer »²⁵⁸. Israël observe qu'il « continue d'étudier et de prendre en compte cette question importante au niveau interministériel en ce qu'elle intéresse l'ensemble du sujet de l'élévation du niveau de la mer et qu'il attend avec impatience de participer au débat à l'avenir »²⁵⁹. Un certain nombre d'États ont également estimé qu'un changement fondamental de circonstances ne s'appliquerait pas aux traités établissant des frontières maritimes : Antigua-et-Barbuda²⁶⁰, Colombie²⁶¹, Chypre²⁶², France²⁶³,

²⁵⁵ A/CN.4/740 et Corr.1, par. 114 à 140.

²⁵⁶ A/76/10, par. 281.

²⁵⁷ Communication des Maldives, p. 9 (disponible à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms ; voir A/CN.4/740 et Corr. 1, par. 122) ; communication du Forum des îles du Pacifique en 2019, p. 3 (disponible à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms ; voir A/CN.4/740 et Corr. 1, par. 123) ; communication des États-Unis en 2020, p. 1 (disponible à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms ; voir A/CN.4/740 et Corr. 1, par. 125) ; déclarations de la Grèce en 2018 et 2019 (A/C.6/73/SR.21, par. 68, et A/C.6/74/SR.28, par. 56 et 57 ; voir A/CN.4/740 et Corr. 1, par. 128) ; déclaration de la Nouvelle-Zélande (A/C.6/73/SR.22, par. 5) ; voir A/CN.4/740 et Corr. 1, par. 130) ; déclaration d'Israël (A/C.6/74/SR.24, par. 27 ; voir A/CN.4/740 et Corr. 1, par. 131).

²⁵⁸ Déclaration présentée par l'Autriche en 2021. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#22mtg>.

²⁵⁹ Déclaration présentée par Israël en 2021 (voir *supra* la note 197).

²⁶⁰ Communication d'Antigua-et-Barbuda (voir *supra* la note 46).

²⁶¹ Communication de la Colombie (voir *supra* la note 53).

²⁶² Communication de Chypre (voir *supra* la note 133).

²⁶³ Communication de la France (voir *supra* la note 60).

Grèce²⁶⁴, Irlande²⁶⁵, Maldives²⁶⁶, Philippines²⁶⁷, Pologne²⁶⁸, Singapour²⁶⁹, Thaïlande²⁷⁰ et États-Unis²⁷¹.

114. À ce jour, aucun État n'a été d'avis que la règle du changement fondamental de circonstances, énoncé au paragraphe 1 de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, s'appliquerait aux frontières maritimes dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer. Il convient également de noter que, de manière générale, il existe très peu d'exemples de pratique étatique par laquelle l'article 62 a été invoqué pour dénoncer unilatéralement un traité²⁷² et quasi aucun exemple d'invocation de cet article par des juridictions internationales²⁷³. En effet, la situation ne semble pas avoir beaucoup changé depuis que Lauterpacht a écrit que « l'on trouve peu d'exemples dans la pratique étatique de recours effectif à la règle *rebus sic stantibus* et probablement aucun exemple de sa reconnaissance par les États dont les droits conventionnels sont remis en cause par invocation de cette règle »²⁷⁴. [Traduction non officielle]

B. Développement de la règle du changement fondamental de circonstances

115. Le changement fondamental de circonstances (*rebus sic stantibus*) est une règle générale du droit international qui a été codifiée à l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 62 :

²⁶⁴ Déclaration présentée par la Grèce en 2021 (voir *supra* la note 135).

²⁶⁵ Communication de l'Irlande (voir *supra* la note 65).

²⁶⁶ Communication des Maldives (voir *supra* la note 257).

²⁶⁷ Déclaration présentée par les Philippines en 2021 (voir *supra* la note 112).

²⁶⁸ Communication de la Pologne (voir *supra* la note 67), dans laquelle elle dit qu'elle « n'envisage pas pour l'instant de modifier les traités relatifs aux frontières maritimes en raison de l'élévation du niveau de la mer ».

²⁶⁹ Déclaration présentée par Singapour en 2021. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#20mtg>. Dans cette déclaration, Singapour estime qu'« en général, il ne faudrait pas facilement permettre l'ouverture de négociations sur des frontières maritimes résultant d'un traité ou de décisions de juridictions internationales », tout en tempérant en ces termes : « chaque traité doit être interprété conformément à ses termes pris dans leur contexte, et à la lumière de son objet et de son but, ainsi que des circonstances qui l'entourent ».

²⁷⁰ Déclaration présentée par la Thaïlande en 2021 (voir *supra* la note 108).

²⁷¹ Communication des États-Unis en 2022. Disponible à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

²⁷² Des exemples dans lesquels des États invoquent la règle *rebus sic stantibus* pour dénoncer des traités antérieurs à la Convention de Vienne sur le droit des traités ou s'en retirer sont examinés dans Snjolaug Árnadóttir, *Climate Change and Maritime Boundaries: Legal Consequences of Sea Level Rise* (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press 2021), p. 171 et 172.

²⁷³ Voir Julia Lisztwan, « Stability of maritime boundary agreements », *Yale Journal of International Law*, vol. 37, n° 1 (hiver 2012), p. 153 à 200, aux pages 181 et 185 ; *Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande)*, *Compétence de la Cour, Arrêt, C.I.J. Recueil 1973*, p. 3 ; *Projet Gabčikovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, *arrêt, C.I.J. Recueil 1997*, p. 7. Toutefois, la Cour de justice européenne a estimé que les changements politiques et économiques survenus dans les ex-républiques yougoslaves avaient entraîné un changement fondamental de circonstances. Cour de justice européenne, *A. Racke GmbH & Co. c. Hauptzollamt Mainz*, affaire n° C-162/96, arrêt du 16 juin 1998, par. 55.

²⁷⁴ Hersch Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community* (Oxford, Clarendon, 1933), p. 270. Lauterpacht évoque également l'affaire *Brême (ville hanséatique libre) c. Prusse*, Staatsgerichtshof allemand, 29 juin 1925, dans laquelle la Cour a reconnu le principe de *rebus sic stantibus* mais ne l'a pas jugé applicable à l'espèce. *Ibid.*, p. 277 à 279 ; *Annual Digest of Public International Law Cases*, vol. 3 (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 1929), p. 352 à 354.

Un changement fondamental de circonstances qui s'est produit par rapport à celles qui existaient au moment de la conclusion d'un traité et qui n'avait pas été prévu par les parties ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin au traité ou pour s'en retirer, à moins que :

- a) l'existence de ces circonstances n'ait constitué une base essentielle du consentement des parties à être liées par le traité ; et que
- b) ce changement n'ait pour effet de transformer radicalement la portée des obligations qui restent à exécuter en vertu du traité.

116. Le seuil d'application est élevé, les États pouvant invoquer un changement fondamental de circonstances uniquement si les circonstances qui existaient lors de la conclusion du traité constituaient une base « essentielle » du consentement des parties et si le changement de circonstances a pour effet de transformer « radicalement » les obligations qui sont à exécuter par les parties. Cependant, même en cas de changement fondamental de circonstances au sens du paragraphe 1 de l'article 62, il ne peut pas être invoqué par une partie « comme motif pour mettre fin à un traité ou pour s'en retirer [...] s'il s'agit d'un traité établissant une frontière ».

117. Au cours de sa dix-huitième session, la Commission a adopté le projet d'article 59 sur le changement fondamental de circonstances²⁷⁵. Le projet d'article adopté incluait le paragraphe 2 a), excluant l'invocation d'un changement fondamental de circonstances comme motif pour mettre fin à un traité établissant une frontière ou pour se retirer d'un tel traité. Le projet d'articles a ensuite été adopté, en 1969, en tant que Convention de Vienne sur le droit des traités.

118. Comme on peut le voir dans les commentaires, la Commission avait convenu d'exclure les traités établissant une frontière pour prévenir les situations de conflit, « sans quoi, au lieu d'être un instrument d'évolution pacifique, la règle [de changement fondamental de circonstances] pourrait devenir la cause de dangereux froissements »²⁷⁶ et pour sauvegarder la stabilité des frontières afin de promouvoir la paix et la sécurité au sein de la communauté internationale²⁷⁷.

119. Les mêmes préoccupations ont d'ailleurs été exprimées par les États lors des négociations de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Par exemple, en ce qui concerne l'exclusion des traités établissant des frontières, la Pologne a déclaré ce qui suit :

« [L]a délégation polonaise estime que la formule actuelle de l'article 59 concilie deux éléments opposés, la dynamique de la vie internationale et la stabilité indispensable à tout ordre juridique. On peut soutenir que la stabilité n'est pas une fin en elle-même, mais c'est néanmoins le facteur le plus important lorsqu'il s'agit de traités établissant des frontières. Le problème des frontières est étroitement lié aux droits les plus fondamentaux des États. C'est pourquoi la délégation polonaise soutient qu'aucun traité établissant

²⁷⁵ *Annuaire ... 1966*, vol. II, document [A/6309/Rev.1](#), deuxième partie, p. 201, par. 38., à la page 187.

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 283, paragraphe 11) du commentaire du projet d'article 59. Voir aussi la communication des Maldives (voir *supra* la note 257).

²⁷⁷ Árnadóttir, « Termination of maritime boundaries » (voir *supra* la note 239), p. 101 et 102. Pour justifier l'exclusion des frontières, la Commission s'est référée à la Cour permanente de justice internationale, *Affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, ordonnance*, 19 août 1929, C.P.J.I. série A, n° 22 (Árnadóttir, *ibid.*, p. 103 et 104). Voir aussi la communication des Maldives (voir *supra* la note 257), p. 20 et 21, citant l'*Annuaire ... 1966*, vol. II, document [A/6309/Rev.1](#), deuxième partie, p. 283, paragraphe 11) du commentaire du projet d'article 59.

une frontière ne peut faire l'objet d'une mesure unilatérale motivée par un changement fondamental de circonstances »²⁷⁸.

120. On peut conclure que le but et l'objet de la Convention de Vienne sur le droit des traités, en son article 62, paragraphe 2, était de garantir la stabilité des frontières dans l'intérêt fondamental d'entretenir des relations pacifiques. Le même intérêt s'applique en ce qui concerne la stabilité des frontières maritimes et les relations pacifiques entre les États. Il existe encore de nombreux différends relatifs à des frontières maritimes et la perspective d'en créer de nouveaux à partir de frontières déjà fixées semblerait aller à rebours de l'intérêt de garantir la stabilité dans le cadre de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

C. Jurisprudence et application de la règle du changement fondamental de circonstances aux frontières maritimes

121. Il ressort de la jurisprudence que les juridictions se montrent réticentes à invoquer un changement fondamental de circonstances pour mettre fin à un traité. Par exemple, la Cour internationale de Justice a rejeté l'argument de l'Islande selon lequel un changement fondamental de circonstances basé sur des changements dans les techniques de pêche et la législation y relative constituait un motif pour mettre fin à la clause compromissoire conclue entre l'Islande et le Royaume-Uni²⁷⁹. De même, la Cour n'a pas accepté l'argument de la Hongrie concernant l'application de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités comme motif pour justifier la dénonciation du traité qu'elle avait conclu avec la Tchécoslovaquie. La Cour a souligné les préoccupations liées à la stabilité dans le cadre de la Convention, en observant que « [l]e fait que l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités soit libellé en termes négatifs et conditionnels indique d'ailleurs clairement que la stabilité des relations conventionnelles exige que le moyen tiré d'un changement fondamental de circonstances ne trouve à s'appliquer que dans des cas exceptionnels »²⁸⁰.

122. La question de savoir si les dispositions du paragraphe 2 de l'article 62 s'appliquent aux frontières maritimes a été examinée dans deux affaires déjà citées dans la première note thématique : l'arrêt de 1978 relatif à l'affaire du *Plateau continental de la mer Égée (Grèce c. Turquie)*²⁸¹ et l'*Arbitrage concernant la délimitation de la frontière maritime du golfe du Bengale (Bangladesh c. Inde)*²⁸². Plus récemment, dans l'affaire de la *Délimitation maritime dans l'océan Indien (Somalie c. Kenya)*, la Cour a souligné « que les frontières entre États, y compris les

²⁷⁸ *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, deuxième session, 9 avril-22 mai 1969, Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière (A/CONF.39/11/Add.1)*, 22^e séance plénière, p. 125, par. 14. Des États se sont également inquiétés du fait que l'exclusion d'un traité établissant des frontières entérinerait un certain nombre de traités coloniaux et inégaux conclus dans le passé et serait contraire au droit à l'autodétermination. Voir, par exemple, la déclaration de l'Afghanistan, *ibid.* p. 126, par. 19.

²⁷⁹ L'Islande n'a pas participé à la procédure. Elle avait invoqué le principe du changement fondamental de circonstances dans une lettre datée du 29 mai 1972 adressée au Greffier de la Cour par le Ministre islandais des affaires étrangères. *Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande), Compétence de la Cour*, (voir *supra* la note 273).

²⁸⁰ *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)* (voir *supra* la note 273), p. 65, par. 104.

²⁸¹ *Arrêt du Plateau continental de la mer Égée (Grèce c. Turquie)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1978*, p. 3, aux pages 35 et 36, par. 85. Voir aussi A/CN.4/740 et *Corr. 1*, par. 118.

²⁸² *Arbitrage concernant la délimitation de la frontière maritime du golfe du Bengale (Bangladesh c. Inde)*, affaire n° 2010-16, Cour permanente d'arbitrage, sentence, 7 juillet 2014, p. 63, par. 216 et 217. Disponible à l'adresse suivante : <https://pca-cpa.org/fr/cases/18/> (en anglais uniquement). Voir aussi A/CN.4/740 et *Corr. 1*, par. 120.

frontières maritimes, visent à apporter pérennité et stabilité »²⁸³. En outre, l'opinion dominante émanant de la doctrine ne va pas dans le sens de l'application du changement fondamental de circonstances (*rebus sic stantibus*) aux traités relatifs aux frontières maritimes²⁸⁴. La question se pose essentiellement en termes théoriques car il y a peu de chances qu'elle ne survienne dans la réalité.

123. Il ne fait pas de doute que l'objet et le but du paragraphe 2 a) de l'article 62 est de prévenir les conflits et de préserver la stabilité des frontières. Reconnaître l'élévation du niveau de la mer comme un changement fondamental de circonstances au sens de l'article 62 aboutirait au résultat contraire. En autorisant les États à dénoncer unilatéralement les traités existants relatifs aux frontières maritimes ou à s'en retirer, on créerait de nouveaux différends alors qu'ils ont déjà été réglés pacifiquement par voie d'accord entre les parties. Compte tenu de l'impact généralisé de l'élévation du niveau de la mer, cela menacerait également la stabilité des relations internationales dans de nombreuses régions du monde.

124. En outre, compte tenu du seuil d'application très élevé de l'article 62, on peut également se demander si l'élévation du niveau de la mer remplirait les conditions cumulatives pour permettre à une partie de mettre fin unilatéralement à un accord de délimitation des frontières par ailleurs valide. L'article 62 exige que « les faits, les connaissances ou le régime juridique dont le changement est invoqué comme motif de dénonciation existaient au moment de la conclusion du traité et que les parties ne prévoyaient pas de changement dans ces circonstances »²⁸⁵. Comme le fait remarquer un auteur, « l'État devrait démontrer à la fois que la géographie côtière telle qu'elle se présentait au moment de la conclusion de l'accord constituait une base pour son consentement et que l'État n'aurait pas pu raisonnablement anticiper des changements dans cette géographie côtière »²⁸⁶.

D. Constatations préliminaires

125. En conclusion, les constatations préliminaires suivantes peuvent se dégager :

a) De nombreux États Membres ont clairement exprimé dans leurs déclarations à la Sixième Commission que l'élévation du niveau de la mer ne devrait pas avoir d'incidence sur les frontières maritimes fixées par traité ou qu'il était nécessaire de maintenir la stabilité des accords existants en matière de frontières maritimes. Ce point de vue a été réitéré par plusieurs États dans leurs communications

²⁸³ *Délimitation maritime dans l'océan Indien (Somalie c. Kenya)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2021, p. 206, à la page 263, par. 158.

²⁸⁴ Lisztwan, « Stability of maritime boundary agreements » (voir *supra* la note 273), p. 184 à 199. L'auteure se réfère à la déclaration de la délégation des États-Unis lors des négociations au sujet du projet d'article 59 sur le changement fondamental de circonstances, s'autorisant de la définition des frontières par Oppenheim pour observer que la délégation des États-Unis déduisait aussi que les frontières englobaient les frontières terrestres et maritimes. Ibid., p. 188. Voir aussi Kate Purcell, *Geographical Change and the Law of the Sea* (Oxford, Oxford University Press, 2019) p. 253 et 254 ; Jenny Grote Stoutenburg, « Implementing a new regime of stable maritime zones to ensure the (economic) survival of small island States threatened by sea-level rise », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 26, n° 2 (janvier 2011), p. 263 à 311, à la page 280. Toutefois, Árnadóttir estime que les dispositions du paragraphe 2 de l'article 62 n'excluent pas les frontières maritimes. Árnadóttir, *Climate Change and Maritime Boundaries* (voir *supra* la note 272), p. 209 à 219.

²⁸⁵ Lisztwan, *Stability of maritime boundary agreements*, (voir *supra* la note 273), citant Oliver J. Lissitzyn, « Treaties and changed circumstances (*rebus sic stantibus*) », *American Journal of International Law*, vol. 61, n° 4 (octobre 1967), p. 895 à 922, à la page 912, par. 5 (« Un changement de circonstances peut être invoqué même s'il n'était pas "imprévu" au sens absolu du terme »).

²⁸⁶ Lisztwan, « Stability of maritime boundary agreements » (voir *supra* la note 273), p. 184.

à la Commission. À ce jour, aucun État n'a été d'avis que le principe du changement fondamental de circonstances, énoncé au paragraphe 1 de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, s'appliquerait aux frontières maritimes dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer.

b) la genèse du paragraphe 2 a) de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, selon lequel l'application du principe du changement fondamental de circonstances ne peut être invoqué pour mettre fin à un traité établissant une frontière ou en suspendre l'application, montre bien que son objet et son but étaient le maintien de la stabilité des frontières dans l'intérêt d'entretenir des relations pacifiques. Le même objectif de maintenir la stabilité afin d'entretenir des relations pacifiques et d'éviter les conflits s'appliquerait clairement aux frontières maritimes. La possibilité pour un État d'invoquer unilatéralement l'élévation du niveau de la mer comme un changement fondamental de circonstances pour mettre fin à un traité existant créerait un risque de conflit et de perturbation des relations internationales. L'impact généralisé de l'élévation du niveau de la mer pourrait faire surgir de nombreux nouveaux différends entre les États au sujet de frontières maritimes établies, ce qui irait contre l'intérêt de préserver la stabilité et les relations pacifiques.

c) dans la pratique, il existe peu d'exemples de dénonciation ou de suspension de traités à la suite d'un changement fondamental de circonstances, que ce soit avant ou après l'adoption de la Convention de Vienne sur le droit des traités. De même, la Cour internationale de Justice n'a pas appliqué le principe lorsque des États en faisaient la requête, dans le souci de garantir la stabilité, conformément à la Convention de Vienne. Il n'est pas clairement établi que l'article 62, en son paragraphe 2 a), prévoyait d'exclure les frontières maritimes. Au contraire, dans les trois affaires où la question a été soulevée, la Cour a toujours conclu que l'article 62, en son paragraphe 2 a), s'appliquait aux frontières maritimes dans l'intérêt de préserver la stabilité des frontières.

d) l'objectif de préservation de la stabilité des frontières et des relations pacifiques visé à l'article 62 s'appliquerait également aux frontières maritimes, comme l'ont souligné la Cour et le Tribunal arbitral dans trois affaires traitant de cette question.

V. Effets de la situation potentielle dans laquelle les zones de chevauchement délimitées par des accords bilatéraux dans les zones économiques exclusives de deux États dont les côtes se font face ne se chevauchent plus et question des régimes objectifs²⁸⁷ ; effets de la situation dans laquelle le point extrême d'une frontière terrestre convenue se retrouve situé en haute mer du fait de l'élévation du niveau de la mer ; arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'affaire de la *Délimitation maritime dans la mer des Caraïbes et l'océan Pacifique (Costa Rica c. Nicaragua)*

126. Selon le rapport annuel de 2021 de la Commission :

²⁸⁷ Les Coprésidents souhaitent remercier le Professeur Ion Galea, de la Faculté de droit de l'Université de Bucarest, pour sa contribution à cette partie du chapitre.

Des membres ont proposé que le Groupe d'étude envisage le cas possible où, en raison de l'élévation du niveau de la mer et du recul du rivage vers l'intérieur des terres, les zones de chevauchement délimitées par des accords bilatéraux dans les zones économiques exclusives de deux États dont les côtes se faisaient face ne se chevaucheraient plus car un tel cas de figure créerait une fiction juridique absurde pour certains États. Des membres se sont dits favorables à l'examen de cette hypothèse, notamment sous l'angle de concepts issus du droit des traités, comme la désuétude ou la survenance d'une situation rendant impossible l'exécution d'un traité²⁸⁸.

[...]

Il a été noté que la question [de savoir si les accords maritimes établissant ou fixant des frontières étaient contraignants pour tous les États] devait être examinée plus avant, notamment du point de vue des régimes objectifs du droit international. Il a également été proposé que le Groupe d'étude examine la question des répercussions qu'aurait sur une frontière maritime le fait que le point extrême d'une frontière terrestre convenue se retrouvât situé en haute mer du fait de l'élévation du niveau de la mer²⁸⁹.

En outre, « il a aussi été jugé important d'examiner soigneusement l'arrêt rendu par la Cour internationale de Justice en l'affaire de la *Délimitation maritime dans la mer des Caraïbes et l'océan Pacifique (Costa Rica c. Nicaragua)* dans lequel la Cour a utilisé une ligne mobile de délimitation maritime »²⁹⁰.

127. Ces questions n'ont pas été examinées par les États Membres dans leurs communications adressées à la Commission et dans leurs déclarations à la Sixième Commission entre 2020 et 2022.

128. Selon la doctrine, « [l]orsque l'État côtier a conclu un accord de délimitation maritime avec un État dont les côtes sont adjacentes ou se font face, [...] [s]i la zone totale dépasse 400 milles marins après le recul de la côte, une nouvelle zone de haute mer est créée »²⁹¹.

129. Le cas de figure examiné présuppose que la délimitation résulte d'un traité conclu entre États dont les côtes se font face (ci-après dénommé le « traité de délimitation »). En tout état de cause, les considérations ci-après ne peuvent s'appliquer qu'à la notion de zone économique exclusive. Dans le cas du plateau continental, rien n'empêche les États d'étendre leur plateau continental au-delà de 200 milles marins, conformément à l'article 76 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et à la procédure décrite, tant que la limite maximale de 350 milles marins n'est pas dépassée.

130. La première question à laquelle il faut répondre est de savoir si le traité de délimitation peut être affecté par « la survenance d'une situation rendant impossible l'exécution » conformément à l'article 61 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Aux termes de l'article, « [u]ne partie peut invoquer l'impossibilité d'exécuter un traité comme motif pour y mettre fin ou pour s'en retirer si cette impossibilité

²⁸⁸ A/76/10, par. 277.

²⁸⁹ Ibid., par. 281.

²⁹⁰ Ibid., par. 272. *Délimitation maritime dans la mer des Caraïbes et l'océan Pacifique (Costa Rica c. Nicaragua)* et *Frontière terrestre dans la partie septentrionale d'Isla Portillos (Costa Rica c. Nicaragua)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2018, p. 139.

²⁹¹ Sarra Sefrioui, « Adapting to sea-level rise: a law of the sea perspective », in *The Future of the Law of the Sea*, Gemma Andreone (dir. publ.) (Cham, Springer International, 2017), p. 3 à 22, à la page 10, citant Lisztwan, « Stability of maritime boundary agreement » (voir *supra* la note 273), p. 176.

résulte de la disparition ou de la destruction définitives d'un objet indispensable à l'exécution de ce traité ». Cet article reflète le droit international coutumier²⁹².

131. Dans son commentaire sur le projet d'articles sur le droit des traités, la Commission a expliqué que : « La pratique des États offre peu d'exemples de traités auxquels il ait été mis fin pour ce motif ; mais le genre de cas envisagé par l'article est la submersion d'une île, l'assèchement d'un fleuve, ou la destruction d'un barrage ou d'une installation hydro-électrique indispensables à l'exécution du traité »²⁹³. Le Rapporteur spécial Humphrey Waldock a également fourni des exemples similaires, notamment la destruction d'une voie ferrée à la suite d'un tremblement de terre, l'anéantissement d'une usine, d'installations, d'un canal, d'un phare, etc.²⁹⁴.

132. D'après la doctrine, seule une impossibilité « matérielle » (et non une impossibilité « juridique ») déclenche l'application de l'article 61²⁹⁵. Néanmoins, la Cour internationale de Justice a laissé la question ouverte dans l'affaire concernant le *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*. La Hongrie a soutenu que l'objet essentiel d'un traité de 1997 établissant une centrale hydroélectrique sur le Danube était « un investissement économique conjoint compatible avec la protection de l'environnement et exploité conjointement par les deux parties contractantes » et qu'il avait définitivement disparu. La Cour a statué ce qui suit : « [L]a Cour n'a pas à déterminer si le mot « objet » figurant à l'article 61 peut aussi être interprété comme visant un régime juridique car en tout état de cause, même si tel était le cas, elle aurait à conclure qu'en l'espèce ce régime n'avait pas définitivement disparu [...] »²⁹⁶.

133. Ainsi, si, dans le cas d'un traité de délimitation de zones maritimes qui se chevauchent, les droits exercés par les États devaient être interprétés comme un objet physique (le « contact » entre les droits des deux États), on pourrait arguer que les parties pourraient invoquer l'article 61 si leurs droits dans les zones concernées venaient à disparaître en raison de l'élévation du niveau de la mer (situation comparable à la submersion d'une île). Si le traité de délimitation est interprété comme établissant un régime juridique, on peut dire au contraire que l'article 61 ne peut se déclencher, puisque cet article ne s'applique qu'en cas de disparition d'un « objet matériel » indispensable à l'exécution du traité. Toutefois, comme le note la Cour internationale de Justice (voir le paragraphe précédent), même dans ce dernier cas, le régime juridique prévu par ce traité continue d'exister, puisqu'une délimitation maritime constitue un acte juridique.

134. En tout état de cause, tant la Commission que le Rapporteur spécial soulignent que l'application de l'article 61 n'est pas « automatique » : les parties ont le « droit d'invoquer » l'impossibilité d'exécution comme motif pour mettre fin au traité, ce qui signifie qu'après invocation de cette disposition, les parties doivent encore convenir de l'extinction du traité²⁹⁷.

²⁹² *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)* (voir *supra* la note 273), p. 38, par. 46. Voir aussi *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, Avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971*, p. 16 ; *Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande), Compétence de la Cour*, (voir *supra* la note 273), p. 18, par. 36.

²⁹³ *Annuaire ... 1966*, vol. II, document A/6309/Rev.1, p. 279, paragraphe 2) du commentaire du projet d'article 58.

²⁹⁴ *Annuaire ... 1963*, vol. II, documents A/CN.4/156 et Add.1-3, p. 82, paragraphe 5) du commentaire du projet d'article 21.

²⁹⁵ Mark E. Villiger, *Commentary to the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, (Leiden and Boston, Martinus Nijhoff, 2009), p. 755, par. 4.

²⁹⁶ *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)* (voir *supra* la note 273), p. 63 et 64, par. 103.

²⁹⁷ *Annuaire ... 1966*, vol. II, document A/6309/Rev.1, p. 279, paragraphe 5) du commentaire du projet d'article 58. *Annuaire ... 1963*, vol. II, documents A/CN.4/156 et Add.1-3, p. 81, paragraphe 2) du commentaire du projet d'article 21.

135. La deuxième question à laquelle il faut répondre est de savoir si un traité peut être affecté par « la désuétude » ou « la caducité ». L'exclusion de la désuétude et de la caducité comme motifs d'extinction des traités dans la Convention de Vienne sur le droit des traités a été voulue par la Commission du droit international : « si la “caducité” ou “désuétude” peut être une cause effective d'extinction d'un traité, le fondement en droit de cette extinction, lorsqu'elle intervient, est le consentement des parties à renoncer au traité, consentement qui doit ressortir implicitement de leur attitude à l'égard du traité. »²⁹⁸

136. Le Rapporteur spécial, Sir Gerald Fitzmaurice, entend par désuétude « le fait que, pendant une longue période, les deux parties ou toutes les parties à un traité n'appliquent pas ou n'invoquent pas un traité, ou agissent d'une façon qui démontre qu'elles se désintéressent du traité », ce qui « peut équivaloir à un accord tacite par lequel les parties décideraient de ne pas tenir compte du traité ou de le considérer comme expiré »²⁹⁹. La caducité désigne « l'impossibilité d'appliquer un traité en raison de la disparition d'une situation juridique qui en constituait l'une des conditions essentielles »³⁰⁰ [traduction non officielle]. Ainsi, la caducité renvoie à l'impossibilité juridique d'appliquer un traité. Parmi les exemples proposés par la doctrine, on peut citer les références aux « États ennemis » dans la Charte des Nations Unies³⁰¹. En pratique, en 1990, l'Autriche a notifié aux États parties au traité d'État du 15 mai 1955 (France, Union des républiques soviétiques socialistes, Royaume-Uni et États-Unis) que les clauses militaires et aéronautiques étaient devenues caduques et les autres parties ont fait part de leur assentiment en réponse à cette notification³⁰². On peut donc également affirmer que l'extinction partielle du traité a eu lieu par consentement des parties.

137. Par conséquent, il semble que la caducité pourrait survenir dans le cas d'un traité de délimitation, comme suite à l'« impossibilité juridique » d'exécuter le traité, si les conditions suivantes étaient réunies : a) un changement dans le cadre juridique rendrait le traité inapplicable (ce qui impliquerait la disparition des droits des États sur les zones maritimes qui se chevauchent) ; b) les parties s'accorderaient sur cette inapplicabilité (ou au moins une partie invoquerait la caducité et les autres ne s'y opposeraient pas). Toutefois, il faudrait pour cela que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer dans son ensemble devienne caduque, ce qui semble hautement improbable. La modification des lignes de base de certains États, voire de plusieurs, ne rend pas l'ensemble de la Convention caduque.

138. La troisième question à laquelle il faut répondre est de savoir si le traité de délimitation peut affecter les droits des États tiers. On pourrait faire valoir qu'un traité de délimitation représente un « régime objectif », un « traité territorial », qui est opposable aux États tiers et emporte des effets *erga omnes*.

139. La Convention de Vienne sur le droit des traités ne mentionne pas les traités établissant des régimes objectifs. Toutefois, en 1960, le Rapporteur spécial, Sir Gerald Fitzmaurice, a reconnu ce qui suit :

[L]es instruments régissant l'utilisation de fleuves internationaux comme le Rhin, le Danube et l'Oder, et de voies maritimes comme le canal de Suez et le canal de Panama, le Sund et les Belts, et les Dardanelles et le Bosphore, pour

²⁹⁸ *Annuaire ... 1966*, vol. II, document A/6309/Rev.1, p. 258 ; Marcelo G. Kohen, “Desuetude and Obsolescence of Treaties”, *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*, Enzo Cannizzaro, (Oxford, Oxford University Press, 2011), p. 350 à 359, à la page 351.

²⁹⁹ *Annuaire ... 1957*, vol. II, document A/CN.4/107, p. 31, paragraphe 3 du projet d'article 15.

³⁰⁰ Kohen, « Desuetude and obsolescence of treaties » (voir *supra* la note 298), p. 358.

³⁰¹ *Ibid.*

³⁰² Traité d'État portant rétablissement d'une Autriche indépendante et démocratique (Vienne, 15 mai 1955), *Federal Gazette*, vol. 39 (1955), No. 152, p. 725 (texte anglais à la page 762).

ne citer que les exemples les plus importants, sont venus à être acceptés ou considérés comme applicables *erga omnes*, et la question se pose encore davantage, bien entendu, lorsqu'il s'agit de savoir si ces instruments confèrent des droits de passage dont tous puissent se prévaloir³⁰³.

140. Par ailleurs, le Rapporteur spécial a fait valoir que, dans le cas de régimes objectifs, tous les États ont le devoir de reconnaître et de respecter les situations de droit ou de fait établies par des traités internationaux licites et valides établissant des « régimes ou des règlements internationaux »³⁰⁴.

141. La question des traités « territoriaux » a été soulevée devant la Commission à l'occasion des travaux relatifs à la succession d'États en matière de traités. Dans son projet d'articles sur la succession d'États en matière de traités, la Commission a fait référence à ce qui suit : « Dans les ouvrages des juristes comme dans la pratique des États, il est fréquemment fait mention de certaines catégories de traités, qualifiés selon le cas de traités “de caractère territorial”, “de disposition”, “réels” ou “de caractère local”, comme ayant force obligatoire pour le territoire en question même s'il y a succession d'États »³⁰⁵. La Commission a inclus dans cette catégorie les traités établissant une frontière – qui comprennent les traités de délimitation³⁰⁶ – ainsi que les « autres traités territoriaux », dans ce qui est devenu les articles 11 et 12 de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités de 1978³⁰⁷. La Cour internationale de Justice a confirmé le caractère coutumier de l'article 12 dans l'affaire concernant le *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*³⁰⁸.

142. L'interprétation selon laquelle le terme « frontière » renvoie aussi aux frontières maritimes a été étayée dans l'affaire du *Plateau continental de la mer Égée*³⁰⁹. Dans cette affaire, la Cour internationale de Justice a interprété le terme « statut territorial » comme s'appliquant également aux questions de délimitation du plateau continental³¹⁰. On peut noter, dans ce contexte, que les États parties à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer sont tenus de donner « la publicité voulue » aux cartes ou listes de coordonnées géographiques des limites extérieures de la zone économique exclusive (art. 75, par. 2) et des limites extérieures du plateau continental (art. 84, par. 2), et d'en déposer un exemplaire auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

143. L'hypothèse selon laquelle le point extrême d'une frontière terrestre convenue se retrouve situé en haute mer a été envisagée par la doctrine. Par exemple, Samuel Pyeatt Menefee pointe une situation dans laquelle « les frontières terrestres entre deux [États] [...] se retrouvent sous les eaux en raison de l'élévation du niveau de la mer. Celles-ci restent-elles inchangées, quoique submergées, ou l'assaut des océans rendrait-il nécessaire la conclusion d'un nouvel accord sur les frontières ? »

³⁰³ *Annuaire ... 1960*, document A/CN.4/130, p. 87, par. 52.

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 92, par. 68 à 70.

³⁰⁵ *Annuaire ... 1974*, vol. I (première partie), document A/9610/Rev.1, p. 174, par. 85, à la page 202, paragraphe 1 du commentaire du projet d'article 12.

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 204 et 205, paragraphe 10) du commentaire du projet d'article 12.

³⁰⁷ Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités (Vienne, 23 août 1978), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1946, n° 33356, p. 3.

³⁰⁸ *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)* (voir *supra* la note 273), p. 72, par. 123.

³⁰⁹ *Plateau continental de la mer Égée* (voir *supra* la note 281), p. 35 et 36, par. 85 : Qu'il s'agisse d'une frontière terrestre ou d'une limite de plateau continental, l'opération est essentiellement la même ; elle comporte le même élément inhérent de stabilité et de permanence et est soumise à la règle qui veut qu'un traité de limites ne soit pas affecté par un changement fondamental de circonstances.

³¹⁰ *Ibid.*, p. 36, par. 77.

[traduction non officielle]³¹¹ Se référant à l'article 15 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer³¹², il poursuit :

Le libellé initial suggère qu'il est difficile de conserver une ancienne frontière terrestre si les États concernés ne sont pas affectés de la même manière par l'élévation du niveau de la mer. D'un autre côté, on pourrait s'attendre à un argument fondé sur « les titres historiques ou d'autres circonstances particulières » de la part de tout État qui gagnerait à conserver les anciennes frontières terrestres. Autre argument en ce sens : la règle du changement de circonstances n'est généralement pas applicable aux questions de frontières et l'ancien accord territorial (terre ferme) s'appliquerait donc, constituant un « accord contraire entre eux »³¹³. [Traduction non officielle]

144. En effet, le paragraphe 2 de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités exclut explicitement que les traités sur les frontières puissent prendre fin en raison d'un changement de circonstances : « [u]n changement fondamental de circonstances ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin à un traité ou pour s'en retirer [...] s'il s'agit d'un traité établissant une frontière. » Le fait que le point extrême d'une frontière terrestre convenue finisse par se retrouver en haute mer ou même qu'un segment d'une frontière terrestre convenue soit submergé ne remet pas en cause la validité du traité établissant cette frontière terrestre. Autrement, la stabilité juridique de la frontière et de son régime s'en retrouverait affectés.

145. Dans l'affaire *Nicaragua c. Honduras*, le Nicaragua, notant la nature hautement instable de l'embouchure du fleuve Coco situé au point terminal de la frontière terrestre entre le Nicaragua et le Honduras, a affirmé qu'il serait « excessivement compliqué » de fixer des points de base et de les utiliser pour construire une ligne d'équidistance provisoire³¹⁴. Comme le note Sefrioui :

Dans ce cas, si le [d]elta se déplaçait vers l'intérieur des terres, cela conduirait en fait à ce que la ligne de base suive de plus près la forme générale de la côte. La [Cour internationale de Justice] a estimé que « ces points de base devant être très proches l'un de l'autre, la moindre variation ou erreur dans leur emplacement s'amplifierait de manière disproportionnée lors de ce tracé »³¹⁵. La frontière terrestre le long du fleuve Coco se termine par un delta convexe – le cap Gracias a Dios – créé par les sédiments charriés par le fleuve. Les parties à l'affaire ont convenu que les sédiments charriés par le fleuve Coco « conf[éraient] un morphodynamisme marqué à son delta, ainsi qu'au littoral au nord et au sud du cap »³¹⁶. La Cour a souligné que « l'accrétion continue du cap

³¹¹ Samuel Pyeatt Menefee, « “Half seas over” : then impact of sea-level rise on international law and policy », *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, vol. 9, No. 2 (1991), p. 175 à 218, à la page 210.

³¹² L'article 15 relatif à la « délimitation de la mer territoriale entre États dont les côtes sont adjacentes ou se font face » se lit comme suit : « Lorsque les côtes de deux États sont adjacentes ou se font face, ni l'un ni l'autre de ces États n'est en droit, sauf accord contraire entre eux, d'étendre sa mer territoriale au-delà de la ligne médiane dont tous les points sont équidistants des points les plus proches des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale de chacun des deux États. Cette disposition ne s'applique cependant pas dans le cas où, en raison de l'existence de titres historiques ou d'autres circonstances spéciales, il est nécessaire de délimiter autrement la mer territoriale des deux États. »

³¹³ Menefee, « “Half seas over ” » (voir *supra* la note 311), p. 210.

³¹⁴ *Différend territorial et maritime entre le Nicaragua et le Honduras dans la mer des Caraïbes (Nicaragua c. Honduras)*, (voir *supra* la note 229), p. 741, par. 273. Voir également Sefrioui, « Adapting to sea level rise » (voir *supra* la note 291), p. 17.

³¹⁵ *Différend territorial et maritime entre le Nicaragua et le Honduras dans la mer des Caraïbes (Nicaragua c. Honduras)*, (voir *supra* la note 229), p. 742, par. 277.

³¹⁶ *Ibid.*

risquerait de rendre arbitraire et déraisonnable dans un avenir proche toute ligne d'équidistance qui serait tracée aujourd'hui de cette façon »³¹⁷. Par conséquent, la Cour n'a pu déterminer aucun point de base pour le tracé de la ligne d'équidistance et a conclu que « lorsque [...] tous les points de base que la Cour pourrait déterminer sont par définition instables, la méthode de la bissectrice peut être considérée comme une approximation de celle de l'équidistance »³¹⁸.

La Cour a ainsi trouvé une solution juridique pratique pour surmonter l'instabilité de la ligne de base et des points de base.

146. Dans l'affaire de la *Délimitation maritime dans la mer des Caraïbes et l'océan Pacifique (Costa Rica c. Nicaragua)*³¹⁹, la Cour internationale de Justice a utilisé une ligne mobile de délimitation maritime, en allant plus loin encore que la solution trouvée dans l'affaire *Nicaragua c. Honduras* susmentionnée. Dans sa déclaration à la Sixième Commission en 2021, le Costa Rica fait référence à cet arrêt :

Le Costa Rica insiste sur la nécessité d'appliquer les principes de stabilité, de sécurité, de certitude et de prévisibilité [...] Le Costa Rica se félicite que [le Groupe d'étude] ait examiné un arrêt de la [Cour internationale de Justice] qui a servi à établir les frontières maritimes entre le Costa Rica et le Nicaragua, en utilisant une ligne de délimitation mobile dans un segment qui reliait la côte au point fixe du début de la frontière maritime. Comme le montre cette affaire, dans certaines situations où la géomorphologie côtière est variable, une solution telle que celle qui a été arrêtée par la Cour dans ce cas précis est idéale pour assurer sécurité et stabilité aux parties malgré les variations fréquentes du point terminal de la frontière terrestre³²⁰.

En effet, selon la Cour dans son arrêt :

La Cour fait observer que « le point de départ de la frontière terrestre étant actuellement placé à l'extrémité de la flèche littorale qui borde le fleuve San Juan à l'endroit où celui-ci se jette dans la mer des Caraïbes [...], la délimitation maritime partirait normalement de ce même point ». Cependant, la grande instabilité de la côte dans la zone de l'embouchure du San Juan, telle que relevée par les experts désignés par la Cour, ne permet pas d'identifier, sur la flèche littorale, un point fixe susceptible de servir de point de départ à la délimitation maritime. Il est préférable de retenir un point fixe en mer et de le relier au point de départ sur la côte par une ligne mobile. Compte tenu du fait que, dans la zone de l'embouchure du fleuve San Juan, la côte subit un phénomène prédominant de recul causé par l'érosion marine, la Cour juge approprié de placer un point fixe en mer à 2 milles marins de la côte sur la ligne médiane³²¹.

Il s'agit d'une solution concrète trouvée par la Cour pour surmonter la « grande instabilité de la côte », caractérisée par le « recul causé par l'érosion marine », et donc l'instabilité de la ligne de base et des points de base.

147. En conclusion, les constatations préliminaires suivantes peuvent se dégager :

³¹⁷ Ibid.

³¹⁸ Ibid., p. 746, par. 287. Voir également Sefrioui, « Adapting to sea level rise » (voir *supra* la note 291), p. 10 et 11.

³¹⁹ *Délimitation maritime dans la mer des Caraïbes et l'océan Pacifique (Costa Rica c. Nicaragua)* et *Frontière terrestre dans la partie septentrionale d'Isla Portillos (Costa Rica c. Nicaragua)*, (voir *supra* la note 290).

³²⁰ Déclaration présentée par le Costa Rica en 2021 (voir *supra* la note 121).

³²¹ *Délimitation maritime dans la mer des Caraïbes et l'océan Pacifique (Costa Rica c. Nicaragua)* et *Frontière terrestre dans la partie septentrionale d'Isla Portillos (Costa Rica c. Nicaragua)*, (voir *supra* la note 290), p. 173, par. 86.

a) dans la situation potentielle dans laquelle les zones de chevauchement délimitées par des accords bilatéraux dans les zones économiques exclusives de deux États dont les côtes se font face ne se chevauchent plus, « la survenance d'une situation rendant impossible l'exécution », conformément à l'article 61 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, ne peut être invoquée que si les droits des deux États rattachés aux zones de chevauchements s'interprètent comme un objet physique ayant disparu. Par ailleurs, le régime juridique peut être maintenu, puisque la délimitation est un acte juridique et, en tout état de cause, l'article 61 ne se déclenche pas automatiquement. Comme nous l'avons vu plus haut, la désuétude ou la caducité ne peuvent pas non plus être invoquées pour mettre fin au traité. On pourrait faire valoir qu'un traité de délimitation représente un « régime objectif », un « traité territorial », qui est opposable aux États tiers.

b) Le fait que le point extrême d'une frontière terrestre convenue finisse par se retrouver en haute mer ou même qu'un segment d'une frontière terrestre convenue soit submergé ne remet pas en cause la validité du traité établissant cette frontière terrestre. Autrement, la stabilité juridique de la frontière et de son régime s'en retrouverait affectée.

c) dans sa jurisprudence récente (*Nicaragua c. Honduras et Costa Rica c. Nicaragua*), la Cour internationale de Justice a trouvé des solutions juridiques concrètes et pratiques pour surmonter l'instabilité de la ligne de base et des points de base : on pourrait faire jouer l'interprétation qui prévaut en cas d'utilisation d'un point fixe en mer pour faire démarrer la frontière maritime à la solution d'une ligne de base fixe pour assurer la stabilité des zones maritimes mesurées à partir de celle-ci.

VI. Principe selon lequel « la terre domine la mer »

A. Développement du principe selon lequel « la terre domine la mer »

148. Le principe bien connu du droit international selon lequel « la terre domine la mer » est une formule célèbre de la jurisprudence de la Cour internationale de Justice dans les *Affaires du plateau continental de la mer du Nord* en 1969³²². La Cour a appliqué ce principe au plateau continental au motif que « la terre est la source juridique du pouvoir qu'un État peut exercer dans les prolongements maritimes », notamment dans le cas des étendues de terre submergées³²³. Elle a indiqué qu'il fallait prendre pour point de départ la côte pour déterminer les droits d'un État en mer³²⁴. Le principe selon lequel « la terre domine la mer » a depuis été appliqué dans un certain nombre d'affaires concernant la délimitation du plateau continental³²⁵, de la zone

³²² *Plateau continental de la mer du Nord*, arrêt, CIJ Recueil 1969, p. 3.

³²³ Ibid., p. 51, par. 96.

³²⁴ Ibid. Voir aussi *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn*, compétence et recevabilité, arrêt, CIJ Recueil 2001, p. 40, à la page 97, par. 185.

³²⁵ *Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine*, arrêt, C.I.J. Recueil 1984, p. 246, à la page 312, par. 157. *Plateau continental de la mer Égée* (voir supra la note 281), p. 36, par. 86 ; *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn* (voir supra la note 324), p. 97, par. 185 ; *Différend territorial et maritime entre le Nicaragua et le Honduras dans la mer des Caraïbes (Nicaragua c. Honduras)* (voir supra la note 229), p. 696 et 699, par. 113 et 126 ; *Délimitation maritime en mer Noire (Roumanie c. Ukraine)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2009, p. 61, à la page 89, par. 77 ; *Arbitrage concernant la délimitation de la frontière maritime du golfe du Bengale (Bangladesh c. Inde)* (voir supra la note 282), p. 172, par. 279 ; *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)* (voir supra la note 236), p. 61, par. 73 ; *Différend relatif à la délimitation de la frontière maritime entre le Bangladesh et le Myanmar dans le golfe du Bengale (Bangladesh/Myanmar)*, arrêt, TIDM Recueil 2012, p. 4, à la page 56, par. 185.

économique exclusive et des îles³²⁶. La notion remonte à l'arbitrage de 1909 dans l'affaire *Grisbådarna*, dans lequel le tribunal arbitral s'est référé aux principes fondamentaux du droit des gens, « tant ancien que moderne », selon lesquels « le territoire maritime est une dépendance nécessaire d'un territoire terrestre »³²⁷. La notion a ensuite été mise en évidence dans l'*Affaire des pêcheries (Royaume-Uni c. Norvège)*, dans laquelle la Cour a pris en considération « l'étroite dépendance de la mer territoriale à l'égard du domaine terrestre. C'est la terre qui confère à l'État riverain un droit sur les eaux qui baignent ses côtes »³²⁸. Il convient de remarquer que le principe selon lequel « la terre domine la mer », bien qu'il soit largement accepté et appliqué par la Cour et les tribunaux, n'a pas été codifié. Ce principe n'est mentionné ni dans les quatre conventions de Genève de 1958³²⁹ ni dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982.

149. Si la terre est la source des droits en mer, la Cour internationale de Justice a précisé que ce n'est pas la masse terrestre elle-même qui constitue le fondement du titre sur le plateau continental : « Le lien juridique entre la souveraineté territoriale de l'État et ses droits sur certains espaces maritimes adjacents s'établit à travers ses côtes. La notion d'adjacence en fonction de la distance repose entièrement sur celle de littoral et non sur celle de la masse terrestre.³³⁰ » La Cour a réitéré cette notion dans l'affaire entre *Qatar et Bahreïn*, rappelant que « [d]ans des affaires antérieures, la Cour a dit clairement que les droits sur la mer dérivent de la souveraineté de l'État côtier sur la terre, principe qui peut être résumé comme suit : “la terre domine la mer” »³³¹. En 2009, dans l'affaire de la *Délimitation maritime en mer Noire*, la Cour a déclaré ce qui suit : « Le titre d'un État sur le plateau continental et la zone économique exclusive est fondé sur le principe selon lequel la terre domine la mer du fait de la projection des côtes ou des façades côtières »³³².

B. Principe du prolongement naturel

150. Il est à noter, concernant le plateau continental, que le principe du « prolongement naturel » est également apparu parallèlement au principe « la terre domine la mer », comme l'a souligné la Cour internationale de Justice dans les *Affaires du plateau continental de la mer du Nord* : « les droits de l'État riverain concernant la zone du plateau continental qui constitue un prolongement naturel de son territoire sous la mer existent *ipso facto* et *ab initio* en vertu de la souveraineté de l'État sur ce territoire et par une extension de cette souveraineté sous la forme de

³²⁶ *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn* (voir *supra* la note 324), p. 97, par. 185.

³²⁷ *Affaire des Grisbådarna (Norvège c. Suède)*, sentence du 23 octobre 1909, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XI, p. 155 à 162, à la page 159. Voir aussi Bing Bing Jia, « The principle of the domination of the land over the sea: a historical perspective on the adaptability of the law of the sea to new challenges », *German Yearbook of International Law*, vol. 57, 2014, p. 63 à 94, à la page 69.

³²⁸ *Affaire des pêcheries, arrêt du 18 décembre 1951* : C.I.J. Recueil 1951, p. 116, à la page 133.

³²⁹ Convention sur la haute mer (Genève, 29 avril 1958), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 450, n° 6465, p. 11 ; Convention sur le plateau continental (Genève, 29 avril 1958), *ibid.*, vol. 499, n° 7302, p. 311 ; Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë (Genève, 29 avril 1958), *ibid.*, vol. 516, n° 7477, p. 205 ; Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer (Genève, 29 avril 1958), *ibid.*, vol. 559, n° 8164, p. 285.

³³⁰ *Plateau continental (Jamahiriya arabe libyenne/Malte)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1985, p. 13, à la page 41, par. 49.

³³¹ *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn* (voir *supra* la note 324), p. 97, par. 185. Voir aussi *Plateau continental de la mer Égée* (voir *supra* la note 281), p. 36, par. 86.

³³² *Délimitation maritime en mer Noire (Roumanie c. Ukraine)* (voir *supra* la note 325), p. 89, par. 77.

l'exercice de droits souverains aux fins de l'exploration du lit de la mer et de l'exploitation de ses ressources naturelles »³³³.

151. Contrairement au principe selon lequel « la terre domine la mer », le principe du prolongement naturel a été codifié au paragraphe 1 de l'article 76 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Toutefois, les juridictions tendent à délaïsser l'application du principe du prolongement naturel dans la délimitation des droits respectifs des États côtiers sur le plateau continental, malgré sa large acceptation par les États, au profit du critère de la distance. Dans l'affaire du *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)*, les deux parties avaient affirmé que le principe du prolongement naturel devait être appliqué à la délimitation de leurs plateaux continentaux respectifs. Comme l'a fait remarquer la Cour internationale de Justice, « [p]our l'une et l'autre le concept déterminant est celui du prolongement naturel de la terre sous la mer. Là où les Parties cessent d'être du même avis, c'est [...] sur le sens de l'expression "prolongement naturel" »³³⁴. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer n'avait pas encore été adoptée au moment de l'arrêt et aucun État n'était partie à la Convention sur le plateau continental de 1958, ce qui signifie que la Cour devait appliquer les règles et les principes du droit international. La Cour a décidé de ne pas appliquer le principe bien accepté du prolongement naturel, étant donné que la Jamahiriya arabe libyenne et la Tunisie tiraient leur titre sur le plateau continental d'un prolongement naturel commun aux deux territoires, bien que les parties aient présenté des informations géologiques contraires. Au contraire, la Cour a estimé que « la définition des étendues de plateau relevant de chacun des deux États d[evai]t être régie par d'autres critères de droit international que ceux qu'on pourrait tirer des caractéristiques physiques »³³⁵. Alors qu'elle avait reconnu en 1969 que le prolongement naturel était une notion de droit international coutumier³³⁶, la Cour s'est appuyée sur les principes d'équité : « les deux considérations – le respect des principes équitables et l'identification du prolongement naturel – ne sont pas sur le même plan »³³⁷. La Cour a en fait changé de méthode, non plus en s'appuyant sur la géomorphologie, mais en optant pour le critère de la distance en vertu des articles 76 et 83 de ce qui était alors le projet de Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, dont la teneur reflétait les « nouvelles tendances acceptées »³³⁸.

152. Dans l'affaire *Jamahiriya arabe libyenne/Malte*, la Cour internationale de Justice, se référant à la décision susmentionnée dans l'affaire *Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne*, a abandonné l'application du principe du prolongement naturel en faveur du critère de la distance, en prenant en compte comme circonstance pertinente le lien étroit entre les droits de l'État côtier sur le plateau continental et la zone économique exclusive³³⁹. Quelques années plus tard, le Tribunal international du droit

³³³ *Plateau continental de la mer Égée* (voir *supra* la note 322), p. 22, par.19. *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)* (voir *supra* la note 236). Les deux parties ont invoqué cette notion dans les termes suivants (ibid., p. 29 et 30) : « La notion du plateau continental comme prolongement naturel du territoire terrestre dans et sous la mer est le fondement de la notion juridique du plateau continental et un État a droit *ipso facto* et *ab initio* au plateau continental qui est le prolongement naturel de son territoire terrestre dans et sous la mer. »

³³⁴ *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)* (voir *supra* la note 236), p. 44, par. 38.

³³⁵ Ibid., p. 58, par. 67.

³³⁶ Ibid., p. 46, par. 43.

³³⁷ Ibid., p. 47, par. 44.

³³⁸ Ibid., p. 48 et 49, par. 47 et 48.

³³⁹ *Plateau continental (Jamahiriya arabe libyenne/Malte)* (voir *supra* la note 330), p. 33, par. 33, et p. 46 et 47, par. 61 et 62. Voir aussi *Différend territorial et maritime (Nicaragua c. Colombie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2012, p. 624 ; *Différend relatif à la délimitation de la frontière maritime dans le golfe du Bengale (Bangladesh/Myanmar)* (voir *supra* la note 325), p. 114, par. 437. Dans l'affaire ultérieure contre l'Inde, devant la Cour permanente d'arbitrage, le Bangladesh a retiré son argument en faveur de l'application du prolongement naturel comme critère pour l'extension du

de la mer a rejeté l'argument du Bangladesh visant à appliquer le prolongement naturel comme critère principal pour établir le droit au plateau continental au-delà des 200 milles marins : « [l]e Tribunal [...] ne saurait accepter que le prolongement naturel [...] constitue un critère distinct et indépendant qu'un État côtier doit remplir pour avoir droit à un plateau continental au-delà de 200 milles marins »³⁴⁰. Bing Jia a observé que « [l]e régime actuel du plateau continental semble opérer indépendamment du principe [selon lequel "la terre domine la mer"] », la pratique dans ce domaine s'étant « affranchi de l'élément de prolongement naturel »³⁴¹. [Traduction non officielle].

153. Il s'agit d'exemples où, pour des raisons de pragmatisme et d'équité, la Cour internationale de Justice n'a pas appliqué des principes bien établis et reconnus, largement acceptés par les États ou codifiés, comme le principe du prolongement naturel. On pourrait envisager une telle approche concernant l'application du principe selon lequel « la terre domine la mer » en relation avec l'élévation du niveau de la mer et des solutions telles que la préservation des lignes de base ou des limites extérieures. Le principe selon lequel « la terre domine la mer » est une création du juge et n'a pas été codifié. Soons a rejeté les opinions de la doctrine qui considèrent ce principe comme un obstacle possible à la préservation des zones maritimes existantes, en déclarant qu'il ne trouve pas ces arguments convaincants :

Je pense que ces auteurs confondent la signification d'une maxime juridique avec les règles juridiques sous-jacentes elles-mêmes. Ils semblent soutenir que l'on ne peut pas changer la loi, parce que c'est la loi. La maxime « la terre domine la mer » est un résumé de ce que certaines règles de droit positives (sur les lignes de base et peut-être sur l'étendue des espaces maritimes) prévoient actuellement. Mais les circonstances peuvent changer, tout comme la loi ; le droit s'adapte par nature aux exigences des changements sociétaux. Ainsi, si les règles relatives aux lignes de base changent, la maxime sera peut-être formulée différemment à l'avenir, mais je ne suis même pas sûr que cela soit vraiment nécessaire³⁴². [Traduction non officielle]

De même, tout en reconnaissant que le principe selon lequel « la terre domine la mer » sert de fondement pour les droits maritimes, Nguyen est d'avis que ce principe « n'est pas contraire au maintien des lignes de base et des limites maritimes »³⁴³.

C. Exception de « permanence » et plateau continental

154. Le caractère définitif et permanent des limites du plateau continental défini aux paragraphes 8 et 9 de l'article 76 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer est un exemple de cas où le principe selon lequel « la terre domine la mer » ne s'applique pas. Il s'agit d'une application souple de ce principe. Le plateau continental est mesuré à partir des lignes de base à partir desquelles est mesurée la

plateau continental au-delà de 200 milles nautiques. *Arbitrage concernant la délimitation de la frontière maritime du golfe du Bengale (Bangladesh c. Inde)* (voir *supra* la note 282), p. 131, par. 439.

³⁴⁰ *Différend relatif à la délimitation de la frontière maritime dans le golfe du Bengale (Bangladesh/Myanmar)* (voir *supra* la note 325), p. 113, par. 435.

³⁴¹ Bing Bing Jia, « The principle of the domination of the land over the sea » (voir *supra* la note 327), p. 76.

³⁴² Alfred Soons, « Remarks by Alfred Soons » (dans Patricia Galvão Teles, Nilüfer Oral *et al.*, propos sur « Addressing the law of the sea challenges of sea-level rise »), *American Society of International Law Proceedings*, vol. 114 (2020), p. 389 à 392, à la page 392.

³⁴³ Nguyen Hong Thao, « Sea-level rise and the law of the sea in the Western Pacific region », *13 Journal of East Asia and International Law*, vol. 13, n° 1 (mai 2020), p. 121 à 142, à la page 139.

largeur de la mer territoriale, à l'instar des autres zones maritimes. Si la ligne de base recule vers l'intérieur des terres, les limites du plateau continental devraient donc être affectées. Or, si les conditions requises sont remplies, comme le prévoit l'article 76, un recul de la ligne de base vers l'intérieur des terres n'aurait pas d'incidence sur les limites du plateau continental, qui restent fixes ou permanentes. Cela montre bien que le principe selon lequel « la terre domine la mer » n'est pas absolu et que, dans certaines circonstances, il n'est pas toujours appliqué. En effet, une présomption sous-jacente de permanence des zones maritimes en général peut être déduite de l'observation émise par la Cour internationale de Justice en l'affaire *Jan Mayen* selon laquelle « l'attribution d'espaces maritimes à un territoire étatique qui, par nature, a vocation à être permanente, constitue une opération basée sur le droit et fondée sur le seul caractère côtier dudit territoire »³⁴⁴.

D. Constatations préliminaires

155. En conclusion, les constatations préliminaires suivantes peuvent se dégager :

a) le principe selon lequel « la terre domine la mer » est une construction jurisprudentielle qui a été développée en relation avec le plateau continental et l'extension des droits souverains de l'État côtier. Comme l'a déclaré la Cour internationale de Justice, « la terre est la source juridique du pouvoir qu'un État peut exercer dans les prolongements maritimes »³⁴⁵. Il s'agit d'une règle de droit international coutumier, qui n'a été codifiée ni dans les conventions de Genève de 1958, ni dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Les droits maritimes ne découlent pas de la masse terrestre en tant que telle, mais de la souveraineté exercée par l'État sur le littoral. La détermination de l'étendue des frontières maritimes n'est pas une équation mathématique basée sur la superficie du territoire terrestre. La Cour a déclaré qu'il était primordial d'appliquer des principes équitables et a, dès lors, rompu avec l'application du principe du prolongement naturel. La préservation des frontières maritimes existantes et des droits face à l'élévation du niveau de la mer pourrait être considérée comme un principe équitable et pourrait constituer une exception au principe selon lequel « la terre domine la mer » ;

b) Bien que le principe selon lequel « la terre domine la mer » ait été largement accepté et appliqué par les cours et tribunaux, ainsi que par les États, il ne s'agit pas d'une règle absolue, et ce pour deux raisons :

i) premièrement, le principe du prolongement naturel du plateau continental, qui s'est développé parallèlement au principe selon lequel « la terre domine la mer », est un exemple d'exception aux principes existants du droit international, faite pour des raisons pragmatiques et afin de parvenir à une solution équitable. Une approche analogue pourrait être appliquée à l'élévation du niveau de la mer et à la préservation des lignes de base existantes. Une application rigide du principe selon lequel « la terre domine la mer » n'apporterait pas de solution à la situation inique dans laquelle se trouvent de nombreux États déchés de leurs droits maritimes existants en raison de l'élévation du niveau de la mer. Ce principe doit plutôt s'apprécier au regard du principe d'équité, entre autres principes, tels que la stabilité des frontières, qui est également une règle reconnue du droit coutumier. Cela reviendrait à suivre une approche analogue à celle de la Cour lorsqu'elle avait remplacé la règle codifiée et coutumière du

³⁴⁴ *Délimitation maritime dans la région située entre le Groenland et Jan Mayen, arrêt, C.I.J. Recueil 1993*, p. 38, à la page 74, par. 80.

³⁴⁵ *Plateau continental de la mer du Nord* (voir *supra* la note 322), p. 51, par. 96.

prolongement naturel par la tendance émergente du critère de la distance énoncé dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ;

ii) deuxièmement, si les conditions nécessaires prévues par la Convention sont réunies, le caractère permanent des limites extérieures du plateau continental implique qu'elles resteraient fixes en cas de recul de la ligne de base vers l'intérieur des terres. Il s'agit d'un exemple où le principe « la terre domine la mer » ne s'applique pas, ce qui signifie qu'il n'est pas absolu. En d'autres termes, le gel des lignes de base et des limites extérieures des autres zones maritimes n'est pas incompatible avec le principe selon lequel « la terre domine la mer ». Il existe des exemples en droit international qui viennent étayer l'interprétation souple du principe selon lequel « la terre domine la mer » qui permettrait de préserver les lignes de base ou les limites extérieures des zones maritimes.

VII. Eaux, titres et droits historiques

A. Développement du principe des eaux, des titres et des droits historiques

156. La notion d'eaux et de droits historiques trouve son origine dans le développement de la notion de baies et de golfes historiques³⁴⁶. La question des baies historiques a été examinée dès le début de la Conférence pour la codification du droit international en 1930. Dans le projet d'articles de la Commission relatifs au droit de la mer, il est brièvement fait référence dans le commentaire du projet d'article 7 à la question de l'exclusion des baies historiques³⁴⁷. À la demande de l'Assemblée générale, le Secrétariat a établi en 1962 une étude sur le régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques³⁴⁸. À sa quatorzième session, également en 1962, la Commission a décidé d'inscrire à son programme de travail le sujet du régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques, comme suite à une demande de l'Assemblée générale³⁴⁹. Toutefois, la Commission a finalement décidé de ne pas inscrire le sujet à son programme de travail actif³⁵⁰.

157. La Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë de 1958 et la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 ne font que peu référence aux eaux historiques ou aux titres historiques. Aucune des deux conventions ne donne

³⁴⁶ La question de l'invocation éventuelle des eaux historiques et du titre historique a été soulevée par un membre du Groupe d'étude sur l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international lors d'une réunion tenue pendant la soixante-douzième session de la Commission, en 2021. Le membre a déclaré qu'en tenant compte des espaces maritimes spécifiques des États touchés par l'élévation du niveau de la mer et de leur lien respectif avec ces espaces, des titres historiques pourraient potentiellement être établis, et qu'en tout état de cause, il était justifié d'examiner plus avant les titres historiques en vue de préserver les droits maritimes face à l'élévation du niveau de la mer. La genèse du principe des eaux et du titre historiques est détaillée dans l'étude établie par le Secrétariat en 1962 sur le régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques (*Annuaire ... 1962*, vol. II, document A/CN.4/143, p. 1).

³⁴⁷ *Annuaire ... 1956*, vol. II, document A/3159, p. 269 ;

³⁴⁸ *Annuaire ... 1962*, vol. II, document A/CN.4/143, p. 1. Voir les *documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Genève, 24 février-27 avril 1958*, vol. II, *séances plénières*, document A/CONF.13/L.56, résolution VII, p. 145. L'Inde et le Panama avaient proposé que soit rédigée une étude sur le régime des baies et des eaux historiques. Voir aussi Myron H. Nordquist et al, dir. publ., *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, vol. II (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993), p. 118, para. 10.5 e).

³⁴⁹ Voir *Annuaire ... 1967*, vol. II, document A/CN.4/L.119, p. 341, par. 14 ; résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale en date du 18 décembre 1961.

³⁵⁰ *Annuaire ... 1977*, vol. II, p. 129, par. 109.

de définition des eaux historiques ou des titres historiques. En outre, aucune référence expresse n'est faite aux droits historiques. En résumé, la codification du régime des eaux historiques et des titres historiques est limitée. La Cour internationale de Justice a relevé l'absence de définition ou de régime pour les eaux historiques ou les titres historiques dans l'affaire du *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)*³⁵¹, puis dans l'affaire du *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime (El Salvador/Honduras : Nicaragua (intervenant))*, notant que la question restait régie par les règles générales du droit international³⁵².

158. L'étude rédigée par le Secrétariat reste la référence la plus complète à l'usage des cours et des tribunaux³⁵³. Selon l'étude, le terme « droits historiques » s'entend au-delà des « baies historiques » :

Les droits historiques peuvent être invoqués non seulement pour les baies, mais aussi pour les zones maritimes qui n'ont pas le caractère de baies, telles que les eaux archipélagiques et les étendues d'eau comprises entre un archipel et le continent voisin ; des droits historiques sont également revendiqués pour les détroits, les estuaires et d'autres étendues d'eau similaires. Pour couvrir ces espaces, on parle de plus en plus d'« eaux historiques » et non pas de « baies historiques »³⁵⁴.

159. Le Secrétariat a mis en évidence trois facteurs à prendre en considération pour déterminer si un État a acquis un titre historique sur un espace maritime :

Tout d'abord, l'État doit exercer une autorité sur cet espace afin d'acquérir un titre historique sur celui-ci. Deuxièmement, cette autorité doit avoir été exercée de façon continue pendant un laps de temps considérable ; en fait, elle doit avoir acquis la valeur d'un usage. Le troisième élément, qui est la position des autres États à l'égard de cet exercice d'autorité, prête davantage à controverse. Certains auteurs estiment que l'assentiment des autres États est nécessaire pour la formation d'un titre historique ; d'autres pensent que l'absence d'opposition de la part de ces États suffit³⁵⁵.

B. Jurisprudence et application du principe des eaux, des titres et des droits historiques

160. Les eaux, les titres et les droits historiques ont été abordés dans plusieurs affaires internationales liées à la délimitation maritime. Dans l'arbitrage sur les *Pêcheries des côtes septentrionales de l'Atlantique* de 1910 entre le Royaume-Uni et les États-Unis, le tribunal de la Cour permanente d'arbitrage a reconnu l'existence de « baies historiques, bien qu'il ait rejeté la requête des États-Unis dans cette affaire³⁵⁶.

³⁵¹ *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)* (voir *supra* la note 236), p. 73 et 74, par. 100.

³⁵² *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime (El Salvador/Honduras : Nicaragua (intervenant))*, (voir *supra* la note 220), p. 588 et 589, par. 384.

³⁵³ *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Genève, 24 février-27 avril 1958*, vol. I, *Preparatory Documents*, document A/CONF.13/1 (en anglais uniquement).

³⁵⁴ *Annuaire ... 1962*, vol. II, document A/CN.4/143, p. 5, par. 29 (citant les *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Genève, 24 février-27 avril 1958*, vol. I, *Preparatory Documents*, document A/CONF.13/1 (en anglais uniquement), p. 2, par. 8).

³⁵⁵ *Annuaire ... 1962*, vol. II, document A/CN.4/143, p. 15, par. 80. Pour une explication complète des trois éléments constitutifs du titre historique, voir *ibid.* p. 15 à 23, par. 80 à 132.

³⁵⁶ *Affaire des pêcheries des côtes septentrionales de l'Atlantique (Grande-Bretagne/États-Unis d'Amérique)*, *sentence du 7 septembre 1910, affaire n° 1909-01*, Cour permanente d'arbitrage, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XI, p. 167 (voir aussi <https://pca-cpa.org/en/cases/74>).

En 1917, la Cour centraméricaine de justice a déclaré que le golfe de Fonseca était une baie historique³⁵⁷. Dans l'*Affaire des pêcheries de 1951 (Royaume-Uni contre Norvège)*, la Cour internationale de Justice a défini les « eaux historiques » comme des « eaux que l'on traite comme des eaux intérieures, alors qu'en l'absence d'un titre historique elles n'auraient pas ce caractère »³⁵⁸. Dans le *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime (El Salvador/Honduras : Nicaragua intervenant)*, la Chambre a rappelé cette définition en ce qui concerne le golfe de Fonseca, en notant que les « eaux historiques » étaient généralement entendues comme des « eaux que l'on traite comme des eaux intérieures, alors qu'en l'absence d'un titre historique elles n'auraient pas ce caractère »³⁵⁹. Sur la base de l'arrêt de 1917 de la Cour centraméricaine de justice, la Chambre a déterminé ce qui suit :

[L]es eaux du golfe, hormis les ceintures maritimes de 3 milles, sont des eaux historiques et sont soumises à la souveraineté conjointe des trois États riverains. [...] Les motifs de cette conclusion, indépendamment des motifs de l'arrêt rendu en 1917 par la Cour centraméricaine de justice et de l'effet dudit arrêt, sont les suivants : quant au caractère historique des eaux du golfe, les prétentions correspondantes des trois États riverains et l'absence de protestation de la part d'autres États. Quant à la nature des droits qui existent dans les eaux du golfe, ces eaux étaient les eaux d'une baie dont un seul État était riverain pendant la plus grande partie de leur histoire connue³⁶⁰.

161. Dans l'affaire du *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)*, la Cour internationale de Justice a reconnu que « les titres historiques d[é]vaie[n]t être respectés et préservés, ainsi qu'ils l'ont toujours été en vertu d'un long usage »³⁶¹. Cependant, la Cour n'a pas reconnu comme droits historiques les activités qui ne conduisent pas à « la reconnaissance d'un droit quasi territorial exclusif »³⁶². Dans l'arbitrage *Érythrée/Yémen*, l'Érythrée et le Yémen ont demandé au tribunal arbitral de trancher les questions de souveraineté territoriale sur les îles contestées de la mer Rouge conformément aux principes, règles et pratiques du droit international applicable, y compris les titres historiques. Le tribunal arbitral a conclu qu'« en fin de compte, aucune des parties n'a[vait] été en mesure de convaincre le Tribunal qu'il existait bien sur le plan juridique un titre historique, ou des titres historiques, établis de longue date, à caractère continu et définitif, sur ces îles, îlots et rochers particuliers, qui auraient donné au Tribunal une base suffisante pour trancher » [traduction non officielle]³⁶³.

162. Dans un certain nombre d'affaires, les droits historiques ont également été considérés comme une circonstance pertinente ou un critère équitable. Dans l'affaire du *Golfe du Maine*, la Chambre de la Cour internationale de Justice a estimé que

³⁵⁷ Cour centraméricaine de justice, *El Salvador c. Nicaragua*, arrêt du 9 mars 1917, *American Journal of International Law*, vol. 11, n° 3 (juillet 1917), p. 674 à 730.

³⁵⁸ *Affaire des pêcheries* (voir *supra* la note 328), p. 130. Voir également l'opinion dissidente de Sir Arnold McNair, *ibid.* p. 158 à 185, à la page 184 ; l'opinion dissidente du juge J. E. Read, *ibid.* p. 186 à 206, p. 194 et 195 ; Clive R. Symmons, *Historic Waters in the Law of the Sea: A Modern Re-Appraisal* (Leiden et Boston, Martinus Nijhoff, 2008).

³⁵⁹ *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime (El Salvador/Honduras : Nicaragua intervenant)*, (voir *supra* la note 220), p. 588, par. 384.

³⁶⁰ *Ibid.*, p. 601, par. 404 et 405.

³⁶¹ *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)* (voir *supra* la note 236), p. 73 et 74, par. 100. *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime (El Salvador/Honduras : Nicaragua intervenant)*, (voir *supra* la note 220), p. 588 et 589, par. 384.

³⁶² *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn* (voir *supra* la note 324), p. 112, par. 236. Bahreïn avait revendiqué ses activités de pêche à l'huître perlière et au poisson comme des droits historiques.

³⁶³ *Souveraineté territoriale et portée du différend (Érythrée et Yémen)*, sentence du 9 octobre 1998, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XXII, p. 209 à 332, à la page 311, par. 449.

l'ampleur des activités de pêche historiques ne constituait pas une circonstance pertinente ou un critère équitable à appliquer à la détermination du tracé du troisième segment de la ligne de délimitation³⁶⁴. De même, en l'affaire *Barbade/Trinité-et-Tobago*, le tribunal arbitral n'a pas accepté que la revendication de la Barbade concernant des activités de pêche historiques dans les eaux au large de Trinité-et-Tobago justifie l'ajustement de la frontière maritime, avec la mise en garde suivante : « Cela ne signifie toutefois pas que l'argument fondé sur les activités de pêche est sans fondement factuel ou sans conséquences juridiques » [traduction non officielle]³⁶⁵.

163. Plus récemment, le tribunal arbitral a noté ce qui suit en l'affaire de la *Mer de Chine méridionale* :

L'expression « droits historiques » est de nature générale et peut s'entendre de tout droit qu'un État possède et qui, en l'absence de circonstances historiques particulières, ne découlerait normalement pas des règles générales du droit international. Les droits historiques peuvent inclure la souveraineté, mais aussi des droits plus limités, tels que les droits de pêche ou les droits d'accès, qui sont loin de constituer une revendication de souveraineté³⁶⁶. [Traduction non officielle]

Citant l'étude établie par le Secrétariat de 1962, le tribunal arbitral a observé ce qui suit :

Le processus de formation des droits historiques en droit international [...] exige l'exercice continu du droit invoqué par l'État qui le revendique et l'acquiescement des autres États concernés. Bien que l'étude [du Secrétariat] traite de la formation des droits à la souveraineté sur les eaux historiques, [...] les eaux historiques ne sont qu'une forme de droit historique et le processus est le même pour les revendications de droits n'ayant pas trait à la souveraineté [Traduction non officielle]³⁶⁷.

164. Dans l'affaire de la *Mer de Chine méridionale*, le tribunal a également estimé que les dispositions relatives aux espaces maritimes définis par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer primaient les droits historiques qui entraient en contradiction avec ces dernières³⁶⁸, et qu'après l'entrée en vigueur de la Convention la formation de droits historiques se fonderait toujours sur les trois mêmes éléments constitutifs. Un certain nombre de juristes ont écrit sur la question des droits historiques dans l'affaire de la *Mer de Chine méridionale* et sur la décision du tribunal³⁶⁹.

³⁶⁴ *Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine* (voir *supra* la note 325), p. 342, par. 237.

³⁶⁵ *Arbitrage entre la Barbade et la République de Trinité-et-Tobago*, affaire n° 2004-02, Cour permanente d'arbitrage, sentence, 11 avril 2006, p. 84, par. 272. À consulter à l'adresse suivante : <https://pca-cpa.org/en/cases/104> (en anglais uniquement). Toutefois, le tribunal arbitral a estimé qu'il n'était pas compétent pour rendre une sentence établissant un droit d'accès des pêcheurs barbadiens à la pêche à la ligne dans la zone économique exclusive de Trinité-et-Tobago, en vertu du paragraphe 3 a) de l'article 297 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ibid., p. 87, par. 283).

³⁶⁶ *Arbitrage relatif à la mer de Chine méridionale entre la République des Philippines et la République populaire de Chine*, affaire n° 2013-19, Cour permanente d'arbitrage, sentence du 12 juillet 2016, p. 96, par. 225. À consulter à l'adresse suivante : <https://pca-cpa.org/en/cases/7> (en anglais uniquement).

³⁶⁷ Ibid., p. 113, par. 265.

³⁶⁸ Ibid., p. 103, par. 246.

³⁶⁹ Robert Beckman, « UNCLOS Part XV and the South China Sea », dans *The South China Sea Disputes and Law of the Sea*, S. Jayakumar, Tommy Koh et Robert Beckman, dir. publ.

C. Pratique des États

165. En ce qui concerne la pratique des États en matière de revendications de droits historiques et d'eaux historiques, Zou et la Société chinoise de droit international citent les éléments suivants : un accord entre l'Inde et Sri Lanka sur la frontière des eaux historiques entre les deux pays, du 26 juin 1974³⁷⁰ ; la loi de 1976 sur les eaux territoriales et les espaces maritimes du Pakistan³⁷¹ ; la loi de 1976 sur les espaces maritimes de Sri Lanka, portant déclaration de la mer territoriale et d'autres zones maritimes sri-lankaises et relative à toutes les autres questions qui s'y rattachent directement ou indirectement³⁷² ; une proclamation présidentielle du 15 janvier 1977, de Sri Lanka, affirmant que « les eaux historiques de la baie de Palk et du détroit de Palk font partie des eaux intérieures de Sri Lanka », et que « les eaux historiques du golfe de Mannar font partie de la mer territoriale de Sri Lanka »³⁷³ ; la loi sur les limites extérieures de l'ancienne Union des républiques socialistes soviétiques, entrée en vigueur le 1^{er} mars 1983, qui prévoit que les eaux des baies, bras de mer, criques et estuaires, de la mer et des détroits, appartenant historiquement à l'Union, font partie des eaux intérieures de l'Union³⁷⁴ et la loi de 1996 sur les océans du Canada³⁷⁵.

D. Application à l'élévation du niveau de la mer

166. Un certain nombre de juristes se sont penchés sur l'application potentielle des droits historiques et des eaux historiques dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer³⁷⁶. Par exemple, Caron a suggéré que les droits historiques pourraient être un

(Cheltenham, Edward Elgar, 2014), p. 229 à 264, aux pages 260 et 261 ; Stefan Talmon, « The South China Sea arbitration: is there a case to answer? », dans *The South China Sea Arbitration: A Chinese Perspective*, Stefan Talmon et Bing Bing Jia, dir. publ. (Oxford, Hart Publishing, 2014), p. 15 à 79, à la page 51 ; Keyuan Zou, « Historic rights in the South China Sea » dans *UN Convention on the Law of the Sea and the South China Sea*, Shicun Wu, Mark Valencia et Nong Hong, dir. publ. (Londres, Routledge, 2015), p. 239 à 250 ; Clive R. Symmons, « Historic waters and historic rights in the South China Sea : a critical appraisal » dans *ibid.*, p. 191 à 238, aux pages 195 et 196 (voir aussi Clive R. Symmons, « First reactions to the Philippines v China arbitration award concerning the supposed historic claims of China in the South China Sea », *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy*, vol. 1, 2016, p. 260 à 267) ; Sreenivasa Rao Pemmaraju, « The South China Sea arbitration (*The Philippines v. China*): assessment of the award on jurisdiction and admissibility », *Chinese Journal of International Law*, vol. 14, n° 2 (juin 2016), p. 265 à 307, aux pages 293 et 294, par. 54 ; Sophia Kopela, « Historic titles and historic rights in the law of the sea in the light of the South China Sea arbitration », *Ocean Development and International Law*, vol. 48, n° 2 (2017), p. 188 à 207 ; Yoshifumi Tanaka, « Reflections on historic rights in the South China Sea arbitration (merits) », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 32, 2017, p. 458 à 483, aux pages 474 à 475 ; Andrea Gioia, « Historic titles », dans Wulfrum, dir. publ. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (voir *supra* la note 219), par. 21 ; Chinese Society of International Law, « The South China Sea arbitration awards: a critical study », *Chinese Journal of International Law*, vol. 17, n° 2 (juin 2018), p. 207 à 748 ; et Clive R. Symmons, *Historic Waters and Historic Rights in the Law of the Sea: A Modern Reappraisal*, 2^e éd. (Leiden, Brill Nijhoff, 2019), p. 1 à 3.

³⁷⁰ Zou, « Historic rights in the South China Sea » (voir *supra* la note 369), p. 242.

³⁷¹ Chinese Society of International Law, « The South China Sea arbitration awards : a critical study » (voir *supra* la note 369), p. 443, par. 488.

³⁷² Zou, « Historic rights in the South China Sea » (voir *supra* la note 369), p. 242.

³⁷³ Chinese Society of International Law, « The South China Sea arbitration awards » (voir *supra* la note 369), p. 443 et 444, par. 488.

³⁷⁴ Zou, « Historic rights in the South China Sea » (voir *supra* la note 369), p. 242.

³⁷⁵ Chinese Society of International Law, « The South China Sea arbitration awards » (voir *supra* la note 369), p. 443 et 444, par. 488.

³⁷⁶ David D. Caron, « When law makes climate change worse: rethinking the law of baselines in light of a rising sea level », *Ecology Law Quarterly*, vol. 17, n° 4, 1990, p. 621 à 653, aux pages 650 et 651 ; Frances Anggadi, « Establishment, notification, and maintenance: the package of State

moyen pour les États de geler leurs frontières maritimes. Cependant, il reconnaît également qu'il est plus facile de contester la revendication de droits historiques que la localisation d'une ligne de base³⁷⁷. Soons examine la revendication de droits historiques comme moyen de préserver les droits maritimes :

Un État côtier pourrait maintenir les limites extérieures de sa mer territoriale et de sa [zone économique exclusive] à l'endroit où elles se trouvaient avant une élévation sensible du niveau de la mer. En conséquence, la largeur de sa mer territoriale deviendrait progressivement supérieure à 12 [milles nautiques] (ou une enclave de mer territoriale existerait là où une ancienne île aurait disparu), et la limite extérieure de sa [zone économique exclusive] se situerait à plus de 200 [milles nautiques] de la ligne de base (ou, dans le cas extrême d'une île submergée, la [zone économique exclusive] pourrait devenir une enclave en haute mer)³⁷⁸. [Traduction non officielle]

Soons apporte toutefois une mise en garde :

Ces revendications doivent être distinguées des prétentions sur les eaux historiques. [...] Les eaux historiques peuvent être définies comme des eaux sur lesquelles l'État côtier, par dérogation aux règles générales du droit international, exerce sa souveraineté, de manière claire et effective, sans interruption et sur un laps de temps considérable, avec l'assentiment de la communauté des États. Ces espaces sont régis par le régime des eaux intérieures maritimes³⁷⁹. [Traduction non officielle]

167. Soons admet qu'en théorie il est possible de recourir au régime des droits historiques pour préserver les droits maritimes existants, mais il avance qu'une telle solution aboutirait à des résultats variables selon les États, car elle « impliquerait d'évaluer chaque revendication individuelle d'un État côtier compte tenu des circonstances particulières et du comportement de cet État, ainsi que des réactions des autres États intéressés sur un certain laps de temps », et aboutirait à des résultats inégaux pour répondre au problème de l'élévation du niveau de la mer, alors que celui-ci requiert une solution générale de nature à protéger les droits de tous les États³⁸⁰.

practice at the heart of the Pacific Islands Forum Declaration on Preserving Maritime Zones », *Ocean Development and International Law*, vol. 53, No. 1, 2022, p. 19 à 36, à la page 22 ; Karen Scott, « Rising seas and Pacific maritime boundaries », Australian Institute of International Affairs, 3 septembre 2018 ; Vladyslav Lanovoy et Sally O'Donnell, « Climate change and sea-level rise: is the United Nations Convention on the Law of the Sea up to the task? », *International Community Law Review*, vol. 23, n° 2-3 (juin 2021), p. 133 à 157, aux pages 137 et 139 ; Egdardo Sobenes Obregon, « Historic waters regime: a potential legal solution to sea-level rise », *International Journal of Maritime Affairs and Fisheries*, vol. 7, n° 1 (juin 2015), p. 17 à 32.

³⁷⁷ Caron, « When law makes climate change worse » (voir *supra* la note 376), p. 650 et 651.

³⁷⁸ Alfred H.A. Soons, « The effects of sea-level rise on baselines and outer limits of maritime zones », dans *New Knowledge and Changing Circumstances in the Law of the Sea*, Thomas Heidar, dir. publ. (Leiden et Boston, Brill Nijhoff, 2020), p. 358 à 381, à la page 372.

³⁷⁹ *Ibid.*, p. 372 et 373. Voir aussi Eric Bird et Victor Prescott, « Rising global sea levels and national maritime claims », *Marine Policy Reports*, vol. 1, n° 3, 1989 ; David Freestone et John Pethick, « Sea-level rise and maritime boundaries: international implications of impacts and responses », dans *World Boundaries*, vol. 5, *Maritime Boundaries*, Gerald Blake, dir. publ. (Londres et New York, Routledge, 1994), p. 73 à 90.

³⁸⁰ Soons, « The effects of sea-level rise » (voir *supra* la note 378), p. 373. Voir aussi Alfred H.A. Soons, « The effects of a rising sea level on maritime limits and boundaries », *Netherlands International Law Review*, vol. 37, n° 2 (août 1990), p. 207 à 232, aux pages 223 à 226. Les articles suivants soulèvent des questions potentielles qui devraient être abordées en cas d'adoption de la proposition de gel des espaces maritimes (bien que ces articles ne mentionnent pas spécifiquement les titres ou les droits historiques) : Vincent P. Cogliati-Bantz, « Sea-level rise and coastal States' maritime entitlements », *Journal of Territorial and Maritime Studies*, vol. 7, n° 1

E. Constatations préliminaires

168. Les eaux, titres et droits historiques sont acquis par un État à longueur d'usage et avec l'assentiment d'autres États. Il s'agit d'eaux, de titres ou de droits auxquels un État n'aurait pas pu légalement prétendre autrement. En d'autres termes, il s'agit d'un principe qui préserve les droits exercés de longue date par un État sur un espace maritime. Il a également été considéré comme une circonstance pertinente aux fins de la délimitation maritime. La doctrine soutient qu'un principe ou une règle analogue pourrait être appliquée pour préserver les zones maritimes existantes et les droits qui pourraient disparaître à la suite de l'élévation du niveau de la mer.

169. En conclusion, on peut formuler la constatation préliminaire suivante : le principe des eaux, titres ou droits historiques offre un exemple de préservation des droits existants dans des zones maritimes qui, autrement, ne seraient pas conformes au droit international.

VIII. Équité

A. Déclarations des États Membres à la Sixième Commission de l'Assemblée générale

170. La question de l'équité a été soulevée par un certain nombre d'États dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer, dans les observations qu'ils ont formulées à la Sixième Commission et dans les documents qu'ils ont présentés en réponse à la demande de la Commission. Dans sa communication adressée à la Commission, Antigua-et-Barbuda souligne l'importance de l'équité dans la détermination des droits sur les espaces maritimes et le tracé des frontières résultant d'une décision judiciaire internationale, rappelant la déclaration du tribunal arbitral dans l'affaire *Barbade/Trinité-et-Tobago* selon laquelle « la certitude, l'équité et la stabilité font donc partie intégrante du processus de délimitation »³⁸¹, et fait observer qu'il serait inéquitable de remettre en cause les frontières maritimes existantes³⁸².

171. Dans leur communication à la Commission, les Maldives font référence à l'équité à plusieurs reprises. Par exemple elles soulignent « la nécessité de protéger les droits des petits États insulaires en développement sur les espaces maritimes, en vertu des principes d'équité et de justice, compte tenu, notamment, de leur vulnérabilité particulière aux changements climatiques³⁸³ ». Les Maldives expriment également le point de vue suivant :

[Pour des raisons de justice et d'équité, il est essentiel que le droit international permette de maintenir les droits maritimes existants [des petits États insulaires en développement], tels qu'ils sont établis par [la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer]. Un tel manquement entraînerait un traitement inéquitable et injuste des [petits États insulaires en développement] tels que les Maldives, qui seraient affectés de manière disproportionnée par toute modification de leurs

(hiver/printemps 2020), p. 86 à 110, aux pages 95 et 96 ; Clive Schofield, « A new frontier in the law of sea? Responding to implications of sea-level rise for baselines, limits and boundaries », dans *Frontiers in International Environmental Law: Oceans and Climate Challenges – Essays in Honour of David Freestone*, Richard Barnes et Ronán Long, dir. publ. (Leiden, Brill Nijhoff, 2021), p. 171 à 193, aux pages 188 à 191.

³⁸¹ *Arbitrage entre la Barbade et Trinité-et-Tobago* (voir *supra* la note 365), p. 74, par. 244.

³⁸² Communication d'Antigua-et-Barbuda (voir *supra* la note 46).

³⁸³ Communication des Maldives (voir *supra* la note 257).

droits maritimes, alors qu'ils n'ont pratiquement pas contribué à la crise climatique³⁸⁴. [Traduction non officielle]

172. Dans sa déclaration à la Sixième Commission en 2021 concernant l'élévation du niveau de la mer et les modifications éventuelles des lignes de base et des limites extérieures des zones maritimes, la République islamique d'Iran est d'avis « que toute modification des lignes doit être fondée sur les principes d'équité et de justice »³⁸⁵. Les Philippines font observer que « [l']équité écologique est un principe essentiel : aucun État ne devrait souffrir de manière disproportionnée des effets des changements climatiques qui touchent tout le monde »³⁸⁶. Selon Singapour, « le principe d'équité pourrait être particulièrement pertinent s'agissant d'examiner les conséquences de l'élévation du niveau de la mer induite par les changements climatiques sur les besoins de développement propres aux petits États insulaires en développement », et ces considérations peuvent être traitées différemment selon « leur importance au regard des intérêts d'États tiers et de la liberté de navigation »³⁸⁷. Les États fédérés de Micronésie observent :

[L]a notion fondamentale du droit international existant selon laquelle les droits et les privilèges qui découlent des zones maritimes initialement établies par un État côtier ne doivent jamais être réduits sur la seule base de l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques. De notre avis, la préservation des zones maritimes et des droits et privilèges qui en découlent est l'approche la plus adaptée et la plus juste pour atteindre cet objectif³⁸⁸.

B. Équité d'un point de vue général

173. Cottier note que l'équité « va de pair avec le droit depuis l'apparition des systèmes juridiques fondés sur des règles. Elle offre une passerelle vers la justice lorsque la loi elle-même n'est pas en mesure d'apporter une réponse adéquate. L'équité permet essentiellement de remédier aux lacunes et aux failles juridiques »³⁸⁹. Comme on le sait, la triple fonction de l'équité est l'équité *infra legem*, l'équité *praeter legem* et l'équité *contra legem*³⁹⁰. L'équité *infra legem* est un moyen d'interpréter et d'adapter le droit applicable aux circonstances spécifiques de l'affaire en infusant des éléments de rationalité, de flexibilité, d'équité, de jugement et de justice individualisée³⁹¹. Elle offre au juge une certaine marge d'appréciation pour

³⁸⁴ Ibid.

³⁸⁵ Déclaration présentée par la République islamique d'Iran en 2021. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml#20mtg>.

³⁸⁶ Déclaration présentée par les Philippines en 2021 (voir *supra* la note 112).

³⁸⁷ Déclaration présentée par Singapour en 2021 (voir *supra* la note 269).

³⁸⁸ Déclaration présentée par les États fédérés de Micronésie en 2021 (voir *supra* la note 78).

³⁸⁹ Thomas Cottier, *Equitable Principles of Maritime Boundary Delimitation: The Quest for Distributive Justice in International Law* (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2015), p. 8. Voir également Francesco Francioni, « Equity in international law », dans Wulfrum, (dir. publ.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (voir *supra* la note 219), mis à jour en novembre 2020.

³⁹⁰ Michael Akehurst, « Equity and general principles of law », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 25, n° 4 (octobre 1976), p. 801 à 825.

³⁹¹ *Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali)*, (voir *supra* la note 218), p. 567 et 568, par. 28 ; *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, réparations, 9 février 2022, n° 116 du rôle général. Dans cette dernière affaire, dans une opinion individuelle, le juge Robinson a observé ce qui suit : « Lorsqu'elle applique le principe des considérations équitables, la Cour se fonde l'équité *intra legem*, soit l'équité dans le cadre de la loi [...] le principe des considérations d'équité a pour éléments le caractère raisonnable, la souplesse, le jugement, l'approximation et l'équité. Par conséquent, la conclusion de la Cour selon laquelle elle peut parvenir à une estimation de l'étendue des dommages n'est rien

appliquer la loi à des cas individuels dans des circonstances particulières³⁹². Comme l'a déclaré la Cour internationale de Justice dans l'affaire de la *Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande)*, citant les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*, « [i]l ne s'agit pas simplement d'arriver à une solution équitable, mais d'arriver à une solution équitable qui repose sur le droit applicable »³⁹³. Selon Francioni, la décision de la Cour dans l'affaire du *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)* a été le « point culminant dans le développement d'un concept d'équité *praeter legem* doté d'une normativité autonome »³⁹⁴. L'équité *contra legem* permet de s'écarter du droit positif strict³⁹⁵.

174. Il est admis que l'équité a été définie en termes généraux au paragraphe 1 c) de l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice et que la notion a été explicitée au paragraphe 2 de l'article 38, en vertu duquel la Cour peut, si les parties sont d'accord, statuer *ex aequo et bono*³⁹⁶. Comme exemples d'équité, Cottier cite « le principe de proportionnalité et de bonne foi, et la protection de l'expectative légitime et plus particulièrement l'estoppel et l'acquiescement, la doctrine de l'abus de droit³⁹⁷ ».

175. Dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*, la Cour internationale de Justice a déclaré que, selon la règle de l'équité, ses décisions « doivent par définition être justes et donc, en ce sens, équitables »³⁹⁸. Dans l'affaire

d'autre qu'une illustration du principe des considérations d'équité, qui suppose le caractère raisonnable et le jugement [...] de même que la souplesse » (par. 31). Voir également Catharine Titi, *The Function of Equity in International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2021), p. 73 (« L'équité en tant que correctif et justice individualisée vise à ajuster le droit à la situation factuelle particulière, non pas pour rejeter le droit général, mais pour éviter une injustice ») ; Francioni, « Equity in international law » (voir *supra* la note 389), par. 7 ; Akehurst, « Equity and general principles of law » (voir *supra* la note 390), p. 801.

³⁹² Werner Scholtz, « Equity » dans *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, 2^e édition, Lavanya Rajamani et Jacqueline Peel, (dir. publ.) (Oxford, Oxford University Press, 2021), p. 335 à 350.

³⁹³ *Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande)*, fond, arrêt, C.I.J Recueil 1974, p. 3, à la page 33, par. 78. Voir aussi *Plateau continental de la mer du Nord* (voir *supra* la note 322), p. 46, par. 85.

³⁹⁴ Francioni, « Equity in international law » (voir *supra* la note 389), par. 15.

³⁹⁵ Par exemple, dans l'affaire *Cameroun c. Nigeria* : « La Cour note toutefois que, dès lors qu'elle a conclu que la frontière dans le lac Tchad se trouvait délimitée bien avant que ne débutent les travaux de la [Commission du bassin du lac Tchad], les éventuelles effectivités nigériennes doivent bien être considérées, du point de vue de leurs conséquences juridiques, comme des actes *contra legem* ». *Affaire de la frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria (Cameroun c. Nigéria ; Guinée équatoriale (intervenant))*, (voir *supra* la note 227), p. 351, par. 64. Robert Kolb, *International Court of Justice* (Oxford, Hart Publishing, 2013), p. 365.

³⁹⁶ Francioni, « Equity in international law » (voir *supra* la note 389).

³⁹⁷ Cottier, *Equitable Principles of Maritime Boundary Delimitations* (voir *supra* la note 426), p. 14. Voir, par exemple, *Cayuga Indians, Grande Bretagne c. États-Unis*, sentence, (1955), *Recueil des sentences arbitrales*, VI 173, (1926) 20 *Asian Journal of International Law* 574, 22 janvier 1926, Tribunal arbitral (Grande-Bretagne-États-Unis 1910) ; *Affaire des prises d'eaux à la Meuse ; Affaire de l'indemnité russe* (Dommages-intérêts réclamés par la Russie pour le retard apporté dans le paiement des indemnités dues aux particuliers russes lésés par la guerre de 1877-1878), *Russie c. Turquie*, sentence, (1961) *Recueil des sentences arbitrales* XI 421, CIJ 399 (CPA 1912), (1912) 1 HCR 547, 11 novembre 1912, Cour permanente d'arbitrage [CPA] ; *Affaire de l'Orinoco Steamship Company, États-Unis c. Venezuela*, sentence, (1961) *Recueil des sentences arbitrales* XI 227, (1961) *Recueil des sentences arbitrales* XI 237, CIJ 402 (CPA 1910), (1910) 1 HCR 228, 25 octobre 1910, Cour permanente d'arbitrage [CPA] ; *Affaire des armateurs norvégiens, Norvège c. États-Unis*, sentence, (1948) *Recueil des sentences arbitrales* I 307, CIJ 393 (CPA 1922), (1932) 1 I.L.R. 189, (1919-1922) ADIL 189, (1932) 2 Hague Rep 69, 13 octobre 1922, Cour permanente d'arbitrage [CPA] ; *Eastern Extension, Australasia and China Telegraph Company Limited (Grande Bretagne) c. États-Unis*, (1955) *Recueil des sentences arbitrales* VI.

³⁹⁸ *Plateau continental de la mer du Nord* (voir *supra* la note 322), p. 48, par. 88.

Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne, la Cour a déclaré que « [l]’équité en tant que notion juridique procède directement de l’idée de justice. La Cour, dont la tâche est par définition d’administrer la justice, ne saurait manquer d’en faire application »³⁹⁹. La Cour a également déclaré que « l’application de principes équitables doit aboutir à un résultat équitable »⁴⁰⁰.

176. Le principe d’équité s’est également développé dans d’autres branches du droit, telles que le droit de la mer, le droit de l’environnement, le droit des droits de l’homme et le droit de l’investissement. Toutefois, dans le cadre du présent rapport, l’accent sera mis sur l’équité en rapport avec l’élévation du niveau de la mer, dans le contexte du droit de la mer, s’agissant des frontières et des droits maritimes.

C. Équité et droit de la mer

177. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer contient de nombreuses références à l’équité. Par exemple, « l’utilisation équitable et efficace de leurs ressources » et « la mise en place d’un ordre économique international juste et équitable »⁴⁰¹ ; la résolution « sur la base de l’équité » des conflits entre les intérêts de l’État côtier et ceux d’un autre État lorsque la Convention n’attribue de droits ou de juridiction ni à l’un ni à l’autre⁴⁰² ; l’exercice par les États enclavés⁴⁰³ et par les États géographiquement désavantagés de leurs droits « selon une formule équitable »⁴⁰⁴ ; la délimitation des frontières maritimes de la zone économique exclusive⁴⁰⁵ et du plateau continental⁴⁰⁶ au moyen d’une « solution équitable » ; le « partage équitable des avantages financiers et autres avantages économiques tirés des activités menées dans la Zone »⁴⁰⁷ et le transfert de techniques marines⁴⁰⁸. Toutefois, c’est dans le domaine de la délimitation maritime que l’équité et les principes équitables se sont développés⁴⁰⁹.

178. Dans l’affaire *Barbade/Trinité-et-Tobago*, le tribunal arbitral a fait observer que « [d]epuis le tout début, les cours et tribunaux ont pris en considération des éléments d’équité dans la détermination d’une ligne de démarcation des espaces maritimes » [traduction non officielle]⁴¹⁰. Le rôle de l’équité en matière de délimitation maritime était au cœur de la décision historique de la Cour internationale de Justice dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord* de 1969, dans laquelle la Cour a décidé que « la délimitation doit s’opérer par voie d’accord conformément à des principes équitables et compte tenu de toutes les circonstances pertinentes »⁴¹¹. Depuis, l’équité s’applique à tous les cas de délimitation maritime⁴¹². Jennings a écrit que « le processus de délimitation implique à la fois le droit et l’équité », et que « le droit et l’équité travaillant ensemble devraient servir les objectifs de la justice en

³⁹⁹ *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)* (voir *supra* la note 326), p. 60, par. 71.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, p. 59, par. 70.

⁴⁰¹ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, préambule.

⁴⁰² *Ibid.*, art. 59.

⁴⁰³ *Ibid.*, art. 69.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, art. 70.

⁴⁰⁵ *Ibid.*, art. 74, par. 1.

⁴⁰⁶ *Ibid.*, art. 83, par. 1.

⁴⁰⁷ *Ibid.*, art. 140.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, art. 266, par. 3.

⁴⁰⁹ Cottier, *Equitable Principles of Maritime Boundary Delimitations* (voir *supra* la note 389), p. 4.

⁴¹⁰ *Arbitrage entre la Barbade et Trinité-et-Tobago* (voir *supra* la note 365), p. 70, par. 229.

⁴¹¹ *Plateau continental de la mer du Nord* (voir *supra* la note 322), p. 53, par. 101.

⁴¹² Voir par exemple, *Plateau continental (Jamahiriya arabe libyenne/Malte)* (voir *supra* la note 330) p. 51 et 52, par. 70.

introduisant de la flexibilité, de l'adaptabilité et même des limitations à l'application et à la signification des règles juridiques » [traduction non officielle]⁴¹³.

179. La Cour internationale de Justice et les tribunaux ont toujours refusé de reconnaître une méthode unique de délimitation, lui préférant l'équité, comme l'a fait la Cour pour la première fois dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*, dans lesquelles elle a déclaré que « la délimitation doit s'opérer par voie d'accord conformément à des principes équitables et compte tenu de toutes les circonstances pertinentes »⁴¹⁴, malgré la codification de la méthode de l'équidistance dans la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, de 1958. La méthode de l'équité a ensuite été codifiée dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, au paragraphe 1 de l'article 83, pour le plateau continental et au paragraphe 1 de l'article 74, pour la zone économique exclusive, qui prévoient tous deux que la délimitation maritime a pour objectif de parvenir à une solution équitable. Dans l'affaire *Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne*, la Cour a formulé une approche fondée sur le « résultat », selon laquelle ce n'est pas l'application stricte de principes équitables spécifiques mais le résultat équitable qui importe :

C'est néanmoins le résultat qui importe : les principes sont subordonnés à l'objectif à atteindre. L'équité d'un principe doit être appréciée d'après l'utilité qu'il présente pour aboutir à un résultat équitable. Tous les principes ne sont pas en soi équitables ; c'est l'équité de la solution qui leur confère cette qualité. Les principes qu'il appartient à la Cour d'indiquer doivent être choisis en fonction de leur adéquation à un résultat équitable⁴¹⁵.

Le Tribunal international du droit de la mer a exprimé un point de vue analogue dans l'affaire *Bangladesh/Myanmar* de 2012, en déclarant que « [l]a considération ultime qui doit le guider à cet égard est de parvenir à une solution équitable »⁴¹⁶.

180. Le processus permettant de parvenir à un résultat équitable a été cristallisé par la méthode de délimitation en trois étapes reconnue par la Cour internationale de Justice en l'affaire de la *Délimitation maritime en mer Noire*⁴¹⁷. La Cour commence par circonscrire la zone côtière à délimiter et par tracer une ligne d'équidistance provisoire⁴¹⁸. Des considérations d'équité sont appliquées pour déterminer si la ligne d'équidistance provisoire doit être ajustée pour parvenir à une solution équitable. Les circonstances pertinentes peuvent être géographiques ou non. Les facteurs géographiques comprennent la configuration générale des côtes des parties, la présence de caractéristiques inhabituelles ou spéciales, la proportionnalité raisonnable du trait de côte et tout effet d'amputation⁴¹⁹. Des considérations ont été soulevées quant au contexte géographique d'ensemble dans lequel la délimitation doit

⁴¹³ Robert Y. Jennings, « Equity and equitable principles », *Annuaire suisse de droit international*, vol. XLII (1986), p. 27-38, à la page 36 ; Robert Y. Jennings, « The principles governing marine boundaries », dans *Staat und Völkerrechtsordnung*, Kay Hailbronner, Georg Ress et Torsten Stein, (dir. publ.) (Berlin, Springer, 1989), p. 397 à 408, à la page 400. Voir aussi Barbara Kwiatkowska, « Equitable maritime boundary delimitation, as exemplified in the work of the International Court of Justice during the presidency of Sir Robert Yewdall Jennings and beyond », *Ocean Development and International Law*, vol 28, n° 2 (1997), p. 91 à 145, à la page 101.

⁴¹⁴ *Plateau continental de la mer du Nord* (voir *supra* la note 322), p. 53, par. 101.

⁴¹⁵ *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)* (voir *supra* la note 236), p. 59, par. 70.

⁴¹⁶ *Délimitation de la frontière maritime dans le golfe du Bengale (Bangladesh/Myanmar)* (voir *supra* la note 325), p. 67, par. 235.

⁴¹⁷ *Délimitation maritime en mer Noire (Roumanie c. Ukraine)* (voir *supra* la note 325), p. 101 à 103, par. 115 à 122.

⁴¹⁸ *Ibid.*

⁴¹⁹ Voir *Plateau continental de la mer du Nord* (voir *supra* la note 322).

s'opérer⁴²⁰, comme le caractère fermé de la mer⁴²¹ ou la concavité d'un golfe⁴²². Dans la pratique, les circonstances géographiques ont joué un rôle prépondérant dans les cas où la Cour ou le tribunal a apporté des ajustements à la ligne d'équidistance provisoire.

181. Parmi les circonstances non géographiques et socioéconomiques pertinentes prises en compte par la Cour internationale de Justice figurent le comportement passé des parties, comme la pratique en matière d'octroi de licences d'exploitation d'hydrocarbures⁴²³, les droits de pêche historiques⁴²⁴, les activités de pêche⁴²⁵, les concessions pétrolières et gazières⁴²⁶, les éventuelles revendications d'États tiers⁴²⁷, les délimitations déjà effectuées dans la région⁴²⁸, les préoccupations en matière de sécurité et de défense⁴²⁹, les patrouilles navales⁴³⁰ et les disparités économiques⁴³¹. Toutefois, en pratique, il n'a pas été jugé pertinent de les prendre en considération. En effet, dans l'affaire du *Golfe du Maine*, la Chambre a fixé un seuil élevé pour les facteurs non géographiques tels que les activités de pêche, la navigation, la défense, la prospection et l'exploitation pétrolières, en déclarant que l'ampleur de ces activités « ne saurait entrer en considération en tant que circonstance pertinente ou [...] critère équitable à appliquer à la détermination de la ligne de délimitation », à moins que le résultat ne se révèle « susceptible d'entraîner des répercussions catastrophiques pour la subsistance et le développement économique des populations des pays intéressés »⁴³². Il apparaît manifeste que l'élévation du niveau de la mer suffit à déclencher le seuil d'application élevé au regard des conséquences catastrophiques pour les nombreux États dont les frontières maritimes seraient réduites et modifiées.

182. Dans le cadre de la troisième et dernière étape du processus de délimitation maritime, la Cour ou le tribunal vérifie s'il existe une disproportion marquée entre le rapport des longueurs des côtes de chaque État et celui des espaces maritimes situés de part et d'autre de la ligne de délimitation provisoirement tracée⁴³³. Dans la pratique, la Cour ou le tribunal a rarement ajusté la ligne d'équidistance provisoire.

D. Constatations préliminaires

183. En conclusion, les constatations préliminaires suivantes peuvent se dégager :

⁴²⁰ Voir *Plateau continental (Jamahiriya arabe libyenne/Malte)* (voir *supra* la note 330).

⁴²¹ Voir *Délimitation maritime en mer Noire (Roumanie c. Ukraine)* (voir *supra* la note 325).

⁴²² Voir *Affaire de la frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria (Cameroun c. Nigéria ; Guinée équatoriale (intervenante))*, (voir *supra* la note 227). Cependant, la Cour n'a pas jugé cela pertinent : *ibid.* p. 445 et 446, par. 297.

⁴²³ Voir *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)* (voir *supra* la note 236).

⁴²⁴ *Ibid.*, p. 76 et 77, par. 105.

⁴²⁵ Voir *Délimitation maritime en mer Noire (Roumanie c. Ukraine)* (voir *supra* la note 325).

⁴²⁶ *Ibid.* Dans l'affaire *Cameroun c. Nigéria*, la Cour n'a pas considéré l'exploitation pétrolière des parties comme une circonstance pertinente. *Affaire de la frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria (Cameroun c. Nigéria ; Guinée équatoriale (intervenante))*, (voir *supra* la note 227), p. 447 et 448, par. 304.

⁴²⁷ Voir *Plateau continental (Jamahiriya arabe libyenne/Malte)* (voir *supra* la note 330).

⁴²⁸ Voir *Délimitation maritime en mer Noire (Roumanie c. Ukraine)* (voir *supra* la note 325).

⁴²⁹ *Ibid.*

⁴³⁰ *Ibid.*

⁴³¹ Voir *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)* (voir *supra* la note 236) ; *Plateau continental (Jamahiriya arabe libyenne/Malte)* (voir *supra* la note 330) p. 41, par. 50.

⁴³² *Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine* (voir *supra* la note 325), p. 342, par. 237.

⁴³³ Stephen Fietta et Robin Cleverly, *A Practitioner's Guide to Maritime Boundary Delimitation* (Oxford, Oxford University Press, 2016), p. 93.

a) l'équité joue différents rôles en droit. Cependant, la notion de justice est essentielle : comme l'a déclaré la Cour internationale de Justice, l'équité « procède directement de l'idée de justice ». L'équité prévoit divers modes d'interprétation et offre une certaine souplesse afin de garantir la justice lorsque l'application stricte des règles risque de produire des résultats inéquitables. C'est d'ailleurs ce qui explique que la Cour et les tribunaux préfèrent appliquer des principes équitables en lieu et place de méthodes de délimitation établies telles que l'équidistance. Aux fins de la délimitation maritime, l'objectif primordial est de parvenir à une solution équitable par l'application de principes équitables ou la prise en compte de circonstances pertinentes. Comme indiqué au chapitre VI, l'obtention d'un résultat équitable a primé le principe du prolongement naturel dans l'affaire *Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne*⁴³⁴ ;

b) la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer fait de nombreuses références à l'équité : ce principe préside à l'interprétation et à l'application de cet instrument. Les répercussions inégales de l'élévation du niveau de la mer sur les pays particulièrement vulnérables, tels que les petits États insulaires en développement et les États côtiers en développement de faible élévation, devraient également être prises en compte lors de l'évaluation de l'impact juridique de l'élévation du niveau de la mer sur les zones maritimes et les droits associés de ces États et lors de l'examen des solutions potentielles, d'autant plus que la perte des droits maritimes aura des conséquences catastrophiques pour un grand nombre d'entre eux ;

c) l'éventuelle perte considérable de droits maritimes due à l'élévation du niveau de la mer en cas de recul de la ligne de base vers le rivage, ou dans l'hypothèse où des îles ne se prêtent plus à l'habitation humaine ou à une vie économique propre, constituerait un résultat inéquitable et ne satisferait pas aux notions de justice selon le droit international. La préservation des droits maritimes existants, en revanche, permettrait d'éviter des conséquences potentiellement catastrophiques et de parvenir à un résultat équitable, conformément à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et au droit international ;

d) l'équité, en tant que méthode prévue par le droit international pour parvenir à la justice, devrait être appliquée en faveur de la préservation des droits maritimes existants, dont la perte aurait des conséquences catastrophiques pour les États les plus vulnérables.

IX. Souveraineté permanente sur les ressources naturelles

A. Développement du principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles

184. Dans la communication qu'elle a présentée à la Commission en 2021, Antigua-et-Barbuda a affirmé que « la mutabilité des lignes de base contreviendrait à la souveraineté des États et au principe de la souveraineté permanente des peuples et des États sur leurs richesses et ressources naturelles », soulignant ainsi la relation importante qui lie la souveraineté et la préservation des droits existants des États côtiers sur leurs ressources naturelles marines légitimement établis⁴³⁵. La souveraineté permanente sur les ressources naturelles est devenue un principe fondamental de la décolonisation, au même titre que le principe d'autodétermination. Il s'agit de l'un des piliers du développement économique, en particulier pour les pays

⁴³⁴ *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)* (voir *supra* la note 236), p. 46 et 47, par. 44.

⁴³⁵ Communication d'Antigua-et-Barbuda (voir *supra* la note 46).

en développement⁴³⁶. L'indépendance économique, l'autodétermination et le développement sont des questions essentielles pour les pays en développement, et le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles en fait partie intégrante⁴³⁷.

185. L'Assemblée générale a adopté un grand nombre de résolutions invoquant le droit à la souveraineté permanente sur les ressources naturelles. Celles qu'elle a adoptées entre les années 1950 et 1970 visaient essentiellement à garantir les droits économiques et le développement des pays en développement⁴³⁸. Dans son étude approfondie du principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, Schrijver distingue deux origines à ce principe : la souveraineté permanente s'inscrit d'une part dans le mouvement de renforcement de la souveraineté politique et économique des nouveaux États indépendants et, d'autre part, dans le développement du principe d'autodétermination⁴³⁹.

186. Dans les années 1950, l'Assemblée générale a adopté une série de résolutions concernant la souveraineté permanente sur les ressources naturelles⁴⁴⁰. En 1958, elle a créé la Commission pour la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, puis adopté la Déclaration relative à la souveraineté permanente sur les ressources naturelles⁴⁴¹. Est prévue dans le préambule de cette dernière « la reconnaissance du droit inaliénable qu'a tout État de disposer librement de ses richesses et de ses ressources naturelles, conformément à ses intérêts nationaux et dans le respect de

⁴³⁶ Nico Schrijver, « Fifty years permanent sovereignty over natural resources: the 1962 UN Declaration as the *opinio iuris communis* » dans Marc Bungenberg et Stephan Hobe (dir. publ.), *Permanent Sovereignty over Natural Resources* (Springer, 2015), p. 16 ; Nico Schrijver, « Sovereignty over Natural Resources, Balancing Rights and Duties », (Cambridge, Cambridge University Press, 1997).

⁴³⁷ Pour un historique détaillé du développement du principe de souveraineté permanente sur les ressources nationales, voir Schrijver, « Sovereignty over Natural Resources : Balancing Rights and Duties ».

⁴³⁸ Schrijver, « Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties », p. 82 à 118.

⁴³⁹ Schrijver, « Fifty years permanent sovereignty over natural resources ... », p. 16. Voir aussi Stephan Hobe, « Evolution of the principle on permanent sovereignty over natural resources from soft law to a customary law principle? », dans Bungenberg et Hobe, *Permanent Sovereignty over Natural Resources*, p. 3. Voir aussi *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965*, exposé écrit de Maurice (1^{er} mars 2018), p. 220 ; voir aussi *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965*, exposé écrit de l'Union africaine, par. 242 ; voir aussi l'opinion individuelle de M. le juge Cançado Trindade ; le Portugal a également invoqué le droit à l'autodétermination et la souveraineté permanente sur les ressources naturelles dans l'affaire *Timor oriental (Portugal c. Australie)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1995*, p. 90. Voir aussi l'opinion dissidente de M. Weeramantry, qui déclare : « Je confirmerais l'importance du droit du peuple du Timor oriental à l'autodétermination et à la souveraineté permanente sur ses ressources naturelles [...] », p. 118.

⁴⁴⁰ La résolution 523 (VI) de l'Assemblée générale en date du 12 janvier 1952 et intitulée « Développement économique intégré et accords commerciaux », suivie de la résolution 626 (VII) du 21 décembre 1952, dans laquelle l'Assemblée déclare, à l'alinéa 3 du préambule, que « le droit des peuples d'utiliser et d'exploiter librement leurs richesses et leurs ressources naturelles est inhérent à leur souveraineté et conforme aux buts et principes de la Charte des Nations Unies ». Elle a été suivie par la résolution 837 (IX) de l'Assemblée générale du 14 décembre 1954, intitulée « Recommandations concernant le respect, sur le plan international, du droit des peuples et des nations à disposer d'eux-mêmes » (demande à la Commission des droits de l'homme d'achever ses travaux sur l'autodétermination) ; la résolution 1314 (XIII) du 12 décembre 1958, intitulée « Recommandations concernant le respect, sur le plan international, du droit des peuples et des nations à disposer d'eux-mêmes », dans le préambule de laquelle l'Assemblée générale a déclaré ce qui suit : « Notant que le droit des peuples et des nations à disposer d'eux-mêmes, tel qu'il est proclamé dans les deux projets de pactes élaborés par la Commission des droits de l'homme, comprend un "droit de souveraineté permanent sur leurs richesses et leurs ressources naturelles" ».

⁴⁴¹ Résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1962.

l'indépendance économique des États ». Le paragraphe 1 de l'article 1 dispose que « [l]e droit de souveraineté permanente des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles doit s'exercer dans l'intérêt du développement national et du bien-être de la population de l'État intéressé ». Quelques décennies plus tard, la Cour internationale de Justice a reconnu le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, tel qu'il est consacré dans la résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale, comme un principe de droit international coutumier⁴⁴².

187. Le lien étroit entre le développement économique et le droit d'exercer sa souveraineté permanente sur les ressources naturelles s'est développé dans le train de résolutions que l'Assemblée générale a adoptées par la suite⁴⁴³. En 1964, à sa première réunion, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) a adopté un ensemble de principes devant régir les relations commerciales⁴⁴⁴, notamment le principe 3, qui dispose ce qui suit : « Tout pays a le droit souverain de disposer librement de ses ressources naturelles dans l'intérêt du développement économique et du bien-être de sa population. »⁴⁴⁵. Dans sa résolution 2158 (XXI) notamment, adoptée le 25 novembre 1966 avec 104 voix pour, 0 contre et 6 abstentions, l'Assemblée générale a réaffirmé le « droit inaliénable de tous les pays d'exercer leur souveraineté permanente sur leurs ressources naturelles dans

⁴⁴² Cependant, la Cour a rejeté l'affirmation selon laquelle l'Ouganda aurait violé le droit de souveraineté permanente de la République démocratique du Congo sur ses ressources naturelles, relevant que rien dans la résolution ne laissait entendre qu'elle était applicable au pillage et à l'exploitation des ressources naturelles par l'armée d'un autre État. *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)* (voir *supra* la note 424), par. 244. Dans sa déclaration, M. le juge Koroma s'est écarté de cette opinion, déclarant que, selon lui, « l'exploitation des ressources naturelles d'un État par les forces d'occupation contrevient [...] au principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, ainsi qu'au règlement de La Haye de 1907 et à la quatrième convention de Genève de 1949 », relevant en outre que les pays étaient tous deux parties à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981, selon laquelle « [e]n aucun cas, un peuple ne peut [...] être privé » de son droit à disposer librement « de [ses] richesses et de [ses] ressources naturelles » (Déclaration de M. le juge Koroma, *ibid.*, p. 289 et 290) ; voir aussi *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965*, exposé écrit de l'Union africaine (1^{er} mars 2018), par. 102 et 242.

⁴⁴³ Résolution 1515 (XV) de l'Assemblée générale datée du 15 décembre 1960 et intitulée « Action concertée en vue du développement économique des pays économiquement peu développés », dont le paragraphe 5 est libellé comme suit : « Recommande également le respect du droit souverain de chaque État de disposer de ses richesses et de ses ressources naturelles, conformément aux droits et devoirs des États en droit international » ; résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale datée du 14 décembre 1962 et intitulée « Souveraineté permanente sur les ressources naturelles », dont le paragraphe 1 est libellé comme suit : « Le droit de souveraineté permanente des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles doit s'exercer dans l'intérêt du développement national et du bien-être de la population de l'État intéressé » ; résolution 2158 (XXI) de l'Assemblée générale datée du 25 novembre 1966 et intitulée « Souveraineté permanente sur les ressources naturelles », dont le paragraphe 1 est libellé comme suit : « Réaffirme le droit inaliénable de tous les pays d'exercer leur souveraineté permanente sur leurs ressources naturelles dans l'intérêt de leur développement national ».

⁴⁴⁴ Principes généraux et principes particuliers régissant les relations commerciales internationales et les politiques commerciales propres à favoriser le développement, *Actes de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève, 23 mars-16 juin 1964*, vol. I, Acte final et Rapport (E/CONF.46/141, Vol. I ; publication des Nations Unies, n° de vente : 64. II.B.11), annexe A.I.1.

⁴⁴⁵ Comme l'explique Schrijver, le texte a d'abord rencontré l'opposition de pays développés représentés dans le groupe B [Groupe B : Europe occidentale par quatre-vingt-quatorze voix contre quatre (Australie, Canada, Royaume-Uni et États-Unis d'Amérique), et dix-huit abstentions (pays du Groupe B plus le Cameroun, le Nicaragua, le Pérou et l'Afrique du Sud) et d'autres pays industrialisés avec une économie de marché], qui ont néanmoins souscrit au texte, adopté par la suite. Schrijver, « Sovereignty over Natural Resources : Balancing Rights and Duties », p. 84.

l'intérêt de leur développement national ». Le caractère « inaliénable » de ce droit n'a suscité aucune objection⁴⁴⁶.

188. Le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles a également été consacré dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁴⁴⁷, la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités⁴⁴⁸, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1986)⁴⁴⁹ et le Protocole au Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles⁴⁵⁰. On le retrouve également dans les instruments portant sur la conservation des ressources naturelles : principe 21 de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement⁴⁵¹, principe 2 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement⁴⁵², Convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles⁴⁵³, Charte mondiale de la nature de 1982⁴⁵⁴, Sommet mondial de Johannesburg pour le développement durable de 2002⁴⁵⁵ et Conférence Rio+20 sur le développement durable de 2012⁴⁵⁶. Son importance économique pour les moyens de subsistance des pays en développement, en particulier des petits États insulaires en développement, est également mise en avant dans la première note thématique⁴⁵⁷.

⁴⁴⁶ Dans sa résolution 3171 du 17 décembre 1973, l'Assemblée générale fait également référence au « droit inaliénable de chaque État au plein exercice de la souveraineté nationale sur ses ressources naturelles » qui « a été reconnu à maintes reprises par la communauté internationale dans de nombreuses résolutions de divers organes de l'Organisation des Nations Unies. » (voir les commentaires de Zhifeng sur l'opposition suscitée par le caractère « inaliénable » de ce droit) ; résolution 41/128 de l'Assemblée générale datée du 4 décembre 1986 et intitulée « Déclaration sur le droit au développement », dans laquelle il est dit que « le droit au développement est un droit inaliénable » qui suppose « la pleine réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qui comprend [...] l'exercice de leur droit *inaliénable* à la pleine souveraineté sur toutes leurs richesses et leurs ressources naturelles » (non souligné dans l'original).

⁴⁴⁷ Article 1, paragraphe 2, qui dispose également que « [E]n aucun cas, un peuple ne pourrait être privé de ses propres moyens de subsistance ». Pacte international relatif aux droits civils et politiques (New York, 16 décembre 1966), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 999, n°14668, p. 188.

⁴⁴⁸ L'article 13 dispose ce qui suit : « Rien dans la présente Convention n'affecte les principes du droit international affirmant la souveraineté permanente de chaque peuple et de chaque État sur ses richesses et ses ressources naturelles ».

⁴⁴⁹ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Nairobi, 27 juin 1981), *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 1520, n° 26363, p. 270, art. 9.

⁴⁵⁰ Protocole au Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles, 30 novembre 2006.

⁴⁵¹ Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 16 juin 1972 (A/CONF.48/14 et Corr.1).

⁴⁵² 4 juin 1992, dans *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement* [A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I)], annexe I.

⁴⁵³ Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (accompagnée en annexe de la liste des espèces protégées), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1001, 1968, p. 19.

⁴⁵⁴ Résolution 37/7 de l'Assemblée générale, dans le préambule de laquelle cette dernière invite solennellement les États Membres, dans l'exercice de leur souveraineté permanente sur leurs ressources naturelles, à mener leurs activités compte tenu de l'importance suprême de la protection des systèmes naturels, du maintien de l'équilibre et de la qualité de la nature et de la conservation des ressources naturelles, dans l'intérêt des générations présentes et à venir.

⁴⁵⁵ A/CONF.199/20, dans lequel les États déclarent ce qui suit : « Nous réaffirmons avec force notre engagement à l'égard des principes de Rio », *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable*, p. 8.

⁴⁵⁶ A/CONF.216/L.1, Réaffirmant les principes énoncés dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, par. 15.

⁴⁵⁷ Première note thématique, par. 181.

B. Définition de la souveraineté permanente

189. Selon Brownlie, « au sens large, on entend par souveraineté permanente les droits acquis de l'État hôte, qui ne peuvent être éteints par contrat ni même, peut-être, par accord international »⁴⁵⁸ [traduction non officielle]. Hossain écrit que l'on trouve « au cœur de la notion de souveraineté permanente le droit inhérent et primordial d'un État de contrôler les richesses et les ressources naturelles de son territoire et d'en disposer au profit de son propre peuple »⁴⁵⁹ [traduction non officielle]. Selon Cullinan, « [l]a doctrine de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles [...] reconnaît que tous les États ont le droit inaliénable de disposer de leurs richesses et de leurs ressources naturelles conformément à leurs intérêts nationaux et constitue l'une des doctrines les plus fondamentales du droit international de l'environnement »⁴⁶⁰ [traduction non officielle]. Sanita van Wyk écrit que « des termes tels que “permanente”, “pleine” ou “inaliénable” sont souvent employés pour qualifier la souveraineté de l'État sur les ressources naturelles. [...] le droit à la souveraineté permanente sur les ressources naturelles n'a pas besoin d'être garanti par un traité ou un contrat »⁴⁶¹ [traduction non officielle]. Et « le terme “inaliénable” s'entend dans le même sens que les termes “permanente” ou “pleine” lorsqu'ils accompagnent l'expression “le principe de souveraineté sur les ressources naturelles”. Autrement dit, les “droits accordés à un État en ce qui concerne la [souveraineté permanente sur les ressources naturelles] ne peuvent jamais lui être retirés »⁴⁶² [traduction non officielle].

C. Souveraineté permanente sur les ressources naturelles

190. La Proclamation de Truman sur le plateau continental, par laquelle les États-Unis ont étendu leur souveraineté permanente sur les ressources naturelles de leur plateau continental, constitue l'un des premiers actes de revendication de souveraineté permanente sur les ressources naturelles marines⁴⁶³. Elle a été suivie de la Déclaration de Santiago sur la zone maritime, signée par le Chili, l'Équateur et le Pérou en 1952⁴⁶⁴. Depuis lors, le droit à la souveraineté permanente sur les ressources naturelles du milieu marin a été reconnu dans un certain nombre de résolutions de l'Assemblée générale. On peut notamment citer la résolution 2692 (XXV) de 1970, dans laquelle l'Assemblée a reconnu « la nécessité pour tous les pays d'exercer pleinement leurs droits de façon à assurer l'utilisation optimale de leurs ressources naturelles, *tant terrestres que marines* » (non souligné dans l'original) ; la résolution 3016 (XXVII) du 18 décembre 1973, intitulée « Souveraineté permanente sur les

⁴⁵⁸ Ian Brownlie « Legal status of natural resources in international law », *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 162 (1979), p. 270 et 271.

⁴⁵⁹ Kamal Hossain, « Introduction » dans Kamal Hossain et Subrata Roy Chowdhury (dir. publ.), *Permanent Sovereignty over Natural Resources in International Law: Principle and Practice* (Londres, Pinter, 1984), p. xiii.

⁴⁶⁰ Cormac Cullinan, « Earth jurisprudence » dans Lavanya Rajamani et Jacqueline Peel (dir. publ.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (Oxford, Oxford University Press, 2021), p. 246.

⁴⁶¹ Sanita van Wyk, *The Impact of Climate Change Law on the Principle of State Sovereignty Over Natural Resources*, (Baden Baden, Nomos Verlag, 2017), p. 73 et 74. Voir aussi Subrata Roy Chowdhury, « Permanent sovereignty over natural resources: substratum of the Seoul Declaration » dans Paul de Waart, Paul Peters et Erik Denters (dir. publ.), *International Law and Development* (1988).

⁴⁶² Van Wyk, *The Impact of Climate Change Law on the Principle of State Sovereignty Over Natural Resources* (voir note précédente), p. 75 et 76.

⁴⁶³ Executive Order 9633 du 28 septembre 1945, 10 Fed. Reg. 12,305 (1945).

⁴⁶⁴ Déclaration du Chili, de l'Équateur et du Pérou sur la zone maritime, signée à Santiago le 18 août 1952, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 325, n° 1006.

ressources naturelles des pays en développement », dans laquelle l'Assemblée a souligné qu'il était « très important, pour le progrès économique de tous les pays, en particulier des pays en voie de développement, qu'ils puissent exercer pleinement leur droit de façon à assurer le rendement maximum de leurs ressources naturelles, à la fois sur terre et dans leurs eaux côtières ». L'Assemblée y a également réaffirmé « le droit des États à la souveraineté permanente sur toutes leurs ressources naturelles situées sur terre dans les limites de leurs frontières internationales, ainsi que celles du fond des mers et de leur sous-sol à l'intérieur des limites de leur juridiction nationale et dans les eaux sus-jacentes ». Dans sa résolution 3171 (XXVIII) du 17 décembre 1973, elle a réaffirmé énergiquement « les droits inaliénables des États à la souveraineté permanente sur toutes leurs ressources naturelles situées sur terre dans les limites de leurs frontières internationales, ainsi que sur celles du fond des mers et de leur sous-sol à l'intérieur des limites de leur juridiction nationale et dans les eaux sus-jacentes »⁴⁶⁵. Le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles est également mis en avant dans la Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international adoptée par l'Assemblée générale en 1974⁴⁶⁶, qui le qualifie de « droit inaliénable »⁴⁶⁷.

191. En ce qui concerne le droit de la mer, Schrijver relève que, en accédant à l'indépendance, les pays en développement « ont élargi la portée de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles en revendiquant des droits exclusifs sur les ressources naturelles marines situées dans les eaux adjacentes à leur littoral. Ces revendications ont été acceptées et reconnues dans le droit moderne de la mer dans une large mesure »⁴⁶⁸ [traduction non officielle]. La permanence fait également partie intégrante du régime du plateau continental défini à l'article 76 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, pour autant que toutes les conditions soient remplies. En outre, il est bien admis que les droits de l'État côtier sur le plateau continental existent *ipso facto et ab initio*. En outre, si les limites extérieures du plateau continental sont permanentes, cela signifie logiquement que l'État côtier a des droits souverains permanents sur ses ressources. La souveraineté permanente sur les ressources naturelles s'appliquerait également à la zone économique exclusive et à la mer territoriale dans les cas où l'État risque de perdre ces droits contre sa volonté. Si une telle perte venait à se produire du fait de l'obligation qui serait mise à la charge de l'État, sous le régime de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, de déplacer la ligne de base vers l'intérieur des terres en cas d'élévation du niveau de la mer, elle constituerait une violation du caractère inaliénable ou permanent de ce principe.

⁴⁶⁵ Non souligné dans l'original. Voir aussi *Actes de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement*, troisième session, principe XI de la résolution 46 (III), 18 mai 1972, qui dispose que « Les États riverains ont le droit de disposer des ressources de la mer dans les limites de leur juridiction nationale, lesquelles doivent tenir dûment compte des besoins des peuples de ces États en matière de développement et de bien-être. », p. 67. Non souligné dans l'original.

⁴⁶⁶ La résolution S-6/3201 de l'Assemblée générale (Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international), adoptée le 1^{er} mai 1974, prévoit en son paragraphe 4, alinéa e) « la souveraineté permanente et entière de chaque État sur ses ressources naturelles et toutes ses activités économiques. Afin de préserver ces ressources, chaque État a le droit d'exercer un contrôle effectif sur celles-ci et sur leur exploitation par des moyens adaptés à sa situation, y compris le droit de nationalisation ou de transfert de propriété à ses ressortissants, ce droit étant l'expression de la souveraineté permanente et entière de l'État. Aucun État ne peut être soumis à une contrainte économique, politique ou autre visant à l'empêcher d'exercer librement et pleinement ce droit inaliénable. » [traduction non officielle].

⁴⁶⁷ Dans sa résolution 3281 (XXIX) (Charte des droits et devoirs économiques des États) du 12 décembre 1974, l'Assemblée générale déclare que chaque État a le droit d'exercer librement une souveraineté entière et permanente sur ses ressources naturelles.

⁴⁶⁸ Schrijver, *Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties*, p. 214.

D. Constatations préliminaires

192. Le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles est un principe de droit international coutumier reconnu par la Cour internationale de Justice et consacré dans de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale et dans des instruments internationaux contraignants. Il s'est révélé essentiel au processus de décolonisation et à la réalisation de l'autodétermination. La souveraineté permanente sur les ressources naturelles est inhérente à la souveraineté de l'État (voir la résolution 626 (VII) de l'Assemblée générale du 21 décembre 1952) et est inaliénable, ce qui signifie que les États ne peuvent en être privés contre leur gré. En outre, elle fait partie intégrante des droits sociaux et économiques des États en développement. Le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles s'applique également aux ressources marines, comme en témoignent de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale. Il s'applique *ipso facto* et *ab initio* au plateau continental de l'État côtier.

193. Les États qui sont ou seront touchés par l'élévation du niveau de la mer sont, pour beaucoup, des États en développement dont les moyens de subsistance et les économies reposent en grande partie sur les ressources naturelles marines. Le recul des lignes de base vers l'intérieur des terres ou la perte éventuelle, par la submersion d'îles, de leur capacité à maintenir des habitats humains ou une vie économique propre risque d'entraîner la perte de ressources naturelles marines précieuses, essentielles à leurs économies et à leur développement économique, comme indiqué dans la première note thématique (par. 179 à 183). Si ces États venaient à perdre ces droits contre leur volonté, cela pourrait constituer une violation des « droits inaliénables » qu'ils tirent de leur souveraineté, tels que reconnus par les États. Le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles cadre également avec la solution de la préservation juridique des zones maritimes et des ressources naturelles comme moyen d'empêcher la perte des droits existants.

194. En conclusion, les constatations préliminaires suivantes peuvent se dégager :

a) le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles est une règle de droit international coutumier selon laquelle un État ne peut être privé de son droit souverain inhérent et inaliénable sur ses ressources naturelles, y compris les ressources marines ;

b) la perte de ressources naturelles marines importantes pour le développement économique des États consécutive à l'élévation du niveau de la mer serait contraire au principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles. En revanche, la solution juridique et pratique consistant à préserver les droits maritimes existants serait conforme à ce principe.

X. Perte ou gain éventuel par des États tiers

195. La première note thématique comportait un examen assez détaillé des conséquences que pourrait avoir sur les droits et obligations des États dans les zones maritimes le recul vers l'intérieur des terres de la ligne de base et, partant, des zones maritimes⁴⁶⁹. La conclusion est la suivante : « Dans l'ensemble, les États tiers devraient bénéficier de ces changements, mais aux dépens de l'État côtier »⁴⁷⁰. Toutefois, bien qu'aucun État n'ait soulevé cette question, on trouvera dans le présent chapitre, comme suite à la demande formulée par le Groupe d'étude à la soixante-douzième session de la Commission, un examen plus approfondi sur les avantages et

⁴⁶⁹ A/CN.4/740 et Corr.1, par. 172 et 190.

⁴⁷⁰ Ibid., par. 190 g).

les pertes que pourraient entraîner, pour les États tiers, tout recul des lignes de base vers l'intérieur des terres dans l'hypothèse de la mutabilité.

196. Comme indiqué dans la première note thématique, « le déplacement vers la terre des lignes de base et des limites extérieures des différents espaces maritimes emporte un changement de statut et de régime juridique : par exemple, une partie des eaux intérieures passe dans la mer territoriale, une partie de la mer territoriale, dans la zone contiguë ou la zone économique exclusive et une partie de la zone économique exclusive, dans la haute mer, ce qui entraîne des effets pour les droits de l'État côtier, pour ceux des États tiers et pour ceux de leurs ressortissants (passage inoffensif, liberté de navigation, droits de pêche, etc.). L'élévation du niveau de la mer présente également un risque pour les lignes de base des États archipels »⁴⁷¹. Chacun des scénarios envisagés dans la note est examiné ci-après.

A. Une partie des eaux intérieures passe dans la mer territoriale

197. On entend par eaux intérieures les eaux situées en deçà de la ligne de base à partir de laquelle sont mesurées la mer territoriale et les autres zones maritimes, conformément à ce que prévoit l'article 5 de la Convention de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë et l'article 8 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, à l'exclusion des eaux archipélagiques⁴⁷². Cependant, aucun de ces deux instruments ne prévoit de droits ni d'obligations pour les États dans les eaux intérieures, une zone qui est strictement placée sous la souveraineté de l'État côtier et dans laquelle ce dernier exerce sa pleine juridiction sur le plan normatif et exécutoire et sur le plan civil et pénal à l'égard des navires battant pavillon étranger et de toutes les autres activités, nonobstant le débat sur les droits d'accès aux ports⁴⁷³.

198. Si, en cas de recul de la ligne de base vers l'intérieur des terres, une partie des eaux intérieures de l'État côtier en venait à se retrouver sous le régime de la mer territoriale, il s'ensuivrait que les navires battant pavillon étranger obtiendraient, en vertu du droit international coutumier, le droit de passage inoffensif dans ces eaux. Le seul cas faisant exception est celui prévu au paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui dispose que, lorsque le tracé d'une ligne de base droite inclut dans les eaux intérieures des eaux qui n'étaient pas précédemment considérées comme telles, le droit de passage inoffensif prévu dans la Convention s'étend à ces eaux. Dans pareil cas, les navires étrangers bénéficient du droit de passage inoffensif.

199. Le droit de passage inoffensif, tel que défini aux articles 19 et 45 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, s'applique aux navires marchands et militaires et, dans certains détroits utilisés pour la navigation internationale, ne peut être suspendu⁴⁷⁴. En bref, si une partie des eaux intérieures

⁴⁷¹ Ibid., par. 76.

⁴⁷² L'article 49 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer dispose que les eaux archipélagiques sont les « eaux situées en deçà des lignes de base archipélagiques tracées conformément à l'article 47 ».

⁴⁷³ Voir Haijiang Yang, *Jurisdiction of the Coastal State over Foreign Merchant Ships in Internal Waters and the Territorial Sea* (Berlin, Heidelberg et New York ; Springer ; 2006), p. 45 à 114. L'auteur donne un aperçu du débat, en notant les décisions de la Cour internationale de Justice dans lesquelles la Cour a reconnu que l'État côtier, du fait de sa souveraineté, pouvait réglementer l'accès à ses ports (*Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (*Nicaragua c. États-Unis d'Amérique*), fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 21 et 22, par. 21 ; *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime* (*El Salvador/Honduras*), (voir *supra* la note 220), p. 382 et 383, par. 35. Voir aussi la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, article 211, par. 3.

⁴⁷⁴ Voir *Affaire du Déroit de Corfou*, Arrêt du 9 avril 1949, C.I.J. Recueil 1949, p. 4.

devait passer dans la mer territoriale, les navires battant pavillon étranger bénéficieraient de droits de navigation sans entrave plus étendus et, à l'inverse, l'État côtier perdrait certaines des prérogatives normatives et exécutoires qu'il tient de la Convention et des règles du droit international. Néanmoins, en cas de passage inoffensif, les navires battant pavillon étranger devraient toujours respecter les règles et réglementations de l'État côtier en matière de sécurité de la navigation et de protection du milieu marin, telles que celles relatives à l'utilisation des couloirs de navigation, aux dispositifs de séparation du trafic⁴⁷⁵ et à l'obligation pour les navires étrangers à propulsion nucléaire et les navires transportant des substances nucléaires ou d'autres substances intrinsèquement dangereuses ou nocives d'être munis des documents voulus⁴⁷⁶.

B. Une partie de la mer territoriale passe dans la zone contiguë

200. Tel que le prévoit l'article 33 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, la zone contiguë, qui peut être établie par un État côtier, consiste en une ceinture d'eaux s'étendant jusqu'à 24 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale. Dans cette zone, l'État côtier n'exerce pas de droits souverains, mais peut exercer le contrôle nécessaire en vue de prévenir les infractions à ses lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires ou d'immigration sur son territoire ou dans sa mer territoriale et réprimer les infractions à ces mêmes lois et règlements commises sur son territoire ou dans sa mer territoriale. On considère que l'article 33 est venu codifier le droit international coutumier⁴⁷⁷. Dans l'arrêt qu'elle a rendu en l'affaire des *Violations alléguées (Nicaragua c. Colombie)*, la Cour internationale de Justice a estimé que la zone contiguë d'un État côtier pouvait chevaucher la zone économique exclusive d'un autre État, ces deux zones étant de natures distinctes⁴⁷⁸. Par conséquent, le déplacement vers l'intérieur des terres de la zone contiguë d'un État qui chevauche la zone économique exclusive d'un autre État profiterait aux deux États dès lors que les deux zones cesseraient de se chevaucher.

C. Une partie de la mer territoriale passe dans la zone économique exclusive

201. L'État côtier jouit de droits souverains sur la zone économique exclusive, qui est une zone située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci et qui ne peut s'étendre au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale⁴⁷⁹. Plus précisément, l'État côtier a des droits souverains dans la zone économique exclusive aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents⁴⁸⁰. Parmi les autres droits et obligations que l'État côtier a dans la zone économique exclusive, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer prévoit qu'il est compétent pour construire et utiliser des îles

⁴⁷⁵ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, article 22.

⁴⁷⁶ Ibid., par. 23.

⁴⁷⁷ *Violations alléguées de droits souverains et d'espaces maritimes dans la mer des Caraïbes (Nicaragua c. Colombie)*, arrêt, 21 avril 2022, rôle général n° 55, par. 164.

⁴⁷⁸ Ibid., par. 160 à 161.

⁴⁷⁹ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, article 57.

⁴⁸⁰ Ibid., article 56, paragraphe 1 a).

artificielles, des installations et des ouvrages, mener des activités de recherche scientifique marine et protéger et préserver le milieu marin⁴⁸¹. En outre, l'État côtier a le droit exclusif de procéder à la construction et d'autoriser et réglementer la construction, l'exploitation et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages, la construction de ces îles, installations et ouvrages devant toutefois être dûment notifiée⁴⁸².

202. Les États tiers détiennent dans la zone économique exclusive un droit important qui ne s'applique pas à la mer territoriale. L'État côtier est tenu d'autoriser d'autres États à exploiter le reliquat du volume admissible de captures dans sa zone économique exclusive qu'il n'est pas capable d'exploiter lui-même, dans le respect des conditions énumérées dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer⁴⁸³. Il s'ensuit que le passage de la mer territoriale à la zone économique exclusive pourrait créer un droit d'accès aux ressources naturelles biologiques pour les États tiers là où il n'en existait pas auparavant.

203. En outre, les États côtiers ont le droit de réglementer, d'autoriser et de mener des recherches scientifiques marines dans leur zone économique exclusive et sur leur plateau continental, mais l'obligation qui leur est faite de consentir à de telles recherches ne s'applique que « dans des circonstances normales »⁴⁸⁴. Cette réserve n'existe pas en ce qui concerne la mer territoriale. Aux fins du présent document, et sans rentrer dans une analyse approfondie du sens à donner à l'expression « circonstances normales », on peut affirmer que le passage d'une partie de la mer territoriale dans la zone économique exclusive présente un léger avantage pour les États tiers, puisque, sauf circonstances « anormales », on ne peut leur refuser de mener des recherches scientifiques marines.

204. L'avantage le plus important pour les États tiers dans le cas du passage d'une partie de la mer territoriale dans la zone économique exclusive concerne l'acquisition de la liberté de navigation et de survol dans la zone, ainsi que le droit de poser des câbles ou des pipelines sous-marins⁴⁸⁵. Il s'agirait là d'un gain considérable, puisque les États tiers disposeraient de la liberté de survol dans une zone où même le droit de passage inoffensif n'était pas reconnu. Comme en haute mer, les navires bénéficieraient d'une liberté de navigation assez vaste, quoique pas totale. Que ce soit dans la zone économique exclusive ou en haute mer, la liberté de navigation est exercée compte étant dûment tenu des intérêts des autres États⁴⁸⁶.

205. Toutefois, les droits des navires battant pavillon étranger en ce qui concerne la liberté de navigation dans la zone économique exclusive d'un autre État ne sont pas identiques à leurs droits à la liberté de navigation en haute mer. Par exemple, dans l'affaire de la prompte mainlevée du navire « *Virginia G* », le Tribunal international du droit de la mer s'est dit d'avis que la réglementation par l'État côtier du soutage des navires étrangers qui pêchaient dans sa zone économique exclusive faisait partie des mesures que l'État côtier pouvait prendre dans sa zone économique exclusive aux fins de la conservation et de la gestion de ses ressources biologiques, en application de l'article 56 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, et que ledit

⁴⁸¹ Ibid., article 56, paragraphe 1 b) et c).

⁴⁸² Ibid., article 60, paragraphes 1 à 3.

⁴⁸³ Ibid., par. 62.

⁴⁸⁴ Ibid., article 246.

⁴⁸⁵ Ibid., article 58. Voir aussi ibid., par. 87.

⁴⁸⁶ Voir Rolf Einar Fife, « Obligations of 'due regard' in the exclusive economic zone: their context, purpose and State practice », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 34, n° 1 (février 2019), p. 43 à 55.

soutage ne s'inscrivait pas dans la liberté de navigation du navire étranger⁴⁸⁷. Par conséquent, l'État côtier conserve des prérogatives normatives et exécutoires sur les activités de soutage si ces activités sont expressément visées, dans son droit interne, par la réglementation relative à la conservation des pêches. Il reste à voir s'il en serait de même pour la législation des États côtiers régissant la protection du milieu marin en général, comme dans le cas des aires marines protégées.

206. L'article 73 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer confère à l'État côtier une compétence exécutoire relativement vaste : « Dans l'exercice de ses droits souverains d'exploration, d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources biologiques de la zone économique exclusive, l'État côtier peut prendre toutes mesures, y compris l'arraisonnement, l'inspection, la saisie et l'introduction d'une instance judiciaire, qui sont nécessaire pour assurer le respect des lois et règlements qu'il a adoptés conformément à la Convention »⁴⁸⁸.

207. Contrairement à la compétence que l'article 73 de la Convention lui confère, qui est large et exclusive, la compétence exécutoire de l'État côtier en ce qui concerne les violations commises par des navires battant pavillon étranger dans sa zone économique exclusive est limitée. Premièrement, l'État côtier ne peut demander des renseignements au navire battant pavillon étranger que s'il a des raisons sérieuses de penser que, pendant qu'il naviguait dans la zone économique exclusive, le navire a commis une infraction aux règles et normes internationales applicables visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution par les navires ou aux lois et règlements qu'il a adoptés conformément à ces règles et normes internationales et leur donnant effet. Deuxièmement, l'État côtier ne peut procéder à l'inspection matérielle du navire que dans le cas où l'infraction entraîne des rejets importants dans le milieu marin qui ont causé ou risquent d'y causer une pollution notable, et uniquement si le navire battant pavillon étranger a refusé de donner des renseignements ou si les renseignements fournis sont en contradiction flagrante avec les faits, et si les circonstances de l'affaire justifient cette inspection. En d'autres termes, lorsqu'une infraction à ses lois et règlements est commise dans sa zone économique exclusive, l'État côtier a une compétence très limitée pour exercer ses pouvoirs⁴⁸⁹.

D. Une partie de la zone économique exclusive passe dans la haute mer

208. En haute mer, tous les navires jouissent de de la liberté de la haute mer, droit coutumier de longue date qui comprend la liberté de navigation, la liberté de survol, la recherche scientifique marine, la liberté de poser des câbles et des pipelines sous-marins, la liberté de construire des îles artificielles et d'autres installations autorisées par le droit international, la liberté de pêche et la liberté de recherche scientifique⁴⁹⁰. En haute mer, l'État du pavillon exerce une juridiction exclusive sur les navires battant son pavillon. Sans son consentement, aucun autre État ne peut arraisonner, inspecter ou immobiliser ses navires ou entraver de toute autre manière leur liberté de navigation. En revanche, en haute mer, un navire de guerre peut arraisonner un navire sans le consentement de l'État du pavillon s'il a de sérieuses raisons de

⁴⁸⁷ Navire « *Virginia G* » (Panama/Guinée-Bissau), arrêt, *TIDM Recueil 2014*, p. 69, par. 217. Voir aussi Bernard H. Oxman et Vincent P. Cogliati-Bantz, « The *M/V "Virginia G"* (Panama/Guinea-Bissau) », *American Journal of International Law*, vol. 108, n° 4 (octobre 2014), p. 769 à 775.

⁴⁸⁸ Voir Navire « *SAIGA* » (Saint-Vincent-et-les-Grenadines c. Guinée), prompte mainlevée, arrêt, *TIDM Recueil 1997*, p. 16, dans lequel il est question de l'application de l'article 73 à l'arraisonnement et à l'immobilisation d'un navire d'avitaillement.

⁴⁸⁹ *Ibid.*, article 220, par. 2.

⁴⁹⁰ *Ibid.*, article 87.

soupçonner que ce navire se livre à la piraterie, se livre au transport d'esclaves ou (si le navire de guerre a juridiction en vertu de l'article 109) sert à des émissions non autorisées, ou que le navire est sans nationalité ou qu'il a en réalité la même nationalité que le navire de guerre, bien qu'il batte pavillon étranger ou refuse d'arborer son pavillon⁴⁹¹. Le droit de poursuite constitue également, lorsque les conditions requises sont réunies, une exception à la juridiction exclusive de l'État du pavillon en haute mer⁴⁹².

209. Si une partie de la zone économique exclusive passait dans la haute mer, les États tiers obtiendraient des droits importants de liberté en haute mer aux dépens de l'État côtier. La zone sur laquelle l'État côtier exerçait auparavant sa compétence exclusive en matière d'adoption de règles et de lois relatives à la protection du milieu marin et à la conservation des ressources biologiques passerait sous la juridiction exclusive de l'État du pavillon.

210. La haute mer est également considérée comme faisant partie de l'indivis mondial, dans lequel tous les États ont un intérêt et où les obligations *erga omnes* s'appliquent⁴⁹³. Il convient donc également de s'interroger sur les avantages ou les pertes qu'entraînerait, pour la communauté internationale, la situation dans laquelle une zone sur laquelle l'État côtier exerçait auparavant sa compétence normative et exécutoire passerait sous la compétence d'une multitude d'États du pavillon, dont les règles en matière de sécurité de la navigation, de protection du milieu marin et de conservation des ressources biologiques marines varieraient grandement. En effet, c'est précisément en raison de cette question et des lacunes de gouvernance en haute mer que les États s'attachent actuellement à négocier un instrument international juridiquement contraignant portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale⁴⁹⁴.

E. Perte de la ligne de base archipélagique

211. Comme indiqué dans la première note thématique, l'élévation du niveau de la mer pourrait avoir un effet sur le droit des États archipels de conserver leur ligne de base archipélagique droite en cas d'immersion des îles les plus éloignées et des récifs découvrants qui constituent la base de la ligne, dans la mesure où les conditions définies à l'article 47 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ne seraient plus remplies. Il ne s'agit pas là d'une vulnérabilité théorique, mais bien d'un risque réel auquel sont exposés bon nombre des 22 États archipels⁴⁹⁵. En Indonésie, par exemple, l'Agence nationale pour la recherche et l'innovation a prévu qu'au moins 115 îles du pays seraient submergées à l'horizon 2100⁴⁹⁶.

⁴⁹¹ Ibid., article 110. En général, voir Efthymios Papastavridis, *The Interception of Vessels on the High Seas, Contemporary Challenges to the Legal Order of the Oceans* (Oxford, Hart, 2013) ; Douglas Guilfoyle, *Shipping Interdiction and the Law of the Sea* (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2009).

⁴⁹² Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, article 111.

⁴⁹³ *Responsabilités et obligations des États concernant les activités menées dans la Zone, avis consultatif, 1^{er} février 2011, TIDM Rapports 2011*, p. 10, à la p. 59, par. 180.

⁴⁹⁴ Voir la résolution 72/249 du 24 décembre 2017 de l'Assemblée générale.

⁴⁹⁵ Voir David Freestone et Clive Schofield, « Sea-level rise and archipelagic States: a preliminary risk assessment », *Ocean Yearbook Online*, vol. 35, n° 1 (juillet 2021), p. 340 à 387. Les auteurs citent des exemples tels que les Bahamas, les Comores, Fidji, la Grenade, l'Indonésie, la Jamaïque, Kiribati, les Maldives, les Îles Marshall, Maurice (archipel des Chagos), la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Philippines, Sao Tomé-et-Principe, les Seychelles, les Îles Salomon et Tuvalu.

⁴⁹⁶ Dita Liliansa, « Sea-level rise may threaten Indonesia's status as an archipelagic country », *The Conversation*, 19 janvier 2023.

212. La souveraineté d'un État archipel sur ses eaux archipélagiques s'étend à son espace aérien ainsi qu'aux fonds des mers et des océans et à leur sous-sol et ressemble de ce point de vue à la souveraineté que l'État côtier exerce sur sa mer territoriale. Les navires battant pavillon étranger ont un droit de passage inoffensif, sauf si l'État archipel désigne des voies de circulation et, dans l'espace aérien surjacent à ces voies, des routes aériennes qui permettent le passage continu et rapide des navires ou aéronefs étrangers⁴⁹⁷.

213. Les îles composant l'État archipel, si elles y sont autorisées en vertu de l'article 121 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, peuvent être en mesure d'établir de nouvelles lignes de base à partir desquelles mesurer les mers territoriales, les zones économiques exclusives et les plateaux continentaux de chacune d'entre elles. Selon les archipels, cela pourrait faire passer dans la haute mer des eaux archipélagiques sur lesquelles l'État archipel exerçait auparavant sa souveraineté ou ses droits souverains. En tout état de cause, l'État archipel perdrait plus de droits que les États tiers n'en acquerraient⁴⁹⁸.

F. Constatations préliminaires

214. En conclusion, les constatations préliminaires suivantes peuvent se dégager :

a) dans les cas où la ligne de base ou les limites extérieures de la ligne de base reculent vers l'intérieur des terres, les États tiers sont susceptibles d'acquérir des droits supplémentaires par rapport à ceux qu'ils détiendraient autrement. Il s'agirait notamment du droit de passage inoffensif dans des eaux passées du régime des eaux intérieures à celui de la mer territoriale de l'État côtier. Dans le cas de la zone contiguë, tout recul qui entraînerait la disparition du chevauchement des zones de deux États côtiers opposés profiterait aux deux États concernés. Dans les cas où la mer territoriale passerait dans la zone économique exclusive, des États tiers pourraient accéder au reliquat du volume admissible de captures que l'État côtier n'aurait pas la capacité d'exploiter. Les États tiers pourraient également bénéficier d'un léger avantage dans la mesure où, dans la zone économique exclusive, l'État côtier est tenu, dans des circonstances normales, de les autoriser à mener des recherches scientifiques marines. L'avantage le plus important pour les États tiers résiderait dans l'acquisition d'un droit beaucoup plus vaste de navigation sans entrave, qui s'apparenterait, à quelques restrictions près, à la liberté de navigation en haute mer. De même, des États tiers acquerraient des droits supplémentaires si un État archipel perdait ses lignes archipélagiques du fait de l'immersion de ses îles les plus éloignées et des récifs découvrants et, ne remplissant dès lors plus les conditions prévues à l'article 47 de la Convention, voyait sa zone économique exclusive passer dans la haute mer ;

b) Toutefois, comme indiqué dans la première note de synthèse, ces bénéfices s'obtiennent nettement aux dépens de l'État côtier. Ces aspects sont exposés en détail dans la première note. Il convient également de tenir compte du principe d'équité lorsqu'une partie est susceptible de profiter beaucoup plus largement qu'une autre d'une situation du fait de circonstances dont l'État côtier n'est pas à l'origine. De telles modifications des droits maritimes comportent un risque réel d'incertitude et d'instabilité et pourraient faire naître des différends. Si les droits et obligations existants étaient préservés, c'est-à-dire que les droits maritimes définis conformément au droit international et à la Convention étaient maintenus, aucune partie n'enregistrerait de perte.

⁴⁹⁷ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, article 53.

⁴⁹⁸ Voir Freestone et Schofield, « Sea-level rise and archipelagic States » (voir *supra* la note 495).

XI. Les cartes marines et leur relation avec les lignes de base, les frontières maritimes et la sécurité de la navigation

215. Lors des débats tenus au sein du Groupe d'étude à la soixante-douzième session de la Commission, en 2021, la question des cartes de navigation a été soulevée. Certains ont dit juger important qu'elles soient mises à jour, pour préserver la sécurité de la navigation, tandis que pour d'autres, les dangers potentiels pour la navigation pouvaient être vraiment exceptionnels car, en cas d'élévation du niveau de la mer, les côtes se déplaçaient vers les terres, et la technologie satellitaire était plus accessible que jamais. Les Coprésidents ont proposé que la question fasse l'objet d'une étude plus approfondie, ce qui a été accueilli favorablement. Il a ainsi été proposé que cette étude porte sur les différentes fonctions des cartes marines prévues par les règlements de l'Organisation hydrographique internationale et sur celles des cartes déposées auprès du Secrétaire général des Nations Unies aux fins de l'enregistrement des zones maritimes⁴⁹⁹.

A. Communications des États Membres à la Commission

216. Dans la communication qu'il a adressée à la Commission en 2022, le Royaume des Pays-Bas décrit ainsi sa pratique :

Le Bureau hydrographique des Pays-Bas (qui fait partie du Ministère de la défense) est chargé de publier des cartes marines précises et à jour. Il a mis en place à cet effet un plan de levés fondé sur les risques. Dans ce plan, la partie néerlandaise de la mer du Nord est divisée en secteurs dans lesquels de nouveaux levés sont réalisés tous les 2 à 25 ans. La partie de la mer du Nord proche du littoral relève de la responsabilité du Ministère des infrastructures et de la gestion de l'eau et fait l'objet d'une surveillance encore plus fréquente à des fins de défense côtière. Les résultats des levés réalisés par les deux ministères sont combinés puis publiés dans les cartes officielles établies par le Bureau hydrographique des Pays-Bas. ... En moyenne, les limites maritimes [du Royaume] des Pays-Bas changent une à deux fois par an. Ces changements ne sont pas notifiés régulièrement par voie de dépôts auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies⁵⁰⁰. [Traduction non officielle]

217. Dans la communication qu'elle a adressée à la Commission, la Colombie déclare que l'« on pourrait considérer que l'État côtier en question devrait tenir compte de la nécessité d'actualiser les informations (les cartes marines) sur la situation existante afin de garantir, en particulier, la sécurité de la navigation pour l'exercice du droit de passage inoffensif et pour l'accès aux eaux intérieures et aux ports⁵⁰¹ » [traduction non officielle]. L'Estonie appuie l'idée de « cesser de mettre à jour les notifications déposées conformément à la Convention [des Nations Unies sur le droit de la mer] concernant les lignes de base et les limites extérieures des zones maritimes mesurées à partir des lignes de base après que les effets négatifs de l'élévation du niveau de la mer se sont produits, afin de préserver les droits des États⁵⁰² ». [Traduction non officielle]

218. Dans la communication par laquelle elle a répondu à la demande du Groupe d'étude, la France fait observer que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer « ne prévoit pas d'obligation d'actualiser les cartes et listes de coordonnées

⁴⁹⁹ A/76/10, par. 276.

⁵⁰⁰ Voir *supra* la note 66.

⁵⁰¹ Voir *supra* la note 53.

⁵⁰² Voir *supra* la note 131.

géographiques, une fois celles-ci publiées conformément à ses dispositions. Les cartes de navigation sont établies et diffusées, en tant que nécessaire, par le Service hydrographique et océanographique de la Marine française, dans le cadre des directives fixées par l'Organisation hydrographique internationale⁵⁰³ ».

219. Dans sa communication, l'Allemagne exprime l'avis suivant :

Rien dans la Convention [des Nations Unies sur le droit de la mer] n'oblige explicitement à actualiser les lignes de base normales qui ont été tracées (article 5...) ou les lignes de base droites qui ont été tracées, publiées et déposées (article 16...), ni encore à actualiser les cartes et les listes de coordonnées géographiques d'un État relatives à la [zone économique exclusive] (article 75...) ou au plateau occidental (article 84...) ⁵⁰⁴. [Traduction non officielle]

En outre, en réponse directe à la demande de la Commission concernant la pratique, l'Allemagne répond ce qui suit : « Les cartes des frontières maritimes correspondent toujours aux proclamations faites en 1994. De nouvelles éditions des cartes marines les plus récentes, en particulier les cartes à grande échelle détaillées, sont publiées régulièrement. Cependant, la modification des frontières maritimes figurant sur ces cartes ne concerne que les lignes de base normales (isobathe zéro) dans les zones pour lesquelles aucune ligne de base droite n'a été définie⁵⁰⁵ ». [Traduction non officielle]

220. Dans la communication qu'elle a adressée à la Commission, l'Irlande déclare ceci :

[L]es États côtiers ne sont pas tenus par la [Convention des Nations Unies sur le droit de la mer] de déposer le détail des lignes de base normales auprès du Secrétaire général, car la laisse de basse mer le long de la côte peut être établie à partir des cartes marines à grande échelle officielles, ces cartes, produites selon la norme internationale applicable, étant fiables et permettant tout à fait la navigation. L'Irlande comprend que la raison pour laquelle la Convention impose de déposer le détail des lignes de base droites auprès du Secrétaire général et de leur donner par ailleurs la publicité voulue réside dans le fait que ces lignes pourraient ne pas figurer sur les cartes marines, auquel cas on ne pourrait les vérifier⁵⁰⁶. [Traduction non officielle]

221. Dans la communication qu'il a adressée à la Commission en 2022, le Maroc indique ce qui suit :

[L]es cartes de navigation utilisées pour la détermination des lignes de base et les limites extérieures de la zone économique exclusive et du plateau continental sont actualisées [selon] une fréquence périodique, en application des normes de l'Organisation hydrographique internationale ... [L]e Maroc [a] procédé dans le cadre du projet de l'extension de son plateau continental (Dossier préliminaire) à la mise à jour en 2015-2016 des points de base et de la ligne de base sur toute sa façade atlantique, sur la base des nouvelles cartes marines de référence publiées par le [Service hydrographique et océanographique de la Marine française] et [l'organisme hydrographique du Royaume-Uni (United Kingdom Hydrographic Office)]⁵⁰⁷.

⁵⁰³ Voir *supra* la note 60.

⁵⁰⁴ Voir *supra* la note 62.

⁵⁰⁵ Ibid.

⁵⁰⁶ Voir *supra* la note 65.

⁵⁰⁷ Communication du Maroc. Disponible à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

222. Dans sa communication, la Nouvelle-Zélande fait la réponse suivante :

Le 8 mars 2006, [...] la Nouvelle-Zélande a déposé auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies [10] cartes marines indiquant les lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, ainsi que les limites extérieures de sa mer territoriale et de sa zone économique exclusive.

....

La Nouvelle-Zélande n'a pas actualisé les données concernant cette zone maritime depuis qu'elle les a soumise. Elle n'a pas l'intention de modifier sa notification du 8 mars 2006 si sa côte devait connaître un recul par suite d'une élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques.

Les cartes marines que la Nouvelle-Zélande a déposées auprès du Secrétaire général en 2006 ne sont pas utilisées à des fins de navigation. Le Bureau des levés de Nouvelle-Zélande produit des cartes marines officielles qui assurent la sécurité de la navigation dans la [zone économique exclusive] nationale. Ces cartes sont régulièrement actualisées sur la base des dernières données topographiques et hydrographiques obtenues par [le Bureau des levés], qui les met gratuitement à la disposition de tous les navigateurs sur [son] site web⁵⁰⁸. [Traduction non officielle]

223. Dans leur communication, les Philippines expliquent ce qui suit :

La mise à jour des cartes en cas de modification de la côte est effectuée dès que possible à des fins de sécurité de la navigation et de gestion des zones côtières. L'actualisation et la publication des lignes de base pour les zones relevant du régime des îles peuvent également être effectuées dans le cadre du mandat de cartographie de l'institution cartographique nationale, qui, aux Philippines, est l'Office national de cartographie et d'information sur les ressources ..., et conformément aux dispositions pertinentes de la loi de la République n° 9522 et des [a]rticles 5, 6 et 7 de [la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer]. Toutefois, à défaut d'indications claires, dans la législation, quant à la marche à suivre en la matière, [l'Office] demanderait l'accord des autorités compétentes avant de publier les modifications⁵⁰⁹.

224. La Pologne, elle, informe la Commission que, « [e]n ce qui concerne les cartes, l'Office hydrographique de la Marine polonaise, qui est responsable, entre autres, de l'établissement et de la publication des cartes marines, n'a pas jugé nécessaire, pour l'instant, de modifier les cartes marines du fait de l'élévation du niveau de la mer⁵¹⁰ ».

225. Dans sa communication de 2022, le Royaume-Uni indique ce qui suit :

L'[organisme hydrographique du Royaume-Uni (United Kingdom Hydrographic Office)] publie des cartes marines standard et des cartes électroniques de navigation de l'Amirauté à différentes échelles et à différents degrés de détail concernant toutes les régions du monde. Des mises à jour sont publiées toutes les semaines.

Pour ce qui est du [Royaume-Uni] en particulier, la fréquence des levés et de l'actualisation de ces cartes dépend généralement, dans une certaine mesure, de la nature de la côte. Par exemple, les cartes des zones présentant des bancs de sable mouvants, très utilisées pour la navigation, peuvent être mises à jour une fois par semaine. En revanche, les cartes des côtes rocheuses (roche dure) peuvent ne pas avoir besoin d'être actualisées pendant des années. Toutes les

⁵⁰⁸ Voir *supra* la note 54.

⁵⁰⁹ Voir *supra* la note 58.

⁵¹⁰ Voir *supra* la note 67.

modifications apportées aux cartes n'ont pas forcément d'incidence sur l'emplacement des lignes de base. Les limites de la [m]er territoriale, du [p]lateau continental et de la zone économique exclusive du [Royaume-Uni] sont indiquées sur ces cartes⁵¹¹. [Traduction non officielle]

226. Dans leur communication de 2022, les États-Unis donnent les explications suivantes :

L'organisme national qui est responsable des cartes représentant les limites des zones maritimes des États-Unis est la National Oceanic and Atmospheric Administration [Celle-ci] actualise sa gamme de produits nautiques en fonction des nouvelles informations reçues, au fur et à mesure qu'elle en reçoit. La fréquence d'actualisation des cartes dépend de la criticité des nouvelles informations et des ressources disponibles pour les traiter. Les lignes de base et les limites maritimes [des États-Unis] sont modifiées sur les cartes [de l'Administration] lorsque les informations entrantes indiquent qu'il y a eu des modifications et au fur et à mesure que ces modifications sont examinées par le comité des lignes de base [Baseline Committee] [des États-Unis]⁵¹². [Traduction non officielle]

227. Dans la déclaration qu'il a faite à la Sixième Commission, en 2021, au nom des petits États insulaires en développement du Pacifique, le Samoa indique ce qui suit :

[Dans] la Déclaration sur la préservation des zones maritimes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques, [qu'ils ont faite le 6 août 2021, les dirigeants du Forum des îles du Pacifique] affirme[nt] qu'une fois que les îles du Pacifique ont établi leurs zones maritimes et les ont notifiées au Secrétaire général, ... ces zones et les droits qui en découlent ne doivent pas être réduits, quels que soient les effets physiques de l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques. Les États parties à la [Convention des Nations Unies sur le droit de la mer] ne sont pas tenus d'actualiser les coordonnées ou les cartes de leurs zones maritimes une fois que celles-ci ont été déposées auprès du Secrétaire général...⁵¹³.

Dans la déclaration qu'elle a faite à la Sixième Commission, en 2021, au nom de l'Alliance des petits États insulaires, Antigua-et-Barbuda a réaffirmé cette position⁵¹⁴.

228. En outre, dans la déclaration qu'elle a faite à la Sixième Commission en 2021, Chypre dit estimer que l'obligation faite aux États côtiers, par l'article 16 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, d'indiquer sur des cartes ou par une liste de coordonnées géographiques de points les lignes de base à partir desquelles mesurer la largeur de la mer territoriale, ou les limites « qui en découlent », vise à créer une sécurité juridique, et qu'il n'est dit nulle part que ces cartes doivent être révisées périodiquement⁵¹⁵.

B. Fonctions des cartes marines en droit international

229. S'agissant de l'établissement des limites des mers territoriales, les articles 5 et 6 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer confèrent une fonction limitée aux cartes marines « reconnues officiellement par l'État côtier », qui est de permettre de mesurer la largeur de la mer territoriale, et rien d'autre. Les auteurs des

⁵¹¹ Voir *supra* la note 68.

⁵¹² Voir *supra* la note 271.

⁵¹³ Voir *supra* la note 77.

⁵¹⁴ Voir *supra* la note 99.

⁵¹⁵ Voir *supra* la note 133.

Virginia Commentaries expliquent que la formule « reconnues officiellement par l'État côtier » donne à penser qu'il n'est pas nécessaire que les cartes en question soient produites par ledit État, lequel peut adopter des cartes produites par des services hydrographiques étrangers⁵¹⁶. C'est d'ailleurs la pratique de nombreux États. Cette formule donne également à penser que le fait qu'un État se serve de cartes marines pour tracer des lignes de base ne signifie pas qu'il ait l'obligation d'actualiser ces cartes aux fins de la sécurité de la navigation. Ces deux fonctions des cartes marines sont donc distinctes, comme on pourra le voir plus en détail ci-dessous.

230. Dans la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer⁵¹⁷, une « carte marine » (ou « publication nautique ») est définie comme « une carte ou un recueil spécialement établi, ou une base de données spécialement compilée à partir de laquelle une telle carte ou un tel recueil est établi, qui est publié de manière officielle par un gouvernement, un service hydrographique accrédité ou une autre institution gouvernementale compétente, ou sous son autorité, et qui est conçu pour répondre aux besoins de la navigation maritime »⁵¹⁸. La principale fonction des cartes marines est d'assurer la sécurité de la navigation⁵¹⁹. Depuis 2000, l'OMI encourage l'utilisation de systèmes électroniques de visualisation des cartes et d'information, avec des cartes électroniques de navigation officielles. La Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, qui est le principal instrument mondial consacré à la sécurité de la navigation, prévoit un ensemble d'obligations concernant les cartes marines à cet égard. Selon la règle V/9 de la Convention, les Gouvernements contractants doivent veiller à ce que les levés hydrographiques soient exécutés de manière à satisfaire, dans la mesure du possible, aux exigences de la sécurité de la navigation ; élaborer et diffuser des cartes marines, des instructions nautiques, des livres des phares, des annuaires des marées et d'autres publications nautiques, s'il y a lieu, qui répondent aux besoins de la sécurité de la navigation ; diffuser des avis aux navigateurs pour que les cartes marines et publications nautiques soient, autant que possible, tenues à jour ; fournir des moyens de gestion des données pour appuyer ces services⁵²⁰. Il n'est pas fait mention de la mise à jour des lignes de base dans le cadre d'une obligation d'actualiser les cartes marines afin d'assurer la sécurité de la navigation.

231. La pratique des États-Unis illustre bien les différentes fonctions des cartes marines. La National Oceanic and Atmospheric Administration (l'organisme de cartographie des États-Unis officiellement reconnu) représente sur ses cartes marines non pas la ligne de base réelle, mais les limites officielles de la juridiction nationale⁵²¹, et la ligne de base est déterminée non pas par cette administration, mais par le Baseline Committee des États-Unis, qui est présidé par le Département d'État⁵²².

⁵¹⁶ Nordquist *et al.* (dir. publ.), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, vol. II (voir *supra* la note 348), p. 90, par. 5.4 d).

⁵¹⁷ Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (Londres, 1^{er} novembre 1974), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1185, n° 18961, p. 3.

⁵¹⁸ *Ibid.*, annexe, chapitre V, paragraphe 2 de la règle 2, (tel qu'amendé par la résolution MSC.99(73) de l'OMI en date du 5 décembre 2000, par. 7).

⁵¹⁹ Meredith A. Westington et Matthew J. Slagel, « U.S. maritime zones and the determination of the national baseline », National Oceanic and Atmospheric Administration (2007), p. 4. Les auteurs expliquent que les cartes marines sont conçues pour favoriser la sécurité de la navigation, et que leur objectif général est d'informer le navigateur des dangers et des aides à la navigation ainsi que des limites de certaines zones.

⁵²⁰ Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, annexe, chapitre V, règle 9 (telle qu'amendée par la résolution MSC.99(73) de l'OMI en date du 5 décembre 2000, par. 7). Voir également la communication que l'OMI a adressée à la Commission, disponible à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

⁵²¹ Westington et Slagel, « U.S. maritime zones » (voir *supra* la note 519), p. 1.

⁵²² *Ibid.*, p. 2.

Westington et Slagel expliquent ce qui suit : « Les cartes marines étant compilées à partir de nombreuses sources d'information et conçues pour assurer la sécurité et l'efficacité de la navigation, il est essentiel de disposer de données complémentaires telles que des levés hydrographiques ou topographiques pour établir avec précision les lignes de base à partir desquelles mesurer les limites maritimes [des États-Unis]⁵²³ » [traduction non officielle].

232. La Division des affaires maritimes et du droit de la mer du Bureau des affaires juridiques, l'entité du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies qui reçoit les cartes marines et les listes de coordonnées géographiques déposées conformément à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, partage cet avis sur la distinction des fonctions des cartes marines⁵²⁴. Dans son manuel sur la délimitation des frontières maritimes, la Division explique que la laisse de basse mer le long de la côte est une réalité indépendante de la représentation qui est en faite sur les cartes, et que les zones maritimes revendiquées par l'État côtier existent même si aucune laisse de basse mer particulière n'a été choisie ou si aucune carte n'a été reconnue officiellement⁵²⁵. Elle ne dit rien sur l'utilisation des lignes de base à des fins de sécurité de la navigation. La dissociation de la laisse de basse mer (qui doit être utilisée comme ligne de base) et des cartes semble aller dans ce sens.

233. Tous les pays n'ont pas les moyens de produire eux-mêmes leurs cartes maritimes. C'est là un élément important dont il faut tenir compte dans l'évaluation des obligations des États. Cet élément transparaît dans l'emploi de la formule « reconnues officiellement par l'État côtier » et est expliqué dans les *Virginia Commentaries*⁵²⁶, qui font autorité en la matière. Dans la pratique, les États qui ne disposent pas de leurs propres capacités d'élaboration de cartes marines utilisent les cartes marines établies par les organismes hydrographiques d'autres États. L'actualisation des cartes dépend alors des moyens dont disposent les premiers pour fournir les données nécessaires aux seconds. L'Assemblée de l'OMI l'a reconnu lorsqu'elle a adopté, en 2004, une résolution dans laquelle elle a invité les gouvernements à coopérer avec d'autres gouvernements ayant peu de moyens hydrographiques ou n'en ayant aucun, en vue de rassembler et de diffuser des données hydrographiques⁵²⁷. Comme elle l'indique dans sa communication à la Commission, l'OMI « ne cesse d'engager les gouvernements, en particulier des États côtiers, à renforcer ou à améliorer leurs capacités hydrographiques et à envisager de devenir membres de l'[Organisation hydrographique internationale], et fournit une assistance technique à ses États [m]embres, lorsqu'ils le demandent, et en coopération avec [cette organisation]⁵²⁸ ». [Traduction non officielle]

234. Si tous les gouvernements ne sont pas en mesure de fournir les services hydrographiques nécessaires à la production de cartes marines et à leur actualisation, il serait déraisonnable d'imposer l'obligation de procéder à de nouveaux levés des lignes de base et d'actualiser les cartes marines. L'emploi de « dans la mesure du possible », expression de réserve, dans la règle V/9 de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer constitue une reconnaissance de la disparité des moyens dont disposent les gouvernements contractants.

⁵²³ Ibid., p. 13.

⁵²⁴ *Manuel sur la délimitation des frontières maritimes* (publication des Nations Unies, 2000), par. 65.

⁵²⁵ Ibid., par. 19.

⁵²⁶ Nordquist *et al.* (dir. publ.), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary* (voir *supra* la note 348), p. 90, par. 5.4 d).

⁵²⁷ Communication de l'OMI (voir *supra* la note 520), par. 1.

⁵²⁸ Ibid.

C. Informations communiquées par l'Organisation hydrographique internationale et l'Organisation maritime internationale

235. L'Organisation hydrographique internationale et l'OMI ont donné suite à la demande faite par la Commission en 2022. Selon la communication de la première :

L'Organisation hydrographique internationale ... est l'organisation internationale intergouvernementale dont le but principal est de veiller à que tous les océans, toutes les mers et toutes les eaux navigables du monde soient dûment hydrographiés et cartographiés. À cet effet, elle réunit les organismes nationaux chargés des levés hydrographiques, de la production de cartes marines et de publications connexes et de la diffusion d'informations sur la sécurité maritime ... prescrits par la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer ... et d'autres textes internationaux⁵²⁹. [Traduction non officielle]

236. Dans cette communication, l'OMI rappelle que la règle V/9 de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer impose aux gouvernements contractants de fournir des services et produits hydrographiques. En particulier, lesdits gouvernements sont tenus de coopérer pour assurer, dans la mesure du possible, une série de services de navigation et d'hydrographie de la manière la plus appropriée pour faciliter la navigation. Ces services consistent notamment à veiller à ce que les levés hydrographiques soient exécutés de manière à satisfaire, dans la mesure du possible, aux exigences de la sécurité de la navigation ; diffuser des avis aux navigateurs pour que les cartes marines et publications nautiques soient, autant que possible, tenues à jour ; élaborer et diffuser des cartes marines, des instructions nautiques, des livres des phares, des annuaires des marées et d'autres publications nautiques, s'il y a lieu, qui répondent aux besoins de la sécurité de la navigation⁵³⁰. En outre, à sa vingt-troisième session, en 2004, l'Assemblée de l'OMI a invité les gouvernements à promouvoir l'utilisation des systèmes de visualisation de cartes électroniques et d'information ; à coopérer avec d'autres gouvernements ayant peu de moyens hydrographiques ou n'en ayant aucun, selon le cas, en vue de rassembler et de diffuser des données hydrographiques ; à prêter leur concours aux gouvernements qui pourraient solliciter une assistance technique ; à mettre en place des services hydrographiques là où il n'en existe pas, en consultation avec l'Organisation hydrographique internationale⁵³¹.

237. L'Organisation hydrographique internationale est une organisation consultative et technique. Elle compte actuellement 98 États membres et 55 États non membres⁵³². Ces derniers ne disposant pas d'organisme hydrographique national, ils n'ont pas la capacité ou les moyens de procéder eux-mêmes à des levés hydrographiques⁵³³. C'est pourquoi l'Organisation a pour objectif d'apporter une assistance technique aux gouvernements et de les aider à renforcer les capacités nationales. L'Organisation entend ainsi promouvoir l'utilisation de l'hydrographie pour la sécurité de la

⁵²⁹ Communication de l'Organisation hydrographique internationale, p. 1. Disponible à l'adresse suivante : https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

⁵³⁰ Communication de l'OMI (voir *supra* la note 520), p. 1.

⁵³¹ Ibid.

⁵³² Organisation hydrographique internationale, *Annuaire : 9 mars 2023* (Monaco, 2023), p. 5 à 9.

⁵³³ Cet état de choses a été souligné par les auteurs de l'article ci-après, où il est expliqué que la Pologne avait des « moyens techniques limités » et ne disposait pas d'un ensemble actualisé de données géographiques sur la mer Baltique établissant la frontière maritime de l'État. Cezary Specht *et al.*, « A new method for determining the territorial sea baseline using an unmanned hydrographic surface vessel », *Journal of Coastal Research*, vol. 35, n° 4 (juillet 2019), p. 925 à 936, à la page 926.

navigation et pour toutes les autres activités maritimes⁵³⁴. Ceci implique des activités supplémentaires, comme l'explique l'organisation dans sa communication :

Bien que la sécurité de la navigation reste l'un des principaux objectifs de [l'organisation], les produits et services hydrographiques sont utiles à toutes les activités liées aux océans, aux mers et aux eaux navigables. De même que les États côtiers ont besoin de données précises sur les profondeurs marines (bathymétrie) et le niveau de la mer pour produire des cartes marines et des publications nautiques et pour étayer les revendications relatives à des territoires et ressources maritimes qu'ils font [au titre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer], ils ont besoin de l'hydrographie pour protéger leurs zones maritimes et leurs populations face à l'élévation du niveau de la mer. Tous les États côtiers devraient être encouragés à faire en sorte que leurs mers et zones côtières soient correctement hydrographiées et cartographiées. Cela leur permettra de protéger leurs droits maritimes, [et] d'atténuer les effets des changements climatiques et des déplacements de populations et de s'y adapter⁵³⁵. [Traduction non officielle]

238. L'Organisation hydrographique internationale rappelle que l'élévation du niveau de la mer peut avoir diverses conséquences néfastes pour les pays, dont « la modification de l'accès à la nourriture, l'augmentation de l'impact des tempêtes et des ondes de tempête [et] le déplacement de populations ». Elle fait observer que les données sur les caractéristiques de l'océan peuvent être utilisées pour atténuer l'impact préjudiciable de l'élévation du niveau de la mer et s'y adapter⁵³⁶. Elle explique que, conscients de l'importance de ces informations hydrographiques, ses États membres ont décidé en 2020 de lui fixer comme but, dans son plan stratégique, d'« accroître l'utilisation des données hydrographiques à d'autres fins que les traditionnelles cartes marines »⁵³⁷.

239. Deux idées essentielles se dégagent des éléments communiqués par l'Organisation hydrographique internationale. Tout d'abord, les cartes marines et les services hydrographiques permettent aux États côtiers d'étayer leurs revendications concernant des territoires et des ressources maritimes et contribuent à la protection de ces zones et de leur population. Ensuite, comme le montre l'emploi du verbe « encourager », rien n'oblige l'ensemble des États côtiers à hydrographier et à cartographier leurs mers et leurs zones côtières. Une telle obligation serait d'autant plus difficile à imposer que nombre de ces États ne disposent pas des moyens nécessaires. En outre, si l'Organisation hydrographique internationale dit avoir entre autres buts de contribuer à l'atténuation des effets néfastes de l'élévation du niveau de la mer et à l'adaptation à ces effets, elle ne dit pas avoir pour objectif de veiller à ce qu'il soit procédé à de nouveaux levés et à l'actualisation des données de bathymétrie en ce qui concerne les lignes de base utilisées pour le tracé des frontières maritimes à des fins de sécurité de la navigation.

240. Conformément aux prescriptions de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer visant à renforcer la sécurité de la navigation, l'Organisation hydrographique internationale est également très active dans l'appui numérique à la navigation et la mise en œuvre de l'« e-navigation » sous la direction de l'OMI. Comme il est nécessaire de faciliter l'accès à des informations géospatiales numériques normalisées de haute qualité, l'Organisation hydrographique internationale continue de travailler sur des produits, dont un appelé « S-121 », qui

⁵³⁴ Organisation hydrographique internationale, « Plan stratégique pour 2021-2026 », novembre 2020, p. 1.

⁵³⁵ Communication de l'Organisation hydrographique internationale (voir *supra* la note 529), par. 2.

⁵³⁶ Ibid., par. 15.

⁵³⁷ Ibid., par. 16.

porte sur les limites et frontières maritimes, dont le but est d'aider la Division des affaires maritimes et du droit de la mer dans ses activités relatives à l'obligation de dépôt. Ce produit doit également apporter la clarté nécessaire à une bonne gouvernance : a) en offrant des représentations spatiales des limites et frontières maritimes qui sont précises, fiables et faciles à interpréter ; b) en aidant les États Parties à s'acquitter de l'obligation que leur fait la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de déposer les limites extérieures de leurs zones maritimes, ainsi que les lignes de délimitation (frontières maritimes), auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, par l'intermédiaire de la Division. Ainsi, « S-121 contribue à la bonne gouvernance de l'océan dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer en facilitant les procédures juridiques par des produits lisibles légalement et ciblés, fournit des informations historiques et permet la validation des sources⁵³⁸ » [traduction non officielle]. Il n'est pas question des lignes de base dans la communication de cette organisation, qui ne mentionne que les « limites extérieures des zones maritimes ».

241. Entre 2012 et 2018, l'OMI et l'Organisation hydrographique internationale ont mené en collaboration 11 activités de renforcement des capacités destinées à améliorer les services hydrographiques et la production de cartes marines. Il s'agissait principalement d'activités régionales mises en place dans le Pacifique, en Asie, en Amérique latine et en Europe de l'Est, et, dans la région Afrique, d'activités nationales axées sur le Soudan et le Kenya⁵³⁹. Trois d'entre elles – des activités communes de coopération technique définies et menées, dans le cadre d'une initiative conjointe de renforcement des capacités, par l'Organisation hydrographique internationale, l'OMI, la Commission océanographique intergouvernementale, l'Organisation météorologique mondiale, l'Association internationale de signalisation maritime, l'Agence internationale de l'énergie atomique et la Fédération internationale des géomètres – se sont déroulées au titre de l'initiative « Unis dans l'action » de l'ONU⁵⁴⁰.

D. Recensement, par la Division des affaires maritimes et du droit de la mer du Bureau des affaires juridiques, des cartes et des listes de coordonnées géographiques déposées auprès du Secrétaire général

242. Comme le lui a demandé la Commission⁵⁴¹, la Division des affaires maritimes et du droit de la mer du Bureau des affaires juridiques a recensé les cartes et les listes de coordonnées géographiques déposées auprès du Secrétaire général qui avaient été modifiées ou actualisées depuis 1990 et lui a fourni des explications complémentaires. La Division indique que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ne traite pas expressément de la « modification » ou de « l'actualisation » des éléments déposés. Le premier dépôt qui ait été fait auprès du Secrétaire général en application de la Convention l'a été en mars 1995 et, en septembre 2022, 86 États côtiers avaient procédé à un total de 157 dépôts. Sur les 86 États déposants, 17 ont fait des dépôts ultérieurs (pour la même région et en application des mêmes articles de la Convention)⁵⁴². Sur ce nombre, 16 États ont fait savoir qu'ils entendaient annuler et

⁵³⁸ Ibid., par. 9 et 10.

⁵³⁹ Communication de l'OMI (voir *supra* la note 520), p. 2.

⁵⁴⁰ Ibid.

⁵⁴¹ A/77/10, par. 27 a).

⁵⁴² La Belgique, le Brésil, le Chili, les Émirats arabes unis, l'Espagne, les Fidji, la France, l'Iraq, le Japon, le Liban, Madagascar, le Nicaragua, la Norvège, le Samoa, les Seychelles, les Tuvalu et les Îles Cook.

remplacer, en partie ou en totalité, un dépôt antérieur, indiquant si un tel dépôt devait être considéré comme annulé.

243. La Division souligne que, dans le cadre de son mandat concernant les dépôts effectués en application de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, le Secrétariat procède à un examen des cartes ou des listes de coordonnées géographiques de points qui ont été déposées afin de vérifier si elles correspondent à l'intention déclarée de l'État déposant et si elles satisfont aux prescriptions de la Convention. Il n'est toutefois pas habilité à dire si les éléments déposés sont conformes aux dispositions applicables de la Convention. Il n'entre pas non plus dans son mandat de dire si les nouvelles cartes et listes de coordonnées géographiques de points constituent une « modification ou une actualisation » des cartes et des listes déposées précédemment.

244. La Division donne les précisions suivantes :

Étant donné son caractère international, l'acte de dépôt de cartes ou de listes de coordonnées géographiques prend normalement la forme d'une note verbale ou d'une lettre adressée au Secrétaire général par une personne considérée comme un représentant de l'État côtier. Compte tenu de ses fonctions, cette personne peut être un(e) chef d'État, un(e) chef de Gouvernement, un(e) ministre des affaires étrangères, ou un(e) représentant(e) ou un(e) observateur(trice) permanent(e) auprès de l'Organisation des Nations Unies⁵⁴³.

En d'autres termes, le dépôt de cartes ou de listes n'est pas effectué par les services techniques de l'État côtier, tels que les services hydrographiques, car il s'agit d'un acte juridique et non technique.

E. Constatations préliminaires

245. Un certain nombre d'États ont communiqué des informations sur leurs pratiques et leurs points de vue quant aux cartes marines en relation avec les frontières maritimes. Peu ont déclaré actualiser leurs cartes régulièrement ou périodiquement, et la plupart ont dit considérer que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer n'exigeait pas l'actualisation des cartes marines pour ce qui était des lignes de base, leur pratique allant dans ce sens. Aucun n'a dit estimer que la Convention ou le droit international leur faisait obligation de procéder régulièrement à des levés des lignes de base, d'actualiser les cartes marines et de déposer les cartes actualisées auprès du Secrétaire général.

246. Comme l'expliquent l'OMI et l'Organisation hydrographique internationale, les cartes marines sont principalement utilisées pour assurer la sécurité de la navigation, comme le prévoit la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer. Toutefois, l'Organisation hydrographique internationale explique également que les services et produits hydrographiques peuvent remplir en outre d'autres fonctions, comme d'aider à étayer les revendications relatives à des zones maritimes, d'aider les États à protéger leurs zones maritimes et leur population et de faciliter l'adaptation à l'impact de l'élévation du niveau de la mer. Selon sa communication, il ne découlerait de la Convention susmentionnée aucune pratique ou obligation d'où il ressortirait que les lignes de base interviennent dans la sécurité de la navigation et doivent être représentées ou actualisées sur les cartes nautiques. En d'autres termes, les cartes marines sont utilisées à deux types de fins : celles de la sécurité de la navigation et des fonctions supplémentaires, telles que l'indication des zones maritimes. Les États-Unis, par exemple, ont pour pratique de ne pas faire figurer les

⁵⁴³ SPLOS/30/12, par. 16.

lignes de base sur les cartes marines établies par la National Oceanic and Atmospheric Administration. Cette pratique va dans le sens de ce que dit la Division des affaires maritimes et du droit de la mer du Bureau des affaires juridiques dans son *Manuel sur la délimitation des frontières maritimes*, lorsqu'elle explique que la laisse de basse mer le long de la côte est une réalité indépendante de la représentation qui est en faite sur les cartes. Rien n'indique qu'il soit de pratique générale, parmi les États, d'actualiser les lignes de base sur les cartes marines pour assurer la sécurité de la navigation. Dans les réponses à l'enquête réalisée par la Division, les États n'ont pas donné les raisons pour lesquelles ils réajustaient leurs lignes de base.

247. Les cartes marines sont élaborées par les organismes hydrographiques nationaux. Toutefois, l'OMI et l'Organisation hydrographique internationale reconnaissent que tous les gouvernements n'ont pas les moyens de créer de tels organismes ou de procéder à des levés hydrographiques. De nombreux États n'ont pas d'organisme hydrographique et ne produisent pas eux-mêmes leurs cartes marines. C'est ce qui transparaît dans les articles 5 et 6 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, où les cartes mentionnées sont celles qui sont « reconnues officiellement par l'État côtier ». Il semblerait donc déraisonnable d'imposer aux États l'obligation de procéder à des levés hydrographiques et d'actualiser les cartes marines, et rien dans les instruments applicables ou dans la pratique ne va dans ce sens.

248. Ces constatations préliminaires tendent à confirmer qu'il faut faire une lecture littérale de l'article 5 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, d'où il ressort que la ligne de base normale ne sert qu'à mesurer la largeur de la mer territoriale, et que, comme indiqué dans la première note thématique, « la Convention n'impose pas *expressis verbis*⁵⁴⁴ » le tracé de nouvelles lignes de base. L'actualisation des cartes aux fins de la sécurité de la navigation doit être distinguée de l'actualisation des cartes et des listes de coordonnées concernant les lignes de base et les zones maritimes en application de la Convention et du droit international relatif à ces zones.

249. En dernière analyse, on peut faire, à titre préliminaire, les constatations suivantes :

a) Les cartes marines sont utilisées principalement à des fins de sécurité de la navigation, et la représentation des lignes de base ou des zones maritimes est une fonction supplémentaire ;

b) Rien n'indique qu'il soit de pratique générale, parmi les États, d'actualiser les lignes de base sur les cartes marines aux fins de la sécurité de la navigation en application de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ou du droit international ;

c) Rien, dans la pratique des États, ne vient étayer l'idée que la Convention ou d'autres sources du droit international obligerait à réviser régulièrement les cartes afin d'actualiser les lignes de base ou les limites des zones maritimes.

XII. Pertinence d'autres sources de droit

250. Dans le rapport annuel de la Commission pour 2021⁵⁴⁵, les membres du Groupe d'étude ont proposé que, en plus de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et des Conventions de Genève de 1958⁵⁴⁶ :

⁵⁴⁴ A/CN.4/740 et Corr.1, par. 78.

⁵⁴⁵ A/77/10, par. 294 a).

⁵⁴⁶ Déjà examinées, en fait, dans la première note thématique.

[L]e Groupe d'étude [examine] d'autres sources du droit – les traités applicables, bilatéraux, régionaux et multilatéraux, ou autres instruments portant notamment sur la gestion des pêcheries ou la haute mer qui définissent les zones maritimes, ou le Traité de 1959 sur l'Antarctique et son Protocole de 1991 relatif à la protection de l'environnement, les traités de l'Organisation maritime internationale qui définissent la pollution ou les zones de recherche et de sauvetage, ou la Convention de 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique, ... et les règlements des organisations internationales compétentes telles que l'Organisation hydrographique internationale. Cette démarche viserait à déterminer la *lex lata* relative aux lignes de base et aux zones maritimes sans préjudice de l'examen de la *lex ferenda* ou des choix de politique publique. Elle viserait également à déterminer si ces instruments autorisent ou obligent (ou non) à réajuster les lignes de base dans certaines circonstances, et si une modification des lignes de base supposerait une modification des zones maritimes.

251. Dans leurs communications et interventions, les États Membres n'ont pas mentionné spécifiquement de traités qu'il serait intéressant, à leur avis, d'examiner de manière plus approfondie. On peut relever que, dans sa déclaration de 2021, l'Alliance des petits États insulaires a exprimé certaines réserves quant à la nécessité de se lancer dans une telle analyse : « Nous souhaitons savoir en quoi les conventions de Genève de 1958 ..., qui ont été négociées alors que nombre des [petits États insulaires en développement] étaient sous administration coloniale, doivent entrer en ligne de compte dans notre interprétation du droit de la mer dans les circonstances actuelles » [traduction non officielle]. Dans leur déclaration de 2021, les États-Unis ont également été très directs : « Nous nous demandons si d'autres sources de droit mentionnées par le Groupe d'étude pourraient l'emporter sur les dispositions universellement acceptées qui forment [la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer] ou les modifier. » [Traduction non officielle]

252. Les lignes de base ou les zones maritimes (à l'exception de la haute mer) ne sont pas mentionnées dans le Traité sur l'Antarctique de 1959⁵⁴⁷. Seuls le sont, à l'article IV dudit traité, les droits, revendications ou bases de revendications de « souveraineté territoriale dans l'Antarctique »⁵⁴⁸. La question des lignes de base et des zones maritimes et, par conséquent, de leur relation avec l'élévation du niveau de la mer, ne pourrait se poser que dans le cas, peu probable, où, après avoir dénoncé le traité, certains États devenaient souverains sur le territoire de (certaines parties de) l'Antarctique. L'article VI, qui définit la zone d'application de l'instrument, dispose que « rien dans le [...] Traité ne pourra porter préjudice ou porter atteinte en aucune façon aux droits ou à l'exercice des droits reconnus à tout État par le droit

⁵⁴⁷ Traité sur l'Antarctique (Washington, 1^{er} décembre 1959), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 402, n° 5778, p. 71.

⁵⁴⁸ Article IV : « 1. Aucune disposition du présent Traité ne peut être interprétée : a) comme constituant, de la part d'aucune des Parties Contractantes, une renonciation à ses droits de souveraineté territoriale, ou aux revendications territoriales, précédemment affirmés par elle dans l'Antarctique ; b) comme un abandon total ou partiel, de la part d'aucune des Parties Contractantes, d'une base de revendication de souveraineté territoriale dans l'Antarctique, qui pourrait résulter de ses propres activités ou de celles de ses ressortissants dans l'Antarctique, ou de toute autre cause ; c) comme portant atteinte à la position de chaque Partie Contractante en ce qui concerne la reconnaissance ou la non reconnaissance par cette Partie, du droit de souveraineté d'une revendication ou d'une base de revendication de souveraineté territoriale de tout autre État, dans l'Antarctique. 2. Aucun acte ou activité intervenant pendant la durée du présent Traité ne constituera une base permettant de faire valoir, de soutenir ou de contester une revendication de souveraineté territoriale dans l'Antarctique, ni ne créera des droits de souveraineté dans cette région. Aucune revendication nouvelle, ni aucune extension d'une revendication de souveraineté territoriale précédemment affirmée, ne devra être présentée pendant la durée du présent Traité. »

international en ce qui concerne les parties de haute mer se trouvant dans la région ainsi délimitée ». Compte tenu du régime juridique actuel de l'Antarctique, il est évident que cette disposition n'a aucun effet sur le présent sujet.

253. Ni le Protocole au traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement (1991)⁵⁴⁹ ni la Convention de 1972 pour la conservation des phoques de l'Antarctique⁵⁵⁰ ne mentionnent les lignes de base ou les zones maritimes, pas plus que la Convention de 1980 sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique⁵⁵¹. Le libellé de l'article IV de cette dernière est similaire à l'article IV du Traité sur l'Antarctique, auquel il fait référence⁵⁵². On peut donc tirer la même conclusion que pour le Traité de l'Antarctique. En outre, on lit à l'article XI de la Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique :

La Commission [pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique, créée par la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique] s'efforce de coopérer avec les Parties contractantes qui exerceraient une juridiction dans les zones marines adjacentes à la zone d'application de la Convention, pour ce qui a trait à la conservation d'un ou de plusieurs stocks d'espèces associées situés aussi bien dans ces zones que dans la zone d'application de la Convention, en vue d'harmoniser les mesures de conservation adoptées à l'égard de ces stocks.

Le texte ne précise pas de quelles « zones marines adjacentes à la zone d'application de la Convention » il s'agit. Le Traité sur l'Antarctique excluant toute souveraineté territoriale sur l'Antarctique, ce continent ne possède pas de zones maritimes. Quant aux zones maritimes des États adjacents, la stabilité (le caractère fixe) des lignes de base n'aurait pas d'incidences sur la zone d'application de la convention, pas plus qu'un réajustement de ces lignes et des limites extérieures des zones maritimes vers les terres en raison de l'élévation du niveau de la mer si les États concernés appliquaient le principe des lignes mouvantes.

254. L'analyse des traités de l'OMI relatifs à la pollution ou aux zones de recherche et de sauvetage a abouti aux conclusions suivantes. Il n'est pas question de zones maritimes dans la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, telle que modifiée par le Protocole de 1978 y relatif et par

⁵⁴⁹ Protocole au traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement (Madrid, 4 octobre 1991), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2941, annexe A, n° 5778, p. 3.

⁵⁵⁰ Convention pour la protection des phoques de l'Antarctique (Londres, 1^{er} juin 1972), *ibid.* vol. 1080, n° 16529, p. 175.

⁵⁵¹ Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique (Canberra, 20 mai 1980), *ibid.* vol. 1329, n° 22301, p. 47.

⁵⁵² Article IV : « 1. En ce qui concerne la zone du Traité sur l'Antarctique, toutes les Parties contractantes, qu'elles soient ou non parties à ce Traité, sont liées par les Articles IV et VI du Traité sur l'Antarctique dans leurs rapports réciproques. 2. Aucune disposition de la présente Convention, ni aucun acte ou activité intervenant pendant la durée de la présente Convention : a) ne peut servir de base pour faire valoir, soutenir ou contester une revendication de souveraineté territoriale dans la zone du Traité sur l'Antarctique, ni créer de droits de souveraineté dans cette zone ; b) ne peut être interprété comme un abandon total ou partiel de la part d'aucune des Parties contractantes de tout droit ou revendication ou base de revendication d'exercer une juridiction d'État côtier en vertu du droit international à l'intérieur de la zone d'application de la Convention, ni comme portant atteinte à tel droit ou revendication ou base de revendication ; c) ne peut être interprété comme portant atteinte à la position d'aucune Partie contractante à l'égard de la reconnaissance ou la non-reconnaissance de tel droit ou revendication ou base de revendication ; d) ne peut porter atteinte à la disposition du paragraphe 2 de l'Article IV du Traité sur l'Antarctique en vertu de laquelle aucune revendication nouvelle, ni aucune extension d'une revendication de souveraineté territoriale dans l'Antarctique précédemment affirmée ne devra être présentée pendant la durée du Traité sur l'Antarctique. »

le Protocole de 1997⁵⁵³. On lit au paragraphe 2 de l'article 3 de cette convention qu'« [a]ucune disposition [dudit] article ne saurait être interprétée comme portant atteinte aux droits souverains des Parties sur le fond des mers et sur le sous-sol adjacent aux côtes aux fins d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles ou comme étendant ces droits, conformément au droit international », mais cette disposition n'a pas de rapport avec l'autorisation ou l'obligation (ou non) de réajuster les lignes de base, ni avec la situation dans laquelle une modification des lignes de base entraînerait la modification des zones maritimes.

255. Les lignes de base sont mentionnées dans l'annexe I, intitulée « Règles relatives à la prévention de la pollution par les hydrocarbures », de la Convention de 1973 :

Règle 1. Définitions

...

9) « À partir de la terre la plus proche » signifie à partir de la ligne de base qui sert à déterminer la mer territoriale du territoire en question conformément au droit international ; aux fins, toutefois, de la présente Convention, l'expression « à partir de la terre la plus proche » de la côte nord-est de l'Australie signifie à partir d'une ligne [définie par des coordonnées précisées dans le texte].

Cette définition s'applique aux règles énoncées dans l'annexe en question, aux termes desquelles il est interdit à tout navire de rejeter à la mer des hydrocarbures ou des mélanges d'hydrocarbures, sauf lorsqu'un certain nombre de conditions sont réunies, notamment que lorsque le « pétrolier est à plus de 50 milles marins de la terre la plus proche⁵⁵⁴ » ou que le navire « d'une jauge brute égale ou supérieure à 400 tonneaux » est « à plus de 12 milles marins de la terre la plus proche »⁵⁵⁵. On trouve des formules similaires dans la règle 10 de la même annexe (« [l]e rejet est effectué aussi loin que possible de la terre et, en aucun cas, moins de 12 milles marins de la terre la plus proche⁵⁵⁶ ») et dans la règle 15 (« ne s'éloigne pas de plus de 50 milles de la terre la plus proche⁵⁵⁷ »). On en trouve également dans l'annexe II, intitulée « Règles relatives à la prévention de la pollution par les substances liquides nocives transportées en vrac » : selon ces règles, le rejet de ces substances est interdit, mais il peut être autorisé si un certain nombre de conditions sont remplies, notamment si le « rejet s'effectue à une distance d'au moins 12 milles marins de la terre la plus proche et dans des eaux d'une profondeur d'au moins 25 mètres⁵⁵⁸ ». L'annexe IV, intitulée « Règles relatives à la prévention de la pollution par les eaux usées des navires », comprend la même définition que celle qui est présentée à l'annexe I et reprise dans les autres, ainsi que, à la règle 8 (« Rejet des eaux usées »), les références à la « terre la plus proche » (« à une distance de plus de quatre milles marins de la terre la plus

⁵⁵³ Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires (Londres, 2 novembre 1973), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1341, n° 22484, p. 140 ; Protocole de 1978 relatif à la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires (Londres, 17 février 1978), *ibid.* vol. 1341, n° 22484, p. 3 ; Protocole de 1997 modifiant la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, telle que modifiée par le Protocole de 1978 y relatif (Londres, 26 septembre 1997), Nations Unies, *Annuaire juridique, 1997* (Numéro de vente : F.02.V.1), p. 382.

⁵⁵⁴ Règle 9, « Réglementation des rejets d'hydrocarbures », par. 1 a) ii).

⁵⁵⁵ *Ibid.*, par. 1 b) ii).

⁵⁵⁶ Règle 10, « Méthodes de prévention de la pollution par les hydrocarbures due aux navires exploités dans les zones spéciales », par. 3 a) iii) (non souligné dans l'original).

⁵⁵⁷ Règle 15, « Conservation des hydrocarbures à bord », par. 5.

⁵⁵⁸ Règle 5, « Rejet de substances liquides nocives », par. 1 c), 2 e), 3 e), 4 c), 7 c), 8 e) et 9 e). Le paragraphe 4 c) est le seul dans lequel ne figurent pas les mots « dans des eaux d'une profondeur d'au moins 25 mètres ».

proche », « à une distance de plus de 12 milles marins de [la terre la plus proche] »⁵⁵⁹). L'annexe V (« Règles relatives à la prévention de la pollution par les ordures des navires ») reprend la définition de la « terre la plus proche » et le terme lui-même, à la règle 3, « Évacuation des ordures hors des zones spéciales » (« si la terre la plus proche est à moins : i) De 25 milles marins ... ; ii) De 12 milles marins ... » ; « aussi loin que possible de la terre la plus proche ; elle est interdite, en tout cas, si la terre la plus proche se trouve à moins de 3 milles marins »⁵⁶⁰), ainsi qu'à la règle 5, « Évacuation des ordures dans les zones spéciales » (« en aucun cas moins de 12 milles [marins] de la terre la plus proche »⁵⁶¹).

256. La « terre la plus proche » est définie comme « la ligne de base qui sert à déterminer ... conformément au droit international⁵⁶² ». Il ressort de l'analyse des dispositions de la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires que celle-ci n'oblige pas à réajuster les lignes de base dans certaines circonstances. En même temps, le principe des lignes de base mouvantes serait sans incidences sur l'application de cet instrument (la ligne de base étant le repère à partir duquel sont mesurées les distances énoncées). En revanche, si l'on considère que les lignes de base doivent être fixes, ce qui n'a certes pas d'effets sur l'application de la convention, la côte (qui reculerait en cas d'élévation du niveau de la mer) se trouverait à une plus grande distance de la ligne de base (laquelle, dans ce cas, serait gelée) et, de ce fait, de la limite de la zone au-delà de laquelle le rejet d'hydrocarbures, de substances liquides nocives, d'eaux usées et d'ordures est autorisé sous réserve que les conditions strictes fixées dans l'instrument soient remplies. En conséquence, du point de vue de la protection du milieu côtier (et du territoire terrestre de l'État côtier) contre la pollution par les navires, l'option des lignes de base fixes est plus propice à la réalisation (au moins partielle) de l'objet et du but de la convention, exprimé dans le préambule de celle-ci, à savoir « la nécessité de protéger l'environnement en général et le milieu marin en particulier ».

257. La Convention internationale de 1969 sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures⁵⁶³, qui est également un instrument de l'OMI, mentionne, elle, la haute mer. Il est question, dans son préambule, de « la nécessité de protéger les intérêts [des] populations contre

⁵⁵⁹ Règle 8, « Rejet d'eaux usées », par. 1 a) : « 1) Sous réserve des dispositions de la règle 9 de la présente Annexe, le rejet des eaux usées à la mer est interdit à moins que les conditions suivantes ne soient remplies : a) Le navire rejette des eaux usées après broyage et désinfection à l'aide d'un dispositif approuvé par l'Autorité conformément aux dispositions de la règle 3, paragraphe 1, alinéa a), alors que le navire se trouve une distance de plus de quatre milles marins de la terre la plus proche et celui des eaux usées non broyées et non désinfectées à une distance de plus de 12 milles marins de celle-ci ... ».

⁵⁶⁰ Règle 3, « Évacuation des ordures hors des zones spéciales », par. 1 b) : « L'évacuation dans la mer des ordures suivantes se fait aussi loin que possible de la terre la plus proche ; elle est interdite en tout cas si la terre la plus proche est à moins : i) De 25 milles marins en ce qui concerne le fardage et les matériaux de revêtement et d'emballage qui flotteraient ; ii) De 12 milles marins, en ce qui concerne les déchets alimentaires et toutes les autres ordures, y compris les papiers, les chiffons, les objets en verre, les objets métalliques, les bouteilles, les ustensiles de cuisine et les rebuts de même nature » ; par. 1 c) : « L'évacuation dans la mer des ordures indiquées à l'alinéa b) ii) de la présente règle peut être autorisée après leur passage dans un broyeur ou un concasseur et être effectuée aussi loin que possible de la terre la plus proche ; elle est interdite, en tout cas, si la terre la plus proche se trouve à moins de 3 milles marins. »

⁵⁶¹ Règle 5, « Évacuation des ordures dans les zones spéciales », par. 2 b) : « L'évacuation dans la mer des déchets alimentaires se fait le plus loin possible de la côte, et en aucun cas moins de 12 milles [marins] de la terre la plus proche ».

⁵⁶² Annexe I, règle 1, par. 2, et annexe V, par. 2.

⁵⁶³ Convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures (Bruxelles, 29 novembre 1969), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 970, n° 14049, p. 211.

les graves conséquences d'un accident de mer entraînant un risque de pollution de la mer et du littoral par les hydrocarbures » et de « mesures de caractère exceptionnel [qui] pourraient être nécessaires en haute mer afin de protéger ces intérêts et [qui] [...] ne sauraient porter atteinte au principe de la liberté de la haute mer ». En outre, le paragraphe 1 de l'article 1 dispose ce qui suit :

Les Parties à la présente Convention peuvent prendre en haute mer les mesures nécessaires pour prévenir, atténuer ou éliminer les dangers graves et imminents que présentent pour leurs côtes ou intérêts connexes une pollution ou une menace de pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures à la suite d'un accident de mer ou des actions afférentes à un tel accident, susceptibles selon toute vraisemblance d'avoir des conséquences dommageables très importantes.

Selon la méthode des lignes de base mouvantes, en cas d'élévation du niveau de la mer, les zones maritimes (mer territoriale, zone économique exclusive) des États côtiers resteraient inchangées, mais la haute mer gagnerait en superficie. Il est difficile de déterminer exactement dans quelle mesure l'accroissement de la superficie de la haute mer aurait une incidence sur les obligations de l'État côtier créées par cette convention, mais, en principe, cette superficie étant plus grande, les mesures d'intervention à la charge de l'État côtier seraient plus importantes. Dans le cas des lignes de base fixes, si l'on a décidé d'appliquer cette méthode pour tenir compte des effets de l'élévation du niveau de la mer, l'emplacement (les limites) des zones maritimes et de la haute mer ne sont pas modifiées (ni la superficie de cette dernière), si bien que le régime créé par la convention n'est pas modifié, mais les côtes sont physiquement plus éloignées du lieu de la pollution, ce qui est plus favorable à la réalisation de l'objet et du but de cet instrument.

258. La Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets⁵⁶⁴, autre instrument de l'OMI, ne fait pas de distinction entre les différentes zones maritimes, à quelques exceptions près : selon le paragraphe 3 de l'article III, « mer » s'entend de « toutes les eaux marines à l'exception des eaux intérieures des États » ; au paragraphe 1 b) de l'article VII, il est question des « navires et aéronefs chargeant sur [le] territoire ou dans [les] mers territoriales [d'une Partie contractante] des matières qui doivent être immergées ». Le système des lignes de base mouvantes aurait pour effet de modifier l'emplacement des eaux intérieures et de la mer territoriale de l'État côtier, ce qui aurait une incidence sur le lieu de chargement des matières à immerger : les lieux qui se trouvaient auparavant dans la mer territoriale pourraient passer dans la zone économique exclusive, réduisant ainsi la juridiction de l'État côtier, auquel la convention impose d'appliquer des mesures aux navires et aux aéronefs qui chargent des matières dans sa mer territoriale. L'option des lignes de base fixes ne modifiant pas l'emplacement des zones maritimes, elle est sans effet sur l'application de cet instrument.

259. La Convention internationale de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures⁵⁶⁵, également un instrument de l'OMI, mentionne le littoral (préambule et paragraphe 2 de l'article 2) et l'État côtier (par exemple à l'article 4), mais pas les lignes de base ou les zones maritimes.

260. Dans le Protocole de 2000 sur la préparation, la lutte et la coopération contre les événements de pollution par les substances nocives et potentiellement

⁵⁶⁴ Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets (Londres, Mexico, Moscou et Washington, 29 décembre 1972), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1046, n° 15749, p. 121.

⁵⁶⁵ Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures (Londres, 30 novembre 1990), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1891, n° 32194, p. 51.

dangereuses⁵⁶⁶, encore un autre instrument de l'OMI, il est question du milieu marin et du littoral, mais pas des lignes de base ni des zones maritimes.

261. On trouve dans la Convention internationale de 2001 sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires⁵⁶⁷, qui est elle aussi un instrument de l'OMI, des mentions du milieu marin (préambule) et « des fonds marins et [du] sous-sol adjacents aux côtes sur lesquelles l'État côtier exerce des droits souverains aux fins de l'exploration et de l'exploitation de leurs ressources naturelles » (paragraphe 1 de l'article 2), mais pas des lignes de base ni des zones maritimes⁵⁶⁸.

262. La formule « l'exploration et [...] l'exploitation des fonds marins et de leur sous-sol adjacents aux côtes sur lesquelles l'État côtier exerce des droits souverains aux fins de l'exploration et de l'exploitation de ses ressources naturelles » se trouve également dans la Convention internationale de 2004 pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires (au paragraphe 1 de l'article 1)⁵⁶⁹, autre instrument de l'OMI, où il est aussi question des « eaux relevant de la juridiction [d'une] Partie » (par exemple, au paragraphe 2 de l'article 3 et à l'article 6), mais pas des lignes de base ni des zones maritimes⁵⁷⁰, hormis une mention de la haute mer au paragraphe 4 de la règle A-3, intitulée « Exceptions » (dans l'annexe de la convention). La règle B-4, intitulée « Renouvellement des eaux de ballast », fait référence à la « terre la plus proche » (« à 200 milles marins au moins de la terre la plus proche ») et « au moins 50 milles marins de la terre la plus proche » (aux paragraphes 1.1 et 1.2, respectivement). Le raisonnement exposé plus haut (au paragraphe 228) à propos des dispositions similaires de la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires est donc également applicable ici.

263. Il n'est pas question des lignes de base ni des zones maritimes dans la Convention internationale de Hong Kong pour le recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires (2009)⁵⁷¹, également un instrument de l'OMI.

264. Il n'est pas non plus question des lignes de base ni des zones maritimes dans la Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes⁵⁷², elle aussi un instrument de l'OMI. Cette convention, comme d'autres instruments de l'OMI, comprend une clause « sans préjudice »⁵⁷³ à l'égard de (ce qui allait devenir)

⁵⁶⁶ Protocole sur la préparation, la lutte et la coopération contre les événements de pollution par les substances nocives et potentiellement dangereuses (Londres, 15 mars 2000), OMI, *Protocole OPRC-HNS*, Londres, 2002.

⁵⁶⁷ Convention internationale sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires (Londres, 5 octobre 2001), document de l'OMI portant la cote AFS/CONF/26, annexe.

⁵⁶⁸ On lit à l'article 15 qu'« [a]ucune disposition de la [...] Convention ne porte atteinte aux droits et obligations qu'a tout État en vertu des règles de droit international coutumier énoncées dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ».

⁵⁶⁹ Convention internationale pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires (Londres, 13 février 2004), document de l'OMI portant la cote BWM/CONF/2004, annexe.

⁵⁷⁰ L'article 16 dispose qu'« [a]ucune disposition de la [...] Convention ne porte atteinte aux droits et obligations qu'a tout État en vertu du droit international coutumier, tel que défini dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ».

⁵⁷¹ Convention internationale de Hong Kong pour le recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires (Hong Kong (Chine), 15 mai 2009), Organisation maritime internationale, document SR/CONF/45, annexe.

⁵⁷² Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes (Hambourg, 27 avril 1979), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1405, n° 23489, p. 97.

⁵⁷³ Article II : « 1) Aucune disposition de la présente Convention ne préjuge la codification et l'élaboration du droit de la mer par la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer convoquée en vertu de la résolution 2750 C (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies, ni les revendications et positions juridiques présentes ou futures de

la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. On trouve dans l'annexe des termes tels que « région de recherche et de sauvetage », définie comme une « région de dimensions définies dans les limites de laquelle sont fournis des services de recherche et de sauvetage » (par. 1.3.1), qui « est établie par accord entre les Parties intéressées » (par. 2.1.4) ; il est précisé au paragraphe 2.1.7 que « [l]a délimitation des régions de recherche et de sauvetage n'est pas liée à celle des frontières existant entre les États et ne préjuge aucunement de ces frontières ». Le chapitre 3 de cette annexe, intitulé « Coopération », mentionne à plusieurs reprises l'autorisation qu'une partie doit donner aux unités de sauvetage des autres parties pour qu'elles puissent pénétrer dans sa mer territoriale. Ni la mobilité des lignes de base ni l'option des lignes de base fixes n'ont d'incidences sur l'application de la convention en ce que ses dispositions visent la mer territoriale et non la côte (même si, selon le système des lignes mouvantes, la mer territoriale « se déplace » vers les terres, alors qu'elle « conserve » les mêmes coordonnées avec l'option des lignes de base fixes).

265. Dans la Convention de 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique⁵⁷⁴ de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, le paragraphe 5 de l'article premier définit la « Zone » (« les fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale »), et les articles 11 et 12 énoncent l'obligation pour les États parties de déclarer, de notifier et de protéger le patrimoine culturel subaquatique découvert dans celle-ci. L'article 3 comprend une clause « sans préjudice »⁵⁷⁵ à l'égard de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Les articles 7 à 10 mentionnent diverses zones maritimes et énoncent les obligations des États parties à l'égard de chacune d'elles. À l'article 7, il s'agit des eaux intérieures, des eaux archipélagiques et de la mer territoriale, à l'article 8 de la zone contiguë et aux articles 9 et 10 de la déclaration, de la notification et de la protection du patrimoine culturel subaquatique dans la zone économique exclusive et sur le plateau continental. L'article 29 (« Limite du champ d'application géographique ») prévoit la possibilité pour les États parties de stipuler par voie de déclaration, au moment de la ratification, de l'acceptation, de l'approbation de la convention ou de l'adhésion à celle-ci, qu'elle « n'est pas applicable à certaines parties déterminées de [leur] territoire, de [leurs] eaux intérieures, de [leurs] eaux archipélagiques ou de [leur] mer territoriale », États qui doivent « s'efforce[r] de réunir les conditions dans lesquelles la [...] [c]onvention s'appliquera aux zones spécifiées dans [leur] déclaration ». Comme le régime juridique applicable diffère selon la zone maritime où se trouve le patrimoine culturel subaquatique découvert, l'application du système des lignes de base mouvantes, en cas d'élévation du niveau de la mer, pourrait faire passer ce patrimoine dans une autre zone maritime et, partant, entraîner l'application d'un régime juridique différent. L'option des lignes de base fixes présente l'avantage d'assurer la stabilité juridique du régime établi par la Convention.

tout État touchant le droit de la mer et la nature et l'étendue de la juridiction de l'État côtier et de l'État du pavillon.

2) Aucune disposition de la Convention ne saurait être interprétée au préjudice des obligations ou des droits des navires définis dans d'autres instruments internationaux. »

⁵⁷⁴ Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique (Paris, 2 novembre 2001), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2562, 1^{re} partie, n° 45694, p. 3.

⁵⁷⁵ « Aucune disposition de la présente Convention ne porte atteinte aux droits, à la juridiction et aux devoirs des États en vertu du droit international, y compris la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. La présente Convention est interprétée et appliquée dans le contexte de et en conformité avec les dispositions du droit international, y compris la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. »

266. En ce qui concerne les traités relatifs à la gestion des pêches, les instruments ci-après ont été examinés.

267. L'Accord de 2022 sur les subventions à la pêche⁵⁷⁶, de l'Organisation mondiale du commerce, mentionne la juridiction d'un Membre côtier ou d'un pays côtier non Membre⁵⁷⁷ et la zone économique exclusive⁵⁷⁸. Au paragraphe 2 b) de l'article 11, il est question de « revendications territoriales ou de délimitation des frontières maritimes⁵⁷⁹ ». Avec le système des lignes de base mouvantes, en cas d'élévation du niveau de la mer, un stock de poissons qui se trouvait dans la zone économique exclusive d'un État pourrait se retrouver hors de cette zone maritime ou de la juridiction de cet État du fait du déplacement desdites lignes vers les terres. Les lignes de base fixes, elles, ont l'avantage de maintenir les zones maritimes aux mêmes coordonnées, préservant ainsi les stocks de poissons des uns et des autres et la stabilité juridique du régime créé par la Convention.

268. La Convention internationale de 1966 pour la conservation des thonidés de l'Atlantique⁵⁸⁰ définit à l'article I la « zone à laquelle s'applique l[adite] [c]onvention » comme « toutes les eaux de l'[o]céan Atlantique et des mers adjacentes », et mentionne la mer territoriale à l'article IX, qui dispose que les parties s'engagent à instituer « un système de contrôle international applicable dans la zone de la Convention, à l'exception de la mer territoriale et, le cas échéant, des autres eaux sur lesquelles un État est habilité à exercer sa juridiction en matière de pêche, conformément au droit international » (par. 3). Le déplacement de la ligne de base vers les terres du fait de l'élévation du niveau de la mer pourrait avoir pour conséquence que le système de contrôle en question devienne applicable à des zones qui faisaient auparavant partie de la mer territoriale et « le cas échéant, [à] d'autres eaux sur lesquelles un État est habilité à exercer sa juridiction en matière de pêche, conformément au droit international ». Si, du point de vue du régime juridique établi par la convention, cette situation peut être considérée comme un avantage, il n'en va peut-être pas de même pour ce qui est de l'État côtier. Avec des lignes de base fixes, les zones maritimes conservant les mêmes coordonnées, le système de contrôle susmentionné continue de s'appliquer dans la même zone qu'avant l'élévation du niveau de la mer.

269. Dans la Convention de 1978 sur la coopération dans les pêches de l'Atlantique nord-ouest⁵⁸¹ sont mentionnées les zones économiques exclusives, l'État côtier (défini à l'alinéa c) de l'article premier comme « une Partie contractante ayant une zone économique exclusive dans la zone de la Convention », zone elle-même définie par

⁵⁷⁶ Accord sur les subventions à la pêche (Genève, 17 juin 2022), document de l'Organisation mondiale du commerce portant la cote WT/MIN(22)/33-WT/L/1144, annexe.

⁵⁷⁷ Art. 5, par. 1 : « Aucun Membre n'accordera ni ne maintiendra de subventions fournies à la pêche ou aux activités liées à la pêche en dehors de la juridiction d'un Membre côtier ou d'un pays côtier non Membre et en dehors de la compétence [d'un organisme ou arrangement régional de gestion de la pêche] pertinent. »

⁵⁷⁸ Art. 8, par. 1 b) i), note 14 : « L'expression "stocks partagés" s'entend des stocks de poissons se trouvant à l'intérieur des [zones économiques exclusives] de deux ou plusieurs États côtiers Membres ou à la fois dans la [zone économique exclusive] et dans un secteur situé au-delà de la [zone économique exclusive] et adjacent à celle-ci. »

⁵⁷⁹ « Un groupe spécial établi conformément à l'article 10 du présent accord ne formulera pas de constatations concernant une quelconque allégation qui l'obligerait à fonder ses constatations sur toutes affirmations de revendications territoriales ou de délimitation des frontières maritimes. »

⁵⁸⁰ Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (Rio de Janeiro, 14 mai 1966), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 673, n° 9587, p. 63.

⁵⁸¹ Convention sur la coopération dans les pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (Ottawa, 24 octobre 1978), *ibid.* vol. 1135, n° 17799, p. 369. Pour la version consolidée, voir Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest, *Convention on Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries*, Halifax (Canada), 2020.

des coordonnées géographiques à l'article IV), et « la gestion et [...] la conservation des ressources halieutiques et de leurs écosystèmes dans les zones relevant de la juridiction nationale de cet État côtier » (paragraphe 10 b) de l'article VII). Cet instrument comprend lui aussi une clause « sans préjudice »⁵⁸² à l'égard de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Les remarques faites au sujet de la Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, analysée plus haut, valent également pour cette convention-ci, à quelques détails près liés aux spécificités de l'une et de l'autre.

270. L'Accord de 1993 portant création de la Commission des thons de l'océan Indien⁵⁸³ ne mentionne pas expressément les lignes de base ou les zones maritimes, mais comporte dans son article XVI (« Droits des États côtiers ») une clause « sans préjudice » : « Le présent Accord ne porte pas atteinte aux droits souverains d'un État côtier conformément au Droit international de la mer pour ce qui concerne l'exploration et l'exploitation, ainsi que la conservation et l'aménagement des ressources biologiques, y compris les espèces de grands migrateurs, dans une zone d'une étendue maximum de 200 milles marins relevant de sa juridiction nationale. » Cette clause fait référence implicitement aux lignes de base à partir desquelles cette distance est habituellement mesurée. Selon le principe des lignes de base mouvantes, si cette ligne était déplacée vers les terres en raison de l'élévation du niveau de la mer, la limite extérieure de la zone des 200 milles marins serait également déplacée vers les terres, des espèces qui relevaient auparavant de la juridiction de l'État côtier pouvant alors se trouver hors de cette zone. Avec la méthode des lignes de base fixes, la zone en question conserve les mêmes paramètres et le régime créé la convention jouit d'une stabilité juridique.

271. La Convention de 2003 relative au renforcement de la Commission interaméricaine du thon tropical établie par la Convention de 1949 entre les États-Unis d'Amérique et la République du Costa Rica⁵⁸⁴ comprend dans son préambule la formule « les droits souverains États côtiers aux fins de l'exploration et de l'exploitation, de la conservation et de la gestion des ressources biologiques marines dans les zones relevant de la juridiction nationale, tels qu'établis par la [C]onvention [des Nations Unies] sur le droit de la mer, et le droit qu'ont tous les États à ce que leurs ressortissants pêchent en haute mer conformément à la [C]onvention [des Nations Unies] sur le droit de la mer ». Elle comprend également une clause « sans préjudice », à l'article V :

1. Aucune disposition de la présente convention ne doit porter atteinte ou nuire à la souveraineté ou aux droits souverains des États côtiers liés à l'exploration et à l'exploitation, à la conservation et à la gestion des ressources biologiques marines dans les zones relevant de leur souveraineté ou de leur juridiction nationale tels qu'établis dans la [C]onvention [des Nations Unies] sur le droit de la mer ou au droit qu'ont tous les États à ce que leurs ressortissants pêchent

⁵⁸² Art. XXI, par. 2 : « Aucune disposition de la présente Convention ne porte atteinte aux droits, à la juridiction et aux obligations des Parties contractantes en vertu de la Convention de 1982 ou de l'Accord de 1995 [aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs]. La présente Convention est interprétée et appliquée dans le contexte de et d'une manière compatible avec les dispositions de la Convention de 1982 et de l'Accord de 1995. »

⁵⁸³ Accord portant création de la Commission des thons de l'océan Indien (Rome, 25 novembre 1993), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1927, n° 32888, p. 329.

⁵⁸⁴ Convention relative au renforcement de la Commission interaméricaine du thon tropical établie par la Convention de 1949 entre les États-Unis d'Amérique et la République du Costa Rica (Washington, 14 novembre 2003), *Treaties and Other International Acts Series*, 16-325.1.

en haute mer conformément à la [C]onvention [des Nations Unies] sur le droit de la mer.

2. Les mesures de conservation et de gestion établies pour la haute mer et celles adoptées pour les zones relevant de la juridiction nationale doivent être compatibles,

On lit à l'article XVII qu'« [a]ucune disposition de la [...] convention ne peut être interprétée d'une manière susceptible de porter atteinte ou de nuire à la souveraineté, aux droits souverains, ou à la juridiction exercée par tout État conformément au droit international, ainsi qu'à sa position ou à son point de vue sur des questions relatives au droit de la mer ». Le paragraphe 3 de l'article XX dispose que « chaque partie [doit] prend[re] les mesures nécessaires pour garantir que les navires battant son pavillon ne pêchent pas dans les zones relevant de la souveraineté ou de la juridiction nationale d'un autre État de la zone de la convention sans détenir la licence, le permis ou l'autorisation correspondant, délivré par les autorités compétentes de cet État ». Le paragraphe 1 de l'article XXIII prévoit un soutien aux États en développement « pour améliorer leur capacité à développer la pêche relevant de leur juridiction nationale respective et pour participer de manière durable à la pêche en haute mer ». La convention est muette sur les lignes de base ou les zones maritimes. Il ressort de ce qui précède que cet instrument n'exige pas le réajustement des lignes de base dans certaines circonstances, mais la modification de ces lignes supposerait une modification de l'emplacement de zones maritimes (des « zones relevant de [la] souveraineté ou de [la] juridiction nationale ») et, partant, du régime applicable. Le principe des lignes de base fixes, en revanche, garantirait la stabilité juridique de l'application de la convention.

272. L'examen des 13 accords de partenariat pour l'exploitation durable des pêches conclus par la Commission européenne au nom de l'Union européenne avec des pays non membres de l'Union⁵⁸⁵ (9 accords thoniers⁵⁸⁶ et 4 accords mixtes⁵⁸⁷) a abouti aux conclusions ci-après. (L'analyse qui suit est plus détaillée pour les trois premiers accords, choisis à titre d'exemple, que pour les autres, assez similaires aux premiers).

273. Dans l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche conclu en 2006 avec Cabo Verde⁵⁸⁸, il est dit (dans le préambule) que ce dernier « exerce ses droits de souveraineté ou de juridiction dans la zone qui s'étend jusque 200 milles nautiques à partir des lignes de base conformément à la [C]onvention des Nations [U]nies sur le droit de la mer », mais la zone d'application de l'accord est définie comme « [les] territoires où s'applique le traité instituant la Communauté européenne, dans les conditions prévues par ledit traité, et ... [le] territoire du Cap-Vert » (art. 10), ce qui est assez imprécis. En même temps, on lit à l'alinéa c) de l'article 2 que l'« on entend par « eaux du Cap-Vert » les eaux relevant, en matière de pêche, de la souveraineté ou de la juridiction du Cap-Vert », et au chapitre 2 de l'annexe du protocole de mise en œuvre que « [l]es navires de la Communauté pourront exercer leurs activités de pêche ... au-delà de 12 milles [par rapport aux lignes de base] ». Cela signifie que, en

⁵⁸⁵ Voir https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/international-agreements/sustainable-fisheries-partnership-agreements-sfpas_en.

⁵⁸⁶ Conclut avec Cabo Verde, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Gambie, Maurice, Sao Tomé-et-Principe, le Sénégal, les Seychelles et les Îles Cook. Ces accords permettent aux navires de l'Union européenne de pêcher les stocks de thon en migration le long des côtes de l'Afrique et dans l'océan Indien.

⁵⁸⁷ Conclut avec la Guinée-Bissau, le Maroc, la Mauritanie et le Groenland. Ces accords permettent aux navires de l'Union européenne d'accéder à un large éventail de stocks de poissons dans la zone économique exclusive du pays partenaire.

⁵⁸⁸ Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République du Cap-Vert (Bruxelles, 19 décembre 2006), *Journal officiel de l'Union européenne*, L 414, p. 3.

cas de déplacement des lignes de base vers les terres en raison de l'élévation du niveau de la mer, la zone de pêche se déplace également vers les terres, alors que si l'on applique la méthode des lignes de base fixes, la zone de pêche conserve les mêmes coordonnées, restant ainsi à une plus grande distance de la côte.

274. L'accord de partenariat dans le secteur de la pêche conclu en 2007 avec la Côte d'Ivoire présente des dispositions similaires⁵⁸⁹. Ainsi, l'alinéa c) de l'article 2 définit la « zone de pêche de la Côte d'Ivoire » comme « les eaux relevant, en matière de pêche, de la souveraineté ou de la juridiction de la Côte d'Ivoire », et la zone à laquelle l'accord s'applique est définie dans des termes similaires à ceux de l'accord avec Cabo Verde évoqué ci-dessus. Le chapitre 2 de l'annexe du protocole de mise en œuvre comporte une phrase pratiquement identique : « Les navires de la Communauté pourront exercer leurs activités de pêche dans les eaux situées au-delà des 12 milles marins à partir des lignes de base pour les thoniers senneurs et les palangriers de surface. » Le raisonnement exposé au paragraphe précédent vaut dans ce cas également.

275. Des dispositions similaires figurent dans l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche conclu en 2016 avec les Îles Cook⁵⁹⁰ : la reconnaissance, dans le préambule, de ce que « les Îles Cook exercent leurs droits de souveraineté ou de juridiction dans la zone qui s'étend jusque 200 milles nautiques à partir des lignes de base conformément à la [C]onvention des Nations [U]nies sur le droit de la mer », la définition des « eaux de pêche » comme étant « les eaux sur lesquelles les Îles Cook disposent de droits souverains ou qui sont sous leur juridiction en matière de pêche » [art. 1 f)], et la définition de la zone d'application (le territoire de l'Union européenne et celui des Îles Cook) (art. 10). Au chapitre I, section 2, paragraphe 1, de l'annexe du protocole de mise en œuvre, les zones de pêche sont mentionnées dans les termes suivants : « Les navires de l'Union ... sont autorisés à se livrer à des activités de pêche dans les zones de pêche des Îles Cook, c'est-à-dire les eaux de pêche des Îles Cook à l'exception des zones protégées ou interdites. Les coordonnées des eaux de pêche des Îles Cook et des zones protégées ou interdites à la pêche sont communiquées par les Îles Cook à l'Union... ». Le raisonnement exposé plus haut est applicable.

276. On trouve des dispositions analogues, avec quelques nuances, dans les autres accords de partenariat dans le secteur de la pêche. Ainsi, dans l'annexe du protocole de mise en œuvre de 2021 de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche conclu en 2007 avec le Gabon⁵⁹¹, la section 2 du chapitre I dispose ce qui suit :

2.1. Les coordonnées de la zone de pêche du Gabon couverte par le présent protocole figurent à l'appendice 1. Le Gabon communique à l'Union, avant le début de l'application provisoire du présent protocole, les coordonnées géographiques des lignes de base de la zone de pêche du Gabon et de toutes les zones interdites à la navigation ou à la pêche.

2.2. Les navires de l'Union ne peuvent pas exercer d'activités de pêche dans une bande de 12 milles marins décomptés à partir des lignes de base.

...

⁵⁸⁹ Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République de Côte d'Ivoire concernant la pêche dans les zones de pêche ivoiriennes, pour la période allant du 1^{er} juillet 2007 au 30 juin 2013 (Bruxelles, 12 février 2008), *ibid.*, L 48, p. 41.

⁵⁹⁰ Accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le gouvernement des Îles Cook (Bruxelles, 29 avril 2016), *ibid.*, L 131, p. 3.

⁵⁹¹ Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la République gabonaise et la Communauté européenne (Luxembourg, 16 avril 2007), *ibid.* L 109, p. 3, et Protocole de mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la République gabonaise et la Communauté européenne (2021-2026) (Bruxelles, 29 juin 2021), *ibid.*, L 242, p. 5.

Le raisonnement exposé plus haut est applicable ici également. Un autre accord, conclu en 2021 avec le Groenland (et le Danemark)⁵⁹², prévoit que les « parties s'engagent à assurer le maintien d'une pêche durable dans la [zone économique exclusive] groenlandaise conformément aux dispositions de la [Convention des Nations Unies sur le droit de la mer] » (art. 3, par. 1) ; dans l'annexe du protocole de mise en œuvre de l'accord⁵⁹³, le paragraphe 3 du chapitre I porte sur la zone de pêche : la zone économique exclusive et les lignes de base sont définies par renvoi à la législation nationale, et il est dit que « les activités de pêche ont lieu à une distance minimale de 12 milles marins de la ligne de base ». Là encore, le raisonnement exposé plus haut est applicable.

277. Ces dispositions sont reprises dans les accords de partenariat dans le secteur de la pêche conclus avec la Guinée-Bissau (2007) (protocole de mise en œuvre à partir de 2019)⁵⁹⁴, la Mauritanie (accord et protocole de mise en œuvre conclus en 2021)⁵⁹⁵, Maurice (accord de 2012 et protocole de 2017)⁵⁹⁶, le Maroc (accord et protocole de mise en œuvre conclus en 2019)⁵⁹⁷, Sao Tomé-et-Principe (accord de 2007 et protocole de 2019)⁵⁹⁸, le Sénégal (accord de 2014 et protocole de 2019)⁵⁹⁹, les

⁵⁹² Accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne, d'une part, et le gouvernement du Groenland et le gouvernement du Danemark, d'autre part (Bruxelles, 22 avril 2021), *ibid.*, L 175, p. 3.

⁵⁹³ Protocole de mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne, d'une part, et le gouvernement du Groenland et le gouvernement du Danemark, d'autre part (Bruxelles, 18 mai 2021), *ibid.* p. 14.

⁵⁹⁴ Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République de Guinée-Bissau pour la période du 16 juin 2007 au 15 juin 2011 (Bruxelles, 4 décembre 2007), *ibid.*, L 342, p. 5, et protocole relatif à la mise en œuvre de cet accord (Bruxelles, 15 juin 2019), *ibid.*, L 173, p. 3. L'annexe du protocole dispose au paragraphe 2 du chapitre I que « [l]es lignes de base sont définies par la législation nationale ».

⁵⁹⁵ Accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et la République islamique de Mauritanie (Bruxelles, 15 novembre 2021), *ibid.*, L 439, p. 3, et protocole de mise en œuvre de cet accord, *ibid.*, p. 14. On voit à l'appendice 1 de l'annexe III du protocole que la zone de pêche mauritanienne est définie par des coordonnées géographiques : l'emplacement des lignes de base, que celles-ci soient mouvantes ou fixes, ne peut avoir aucun effet sur ladite zone.

⁵⁹⁶ Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre l'Union européenne et la République de Maurice (Bruxelles, 21 décembre 2012), *ibid.*, L 79, p. 3, et Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre l'Union européenne et la République de Maurice (Bruxelles, 23 octobre 2017 ; plus en vigueur), *ibid.*, L 279, p. 3. L'annexe du protocole définit les « eaux de Maurice », au paragraphe 2 du chapitre I, comme situées « [a]u delà des quinze (15) milles marins à partir des lignes de base ».

⁵⁹⁷ Accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc (Bruxelles, 14 janvier 2019), *ibid.*, L 77, p. 8, et protocole relatif à la mise en œuvre de cet accord, *ibid.* p. 18. L'accord définit la zone de pêche par des coordonnées.

⁵⁹⁸ Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la République démocratique de São Tomé e Príncipe et la Communauté européenne (Bruxelles, 23 juillet 2007), *ibid.*, L 205, p. 36, et protocole relatif à la mise en œuvre de cet accord (Bruxelles, 19 décembre 2019), *ibid.*, L 333, p. 3. Le paragraphe 2 du chapitre I de l'annexe du protocole définit la zone de pêche comme étant la zone économique exclusive de Sao Tomé et Principe, « à l'exclusion des zones réservées à la pêche artisanale et semi-industrielle », et dispose que « [l]es coordonnées de la [zone économique exclusive] sont celles ayant fait l'objet d'une notification auprès des Nations [U]nies le 7 mai 1998 ».

⁵⁹⁹ Accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et la République du Sénégal (Luxembourg, 8 octobre 2014), *ibid.*, L 304, p. 3, et protocole relatif à la mise en œuvre de cet accord (Bruxelles, 14 novembre 2019), *ibid.*, L 299, p. 13. L'annexe du protocole définit, au paragraphe 2 du chapitre I, les « zones de pêche sénégalaises » comme « les parties des eaux sénégalaises dans lesquelles le Sénégal autorise les navires de pêche de l'Union à exercer des activités de pêche », et dispose que « [l]es coordonnées géographiques des zones de

Seychelles (accord et protocole conclus en 2020)⁶⁰⁰ et la Gambie (accord et protocole conclus en 2019)⁶⁰¹.

278. La conclusion de la présente analyse est que ces accords de pêche conclus par l'Union européenne avec 13 États n'exigent pas le réajustement des lignes de base, mais ne l'interdisent pas non plus. Comme il a été dit plus haut, la modification des lignes de base suppose une modification des zones maritimes et a des incidences sur l'application des accords : si les lignes de base sont déplacées vers les terres en raison de l'élévation du niveau de la mer, la zone de pêche est, elle aussi, déplacée vers les terres. Si l'on applique le principe des lignes de base fixes, la zone de pêche conserve les mêmes coordonnées et, partant, reste à une plus grande distance de la côte. En même temps, dans le cas particulier des accords qui définissent les zones de pêche par des coordonnées géographiques expressément indiquées dans le texte, l'emplacement des lignes de base, qu'elles soient mouvantes ou fixes, ne peut avoir aucun effet sur lesdites zones.

279. En ce qui concerne la spécification B-440 de l'Organisation hydrographique internationale, intitulée « Frontières internationales et limites nationales »⁶⁰² et qui présente de manière descriptive les différentes zones maritimes et autres notions ou concepts s'y rapportant, y compris les lignes de base et les limites des zones maritimes, on n'y lit nulle part que le réajustement des lignes de base est autorisé ou exigé dans certaines circonstances.

280. Pour terminer, on peut dire, à titre de constatations préliminaires, que les sources de droit autres que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer qui ont été examinées dans le présent chapitre sont d'une pertinence très limitée, voire nulle.

XIII. Travaux futurs du Groupe d'étude

281. En 2024, le Groupe d'étude reviendra sur les sous-thèmes relatifs à la condition étatique (« statehood » en anglais) et à 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.

pêche sénégalaises et des lignes de base sont communiquées à l'Union ... conformément à la législation sénégalaise ».

⁶⁰⁰ Accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et la République des Seychelles (Bruxelles, 20 février 2020), *ibid.*, L 60, p. 5, et protocole relatif à la mise en œuvre de cet accord, *ibid.*, p. 15. L'article 2 e) de l'accord définit la « zone de pêche des Seychelles » comme « la partie des eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des Seychelles, en vertu de la loi sur les zones maritimes (*Maritime Zones Act*) et des autres actes législatifs applicables des Seychelles ... ».

⁶⁰¹ Accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et la République de Gambie (Bruxelles, 31 juillet 2019), *ibid.*, L 208, p. 3, et protocole relatif à la mise en œuvre de cet accord, *ibid.*, p. 11. Aux paragraphes 2 et 3 du chapitre I de l'annexe du protocole, la zone de pêche gambienne est définie par des « coordonnées géographiques », lesquelles sont communiquées par les autorités gambiennes aux services de l'Union, en même temps que les « coordonnées géographiques de la ligne de base gambienne » et celles des « zones interdites à la navigation et à la pêche ».

⁶⁰² Organisation hydrographique internationale, *Règlement de l'OHI pour les cartes marines internationales (INT) et spécifications de l'OHI pour les cartes marines*, édition 4.8.0 (Monaco, 2018), p. 295 à 299. Disponible à l'adresse suivante : https://iho.int/iho_pubs/standard/S-4/S-4_4-8-0_October2018_FR.pdf.

Chapitre VIII

L'élévation du niveau de la mer au regard du droit international

A. Introduction

128. 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 discuté de sa composition, de son projet de calendrier, de son 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'étude²⁷¹.

129. À sa soixante-douzième session (2021), la Commission a reconstitué le Groupe d'étude et examiné la première note thématique sur le sujet²⁷², qui portait sur le droit de la mer et était accompagnée d'une bibliographie préliminaire²⁷³. À sa 3550^e séance, le 27 juillet 2021, la Commission a pris note du rapport oral conjoint des Coprésidents du Groupe d'étude²⁷⁴.

130. À sa soixante-treizième session (2022), la Commission a reconstitué le Groupe d'étude et examiné la seconde note thématique sur le sujet²⁷⁵, qui portait sur la condition étatique (« statehood » en anglais) et la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer et était accompagnée d'une bibliographie préliminaire²⁷⁶. À sa 3612^e séance, le 5 août 2022, la Commission a examiné et adopté le rapport du Groupe d'étude²⁷⁷.

B. Examen du sujet à la présente session

131. À la présente session, la Commission a reconstitué le Groupe d'étude sur l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international, présidé par M. Aurescu et M^{me} Oral, les deux Coprésidents chargés des questions relatives au droit de la mer.

132. Conformément aux programme et méthodes de travail convenus, le Groupe d'étude était saisi d'une note thématique (A/CN.4/761) – établie par M. Aurescu et M^{me} Oral et publiée le 20 avril 2023 – complétant la première note thématique sur le sujet. Une bibliographie préliminaire, établie en consultation avec les membres du Groupe d'étude, a été publiée le 9 juin 2023 sous forme d'additif à cette note complémentaire (A/CN.4/761/Add.1).

133. Le Groupe d'étude, qui comptait 32 membres à la présente session, a tenu 12 réunions du 26 avril au 4 mai et du 3 au 5 juillet 2023.

134. À sa 3655^e séance, le 3 août 2023, la Commission a examiné et adopté le rapport du Groupe d'étude sur les travaux menés à la présente session reproduit ci-après.

²⁷¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatorzième session, Supplément n° 10 (A/74/10), par. 265 à 273.

²⁷² A/CN.4/740 et Corr.1.

²⁷³ A/CN.4/740/Add.1.

²⁷⁴ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-seizième session, Supplément n° 10 (A/76/10), par. 247 à 296.

²⁷⁵ A/CN.4/752.

²⁷⁶ A/CN.4/752/Add.1.

²⁷⁷ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-dix-septième session, Supplément n° 10 (A/77/10), par. 153 à 237.

1. Présentation de la note (A/CN.4/761 et Add.1) établie par les Coprésidents complétant la première note thématique

a) Présentation générale du sujet

135. À la première réunion du Groupe d'étude, tenue le 26 avril 2023, quatre des Coprésidents (M. Aurescu et M^{me} Oral, et M^{me} Galvão Teles et M. Ruda Santolaria) ont constaté que le sujet avait suscité un intérêt considérable et qui allait croissant au sein de la Commission ainsi qu'auprès des États Membres, notamment mais non exclusivement les États Membres particulièrement touchés par l'élévation du niveau de la mer. Les Coprésidents ont brièvement rappelé comment le sujet avait été inscrit au programme de travail de la Commission, soulignant les progrès réalisés jusqu'alors sur les trois sous-sujets à l'examen dans le cadre des travaux menés par le Groupe d'étude et la Commission, lesquels avaient bénéficié des observations formulées par les États Membres à la Sixième Commission ou en réponse aux demandes de la Commission. En quelques années, le sujet avait acquis un caractère interrégional et mondial et une pertinence immédiate pour les États Membres et des solutions de types divers étaient donc nécessaires. Certaines régions, notamment les plus touchées par le phénomène, s'étaient employées de manière particulièrement active à démontrer qu'il était urgent de faire face aux multiples difficultés qui s'annonçaient et de s'efforcer d'y apporter des solutions juridiques. À cet égard, trois des Coprésidents (M^{me} Galvão Teles, M^{me} Oral et M. Ruda Santolaria) ont indiqué qu'ils avaient participé à une conférence régionale sur la préservation de la condition étatique et la protection des personnes dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer organisée à Nadi (Fidji) du 27 au 30 mars 2023 par le Forum des îles du Pacifique, et ils ont souligné l'importance de telles organisations régionales. Outre la Commission, le Conseil de sécurité et divers organes de l'Organisation des Nations Unies s'étaient penchés sur la question de l'élévation du niveau de la mer et le sujet avait fait l'objet de demandes d'avis consultatif adressées, d'abord au Tribunal international du droit de la mer²⁷⁸, puis à la Cour internationale de Justice²⁷⁹.

b) Procédure suivie par le Groupe d'étude

136. Également à la première réunion du Groupe d'étude, M. Aurescu et M^{me} Oral, en leur qualité de Coprésidents chargés des questions relatives au droit de la mer, ont indiqué que les réunions prévues durant la première partie de la session devaient donner lieu à un échange de vues sur la note complémentaire. Le contenu de cette note avait été dicté par les conclusions des réunions tenues par le Groupe d'étude à la soixante-douzième session (2021) de la Commission²⁸⁰, et par les questions particulières abordées par les États Membres dans les observations qu'ils avaient formulées à la Sixième Commission ou en réponse aux demandes de la Commission. La note complémentaire portait donc sur les principes et questions que le Groupe d'étude avait été expressément chargé d'examiner en détail en 2021. À cet égard, les Coprésidents ont expliqué qu'en raison des limites assignées à la longueur des rapports, ils n'avaient analysé qu'une sélection de ces principes et questions, en accordant la priorité à ceux que les États Membres avaient commentés. La note complémentaire comprenait des constatations préliminaires pour chacun de ces principes ou questions, à charge pour les membres du Groupe d'étude de tirer des conclusions et de définir des solutions pratiques. Les Coprésidents ont invité les membres à procéder à un débat structuré et interactif en se fondant sur le contenu de la note complémentaire et à contribuer à l'établissement, relativement au sous-sujet, d'un projet de bibliographie qui serait publié en tant qu'additif à la note complémentaire. Comme lors des deux précédentes sessions de la Commission, les travaux menés durant la première partie de la session feraient l'objet d'un rapport intermédiaire du Groupe d'étude, qui serait examiné et complété durant la seconde

²⁷⁸ Tribunal international du droit de la mer, Demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international, ordonnance du 16 décembre 2022, Rapports 2022-2023, à paraître.

²⁷⁹ Cour internationale de Justice, Requête pour avis consultatif transmise à la Cour en vertu de la résolution 77/276 de l'Assemblée générale du 29 mars 2023, obligations des états en matière de changement climatique.

²⁸⁰ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-seizième session, Supplément n° 10 (A/76/10), par. 247 à 296.

partie de la session de manière à refléter la poursuite du dialogue interactif sur le programme de travail futur. Le rapport serait ensuite adopté par le Groupe d'étude puis présenté par les Coprésidents à la Commission en vue de son inclusion dans le rapport annuel de celle-ci. Cette procédure, convenue par le Groupe d'étude, était fondée sur le rapport de 2019 de la Commission²⁸¹.

137. Les Coprésidents ont également rappelé que, comme indiqué au chapitre XIII de la note complémentaire, qui portait sur le programme de travail futur du Groupe d'étude, pendant le présent quinquennat, celui-ci reviendrait sur chacun des sous-sujets – le droit de la mer, la condition étatique et la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer – et s'efforceraient d'établir un rapport de fond sur le sujet dans son ensemble en synthétisant les résultats des travaux menés depuis 2019, rapport qui devrait être publié en 2025.

2. Résumé de l'échange de vues

138. Les membres du Groupe d'étude ont souligné l'importance du sujet pour la communauté internationale, notant que l'élévation du niveau de la mer aurait un impact considérable pour les populations de régions très diverses et qu'elle concernait directement la question de la paix et de la sécurité. Ils ont rappelé à cet égard que le Conseil de sécurité avait, le 14 février 2023, tenu une réunion sur le sujet « L'élévation du niveau de la mer et ses conséquences sur la paix et la sécurité internationales » au titre du point de son ordre du jour intitulé « Menaces contre la paix et la sécurité internationales », lors de laquelle M. Aureescu, en sa qualité de Coprésident, avait fait un exposé sur les progrès réalisés par la Commission dans ses travaux sur le sujet²⁸². De plus, le Comité juridique interaméricain a récemment nommé un rapporteur sur le sujet des conséquences juridiques de l'élévation du niveau de la mer dans le contexte régional interaméricain, M. Julio José Rojas Báez. Entre autres initiatives, la Commission des questions juridiques et politiques de l'Organisation des États américains a tenu, le 4 mai 2023, une réunion spéciale sur les conséquences de l'élévation du niveau de la mer, notamment les conséquences juridiques. À cet égard, le Groupe d'étude devait faire preuve de prudence dans l'interprétation du silence de certains États touchés, lequel ne reflète pas nécessairement une position sur l'interprétation de la Convention des Nations Unies²⁸³. L'élévation du niveau de la mer avait provoqué l'apparition de nouveaux concepts, tels ceux de « déplacement climatique », « réfugiés climatiques » et « apatridie climatique », qui n'avaient pas de définition en droit international, et l'expression « État spécialement touché », eu égard à ses multiples implications, devait être utilisée avec prudence puisqu'elle ne rendait pas compte du fait qu'un grand nombre d'États étaient touchés, en particulier des pays en développement.

139. Les membres se sont félicités du travail accompli par les Coprésidents et du caractère méthodique, détaillé et exhaustif de la note complémentaire, soulignant qu'elle était le résultat de recherches solides et devrait permettre à la Commission de s'acquitter comme il convient de son mandat.

a) Question de la « stabilité juridique » en rapport avec l'élévation du niveau de la mer, en particulier concernant les lignes de base et les zones maritimes

i) Présentation du Coprésident

140. Lors des première et deuxième réunions, tenues les 26 et 27 avril 2023, le Groupe d'étude a procédé à un échange de vues sur le chapitre II de la note complémentaire, consacré à la question de la « stabilité juridique » en rapport avec l'élévation du niveau de la mer, en particulier concernant les lignes de base et les zones maritimes. Le Coprésident (M. Aureescu) a rappelé que les constatations préliminaires qui figuraient aux paragraphes 82 à 95 de la note complémentaire étaient fondées sur les nombreuses opinions exprimées en 2021 et 2022 quant au sens des termes « stabilité juridique », « certitude » et « prévisibilité », notamment

²⁸¹ Ibid., *soixante-quatorzième session, Supplément n° 10 (A/74/10)*, par. 270 à 271.

²⁸² Voir S/PV.9260 et S/PV.9260 (Resumption 1).

²⁸³ 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.

à la Sixième Commission, où certains États Membres avaient demandé que ces termes soient analysés plus avant. Le Coprésident a relevé que les États Membres avaient adopté une approche pragmatique, invoquant la stabilité juridique comme intrinsèquement liée à la préservation des zones maritimes, et qu'aucun État, même parmi ceux dont la législation nationale prévoyait des lignes de base mouvantes, n'avait contesté l'approche suivie ou les observations préliminaires formulées au paragraphe 104 de la première note thématique en faveur des lignes de base fixes.

141. Le Coprésident a fait observer que des États Membres avaient souligné que pour fournir des indications pratiques aux États touchés, il fallait interpréter la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer d'une manière permettant de faire face efficacement à l'élévation du niveau de la mer. Si, par le passé, avant que la Commission se penche sur le sujet de l'élévation du niveau de la mer, la doctrine avait interprété la Convention comme disposant que les lignes de base et les limites extérieures de la mer territoriale, de la zone contiguë et de la zone économique exclusive étaient mouvantes, des États Membres de plus en plus nombreux exprimaient l'opinion contraire, interprétant la Convention comme n'interdisant ni n'excluant la possibilité de recourir à des lignes de base fixes. Ce faisant, ils ont souligné qu'il importait d'interpréter la Convention de manière à préserver les zones maritimes, et fait observer que celle-ci n'interdisait pas le gel des lignes de base.

142. Le Coprésident a indiqué que peu d'États Membres avaient fait référence au droit international coutumier et que ces États avaient considéré qu'il n'y avait pas de preuve manifeste d'une *opinio juris* sur l'existence d'une coutume concernant le recours à des lignes de base fixes.

ii) *Notion de stabilité juridique*

143. Les membres du Groupe d'étude ont indiqué que la notion de stabilité juridique était incluse dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. En outre, elle avait contribué au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Si de l'avis général, cette notion juridique était importante, il a aussi été fait observer qu'il fallait l'aborder avec prudence, car elle ne pouvait s'examiner dans le vide et était difficile à distinguer d'autres notions, par exemple le principe de l'immutabilité des frontières. Il a également été fait observer que la perte de territoires terrestres, qui pourrait se produire si la notion de stabilité juridique n'était pas respectée, aurait des conséquences catastrophiques pour les États les plus vulnérables.

144. Il a de plus été déclaré que la notion de stabilité juridique n'était pas nécessairement liée seulement à la sécurité de la navigation : les notions de stabilité juridique et de respect des frontières existantes relevaient du droit international coutumier et, en tant que telles, pouvaient aussi s'appliquer aux frontières maritimes. Selon une opinion, le gel des lignes de base, et l'absence corrélative d'obligation de communiquer les lignes de base actualisées, pourraient compromettre la sécurité de la navigation et aller à l'encontre des instruments pertinents relatifs à cette sécurité.

iii) *Modes de traduction de la notion de stabilité juridique dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer*

a. *Interprétation de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*

145. Les membres du Groupe d'étude ont largement souscrit aux constatations préliminaires des Coprésidents en faveur de lignes de base fixes, considérant, entre autres choses, que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer n'excluait pas la possibilité de lignes de base fixes et qu'il était essentiel que le résultat final des travaux de la Commission sur le sujet garantisse les droits souverains que les États revendiquent sur leurs espaces maritimes. Des mises en garde et des doutes concernant l'interprétation de la Convention ont été exprimés, notamment quant à la manière d'atteindre cet objectif.

146. Selon une opinion, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer n'assimilait pas la déclaration et la publication des lignes de base à l'acquisition de la souveraineté ou des droits souverains sur les espaces concernés par ces lignes de base ; s'il en allait autrement, on pourrait en conclure que la Convention autoriserait chaque État à définir unilatéralement ses espaces maritimes.

147. Des opinions divergentes ont été exprimées sur la question de savoir si la notion de stabilité juridique des lignes de base, prévue au paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, et celle de stabilité juridique des limites extérieures du plateau continental, prévue à l'article 76 de la Convention, s'appliquaient dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer, question qui avait été soulevée dans la première note thématique et par certains États.

148. Aux fins d'assurer la stabilité juridique, il a également été proposé d'amender la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, mais cela a été jugé difficile. Une réunion des États parties à la Convention pourrait s'envisager aux fins de l'interprétation de celle-ci, notamment d'un examen minutieux du texte et du contexte, ainsi que de l'objet et du but de ses dispositions pertinentes.

b. Formation des règles du droit international coutumier

149. Certains membres ont estimé qu'une autre solution propre à assurer la stabilité juridique serait qu'une règle du droit international coutumier se forme. Il a été fait observer qu'il existait des indices attestant *prima facie* qu'une nouvelle règle du droit international coutumier en faveur de lignes de base fixes était en train de se former. Cependant, on a fait valoir qu'il était trop tôt pour tirer des conclusions quant à l'existence d'une pratique et d'une *opinio juris* généralisées en faveur de lignes de base fixes et de la préservation des zones maritimes, que ce soit au niveau régional ou au niveau international. On a néanmoins insisté sur la nouvelle tendance des pratiques et opinions des États fondées sur l'interprétation de bonne foi de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. On a de plus souligné que la Commission devait indiquer clairement que l'existence d'une pratique pourrait justifier non seulement la formation d'une règle du droit international coutumier mais une interprétation particulière de la Convention. Selon une opinion, décider si une règle du droit international coutumier existait allait au-delà du mandat de la Commission.

150. Sur la question des lignes de base fixes, les membres, rappelant les déclarations adoptées en 2021 par le Forum des îles du Pacifique et l'Alliance des petits États insulaires²⁸⁴, ont souligné qu'aucune disposition de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer n'exigeait expressément des États parties qu'ils actualisent leurs lignes de base et les limites extérieures de leurs zones maritimes en raison des modifications de leur littoral résultant de l'élévation du niveau de la mer. À cet égard, on a fait observer qu'il y avait une différence entre le gel juridique des lignes de base définissant les limites de la mer territoriale, qui pouvait impliquer la création d'une nouvelle règle de droit et ne devait être envisagé qu'avec une extrême prudence, et le fait de ne pas actualiser des lignes de base publiées, qui n'était qu'une question administrative. Il a néanmoins été noté que s'il existait une obligation d'actualiser les lignes de base, elle aurait dû être expressément énoncée dans la Convention. Dans le même temps, il a également été déclaré que la Commission ne devait pas prendre parti, car chacune des deux options – lignes de base fixes ou lignes de base mouvantes – était licite et viable, et qu'elle devait plutôt promouvoir des solutions pratiques.

²⁸⁴ Déclaration des dirigeants du Forum des îles du Pacifique sur la préservation des zones maritimes face à l'élévation du niveau de la mer liée aux changements climatiques, 6 août 2021 (disponible à l'adresse <https://www.forumsec.org/2021/08/11/declaration-on-preserving-maritime-zones-in-the-face-of-climate-change-related-sea-level-rise/>) ; et déclaration des dirigeants de l'Alliance des petits États insulaires, 22 septembre 2021 (disponible à l'adresse <https://www.aosis.org/launch-of-the-alliance-of-small-island-states-leaders-declaration/>).

c. Accords ultérieurs et pratique ultérieure

151. Il a été suggéré que les accords ultérieurs, comme le prévoit l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités²⁸⁵, pourraient servir de moyen d'interprétation authentique de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Une telle interprétation pourrait revêtir la forme d'une résolution prise à l'issue d'une réunion des États parties à la Convention, comme envisagé au paragraphe 148 ci-dessus. On a souligné qu'au lieu d'attendre qu'elle atteste la formation d'une règle de droit international coutumier, la pratique ultérieure pouvait aussi servir de moyen d'interprétation de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Certains membres ont estimé qu'il conviendrait alors d'examiner dans quelle mesure les pratiques ultérieures satisfaisaient aux critères juridiques pertinents définis par la Commission²⁸⁶.

152. Il a en outre été soutenu que la pratique actuelle était insuffisante pour établir l'existence d'une règle, soit régionale soit générale, du droit international coutumier. Elle pouvait toutefois être invoquée à l'appui d'une interprétation particulière de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

iv) Régimes *sui generis*

153. S'agissant des régimes *sui generis*, des questions ont été soulevées quant à la manière dont la communauté internationale pouvait envisager les problèmes auxquels faisaient face les États exposés à une perte de territoire en raison de l'élévation du niveau de la mer. Il a été proposé que le Groupe d'étude envisage un statut *sui generis* pour les territoires submergés en raison de l'élévation du niveau de la mer, en particulier parce que cette élévation n'était pas un phénomène naturel mais était causée par l'activité humaine. Bien qu'une certaine souplesse ait été encouragée en ce qui concerne les lignes de base – des lignes de base mouvantes dans certaines situations, des lignes de base fixes dans d'autres – il a été proposé que l'on réfléchisse plus avant aux avantages des régimes *sui generis* et que l'on en débattenne.

v) Conclusions des Coprésidents

154. En conclusion, le Coprésident (M. Aurescu) a remercié les membres du Groupe d'étude de leur contribution précieuse et s'est félicité qu'ils aient évoqué la question de l'interprétation de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, une question d'importance pour les États Membres comme indiqué dans la note complémentaire.

155. Certains ayant reproché à cette note complémentaire de ne pas fournir d'indications claires quant à la direction des travaux futurs du Groupe d'étude, le Coprésident a rappelé qu'il incombait aux Coprésidents de présenter leur analyse, notamment leurs constatations préliminaires, pour permettre au Groupe d'étude de réfléchir collectivement aux questions soulevées et de tirer des conclusions.

156. Le Coprésident a souligné qu'il importait d'étudier plus avant la question des territoires submergés, qui n'avait pas été évoquée en 2021. Cette question étant liée au droit de la mer et à la condition étatique, il a proposé qu'elle soit envisagée dans le rapport de synthèse final du Groupe d'étude qui doit être publié en 2025.

157. Rappelant qu'un intérêt s'était manifesté en faveur de la détermination du moment à partir duquel les lignes de base pouvaient être considérées comme fixées, le Coprésident a déclaré que cette détermination pourrait être effectuée en consultation avec des scientifiques étudiant l'élévation du niveau de la mer.

²⁸⁵ Convention de Vienne sur le droit des traités (Vienne, 23 mai 1969), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, n° 18232, p. 331.

²⁸⁶ Voir conclusions sur les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités, *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-treizième session, Supplément n° 10 (A/73/10)*, par. 51.

158. S'agissant de la suggestion d'amender la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, le Coprésident a rappelé que la Commission était convenue, dans le plan d'étude établi en 2018²⁸⁷, de limiter le mandat du Groupe d'étude afin qu'il ne propose pas d'amender la Convention, conformément à la position exprimée par les États Membres eu égard à l'équilibre délicat entre droits et obligations consacré dans cet instrument. L'interprétation de la Convention pouvait toutefois être envisagée.

159. Quant à la proposition tendant à ce que le Groupe d'étude définisse des orientations pratiques à l'intention des États, le Coprésident a indiqué qu'il convenait d'envisager de proposer aux États Membres des solutions juridiques pratiques répondant aux demandes qu'ils avaient exprimées afin que les diverses mesures qu'ils pouvaient prendre contribuent à assurer la stabilité juridique.

160. Le Coprésident s'est félicité qu'on ait appelé à la prudence dans l'utilisation de l'expression « État spécialement touché », puisque deux tiers des États Membres étaient actuellement touchés d'une manière ou d'une autre par l'élévation du niveau de la mer ou pourraient l'être à l'avenir.

161. Le Coprésident a fait observer qu'il était difficile d'évaluer la pratique des États dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer, car certains États ou groupes d'États semblaient avoir décidé de ne pas actualiser les coordonnées ou cartes, qu'ils avaient déposées auprès du Secrétaire général. Dans de tels cas, en l'absence des manifestations habituellement prises en compte pour en déterminer le contenu, la pratique des États était en fait constituée par leur inaction.

162. La Coprésidente (M^{me} Oral) a indiqué que le mandat du Groupe d'étude consistait à recenser les questions juridiques soulevées par l'élévation du niveau de la mer et les questions connexes et que, mise à part la question des cartes marines, la note complémentaire avait été élaborée sur la base des demandes formulées par les membres du Groupe d'étude à l'issue du débat tenu en 2021.

b) Immutabilité et intangibilité des frontières

i) Présentation de la Coprésidente

163. À la troisième réunion du Groupe d'étude, tenue le 1^{er} mai 2023, la Coprésidente (M^{me} Oral) a rappelé que le chapitre III de la note complémentaire avait trait aux définitions et fonctions actuelles des frontières et contenait un examen de la jurisprudence internationale en la matière et des constatations préliminaires au paragraphe 111. Ce chapitre portait également sur le principe de l'*uti possidetis juris* et l'applicabilité de celui-ci aux frontières maritimes existantes. La Coprésidente a fait observer qu'il ne s'agissait pas de conclure que, face à l'élévation du niveau de la mer, l'*uti possidetis juris* devait s'appliquer aux délimitations maritimes, mais plutôt de souligner l'importance accordée au maintien des frontières préexistantes dans l'intérêt de la stabilité juridique et de la prévention des conflits.

ii) Observations générales

164. Plusieurs membres ont souscrit de manière générale aux constatations préliminaires des Coprésidents. Il a aussi été souligné que la question de l'immutabilité et de l'intangibilité des frontières devait être envisagée du point de vue du principe de stabilité juridique.

165. Certains membres ont souligné que l'intangibilité des frontières était un principe fondamental du droit international et ont demandé au Groupe d'étude d'insister davantage sur ce point. Dans le même temps, il a été noté que le principe de la stabilité juridique des frontières était d'application limitée dans le domaine du droit de la mer. Selon une autre opinion, il convenait de ménager une certaine souplesse dans l'application du principe de l'immutabilité des frontières aux délimitations maritimes, car les titres maritimes étaient toujours fondés sur des caractéristiques géographiques et il n'y avait pas de jurisprudence établie concernant les effets des modifications physiques du littoral sur les frontières maritimes.

²⁸⁷ Ibid., annexe B.

iii) *Application du principe de l'uti possidetis juris*

166. Plusieurs membres ont appelé à la prudence dans l'application du principe de l'*uti possidetis juris* qui, selon eux, s'appliquait surtout ou exclusivement dans le contexte de la succession d'États. Il a aussi été rappelé que ce principe s'était cristallisé dans le cadre de la décolonisation. Plusieurs membres ont exprimé leur désaccord avec l'opinion reflétée dans la note complémentaire selon laquelle l'*uti possidetis juris* était considéré comme un principe général du droit. Certains ont souligné que ce principe n'était applicable qu'aux titres préexistants. Selon une opinion, introduire l'*uti possidetis juris* dans les délimitations maritimes risquait de porter atteinte à l'intégrité de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui n'énonçait pas ce principe.

167. Il a été noté que le principe de l'*uti possidetis juris* n'était ni utile ni pertinent dans le cadre du sujet. On a fait valoir que l'*uti possidetis juris* impliquait une dynamique différente, au titre de laquelle les réalités factuelles n'étaient pas affectées par la modification du cadre juridique général, alors qu'il s'agissait en l'espèce d'assurer la cohérence du cadre juridique face à des modifications factuelles radicales. Certains membres ont de plus souligné que l'application de l'*uti possidetis juris* nécessitait une date critique. Selon une opinion, cette date était difficile à déterminer pour un processus graduel comme l'élévation du niveau de la mer. Selon plusieurs membres, le principe n'était pas applicable aux frontières maritimes. Certains membres considéraient toutefois que l'application de l'*uti possidetis juris* aux délimitations maritimes ne devait pas être exclue.

168. On a fait observer que le principe de l'*uti possidetis juris*, qui était lié à la question de la stabilité juridique et à celle de la sécurité, visait à éviter un vide juridique et des conflits entre États. À cet égard, certains membres ont fait valoir que l'*uti possidetis juris*, s'il n'était pas directement applicable, pouvait constituer une source d'inspiration, puisque le Groupe d'étude avait des objectifs comparables. On a souligné que ce principe était le maintien des frontières préexistantes.

169. Les Coprésidents ont été priés de clarifier l'alinéa b) du paragraphe 111 de la note complémentaire, aux termes duquel le principe de l'intangibilité des frontières, tel qu'il avait été développé dans le cadre du principe de l'*uti possidetis juris*, était considéré comme un principe général de droit qui dépassait le processus traditionnel de décolonisation et qui constituait une règle de droit international coutumier. On a fait valoir que ces constatations n'étaient pas étayées par la jurisprudence internationale. La Coprésidente (M^{me} Oral) a répondu que la question n'était pas celle de l'applicabilité du principe de l'*uti possidetis juris* aux frontières maritimes face à l'élévation du niveau de la mer mais d'un exemple de la préservation des frontières existantes dans l'intérêt de la stabilité juridique et de la prévention des conflits.

iv) *Autodétermination*

170. L'importance en l'espèce du principe de l'autodétermination a été rappelée. Il a été noté que l'autodétermination était étroitement liée à la souveraineté sur les ressources naturelles et à l'intégrité territoriale des États. En ce qui concerne celle-ci, on a fait observer que le principe de l'autodétermination impliquait que les États ne devaient pas perdre leur droit à l'intégrité territoriale du fait de l'élévation du niveau de la mer. Les Coprésidents (M^{me} Galvão Teles et M. Ruda Santolaria) ont fait observer que le principe de l'autodétermination concernait les trois sous-sujets à l'examen et qu'il serait examiné par le Groupe d'étude à la session suivante de la Commission, en 2024.

e) **Changement fondamental de circonstances (*rebus sic stantibus*)**

171. À la troisième réunion du Groupe d'étude, tenue le 1^{er} mai 2023, la Coprésidente (M^{me} Oral) a présenté le chapitre IV de la note complémentaire, consacré au changement fondamental de circonstances (*rebus sic stantibus*). Elle a rappelé que la question de savoir si l'élévation du niveau de la mer constituait un changement imprévu de circonstances au sens du paragraphe 2 de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités avait

été abordée dans la première note thématique²⁸⁸ et par le Coprésident (M. Cissé) dans l'exposé sur la pratique des États africains qu'il avait fait à la soixante-douzième session de la Commission (2021)²⁸⁹. L'une et l'autre traduisaient l'idée que la disposition en question n'était pas applicable dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer. Au cours du débat qu'ils avaient tenu en 2021, des membres du Groupe d'étude avaient néanmoins conclu que cette question devait faire l'objet d'une étude plus poussée. En outre, plusieurs délégations avaient déclaré à la Sixième Commission qu'elles partageaient l'opinion exprimée par les Coprésidents dans la première note thématique, soulignant la nécessité de la stabilité juridique, et aucune délégation ne s'était déclarée favorable à l'application du paragraphe 2 de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités face à l'élévation du niveau de la mer, bien qu'une délégation ait indiqué qu'elle était encore en train d'examiner la question. La Coprésidente a aussi rappelé que le paragraphe 1 de l'article 62 de cette convention établissait un seuil d'exigence élevé pour l'invocation du changement fondamental de circonstances, et qu'il était donc indiqué dans les constatations préliminaires figurant à l'alinéa d) du paragraphe 125 de la note complémentaire que l'objectif de préservation de la stabilité des frontières et des relations pacifiques visé à l'article 62 s'appliquerait également aux frontières maritimes, comme l'avaient souligné la Cour internationale de Justice et des tribunaux arbitraux dans trois affaires traitant de cette question²⁹⁰.

172. Les membres du Groupe d'étude ont d'une manière générale approuvé les constatations préliminaires des Coprésidents, estimant que le principe du changement fondamental de circonstances n'était pas applicable aux frontières maritimes parce que celles-ci devaient être caractérisées par la même stabilité juridique et la même permanence que les frontières terrestres et relevaient donc de l'exclusion prévue à l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Il a été noté que les principes de la stabilité juridique et de la certitude des traités faisaient donc obstacle au recours au principe *rebus sic stantibus* pour remettre en question les traités établissant des frontières maritimes face à l'élévation du niveau de la mer. On a de plus fait observer que ce principe était difficile à invoquer avec succès dans la pratique.

173. Des membres ont fait les observations additionnelles ci-après :

a) Il serait utile de clarifier quelle date critique devait être considérée comme celle de l'établissement des lignes de base et des limites extérieures des zones maritimes, car il n'était pas réaliste de fixer des dates uniformes pour tous les États. Aux alinéas e) et f) du paragraphe 104 de la première note thématique, il était à cet égard fait mention du moment où les coordonnées ou cartes avaient été déposées auprès du Secrétaire général, mais cela désavantagerait les États qui n'avaient pas déposé de cartes ;

b) La jurisprudence internationale distinguait la délimitation des zones maritimes de leur délinéation. Il y avait délimitation lorsque les États dont les côtes étaient adjacentes ou se faisaient face avaient des prétentions maritimes se chevauchant et, à la différence de la délinéation, elle faisait l'objet d'un accord. De ce fait, les accords de délimitation étaient régis par le droit des traités ;

c) Il était nécessaire d'étudier un certain nombre – certes limité – de situations susceptibles de constituer un changement fondamental de circonstances, par exemple l'unification de deux États pour former un seul État ou la réduction de l'espace maritime d'un État résultant d'une décision d'établir des lignes de base mouvantes ;

²⁸⁸ A/CN.4/740 et Corr.1, par. 113 à 141. Voir aussi *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-seizième session, Supplément n° 10 (A/76/10)*, par. 281.

²⁸⁹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-seizième session, Supplément n° 10 (A/76/10)*, par. 261 b).

²⁹⁰ *Plateau continental de la mer Égée, arrêt, C.I.J. Recueil 1978*, p. 3, aux pages 35 et 36, par. 85 ; *Arbitrage concernant la délimitation de la frontière maritime du golfe du Bengale (Bangladesh c. Inde)*, affaire n° 2010-16, Cour permanente d'arbitrage, sentence, 7 juillet 2014, p. 63, par. 216 et 217 (disponible à l'adresse suivante : <https://pca-cpa.org/fr/cases/18/> (en anglais uniquement)) ; *Délimitation maritime dans l'océan Indien (Somalie c. Kenya), arrêt, C.I.J. Recueil 2021*, p. 206, à la page 263, par. 158.

d) De même, il pouvait être utile de se demander si et dans quelle mesure l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités était applicable dans le cas des traités établissant des frontières provisoires, par opposition à permanentes, ou des traités établissant simultanément des frontières maritimes et des régimes d'exploitation partagée de ressources ;

e) On pourrait étudier plus avant les conditions qui devaient être remplies pour qu'un changement fondamental de circonstances puisse être invoqué dans le but de mettre fin à un traité ou de s'en retirer lorsque cette possibilité n'avait pas été prévue, et la mesure dans laquelle l'impossibilité d'exécution pouvait être invoquée dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer.

d) Effets de la situation potentielle dans laquelle les zones de chevauchement délimitées par des accords bilatéraux dans les zones économiques exclusives de deux États dont les côtes se font face ne se chevauchent plus et questions des régimes objectifs ; effets de la situation dans laquelle le point extrême d'une frontière terrestre convenue se retrouve situé en mer du fait de l'élévation du niveau de la mer ; arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'affaire de la *Délimitation maritime dans la mer des Caraïbes et l'océan Pacifique (Costa Rica c. Nicaragua)*

174. À la quatrième réunion du Groupe d'étude, tenue le 2 mai 2023, le Coprésident (M. Aurescu) a présenté le chapitre V de la note complémentaire, notamment les constatations préliminaires figurant au paragraphe 147, sur les questions suivantes : effets de la situation potentielle dans laquelle les zones de chevauchement délimitées par des accords bilatéraux dans les zones économiques exclusives de deux États dont les côtes se font face ne se chevauchent plus et question des régimes objectifs ; effets de la situation dans laquelle le point extrême d'une frontière terrestre convenue se retrouve situé en mer du fait de l'élévation du niveau de la mer ; et arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'affaire de la *Délimitation maritime dans la mer des Caraïbes et l'océan Pacifique (Costa Rica c. Nicaragua)*²⁹¹. Il a souligné que les questions traitées dans ce chapitre avaient été choisies sur la base de propositions faites par les membres du Groupe d'étude en 2021. Les Coprésidents avaient examiné, entre autres, les questions de la survenance d'une situation rendant l'exécution impossible, la caducité, les régimes objectifs et les situations dans lesquelles les frontières terrestres étaient submergées, et ils avaient analysé la pratique étatique et la jurisprudence pertinentes en la matière.

175. Certains membres ont souscrit aux constatations préliminaires des Coprésidents figurant au paragraphe 147 de la note complémentaire.

176. Selon une opinion, les traités de délimitation maritime envisageaient de manières différentes les éventuelles modifications physiques des points de base et des lignes de base utilisés. Si certains traités prévoyaient un mécanisme de réajustement de la frontière, la plupart étaient muets sur cette question et sur la question plus générale de la stabilité juridique et ne contenaient pas de dispositions relatives à leur amendement. En outre, des lignes de base avaient été révisées sans qu'il y ait un réajustement de la frontière.

177. Eu égard aux conclusions figurant dans la note complémentaire, certains membres ont dit douter de la pertinence et de l'applicabilité, dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer, de l'article 61 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, relatif à la survenance d'une situation rendant l'exécution du traité impossible. On a fait observer, et la note complémentaire l'indiquait également, que l'article 61 n'était pas automatiquement appliqué et que l'élévation du niveau de la mer ne pouvait avoir d'effet sur l'exécution d'un traité de délimitation maritime. Un examen abstrait de cette règle n'aiderait guère le Groupe d'étude dans ses travaux. Selon une opinion, la seule situation concrète dans laquelle il pouvait y avoir impossibilité d'exécuter le traité était celle d'un traité établissant des régimes juridiques supplémentaires en même temps qu'une délimitation maritime. Toutefois, même dans cette situation, l'article 62 de la Convention serait plus pertinent.

²⁹¹ *Délimitation maritime dans la mer des Caraïbes et l'océan Pacifique (Costa Rica c. Nicaragua)* et *Frontière terrestre dans la partie septentrionale d'Isla Portillos (Costa Rica c. Nicaragua)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2018, p. 139.

178. La question de savoir si les régimes juridiques pouvaient être considérés comme « un objet indispensable à l'exécution [du] traité » au sens de l'article 61 de la Convention de Vienne sur le droit des traités a été posée. Les membres ont exprimé des opinions divergentes sur ce point. Il a été rappelé que, dans l'affaire du *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*²⁹², la Cour internationale de Justice avait évité de se prononcer sur cette question. Dans le même temps, il a été noté qu'il était possible d'interpréter l'article 63 de la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales comme permettant de considérer qu'un régime juridique constituait un objet indispensable à l'exécution du traité²⁹³. Étant donné le manque de clarté du droit international sur ce point, il a été proposé que le Groupe d'étude ne s'arrête pas sur la question de l'applicabilité de l'article 61 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

179. En ce qui concerne les cas dans lesquels un point terminal convenu de la frontière terrestre se retrouvait situé en mer, on a fait observer qu'il existait deux possibilités juridiques : reconnaître, en tant que fiction juridique, que la frontière terrestre demeurait, ou conclure qu'elle était devenue une frontière maritime. S'agissant de ce dernier cas, on a rappelé que l'article 15 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer disposait que la délimitation de la mer territoriale entre États dont les côtes sont adjacentes ou se font face devait s'effectuer sur la base de la ligne médiane. Or le territoire terrestre submergé ne coïnciderait pas toujours avec cette ligne médiane, et il faudrait dans un tel cas interpréter l'article 15 d'une manière qui tienne compte de cette circonstance spéciale. On a aussi indiqué que la méthode consistant à utiliser des points fixes en mer pouvait dans de tels cas être utilisée aux fins de la délimitation maritime entre États dont les côtes étaient adjacentes.

180. S'agissant des régimes objectifs, il a été noté que les accords de délimitation maritime ne devaient pas être considérés comme établissant un régime objectif opposable aux États tiers. Il a été proposé d'envisager la question du point de vue des effets juridiques de l'acquiescement. On a aussi fait observer que les articles 11 et 12 de la Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'États en matière de traités, visés au paragraphe 141 de la note complémentaire, n'étaient pas applicables dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer²⁹⁴.

181. Comme indiqué dans la note complémentaire, la question de la caducité ou désuétude des traités était considérée comme hautement controversée et ne présentait guère d'intérêt dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer. Il a été proposé que le Groupe d'étude ne l'examine pas.

182. Certains membres ont convenu que l'arrêt rendu par la Cour internationale de Justice dans l'affaire de la *Délimitation maritime dans la mer des Caraïbes et l'océan Pacifique (Costa Rica c. Nicaragua)* était pertinent dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer²⁹⁵. On a toutefois fait observer que les conclusions auxquelles la Cour était parvenue dans cette affaire n'étaient pas généralement applicables dans toutes les situations. On a également souligné que la Cour n'avait jamais déclaré que les lignes de base devaient être fixes. Selon une opinion, la déclaration du Costa Rica citée au paragraphe 146 de la note complémentaire, dans laquelle cet État faisait valoir que la stabilité juridique ne requérait pas nécessairement une ligne de délimitation fixe et pouvait aussi être réalisée au moyen d'une ligne de délimitation mobile, était trop complexe et devait être considérée avec prudence.

²⁹² *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 7, à la page 63, par. 103.

²⁹³ Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales (Vienne, 21 mars 1986, non encore en vigueur), *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales (Documents de la Conférence)*, vol. II, document A/CONF.129/15 (reproduit dans A/CONF.129/16/Add.1 (Vol. II)).

²⁹⁴ Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités (Vienne, 23 août 1978), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1946, n° 33356, p. 3.

²⁹⁵ *Délimitation maritime dans la mer des Caraïbes et l'océan Pacifique (Costa Rica c. Nicaragua) et Frontière terrestre dans la partie septentrionale d'Isla Portillos (Costa Rica c. Nicaragua)* (voir *supra* la note 291).

e) **Principe selon lequel « la terre domine la mer »**

183. À la quatrième réunion du Groupe d'étude, tenue le 2 mai 2023, la Coprésidente (M^{me} Oral) a présenté le chapitre VI de la note complémentaire, y compris les constatations préliminaires figurant au paragraphe 155, consacré au principe selon lequel « la terre domine la mer ». Elle a expliqué que le but des Coprésidents n'était pas de revenir sur ce principe mais de souligner qu'il s'agissait d'un principe jurisprudentiel largement appliqué, et l'examiner dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer dans le cadre d'un bilan de la pratique et de la jurisprudence en la matière. Elle a souligné que les Coprésidents s'étaient expressément demandé si ce principe était absolu et pouvait s'appliquer lorsque des parties du territoire terrestre d'un État avaient été submergées. Elle a évoqué le principe du prolongement naturel, une règle codifiée que, pour des raisons pratiques, la Cour internationale de Justice et les tribunaux arbitraux avaient délaissée, et le principe de la permanence des limites extérieures du plateau continental définies conformément à l'article 76 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Ces deux principes avaient été cités par les Coprésidents comme des exemples d'exception à la règle selon laquelle « la terre domine la mer ».

184. Au cours du débat, les membres ont exprimé des vues divergentes sur la nature et le statut du principe en droit international. Certains membres du Groupe d'étude ont noté que la maxime « la terre domine la mer » n'était ni un principe ni une règle du droit international coutumier. Selon une autre opinion, il s'agissait non pas d'envisager des exceptions au principe selon lequel « la terre domine la mer » mais d'asseoir les constatations préliminaires en faveur de la préservation et de la permanence des lignes de base et des frontières maritimes sur un fondement solide.

185. Certains membres ont estimé que « la terre domine la mer » était plutôt une maxime juridique ayant pris naissance dans la jurisprudence internationale et que, si les droits sur les espaces maritimes dépendaient de la souveraineté sur le littoral correspondant, « la terre domine la mer » n'était pas une règle susceptible d'être utilisée en pratique pour déterminer des zones maritimes. Selon une opinion, à l'exception des titres et droits historiques, tous les privilèges dont jouissaient les États sous la forme d'espaces maritimes relevant de leur juridiction reposaient sur leur souveraineté sur le littoral correspondant. Il n'existait toutefois pas de principe supérieur autorisant les États à invoquer, conformément aux sources traditionnelles du droit international, une autre raison justifiant l'octroi de privilèges sur la mer. Les titres maritimes étaient en effet déterminés par l'application de la règle des lignes de base, sur laquelle le Groupe d'étude devait donc axer ses travaux. On a aussi rappelé que les limites extérieures du plateau continental demeuraient fixes malgré le recul des lignes de base vers l'intérieur des terres, ce qui montrait que le principe selon lequel « la terre domine la mer » n'était pas absolu.

186. Selon une autre opinion, le principe selon lequel « la terre domine la mer » était un principe qui existait depuis longtemps en droit international, découlant de la règle de « la portée des canons », et était utilisé en pratique pour les délimitations maritimes. On a aussi noté que ce principe était une règle du droit international coutumier et était consacré dans divers instruments internationaux, notamment la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Dans le même temps, la nécessité de traiter de manière similaire les modifications des littoraux et les modifications des formations maritimes a été soulignée.

187. On a souligné que les espaces maritimes existaient en relation directe avec la terre et qu'il serait utile de revenir sur la question dans le contexte du sous-sujet de la condition étatique.

188. Il a été proposé que le Groupe d'étude examine plus avant la question des points de base, qui sont aussi utilisés pour les délimitations maritimes, et se demande en particulier si ces points de base pouvaient être fixes, à l'instar des lignes de base. À cet égard, un appel a été lancé pour que les États, en particulier ceux que menace l'élévation du niveau de la mer, publient leurs points de base.

f) Eaux, titres et droits historiques

189. À la cinquième réunion du Groupe d'étude, tenue le 3 mai 2023, la Coprésidente (M^{me} Oral) a présenté le chapitre VII de la note complémentaire, notamment les constatations préliminaires figurant aux paragraphes 168 et 169, consacré aux eaux, titres et droits historiques. Elle a indiqué que ce chapitre analysait la genèse du principe, son application par les États et les juridictions internationales et la possibilité de l'appliquer dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer pour préserver les droits existants sur des zones maritimes.

190. Certains membres ont relevé le caractère exceptionnel du principe des eaux, titres et droits historiques. Plusieurs ont appelé à la prudence s'agissant de l'appliquer dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer. Selon une opinion, son contenu était ambigu. Il a aussi été souligné qu'en droit international, les eaux, titres et droits historiques n'étaient pas assujettis à un régime unique mais à un régime particulier propre à chaque cas d'espèce. On a de plus rappelé qu'en 2012, dans l'affaire du *Différend territorial et maritime (Nicaragua c. Colombie)*, la Cour internationale de Justice avait jugé que les considérations historiques ne généraient pas de droits proprement dits mais avaient essentiellement valeur de preuve pour confirmer que le territoire en litige appartenait à tel ou tel État²⁹⁶.

191. Il a été rappelé que l'existence d'un régime historique était subordonnée à plusieurs conditions, notamment l'exercice d'une autorité effective sur l'espace maritime en cause. Cette dernière condition, au-delà de simples énonciations juridiques, était considérée comme potentiellement problématique pour les petits États insulaires et archipélagiques, car elle nécessitait des ressources financières et techniques considérables.

192. On a fait observer que le principe des eaux, titres et droits historiques serait pertinent si le principe des lignes de base mouvantes était adopté. Certains membres ont exprimé des réserves quant à l'applicabilité de ce principe dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer. On a dit craindre en particulier que, du fait du caractère universel de l'élévation du niveau de la mer, tous les titres maritimes existants ne deviennent historiques. Dans le même temps, on a fait valoir que ce principe pouvait être utile lorsque des frontières terrestres étaient submergées.

193. Selon une opinion, les Coprésidents devaient s'abstenir de citer la sentence rendue dans l'*Arbitrage relatif à la mer de Chine méridionale* car elle n'entrait pas dans le champ d'application de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et avait été critiquée²⁹⁷. L'opinion contraire a été exprimée, en rappelant que la mer de Chine méridionale était une région sensible.

194. La Coprésidente (M^{me} Oral) a déclaré que le principe des eaux, titres et droits historiques avait donné naissance à un régime exceptionnel d'application limitée qui, étant donné sa nature, serait envisagé au cas par cas et non comme une règle générale applicable à l'élévation du niveau de la mer, et qu'il n'était pertinent que s'il était admis que les lignes de base étaient mouvantes. Elle a de plus souligné que, à son avis, le principe était pertinent aux fins de la présente étude parce qu'il offrait un exemple de préservation de droits existants dans des zones maritimes qui, autrement, ne seraient pas conformes au droit international.

g) Équité

195. Lors de la cinquième réunion du Groupe d'étude, tenue le 3 mai 2023, la Coprésidente (M^{me} Oral) a présenté le chapitre VIII de la note complémentaire, y compris les constatations préliminaires figurant au paragraphe 183, consacré à la question de l'équité. Elle a indiqué que plusieurs États, notamment des petits États insulaires et petits États insulaires en développement, avaient demandé que le Groupe d'étude examine cette question. Si, en droit international, l'équité était une notion très large, dans ce chapitre les Coprésidents l'avaient examinée d'abord d'un point de vue général puis dans le contexte du droit de la mer et de l'élévation du niveau de la mer, en citant certains exemples tirés de la jurisprudence et de la pratique des États.

²⁹⁶ *Différend territorial et maritime (Nicaragua c. Colombie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2012, p. 624.

²⁹⁷ *Arbitrage relatif à la mer de Chine méridionale entre la République des Philippines et la République populaire de Chine*, affaire n° 2013-19, Cour permanente d'arbitrage, sentence du 12 juillet 2016.

196. On a fait observer que l'équité était un important principe consacré dans des conventions et instruments internationaux divers, notamment la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. On a rappelé que ceux qui risquaient de souffrir le plus de l'élévation du niveau de la mer, en tant que phénomène anthropique, étaient ceux qui y avaient le moins contribué, que la préservation des lignes de base et des droits maritimes exprimaient non seulement les principes fondamentaux de l'équité et de la stabilité juridique mais également des notions relevant de la justice climatique profondément ancrées dans les droits humains et les principes généraux du droit international. Le lien entre le principe d'équité et le principe des responsabilités communes mais différenciées a également été mentionné par plusieurs membres. Il a été noté que ce dernier principe, établi en droit international, s'appliquait aux obligations de lutter contre les changements climatiques et leurs effets, dont l'élévation du niveau de la mer, qui incombaient à tous les États, et pourrait s'avérer utile pour faire face aux effets de l'élévation du niveau de la mer moyennant des mesures d'atténuation et d'adaptation, particulièrement dans les États en développement. On a de plus fait valoir que la stabilité juridique et l'équité devaient être les principes directeurs des travaux du Groupe d'étude sur l'élévation du niveau de la mer, car l'équité était au cœur de l'objet et du but de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer elle-même. Selon une opinion, l'équité exigeait que les besoins et intérêts particuliers des États en développement, notamment ceux vulnérables aux changements climatiques, soient pleinement pris en considération. Selon une autre opinion, le Groupe d'étude devrait approfondir ses recherches sur la question juridique de l'application du principe d'équité à l'élévation du niveau de la mer dans le contexte des changements climatiques.

197. On s'est demandé si l'équité pouvait être considérée comme une règle du droit international coutumier ou comme un principe général du droit. On a fait observer que l'équité en tant que source avait été délibérément omise à l'Article 38 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale, lequel avait été transposé mot pour mot dans le Statut de la Cour internationale de Justice. De plus, comme tous les États n'avaient pas la même position quant au caractère juridique de l'équité, il a été jugé prématuré de se prononcer sur le point de savoir si l'équité était une source du droit international au sens de l'Article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice. Selon une autre opinion, l'équité pouvait être considérée comme un principe général du droit. Il a été rappelé que la Commission avait fait référence au principe d'équité dans certains de ses travaux antérieurs et que ce principe avait été mentionné dans des instruments internationaux. On s'est aussi demandé si l'équité pouvait être considérée comme un moyen auxiliaire de détermination des règles du droit international.

198. Des membres ont rappelé que l'équité était une notion large, et ont souligné qu'elle devait être appliquée avec une prudence particulière dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer. On a fait valoir qu'il s'agissait d'une notion juridique complexe connaissant diverses mutations et que, telle qu'interprétée par la Cour internationale de Justice dans les affaires de délimitation maritime, l'équité était différente de la notion d'équité en général examinée par le Groupe d'étude. Selon une opinion, la note complémentaire semblait brouiller la distinction entre l'équité en tant que règle de fond et l'équité en tant qu'instrument procédural utilisé par la Cour pour statuer dans certaines affaires. On a rappelé que la Cour n'avait jamais statué *ex aequo et bono* et affirmé que le Groupe d'étude devait lui aussi éviter cette notion. Il a été proposé que le Groupe d'étude adopte une définition de l'équité aux fins de ses travaux sur le sujet. Certains membres ont exprimé leur désaccord avec l'idée que l'équité autorisait à s'écarter du droit positif.

199. Selon une opinion, la notion d'équité introduisait une dimension téléologique dans le choix et la mise en œuvre des règles applicables. On a fait valoir que la notion de résultats équitables était universellement présente dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et qu'il était possible de considérer l'équité comme un facteur légitimant, par exemple, la notion de lignes de base fixes. On a rappelé que la Convention exemptait les États en développement de certaines obligations pour des raisons d'équité. Dans le même temps, on a souligné que la notion de résultats équitables ne pouvait pas être invoquée dans tous les domaines du droit international. On a dit que l'équité devait être considérée comme un objectif ultime à atteindre et non comme un principe sur lequel se fonder. On a aussi noté que dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer, la notion d'équité signifiait que toute

solution visant à remédier aux effets de l'élévation du niveau de la mer devait s'appliquer à tous les États, y compris aux plus vulnérables.

200. Selon une opinion, la méthode de délimitation maritime, et en particulier le rôle de l'équité dans celle-ci, telle que décrite dans la note complémentaire, n'était pas nécessairement à jour au regard de la jurisprudence internationale. On a donc souligné la nécessité de clarifier les règles de la délimitation maritime.

201. La constatation préliminaire des Coprésidents selon laquelle l'équité, en tant que méthode prévue par le droit international pour parvenir à la justice, devrait être appliquée en faveur de la préservation des droits maritimes existants, a recueilli un certain appui. En particulier, on a dit que le principe de stabilité juridique invoqué par les États pour justifier l'option des lignes de base fixes était étayé par l'équité. Selon une autre opinion, si l'équité renforçait peut-être l'argument juridique en faveur des lignes de base fixes, le caractère juridiquement vague de la notion d'équité signifiait qu'elle ne devait pas au stade actuel être considérée comme la seule solution possible ni comme la meilleure solution. On a souligné que dans certains cas l'équité pouvait contribuer à l'instabilité juridique.

202. Certains membres ont exprimé des réserves quant à l'applicabilité de la notion d'équité dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer. On a fait observer que les constatations préliminaires postulaient que toute perte de droits maritimes serait nécessairement inéquitable, et on s'est demandé si cela serait toujours le cas. Des doutes ont en particulier été exprimés sur le point de savoir si le déplacement vers les terres des zones économiques exclusives sans modification de leur superficie pouvait être considéré comme inéquitable. À cet égard, on a fait observer que l'équité pouvait aller à l'encontre des objectifs du Groupe d'étude, à savoir assurer la stabilité juridique du système, compte tenu des réalités changeantes résultant de l'élévation du niveau de la mer.

203. Les Coprésidents (M. Aurescu et M^{me} Oral) ont rappelé que le chapitre VIII visait à recenser les diverses questions relatives à l'équité et à examiner si cette notion était applicable dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer. Ils ont dit craindre que les vues du Groupe d'étude soient interprétées comme opposées à l'équité, et ils ont souligné la nécessité de parvenir à une conclusion sur la manière dont l'équité pouvait être utile dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer.

h) Souveraineté permanente sur les ressources naturelles

204. Lors de la sixième réunion du Groupe d'étude, tenue le 4 mai 2023, la Coprésidente (M^{me} Oral) a présenté le chapitre IX de la note complémentaire, y compris les constatations préliminaires figurant aux paragraphes 192 à 194, consacré au principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles. Elle a rappelé que des membres avaient demandé que le Groupe d'étude examine ce principe plus en détail. Le chapitre IX analysait la genèse et la portée du principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles au regard des instruments internationaux pertinents et de la doctrine en la matière, et son application aux ressources marines. La Coprésidente a aussi fait observer que ce principe était largement reconnu comme un principe du droit international coutumier.

205. Certains membres ont considéré que le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles était pertinent pour l'examen du sujet. Les membres sont convenus qu'il s'agissait d'un principe du droit international coutumier, comme indiqué dans la note complémentaire. Il a été rappelé que le 11 décembre 1970, l'Assemblée générale avait adopté la résolution 2692 (XXV), intitulée « Souveraineté permanente des pays en voie de développement sur leurs ressources naturelles et expansion des sources intérieures d'accumulation aux fins du développement économique », qui établissait que le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles était applicable aux ressources naturelles marines. Un doute a été exprimé sur le point de savoir si la perte par un État de ses droits maritimes indépendante de sa volonté pouvait être considérée comme la violation des droits inaliénables, tels que reconnus par les autres États, qui étaient inhérents à sa souveraineté.

206. Selon une opinion, il convenait de distinguer les ressources naturelles des fonds marins et de leur sous-sol de celles de la colonne d'eau. On a aussi fait observer que le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles avait une signification historique particulière et que la question de son applicabilité hors du contexte colonial n'était pas encore réglée.

207. Plusieurs membres ont souligné le lien entre le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles et le droit des peuples à l'autodétermination. Il a été rappelé à cet égard que l'examen du principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles pourrait se poursuivre l'année suivante, lorsque le Groupe d'étude reviendrait sur les sous-sujets de la condition étatique et de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. Le lien entre le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles et la présomption de continuité de la condition étatique envisagée dans le cadre du sous-sujet de la condition étatique a également été relevé.

208. Les constatations préliminaires figurant au paragraphe 194 de la note complémentaire ont recueilli un certain appui. Dans le même temps, plusieurs membres ont dit douter que le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles justifie nécessairement les constatations figurant à l'alinéa b) du paragraphe 194, concernant la perte de ressources naturelles marines. Selon une opinion, ce principe ne pouvait à lui seul faire obstacle à une modification des droits maritimes découlant d'une altération de la configuration côtière. Selon une autre opinion, le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles était agnostique quant à l'existence ou la portée spatiale de droits souverains et d'une juridiction sur des espaces maritimes mais déterminait la manière dont ceux-ci pouvaient s'exercer.

209. La Coprésidente (M^{me} Oral) s'est félicitée du débat fructueux auquel le chapitre IX de la note complémentaire avait donné lieu entre les membres du Groupe d'étude. Elle a souligné que si le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles était lié à la décolonisation, il continuait à jouer un rôle important dans le développement économique de nombreux pays en développement. Elle a indiqué que ce principe était pertinent dans le contexte de l'élévation du niveau de la mer, car il confortait lui aussi la notion de préservation des droits maritimes.

i) Perte ou gain éventuel par des États tiers

210. Lors de la sixième réunion du Groupe d'étude, tenue le 4 mai 2023, la Coprésidente (M^{me} Oral) a présenté le chapitre X de la note complémentaire, y compris les constatations préliminaires figurant au paragraphe 214, consacré à la perte ou au gain éventuel par des États tiers. Elle a rappelé que la question des effets juridiques de l'élévation du niveau de la mer sur l'exercice par les États côtiers et les États tiers de leurs droits souverains et leur juridiction avait été traitée dans la première note thématique²⁹⁸. Elle a aussi rappelé qu'à la soixante-douzième session (2021) de la Commission, le Groupe d'étude avait décidé que la question devait être étudiée plus avant, en particulier du point de vue des États tiers, ce pour quoi elle était examinée dans la note complémentaire. Ainsi, le chapitre X analysait différentes situations causées par le recul des lignes de base vers l'intérieur des terres et les gains ou pertes pouvant en résulter pour les États tiers, pour conclure que la préservation des lignes de base et des frontières maritimes existantes ne causerait de perte à aucune partie.

211. Les Coprésidents ont été félicités pour la clarté de leur analyse des pertes ou gains éventuels pour les États tiers. Selon une opinion, les questions juridiques soulevées par les situations envisagées dans la note complémentaire ne pouvaient se poser qu'en l'absence d'accord préalable de délimitation maritime entre les États concernés, et on s'est de ce fait interrogé sur leur pertinence dans la pratique, compte tenu du nombre limité de scénarios dans lesquels elles pouvaient se poser. On a en outre fait observer que les conséquences juridiques de l'élévation du niveau de la mer sur les traités de délimitation existants étaient particulièrement importantes étant donné leur influence sur la situation des États tiers. À cet égard, il a été proposé que le Groupe d'étude examine les solutions s'offrant aux États tiers

²⁹⁸ A/CN.4/740 et Corr.1, par. 172 à 190.

pouvant avoir un intérêt à l'extinction, en raison des effets de l'élévation du niveau de la mer, de traités de délimitation existants auxquels ils ne sont pas parties.

212. Selon une opinion, l'élévation du niveau de la mer, dans le contexte de lignes de base mouvantes, ne perturberait pas l'équilibre établi par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, car si les zones maritimes allaient effectivement être déplacées vers l'intérieur des terres, leur superficie demeurerait la même et les pertes des États seraient limitées au territoire terrestre. On a néanmoins fait observer que la solution des lignes de base fixes, si elle était retenue, affecterait indubitablement les droits des États tiers et entraînerait également des modifications importantes des règles du droit de la mer. La crainte a été exprimée que l'accroissement de la superficie des eaux relevant de la souveraineté des États côtiers n'ait un effet considérable sur le droit de passage inoffensif des États tiers. Dans le même temps, on a fait valoir que des lignes de base fixes étaient indispensables pour maintenir la prévisibilité des droits maritimes et préserver l'équilibre des droits et obligations établi par la Convention. Il a également été dit qu'il fallait non seulement figer les lignes de base mais aussi préserver les limites extérieures actuellement définies des zones maritimes afin de maintenir le statu quo des droits maritimes établis conformément au droit international.

213. S'agissant du paragraphe 199 de la note complémentaire, il a été suggéré qu'il existait en droit international des positions différentes sur le point de savoir si le droit de passage inoffensif concernait à la fois les navires marchands et les navires militaires.

214. La Coprésidente (M^{me} Oral) a souligné le lien entre la question à l'examen et le principe de l'équité faisant l'objet du chapitre VIII de la note complémentaire.

j) Les cartes marines et leur relation avec les lignes de base, les frontières maritimes et la sécurité de la navigation

215. Lors de la sixième réunion du Groupe d'étude, tenue le 4 mai 2023, la Coprésidente (M^{me} Oral) a rappelé que la question des cartes marines avait été soulevée dans le cadre des travaux du Groupe d'étude à la soixante-douzième session (2021) de la Commission²⁹⁹. Elle a indiqué que l'objet du chapitre XI de la note complémentaire était d'examiner plus en détail les diverses fonctions des cartes marines en droit international et de déterminer si, en application de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, les États étaient tenus d'actualiser périodiquement ces cartes. Elle a également appelé l'attention du Groupe d'étude sur le fait que les Coprésidents avaient élaboré le chapitre XI sur la base, entre autres, des informations communiquées par les États et les organisations internationales, en particulier l'Organisation hydrographique internationale, l'Organisation maritime internationale et la Division des affaires maritimes et du droit de la mer du Bureau des affaires juridiques du Secrétariat.

216. Renvoyant aux constatations préliminaires figurant aux paragraphes 245 à 249 de la note complémentaire, la Coprésidente a souligné que les cartes marines étaient principalement utilisées pour assurer la sécurité de la navigation et que la définition des lignes de base ou des zones maritimes était une fonction complémentaire. Elle a aussi fait observer que ni la pratique ni les sources du droit international n'attestaient l'existence d'une obligation pour les États d'actualiser régulièrement leurs cartes marines, d'autant plus que nombre d'entre eux n'avaient pas les capacités nécessaires pour procéder régulièrement à des levés hydrographiques.

217. En ce qui concerne la fonction des cartes marines en droit international, plusieurs membres ont rappelé que ces cartes étaient essentiellement utilisées pour la sécurité de la navigation et que leur rôle en matière de délimitation des frontières maritimes était secondaire. D'autres membres se sont demandé si le Groupe d'étude pouvait conclure qu'assurer la sécurité de la navigation était la fonction principale des cartes marines. La nécessité de distinguer les cartes marines utilisées pour la navigation de celles utilisées pour l'enregistrement des zones maritimes a été soulignée.

²⁹⁹ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-seizième session, Supplément n° 10 (A/76/10), par. 247 à 296.

218. Les membres ont convenu que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer n'obligeait pas les États à actualiser leurs cartes marines une fois qu'elles avaient été dûment déposées auprès du Secrétaire général, pour établir des points de base, des lignes de base ou des limites maritimes. Plusieurs États avaient noté que la pratique étatique était insuffisante pour étayer l'existence d'une telle obligation. Il a aussi été rappelé qu'il était difficile pour certains États d'établir des cartes car ils ne disposaient pas de service hydrographique. On a de plus souligné que la nécessité de la stabilité juridique ne devait avoir aucun effet sur la question de l'actualisation des cartes marines. La question a été posée de savoir s'il convenait d'engager les États à enregistrer leurs cartes marines et de leur fournir une assistance technique à cette fin. On a dit craindre que l'adoption de lignes de base fixes et l'absence d'obligation d'actualiser ces lignes de base ne compromettent la sécurité de la navigation, puisque les cartes pourraient ne pas refléter la réalité physique, ce qui pourrait être contraire aux instruments internationaux pertinents, en particulier la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer³⁰⁰.

219. La Coprésidente (M^{me} Oral) a rappelé que l'objet du chapitre était d'examiner la fonction des cartes marines et, plus précisément, de déterminer si les États étaient tenus de les actualiser. Elle a constaté que la question était liée à la problématique du choix entre lignes de base fixes et lignes de base mouvantes et a noté que les constatations préliminaires figurant au paragraphe 214 de la note complémentaire – au chapitre X, « Perte ou gain éventuel par des États tiers » – n'allaient pas à l'encontre du principe des lignes de base fixes.

k) Pertinence d'autres sources de droit

220. Lors de la septième réunion du Groupe d'étude, tenue le 4 mai 2023, le Copräsident (M. Aurescu) a présenté le chapitre XII de la note complémentaire, consacré à la pertinence d'autres sources de droit. Il a rappelé qu'à la soixante-douzième session (2021) de la Commission, des membres du Groupe d'étude avaient proposé que les Coprésidents examinent d'autres sources que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et les conventions de Genève de 1958³⁰¹. Le chapitre énumère donc divers instruments internationaux potentiellement pertinents. Les constatations préliminaires figurant au paragraphe 280 indiquent qu'ils sont d'une pertinence limitée, même si l'option des lignes de base fixes favoriserait la bonne application de certains d'entre eux.

221. Certains membres ont souscrit aux constatations préliminaires quant à l'utilité limitée des autres sources de droit. On a fait observer qu'un grand nombre d'instruments multilatéraux et bilatéraux visaient diverses zones maritimes et qu'il était pratiquement impossible pour le Groupe d'étude de les examiner exhaustivement. Le rôle central de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer a donc été souligné.

3. Travaux futurs du Groupe d'étude

222. Les membres ont fait diverses suggestions et exposé diverses options lors de leur échange de vues concernant les méthodes de travail du Groupe d'étude et ses travaux futurs sur le sujet.

223. Premièrement, il a été souligné qu'une feuille de route plus précise était nécessaire pour répondre aux attentes des États, et qu'il fallait notamment définir la forme et le contenu du rapport final que le Groupe d'étude devait remettre en 2025, ainsi que les résultats attendus. Il a également été recommandé d'établir des priorités quant aux questions que la Commission était en mesure d'examiner.

³⁰⁰ Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, 1974 (Londres, 1^{er} novembre 1974), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1184, n° 18961, p. 2.

³⁰¹ Convention sur la haute mer (Genève, 29 avril 1958), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 450, n° 6465, p. 11 ; Convention sur le plateau continental (Genève, 29 avril 1958), *ibid.*, vol. 499, n° 7302, p. 311 ; Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë (Genève, 29 avril 1958), *ibid.*, vol. 516, n° 7477, p. 205 ; et Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer (Genève, 29 avril 1958), *ibid.*, vol. 559, n° 8164, p. 285.

224. Deuxièmement, certains membres ont suggéré que le Groupe d'étude passe à une phase opérationnelle et propose des solutions concrètes aux problèmes pratiques causés par l'élévation du niveau de la mer. Il a en conséquence été suggéré que le Groupe d'étude envisage de proposer des orientations pratiques aux États, éventuellement dans une série de conclusions.

225. Troisièmement, plusieurs membres se sont dit favorables à l'élaboration d'une déclaration interprétative sur la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui pourrait servir de base à de futures négociations entre les États parties. À cet égard, on a évoqué le précédent de la quatrième Conférence des États parties (1996) chargée de l'examen de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction³⁰². Dans le même temps, on a souligné que l'interprétation des traités, y compris la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, relevait de la compétence des États parties à ceux-ci et des organes conventionnels. Selon une opinion, compte tenu du manque de pratique étatique et de l'insuffisance des preuves scientifiques, il n'était pas nécessaire de réinterpréter le régime existant de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Selon une autre opinion, une déclaration interprétative ne constituerait pas une garantie suffisante pour les États touchés à l'avenir.

226. Quatrièmement, les Coprésidents ont souligné qu'il importait d'étudier plus avant la question des territoires submergés, qui n'avait pas été soulevée en 2021. Étant donné que cette question était liée à la fois au droit de la mer et à la condition étatique, ils ont proposé de l'envisager dans la note complémentaire à la seconde note thématique, prévue pour 2024, et dans le rapport final de synthèse que le Groupe d'étude doit remettre en 2025.

227. 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 Afrique³⁰³.

228. Plus généralement, il a aussi été suggéré que le texte final, quel qu'il soit, qui serait issu des travaux de la Commission sur le sujet garantisse les droits souverains des États sur leurs espaces maritimes. Il a été rappelé que, si le mandat de la Commission consiste à promouvoir le développement progressif du droit international, ses travaux ne devaient pas outrepasser les règles internationales en vigueur.

229. Selon une opinion, eu égard aux demandes d'avis consultatif récemment présentées, d'abord au Tribunal international du droit de la mer, puis à la Cour internationale de Justice, le Groupe d'étude devait faire preuve de prudence lorsqu'il examinait des questions dont d'autres organes étaient saisis.

230. En 2024, le Groupe d'étude reviendra sur les sous-sujets de la condition étatique (« statehood » en anglais) et de la protection des personnes touchées par l'élévation du niveau de la mer. En 2025, il 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.

³⁰² Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction (Londres, Moscou et Washington, 10 avril 1972), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1015, n° 14860, p. 163.

³⁰³ 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.