

2

**PÉTITIONS INUIT CIRCUMPOLAR CONFÉRENCE (2005)
ET ARCTIC ATHABASKAN (2013)**

UN ÉCHEC POUR UN SUCCÈS ?

Sandrine MALJEAN-DUBOIS¹

Les changements climatiques ont de larges répercussions sur les systèmes humains et naturels². Les peuples autochtones y sont très vulnérables en raison du lien fort qu'ils entretiennent avec leur terre, dont dépendent étroitement leur culture et leur mode de vie. Cela est particulièrement vrai pour la région Arctique, dans laquelle le réchauffement et la fonte des glaces sont à la fois très importants et très rapides. Il faut ajouter que les peuples autochtones ne sont pas ceux qui ont contribué le plus aux changements climatiques³.

C'est dans ce contexte que les pétitions *Inuit Circumpolar Conference*⁴ et *Arctic Athabaskan*⁵ ont été adressées par deux ONG représentant des Inuit à la Commission interaméricaine des droits de l'Homme. Invoquant des violations de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, la première pétition, en 2005, a visé les États-Unis ; la seconde, en 2013, a visé le Canada.

Rappelons ici que la Commission interaméricaine des droits de l'Homme (CIDH), qui siège à Washington et a été créée en 1959, n'est pas une juridiction, mais un organe de l'Organisation des États Américains (OEA). Composée de sept membres indépendants élus à titre personnel, elle participe, avec la Cour interaméricaine des droits de l'Homme, au système interaméricain de protection des droits de la personne. Elle promeut les droits de l'Homme dans les pays membres de

¹ Directrice de recherche au CNRS, Aix-Marseille Université, Université de Toulon, Université de Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-Provence.

² GIEC, *Changement climatique 2014 : Rapport de synthèse*, p. 6.

³ A. TOMASELLI, « Indigenous Peoples in Europe and Their International Protection vis-à-vis the Threat of Climate Change », *European Yearbook of Minority Issues Online*, 2017, p. 38.

⁴ Sheila WATT-CLOUTIER, *et al.*, P-1413-05, United States. Petition to the Inter American Commission on Human Rights seeking relief from violations resulting from global warming caused by acts and omissions of the United States, submitted by Sheila Watt-Cloutier, with the support of the Inuit Circumpolar Conference, on behalf of all Inuit of the Arctic regions of the United States, *et al.* (12 août 2005) <http://climatecasechart.com/non-us-case/petition-to-the-inter-american-commission-on-human-rights-seeking-relief-from-violations-resulting-from-global-warming-caused-by-acts-and-omissions-of-the-united-states/?cn-reloaded=1> consulté le 15 janvier 2020.

⁵ Petition to the Inter-American Commission on Human Rights seeking relief from violations of the rights of Arctic Athabaskan peoples resulting from rapid arctic warming and melting caused by emissions of black carbon by Canada, by the Arctic Athabaskan Council on behalf of all Arctic Athabaskan peoples of the Arctic regions of Canada and the United States, including Grand Chief Ruth Massie, Lake Laberge, Yukon, Canada; Chief Bill Erasmus, Yellowknife, Northwest Territories, Canada; Chief Michael Stickman, Nulato, Alaska, United States; Chief Gary Harrison, Chickaloon, Alaska, United States) (23 April 2013). <http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2013/201304235082petition.pdf> consulté le 15 janvier 2020.

l'OEA, notamment à travers un système de pétition individuelle mis en place en 1965 et utilisé ici par les requérants. Dans ce cadre, lorsque la Commission détermine qu'un État est responsable de violations de droits humains d'une personne ou d'un groupe de personnes, elle émet un rapport dans lequel elle peut formuler des recommandations à l'endroit de cet État (suspendre les actes violant les droits humains, réparer les dommages, opérer des changements législatifs...). Elle peut également faciliter un règlement amiable de l'affaire.

La pétition *Inuit Circumpolar Conference* a été portée par Sheila Watt-Cloutier, une Inuk (singulier d'Inuit) dirigeant alors l'organisation non gouvernementale (ONG) Conférence Circumpolaire Inuit, avec le soutien de cette ONG, au nom de 62 autres Inuit ayant subi des violations des droits de l'Homme, et au nom de tous les Inuit des régions arctiques qui ont été affectés par les impacts des changements climatiques. Cette ONG regroupe les Inuit au-delà des frontières nationales qui les séparent, représentant approximativement 150 000 personnes sur trois pays (États-Unis, Canada, Russie) et le Groenland⁶. La pétition, qui ne regroupe que des Inuit du Canada et des États-Unis, (membres de l'OEA), invoque des violations par les États-Unis de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme de 1948. En effet, cet État n'ayant pas ratifié la Convention interaméricaine des droits de l'Homme (1969), la Commission ne peut, le concernant, juger recevables que les seules déclarations alléguant de violations de la Déclaration américaine et non de la Convention américaine relative aux droits de l'Homme.

La pétition *Arctic Athabaskan Council* a été portée par le Conseil Arctique Athabaskan au nom de tous les peuples Athabaskan des régions arctiques du Canada et des États-Unis, incluant quatre grands chefs. Elle ne vise que le Canada. Elle cible particulièrement les émissions de « carbone noir » ou « carbone suie » (*black carbon* en anglais), qui est un polluant atmosphérique issu de la combustion incomplète de combustibles fossiles et de biomasse, prenant la forme de microparticules. Outre leurs effets sur la santé de l'homme et de la biodiversité, ces particules ont un pouvoir réchauffant réel, même si leur durée de vie dans l'atmosphère est beaucoup plus courte que celle du CO₂, allant de quelques jours à quelques semaines tout au plus (contre une centaine d'années). Les pétitionnaires considèrent que l'incapacité du Canada à mettre en œuvre des réductions d'émissions de carbone suie suffisantes pour ralentir le réchauffement et la fonte des glaces viole les droits des Inuit. Le choix d'axer la pétition sur le carbone suie s'explique par le fait que ce dernier produit des effets plus localisés, proches des sources de pollution, que les autres gaz à effet de serre. Il paraît, de ce fait, plus facile d'établir un lien de causalité entre les émissions canadiennes de carbone suie et le réchauffement des territoires Inuit situés à proximité des sources de pollution.

Ainsi, même si le droit international de l'environnement (et notamment la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et le Protocole de Kyoto) est en toile de fond de ces affaires, il s'agit dans les deux cas de pétitions arguant de violations des droits de l'Homme devant un organe international de protection des droits de l'Homme. La première plainte a été rejetée au stade de la recevabilité et jamais examinée au fond ; la seconde affaire est toujours pendante.

⁶ H. M. OSOFSKY, « The Inuit Petition as a Bridge? Beyond Dialectics of Climate Change and Indigenous Peoples' Rights », *American Indian Law Review*, vol. 31, n° 2, *Symposium: Lands, Liberties, and Legacies: Indigenous Peoples and International Law*, 2006/2007, p. 679.

Ces deux plaintes ont donc en commun d'alléguer de violations des droits de l'Homme subies par des peuples autochtones en Arctique dans le contexte des changements climatiques. La pétition *Conférence Circumpolaire Inuit* a ouvert la voie de ce point de vue. Huit ans plus tard, la pétition *Arctic Athabaskan* la prolonge et pourrait recevoir une issue plus positive au regard de l'évolution du contexte juridique à l'échelle internationale et régionale.

I. L'invocation de violations des droits de l'Homme en lien avec les changements climatiques

Dans les deux affaires, les Inuit allèguent de la violation de différents droits de l'Homme, invitant à une interprétation systémique de la Déclaration américaine des droits de l'Homme.

A. La violation d'un ensemble de droits protégés

Les deux pétitions consacrent d'abondants développements à la description des changements climatiques subis en Arctique et de leurs conséquences pour les populations autochtones qui y vivent. Elles considèrent que les politiques conduites par les États visés violent plusieurs de leurs droits. Si les droits invoqués sont largement similaires, les actes ou omissions incriminés sont différents dans les deux affaires. Visant globalement la politique climatique des États-Unis dans la première affaire, les victimes ciblent au contraire les émissions de carbone suie du Canada dans la seconde affaire.

Dans l'affaire *Conférence Circumpolaire Inuit*, les requérants visent les États-Unis, en tant que premier émetteur mondial de gaz à effet de serre. Soulignant l'insuffisance de leurs actions et politiques en la matière, ils considèrent que ce pays est « de façon générale, le plus grand émetteur mondial de gaz à effet de serre, et par conséquent porte la plus grande responsabilité entre les nations dans les changements climatiques »⁷. Ils ne se sont pas tournés vers les tribunaux nationaux, argumentant que la règle de l'épuisement des recours internes n'est pas applicable, car il n'existe pas de recours adapté et efficace⁸. En substance, les requérants invoquent des violations des droits aux bienfaits de la culture, au respect du domicile, au déplacement, à la préservation de la santé, de la vie, de l'intégrité physique, de la sécurité et des moyens de subsistance, et au domicile, à la circulation et l'inviolabilité de leur propriété⁹. Pour eux, « un droit des peuples à disposer de leurs propres moyens de subsistance est inhérent et constitue une composante nécessaire des droits à la propriété, santé, vie et culture de la Déclaration américaine dans le contexte des peuples indigènes »¹⁰. En termes de droits reconnus par la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, cela correspond à ses articles XIII (droit aux bienfaits de la culture), XXIII (droit à la « propriété privée pour satisfaire

7 Texte de la pétition précité, notre traduction pour « The United States is, by any measure, the world's largest emitter of greenhouse gases, and thus bears the greatest responsibility among nations for causing global warming », p. 103.

8 Texte de la pétition précité, notre traduction pour « Because there are no domestic remedies suitable to address the violations, the requirement that domestic remedies be exhausted does not apply in this case », p. 7. L'épuisement des recours internes n'est en effet pas requis dans cette hypothèse.

9 Texte de la pétition précité, notre traduction pour « their rights to the benefits of culture, to property, to the preservation of health, life, physical integrity, security, and a means of subsistence, and to residence, movement, and inviolability of the home », p. 5.

10 Texte de la pétition précité, notre traduction, « A people's right to their own means of subsistence is inherent in and a necessary component of the American Declaration's rights to property, health, life, and culture in the context of indigenous peoples », p. 92.

aux nécessités essentielles d'une vie décente, qui contribue à maintenir sa dignité et celle de son foyer », XI (droit à la préservation de la santé et au bien-être), I (« droit à la vie, à la liberté, à la sécurité et à l'intégrité de sa personne ») et V « droit à la protection de la [...] vie privée et familiale »).

Dans l'affaire *Arctic Athabaskan*, les pétitionnaires mettent en avant l'incapacité du Canada à mettre en œuvre des réductions d'émissions de carbone suie suffisantes pour ralentir le réchauffement et la fonte des gales¹¹. Selon la pétition, le Canada émet 98 000 tonnes de carbone suie chaque année (émissions diesel, agriculture). Comme, pour l'essentiel, ces émissions ont lieu en ou près de l'Arctique, elles contribuent à renforcer le réchauffement que subit la région. Dès lors, les actes et omissions¹² du Canada en la matière violent les droits des Inuit. Sont invoquées des violations des droits à la culture, de propriété, à des moyens de subsistance et à la santé en lien avec les articles XIII (droit aux bienfaits de la culture), XXIII (droit à la « propriété privée pour satisfaire aux nécessités essentielles d'une vie décente, qui contribue à maintenir sa dignité et celle de son foyer », I (« droit à la vie, à la liberté, à la sécurité et à l'intégrité de sa personne ») V « droit à la protection de la [...] vie privée et familiale ») et XI (droit à la préservation de la santé et au bien-être)¹³.

B. L'invitation à une interprétation systémique de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme

Dans les deux affaires, les requérants invitent la Commission interaméricaine à une interprétation systémique de la Déclaration américaine des droits de l'Homme, soit à ne pas en faire une lecture « l'isolant cliniquement du droit international public »¹⁴, mais au contraire en l'interprétant « à la lumière » d'autres éléments du système juridique, entendu largement. Cette règle d'interprétation des traités internationaux est posée à l'article 31§ 3, c) de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, lequel invite à prendre en compte « toute règle pertinente de droit international applicable entre les parties » (nous soulignons).

De ce point de vue, dans l'affaire *Conférence Circumpolaire Inuit*, les requérants considèrent que la Déclaration doit être interprétée en tenant compte de la Convention américaine relative aux droits de l'Homme adoptée ultérieurement. Ils rappellent que « la Commission a reconnu que la Convention américaine des droits de l'Homme « peut être considérée comme représentant une expression faisant autorité » des droits contenus dans la Déclaration américaine et est ainsi valablement considérée dans l'interprétation des dispositions de la Déclaration »¹⁵. Ils considèrent que l'interprétation de la Déclaration doit également être réalisée en tenant compte des autres systèmes internationaux

11 Texte de la pétition précité, notre traduction pour « Canada's failure to implement available black carbon emissions reduction measures that could slow the warming and melting », p. 1.

12 Texte de la pétition précité, notre traduction pour « acts and omissions », p. 7.

13 Texte de la pétition précité, notre traduction pour « the right to culture, property, means of subsistence and health », p. 3.

14 Organisation mondiale du commerce, Rapport de l'Organe d'appel, États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, WT/DS2/AB/R, 29 avril 1996.

15 Texte de la pétition précité, notre traduction pour « The Commission has acknowledged that the American Convention on Human Rights 'may be considered to represent an authoritative expression' of the rights contained in the American Declaration, and is therefore properly considered in interpreting the Declaration's provisions. The jurisprudence of the Commission and the Court in interpreting the Convention's provisions is thus also relevant in interpreting the Declaration », p. 96.

de protection des droits de l'Homme. Ils rappellent à ce titre que la Commission a, de manière identique, reconnu que les « dispositions de [...] la Déclaration américaine devraient être interprétées et appliquées à la lumière des développements dans le champ du droit international des droits de l'Homme »¹⁶. Pour eux, les autres instruments pertinents dans l'affaire comprennent, outre la Convention américaine, les pactes onusiens sur les droits civils et politiques, et sur les droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que les autres conventions régionales, la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du travail relative aux peuples indigènes et tribaux (1989)¹⁷. Enfin, ils considèrent aussi comme pertinents les normes et principes du droit international de l'environnement, rappelant que la Commission et la Cour interaméricaines n'hésitent pas à s'appuyer, lorsque c'est pertinent, sur les autres obligations internationales des États pour interpréter la Déclaration et la Convention¹⁸. Or, selon eux, les États-Unis violent leurs obligations internationales de protection de l'environnement, et particulièrement la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992, dont ils citent l'article 4.2 b)¹⁹. En d'autres termes, ils se plaignent de la violation de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques devant la Commission interaméricaine en l'absence d'un mécanisme international de contrôle équivalent dans le cadre de la Convention de 1992. C'est ainsi à une interprétation systémique qu'ils invitent, mais également à une interprétation évolutive, car tous ces textes et instruments sont postérieurs à l'adoption de la Déclaration. Il est vrai qu'interprétation systémique et interprétation évolutive sont liées, car la prise en compte de « toute règle pertinente en vigueur entre les parties » peut exiger, à propos de l'interprétation d'accords anciens que l'on « reconstitue l'ordonnement juridique prévalant entre les sujets concernés »²⁰.

Cet appel à une « approche systémique novatrice » était très intéressant, mais a constitué probablement aussi le talon d'Achille de la pétition de 2005²¹. La pétition *Arctic Athabaskan Council* a déroulé un argumentaire très similaire, mais dans un contexte juridique ayant entre temps évolué favorablement. Depuis lors, la Cour a notamment affirmé sa compétence pour interpréter les violations de la Déclaration américaine en s'appuyant sur les développements internationaux. Pour elle, la Déclaration devrait être appliquée « en tenant dûment compte des autres règles pertinentes du droit international applicables aux États membres contre lesquels des plaintes pour violations des droits de l'Homme sont régulièrement portées »²². Comme l'a noté Christel Cournil, ces références extra-systémiques, qui consistent à rechercher l'existence d'une « tendance internationale, régionale

16 Texte de la pétition précité, notre traduction pour « The Commission similarly has recognized that 'the provisions of ... the American Declaration, should be interpreted and applied in context of developments in the field of international human rights law' », p. 96.

17 *Ibid.*, p. 96-97.

18 Pour la Cour, « a treaty can concern the protection of human rights, regardless of what the principal purpose of the treaty might be ». De son côté, la Commission a affirmé dans le même sens que « it would be inconsistent with general principles of law for the Commission to construe and exercise its Charter-based mandate without taking into account other international obligations of member states which may be relevant », *ibid.*, p. 97.

19 *Ibidem.*

20 P.-M. DUPUY, Y. KERBRAT, *Droit international public*, Précis Dalloz, Paris, 14^e édition, 2018, p. 357.

21 V. GUEVREMONT, G. DE LASSUS SAINT-GENIÈS, « Le droit international de l'environnement à la rescousse des cultures menacées : quel horizon pour l'approche inter-système de la pétition des Inuits déposée à la Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme », *McGill International Journal of Sustainable Development Law and Policy*, 6, n° 1, 2010, p. 19.

22 Notre traduction pour « with due regard to other relevant rules of international law applicable to member states against which complaints of human rights violations are properly lodged ». *Case of Grand Chief Michael Mitchell c. Canada*, Case 12.435, Inter-American Court of Human Rights, Report No. 61/08, OEA/Ser.L/V/II.118, doc. 70 rev. 2, § 64 (Jul. 25, 2008), cité par la pétition *Arctic Athabaskan Council*, précitée, p. 49.

ou universelle », sont discutées par la doctrine²³. Dans la jurisprudence de la Cour interaméricaine, le recours aux sources extérieures à la Convention est fréquent. Il prend sa source dans l'article 29 de celle-ci qui précise à son paragraphe b) qu'« Aucune disposition de la présente Convention ne peut être interprétée comme [...] restreignant la jouissance et l'exercice de tout droit ou de toute liberté reconnus par la législation d'un État partie ou *dans une convention à laquelle cet État est partie* »²⁴. Ce décloisonnement normatif contribue à faire de la Convention un « instrument vivant »²⁵. Le travail d'inventaire de John Knox, Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'Homme et l'environnement, a précisément consisté à mettre en perspectives les convergences jurisprudentielles à l'échelle locale, nationale, régionale et universelle²⁶. Il a largement favorisé une hybridation entre les droits des peuples autochtones et les droits fondamentaux à l'environnement.

II. Les demandes des pétitionnaires et la suite donnée

Les demandes des pétitionnaires étaient variées. En dépit d'une décision de non-recevabilité, la pétition *Conférence Circumpolaire Inuit* a eu un impact important. L'évolution du contexte prépare peut-être une issue plus positive pour la pétition *Arctic Athabaskan Council*.

A. Les demandes des pétitionnaires

Dans l'affaire *Conférence Circumpolaire Inuit*, les demandes des requérants étaient nombreuses et variées, puisque la Commission était sollicitée pour :

- organiser une visite sur site pour se rendre compte des dommages subis par les Inuit ;
- tenir une audition publique pour enquêter sur les réclamations faites dans la pétition ;
- préparer un rapport établissant les faits et le droit applicable, déclarant que les États-Unis sont « responsables internationalement de violations des droits protégés par la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme et dans d'autres instruments du droit international »²⁷ ;
- recommander que les États-Unis adoptent des « mesures contraignantes »²⁸ pour limiter leurs émissions de gaz à effet de serre et « coopérer aux efforts de la communauté internationale »²⁹ notamment à dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, prennent en compte les impacts des émissions américaines sur la région Arctique

23 Ch. CURNIL, « 'Verdissement' des systèmes régionaux de protection des droits de l'Homme : circulation et standardisation des normes », *Journal européen des droits de l'Homme, European Journal of human rights*, Larcier, 2016 (1), p. 20, citant N. Hervieu, « Les références aux énoncés extra-systémiques dans le discours du juge, instrument de pédagogie au service des droits de l'Homme ? », in *Pédagogie et droits de l'Homme*, V. CHAMPEIL-DESPLATS (dir.), Nanterre, Presses Universitaires de Paris Ouest, 2014, p. 195-208.

24 Nous soulignons.

25 L. BURGORGUE-LARSEN, « Les méthodes d'interprétation de la Cour interaméricaine des droits de l'Homme », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, vol. 97, 2014, p. 46 et s. citée par C. CURNIL, *ibid.*, p. 21.

26 Ch. CURNIL, « 'Verdissement' des systèmes régionaux de protection des droits de l'Homme : circulation et standardisation des normes », *op. cit.*, p. 28.

27 Texte de la pétition précité, notre traduction pour « Prepare a report setting forth all the facts and applicable law, declaring that the United States of America is internationally responsible for violations of rights affirmed in the American Declaration of the Rights and Duties of Man and in other instruments of international law », p. 118.

28 *Ibid.*, notre traduction pour « Mandatory measures ».

29 *Ibidem*.

et les populations Inuit affectées en évaluant avant de les approuver toutes les grandes actions gouvernementales,

- recommander sur les États-Unis établissent et mettent en œuvre, en coordination avec les requérants, un plan pour protéger la culture et les ressources Inuit, limitent tout dommage à ces ressources causé par les émissions américaines, établissent et mettent en œuvre, en coordination avec les requérants, un plan pour fournir l'assistance nécessaire aux Inuit pour s'adapter aux impacts des changements climatiques qui ne peuvent être évités, fournissent tout autre remède que la Commission pourrait considérer comme « approprié et juste »³⁰.

Indiscutablement, à la lumière des demandes, la pétition poursuit un double but, à la fois politique et juridique. Sur le plan juridique, les demandes visent donc à la fois la constatation de la violation de la Déclaration par les États-Unis et la recommandation de prendre des mesures permettant la prévention de nouveaux dommages. La Commission ne peut en effet que recommander de telles mesures, et non les exiger, s'agissant de contrôler la mise en œuvre de la Déclaration de 1948. En revanche, les pétitionnaires ne demandent pas, tout au moins explicitement, la réparation des dommages causés, même s'ils laissent cette porte ouverte en demandant que la Commission fournisse tout autre remède qu'elle considérerait comme « approprié et juste »³¹.

Au-delà, sur le plan politique, il s'agit d'attirer l'attention sur la situation de vulnérabilité des Inuit et de renforcer la pression internationale sur les États-Unis qui ont en 2001 décidé de ne pas ratifier le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992, et qui voient leurs émissions de gaz à effet de serre continuer à augmenter à un rythme plus important que la plupart des autres pays industrialisés. Cela explique les demandes visant à une visite sur place, et également à la tenue d'une audition. Cela permet aussi de comprendre l'accent mis sur les violations du droit international du climat.

Les demandes des pétitionnaires dans l'affaire *Arctic Athabaskan Council* sont très proches et poursuivent les mêmes objectifs à la fois politiques et juridiques. En effet, ils demandent à la Commission de :

- réaliser une visite sur place pour enquêter sur les dommages subis par les peuples Arctic Athabaskan en raison du réchauffement de la fonte de l'Arctique ;
- organiser une audition aux fins de l'enquête ;
- préparer un rapport établissant les faits et le droit applicable, constatant que l'incapacité du Canada à mettre en œuvre des mesures adéquates pour réduire substantiellement ses émissions de carbone noir a violé les droits affirmés dans la Déclaration américaine et recommander que le Canada prenne des mesures pour protéger les droits des peuples Arctic Athabaskan en adoptant des mesures obligatoires pour limiter les émissions de carbone noir des principaux secteurs émetteurs ; prenne en compte les impacts climatiques du carbone noir sur l'Arctique

30 *Ibid.*, notre traduction pour « appropriate and just ».

31 *Ibidem.*

et les peuples Arctic Athabaskan affectés en évaluant au préalable les principales actions gouvernementales ; établisse et mette en œuvre, en coordination avec les pétitionnaires et les peuples Arctic Athabaskan affectés un plan pour protéger la culture et les ressources Arctic Athabaskan des effets accélérés du réchauffement et la fonte en Arctique. Enfin, comme dans la première affaire, les requérants demandent à la Commission de décider de tout autre remède qu'elle jugerait approprié et juste³².

B. La décision Conférence Circumpolaire Inuit et les perspectives ouvertes

Dans l'affaire *Conférence Circumpolaire Inuit*, la Commission rejette la plainte le 16 novembre 2006 comme n'étant pas suffisamment étayée. Pour elle, la pétition n'a pas permis de déterminer dans quelle mesure les faits allégués constitueraient une violation des droits protégés par la Déclaration interaméricaine³³. En conséquence, la pétition ne sera pas examinée au fond. Le caractère laconique, voire « énigmatique »³⁴, de cette décision a suscité beaucoup d'interrogations. Des décisions aussi courtes sont généralement réservées aux requêtes manifestement infondées. En l'espèce, l'absence d'explications est étonnante au regard des attentes importantes qu'avait fait naître la pétition, très largement médiatisée bien au-delà des États-Unis.

Pour certains, la Commission aurait craint qu'une décision positive, constatant que les États-Unis violaient la Déclaration, ne soit pas mise en œuvre et en particulier que les États-Unis n'adoptent pas les mesures recommandées comme lors d'affaires précédentes concernant des peuples autochtones, et que cela vienne encore davantage la fragiliser³⁵. Les questions posées par les commissaires lors de l'audience ont montré que les difficultés d'imputation du dommage aux États-Unis ont également été centrales dans la décision prise³⁶. La dimension extraterritoriale de la pétition – les victimes étant situées partiellement hors des États-Unis – a pu également constituer un blocage.

Suite à cette décision, par un courrier du 15 janvier 2007, Sheila Watt-Cloutier, mais aussi Martin Wagner de Earthjustice et Daniel Magraw du Center for International Environmental Law ont demandé à la Commission américaine d'organiser une audition publique, se déclarant désireux d'assister la Commission dans sa découverte et sa meilleure compréhension de la relation entre changements climatiques et droits de l'Homme³⁷. La Commission a répondu favorablement par une lettre du 1^{er} février 2007, leur accordant 1 heure le 1^{er} mars 2007. En dépit de discours vibrants, l'appelant à se positionner comme « la conscience institutionnelle de l'Amérique » pour aider et

32 Texte de la pétition précité, p. 87.

33 « Specifically, the information provided does not enable us to determine whether the alleged facts would tend to characterize a violation of rights protected by the American Declaration », Decision of 16 November 2006, Inter-American Commission on Human Rights, 11/16/2006-AA-3276727 < <https://graphics8.nytimes.com/packages/pdf/science/16commissionletter.pdf> >.

34 Ch. CAMPBELL-DURUFLÉ, S. ANOPAMA ATAPATTU, « Recent Legal Developments. The Inter-American Court's Environment and Human Rights Advisory Opinion: Implications for International Climate Law », *Climate law*, 2018, vol.8, p. 322.

35 H. M. OSOFSKY, « The Inuit Petition as a Bridge? Beyond Dialectics of Climate Change and Indigenous Peoples' Rights », *American Indian Law Review*, vol. 31, n° 2, 2006/2007, p. 690.

36 Ch. CAMPBELL-DURUFLÉ, S. ANOPAMA ATAPATTU, « Recent Legal Developments. The Inter-American Court's Environment and Human Rights Advisory Opinion: Implications for International Climate Law », *op. cit.*, p. 325.

37 Cette pratique est prévue dans le règlement intérieur de la Commission (voir notamment son chapitre VI *Hearings before the Commission*).

obliger les pays à respecter leurs obligations en matière de droits de l'Homme pour protéger les communautés Inuit des ravages du réchauffement climatique³⁸, la Commission américaine n'a pas reconsidéré sa réponse négative. Elle n'a pas non plus établi de communiqué de presse à l'issue de l'audition. Toutefois, en 2011, elle a publié une déclaration précisant qu'elle avait reçu des informations alarmantes sur les déjà très sérieux impacts des changements climatiques anthropogéniques sur la jouissance des droits de l'Homme, qui semble constituer une suite directe de la pétition et de l'audition³⁹. La Commission a également produit un communiqué de presse à la veille de la COP 21 en 2015 notant qu'une approche basée sur les droits de l'Homme permet de s'assurer que les réponses au changement climatique sont cohérentes effectives et prennent en compte les préoccupations de ceux qui sont les plus affectés⁴⁰.

Cette première pétition Inuit a eu des conséquences bien au-delà, suscitant de larges débats internationaux au croisement des droits des peuples autochtones, du droit à l'environnement et des changements climatiques. On peut citer ainsi la résolution du Conseil des droits de l'Homme de 2008 sur droits de l'Homme et changement climatique⁴¹, suivie du Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'Homme⁴² ainsi que de nombreuses autres résolutions⁴³.

Après l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones⁴⁴, la Cour interaméricaine a reconnu la relation spéciale entre les peuples indigènes et leurs territoires⁴⁵. Par la suite, il a été fait mention des droits de l'Homme et des droits des peuples autochtones en lien avec les changements climatiques dans le préambule de l'Accord de Paris⁴⁶. Dans son rapport de 2016, le rapport spécial John Knox a affirmé que « les États ont l'obligation de protéger des atteintes aux droits de l'Homme résultant des changements climatiques, conséquence de l'obligation de protéger à laquelle ils sont tenus pour les préjudices liés à l'environnement de manière générale »⁴⁷. La Cour interaméricaine des droits de l'Homme a, dans son avis consultatif de 2017, considéré que le

38 Notre traduction pour « In sum, we ask the Commission to be the institutional conscience of the Americas: to assist, prod, and compel countries to meet their obligations under human rights law to protect our communities from the ravages of global warming », Testimony of Donald M. Goldberg (Center for International Environmental Law), March 1, 2007. Il est possible d'écouter l'audience en suivant ce lien : <http://www.cidh.oas.org/Audiencias/127/Global%20warming%20and%20human%20rights.mp3>.

39 IACHR, IACHR Concludes its 141st Regular Session, 28 April 2011, <https://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2011/028.asp>.

40 IACHR, IACHR expresses concern regarding effects of climate change on human rights, 2 December 2015, <https://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2015/140.asp>.

41 Conseil des droits de l'Homme, Résolution 7/23, *Droits de l'homme et changements climatiques*, 28 mars 2008.

42 Rapport du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'Homme, A/HRC/10/61 15 janvier 2009, 35 p.

43 Résolution 10/4 (2009) ; Résolution 18/22 (2011) ; Résolution 26/27 (2014) ; Résolution 29/15 (2015) ; Résolution 32/33 (2016). Voir aussi sur l'environnement et les droits de l'Homme les résolutions 16/11 (2011), 19/10 (2012), 25/21 (2014) and 28/11 (2015).

44 Assemblée générale de l'ONU, Résolution 61/295, Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, 13 septembre 2007. Voir notamment ses articles 24 à 26.

45 Commission interaméricaine des droits de l'Homme, *Indigenous and Tribal Peoples' Rights over their Ancestral Lands and Natural Resources, and Norms and Jurisprudence of the Inter-American Human Rights System*, OEA/Ser.L./V/IJ, doc. 56/09, 30 December 2009, § 55-57 <http://cidh.org/countryrep/Indigenous-Lands09/Chap.V-VI.htm#_ftn4>. Voir aussi *Xákmok Kásek Indigenous Community c. Paraguay*, Application to the Court, Inter-American Commission on Human Rights, Case No.12.420, § 73, 76 (July 3, 2009) ; Merits, Reparations, and Costs, Judgment, Inter-American Court on Human Rights (ser. C) No. 214, 175 (Aug. 24, 2010).

46 Accord de Paris, 12 décembre 2015, préambule <https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf>. Les Parties s'y déclarent « Conscientes que les changements climatiques sont un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière et que, lorsqu'elles prennent des mesures face à ces changements, les Parties devraient respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits de l'Homme, le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés locales [...] ».

47 *Rapport du 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 durable*, John Knox, Conseil des droits de l'Homme, A/HRC/31/52, 1^{er} février 2016, § 37. Voir aussi *Rapport du*

droit à un environnement sain était un droit autonome, et, en outre, que tous les droits de l'Homme pouvaient être affectés par les dommages à l'environnement⁴⁸. Elle s'est référée à plusieurs reprises aux changements climatiques comme un enjeu majeur pour la protection des droits de l'Homme⁴⁹. Elle a précisé encore qu'elle devait prendre en compte les normes du droit international de l'environnement dans son interprétation de la Convention interaméricaine et cité à treize reprises la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques⁵⁰. Enfin, elle a adopté une approche très ouverte au sujet de l'extraterritorialité, considérant que les États parties à la Convention américaine ont l'obligation de prévenir les dommages environnementaux transfrontières qui pourraient affecter les droits de l'Homme de personnes situées hors de leur territoire⁵¹.

De son côté, à l'échelle universelle le Comité des droits de l'Homme a souligné, en octobre 2018, que « 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 »⁵². En septembre 2019, dans l'affaire *Portillo Caceres contre le Paraguay*, ce même Comité a défini pour la première fois les obligations positives des États s'agissant de protéger les individus contre les dégradations de l'environnement en vertu des articles 6 (droit à la vie) et 17 (protection de la famille) du Pacte onusien de 1966 relatif aux droits civils et politiques. En l'espèce, il a considéré que le Paraguay avait violé les droits des auteurs de la communication, la pollution en question ayant eu un impact direct et grave sur leur vie privée et familiale⁵³. Le Comité des droits de l'Homme a rendu en janvier 2020 une décision dans laquelle il a franchi une nouvelle étape. Il y détaille les droits de l'Homme spécifiques qui pourraient être mis à mal par les conséquences du changement climatique, comme par exemple le droit à la vie, dans le contexte des déplacements de personnes⁵⁴. Il y affirme très clairement que le droit à la vie ne peut être interprété de manière restrictive, que sa protection requiert que les États parties adoptent des mesures positives et que les changements climatiques constituent aujourd'hui l'une des menaces les plus graves et plus urgentes pour les droits de l'Homme⁵⁵. Le Comité aura maintenant à préciser les obligations des États s'agissant des peuples autochtones et du changement climatique, car il doit rendre une autre décision très attendue – pour 2021 – suite à la communication du peuple autochtone australien vivant sur les îles du Détroit de Torrès, déposée contre l'Australie en mai 2019. Originaires d'un chapelet d'îles situé au nord de l'Australie qui abritent des populations autochtones mélanésiennes dont 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 durable, John Knox, Conseil des droits de l'Homme, A/HRC/37/59, 24 janvier 2018.

48 Corte interamericana de derechos humanos, Opinión consultativa OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por la Republica de Colombia, *Medio Ambiente y derechos humanos (Obligaciones estatales en relacion con el medio ambiente en el marco de la proteccion y garantia de los derechos a la vida y a la integridad personal – interpretacion y alcance de los articulos 4.1 y 5.1, en relacion con los articulos 1.1 y 2 de la convencion americana sobre derechos humanos*, § 63-64.

49 *Ibid.*, § 47.

50 *Ibid.*, § 44.

51 *Ibid.*, § 101.

52 Observation générale n° 36 sur l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, concernant le droit à la vie, 2018, § 65 < https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/GCArticle6/GCArticle6_FR.pdf>.

53 Human Rights Committee, International Covenant on Civil and Political Rights, *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2751/2016*, CCPR/C/126/D/2751/2016, 20 September 2019, en particulier § 7.3, 7.4, 7.5 et 7.8.

54 Human Rights Committee, *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016*, Communication submitted by Ioane Teitiota, CCPR/C/127/D/2728/2016, 7 January 2020 < http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200107_CCPRC127D27282016-_opinion.pdf>.

55 *Ibid.*, § 9.4.

mode de vie et la culture sont intrinsèquement liés à la mer, et qui sont menacées de disparition à cause des changements climatiques, huit insulaires arguent de violations de différentes dispositions du Pacte international sur les droits civils et politiques (articles 2, 14, 26 et 27) du fait de la politique insuffisamment ambitieuse de l’Australie dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de l’insuffisance des mesures d’adaptation⁵⁶. Pas plus que celles de la Commission interaméricaine, les décisions du Comité onusien ne sont pas contraignantes. Mais, comme dans les affaires Inuit, ou dans les demandes de tribus indiennes adressées directement aux rapporteurs spéciaux onusiens sur les droits de l’Homme⁵⁷, les pétitionnaires cherchent à renforcer la pression internationale sur un État qui assume une politique climatique très peu ambitieuse.

S’agissant d’invoquer des violations des droits de l’Homme en lien avec les changements climatiques à l’échelle régionale, la pétition *Conférence Circumpolaire Inuit* a constitué une première. En dépit d’une issue négative, elle a été largement commentée et médiatisée et a au moins réussi à attirer l’attention sur les ravages que causent les changements climatiques aux peuples autochtones de l’Arctique. Elle a également initié un large débat aussi bien à l’échelle régionale qu’à l’échelle plus globale. La clarification des obligations des États en la matière par diverses résolutions d’organisations internationales et divers rapports internationaux, ainsi que certaines avancées jurisprudentielles inclinent à penser que la pétition *Arctic Athabaskan Council* pourrait connaître une issue plus positive. Témoignant d’un système international de protection des droits de l’Homme dynamique et en plein développement⁵⁸, le contexte juridique a en effet été profondément renouvelé en moins d’une quinzaine d’années sous l’effet d’un double processus de climatisation du régime international des droits de l’Homme et d’humanisation du droit international du climat⁵⁹.

56 Requête 3585/2019.

57 Voir *Rights of Indigenous People in Addressing Climate-Forced Displacement*, January 15, 2020, <http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200116_NA_complaint-1.pdf>.

58 Ch. CURNIL, « “Verdissement” des systèmes régionaux de protection des droits de l’Homme : circulation et standardisation des normes », *op. cit.*, p. 12.

59 Ch. CURNIL, C. PERRUSO, « Réflexions sur “l’humanisation” des changements climatiques et la “climatisation” des droits de l’Homme. Émergence et pertinence », *La Revue des droits de l’Homme* [En ligne], 14 | 2018, mis en ligne le 11 juin 2018, consulté le 18 janvier 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3930> ; DOI : 10.4000/revdh.3930.

