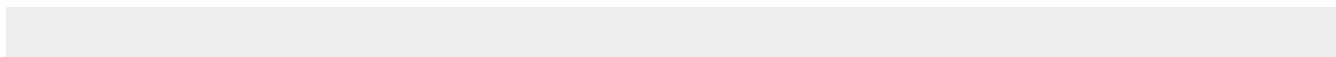


Droits des étrangers et de l'asile

Leçon 00a : Droits des étrangers et de l'asile : Commentaire
d'arrêt du Comité des droits de l'homme des Nations Unies

Serge SLAMA

Table des matières



Commentez les constatations suivantes du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, n° 2728/2016, Ioane Teitiota c. Nouvelle-Zélande, 24 octobre 2019 (distr. générale 7 janvier 2020), CCPR/C/127/D/2728/2016) :

« Communication présentée par : Ioane Teitiota (représenté par un conseil, Michael J. Kidd)

Victime(s) présumée(s) : L'auteur

État partie : Nouvelle-Zélande

Date de la communication : 15 septembre 2015 (date de la lettre initiale)

Date des constatations : 24 octobre 2019

Objet : Expulsion vers Kiribati

Question(s) de procédure : Recevabilité - défaut manifeste de fondement ; recevabilité - qualité de victime

Question(s) de fond : Droit à la vie

Article(s) du Pacte : 6 (par. 1)

Article(s) du Protocole facultatif : 1^{er} et 2

« 1.1 L'auteur de la communication est Ioane Teitiota, de nationalité kiribatienne, né dans les années 1970. Il a été débouté de la demande qu'il avait présentée en vue d'obtenir le statut de réfugié en Nouvelle-Zélande. Il affirme qu'en le renvoyant à Kiribati en septembre 2015, l'État partie a violé le droit à la vie qui lui est garanti par le Pacte. Le Protocole facultatif est entré en vigueur pour l'État partie le 26 août 1989. L'auteur est représenté par un conseil. [...]

Exposé des faits

2.1 L'auteur affirme que les effets des changements climatiques et de l'élévation du niveau de la mer l'ont obligé à quitter l'atoll de Tarawa, à Kiribati, pour émigrer en Nouvelle-Zélande. Il explique que la situation est 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 planète. L'eau douce, contaminée par l'eau de mer, s'est raréfiée, d'autant que l'atoll est devenu surpeuplé. Les efforts faits pour lutter contre l'élévation du niveau de la mer n'ont pas eu beaucoup d'effets. Les terres habitables de l'atoll se sont érodées, ce qui a entraîné des problèmes de logement et donné lieu à des différends fonciers qui ont coûté la vie à de nombreuses personnes. L'auteur fait valoir que les conditions de vie et le climat de violence régnant à Kiribati étaient devenus insoutenables pour lui et sa famille.

2.2 L'auteur a demandé asile à la Nouvelle-Zélande, mais sa demande a été rejetée par le tribunal de l'immigration et de la protection. Celui-ci n'a toutefois pas exclu que la dégradation de l'environnement justifie l'accès au régime défini par la Convention relative au statut des réfugiés et au statut de personne protégée. La cour d'appel et la Cour suprême ont toutes deux débouté l'auteur de ses recours. [...]

2.8 Après avoir longuement analysé les normes du droit international des droits de l'homme, le tribunal a estimé que si, dans bien des cas, les effets des changements environnementaux et des catastrophes naturelles ne justifiaient pas de considérer que les personnes touchées relevaient du champ d'application de la Convention relative au statut des réfugiés, il n'existait pas non plus de règle ou de présomption stricte et irréfragable d'inapplicabilité de cet instrument, et qu'il convenait donc d'examiner avec soin les circonstances particulières de l'affaire. Le tribunal a conclu que l'auteur ne courait pas objectivement un risque réel d'être victime de persécutions en cas de renvoi à Kiribati, car il n'avait jamais été impliqué dans un différend foncier et rien n'indiquait qu'il serait, à l'avenir, exposé à un risque réel de préjudice corporel grave résultant de la violence liée aux différends provoqués par les problèmes de logement et de propriété mobilière ou foncière. L'auteur serait en mesure de trouver un terrain sur lequel vivre avec sa famille. En outre, aucun élément de preuve

ne venait appuyer l'argument selon lequel l'intéressé ne pourrait pas cultiver sa propre nourriture ni accéder à l'eau potable. Rien ne permettait d'établir qu'il serait privé d'eau potable ou que les conditions de vie auxquelles il avait fait face, ou devrait faire face en cas de renvoi, étaient si précaires que son existence en avait été ou en serait mise en péril. Partant, le tribunal a conclu que l'auteur n'était pas un « réfugié » au sens de la Convention relative au statut des réfugiés.

2.9 Concernant le Pacte, le tribunal a fait observer que, conformément à l'observation générale no 6 (1982) du Comité, le droit à la vie devait être interprété au sens large. Il a cité la doctrine selon laquelle la privation arbitraire de la vie au sens de l'article 6 du Pacte suppose une intervention qui n'est : a) pas prévue par la loi ; b) pas proportionnée aux buts recherchés ; c) pas nécessaire compte tenu des circonstances propres de l'espèce. Sur cette base, le tribunal a reconnu que le droit à la vie mettait à la charge de l'État une obligation positive de réaliser ce droit en prévoyant des mesures visant à satisfaire les principaux besoins vitaux de la population. Or, l'auteur n'avait mis en évidence aucun acte ou omission du Gouvernement kiribatien susceptible de l'exposer à un risque de privation arbitraire de la vie au sens de l'article 6. [...] Aucun élément de preuve ne permettait cependant d'établir que ces phénomènes étaient à ce point mortels que l'éventualité que l'auteur ou ses proches en soient victimes dépassait la simple conjecture ou hypothèse, ou, à plus forte raison, entraînait un risque de privation arbitraire de la vie. Dès lors, il n'y avait pas de motif sérieux de croire que l'auteur ou un de ses proches risquaient d'être victimes d'une violation des droits qu'ils tenaient de l'article 6 du Pacte. Le tribunal a en outre conclu que le renvoi de l'auteur à Kiribati ne créerait pas de risque sérieux de violation des droits que l'intéressé tenait de l'article 7 du Pacte.

2.10 L'auteur a fourni une copie de la décision de la Cour suprême du 20 juillet 2015 par laquelle celle-ci a rejeté la demande d'autorisation d'appel visant la décision rendue par le tribunal. La Cour suprême a notamment considéré que, si Kiribati était sans aucun doute confrontée à des difficultés, l'auteur ne serait pas pour autant exposé à un préjudice grave en cas de renvoi. De plus, rien ne montrait que le Gouvernement omettait de prendre les mesures voulues pour protéger sa population des effets de la dégradation de l'environnement dans la mesure possible. La Cour suprême n'était pas non plus convaincue qu'il se pouvait qu'un grave déni de justice ait été commis. Elle n'a cependant pas exclu la possibilité que la dégradation de l'environnement résultant des changements climatiques ou d'autres catastrophes naturelles puisse « devenir un motif justifiant l'accès au régime défini par la Convention relative au statut des réfugiés ou au statut de personne protégée ». Teneur de la plainte

3. L'auteur affirme qu'en le renvoyant à Kiribati la Nouvelle-Zélande a violé le droit à la vie qui lui est garanti par le Pacte, car l'élévation du niveau de la mer a entraîné dans ce pays une pénurie d'espace habitable, situation qui à son tour génère de violents différends fonciers mettant la vie de l'auteur en péril, ainsi qu'une dégradation de l'environnement se traduisant notamment par la contamination des réserves d'eau douce par l'eau de mer. [...]

Délibérations du Comité

Examen de la recevabilité

8.1 Avant d'examiner tout grief formulé dans une communication, le Comité des droits de l'homme doit, conformément à l'article 97 de son règlement intérieur, déterminer si la communication est recevable au regard du Protocole facultatif se rapportant au Pacte.

8.2 Le Comité s'est assuré, comme il est tenu de le faire conformément au paragraphe 2 a) de l'article 5 du Protocole facultatif, que la même question n'était pas déjà en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement.

8.3 Constatant que l'État partie n'a pas contesté l'argument de l'auteur selon lequel toutes les voies de recours internes disponibles ont été épuisées, le Comité estime que les dispositions du paragraphe 2 b) de l'article 5 ne font pas obstacle à l'examen de la communication.

8.4 Le Comité prend note de l'argument de l'État partie selon lequel la communication est irrecevable au regard de l'article 2 du Protocole facultatif car l'auteur n'a pas suffisamment étayé l'allégation selon laquelle son renvoi à Kiribati l'exposait au risque imminent d'être arbitrairement privé de la vie. [...]

8.6 Sur la base des informations fournies par l'auteur aux autorités nationales, ainsi que des informations figurant dans la lettre initiale, le Comité estime que l'intéressé a suffisamment démontré aux fins de la recevabilité, qu'en raison de l'incidence des changements climatiques et de l'élévation du niveau de la mer qui l'accompagne sur l'habitabilité de Kiribati et sur la situation de sécurité dans les îles, la décision de l'État partie de le renvoyer à Kiribati l'exposait à un risque réel d'atteinte au droit à la vie garanti par l'article 6 du Pacte. En conséquence, le Comité juge que la communication n'est pas irrecevable au regard des articles 1er et 2 du Protocole facultatif, et va maintenant procéder à son examen au fond.

Examen au fond [...]

9.2 Le Comité prend note de l'allégation de l'auteur selon laquelle, en le renvoyant à Kiribati, l'État partie l'a mis dans une situation dans laquelle sa vie se trouve menacée, en violation de l'article 6 du Pacte, car les autorités compétentes n'ont pas correctement apprécié le risque inhérent à son expulsion.

9.3 Le Comité rappelle le paragraphe 12 de son observation générale no 31 (2004) sur la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, dans laquelle il est dit que ceux-ci sont tenus de ne pas extradier, déplacer, expulser quelqu'un ou le transférer par d'autres moyens de leur territoire s'il existe des motifs sérieux de croire qu'il y a un risque réel de préjudice irréparable tel que celui envisagé aux articles 6 et 7 du Pacte. Le Comité précise que le risque en question doit être personnel et ne saurait simplement être déduit de la situation générale prévalant dans l'État de destination, sauf dans les cas les plus extrêmes, et qu'il faut dûment démontrer qu'il y a des motifs sérieux de conclure à l'existence d'un risque réel de préjudice irréparable. 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. [...]

9.4 Le Comité rappelle que le droit à la vie ne peut pas être entendu correctement s'il est interprété de manière restrictive et que sa protection exige que les États parties adoptent des mesures positives. Il rappelle également son observation générale no 36 (2018) sur le droit à la vie, dans laquelle il est dit que le droit à la vie recouvre aussi le droit des personnes de vivre dans la dignité et de ne pas être victimes d'actes ou d'omissions susceptibles de causer leur décès non naturel ou prématuré (par. 3). Il rappelle en outre que l'obligation des États parties de respecter et garantir le droit à la vie s'applique aussi face aux menaces et aux autres situations raisonnablement prévisibles dans lesquelles la vie d'une personne est mise en danger, et qu'il peut y avoir violation de l'article 6 par les États parties même si pareilles menaces ou situations n'entraînent pas effectivement la mort. De plus, le Comité rappelle 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 pesant sur la capacité des générations présentes et futures de jouir du droit à la vie.

9.5 Le Comité fait de surcroît observer que lui-même et certaines juridictions régionales des droits de l'homme ont jugé que la dégradation de l'environnement pouvait compromettre l'exercice effectif du droit à la vie et qu'une dégradation grave de l'environnement pouvait avoir des conséquences sur le bien-être des personnes et entraîner une violation du droit à la vie.

9.6 En l'espèce, le Comité rappelle qu'il doit déterminer si les autorités de l'État partie ont réalisé une évaluation arbitraire, manifestement erronée ou constitutive d'un déni de justice de l'allégation selon laquelle, en renvoyant l'auteur à Kiribati, elles l'exposeraient à un risque réel de violation du droit à la vie garanti par l'article 6 du Pacte. Le Comité constate que l'État partie a soigneusement examiné les déclarations et les éléments de preuve fournis par l'auteur et les a jugées crédibles, et qu'il a examiné la demande de protection présentée par l'intéressé à la fois au regard de la Convention sur le statut des réfugiés et au regard du Pacte.. [...]

9.10 Le Comité prend note de l'argument selon lequel l'auteur risque de voir son droit à la vie menacé en raison du surpeuplement des atolls et des inondations de plus en plus fréquentes et violentes qui ouvrent des brèches dans les digues. Il prend note également de l'argument selon lequel les juridictions de l'État partie ont sous-estimé le délai dans lequel l'auteur subirait un préjudice grave à Kiribati et ont accordé un poids insuffisant au témoignage de l'expert des changements climatiques. Il constate que, dans les observations qu'il a soumises en 2016, l'auteur a affirmé que Kiribati deviendrait inhabitable d'ici à dix ou quinze ans.

9.11 Le Comité note que le tribunal de l'immigration et de la protection a observé que les dommages liés aux changements climatiques pouvaient résulter de phénomènes soudains comme de processus lents. Les premiers sont des événements ponctuels qui ont une incidence immédiate et évidente sur une période de quelques heures ou de quelques jours, tandis que les seconds ont sur les moyens de subsistance et les ressources des effets néfastes qui peuvent se révéler graduellement sur une période de plusieurs mois ou plusieurs années. Tant les phénomènes soudains (comme de violentes tempêtes ou de fortes inondations) que les processus lents (comme l'élévation du niveau de la mer, la salinisation et la dégradation des sols) peuvent déclencher des mouvements transfrontaliers de personnes cherchant à se protéger des dommages liés aux changements climatiques (Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, par. 18 h), i) et l)). Le Comité est d'avis que, si des mesures énergiques ne sont pas prises aux niveaux national et international, les effets des changements climatiques dans les États de destination risquent 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.

9.12 En l'espèce, le Comité accueille l'argument de l'auteur selon lequel l'élévation du niveau de la mer va probablement rendre Kiribati inhabitable. Il fait toutefois observer que le délai de dix à quinze ans mentionné par l'auteur pourrait permettre au Gouvernement d'intervenir, avec le soutien de la communauté internationale, en vue de prendre des mesures concrètes pour protéger et, si nécessaire, déplacer la population. Le Comité note que les autorités de l'État partie ont examiné ce point de manière approfondie et constaté que Kiribati prenait des mesures d'adaptation en vue de réduire les vulnérabilités existantes et de renforcer la résilience face aux dommages résultant des changements climatiques. Sur la base des informations dont il est saisi, le Comité ne saurait conclure que, lorsqu'elles ont estimé que les dispositions prises par Kiribati suffiraient à protéger le droit à la vie garanti à l'auteur par l'article 6 du Pacte, les autorités nationales ont procédé à une appréciation arbitraire, manifestement erronée ou constitutive d'un déni de justice.

9.13 À la lumière de ces éléments, le Comité estime que les juridictions de l'État partie ont procédé à une évaluation individualisée du besoin de protection de l'auteur et on tenu compte de tous les éléments que l'intéressé avait fournis lorsqu'elles ont apprécié le risque auquel il était exposé au moment de son renvoi à Kiribati, en 2015, notamment les conditions de vie régnant dans le pays, les risques prévisibles courus par l'auteur et les autres habitants des îles, le temps restant aux autorités kiribatiennes et à la communauté internationale pour intervenir et les efforts déjà entrepris pour remédier à la situation dramatique dans laquelle se trouvait le pays. [...]

9.14 Sans préjudice de la responsabilité qui continue d'incomber à l'État partie de tenir compte, dans les futures affaires d'expulsion, de la situation à Kiribati ainsi que des nouvelles données sur les effets des changements climatiques et de l'élévation du niveau de la mer, le Comité ne peut conclure que les droits que l'auteur tient de l'article 6 du Pacte ont été violés du fait de l'expulsion de l'intéressé vers Kiribati en 2015.

10. Le Comité des droits de l'homme [...] constate que les faits dont il est saisi ne lui permettent pas de constater que l'expulsion de l'auteur vers Kiribati a violé les droits qui sont garantis à celui-ci par le paragraphe 1 de l'article 6 du Pacte ». »