

L'urgence climatique et les droits des personnes handicapées : état des lieux et perspectives

Climate emergency and the rights of persons with disabilities: overview and perspectives

Sébastien Jodoin, Rose Paquet et Katherine Lofts

Résumé

Cet article interroge le rôle que peut jouer le droit du handicap dans la lutte au changement climatique. En nous appuyant sur la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, nous précisons les obligations des États envers les personnes handicapées dans le domaine des changements climatiques. Nous expliquons également que la vulnérabilité accrue des personnes handicapées dans la crise climatique résulte de l'interaction entre les incapacités des individus et les barrières institutionnelles, économiques, comportementales et environnementales auxquelles ils sont confrontés dans la société. Nous présentons ensuite les résultats d'une analyse systématique de la protection des droits des personnes handicapées dans le contexte des politiques climatiques adoptées autour du monde. Enfin, nous terminons par une présentation des contentieux climatiques liés aux droits des personnes handicapées. Nous suggérons que des solutions climatiques inclusives du handicap sont non seulement essentielles pour protéger les droits et la dignité des personnes handicapées, mais qu'elles pourraient permettre à une plus grande partie de la population de contribuer à l'émergence de sociétés sobres en carbone et d'améliorer leur résilience climatique.

Abstract

This article examines the role that disability rights can play in addressing climate change. Drawing on the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, we outline the obligations of states to persons with disabilities in the field of climate change. We also explain that the increased vulnerability of people with disabilities in the climate crisis results from the interaction between the impairments of individuals and the institutional, economic, behavioral, and environmental barriers they face in society. We then present the results of a systematic analysis of the protection of the rights of people with disabilities in the context of climate policies adopted around the world. Finally, we conclude with a presentation of climate litigation related to the rights of people with disabilities. We suggest that disability-inclusive climate solutions are not only essential to protect the rights and dignity of people with disabilities but could enable a larger portion of the population to contribute to the emergence of low-carbon and climate resilient societies.

Introduction

Au cours de la dernière décennie, autant le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (C.D.H.N.U.) que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (C.C.N.U.C.C.) ont reconnu que les personnes handicapées¹ sont davantage à risque de subir les effets négatifs des changements climatiques. En effet, dans une résolution adoptée en 2019, le C.D.H.N.U. a engagé les États à « soutenir la résilience et les capacités d'adaptation des personnes handicapées dans les campagnes comme dans les villes face aux effets néfastes des changements climatiques »². Abondant dans le même sens, le préambule de l'Accord de Paris déclare notamment que « les Parties devraient respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits de l'Homme », incluant les droits des personnes vivant avec un handicap³. Finalement, une étude récente du C.D.H.N.U. souligne que, puisque les personnes handicapées sont affectées de façon disproportionnée par les impacts des changements climatiques, les États devraient élaborer et adopter des politiques climatiques inclusives du handicap et axées sur les droits humains. Cette démarche habiliterait les individus vivant avec un handicap à devenir des « acteurs de changement » dans l'adaptation climatique ainsi que dans les efforts d'atténuation climatique⁴.

Cependant, le rôle que peuvent jouer les droits des personnes handicapées dans la lutte contre les changements climatiques est encore peu connu ou apprécié des décideurs, spécialistes et activistes œuvrant dans ce domaine. En nous appuyant sur la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (C.N.U.D.P.H.)⁵, nous expliquons comment la vulnérabilité accrue des personnes handicapées dans ce contexte résulte de l'interaction entre les incapacités des individus et les barrières institutionnelles, économiques, comportementales et environnementales auxquelles ils sont confrontés dans la société, notamment dans la lutte contre les changements climatiques. De plus, parce qu'elles sont souvent conçues sans tenir compte des droits des personnes handicapées, les politiques de réduction des gaz à effet de serre (G.E.S.) peuvent créer des obstacles supplémentaires pour les personnes handicapées et renforcer les inégalités sociales. Or, en vertu de cette convention, les États sont dans l'obligation de consulter les personnes handicapées et de protéger leurs droits lorsqu'ils développent et mettent en œuvre des politiques climatiques. Nous suggérons enfin que des solutions climatiques inclusives du handicap sont non seulement essentielles pour protéger les droits et la dignité des personnes handicapées, mais qu'elles pourraient également permettre à une plus grande partie de la population

¹ Dans ce texte, nous alternons entre l'expression « personnes handicapées » et l'expression « personnes vivant avec un handicap ».

² C.D.H., *Droits de l'homme et changements climatiques*, Rés. 41/21, 41^e session du C.D.H., 23 juillet 2019 (A/HRC/41/L.24), §§ 4 et 5.

³ États Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, *Accord de Paris*, 12 décembre 2015 (C.N.92.2016.TREATIES-XXVII.7.d du 17 mars 2016), préambule.

⁴ Voy. H.C.D.H., *Étude analytique sur la promotion et la protection des droits des personnes handicapées dans le contexte du changement climatique*, 48^e session du C.D.H., 22 avril 2020 (A/HRC/44/30), pp. 1-9.

⁵ *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, R.T.N.U., vol. 2515, n° 48088, p. 3.

de contribuer à l'émergence de sociétés sans carbone, avec une meilleure résilience climatique.

Pour commencer, nous présenterons les fondements des droits des personnes handicapées en droit international et préciserons les obligations des États dans le contexte de l'urgence climatique. Ensuite, nous présenterons les résultats d'une analyse systématique de la protection des droits des personnes handicapées dans le contexte des politiques climatiques adoptées dans le monde. Enfin, nous terminerons par une présentation des contentieux climatiques liés aux droits des personnes handicapées.

I. Les droits des personnes handicapées et l'urgence climatique en droit international

Reflétant le modèle du handicap axé sur les droits humains, la C.N.U.D.P.H. conçoit les personnes handicapées comme étant détentrices de droits les protégeant contre la discrimination et leur permettant de réclamer des mesures pour atteindre une égalité réelle avec les personnes non handicapées⁶. Une approche du handicap qui est axée sur les droits humains comprend des conceptions substantives et transformatrices de l'égalité qui requièrent non seulement une élimination de la discrimination, mais aussi une adoption de mesures qui reconnaissent les barrières physiques, économiques, institutionnelles et sociales qui entravent la pleine jouissance de droits pour les personnes handicapées⁷. Enfin, le modèle du handicap centré autour des droits humains prend en compte le rôle que les autres formes de marginalisation et de discrimination peuvent jouer, venant discriminer davantage les femmes, les enfants et les minorités ethniques vivant avec un handicap⁸.

La C.N.U.D.P.H. clarifie et crée des droits humains s'appliquant au contexte spécifique du handicap⁹. Elle inclut la protection de droits civils et politiques tels que le droit à la vie (art. 10), à la personnalité juridique (art. 12), à l'accès à la justice (art. 13), à la liberté et la sécurité de la personne (art. 14), à ne pas être soumis à la torture (art. 15), à ne pas être soumis à l'exploitation, à la violence et à la maltraitance (art. 16), à l'intégrité de sa personne (art. 17), de circuler librement (art. 18), à la liberté d'expression, d'opinion et d'accès à l'information (art. 21), au respect de la vie privée (art. 22), et à la participation à la vie politique et à la vie publique (art. 29). Elle protège aussi des droits sociaux, écono-

⁶ T. DEGENER, « Disability in a Human Rights Context », *Laws*, 2016, vol. 5, n° 3, p. 35 ; T. DEGENER, « A human rights model of disability », in P. BLANCK et E. FLYNN (dir.), *Routledge Handbook of Disability Law and Human Rights*, London, UK, Routledge, 2017, pp. 31-50.

⁷ A. BRODERICK, *The Long and Winding Road to Equality and Inclusion for Persons with Disabilities*, Cambridge, Intersentia, 2015, p. 17.

⁸ T. DEGENER, [Titre], *op. cit.*, p. 10.

⁹ F. MÉGRET, « The Disabilities Convention: Human Rights of Persons with Disabilities or Disability Rights? », *Hum Rights Q.*, 2008, vol. 30, n° 2, pp. 494-516.

miques et culturels incluant le droit du respect du domicile et de la famille (art. 23), à l'éducation (art. 24), à la santé (art. 25), au travail et à l'emploi (art. 27), à un niveau de vie adéquat et protection sociale (art. 28) et à la participation à la vie culturelle et récréative, aux loisirs et aux sports (art. 30). Finalement, la C.N.U.D.P.H. inclut aussi des dispositions qui abordent les défis particuliers vécus par les personnes handicapées, tels que l'accessibilité (art. 9), l'autonomie et l'inclusion dans la société (art. 19), la mobilité personnelle (art. 20) ainsi que l'adaptation et la réadaptation (art. 26).

La C.N.U.D.P.H. a été ratifiée par 183 États membres¹⁰ qui sont tenus d'adopter des mesures pour solidifier les droits des personnes handicapées, d'éliminer la discrimination et promouvoir les conceptions et l'accès universels (art. 4), de coopérer avec d'autres États, O.N.G. et organisations internationales pour encourager la réalisation des droits du handicap internationalement (art. 32) et de mettre en place des points focaux nationaux en plus de mécanismes indépendants pour faciliter et surveiller la mise en œuvre des obligations sous la convention (art. 33). Parmi les mesures clés de la mise en œuvre, les États sont appelés à changer leurs lois et leurs politiques locales pour reconnaître ces droits en plus de prendre en compte le droit du handicap et de consulter les personnes handicapées lors de l'élaboration de telles politiques (art. 4).

En vertu de cette convention et du droit international relatif aux droits humains, les gouvernements ont des obligations claires de respecter, protéger et réaliser les droits des personnes handicapées dans leurs efforts de réponse aux changements climatiques¹¹. À cet égard, le Comité sur les droits des personnes handicapées (C.D.P.H.) a notamment reconnu l'impact disproportionné des changements climatiques sur les personnes handicapées et a recommandé que les États membres incorporent le handicap dans leurs politiques de changements climatiques, en incluant les personnes handicapées dans la planification et la mise en œuvre de telles politiques¹². S'appuyant sur le travail du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'environnement et du Bureau du Haut-Commissaire de l'O.N.U. pour les droits de l'homme (H.C.D.H.), les obligations incluses dans la C.N.U.D.P.H. peuvent être comprises comme contenant les éléments clés d'une approche du droit du handicap aux politiques climatiques¹³.

Sous cette approche, les gouvernements se doivent: 1) de prendre en compte et d'évaluer les impacts différentiels des changements climatiques sur les droits des personnes handicapées à travers une approche intersectionnelle; 2) de développer et d'établir des politiques d'atténuation et d'adaptation climatiques pour

¹⁰ Collection des traités de l'ONU, « Convention relative aux droits des personnes handicapées » (dernière mise à jour le 24 janvier 2022).

¹¹ Voy. à ce sujet S. DUYCK, S. JODOIN et A. JOHL, *The Routledge Handbook of Human Rights and Climate Governance*, Abingdon, Routledge, 2018.

¹² H.C.D.H., *Étude analytique*, op. cit., p. 9.

¹³ *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*, 73^e session, A.G.O.N.U., 19 juillet 2018 (UN Doc A/73/188); H.C.D.H., *Étude analytique*, op. cit.

prévenir et minimiser les impacts défavorables des changements climatiques pour les personnes handicapées; 3) d'offrir de l'information accessible sur les changements climatiques aux personnes handicapées, de renforcer leurs capacités à participer aux processus décisionnels climatiques les concernant et de s'assurer qu'elles ont accès aux procédures judiciaires ou administratives ainsi qu'aux remèdes efficaces lorsqu'elles subissent des préjudices dus à l'action ou l'inaction climatique; et 4) de soutenir les efforts internationaux pour combattre les changements climatiques et d'améliorer la résilience climatique des personnes handicapées dans les pays en développement¹⁴.

De par sa reconnaissance des effets négatifs des changements climatiques sur les personnes handicapées, une approche axée autour des droits humains des personnes handicapées endosse manifestement une obligation pour les États de mettre en œuvre des mesures visant à réduire les émissions de carbone et d'atténuer l'impact des changements climatiques. Afin de réduire les effets négatifs des changements climatiques relativement aux droits humains, comme souligné par le H.C.D.H., «les États ont l'obligation de respecter, protéger, réaliser et promouvoir tous les droits humains pour toutes les personnes sans discrimination»¹⁵. Ce principe s'appliquant à la réalité des personnes vivant avec un handicap, les obligations de la C.N.U.D.P.H. peuvent être comprises comme liant les États signataires à l'adoption de politiques d'atténuation climatique qui peuvent prévenir et minimiser les impacts des changements climatiques quant aux personnes handicapées. En effet, la C.N.U.D.P.H. engage spécifiquement les États parties à tenir compte de la protection et de la promotion des droits humains des personnes handicapées dans toutes leurs politiques et leurs programmes¹⁶. Tel qu'indiqué dans le contexte d'une approche centrée sur les droits de l'enfant en relation aux changements climatiques, la C.N.U.D.P.H. peut être interprétée comme requérant des États parties qu'ils réduisent les émissions de carbone «afin de prévenir dans toute la mesure du possible leurs impacts négatifs sur les droits de l'homme», notamment en «arrêtant le développement des combustibles fossiles les plus carbonés et en passant à des ressources propres et renouvelables d'énergie»¹⁷. Une inaction pourrait entraîner une violation de la C.N.U.D.P.H. et les autoriserait à demander une réparation en vertu du droit international des droits humains¹⁸.

De plus, une approche axée sur les droits des personnes handicapées encourage les États à concevoir leurs mesures et leurs politiques en considérant les droits des personnes vivant avec un handicap¹⁹ tout en s'assurant que ces mesures ne violent

¹⁴ S. JODOIN, N. ANANTHAMOORTHY et K. LOFTS, «A Disability Rights Approach to Climate Governance», *Ecology Law Quarterly*, 2020, vol. 47, pp. 73-116.

¹⁵ H.C.D.H., «Understanding Human Rights and Climate Change», 27 novembre 2015, p. 2 (traduction libre).

¹⁶ C.N.U.D.P.H., *op. cit.*, art. 4(1)(c).

¹⁷ Rapport du H.C.D.H., *Étude analytique sur la relation entre les changements climatiques et le plein exercice effectif des droits de l'enfant*, 35^e session du C.D.H., 4 mai 2017 (A/HRC/35/13), p. 10.

¹⁸ M. WEWERINKE-SINGH, «Remedies for Human Rights Violations Caused by Climate Change», *Climate Law*, 2019, vol. 9, p. 224.

¹⁹ C.N.U.D.P.H., *op. cit.*, art. 4(1)(c).

pas elles-mêmes ces droits²⁰. La littérature émergente dans le domaine des études du handicap suggère que les personnes handicapées sont souvent négligées dans la conception des mesures environnementales. Dans une revue récente des politiques britanniques environnementales, D. Fenney Salkeld suggère que celles-ci se préoccupent bien peu des défis d'accessibilité vécus par les personnes handicapées²¹. D'autres chercheurs ont noté que l'accessibilité tend à être ignorée dans la conception et la construction des transports, maisons, bâtiments, communautés et quartiers écoresponsables²².

Cette approche oblige également à adopter des politiques d'atténuation climatique qui peuvent protéger les personnes handicapées. En plus de les préserver des enjeux engendrés par les urgences climatiques, ces politiques peuvent également accroître leur résilience envers les impacts négatifs des changements climatiques²³. Sous l'article 11 de la C.N.U.D.P.H., les États sont notamment appelés à mettre en place des mesures pour assurer la sécurité des personnes vivant avec un handicap dans le cadre d'une catastrophe climatique²⁴. Une étude thématique du H.C.D.H. sur les droits des personnes handicapées établit des standards des droits humains que les États devraient respecter lorsque vient le temps de préparer et de répondre aux situations de risque et d'urgence humanitaire²⁵. Ces standards incluent une obligation pour les États d'adopter des réformes de leurs plans et de leurs protocoles de réponse nationale face aux urgences, pour les rendre inclusifs pour les personnes handicapées. Également, ces plans et ces protocoles doivent être accessibles, entre autres par la participation de personnes handicapées à l'élaboration des plans d'évacuation et en allouant le budget nécessaire à leur réalisation²⁶. D'ailleurs, les États ont comme obligation d'intégrer la perspective du handicap dans leurs politiques d'aide humanitaire, incluant leur politique de migration et de réfugiés²⁷. Les États ont également un devoir de s'assurer que l'information en lien avec ces situations d'urgence existe dans des formats accessibles aux personnes ayant différents types de handicap, ainsi que dans les langues parlées sur leurs territoires²⁸.

²⁰ N. ROHT-ARRIAZA, «First, Do No Harm': Human Rights and Efforts to Combat Climate Change», *Ga. J. Int'l & Comp. L.*, 2009-2010, vol. 38, n° 593, pp. 605-607.

²¹ D. FENNEY SALKELD, «Sustainable Lifestyles for all? Disability Equality, Sustainability and the Limitations of Current UK Policy», *Disability & Society*, 2016, vol. 3, n° 4, pp. 447-464.

²² Voy. par ex., A. HEYLIGHEN, «Sustainable and inclusive design: A matter of knowledge?», *Local Envi't*, 2008, vol. 13, n° 6, p. 531, pp. 531 et 532; R. IMRIE et H. THOMAS, «The interrelationships between environment and disability», *Local Envi't*, 2008, vol. 13, n° 6, pp. 477 et 478; R. ALDRED et J. WOODCOCK, «Transport: Challenging disabling environments», *Local Envi't*, 2008, vol. 13, n° 6, pp. 486 et 487; A. BHAKTA et J. PICKERILL, «Making Space for Disability in Eco-Homes and Eco-Communities», *Geographic J.*, 2016, vol. 182, n° 4, pp. 406-408.

²³ Voy. Com. D.H., Observation n° 36/2019 sur l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, sur le droit à la vie. Partie III, du 3 septembre 2019 (CCPR/C/GC/36).

²⁴ C.N.U.D.P.H., *op. cit.*, art. 11.

²⁵ Voy. Rapport du H.C.D.H., *Étude thématique sur les droits des personnes handicapées au titre de l'article 11 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, sur les situations de risque et les situations d'urgence humanitaire*, 31^e session du C.D.H., 30 novembre 2015 (A/HRC/31/30), p. 3.

²⁶ Voy. *Étude thématique*, *op. cit.*, p. 4.

²⁷ *Ibidem*, p. 6.

²⁸ *Ibidem*, p. 4.

Une approche centrée sur le droit du handicap en lien avec l'adaptation climatique est essentielle pour prévenir, minimiser et combattre les impacts négatifs des changements climatiques pour les personnes vivant avec un handicap. En utilisant la définition du handicap incluse dans la C.N.U.D.P.H., la vulnérabilité des personnes handicapées aux impacts des changements climatiques peut être comprise comme un résultat des conséquences à long terme de leurs incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles ainsi que de multiples barrières qui empêchent leur pleine participation à la société²⁹.

Il est possible d'expliquer la majorité de la vulnérabilité des personnes handicapées face aux changements climatiques par un environnement, des politiques et une culture «handicapante». Le handicap est généralement présent au sein des populations les plus défavorisées de la société et les personnes handicapées sont les plus marginalisées d'une communauté, en raison de leur accès limité à l'éducation, à un revenu, aux plateformes sociales et aux autorités décisionnelles³⁰. Par conséquent, les personnes handicapées sont négligées lors du développement des politiques et des programmes d'adaptation climatique³¹. Elles font tout autant face à des barrières lorsque vient le temps de recevoir de l'information et des services dans un format efficace et accessible³².

Dans le contexte de la vulnérabilité climatique, ces barrières construites socialement sont particulièrement frappantes lorsqu'on considère l'invisibilité des personnes handicapées dans les efforts de préparation aux catastrophes de plusieurs pays³³. Les personnes vivant avec un handicap sont parmi les plus vulnérables en cas d'urgence impliquant des périls environnementaux, avec un taux de mortalité disproportionnellement élevé, tout en étant également celles pour qui l'aide d'urgence est la moins accessible. Tel que défendu par D. Abbott et S. Porter, ces dangers additionnels pour les personnes vivant avec un handicap dans le contexte des catastrophes climatiques sont liés à la vulnérabilité supplémentaire accompagnant la pauvreté, l'accessibilité à l'information liée aux risques et périls, à la conception et la construction de l'environnement³⁴. Ils soulignent également qu'une attitude générale considère les personnes handicapées comme «valant moins la peine d'être secourues» lors de catastrophes climatiques³⁵.

²⁹ C.N.U.D.P.H., *op. cit.*, art. 1.

³⁰ Voy. J. TWIGG *et al.*, «Disability Inclusion and Disaster Risk Reduction: Overcoming Barriers to Progress», ODI, 2018; I. KELMAN et L.M. STOUGH, «(Dis)ability and (Dis)aster», in I. KELMAN et L.M. STOUGH (dir.), *Disability and Disaster*, London, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 3-14; U.S. Global Change Research Program, «The Impacts of Climate Change on Human Health in the United States», *Rapport gouvernemental*, 2016, p. 260; C.J. GASKIN *et al.*, «Factors Associated with the Climate Change Vulnerability and the Adaptive Capacity of People with Disability: A Systematic Review», *Weather. Clim. Soc'y*, 2017, vol. 9, n° 4, p. 801.

³¹ Voy. G. WOLBRING, «A Culture of Neglect Climate Discourse and Disabled People», *M/C J.*, 2009, vol. 12, n° 4; G. WOLBRING et V. LEOPATRA, «Climate Change, Water, Sanitation and Energy Insecurity of People with Disabilities», *Can. J. Disabil. Stud.*, 2012, vol. 1, n° 3, p. 66.

³² C.J. GASKIN *et al.*, «Factors Associated with the Climate Change Vulnerability and the Adaptive Capacity of People with Disability: A Systematic Review», *op. cit.*

³³ Voy. J.W. BELSER, «Disaster and Disability Social Inequality and the Uneven Effects of Climate Change», *Tikkun*, 2015, vol. 30, n° 2, pp. 24-26.

³⁴ D. ABBOTT et S. PORTER, «Environmental Hazard and Disabled People: From Vulnerable to Expert to Interconnected», *Disabil. Soc'y*, 2013, vol. 28, n° 6, p. 843.

³⁵ *Ibidem* (traduction libre).

De plus, les difficultés vécues par les personnes handicapées sont exacerbées lorsqu'elles appartiennent à un autre groupe vulnérable. Les personnes vivant avec un handicap ne sont pas un groupe homogène, elles font face à des situations d'oppression complexes qui sont déterminées par une convergence de différences sociales et de pouvoir³⁶. Le H.C.D.H. reconnaît spécifiquement que l'intersection entre l'âge, le genre et le handicap peut exacerber les impacts négatifs des changements climatiques pour les femmes et les enfants³⁷. Ainsi, il est impératif qu'une approche axée sur le droit du handicap considère les multiples formes d'oppression vécues par les personnes handicapées.

II. La protection des droits des personnes handicapées dans le contexte des politiques climatiques

Dans le cadre de l'Accord de Paris de 2015, les pays sont appelés à communiquer leurs contributions déterminées au niveau national (C.D.N.) – les efforts que chaque pays déploiera pour réduire ses émissions et s'adapter aux impacts du changement climatique³⁸. Les C.D.N. doivent être soumises par les États parties tous les cinq ans, chaque C.D.N. successive représentant une progression de l'ambition par rapport à la C.D.N. précédente³⁹. Plus récemment, à la COP 26, les États parties à l'Accord de Paris ont adopté une décision qui encourage les États à soumettre des C.D.N. plus ambitieuses d'ici la fin de l'année 2022⁴⁰.

Nous avons systématiquement recueilli et analysé toutes les C.D.N. ou les C.D.P.N.⁴¹ communiquées au secrétariat de la C.C.N.U.C.C. Notre analyse révèle que seulement 35 des 192 Parties à la C.C.N.U.C.C. font actuellement référence aux personnes handicapées⁴². Nous notons également que la plupart des références au handicap dans les C.D.N. sont de nature relativement générale. Par

³⁶ D. CHAPLIN *et al.*, « Intersectional Approaches to Vulnerability Reduction and Resilience Building », rapport, Overseas Development Institute, Londres, 2019, p. 4 ; H. MANNAN *et al.*, « Core Concepts of Human Rights and Inclusion of Vulnerable Groups in the Disability and Rehabilitation Policies of Malawi, Namibia, Sudan, and South Africa », *J. Disabil. Pol'y Stud.*, 2012, vol. 23, n° 2, p. 77 ; L. PEEK et L.M. STOUGH, « Children with Disabilities in the Context of Disaster: A Social Vulnerability Perspective », *Child Dev.*, 2010, vol. 81, n° 4, p. 1261.

³⁷ Voy. Rapport du H.C.D.H., *Étude analytique sur une action climatique tenant compte des questions de genre et axée sur l'exercice plein et effectif des droits des femmes*, 41^e session du C.D.H., 1 mai 2019 (A/HRC/41/26), p. 3 ; Rapport du H.C.D.H., *Étude analytique sur la relation entre les changements climatiques et le plein exercice effectif des droits de l'enfant*, *op. cit.*, p. 8.

³⁸ M. LEMOINE-SCHONNE, « La flexibilité de l'Accord de Paris sur les changements climatiques », *Revue juridique de l'environnement*, 2016, vol. 41, pp. 39 et 40.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ COUNUC, *Glasgow Climate Pact*, 26^e session de la COUNUC, 13 novembre 2021 (1/COP26/CMA.3), § 29.

⁴¹ Les contributions déterminées provisoires au national sont des soumissions officielles dans lesquelles les États ont partagé leurs cibles potentielles pour la réduction de gaz à effet de serre dans le cadre des négociations de l'Accord de Paris.

⁴² Ces États sont les suivants : Antigua et Barbuda, Argentine, Barbade, Belize, Cabo Verde, Cambodge, Canada, Costa Rica, Eswatini, Fidji, Géorgie, Jordanie, Kiribati, Maldives, Marshall (Îles), Maurice, Mexique, Moldavie, Myanmar, État de Palestine, Ouzbékistan, Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée, République Dominicaine, République du Congo, Sainte-Lucie, Seychelles, Sierra Leone, Sri Lanka, Tchad, Tanzanie, Togo, Tunisie, Vietnam et Zimbabwe. Pour deux États parties (l'Éthiopie et l'Ouganda), les références aux personnes handicapées qui étaient incluses dans les C.D.P.N. de chaque pays ont ensuite été supprimées dans leur C.D.N. mise à jour.

exemple, un certain nombre de pays notent simplement la vulnérabilité accrue des personnes handicapées aux impacts du changement climatique ou identifient les personnes handicapées comme un segment de la population nécessitant des mesures d'adaptation spécifiques. D'autres références au handicap incluent des mesures plus concrètes et spécifiques à prendre par les États parties. Par exemple, plusieurs pays notent la nécessité de collecter des données désagrégées concernant les impacts du changement climatique et des catastrophes sur les groupes marginalisés, y compris les personnes handicapées. D'autres pays proposent l'inclusion des personnes handicapées dans la transition vers une économie verte (par exemple, le Canada et la Jordanie).

L'exclusion des personnes handicapées de la majorité des C.D.P.N. et C.D.N. des États montre que, malgré la reconnaissance internationale de leur plus grande vulnérabilité aux impacts climatiques, et malgré les obligations claires du droit international de respecter, protéger et réaliser les droits des personnes handicapées dans les efforts pour répondre au changement climatique, les décideurs politiques continuent d'accorder peu d'attention au handicap dans ce contexte. Compte tenu des effets négatifs et disproportionnés du changement climatique sur les droits des personnes handicapées, les États sont tenus de prendre des mesures pour réduire les émissions de carbone et atténuer le changement climatique. Comme l'a souligné le H.C.D.H., «le fait de ne pas prendre de mesures positives pour prévenir les atteintes aux droits de l'homme causées par le changement climatique, y compris les atteintes prévisibles à long terme», constitue une violation de l'obligation des États de «respecter, protéger, réaliser et promouvoir tous les droits de l'homme pour toutes les personnes sans discrimination»⁴³. Ce point de vue s'applique avec la même force aux droits des personnes handicapées, et les obligations découlant de la C.N.U.D.P.H. peuvent être interprétées comme exigeant des États parties qu'ils adoptent des politiques d'atténuation du changement climatique susceptibles de prévenir et de minimiser les impacts du changement climatique sur les droits de l'homme des personnes handicapées relevant de leur juridiction.

Nous avons également recueilli toutes les politiques d'atténuation et d'adaptation climatiques adoptées par les États au niveau national en suivant un protocole de collecte de données structurée⁴⁴. Notre analyse systématique des politiques d'atténuation du climat révèle qu'aucun État partie à la C.C.N.U.C.C. ne fait actuellement référence aux personnes handicapées dans ses politiques nationales d'atténuation. Néanmoins, une approche fondée sur les droits des personnes handicapées oblige les États à concevoir des politiques et des mesures d'atténuation des effets du changement climatique d'une manière qui tienne compte des

⁴³ H.C.D.H., *Comprendre les droits de l'homme et les changements climatiques*, 21^e Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 27 novembre 2015, p. 2.

⁴⁴ A. LESNIKOWSKI et al., «How are we adapting to climate change? A global assessment», *Mitig Adapt Strateg Glob Chang*, 2013, vol. 20, n° 2, pp. 277-293.

droits des personnes handicapées⁴⁵, et à veiller à ce que ces mesures n'entraînent pas en elles-mêmes des violations des droits⁴⁶.

Or, le fait de ne pas inclure les personnes handicapées dans les actions d'atténuation du changement climatique peut conduire à des résultats incompatibles avec les droits des personnes handicapées. Par exemple, alors que le développement de systèmes de transport durables est considéré comme un élément clé de la transition vers des sociétés plus vertes, ces systèmes sont souvent inaccessibles aux personnes souffrant de handicaps physiques et visuels. En outre, l'exclusion des personnes handicapées de la planification, de la mise en œuvre et du suivi des mesures d'atténuation signifie également que les contributions potentielles de la communauté des personnes handicapées à la réduction des émissions de carbone ne sont pas prises en compte.

Par ailleurs, notre analyse systématique des politiques d'adaptation au climat révèle que seulement 45 États parties à la C.C.N.U.C.C. font actuellement référence aux personnes handicapées, aux personnes souffrant de problèmes de santé ou aux personnes atteintes de maladies chroniques dans leurs politiques d'adaptation au climat⁴⁷. Pour les personnes handicapées, leur exclusion de la planification de l'adaptation au climat peut être pourtant une question de vie ou de mort. Les effets du changement climatique ont un impact disproportionné sur les personnes handicapées et portent atteinte à leurs droits, notamment le droit à l'alimentation et à la nutrition, à l'eau potable et à l'assainissement, aux services de santé et aux médicaments, à l'éducation et à la formation, à un logement adéquat et à l'accès à un travail décent⁴⁸. Par exemple, dans les situations d'urgence impliquant des risques environnementaux, les personnes handicapées font souvent partie des personnes les plus touchées, avec des taux de morbidité et de mortalité disproportionnés, et sont parmi celles qui ont le moins accès à l'aide d'urgence⁴⁹.

Nous relevons également que la majorité des références au handicap et aux personnes souffrant de problèmes de santé ou de maladies chroniques dans les politiques d'adaptation au changement climatique des États sont peu étoffées. Dans de nombreuses politiques, les personnes handicapées sont citées parmi d'autres groupes particulièrement vulnérables aux effets du changement climatique, mais sans autre précision quant aux mesures à prendre pour garantir l'inclusivité des mesures d'adaptation. Il existe certaines exceptions. Par exemple, la

⁴⁵ C.N.U.D.P.H., *op. cit.*, art. 4(1)(c).

⁴⁶ N. ROHT-ARRIAZA, «First, Do No Harm': Human Rights and Efforts to Combat Climate Change», *op. cit.*

⁴⁷ Ces États sont les suivants : Afrique du Sud, Allemagne, Autriche, Chili, Cook Islands, Corée du Sud, Équateur, Égypte, Espagne, Estonie, Finlande, Ghana, Grèce, Guatemala, Hongrie, Irlande, Kenya, Kiribati, Lettonie, Liechtenstein, Luxembourg, Ouganda, Malawi, Marshall (Îles), Mexique, Moldavie, Namibie, Nauru, Panama, Pologne, République Centrafricaine, Sainte-Lucie, Slovaquie, Slovénie, Salomon (Îles), Soudan, Tchécoslovaquie, Tadjikistan, Thaïlande, Togo, Tonga, Turquie, Uruguay, Zambie et Zimbabwe.

⁴⁸ H.C.D.H., *Étude analytique [titre entier]*, *op. cit.*, p. 3.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 3 ; S. JODOIN, N. ANANTHAMOORTHY et K. LOFTS, «A Disability Rights Approach to Climate Governance», *op. cit.*

politique nationale du Zimbabwe en matière de climat identifie les moyens spécifiques par lesquels les personnes handicapées et les personnes atteintes de maladies chroniques ont été exclues des initiatives de développement et de la prise de décision⁵⁰. Elle identifie également la nécessité de renforcer la capacité d'adaptation des groupes vulnérables, d'intégrer ces groupes dans toutes les réponses au changement climatique et de garantir un accès équitable et la propriété des ressources pour l'adaptation au changement climatique par les groupes vulnérables. Le plan national d'adaptation du Zimbabwe comprend également des obligations spécifiques concernant les personnes handicapées et d'autres groupes vulnérables, telles que la promotion de technologies conviviales et intelligentes sur le plan climatique, et le soutien au développement et à la diffusion d'informations météorologiques et agrométéorologiques simplifiées⁵¹.

III. Les contentieux climatiques portant sur le handicap en lien avec l'urgence climatique

Puisque les possibilités de tenir les États responsables des violations des droits humains en lien avec le changement climatique sont limitées en vertu de la C.N.U.D.P.H. elle-même, les personnes handicapées ont lancé des poursuites climatiques aux niveaux national et régional. Ce faisant, elles ont reproduit la stratégie et les arguments adoptés dans le nombre croissant de contentieux visant à établir la responsabilité juridique des gouvernements pour le manquement à engager des mesures suffisantes pour réduire les G.E.S. ou pour assurer la résilience climatique⁵². À l'heure actuelle, la jurisprudence couvrant des cas liant spécifiquement les droits des personnes handicapées et l'urgence climatique est rare, quoique de plus en plus présente. Deux types de recours risquent d'abonder le paysage juridique : les préjudices dus aux conséquences directes des changements climatiques sur les droits des personnes vivant avec un handicap et les préjudices dus à un manque d'accès aux ressources d'adaptation climatique.

L'affaire *Mex M c. Autriche* concerne un Autrichien atteint de la sclérose en plaques (S.E.P.) et pour qui la chaleur provoque des symptômes neurologiques incapacitants, comme c'est le cas pour la majorité des personnes avec la S.E.P.⁵³. Ce dernier a déposé une plainte contre le gouvernement autrichien alléguant que les politiques climatiques autrichiennes sont insuffisantes pour respecter les objectifs de l'Accord de Paris et qu'elles ont contribué à une détérioration de son état de santé. Il allègue que, par son inaction face à la crise climatique, le gouvernement autrichien a violé son droit constitutionnel à la vie familiale et privée en vertu de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (C.E.D.H.) et a autorisé des risques prévisibles pour son droit à la vie en vertu de l'article 2 de la

⁵⁰ Zimbabwe, *Politique nationale sur le climat*.

⁵¹ Zimbabwe, *Plan national d'adaptation*.

⁵² Ch. CURNIL et L. VARISON (dir.), *Les procès climatiques : entre le national et l'international*, Paris, Pedone, 2018.

⁵³ *Mex M c. Autriche*, plainte déposée auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, 25 mars 2021.

C.E.D.H. Cette affaire n'a pas encore été traitée par la Cour européenne des droits de l'homme.

Une autre affaire récente consiste en une dénonciation informelle déposée par *Environmental Justice Australia* auprès du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et l'environnement, du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones et du Rapporteur spécial sur les droits des personnes handicapées concernant l'inaction du gouvernement australien en matière de changement climatique⁵⁴. La dénonciation concerne cinq jeunes Australiens âgés de 14 à 24 ans. S'appuyant sur la vulnérabilité climatique particulière des jeunes, des membres autochtones et des personnes handicapées, ils allèguent que le changement climatique exacerbe les inégalités existantes et porte directement atteinte à leur santé et à leurs droits culturels. Les plaignants demandent aux rapporteurs spéciaux de solliciter des explications à l'Australie sur la manière dont l'inaction climatique du pays est compatible avec ses obligations en vertu de l'Accord de Paris, la Convention sur les droits de l'enfant et la C.N.U.D.P.H. À ce jour, la réponse des rapporteurs spéciaux à cette initiative est encore attendue.

Enfin, plusieurs affaires ont invoqué des arguments analogues à une réclamation fondée sur les droits des personnes handicapées, notamment *Sacchi et al. c. Argentine*⁵⁵, *Juliana et al. c. États-Unis*⁵⁶ et *La Rose et al. c. Canada*⁵⁷. Bien que ces actions en justice ne fassent pas spécifiquement référence aux droits des personnes handicapées, elles soutiennent que la vulnérabilité sous-jacente des plaignants aux impacts causés par le changement climatique a affecté leur santé, leur qualité de vie et leur bien-être et que leurs gouvernements respectifs ont violé leurs obligations en matière de droits de l'homme en raison de leur inaction climatique. Dans les affaires *Juliana* et *La Rose*, plusieurs plaignants souffrent de maladies telles que l'asthme, la maladie de Lyme et le trouble anxieux général et affirment que leur état de santé a été affecté et va s'aggraver en raison des impacts du changement climatique⁵⁸.

Parmi les cas qui allèguent des manquements en ce qui concerne les efforts d'adaptation, le cas *Brooklyn Center for Independence of the Disabled (BCID), et coll. c. Mayor Bloomberg, et coll.* est particulièrement important à souligner⁵⁹. Datant de 2013, ce recours a été intenté par des personnes handicapées contre la ville de New York pour cause de discrimination dans ses plans d'urgence en réponse aux catastrophes climatiques. À la suite de l'ouragan Irène, puis Sandy, dévastant tous les deux la ville de New York, il est devenu hautement apparent

⁵⁴ Plainte déposée par *Environmental Justice Australia* auprès du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et l'environnement, du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones et du Rapporteur spécial sur les droits des personnes handicapées, 25 octobre 2021.

⁵⁵ *Sacchi et al. c. Argentina et al.*, pétition déposée auprès du Comité sur les droits des enfants, 23 septembre 2019.

⁵⁶ *Juliana c. United States*, 217 F. Supp. 3d 1224 (D. Or. 2016).

⁵⁷ Statement of Claim to the Defendants, *La Rose c. Attorney Gen. Canada*, n° T-1750-19, 2019 F.C. (Can.).

⁵⁸ First Amended Complaint for Declaratory and Injunctive Relief, §§ 28, 46, 56 et 75, *Juliana c. United States*, 217 F. Supp. 3d 1224 (D. Or. 2016) (No. 6:15-cv-01517-TC); *La Rose, op. cit.*, §§ 104-211.

⁵⁹ 980 F. Supp. 2d 588 (S.D.N.Y. 2013).

que les plans d'urgence de la Grosse Pomme ne tenaient pas compte des droits des personnes handicapées. Ce recours repose notamment sur l'*American with Disabilities Act* (A.D.A.), qui prohibe une discrimination envers les personnes vivant avec un handicap, incluant dans le contexte des réponses aux désastres⁶⁰. La Cour du district sud de New York a donné gain de cause aux demandeurs, reconnaissant de grandes lacunes en ce qui a trait au respect des droits des personnes handicapées lors de l'élaboration du plan d'urgence de la ville, les laissant prises au dépourvu lors des ouragans. Dans son jugement, la Cour précise que les plans de la ville sont fautifs en ne protégeant pas les droits des personnes handicapées, notamment : en ignorant les besoins spécifiques au handicap lors des plans d'évacuation en hauteur et dans l'accès à des moyens de transport adaptés ; en approuvant des plans de refuges non accessibles aux personnes handicapées ; en n'ayant aucun plan assurant que les personnes handicapées, n'étant pas assurées de pouvoir quitter leurs bâtiments de façon autonome, puissent accéder aux services d'urgence fournis par la ville ; et en enlevant une possibilité aux personnes handicapées de créer un plan d'urgence individuel solide, dû à un programme d'éducation municipal non accessible⁶¹. À la suite de ce jugement, un règlement a été conclu dans lequel la ville de New York a accepté de mettre en œuvre des améliorations globales de la planification des catastrophes, notamment les suivantes : (i) l'embauche d'un coordinateur des handicaps et de l'accès et des besoins fonctionnels pour superviser les plans d'urgence de la ville et s'assurer qu'ils répondent aux besoins des personnes handicapées et qu'ils sont conformes aux lois de l'État et aux lois fédérales ; (ii) la mise en place d'un groupe consultatif de la communauté des personnes handicapées afin que ces dernières puissent conseiller la ville sur ses plans d'urgence ; (iii) l'élaboration des plans de transport accessibles en cas d'urgence ; (iv) la création d'un groupe de travail sur l'évacuation des immeubles de grande hauteur, composé de représentants de la ville et d'organisations de personnes handicapées ; (v) la création d'une opération de prospection post-urgence qui sondera les personnes handicapées afin d'identifier et d'évaluer leurs besoins critiques ; et (vi) la création d'un minimum de soixante centres d'urgence accessibles⁶². Ce règlement fournit une feuille de route utile pour la conception de politiques de préparation aux catastrophes incluant le handicap dans d'autres contextes.

Étant donné l'insuffisance des mesures d'adaptation adoptées par plusieurs gouvernements pour protéger la vie et la sécurité des personnes handicapées affectées par la crise climatique, il est probable que des recours similaires soient intentés dans d'autres juridictions.

* * *

⁶⁰ N. L. JONES, «The Americans with Disabilities Act and emergency preparedness and response», *Library Of Congress Washington Dc Congressional Research Service*, 2010.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 597, 655, 656, 658 et 659.

⁶² Stipulation of Settlement and Proposed Remedial Order, *Brooklyn Ctr. for Indep. of the Disabled c. Bloomberg*, 980 F. Supp. 2d 588 (S.D.N.Y. 2013) (1:11-cv-06690).

Au cours de la dernière décennie, la communauté internationale a de plus en plus reconnu les conséquences du changement climatique sur les droits humains, y compris pour les personnes handicapées. La reconnaissance internationale des droits de l'homme des personnes handicapées constitue un point de départ important pour la conception et la mise en œuvre des actions climatiques. Comme nous l'avons expliqué tout au long de cet article, la vulnérabilité sociale des personnes handicapées les rend particulièrement sensibles aux impacts du changement climatique. Le modèle du handicap fondé sur les droits humains nous permet de reconnaître les préjudices uniques auxquels sont confrontées les personnes handicapées dans le contexte du changement climatique et des réponses qui y sont apportées. En outre, une approche de la gouvernance climatique fondée sur les droits des personnes handicapées met en évidence les principes, obligations et normes qui devraient guider les gouvernements dans la conception et l'adoption de politiques d'atténuation et d'adaptation. Cela exige, entre autres, que les États s'engagent activement auprès des personnes handicapées, adoptent des perspectives intersectionnelles qui tiennent compte du handicap et de ses interactions avec d'autres vulnérabilités, et reconnaissent et protègent les droits substantiels et procéduraux des personnes handicapées dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et programmes climatiques. Il est essentiel que les efforts visant à décarboniser les économies et à renforcer la résilience climatique soient poursuivis de manière à favoriser la dignité et l'autonomie des personnes handicapées et à éliminer, plutôt qu'à renforcer, les obstacles à leur participation égale à la société. Inversement, un manquement au respect des droits des personnes handicapées dans le contexte de la gouvernance climatique pourrait ouvrir la porte à des recours de ces personnes en vertu du droit national et international.

Malheureusement, les États sont loin de respecter leurs obligations à cet égard. Notre analyse systématique démontre qu'une minorité d'États parties à la C.C.N.U.C.C. incluent les personnes handicapées dans leurs C.D.N. (ou C.D.P.N.) et leurs politiques climatiques nationales. Dans les cas où le handicap a été inclus, c'est en grande partie pour indiquer la vulnérabilité des personnes handicapées aux impacts du changement climatique ou pour signaler la nécessité de leur inclusion, sans fournir de mesures concrètes pour renforcer leur résilience et leur capacité d'adaptation. En outre, nous n'avons trouvé aucune politique d'atténuation du changement climatique d'un État partie faisant référence au handicap.

À la lumière de ces résultats, il est clair que les États doivent faire davantage pour identifier les synergies entre les efforts de lutte contre le changement climatique et ceux visant à réaliser les droits des personnes handicapées. Outre le fait qu'elles respectent, protègent et réalisent les droits des personnes handicapées, les solutions climatiques intégrant le handicap ont également le potentiel de permettre à une plus grande partie de la population de contribuer aux efforts visant à décar-

Sébastien Jodoin, Rose Paquet et Katherine Lofts

bonater les sociétés et à favoriser la résilience climatique⁶³. Une approche de l'adaptation au changement climatique et de l'atténuation de ses effets fondée sur les droits des personnes handicapées est donc essentielle pour prévenir, réduire et corriger les effets néfastes du changement climatique sur les personnes handicapées et construire des sociétés plus inclusives.

Sébastien Jodoin

Professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université McGill et titulaire de la Chaire de recherche du Canada (niveau 2) sur les droits humains, la santé et l'environnement.

Membre du Centre de McGill sur les droits humains et le pluralisme juridique et membre associé du Bieler School of the Environment, du Max Bell School of Public Policy et du McGill Institute of Health and Social Policy.

Directeur fondateur du programme de recherche sur l'action climatique inclusive du handicap, une initiative visant à générer, coproduire et partager des connaissances aux intersections du droit du handicap et de la justice climatique.

Il peut être joint à cette adresse : sebastien.jodoin-pilon@mcgill.ca

Rose Paquet

Assistante de recherche auprès de la Chaire de recherche du Canada sur les droits de la personne, de la santé et de l'environnement et candidate au B.C.L./J.D. de l'Université McGill.

Elle peut être jointe à cette adresse : rose.paquet@mcgill.ca

Katherine LOFTS

Associée de recherche à la Chaire de recherche du Canada sur les droits humains, la santé et l'environnement. Elle a récemment complété un LLM sur les discours fondés sur les droits dans le régime climatique international sous la supervision de Sébastien Jodoin.

Elle est titulaire d'un B.C.L./J.D., et d'un LLM de l'Université McGill.

Elle peut être jointe à cette adresse : katherine.lofts@mcgill.ca

⁶³ S. JODOIN, N. ANANTHAMOORTHY et K. LOFTS, « A Disability Rights Approach to Climate Governance », *op. cit.*