



COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS
A – 2026 – 8

L'adaptation au changement climatique : une obligation positive de protection des droits humains.

24 septembre 2026



L'Avis concernant *l'adaptation au changement climatique : une obligation positive de protection des droits humains* a été adopté lors de l'Assemblée plénière du 24 septembre 2026 à l'unanimité.

Résumé

La triple crise planétaire (changement climatique, érosion de la biodiversité et pollution) continue de s'aggraver à un rythme alarmant. Depuis 2021, la CNCDH alerte sur les effets du changement climatique sur l'ensemble des droits humains et appelle à placer leur protection au cœur de l'action climatique.

L'intensification des vagues de chaleur, sécheresses, incendies, inondations et autres événements extrêmes, particulièrement manifeste en France au cours de l'été 2026 comme dans de nombreuses régions du monde, montre que ces risques affectent déjà la vie, la santé, le logement, l'accès à l'eau et aux services essentiels, ainsi que l'habitabilité des territoires, avec des conséquences accrues pour les populations les plus vulnérables.

Alors que le dépassement du seuil de 1,5 °C apparaît désormais inévitable et que la destruction de la biodiversité accentue encore les vulnérabilités, l'adaptation ne peut plus être considérée comme un volet secondaire de l'action climatique. Complémentaire d'une politique ambitieuse d'atténuation, elle constitue une obligation essentielle de protection des droits humains et doit, à ce titre, être pleinement intégrée dans l'ensemble des politiques publiques. L'adaptation au changement climatique constitue, au même titre que l'atténuation, une obligation juridique essentielle de l'action climatique et une obligation positive de protection des droits humains. Atténuation et adaptation sont ainsi distinctes mais indissociables dans la lutte contre le changement climatique : la première agit sur les causes du dérèglement climatique, tandis que la seconde protège contre ses effets déjà engagés. Si le droit positif comporte déjà plusieurs obligations sectorielles d'adaptation, il ne consacre pas explicitement une obligation générale et transversale d'adaptation au changement climatique fondée sur la protection des droits humains ; ce qui justifie sa consécration législative.

La CNCDH recommande aux pouvoirs publics d'adopter une loi-cadre articulant explicitement les liens entre atténuation, adaptation, protection des écosystèmes et justice sociale.

Un faisceau normatif convergent se dessine et tend à consacrer l'adaptation comme une exigence juridique : en droit international, à travers le droit international climatique et le droit international des droits humains, dont l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 23 juillet 2025 sur les obligations des États en matière de changement climatique a mis en exergue la convergence ; en droit européen, à travers la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (dont l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*) et le droit de l'Union européenne ; enfin, dans les droits nationaux, et particulièrement en droit français. Cet ensemble tend à faire de l'adaptation une véritable exigence juridique de prévention et de protection des droits humains face aux effets du changement climatique.

La CNCDH recommande aux pouvoirs publics que cette loi-cadre consacre expressément l'adaptation au changement climatique comme une obligation positive de protection des droits humains.

L'adaptation, indissociable de l'atténuation, doit être guidée par une exigence de justice, qui doit constituer le principe directeur de l'action publique. Elle doit réduire conjointement les risques climatiques et les inégalités, protéger les droits humains et répartir équitablement les efforts, tout en préservant les écosystèmes et l'habitabilité ainsi que les droits des générations futures.

Les politiques d'adaptation doivent accorder une attention particulière aux groupes de personnes particulièrement touchés par la crise climatique : enfants, personnes âgées, femmes enceintes, personnes atteintes de maladies chroniques ou en situation de handicap, personnes en situation de pauvreté, sans domicile ou mal logées, familles monoparentales, travailleuses et travailleurs, personnes migrantes, personnes privées de liberté, peuples autochtones, communautés locales ou encore Gens du voyage.

La CNCDH formule plusieurs recommandations à l'attention des pouvoirs publics afin que soient mises en œuvre des politiques publiques sectorielles permettant de garantir à toutes et tous une protection effective contre les conséquences des aléas climatiques en prenant en compte les vulnérabilités et besoins spécifiques des populations.

Les territoires ultramarins sont particulièrement exposés aux effets du changement climatique, dans un contexte marqué par de fortes inégalités sociales et territoriales. Les peuples autochtones et autres populations dont les modes de vie dépendent directement des écosystèmes et des ressources naturelles sont directement menacés.

Ces territoires doivent recevoir une attention particulière et constituer une priorité dans le cadre des politiques publiques d'adaptions se traduisant par des mesures concrètes et effectives.

La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de faire des outre-mer une priorité de la politique nationale d'adaptation et de garantir pleinement les droits des peuples autochtones dans la conception et la mise en œuvre de ces politiques.

L'effectivité des mesures prises dans le cadre des politiques d'adaptation s'apprécie au regard de leurs effets concrets sur les droits humains et les conditions de vie. Elles doivent être prévues par un calendrier répondant à l'urgence à agir, avec des moyens suffisants. Ces politiques doivent être conformes aux droits humains et traverser les politiques de santé, du travail, de l'éducation, du logement, de l'urbanisme, de l'eau, d'agriculture, des transports, d'assurance et de continuité des services publics tout en s'articulant étroitement avec les politiques de prévention et de réduction des risques de catastrophe et de sécurité civile, sur l'ensemble du cycle du risque. Enfin, l'effectivité repose également sur les droits procéduraux garantis par la Convention d'Aarhus : accès à l'information, participation du public aux décisions et accès effectif à la justice.

Le troisième Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3) de 2025 constitue une étape importante. Toutefois, la mise en œuvre des politiques d'adaptation demeure, comme l'a constaté le Haut Conseil pour le climat, insuffisante. Le financement de l'adaptation demeure encore trop faible, fragmenté et insuffisamment pérenne dans la lutte contre le changement climatique.

En outre, cette exigence d'effectivité suppose également une régulation adéquate des activités économiques qui peuvent, par leurs choix d'activité et de financement, contribuer à renforcer la résilience des territoires ou, au contraire, en accroître les vulnérabilités.

La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de renforcer la portée opérationnelle du troisième Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3), d'adopter une programmation pluriannuelle et une identification claire de l'ensemble des financements consacrés à l'adaptation et de créer un fonds national pérenne d'adaptation au changement climatique.

Les capacités d'adaptation ne sont pas illimitées et toute mesure qualifiée comme telle n'est pas nécessairement protectrice. À mesure que le réchauffement augmente, les aléas s'intensifient et les mesures d'adaptation peuvent perdre en efficacité ou devenir impossibles.

L'adaptation doit demeurer cohérente avec l'atténuation et prévenir les maladaptations. La loi du 18 août 2026 d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles, adoptée notamment au nom de l'adaptation au changement climatique, fournit un exemple de maladaptation.

Elle facilite certains projets de stockage et de prélèvement d'eau et ouvre des dérogations à l'interdiction de certains produits phytopharmaceutiques. De telles mesures sont donc susceptibles de porter atteinte à plusieurs droits, d'accroître certaines vulnérabilités et de compromettre les objectifs d'agroécologie.

La CNCDH recommande aux pouvoirs publics qu'aucune mesure ne puisse être qualifiée d'adaptation sans avoir été appréciée au regard de ses effets, y compris à long terme. Elle recommande en particulier l'abrogation des dispositions de la loi du 18 août 2026 d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles.

Au niveau international, la diplomatie climatique et environnementale de la France doit défendre une approche de l'adaptation, des pertes et préjudices, et de leur financement fondée sur les droits humains. Elle doit soutenir la participation effective des personnes affectées et s'inscrire de manière générale dans les objectifs et principes de la CCNUCC et de l'Accord de Paris conformément au principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives.

Les populations et les Etats qui ont historiquement le moins émis de gaz à effet de serre sont souvent ceux qui en subissent les atteintes les plus graves et disposent des ressources les plus faibles pour lutter contre la crise climatique. Cette situation appelle à tenir compte des responsabilités historiques, des capacités économiques et des vulnérabilités respectives qui doivent guider l'action extérieure de la France, dans le cadre des enceintes multilatérales et notamment au sein de l'Union européenne, des Nations Unies, des banques de développement et des fonds climatiques.

La CNCDH recommande à la France d'annoncer, avant l'ouverture de la COP31, une trajectoire ambitieuse, prévisible et transparente de financement climatique international pour la période 2026-2030, cohérente avec sa responsabilité historique, son poids économique et sa capacité contributive.

Le changement climatique entraîne déjà des déplacements de population, à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières nationales. En l'absence de statut international spécifique, le principe de non-refoulement peut néanmoins faire obstacle à l'éloignement lorsque les effets du changement climatique exposent une personne à un risque réel d'atteinte irréparable à ses droits. L'adaptation doit dès lors permettre aux populations de demeurer dans leur lieu de vie lorsque cela est possible et, lorsque le départ devient inévitable, garantir des mobilités dignes, sûres et respectueuses des droits. La France doit soutenir le développement de voies de migration régulières et de solutions de relocalisation planifiée, conformément au Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, ainsi que l'adoption d'un instrument juridiquement contraignant ambitieux sur la protection des personnes en cas de catastrophe. Elle doit en outre veiller à ce que les financements consacrés aux pertes et préjudices bénéficient effectivement aux personnes déplacées et aux opérations de relocalisation.

La CNCDH recommande à la France de reconnaître et de protéger les personnes contraintes de quitter leur pays en raison des effets du changement climatique et de porter, dans les enceintes internationales et européennes, une approche des mobilités climatiques fondée sur les droits humains.

Table des matières

Résumé	2
Table des matières	6
Introduction.....	7
Partie 1 : L'adaptation est une obligation positive de protection des droits humains	10
Partie 2 : une obligation reconnue en droit	12
Partie 3 : l'adaptation juste couplée à l'atténuation doit être le principe directeur de l'action publique	18
Partie 4 : Les outre-mer doivent constituer une priorité de la politique d'adaptation	24
Partie 5. L'effectivité de l'adaptation se mesure aux résultats obtenus.....	26
Partie 6. L'adaptation doit demeurer cohérente avec l'atténuation et prévenir les maladaptations..	33
Partie 7. La politique étrangère de la France doit renforcer les capacités d'adaptation.....	35
Recommandations.....	40

Introduction

1. Dans son avis « Urgence climatique et droits de l'Homme » du 27 mai 2021¹, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) constatait que le changement climatique constitue une menace globale affectant l'ensemble des droits humains et mettant en péril l'existence même de l'humanité. Elle appelait à inscrire les droits humains au cœur de l'action climatique. Elle soulignait déjà la dimension mondiale du phénomène qui « implique la nécessité d'une réaction coordonnée de l'ensemble des États pour réduire les émissions de GES et s'adapter à leurs effets négatifs » en particulier pour les populations et les territoires ultramarins les plus exposés. Cette position a également été exprimée dans une déclaration adoptée en 2021 à travers laquelle la CNCDH a réitéré ses préoccupations quant aux effets destructeurs du changement climatique, notamment sur les États les plus vulnérables².
2. Les canicules récentes et les mégafeux d'une ampleur sans précédent rappellent que les dérèglements climatiques ne peuvent plus être envisagés comme des risques lointains. Records de température battus chaque année, vagues de chaleur, sécheresses, mégafeux, inondations, cyclones, submersions marines, recul du trait de côte et tensions sur la ressource en eau affectent déjà la vie quotidienne en France et partout ailleurs dans le monde. Ils compromettent l'ensemble des droits humains dont le droit à la vie, à la santé, à l'eau et à l'assainissement, à l'alimentation, au logement, au travail, à l'éducation, à la protection sociale et à un environnement propre, sain et durable. Ils fragilisent aussi la continuité des services publics, les liens sociaux et l'habitabilité des territoires et ont des impacts différenciés sur les populations vulnérables.
3. Après un premier épisode précoce du 24 au 30 mai, à l'origine d'au moins 300 décès en excès, la France a subi au moins quatre vagues de chaleur majeures entre mai et août 2026, auxquelles se sont ajoutées de nouvelles chaleurs exceptionnelles début septembre. L'été est devenu, avec une moyenne de 24 °C, le plus chaud jamais enregistré depuis 1900. Les chaleurs extrêmes ne se concentrent plus sur juillet et août³, mais s'étendent désormais du printemps au début de l'automne.
4. Pour les trois principaux épisodes de canicule survenus entre le 17 juin et le 20 août 2026, Santé publique France estime provisoirement à au moins 7 824 le nombre de décès toutes causes en excès⁴. Dans l'attente d'une attribution plus fine du nombre de décès liés à la

¹ CNCDH, Avis « Urgence climatique et droits de l'Homme » (A - 2021 - 6), Assemblée plénière du 27 mai 2021, JORF n° 0130 du 6 juin 2021, texte n° 46, notamment recommandation n° 15.

² CNCDH, Déclaration « Climat, Environnement et droits de l'Homme » (D-2021-8), Assemblée plénière du 25 novembre 2021, JORF n°0283 du 5 décembre 2021, texte n° 118.

³ Météo-France, « Canicule de juin 2026 : un épisode historique », 3 juillet 2026 ; « Retour sur la 2e vague de chaleur de l'été du 4 au 19 juillet 2026 », 24 juillet 2026 ; « Bilan climatique : juillet 2026 est le mois le plus chaud et un des plus secs jamais enregistré en France », 4 août 2026 ; « Changement climatique : quel impact sur les vagues de chaleur ? », 24 août 2026.

⁴ Voir la récente *Synthèse nationale relative à l'excès de mortalité toutes causes observées durant l'épisode de canicule* du 27 juillet au 20 août 2026. Édition hexagonale. Bulletin. Saint-Maurice : Santé

chaleur, ces estimations mettent déjà en évidence l'ampleur de l'impact sanitaire d'épisodes survenus alors que les activités scolaires et professionnelles demeuraient importantes. La chaleur atteint toute la population, mais chacun ne dispose pas des mêmes moyens de protection.

5. Les incendies d'une ampleur exceptionnelle qui ont frappé la France durant l'été 2026 fournissent une autre illustration : à la fin du mois de juillet, près de 120 000 hectares avaient été parcourus par les flammes depuis le début de l'année, un niveau sans précédent. Les seuls incendies de Saumos, en Gironde, et de Biscarrosse, dans les Landes, ont parcouru environ 45 600 hectares⁵ et détruit environ 240 habitations. Ils ont entraîné l'évacuation d'environ 250 000 personnes⁶, ce qui a été présenté comme étant très probablement la plus importante opération d'évacuation de civils jamais menée en France hors contexte de conflit. Ces évacuations ont concerné des publics dont la mise à l'abri suppose des dispositifs spécifiques, notamment les résidents d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et des enfants accueillis en colonie de vacances. En détruisant des écosystèmes et des logements, en déplaçant massivement des populations et en perturbant les transports, le travail et les services essentiels, ces incendies - eux-mêmes favorisés par la destruction des écosystèmes - illustrent combien l'adaptation est devenue une condition immédiate de la protection de la vie, de la santé et de la dignité, ainsi que de la continuité de l'accès aux droits et aux services essentiels.
6. Dans son rapport⁷ publié le 2 septembre 2026, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) estime que le dépassement du seuil de 1,5 °C apparaît désormais inévitable et que, même dans le scénario le plus favorable, le réchauffement atteindrait un pic d'environ 1,8 °C. Chaque fraction de degré et chaque année supplémentaire au-dessus de ce seuil aggravent les risques de dommages irréversibles, de cumul des points de bascule et d'atteinte des limites de l'adaptation. Ce constat impose de renforcer conjointement et sans délai l'atténuation et l'adaptation, qui nécessitent de profondes transformations.
7. Cette urgence climatique ne peut être dissociée de l'érosion de la biodiversité⁸, qui accentue elle-même les vulnérabilités face au changement climatique⁹. Selon la Liste rouge de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), plus de 49 500 espèces sont aujourd'hui menacées d'extinction, soit 28 % de l'ensemble des espèces évaluées¹⁰. Malgré les politiques engagées, les pressions sur la biodiversité persistent et s'intensifient.

publique France, 8 p., 2026. L'addition de ces estimations provisoires, établies selon des périmètres légèrement différents, fait apparaître environ 8 100 décès toutes causes en excès.

⁵ 42 000 pour le seul incendie de Saumos et environ 3 600 pour celui de Biscarrosse.

⁶ Près de 220 000 dans vingt-trois communes de Gironde et plus de 30 000 dans les Landes.

⁷ PNUE, *Limiting Overshoot: Navigating Exceedance of 1.5°C and Pathways Towards Return*, 2 sept. 2026.

⁸ IPBES, *Thematic Assessment Report on the Interlinkages among Biodiversity, Water, Food and Health (Nexus Assessment)*, 2024.

⁹ L'une des causes de l'érosion de la biodiversité est le changement climatique.

¹⁰ V. [IUCN Red List of Threatened Species](#).

Cette dégradation affecte l'ensemble du vivant et fragilise les écosystèmes et les fonctions qu'ils assurent, réduisant ainsi leur capacité à contribuer à l'adaptation au changement climatique et accentuant en retour la vulnérabilité des populations et des territoires y compris en France¹¹.

8. C'est dans ce contexte que la CNCDH a décidé de se saisir de la question afin de rappeler que l'adaptation ne peut plus être envisagée comme un enjeu secondaire de la lutte contre le changement climatique par les pouvoirs publics. Au regard de l'intensification des effets du changement climatique, de leurs conséquences sur l'exercice des droits fondamentaux et du faisceau normatif convergent qui impose d'anticiper les risques prévisibles, l'adaptation constitue, au même titre que l'atténuation, une obligation essentielle de protection. Elle doit, à ce titre, être pleinement intégrée au cœur des politiques publiques, en complément d'une politique d'atténuation conforme aux engagements climatiques de la France.

¹¹ Observatoire national de la biodiversité (ONB), *La biodiversité française en déclin. 10 ans de l'Observatoire national de la biodiversité*, OFB, 2025.

Partie 1 : L'adaptation est une obligation positive de protection des droits humains

9. A Dans son avis de 2021, la CNCDH considérait que « pour les deux décennies à venir, la quantité de CO₂ déjà présente dans l'atmosphère détermine largement cette évolution, et la réponse principale à cette situation relève de mesures d'adaptation ». Celle-ci ne constitue ni un choix d'opportunité, ni une politique discrétionnaire et accessoire de gestion des risques, ni une simple addition de réponses techniques. Lorsqu'un danger grave est connu et prévisible, l'État doit prendre, en temps utile, les mesures raisonnables et appropriées permettant de prévenir les atteintes évitables, de réduire les vulnérabilités et de protéger effectivement les personnes. Cette exigence découle notamment des obligations positives résultant des articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, tels qu'interprétés par sa jurisprudence¹², relative aux risques industriels et naturels connus, par sa jurisprudence climatique, ainsi que des obligations conventionnelles de planification de l'adaptation examinées ci-après. Elle prend la forme d'une obligation de diligence renforcée quant aux moyens, dont le niveau d'exigence croît avec la gravité et la prévisibilité du risque, assortie d'un noyau d'obligations de résultat : l'information et l'alerte, la continuité de l'accès à l'eau et aux soins, et des personnes placées sous la protection de l'État. Si le droit positif comporte déjà plusieurs obligations sectorielles d'adaptation, il ne consacre pas explicitement une obligation générale et transversale d'adaptation au changement climatique fondée sur la protection des droits humains. Le régime juridique demeure ainsi fragmenté et d'intensité variable, ce qui plaide en faveur de sa consécration législative.
10. L'atténuation et l'adaptation sont distinctes et indissociables : la première réduit les causes du dérèglement, la seconde protège les personnes, les territoires et les écosystèmes contre ses effets déjà engagés. Aucune ne peut se substituer à l'autre. Une politique ambitieuse d'atténuation ne dispense pas d'adapter les logements, les lieux de travail, les établissements scolaires, sanitaires et médico-sociaux, notamment les EHPAD, les lieux de privation de liberté ou les réseaux essentiels. Réciproquement, aucune mesure d'adaptation ne saurait compenser une trajectoire d'émissions insuffisante : l'insuffisance de l'atténuation restreint à terme l'éventail même des options d'adaptation, jusqu'à en rendre certaines impossibles. Encore parfois perçue comme un aveu d'impuissance, l'adaptation doit dès lors relever d'un niveau d'exigence comparable à celui de l'atténuation.
11. Cette obligation pèse au premier chef sur l'État, qui définit le cadre normatif, organise la connaissance du risque, arrête les moyens financiers et garantit les mécanismes de solidarité. Elle engage également les collectivités territoriales, compétentes par exemple en matière d'urbanisme et d'aménagement, de logement, d'écoles, de mobilité, d'eau, de voirie, d'action sociale ou encore de sécurité civile. La répartition des compétences ne saurait toutefois conduire à de nouveaux transferts de charge non compensés ni à des inégalités de protection entre territoires : il appartient à l'État de garantir les conditions d'un

¹² Cour EDH, Gde Ch., *Öneryıldız c. Turquie*, n° 48939/99, 30 novembre 2004, §§ 89-90 ; Cour EDH, *Budayeva et autres c. Russie*, nos 15339/02 et autres, 20 mars 2008, §§ 128-137 ; Cour EDH, Gde Ch., *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, 9 avril 2024, §§ 538-552.

niveau de protection équivalent sur l'ensemble du territoire de la République et d'accompagner, techniquement et financièrement, les collectivités, en particulier les moins dotées, dans un contexte où l'autonomie financière territoriale est réduite.

Recommandation n°1 : Prolongeant son avis sur l'urgence climatique, la CNCDH recommande aux pouvoirs publics d'adopter une loi-cadre articulant explicitement les liens entre atténuation, adaptation, protection des écosystèmes, justice sociale et garantie des droits humains. Cette loi devrait fixer des objectifs d'adaptation contraignants, hiérarchisés et assortis d'échéances, répartir les responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales et organiser l'accompagnement de ces dernières, coordonner les politiques sectorielles et garantir des financements pluriannuels accessibles directement par les collectivités et les populations affectés par les changements climatiques. Elle devrait confier le suivi et l'évaluation de sa mise en œuvre à une instance indépendante, dont les missions du Haut Conseil pour le climat pourraient constituer le socle, renforcé à cette fin dans ses moyens, sa saisine et son mandat en matière d'adaptation ; les travaux de cette instance seraient transmis au Parlement et rendus publics.

Partie 2 : une obligation reconnue en droit

12. La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) impose aux Parties d'établir, de mettre en œuvre et d'actualiser régulièrement des programmes comportant des mesures destinées à faciliter une adaptation appropriée aux changements climatiques. Elle leur impose également de coopérer à la préparation de l'adaptation et d'intégrer les considérations climatiques dans les politiques sociales, économiques et environnementales¹³. L'article 7 de l'Accord de Paris¹⁴ érige l'adaptation en « défi mondial qui se pose à tous » et en « élément clef de la riposte mondiale à long terme face aux changements climatiques ». Il établit un objectif mondial fondé sur le renforcement des capacités d'adaptation, l'accroissement de la résilience et la réduction de la vulnérabilité. Il prévoit une démarche participative, transparente, attentive aux groupes, communautés et écosystèmes vulnérables, fondée sur les meilleures données scientifiques disponibles ainsi que sur les connaissances traditionnelles, autochtones et locales. L'atteinte de tels objectifs peut désormais être mesurée grâce aux 59 indicateurs¹⁵ adoptés à Belém, lors de la COP30. Ces indicateurs visent à mesurer les impacts des mesures d'adaptation sur différents secteurs, y compris sur la réduction de la pauvreté et des inégalités. L'obligation d'adaptation trouve des appuis dans plusieurs branches du droit international. La Convention sur la diversité biologique, complétée par le Cadre mondial de Kunming-Montréal¹⁶, fournit un cadre en faveur de la préservation et de la restauration de la résilience des écosystèmes, tandis que les travaux de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) précisent les exigences scientifiques d'une adaptation fondée sur les écosystèmes et soulignent la nécessité de prévenir les risques de maladaptation.
13. Dans son avis consultatif du 23 juillet 2025 sur les obligations des États en matière de changement climatique, la Cour internationale de Justice a confirmé le caractère juridiquement contraignant de plusieurs obligations conventionnelles relatives à l'adaptation. Elle relève notamment les obligations prévues par la CCNUCC de préparer et mettre en œuvre des mesures d'adaptation et d'assister les pays dits en développement particulièrement vulnérables, ainsi que l'obligation découlant de l'article 7, paragraphe 9, de l'Accord de Paris d'engager des processus de planification et de mise en œuvre de

¹³ CCNUCC, New York, 9 mai 1992, art. 3, § 3 ; art. 4, § 1, b), e) et f).

¹⁴ Accord de Paris, 12 décembre 2015, art. 7, §§ 1, 2, 5 et 9 ; v. également art. 2, § 1, b)

¹⁵ Ils sont destinés à mesurer les progrès accomplis vers les objectifs thématiques et transversaux du Cadre des Émirats arabes unis pour la résilience climatique mondiale. Ces indicateurs, quantitatifs et qualitatifs, sont volontaires, non prescriptifs et adaptés aux contextes nationaux. Les informations recueillies sur leur fondement ont notamment vocation à alimenter le bilan mondial prévu par l'Accord de Paris ; v. la décision 12/CMA.7 du 10 novembre 2025.

¹⁶ Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal, adopté par la décision 15/4 de la COP à la Convention sur la diversité biologique, 19 décembre 2022, cible 8 : réduire au minimum les effets du changement climatique et de l'acidification des océans sur la biodiversité et renforcer sa résilience par des mesures d'atténuation, d'adaptation et de réduction des risques de catastrophe, notamment au moyen de solutions fondées sur la nature ou d'approches écosystémiques. Cette cible, dépourvue en elle-même de portée juridiquement contraignante, contribue néanmoins à préciser la dimension écosystémique des politiques d'adaptation.

l'adaptation, comprenant l'élaboration et le renforcement de politiques, plans et stratégies nationaux. La Cour souligne que les mesures que les États doivent adopter pour protéger le système climatique et les autres composantes de l'environnement doivent comprendre tant des mesures d'atténuation que des mesures d'adaptation¹⁷, mais aussi « la réglementation des activités des acteurs privés »¹⁸. Elle précise ainsi que les normes et mesures appropriées en matière d'atténuation et d'adaptation « doivent régir le comportement d'opérateurs publics et privés agissant dans les limites de la juridiction ou sous le contrôle des États »¹⁹.

14. Le droit international des droits de l'homme en fixe la finalité. Les traités des Nations unies garantissent notamment les droits à la vie, à la santé, à l'eau et à l'assainissement, à l'alimentation, au logement, au travail, à l'éducation, à la protection sociale et à un niveau de vie suffisant. Tels qu'interprétés par leurs organes de contrôle, ils imposent également aux États de prendre des mesures positives face à des atteintes environnementales et climatiques prévisibles. Cette exigence a reçu une traduction dans la pratique des organes conventionnels des Nations Unies. Le Comité des droits de l'homme a ainsi constaté dans l'affaire *Daniel Billy et consorts c. Australie*²⁰ qu'en ne prenant pas en temps voulu des mesures d'adaptation adéquates face aux effets prévisibles du changement climatique dans les îles du détroit de Torres, l'Australie avait manqué à son obligation positive de protéger le domicile, la vie privée et familiale des requérants, en violation de l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il a également constaté une violation de l'article 27, faute de mesures d'adaptation suffisamment rapides pour préserver leur mode de vie traditionnel, leur culture et l'usage des ressources terrestres et marines dont ils dépendent. Plusieurs autres organes conventionnels des Nations unies ont précisé la dimension climatique des obligations positives pesant sur les États. Dans leur déclaration commune de 2019, cinq comités leur demandent d'adopter des politiques d'atténuation et d'adaptation compatibles avec leurs engagements en matière de droits humains²¹. Le Comité des droits de l'enfant²² appelle plus précisément à une augmentation urgente des mesures d'adaptation sensibles aux droits de l'enfant, au genre et au handicap, dotées de ressources suffisantes et fondées sur les meilleures données scientifiques disponibles. Enfin, dans sa recommandation générale n° 37, le Comité pour l'élimination de la

¹⁷ CIJ, Obligations des États en matière de changement climatique, avis consultatif du 23 juillet 2025, §§ 209-212 et 255-259, spéc. §§ 210-211, 256 et 259.

¹⁸ § 403.

¹⁹ § 282.

²⁰ Comité des droits de l'homme, *Daniel Billy et consorts c. Australie*, communication n° 3624/2019, CCPR/C/135/D/3624/2019, constatations du 21 juillet 2022, §§ 8.9-8.12 et 8.14, spéc. §§ 8.12 et 8.14.

²¹ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, Comité des droits de l'enfant et Comité des droits des personnes handicapées, *Déclaration sur les droits de l'homme et les changements climatiques*, 16 septembre 2019, HRI/2019/1.

²² Comité des droits de l'enfant, *Observation générale no 26 (2023) sur les droits de l'enfant et l'environnement, mettant l'accent en particulier sur les changements climatiques*, 22 août 2023, CRC/C/GC/26.

discrimination à l'égard des femmes²³ interprète la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes comme exigeant l'intégration de l'égalité de genre et de la participation des femmes dans les politiques d'adaptation et de réduction des risques de catastrophe. Si ces textes ne consacrent pas une obligation autonome et uniforme d'adaptation, ils en précisent progressivement le contenu au titre des obligations conventionnelles de protection des droits humains. La reconnaissance, par le Conseil des droits de l'homme puis par l'Assemblée générale des Nations unies, dans leurs résolutions 48/13²⁴ et 76/300²⁵, du droit à un environnement propre, sain et durable confirme l'importance d'un environnement sain pour l'exercice de l'ensemble des droits humains. Les travaux des mécanismes des Nations unies précisent que ce droit comprend notamment un climat sûr ainsi que des écosystèmes et une biodiversité en bonne santé²⁶.

15. Dans l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*²⁷ du 9 avril 2024, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu, sur le fondement de l'article 8, un droit à une protection effective contre les effets graves du changement climatique sur la vie, la santé, le bien-être et la qualité de vie. Elle a précisé que l'atténuation doit être complétée par des mesures d'adaptation aux conséquences les plus sévères ou immédiates, fondées sur les meilleures données et accompagnées de garanties d'information et de participation. Dans le prolongement de la jurisprudence environnementale de la Cour, les articles 2 et 8 peuvent ainsi fonder des obligations positives de prévention et de protection comme l'ont établi les arrêts *Öneryıldız c. Turquie* et *Budayeva et autres c. Russie* s'agissant de risques industriels et naturels connus et prévisibles ; l'article 14 impose en outre que la jouissance de ces droits soit garantie sans discrimination. La Charte sociale européenne²⁸ révisée complète cette protection par les droits à la santé, à la sécurité sociale et à l'assistance, ainsi que par la protection des personnes en situation de handicap, des enfants, des personnes âgées, des personnes confrontées à la pauvreté ou à l'exclusion sociale et le droit au logement.

²³ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Recommandation générale no 37 (2018) relative aux aspects liés au genre de la réduction des risques de catastrophe dans le contexte des changements climatiques*, 7 février 2018, CEDAW/C/GC/37.

²⁴ Résolution 48/13 adoptée par le Conseil des droits de l'homme le 8 octobre 2021, A/HRC/RES/48/13, Droit à un environnement propre, sain, et durable.

²⁵ Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 juillet 2022, A/RES/76/300, Droit à un environnement propre, sain, et durable

²⁶ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 2, § 1, 6 et 26 ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 2, § 2, 6, 7, 9, 11 et 12 ; Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 36, CCPR/C/GC/36, 30 octobre 2018 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 15, E/C.12/2002/11, 20 janvier 2003 ; 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, A/74/161, 15 juillet 2019 ; *Les droits humains dépendent d'une biosphère saine*, A/75/161, 15 juillet 2020 ; Conseil des droits de l'homme, résolution 59/25, *Droits de l'homme et changements climatiques*, A/HRC/RES/59/25, 8 juillet 2025.

²⁷ Cour EDH, Gde Ch., *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, n° 53600/20, 9 avril 2024, notamment §§ 519, 545 et 552 à 554.

²⁸ Charte sociale européenne révisée, art. E, 11 à 13, 15 à 17, 23, 30 et 31.

16. Le jugement rendu le 28 janvier 2026 par le tribunal de district de La Haye dans l'affaire *Bonaire*²⁹ constitue un apport majeur de jurisprudence comparée en matière d'adaptation. Sur le fondement de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, le tribunal a jugé que l'État néerlandais avait manqué à son obligation positive de protéger, en temps utile, les habitants de Bonaire contre les effets prévisibles du changement climatique. Malgré la vulnérabilité particulière de l'île située dans les Caraïbes, connue depuis plusieurs décennies, les mesures engagées demeuraient tardives et insuffisamment structurées : absence d'une politique intégrée, incertitudes quant au calendrier de mise en œuvre, recherches encore lacunaires, financements insuffisamment garantis et participation limitée de la population. Le tribunal a également constaté que Bonaire avait bénéficié d'une politique d'adaptation plus tardive et moins systématique que les Pays-Bas européens, sans justification objective et raisonnable, alors même que l'île était plus fortement exposée et disposait de capacités institutionnelles plus limitées. Il en a déduit une violation de l'article 14 combiné avec l'article 8, ainsi que de l'article 1^{er} du Protocole n° 12³⁰. Si ce dernier fondement n'est pas opposable à la France, qui n'a pas ratifié le protocole, le raisonnement fondé sur l'article 8 et sur l'article 14 combiné avec celui-ci demeure transposable. Le tribunal a ordonné à l'État non seulement d'élaborer, mais aussi de faire en sorte qu'un plan d'adaptation cohérent soit effectivement mis en œuvre pour Bonaire au plus tard en 2030. Le contrôle porte donc sur une adaptation anticipée, planifiée et effective, sans que le juge ne se substitue à l'État dans le choix des mesures techniques. Ce jugement de première instance, provisoirement exécutoire, a toutefois été frappé d'appel par l'État néerlandais.
17. Le droit de l'Union européenne (UE) organise la gouvernance de l'adaptation : l'article 5 du règlement établissant la loi européenne sur le climat³¹ impose des progrès constants dans le renforcement des capacités d'adaptation, de la résilience et de la réduction de la vulnérabilité, exige la cohérence des politiques et une attention particulière aux populations et secteurs les plus vulnérables et les plus touchés. Les États membres doivent adopter et mettre en œuvre des stratégies et plans nationaux fondés sur des analyses robustes des risques et vulnérabilités, des évaluations des progrès et des indicateurs, et actualiser régulièrement leurs stratégies.
18. En droit français, plusieurs exigences constitutionnelles convergent également en faveur d'une action anticipatrice face aux effets du changement climatique. La Charte de l'environnement³², les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de protection de la santé, les exigences du Préambule de 1946 relatives à la santé, à la sécurité matérielle et à la solidarité devant les calamités, ainsi que l'objectif de valeur

²⁹ Tribunal de district de La Haye, 28 janvier 2026, *Stichting Greenpeace Nederland c. État des Pays-Bas*, ECLI:NL:RBDHA:2026:1344 ; appel annoncé par le gouvernement néerlandais le 10 avril 2026.

³⁰ Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, STE n° 177, Rome, 4 novembre 2000.

³¹ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique, art. 5, notamment §§ 1, 3 et 4, dans sa version consolidée au 7 avril 2026 ; règlement (UE) 2018/1999 du 11 décembre 2018, art. 19.

³² Charte de l'environnement, art. 1^{er}, 3, 6 et 7 ; Préambule de la Constitution de 1946, al. 10 à 12 ; Cons. const., déc. n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020 ; déc. n° 2022-843 DC du 12 août 2022 ; déc. n° 2023-1066 QPC du 27 octobre 2023, déc. n° 2013-344 QPC du 27 septembre 2013 ; déc. n° 94-359 DC du 19 janvier 1995.

constitutionnelle permettant à toute personne de disposer d'un logement décent, constituent autant de fondements susceptibles d'orienter les politiques d'adaptation. Sans décharger les pouvoirs publics de leur responsabilité première, l'adaptation mobilise également l'ensemble de la société civile (les citoyennes et citoyens, les associations, les défenseurs des droits humains et de l'environnement », les syndicats et les acteurs économiques) conformément à l'article 2 de la Charte de l'environnement, selon lequel « toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ».

19. Le droit législatif et réglementaire comporte déjà plusieurs déclinaisons sectorielles d'une exigence d'adaptation. La gestion équilibrée et durable de l'eau doit ainsi prendre en compte « les adaptations nécessaires au changement climatique » ; l'État veille à l'adaptation des forêts au changement climatique ; les plans climat-air-énergie territoriaux doivent définir des objectifs et des actions d'adaptation fondés sur une analyse de la vulnérabilité des territoires ; le droit du littoral impose l'évolution des documents d'urbanisme dans les communes particulièrement exposées au recul du trait de côte. D'autres dispositions imposent la prise en compte de la vulnérabilité au changement climatique dans l'évaluation des projets et la prévention des inondations, ou organisent des obligations spécifiques de prévention et de protection face à certains risques climatiques, notamment la chaleur intense, pour les travailleuses et travailleurs et les personnes âgées. Ces obligations demeurent toutefois sectorielles, dispersées et d'intensité variable, sans constituer à ce jour un régime général et cohérent de l'adaptation fondé sur la protection des droits humains.
20. Le Conseil d'État a en outre reconnu que le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé constitue une liberté fondamentale susceptible d'être protégée par le juge administratif³³. Enfin, la prise en compte constitutionnelle des intérêts des générations futures renforce l'exigence d'anticipation sur le temps long³⁴. Sans qu'il soit consacré, à ce jour, un droit autonome à l'adaptation, la CNCDH estime que ce socle constitutionnel appelle les pouvoirs publics à prévenir et limiter les conséquences de risques environnementaux graves, durables et prévisibles.

Recommandation n 2 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics que cette loi-cadre consacre expressément l'adaptation au changement climatique comme une obligation positive de protection des droits humains. Celle-ci devrait être définie comme une obligation de diligence renforcée quant aux moyens, dont l'intensité croît avec la gravité et la prévisibilité du risque, comportant un noyau d'exigences dont l'État répond directement : l'information et l'alerte des personnes exposées, la continuité de l'accès à l'eau, aux soins et à l'énergie, et la protection des personnes placées sous sa garde. Sa mise en œuvre devrait bénéficier en priorité aux personnes les plus vulnérables et aux territoires les plus exposés et disposant des plus faibles capacités d'adaptation.

33 CE, 20 septembre 2022, n° 451129, publié au Recueil.

34 Décision n° 2023-1066 QPC du 27 octobre 2023 *Association Meuse nature environnement et autres [Stockage en couche géologique profonde des déchets radioactifs]*

Recommandation n° 3 : La CNCDH recommande à la France de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme. L'affaire Bonaire illustre qu'une inégalité de protection entre territoires face aux risques climatiques est susceptible de constituer une discrimination.

Recommandation n°4 : La CNCDH recommande à la France de tirer toutes les conséquences de l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 23 juillet 2025, en assurant, sur le plan interne, l'effectivité de ses obligations de planification et de mise en œuvre de l'adaptation et, sur le plan international, en contribuant de manière juste, prévisible et suffisante au financement de l'adaptation des pays dits en développement particulièrement vulnérables, voir en ce sens la recommandation 27.

Partie 3 : l'adaptation juste couplée à l'atténuation doit être le principe directeur de l'action publique

21. La CNCDH entend par adaptation juste une action qui réduit à la fois les risques climatiques et les inégalités³⁵, protège les droits, répartit équitablement les efforts, associe les personnes concernées et ne transfère pas les risques et dommages vers d'autres populations, territoires, écosystèmes ou générations, ni n'augmente les vulnérabilités socio-économiques existantes. L'efficacité technique ou la seule protection des infrastructures ne suffisent pas. Une mesure qui aggrave la pauvreté, l'exclusion ou les discriminations, déplace les vulnérabilités, accroît la dépendance énergétique ou dégrade les écosystèmes ne saurait être regardée comme une adaptation juste et peut, en outre, porter atteinte à l'exercice des droits humains.
22. La vulnérabilité n'est pas une propriété naturelle ou immuable. Elle résulte de l'interaction entre l'exposition à un aléa et les conditions sociales, économiques, sanitaires, environnementales et institutionnelles qui déterminent la capacité de s'en protéger³⁶. Revenus, état de santé, qualité du logement, mobilité, accès à l'information, aux soins, aux services publics, à l'assurance et aux aides expliquent, entre autres facteurs, que, face au même événement, chacun ne subisse ni les mêmes dommages ni les mêmes possibilités de reconstruction.
23. L'universalité des droits ne commande pas l'uniformité des mesures. L'égalité réelle impose, au contraire, une protection différenciée et renforcée des groupes et des personnes en situation de vulnérabilité, en fonction notamment de leur âge, de leur état de santé, de leur handicap³⁷, de leur situation sociale, de leurs conditions de logement ou de travail et de leur exposition aux risques climatiques. Une attention particulière doit ainsi être accordée notamment aux enfants, aux personnes âgées, aux femmes enceintes, aux personnes atteintes de maladies chroniques ou en situation de handicap, aux personnes en situation de pauvreté, sans domicile ou mal logées, aux familles monoparentales, aux travailleuses et travailleurs fortement exposés, aux personnes migrantes, aux personnes privées de liberté, ainsi qu'aux peuples autochtones et aux communautés locales. Les enfants, à titre d'exemple, doivent être protégés dans leurs lieux de vie et d'apprentissage et associés, selon leur âge, aux décisions qui engagent leur avenir. Il en va de même pour les personnes en situation de handicap, pour lesquelles l'accessibilité doit couvrir toute la chaîne de protection : information multiformat, alertes, transports, évacuations, hébergements d'urgence, soins, distribution de biens essentiels, aides humaines et techniques, relogement et reconstruction. Les inégalités de genre peuvent également accroître l'exposition ou réduire les capacités d'adaptation, notamment en raison des inégalités de revenus, de logement, d'emploi, de mobilité et de répartition du travail de soin.

³⁵ GIEC, *Changement climatique 2022 : impacts, adaptation et vulnérabilité*.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Convention relative aux droits des personnes handicapées, 13 décembre 2006, art. 4, § 3, 9, 11, 21, 25 et 28.

Les politiques d'adaptation doivent identifier ces effets différenciés sans présumer une vulnérabilité uniforme des femmes.

24. Parmi ces publics, la situation des personnes les plus modestes appelle une attention particulière³⁸. Elles sont souvent davantage exposées aux effets du changement climatique et disposent de moindres ressources pour s'en protéger, adapter leur logement, connaître les dispositifs disponibles,³⁹ se déplacer ou faire face aux conséquences d'un sinistre. La situation des Gens du voyage appelle également une vigilance particulière : la relégation fréquente des aires d'accueil à proximité de zones industrielles, d'infrastructures ou d'autres sources de nuisances les expose à un cumul d'inégalités sociales et environnementales que les politiques d'adaptation doivent pleinement prendre en compte⁴⁰. L'adaptation doit garantir l'accès à l'eau, à l'alimentation, aux soins, à l'énergie, au logement et à la protection sociale, sans faire peser sur les plus modestes le coût principal de leur protection.
25. Les travailleuses et travailleurs sont particulièrement exposés aux effets du changement climatique. Dans un rapport⁴¹ publié en 2024, l'Organisation internationale du travail (OIT) identifie six catégories de risques professionnels aggravés par celui-ci : la chaleur excessive, les rayonnements ultraviolets, les événements météorologiques extrêmes, la pollution de l'air, les maladies à transmission vectorielle et l'exposition aux produits agrochimiques. Le renforcement du Code du travail en 2025⁴² et la ratification par la France de la convention n° 155 de l'OIT⁴³, qui entrera en vigueur à son égard en février 2027, constituent des avancées. La protection demeure toutefois incomplète si les mesures d'adaptation des postes, de l'organisation et des horaires de travail, les périodes de repos et l'accès à l'eau potable fraîche ne s'accompagnent pas d'un contrôle effectif et de garanties de revenu lorsque l'exposition à la chaleur ou à d'autres aléas climatiques impose de réduire ou d'interrompre l'activité, en particulier pour les travailleuses et travailleurs précaires, saisonniers ou indépendants. Le stress thermique accroît en effet les risques de fatigue, de déshydratation, de malaise et d'accident, particulièrement pour les personnes

³⁸ Inspection générale des affaires sociales, Florence Allot et Eve Erpelding-Parier, *Les enjeux sociaux du changement climatique : un éclairage international pour une feuille de route nationale*, rapport n° 2024-035R, octobre 2024.

³⁹ Secours Catholique-Caritas France, *La crise climatique vue par les personnes qui la vivent. Témoignages et recommandations pour une adaptation juste*, rapport, février 2026, disponible en ligne : <https://www.secours-catholique.org/m-informer/publications/la-crise-climatique-vue-par-les-personnes-qui-la-vivent?utm>

⁴⁰ William Acker, *Où sont les « gens du voyage » ? Une histoire actuelle de l'antitsiganisme*, Éditions du commun, 2023. William Acker, *Racisme environnemental. Penser la convergence depuis la lutte contre l'antitsiganisme*, Éditions du commun, septembre 2026.

⁴¹ OIT, *Ensuring Safety and Health at Work in a Changing Climate*, 22 avril 2024.

⁴² Décret n° 2025-482 du 27 mai 2025 relatif à la protection des travailleurs contre les risques liés à la chaleur ; Code du travail, art. R. 4463-1 à R. 4463-8.

⁴³ OIT, Convention n° 155 sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, ratification par la France enregistrée le 16 février 2026, entrée en vigueur pour la France le 16 février 2027.

travaillant à l'extérieur, dans des environnements intérieurs fortement exposés à la chaleur ou exerçant une activité physique⁴⁴.

26. Les politiques de santé doivent également anticiper et répondre aux effets des événements extrêmes, des pertes, des déplacements et de l'insécurité climatique sur la santé mentale et prévoir des dispositifs accessibles de soutien psychologique⁴⁵ et psychosocial, notamment après les catastrophes, et ce en articulant aide d'urgence et soutien psychologique à moyen et long terme.
27. Les personnes privées de liberté dépendent entièrement de l'État pour leur mise à l'abri. Dans les établissements pénitentiaires⁴⁶, les lieux de rétention et les autres espaces d'enfermement comme les établissements psychiatriques, la surpopulation, la mauvaise isolation, l'insuffisance de ventilation et l'accès limité à l'eau ou aux soins peuvent créer des conditions susceptibles de constituer un traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et mettre leur vie en danger. L'obligation positive de protection exige des plans spécifiques, la surveillance des personnes les plus fragiles, l'accès continu à l'eau et aux soins, ainsi que des conditions matérielles compatibles avec la dignité humaine.
28. L'adaptation juste doit préserver la liberté de choix des générations futures et les conditions écologiques dont dépendent les droits. Elle ne peut reporter sur demain des coûts, des pénuries ou des atteintes irréversibles. Protéger les sols, l'eau, les forêts, les zones humides, les littoraux, la biodiversité et les continuités écologiques contribue à l'habitabilité des territoires. Cette exigence rejoint la proposition doctrinale⁴⁷ récente de faire de « l'habitabilité » une valeur cardinale du droit, entendue comme la préservation des conditions écologiques qui rendent possible l'exercice des droits et libertés. Cette protection doit reconnaître la valeur propre du vivant et respecter les droits fonciers, sociaux, culturels et procéduraux des populations concernées.
29. Le changement climatique met progressivement à l'épreuve un système de protection principalement fondé sur l'assurance des biens et sur la survenance ponctuelle de catastrophes. L'intensification et la répétition des événements extrêmes risquent d'accroître les inégalités entre les personnes, selon leurs ressources, leur statut d'occupation et leur lieu de résidence, mais aussi entre les territoires. Elles appellent dès lors une réforme garantissant à toutes et tous une protection effective contre les conséquences des catastrophes climatiques, au-delà de la seule indemnisation des dommages assurés. Parmi les pistes à approfondir figure le scénario d'une « sécurité sociale climatique universelle »

⁴⁴ ANSES, *Évaluation des risques induits par le changement climatique sur la santé des travailleurs*, rapport d'expertise collective, janvier 2018 ; v. également Santé publique France, *Bilan de surveillance de l'impact des vagues de chaleur sur la santé des travailleurs 2018-2019*, 2020.

⁴⁵ OMS, *Mental health and climate change: policy brief*, 2022. 16 p.

⁴⁶ Notre Affaire à Tous, *Double peine : les risques climatiques et environnementaux dans les prisons françaises*, rapport, 11 juillet 2024, en ligne : <https://notreaffaireatous.org/wp-content/uploads/2024/07/Rapport-NAAT-Double-peine.pdf> ; Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *Recommandations relatives à la vétusté des établissements pénitentiaires*, JORF n° 243 du 15 octobre 2025, texte n° 76.

⁴⁷ Baptiste Morizot et Laurent Neyret, *Liberté, dignité, habitabilité. Donner au siècle la valeur qui lui manque*, Gallimard, coll. « Tracts », 2026.

⁴⁸, étudié dans une note publiée sous la responsabilité éditoriale du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan. Ce scénario proposerait une couverture universelle et unifiée des risques climatiques affectant les logements des ménages, et articulerait indemnisation, prévention, adaptation et réparation.

Recommandation n° 5 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics que l'accessibilité soit garantie sur l'ensemble de la chaîne de protection : information et alerte en formats accessibles et en plusieurs langues, transports et évacuations, hébergements d'urgence, soins y compris psychologiques, distribution de biens essentiels, aides humaines et techniques, relogement et reconstruction. Les plans communaux et départementaux doivent recenser, dans le respect de la protection des données personnelles, les personnes dont la mise à l'abri suppose un accompagnement, et prévoir des dispositifs adaptés aux établissements accueillant des enfants, des personnes âgées, des personnes en situation de handicap ou des personnes sans abri. Les enfants doivent être protégés dans leurs lieux de vie et d'apprentissage, dont l'adaptation thermique doit être planifiée et financée.

Recommandation n° 6 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics d'intégrer pleinement la santé mentale dans les politiques d'adaptation au changement climatique, en anticipant les effets psychiques des événements extrêmes, des pertes, des évacuations et déplacements et de l'insécurité climatique. Elle recommande de garantir, en particulier après les catastrophes, un accès effectif, économiquement soutenable et territorialement adapté à des dispositifs de soutien psychologique et psychosocial, en assurant la continuité entre l'intervention d'urgence et l'accompagnement de moyen et long terme, avec une attention particulière portée aux personnes et groupes les plus vulnérables.

Recommandation n° 7 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de faire de la santé et de la sécurité au travail un pilier de l'adaptation, en préparant dès à présent la pleine mise en œuvre de la convention n° 155 de l'Organisation internationale du travail. Les risques climatiques doivent être systématiquement intégrés aux documents uniques d'évaluation des risques professionnels et donner lieu à des protocoles sectoriels protecteurs : adaptation des horaires et des postes, temps de repos et de récupération, accès à l'eau et à des espaces de récupération, interruption de l'activité lorsque la santé est menacée, contrôles renforcés et garantie de revenu. Une protection équivalente doit bénéficier aux travailleuses et travailleurs précaires, saisonniers, intérimaires, indépendants et employés par des plateformes.

⁴⁸ Haut-Commissariat à la stratégie et au plan, Mathilde Viennot, Alice Robinet et Marine de Montaignac, *Mutualisation des risques naturels : vers une Sécurité sociale climatique ?*, note de synthèse, juin 2025 ; voir également *Repenser la mutualisation des risques climatiques*, rapport, juin 2025.

Recommandation n° 8 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics d'intégrer les risques climatiques présents et futurs dans les politiques de logement, d'urbanisme et d'aménagement. La rénovation doit garantir l'habitabilité en période de chaleur, la ventilation, les protections solaires et la prévention des inondations, des incendies et du retrait-gonflement des argiles, en soutenant prioritairement les ménages modestes, les locataires et le parc social. Les décisions d'urbanisme doivent éviter toute augmentation prévisible de l'exposition et privilégier la désimperméabilisation, la végétalisation, la préservation des zones humides et la restauration des continuités écologiques. Lorsque l'évolution des risques rend une relocalisation⁴⁹ nécessaire, celle-ci doit demeurer une mesure de dernier ressort, être anticipée et coconstruite avec les personnes concernées et garantir l'accès à un logement adéquat, les moyens d'existence dignes, la protection sociale et sanitaire, la continuité des liens familiaux et communautaires ainsi que les droits culturels et fonciers.

Recommandation n° 9 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics que chaque établissement pénitentiaire, lieu de rétention, établissement psychiatrique et centre éducatif fermé se dote d'un plan de protection contre les fortes chaleurs et les événements climatiques extrêmes, garantissant l'accès continu à l'eau, à la ventilation, aux soins et à des espaces de fraîcheur, ainsi que la surveillance des personnes les plus fragiles. Elle rappelle que des conditions de détention aggravées par la chaleur sont susceptibles de constituer un traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et recommande que la réduction de la surpopulation carcérale soit intégrée aux mesures d'adaptation. La CNCDH encourage le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) à intégrer dans ses travaux un suivi régulier de l'exposition des personnes privées de liberté aux risques climatiques.

Recommandation n° 10 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de garantir la continuité et la résilience climatique des services publics essentiels, notamment les services de santé, les lieux de privation de liberté, le secteur médico-social, les services de l'eau et de l'assainissement, de l'énergie, de l'éducation, des transports, des communications et des secours. Les établissements et réseaux doivent disposer de plans de continuité, de personnels, d'équipements et de solutions de repli adaptés. L'accès à une eau suffisante, salubre, physiquement accessible et financièrement abordable doit être prioritaire ; en situation de rareté, la satisfaction des besoins humains essentiels et la préservation des équilibres écologiques doivent avoir la priorité, dans le cadre d'une gouvernance transparente, démocratique et territorialisée.

⁴⁹ HCDH et Platform on Disaster Displacement, *The Slow Onset Effects of Climate Change and Human Rights Protection for Cross-Border Migrants*, A/HRC/37/CRP.4, 22 mars 2018 ; HCR, Brookings Institution et Georgetown University, *Guidance on Protecting People from Disasters and Environmental Change through Planned Relocation*, 7 octobre 2015.

Recommandation n° 11 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics d'engager une réforme d'ensemble des mécanismes d'assurance, d'indemnisation et de réparation afin de garantir à toutes et tous une protection effective contre les conséquences des catastrophes climatiques et de prévenir l'inassurabilité durable des personnes et des territoires. Cette protection doit reposer sur la mutualisation et la solidarité nationale, être articulée avec la prévention, le relogement et la reconstruction résiliente, et ne pas dépendre exclusivement de la capacité à souscrire une assurance ou du statut de propriétaire du logement.

Partie 4 : Les outre-mer doivent constituer une priorité de la politique d'adaptation

30. Les risques climatiques sont territorialisés ; leur prévention doit l'être aussi. Les territoires français ultramarins sont particulièrement affectés par les effets du changement climatique et sont ainsi confrontés, selon leurs géographies, aux cyclones, aux submersions marines, à l'élévation du niveau de la mer, aux chaleurs extrêmes, aux sécheresses, aux inondations et à l'érosion côtière. Les peuples autochtones et autres populations⁵⁰ dont les modes de vie dépendent des écosystèmes et des ressources naturelles sont directement menacés par ces impacts. L'insularité ou l'éloignement, la dépendance à des approvisionnements extérieurs, la fragilité de certaines infrastructures, les difficultés d'accès à l'eau potable et aux soins et la prévalence élevée de la pauvreté réduisent les capacités d'anticipation et de reconstruction. Le Haut Conseil pour le climat⁵¹ estime, dans son dernier rapport annuel, que la « réponse de l'État demeure structurellement insuffisante sur le volet de l'adaptation juste », notamment en ce qui concerne les vulnérabilités spécifiques aux territoires ultramarins.
31. Ces vulnérabilités ne résultent pas des seuls aléas climatiques. Elles sont aggravées par des inégalités sociales et territoriales persistantes, certains choix d'aménagement, l'insuffisance des services publics, les héritages coloniaux et les injustices environnementales. La commission d'enquête du Sénat⁵² sur « les inégalités systémiques auxquelles sont confrontés les collectivités ultramarines et leurs habitants pour répondre aux enjeux de développement social et durable » a récemment souligné l'imbrication de ces facteurs et montré que certaines inégalités contemporaines demeurent enracinées dans des structures économiques, sociales et foncières héritées de l'histoire coloniale. Elles ne sauraient dès lors être considérées comme inéluctables. L'égalité réelle exige des moyens proportionnés aux risques, définis avec les collectivités et gouvernements territoriaux, les populations concernées, les peuples autochtones et communautés locales, les associations et les scientifiques. La participation des peuples autochtones, des communautés locales et, plus largement, des populations concernées aux décisions qui les concernent doit être garantie et leurs savoirs, comme les connaissances locales, reconnus comme des éléments à part entière de la connaissance et de la décision en matière d'adaptation⁵³.
32. À la suite de la déclaration déposée par la France le 19 mars 2026 au titre de l'article L de la Charte sociale européenne, celle-ci s'applique, depuis le 1er mai 2026, à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy

⁵⁰ Sont notamment concernés les peuples autochtones kanak de Nouvelle-Calédonie, les peuples amérindiens de Guyane (Kali'na, Lokono, Pahikweneh ou Palikur, Teko, Wayāpi et Wayana) et le peuple mā'ohi de Polynésie française, ainsi que les populations wallisienne, futunienne et mahoraise.

⁵¹ Haut Conseil pour le climat, *Dangers climatiques : la France face à ses responsabilités. Rapport annuel 2026*, résumé exécutif, juillet 2026, p. 19.

⁵² Sénat, rapport n° 810 (2025-2026), *Les inégalités systémiques outre-mer : pour un nouveau paradigme*, 30 juin 2026.

⁵³ Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, A/RES/61/295, 13 septembre 2007, art. 18, 19, 29, 31 et 32 ; Accord de Paris, art. 7, § 5.

et à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les domaines relevant de la compétence de l'État⁵⁴. La Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna demeurent toutefois exclues du champ d'application. Cette application territoriale incomplète prive une partie des populations ultramarines du bénéfice des garanties de la Charte sociale, alors même que leur exposition aux risques climatiques est parmi les plus élevées.

33. Les outre-mer ne sauraient être traités comme des périphéries de la politique nationale, des « laboratoires » de l'adaptation ou de seuls points d'appui diplomatiques. Ils sont des territoires habités par des titulaires de droits. Leur exposition et les inégalités de protection qui les affectent justifient une priorité, une différenciation des mesures et un niveau d'effort renforcé. Comme l'a jugé le tribunal de La Haye dans l'affaire Bonaire, une protection moindre offerte à un territoire ultramarin qu'au territoire continental est susceptible de constituer une discrimination.

Recommandation n° 12 : La CNCDH recommande à la France d'étendre à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna la déclaration déposée le 19 mars 2026 au titre de l'article L de la Charte sociale européenne révisée, afin que l'ensemble des populations ultramarines bénéficie des garanties qu'elle prévoit en matière de santé, de logement, de sécurité sociale et de protection des personnes vulnérables. Elle recommande également d'accepter la procédure de réclamations collectives sur ces territoires.

Recommandation n° 13 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de faire des outre-mer une priorité de la politique nationale d'adaptation, au moyen de stratégies territoriales spécifiques, coconstruites avec leurs habitants et dotées de ressources proportionnées aux risques et aux inégalités notamment d'accès à l'eau et à l'assainissement, à la santé, à l'éducation, au logement, à l'énergie, aux alertes et aux secours.

Recommandation n° 14 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de garantir pleinement les droits des peuples autochtones dans la conception et la mise en œuvre des politiques d'adaptation, notamment leurs droits à la participation et à la préservation de leurs terres, à un consentement libre préalable et informé avant la mise en œuvre de toutes mesures d'adaptation. Une attention particulière doit être portée aux peuples de Nouvelle-Calédonie, de Guyane et de Polynésie française ainsi qu'aux populations wallisienne, futunienne et mahoraise. Leur participation effective à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des mesures d'adaptation doit être garantie.

⁵⁴ CNCDH, *Déclaration sur l'application de la Charte sociale européenne aux territoires ultramarins* (D-2024-5), Assemblée plénière du 26 septembre 2024 ; ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, « Protection des droits sociaux : extension de la Charte sociale européenne aux outre-mer », 19 mars 2026, entrée en vigueur de l'extension le 1^{er} mai 2026.

Partie 5. L'effectivité de l'adaptation se mesure aux résultats obtenus

34. Une politique d'adaptation conforme aux droits humains doit traverser les politiques de santé, de travail, d'éducation, de logement, d'urbanisme, d'eau, d'agriculture, de transport, d'assurance et de continuité des services publics. Les choix budgétaires, les lois et les projets d'aménagement doivent être appréciés au regard des risques qu'ils préviennent ou aggravent.
35. L'adaptation doit également s'articuler étroitement avec les politiques de prévention et de réduction des risques de catastrophe et de sécurité civile, sur l'ensemble du cycle du risque : connaissance et anticipation, réduction de l'exposition et des vulnérabilités, préparation, alerte, gestion de crise, relèvement et reconstruction. Le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 retient précisément cette approche intégrée et fait de la phase de relèvement une occasion de « mieux reconstruire », en évitant de restaurer à l'identique les vulnérabilités qui existaient avant la catastrophe⁵⁵. Cette exigence est d'autant plus importante avec le changement climatique que les événements extrêmes peuvent dépasser les capacités ordinaires de réponse et perturber simultanément le logement, la santé, l'eau, l'énergie, les transports ou l'éducation. Dans une approche fondée sur les droits humains, la préparation et le relèvement doivent donc viser non seulement la remise en état des infrastructures, mais aussi la continuité des droits et des services essentiels, la protection des personnes les plus exposées et une reconstruction réduisant durablement les vulnérabilités.
36. Le troisième Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3)⁵⁶ constitue une étape de structuration de l'action française, mais son existence ne vaut pas présomption de conformité aux obligations de l'État. L'annonce d'un plan ou le lancement formel de mesures ne suffisent pas : l'action doit être cohérente, effective, financée, menée à temps et évaluable. Dans son avis de mars 2025 relatif au PNACC 3⁵⁷, le Haut Conseil pour le climat a salué une « étape importante », tout en constatant que la France n'est pas encore prête à faire face aux impacts du changement climatique. En juillet 2026, il a de nouveau estimé que l'adaptation mise en œuvre demeurerait insuffisante pour contenir l'augmentation rapide des risques : si plus de 80 % des 340 sous-actions du plan avaient été lancées, cet état d'avancement administratif ne permettrait pas encore d'en établir l'impact tangible sur la réduction des risques et des vulnérabilités, tandis que leur réalisation

⁵⁵ Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030, adopté le 18 mars 2015, notamment priorités 1 à 4, spéc. priorité 4 ; Commission européenne, *Bâtir une Europe résiliente – nouvelle stratégie de l'Union européenne pour l'adaptation au changement climatique*, COM(2021) 82 final, 24 février 2021 ; v. également PNACC 3, mesures 1 à 8.

⁵⁶ Ministère de la Transition écologique, de la Biodiversité, de la Forêt, de la Mer et de la Pêche, Troisième Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3), 2025.

⁵⁷ Haut Conseil pour le climat, Avis sur le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3) : une première étape pour garantir la résilience et la protection des populations, mars 2025.

restait dépendante de financements suffisants et pérennes⁵⁸. En outre, les principaux instruments mobilisés pour financer l'adaptation, notamment le fonds Barnier et le Fonds vert, ne s'inscrivent pas dans une trajectoire pluriannuelle globale de financement de l'adaptation et demeurent largement tributaires des arbitrages budgétaires annuels et sous-dimensionnés.

37. Par ailleurs, alors que la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC), correspondant à un réchauffement d'environ 4 °C en France hexagonale à l'horizon 2100, doit désormais guider les politiques d'adaptation, son intégration dans les normes et référentiels techniques ainsi que dans les décisions d'investissement de long terme demeure progressive et incomplète⁵⁹. Cette situation est susceptible de conduire à sous-évaluer les coûts futurs des dommages climatiques et, corrélativement, les bénéfices des investissements de prévention et d'adaptation. Des travaux permettent pourtant déjà de mieux documenter ces coûts et les besoins de financement, notamment ceux de France Stratégie et d'I4CE, ainsi que les travaux actuariels consacrés aux risques économiques systémiques liés au changement climatique⁶⁰.
38. Le Gouvernement a lui-même reconnu la nécessité d'accélérer cette mise en œuvre : le 30 juillet 2026, le Premier ministre a chargé la ministre de la Transition écologique, de la Biodiversité et des Négociations internationales sur le climat et la nature de coordonner un « plan d'accélération de la mise en œuvre du PNACC »⁶¹. Des groupes de travail doivent identifier, à partir de septembre, les mesures à accélérer ou à renforcer et, le cas échéant, de nouvelles mesures à engager, pour des propositions attendues courant octobre 2026. Le Gouvernement annonce que chaque mesure retenue devra être assortie d'un calendrier, d'un responsable identifié, d'indicateurs de suivi et des moyens financiers nécessaires⁶². La CNCDH sera attentive à ce que cette accélération se traduise effectivement par un calendrier répondant à l'urgence à agir, par des moyens suffisants et par une réduction mesurable de l'exposition et de la vulnérabilité des populations. L'effectivité de l'adaptation ne peut en effet être appréciée à partir du seul degré d'avancement administratif des

⁵⁸ Haut Conseil pour le climat, *Dangers climatiques : la France face à ses responsabilités. Rapport annuel 2026*, résumé exécutif, juillet 2026 ; Haut Conseil pour le climat, *Avis sur le troisième Plan national d'adaptation au changement climatique*, mars 2025.

⁵⁹ Haut Conseil pour le climat, *Avis sur le troisième Plan national d'adaptation au changement climatique. Une première étape pour garantir la résilience et la protection des populations*, mars 2025, p. 15, 18-20.

⁶⁰ France Stratégie, *Coût de l'inaction face au changement climatique en France : que sait-on ?*, mars 2023, 80 p. ; I4CE, Guillaume Dolques, Vivian Dépoues et François Thomazeau, *Adapter la France à +4 °C : moyens, besoins, financements*, sept. 2025. V. aussi France Assureurs (alors Fédération française de l'assurance), *Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050*, octobre 2021.

⁶¹ Ministère de la Transition écologique, de la Biodiversité et des Négociations internationales sur le climat et la nature, « Changement climatique : le Gouvernement accélère la mise en œuvre du Plan national d'adaptation au changement climatique », communiqué de presse, 30 juillet 2026.

⁶² Le 14 septembre 2026, le Premier ministre, Sébastien Lecornu, a saisi le Conseil économique, social et environnemental (CESE) afin qu'il rende, d'ici janvier 2027, un avis sur les moyens d'accélérer l'adaptation de la France au changement climatique.

mesures : elle doit être mesurée à l'aune de leurs effets concrets sur les droits et les conditions de vie.

39. Cette exigence suppose de disposer d'indicateurs⁶³ permettant de mesurer les résultats effectivement obtenus et non seulement les moyens mobilisés ou le nombre d'actions engagées. Leur contenu fait l'objet de la recommandation n° 16. Territorialisées et réparties dans le respect des données personnelles, ces informations doivent révéler les écarts liés à la situation sociale, à l'âge, au genre et au handicap. Elles doivent ainsi permettre d'identifier non seulement si une politique d'adaptation est mise en œuvre, mais aussi qui elle protège effectivement, qui demeure exposé et si elle réduit ou, au contraire, reproduit les inégalités.
40. Cette exigence d'effectivité et de reddition de comptes ne saurait toutefois peser sur les seuls pouvoirs publics : elle suppose également une régulation adéquate des activités économiques. Par leurs choix d'activité et de financement, les acteurs économiques peuvent contribuer à renforcer la résilience des territoires ou, au contraire, en accroître les vulnérabilités. Leurs stratégies d'adaptation devraient donc viser non seulement la résilience de leurs propres activités, mais aussi prendre en considération leurs effets sur les travailleuses et les travailleurs, les populations, les territoires, les ressources naturelles et les écosystèmes, afin d'éviter tout accroissement ou transfert de vulnérabilité ou d'exposition, ainsi que toute forme de maladaptation.
41. L'effectivité de ces obligations, qu'elles incombent aux pouvoirs publics ou mobilisent les acteurs économiques, dépend enfin de moyens financiers à la hauteur des besoins. La CNCDH souligne dès lors que le financement de l'adaptation demeure encore trop faible, fragmenté et insuffisamment pérenne. Plusieurs propositions de fonds dédiés ont été formulées sans aboutir, notamment pour le recul du trait de côte, puis, en 2026, dans une proposition de loi visant à créer un « fonds d'adaptation des territoires aux effets du changement climatique »⁶⁴. La récente Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte 2025-2030 confirme ces besoins mais repose encore principalement sur la mobilisation de dispositifs existants. La CNCDH considère qu'une politique d'adaptation fondée sur les droits humains suppose des financements dédiés, pluriannuels et prévisibles, prioritairement orientés vers la prévention, la réduction des vulnérabilités, la protection des personnes et territoires les plus exposés et la restauration des écosystèmes. Leur financement doit relever de la solidarité nationale et d'une répartition équitable des charges, sans peser principalement sur les collectivités les moins dotées ni sur les personnes sinistrées.
42. En outre, un fonds national n'a pas vocation à se substituer aux mécanismes d'assurance et d'indemnisation, mais à financer prioritairement l'anticipation, la prévention et la réduction des vulnérabilités. Il devrait articuler la solidarité nationale avec des mécanismes de contribution tenant compte de la responsabilité historique et la contribution substantielle de

⁶³ Haut Conseil pour le climat, *Avis sur le Plan national d'adaptation au changement climatique* (PNACC 3), mars 2025, p. 22, recommandation n° 10. Voir aussi pour des indicateurs droits humains : Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*, HR/PUB/12/5, 2012.

⁶⁴ Assemblée nationale, rapport d'information n° 1666, *Les moyens consacrés à l'adaptation au changement climatique*, 2 juillet 2025, recommandation n° 12 ; Sénat, proposition de loi n° 741, 12 juin 2026.

certaines acteurs aux émissions de gaz à effet de serre, en s'inspirant notamment des expériences comparées de *Climate Superfund*⁶⁵.

Recommandation n° 15 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de renforcer la portée opérationnelle du troisième Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3) à partir d'une évaluation scientifique nationale, robuste, territorialisée et régulièrement actualisée des aléas, des expositions et des vulnérabilités, en métropole comme dans les outre-mer. Chaque mesure devrait être assortie d'un calendrier précis, d'un pilote clairement désigné, de moyens humains et financiers identifiés, d'objectifs évaluable et d'un dispositif public de suivi et d'évaluation de ses résultats. L'État devrait accompagner les collectivités territoriales dans l'adoption et la mise en œuvre de stratégies et programmes opérationnels locaux ambitieux. L'évaluation du plan devrait porter sur la réduction mesurable de l'exposition et de la vulnérabilité des populations.

Recommandation n° 16 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de compléter les indicateurs de moyens et d'exécution par des indicateurs fondés sur les droits humains en ligne avec les indicateurs de Belem établis à la COP 30, mesurant la réduction effective de l'exposition, des vulnérabilités et des inégalités. Ils devraient notamment renseigner la santé, l'habitabilité des logements et des lieux collectifs, l'exposition professionnelle, la continuité de l'accès à l'eau, aux soins, à l'énergie, à l'éducation, aux transports et à la protection sociale, ainsi que les délais de secours, de relogement, d'indemnisation et de reconstruction. Ces indicateurs devraient alimenter le rapport annuel, territorialisé et accessible, de l'instance indépendante mentionnée à la recommandation n° 1, transmis au Parlement et rendu public.

Recommandation n° 17 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de renforcer la mobilisation des acteurs économiques⁶⁶, en particulier des grandes entreprises, des opérateurs d'importance vitale et des gestionnaires d'infrastructures essentielles, afin qu'ils évaluent leurs vulnérabilités climatiques, élaborent et mettent en œuvre des mesures et des stratégies d'adaptation en complément des nécessaires mesures d'atténuation assorties d'objectifs, de moyens et d'indicateurs de suivi.

- Ces mesures devraient également évaluer les conséquences des choix d'adaptation sur les travailleuses et travailleurs, les populations, les territoires et les écosystèmes, afin d'éviter tout transfert de vulnérabilité.
- L'octroi des aides publiques aux investissements les plus structurants devrait être conditionné à une évaluation de leur exposition aux risques climatiques futurs et de leurs effets sur les vulnérabilités, ainsi qu'à la prévention des risques de maladaptation.

⁶⁵ Vermont, *Act No. 122 (S.259), Climate Superfund Act*, 30 mai 2024 ; État de New York, *Climate Change Superfund Act*, S.2129-B/A.3351-B, promulgué le 26 décembre 2024. Ces dispositifs instituent des programmes de recouvrement de certains coûts d'adaptation auprès de grands producteurs d'énergies fossiles ; leur validité fait l'objet de contentieux fédéraux. Le dispositif new-yorkais a été jugé contraire au droit fédéral et inapplicable en première instance le 31 août 2026 ; celui du Vermont demeure contesté devant les juridictions fédérales.

⁶⁶ V. PNACC 3, mesures 33, 34 et 40 ; Haut Conseil pour le climat, *Avis sur le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3)*, mars 2025, recommandation n° 6 ; ADEME et

Recommandation n° 18 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics que les entreprises soumises à la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance, désormais codifiée aux articles L. 225-102-1 et L. 225-102-2 du Code de commerce, intègrent dans leur plan de vigilance les risques liés aux effets du changement climatique. Cette vigilance doit porter tant sur l'insuffisance des mesures d'atténuation et d'adaptation que sur les risques de maladaptation ou de transfert des vulnérabilités. Elle implique l'adoption d'actions adaptées permettant d'atténuer les risques et de prévenir les atteintes graves aux droits humains et aux libertés fondamentales, à la santé et à la sécurité des personnes ainsi qu'à l'environnement, susceptibles de résulter des activités de l'entreprise, des sociétés qu'elle contrôle et de ses sous-traitants ou fournisseurs concernés, tout au long de la chaîne de valeur.

Recommandation n°19 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics une programmation pluriannuelle et une identification claire de l'ensemble des financements consacrés à l'adaptation. Ces financements devraient être clairement retracés dans les documents budgétaires, faire l'objet d'un suivi public et être répartis selon les principes de solidarité, de justice et de capacité contributive. Ils devraient bénéficier prioritairement et directement aux personnes, aux collectivités et aux territoires les plus exposés aux risques climatiques et disposant des plus faibles capacités d'adaptation, sans faire peser de charge disproportionnée sur les ménages modestes.

Recommandation n° 20 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics la création d'un fonds national pérenne d'adaptation au changement climatique, fondé sur les principes de solidarité, de justice climatique et d'égalité territoriale.

- Doté de ressources identifiées et pluriannuelles, il devrait financer en priorité la prévention, la réduction des vulnérabilités, la protection des personnes et territoires les plus exposés, les relocalisations rendues nécessaires par les risques climatiques et la restauration des écosystèmes sans générer de la dette supplémentaire pour ces individus et institutions.
- Son financement ne saurait reposer principalement sur les collectivités territoriales les plus affectées ou les moins dotées ni sur les personnes sinistrées.

Recommandation 21 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics d'étudier la faisabilité juridique et économique d'un mécanisme de type « *climate superfund* », mettant à contribution les entreprises dont les activités ont historiquement et substantiellement contribué aux émissions de gaz à effet de serre, notamment les grands producteurs d'énergies fossiles, afin de participer au financement des dépenses publiques d'adaptation.

43. L'effectivité repose aussi sur les droits procéduraux garantis par la Convention d'Aarhus⁶⁷ : accès à l'information, participation du public aux décisions et accès effectif à la justice.

Bpifrance, « *Bpifrance et l'ADEME réitèrent leur ambition de préparer les entreprises au changement climatique et lancent le "Diag Adaptation"* », 4 juillet 2025.

⁶⁷ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dite Convention d'Aarhus, 25 juin 1998 ; Rapporteur spécial

L'information sur les risques climatiques et les mesures de prévention et de protection doit être précoce, compréhensible, accessible, régulièrement actualisée, diffusée par des canaux diversifiés et fondée sur les meilleures connaissances scientifiques disponibles. La participation doit intervenir suffisamment tôt pour pouvoir influencer effectivement sur la décision et se poursuivre aux différentes étapes de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques d'adaptation. Elle ne peut se réduire à une consultation tardive : les expériences vécues, les savoirs professionnels, locaux et autochtones et la parole des personnes affectées doivent être effectivement pris en considération. Les personnes en situation de handicap, les jeunes, les travailleuses et travailleurs ainsi que les habitantes et habitants des territoires exposés doivent disposer de conditions réelles et accessibles de participation. La Convention d'Aarhus impose également de protéger les défenseuses et défenseurs de l'environnement contre toute forme de poursuites pénales, de persécution ou de harcèlement liée à l'exercice de ces droits. Son article 3, paragraphe 8, fait ainsi obstacle aux mesures de répression ou aux poursuites abusives visant les personnes qui participent au débat environnemental. Les lignes directrices du Rapporteur spécial sur les défenseurs de l'environnement⁶⁸ au titre de la Convention d'Aarhus rappellent à cet égard l'importance de protéger la protestation pacifique. Cette protection est particulièrement nécessaire lorsque les politiques d'adaptation, notamment celles relatives au partage de l'eau, aux ouvrages de protection ou aux relocalisations, suscitent des conflits d'usage et des contestations.

44. Enfin, une obligation dépourvue de suivi indépendant et de recours effectif demeure fragile. Les personnes doivent pouvoir signaler une carence, demander une mesure de protection, contester une discrimination ou une répartition manifestement inéquitable des ressources et obtenir réparation lorsqu'un droit humain a été violé. Le contrôle parlementaire, les autorités indépendantes, l'expertise scientifique et l'accès au juge contribuent ensemble à la reddition de comptes. Sans qu'il s'agisse de dicter le détail des politiques publiques, le contrôle juridictionnel doit pouvoir vérifier la réalité de l'anticipation, la cohérence des mesures, leur mise en œuvre en temps utile et l'absence d'inégalité injustifiée de protection. Dans le prolongement des contentieux climatiques relatifs à l'atténuation, le recours⁶⁹ introduit en juin 2025 devant le Conseil d'État par des personnes et associations de sinistrés climatiques, aux côtés de Notre Affaire à Tous, Greenpeace France et Oxfam France, illustre cette exigence en matière d'adaptation. Sans rechercher d'indemnisations individuelles, les requérants demandent l'annulation des décisions implicites rejetant la demande de révision du PNACC-3 et d'adoption de mesures complémentaires, au motif que les politiques existantes ne garantiraient pas une protection effective et équitable de la population face aux risques climatiques.

des Nations unies sur les droits de l'homme et l'environnement, *Principes-cadres relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement*, A/HRC/37/59, 2018.

⁶⁸ Michel Forst, Rapporteur spécial sur les défenseurs de l'environnement au titre de la Convention d'Aarhus, *Guidelines on the Right to Peaceful Environmental Protest and Civil Disobedience*, ECE/MP.PP/2025/21, octobre 2025, disponibles en ligne : <https://unece.org/env/pp/aarhus-convention/special-rapporteur/guidelines-right-peaceful-environmental-protest-and-civil-disobedience>

⁶⁹ Notre Affaire à Tous et autres, *Requête introductive d'instance – recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État*, déposée le 25 juin 2025, spéc. pp. 1-4, 85 et s. et 182 et s. ; L'Affaire du Siècle, communiqué du 25 juin 2025. Christel Cournil, « Les "sinistré(e)s" de l'adaptation : un recours systémique contre les inégalités climatiques », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 21 octobre 2025, DOI : 10.4000/14zqc.

Recommandation n° 22 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de garantir à toute personne, sans discrimination, une information précoce, claire, compréhensible, actualisée, accessible et diffusée par des canaux diversifiés sur les risques climatiques, les mesures de prévention et de protection et les droits ouverts.

Recommandation n° 23 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de garantir la participation des personnes concernées à la définition des priorités, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des politiques d'adaptation. Les modalités de participation à toutes les étapes de la prise de décision doivent permettre l'expression effective des personnes en situation de pauvreté ou de handicap, des enfants et des jeunes, des femmes et des filles, des travailleuses et travailleurs exposés, des syndicats et associations, des organisations de protection de l'environnement, défenseures et défenseur de l'environnement, des habitantes et habitants des territoires ultramarins, des peuples autochtones et des communautés locales ainsi que des personnes étrangères présentes sur le territoire, et reconnaître leurs expériences et leurs savoirs.

Recommandation n° 24 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de mettre en place des mécanismes de réclamation et des voies de recours effectives permettant de signaler une carence, de demander une mesure de protection, de contester une discrimination ou une répartition manifestement inéquitable des ressources et d'obtenir réparation lorsqu'un droit a été violé. Ces mécanismes doivent être accessibles, rapides et effectifs. Le suivi parlementaire, l'expertise scientifique, les autorités indépendantes et l'accès au juge doivent pouvoir vérifier la réalité de l'anticipation, la cohérence des mesures et leur mise en œuvre en temps utile, et l'absence d'inégalités injustifiées de protection.

Recommandation n° 25 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de garantir la protection des personnes qui s'engagent pour la défense de l'environnement et du climat, conformément à l'article 3, paragraphe 8, de la convention d'Aarhus, qui interdit qu'elles soient pénalement poursuivies, persécutées ou soumises à des mesures vexatoires en raison de l'exercice des droits reconnus par la Convention. Cette protection doit notamment couvrir l'exercice pacifique des libertés d'expression, de réunion et d'association, y compris dans le cadre de manifestations et d'actions de protestation environnementale. La CNCDH souligne que les politiques d'adaptation, en particulier celles relatives au partage de la ressource en eau, aux ouvrages de protection et aux relocalisations, sont susceptibles de générer des conflits d'usage. La contestation de ces choix participe au débat démocratique et contribue à la qualité de la décision publique.

Partie 6. L'adaptation doit demeurer cohérente avec l'atténuation et prévenir les maladaptations

45. Les capacités d'adaptation ne sont pas illimitées. À mesure que le réchauffement augmente, les aléas s'intensifient et certaines options d'adaptation perdent en efficacité ou deviennent impossibles⁷⁰. L'articulation entre les deux volets de la politique climatique, que constituent atténuation et adaptation, s'inscrit ainsi dans le temps : à l'horizon des deux prochaines décennies, largement déterminé par les émissions passées, l'adaptation porte une part essentielle de la protection des personnes. Au-delà, le niveau d'atténuation atteint en application de mesures prises dès aujourd'hui détermine largement l'étendue des options d'adaptation encore disponibles. Il en résulte que l'adaptation et l'atténuation doivent être menées conjointement et sans délai, avec un même niveau d'exigence. Des limites à l'adaptation sont déjà atteintes dans certains écosystèmes ; des limites à l'adaptation affectent également certains systèmes humains, notamment lorsque les ressources en eau deviennent durablement insuffisantes ou que l'habitabilité de certains territoires est compromise. Plus l'atténuation demeure insuffisante⁷¹, plus l'adaptation devient difficile, coûteuse, inégalitaire et, dans certains cas, impossible. L'urgence d'adapter ne peut donc servir de justification à l'affaiblissement des politiques d'atténuation ni des exigences de protection de l'environnement et de la santé.
46. Les évolutions législatives récentes en matière agricole illustrent les risques de maladaptations. La loi du 18 août 2026 d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles⁷², adoptée notamment au nom de l'adaptation au changement climatique, facilite certains projets de stockage et de prélèvement d'eau et ouvre des dérogations à l'interdiction de certains produits phytopharmaceutiques. De telles mesures sont susceptibles de porter atteinte à plusieurs droits et d'accroître certaines vulnérabilités, sans engager les transformations structurelles nécessaires du secteur agricole. Elles vont notamment à l'encontre des objectifs d'agroécologie inscrits à l'article L. 1, II du code rural et de la pêche maritime, qui reposent en particulier sur la réduction des consommations d'eau et de l'usage de produits phytopharmaceutiques, la préservation des ressources naturelles et des services écosystémiques, tout en devant contribuer à l'adaptation au changement climatique.
47. Toute mesure qualifiée d'adaptation n'est pas nécessairement protectrice. Comme le montrent les travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)⁷³, sont susceptibles d'être qualifiées de maladaptation les actions qui accroissent

⁷⁰ IEC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, contribution du groupe de travail II au sixième rapport d'évaluation, 2022, résumé à l'intention des décideurs ; T. M. Lenton et al. (dir.), *The Global Tipping Points Report 2025*, University of Exeter, 2025.

⁷¹ GIEC, *Changement climatique 2022 : impacts, adaptation et vulnérabilité*, Résumé à l'intention des décideurs, B.4, C.2 et C.3, spéc. C.3.1 à C.3.5.

⁷² Loi n° 2026-796 du 18 août 2026 d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles, notamment art. 6, 13, 14 et 17.

⁷³ GIEC, *Changement climatique 2022 : impacts, adaptation et vulnérabilité*, contribution du groupe de travail II au sixième rapport d'évaluation, résumé à l'intention des décideurs, C.4, spéc. C.4.1 à C.4.4.

ou déplacent les risques, aggravent les inégalités, diminuent le bien-être ou augmentent les émissions de gaz à effet de serre, à court ou à long terme. Peuvent notamment produire de tels effets : l'urbanisation d'une zone située derrière un ouvrage de protection, l'imperméabilisation des sols ou la création d'une infrastructure de stockage de l'eau accompagnée de prélèvements insoutenables et d'un accès inégal à la ressource. De même, le recours généralisé à la climatisation, sans priorité donnée aux personnes les plus vulnérables ni développement de lieux collectifs de rafraîchissement, peut accroître les émissions tout en demeurant inaccessible aux ménages les plus modestes. Ces mesures peuvent réduire certains risques à court terme, tout en aggravant le changement climatique ou en créant de nouvelles vulnérabilités.

48. La prévention de la maladaptation exige une appréciation préalable et continue des incidences sociales, sanitaires, climatiques et écologiques de chaque politique ou projet, de ses effets cumulés et de long terme, de l'utilisation des ressources et de la distribution de ses coûts et bénéfices, basée sur les travaux scientifiques. Les alternatives doivent être examinées et l'évaluation rendue publique, participative et contrôlable. Les solutions fondées sur la nature⁷⁴ peuvent produire des bénéfices importants pour l'adaptation, à condition de préserver l'intégrité des écosystèmes, de respecter les droits humains, notamment à l'égard des communautés locales et des peuples autochtones. Leur mise en œuvre doit s'inscrire dans les objectifs de restauration et de résilience des écosystèmes consacrés par le droit de l'UE⁷⁵ et ne saurait se substituer aux réductions nécessaires des émissions de gaz à effet de serre.
49. La technologie (systèmes d'alerte et de prévision, dispositifs de rafraîchissement, dispositifs de gestion et de réutilisation de l'eau, innovations agricoles ou sanitaires) peut constituer un outil d'adaptation ; elle ne saurait être l'unique réponse lorsque sont en cause les inégalités, les modes d'aménagement, les usages des ressources et la continuité des services essentiels. Elle peut aussi constituer une maladaptation.

Recommandation n° 26 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics qu'aucune mesure ne puisse être qualifiée d'adaptation sans avoir été appréciée au regard de ses effets, y compris à long terme, sur la disponibilité des ressources, la santé, les écosystèmes, les inégalités et la trajectoire d'émissions, à partir notamment des connaissances scientifiques et d'une analyse non régressive des besoins sociaux. Elle recommande en particulier l'abrogation des dispositions de la loi du 18 août 2026 d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles susceptibles d'accroître les vulnérabilités, de favoriser une maladaptation ou de compromettre les objectifs d'agroécologie.

⁷⁴ Assemblée des Nations unies pour l'environnement, résolution 5/5, *Solutions fondées sur la nature à l'appui du développement durable*, UNEP/EA.5/Res.5, 2 mars 2022.

⁷⁵ V. notamment règlement (UE) 2024/1991 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2024 relatif à la restauration de la nature et modifiant le règlement (UE) 2022/869 ; directive (UE) 2025/2360 du Parlement européen et du Conseil du 12 novembre 2025 relative à la surveillance et à la résilience des sols (directive sur la surveillance des sols) ; Commission européenne, Stratégie européenne pour la résilience dans le domaine de l'eau, COM(2025) 280 final, 4 juin 2025 ; Commission européenne, Orientations relatives à Natura 2000 et au changement climatique, JOUE C, C/2026/3567, 13 juillet 2026.

Partie 7. La politique étrangère de la France doit renforcer les capacités d'adaptation

50. L'adaptation, ainsi que les efforts visant à éviter les pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, à les réduire au minimum et à y remédier⁷⁶, constituent des exigences de coopération internationale qui doivent s'inscrire dans les objectifs et principes de la CCNUCC et de l'Accord de Paris et être mises en œuvre conformément au principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives⁷⁷.
51. Les populations qui ont historiquement le moins contribué au dérèglement sont souvent celles qui en subissent les atteintes les plus graves et disposent des ressources les plus faibles pour y faire face. Cette situation, lu à la lumière de l'équité, appelle à tenir compte des responsabilités historiques, des capacités économiques et des vulnérabilités respectives. Ce principe doit guider l'action extérieure de la France, au sein de l'Union européenne, des Nations Unies, des banques de développement et des fonds climatiques.
52. La CCNUCC⁷⁸ et l'Accord de Paris⁷⁹ organisent un appui international continu et renforcé aux pays dits en développement pour la planification et la mise en œuvre de l'adaptation. Selon la CCNUCC, les pays développés parties et les autres parties développées figurant à l'annexe II de la Convention doivent notamment aider les pays dits en développement parties particulièrement vulnérables aux effets néfastes du changement climatique à faire face au coût de leur adaptation. L'Accord de Paris leur impose de fournir des ressources financières pour l'atténuation et l'adaptation et prévoit également un soutien en matière de technologies et de renforcement des capacités. La fourniture de ressources financières accrues doit tendre vers un équilibre entre atténuation et adaptation, en tenant compte des besoins des pays particulièrement vulnérables. Cet appui doit être prévisible, accessible et conçu avec les pays et communautés concernés. Il doit renforcer les institutions locales, les systèmes de santé et de protection sociale, l'accès à l'eau, les dispositifs d'alerte, les capacités scientifiques et administratives ainsi que l'accès aux technologies, sans accroître l'endettement ni subordonner la protection des droits à des intérêts économiques extérieurs.

⁷⁶ Accord de Paris, art. 8 ; Conférence des Parties à la CCNUCC, décisions 1/CP.28 et 5/CMA.5, relatives à la mise en œuvre des dispositifs de financement, notamment du Fonds permettant de faire face aux pertes et préjudices.

⁷⁷ Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, art. 3, § 1 ; Accord de Paris, art. 2, § 2.

⁷⁸ CCNUCC, art. 4, §§ 3 à 5, spéc. § 4, et §§ 8-9 ; CIJ, Obligations des États en matière de changement climatique, avis consultatif du 23 juillet 2025, §§ 210-218, spéc. § 211.

⁷⁹ Accord de Paris, art. 7, §§ 7 et 13, art. 9, §§ 1 et 4, art. 10 et 11 ; CIJ, avis précité, §§ 255-261.

53. Le manque d'investissements et de planification en matière d'adaptation expose la planète tout entière au danger⁸⁰. Malgré les efforts accomplis ces dernières années dans le cadre des COP climat, le financement public international de l'adaptation à destination des pays dits en développement⁸¹ reste insuffisant compte tenu de leurs besoins. Dans un rapport publié en octobre 2025⁸², le PNUE estimait les besoins de financement de l'adaptation dans ces pays entre 310 et 365 milliards de dollars par an à l'horizon 2035, tandis que les flux internationaux de financement public consacrés à l'adaptation n'avaient atteint que 26 milliards de dollars en 2023. Malgré les promesses de contributions formulées lors des COP sur le climat, les ressources du Fonds pour l'adaptation⁸³ demeurent très inférieures aux besoins⁸⁴. Il en va de même pour le Fonds permettant de faire face aux pertes et préjudices⁸⁵.
54. À ce jour, la France n'a pas rendu publique de nouvelle trajectoire pluriannuelle de financement climatique international pour l'après-2025, alors que la COP29 a fixé un nouvel objectif collectif d'au moins 300 milliards de dollars par an en faveur des pays en développement d'ici 2035. Cette absence de visibilité est particulièrement préoccupante pour le financement de l'adaptation, qui demeure très inférieur aux besoins et repose encore largement sur des instruments générateurs de dette.
55. La France doit rendre compte de sa contribution à l'effort collectif, décidé à Glasgow, de doublement du financement de l'adaptation entre 2019 et 2025. Elle doit également soutenir pleinement l'appel adopté à Belém à accomplir des efforts pour au moins tripler ce

⁸⁰ PNUE, *Rapport 2023 sur le déficit de l'adaptation au climat : financements et préparation au rabais. L'insuffisance des investissements et de la planification en matière d'adaptation au changement climatique expose le monde au danger*, 2023.

⁸¹ À titre d'information, le Pacte de Glasgow, mis en place lors de la COP 26 en 2021, a, entre autres, préconisé de doubler les financements publics destinés à aider les pays en développement à s'adapter aux effets des changements climatiques et à renforcer leur résilience. Plus précisément, l'objectif était notamment de doubler d'ici 2025 par rapport aux niveaux de 2019 les financements destinés à l'adaptation.

⁸² PNUE, *Rapport 2025 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière d'adaptation aux changements climatiques (Adaptation Gap Report 2025: Running on Empty)*, 2025. Les besoins représenteraient ainsi douze à quatorze fois les financements publics internationaux actuels.

⁸³ Le Fonds pour l'adaptation a été créé afin d'appuyer les pays en développement parties particulièrement exposés aux impacts du changement climatique à supporter les coûts de l'adaptation, et pour financer des activités et programmes d'adaptation. Pour plus d'informations, v. <https://www.adaptation-fund.org/about/>.

⁸⁴ Alors que son objectif minimal de mobilisation de ressources pour 2025 était fixé à 300 millions de dollars, 135 millions de dollars de nouveaux engagements ont été annoncés à Belém, tandis que son portefeuille de projets en préparation approchait un milliard de dollars.

⁸⁵ Créé à la COP27 et rendu opérationnel à la COP28, il demeure également très insuffisamment doté au regard de son mandat : au 15 mars 2026, les promesses de contributions s'élevaient à environ 822 millions de dollars. Entré dans sa phase opérationnelle, il est destiné à soutenir les pays dits en développement particulièrement vulnérables face aux pertes et préjudices économiques et non économiques résultant notamment des phénomènes extrêmes et des événements à évolution lente

financement d'ici à 2035⁸⁶. Les financements doivent être nouveaux et additionnels, prévisibles et facilement accessibles. Leur attribution et leur mise en œuvre doivent respecter les droits humains, l'égalité de genre ainsi que la participation effective des communautés concernées et des peuples autochtones.

56. La diplomatie climatique et environnementale française doit enfin défendre une approche de l'adaptation, des pertes et préjudices et de leur financement fondée sur les droits humains. Elle doit soutenir la participation effective des personnes affectées, des jeunes, des femmes et des filles, des peuples autochtones et des communautés locales aux processus décisionnels, ainsi que la protection des défenseurs et défenseuses de l'environnement et la prise en compte des générations futures.

Recommandation n° 27 : La CNCDH recommande à la France d'annoncer, avant l'ouverture de la COP31, une trajectoire ambitieuse, prévisible et transparente de financement climatique international pour la période 2026-2030, cohérente avec sa responsabilité historique, son poids économique et sa capacité contributive.

- Cette trajectoire doit garantir une part substantielle et croissante des financements consacrés à l'adaptation, privilégier les ressources publiques et les dons afin de ne pas aggraver l'endettement des pays bénéficiaires, et assurer des contributions à la hauteur des besoins aux principaux fonds multilatéraux pour le climat.
- La France doit enfin assurer la cohérence entre ses positions internationales, ses politiques nationales d'adaptation et le niveau de protection effectivement garanti dans les outre-mer.

57. Les effets du changement climatique contribuent déjà à des déplacements de population, à l'intérieur des États comme au-delà de leurs frontières. Ces mobilités résultent rarement d'une cause unique et se combinent le plus souvent à la pauvreté, aux conflits et à la dégradation des ressources. Le droit international ne reconnaît pas de statut spécifique aux personnes déplacées pour des motifs environnementaux. Le principe de non-refoulement, tel qu'interprété par le Comité des droits de l'homme dans l'affaire *Teitiota c. Nouvelle-Zélande*, peut toutefois faire obstacle à l'éloignement lorsqu'il existe des motifs sérieux de croire que les effets du changement climatique exposeront la personne à un risque réel d'atteinte irréparable aux droits protégés par les articles 6 ou 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'adaptation, y compris dans sa dimension internationale, doit viser à préserver la possibilité pour les personnes de demeurer dans leur lieu de vie et, lorsque le départ devient inévitable, à garantir des conditions de mobilité dignes, sûres et respectueuses des droits.

58. Le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières⁸⁷ invite les États à mieux connaître et à réduire les facteurs environnementaux contraignant les personnes à quitter leur pays, notamment les catastrophes soudaines ou lentes, les effets du

⁸⁶ Décision 1/CMA.3, Pacte de Glasgow pour le climat ; décision 1/CMA.7, Mutirão mondial : Unir l'humanité grâce à une mobilisation mondiale contre les changements climatiques ; v. également décision 1/CMA.6.

⁸⁷ Assemblée générale des Nations Unies, *Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières*, résolution 73/195, A/RES/73/195, 19 décembre 2018.

changement climatique et la dégradation de l'environnement. Il les engage également à développer des voies de migration régulières, des dispositifs d'admission et de séjour ainsi que des solutions de relocalisation planifiée lorsque l'adaptation dans le pays d'origine ou le retour ne sont plus possibles⁸⁸. Cette action doit s'appuyer sur les travaux de l'Équipe spéciale chargée de la question des déplacements de population⁸⁹ instituée dans le cadre du Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices, ainsi que sur ceux de la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes⁹⁰. Elle doit également conduire la France à soutenir l'adoption d'un instrument juridiquement contraignant ambitieux sur la protection des personnes en cas de catastrophe lors de la Conférence des Nations Unies de plénipotentiaires du 25 janvier au 12 février 2027⁹¹.

59. La France doit veiller à ce que le financement destiné à répondre aux pertes et préjudices se traduise effectivement par un soutien aux personnes déplacées, aux opérations de relocalisation planifiée et à la réparation ou à la prise en compte des pertes non économiques, notamment culturelles et territoriales. Elle doit également défendre, dans les enceintes internationales, la stabilité des lignes de base et des limites extérieures des zones maritimes ainsi que la continuité de l'État, de sa souveraineté et de sa personnalité juridique internationale face à l'élévation du niveau de la mer, dans le prolongement des conclusions adoptées en 2025 par la Commission du droit international⁹².

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ CCNUCC, décision 1/CP.21, Adoption de l'Accord de Paris, 12 décembre 2015, § 49, instituant l'Équipe spéciale chargée d'élaborer des recommandations relatives aux démarches intégrées propres à prévenir et réduire les déplacements liés aux effets néfastes du changement climatique et à y faire face. Voir notamment le guide technique publié en 2024 : *Technical Guide on Integrating Human Mobility and Climate Change Linkages into Relevant National Climate Change Planning Processes*, disponible en ligne : https://unfccc.int/sites/default/files/resource/WIM_ExCom_human-mobility_TFD_2024.pdf?utm.

⁹⁰ Platform on Disaster Displacement, initiative interétatique créée en 2016 afin de renforcer la protection des personnes déplacées dans le contexte des catastrophes et du changement climatique : disponible en ligne : <https://disasterdisplacement.org/>

⁹¹ AGNU, résolution 80/169, Protection des personnes en cas de catastrophe, 15 décembre 2025, décidant de convoquer une conférence de plénipotentiaires chargée d'élaborer et de conclure un instrument juridiquement contraignant ; AGNU, décision 80/551, 4 septembre 2026.

⁹² Commission du droit international, Rapport final du Groupe d'étude sur l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa 76e session, A/80/10, 2025, annexe I, notamment §§ 31-38.

Recommandation n° 28 : La CNCDH recommande à la France de reconnaître et de protéger les personnes contraintes de quitter leur pays en raison des effets du changement climatique. Le risque d'atteinte au droit à la vie ou de traitements inhumains ou dégradants résultant de ces effets doit être effectivement pris en considération dans l'examen des demandes de protection et dans les décisions d'éloignement. Les modalités de mise en œuvre du principe de non-refoulement et de l'admission exceptionnelle au séjour pour considérations humanitaires doivent être précisées à cet égard.

Recommandation n° 29 : La CNCDH recommande à la France de porter, dans les enceintes internationales et européennes, une approche des mobilités climatiques fondée sur les droits humains. Elle doit soutenir le développement de voies de mobilité régulières et dignes et la mise en œuvre du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières relatif notamment en ce qui concerne les facteurs environnementaux de départ. Elle doit également soutenir les travaux de l'Équipe spéciale chargée de la question des déplacements de population et de la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes.

Recommandation n° 30 : La CNCDH recommande à la France de soutenir activement l'adoption, lors de la Conférence des Nations unies de plénipotentiaires prévue du 25 janvier au 12 février 2027, d'un instrument juridiquement contraignant ambitieux sur la protection des personnes en cas de catastrophe, fondé sur le respect et la protection des droits humains.

Recommandation n° 31 : La CNCDH recommande à la France de veiller à ce que les financements consacrés aux pertes et préjudices soutiennent effectivement les personnes déplacées, les relocalisations planifiées et la prise en compte des pertes non économiques, notamment culturelles et territoriales.

Recommandation n° 32 : La CNCDH recommande à la France de défendre, dans les enceintes internationales, la stabilité des lignes de base et des limites extérieures des zones maritimes ainsi que la continuité de l'État, de sa souveraineté et de sa personnalité juridique internationale face à l'élévation du niveau de la mer.

Les risques sont documentés, leurs victimes identifiées. Face à des dangers connus, prévisibles et déjà à l'œuvre, l'inaction, le retard et l'inégalité de protection ne sont plus seulement des insuffisances : ils constituent des manquements à l'obligation de protéger. L'adaptation, indissociable de l'atténuation, n'est pas un aveu d'impuissance. Elle est aujourd'hui l'une des expressions les plus concrètes de l'État de droit. C'est à elle qu'il revient de rendre réelle la promesse d'égalité de dignité pour la personne âgée isolée dans un logement devenu une fournaise, pour l'enfant dans une classe surchauffée, pour la travailleuse et le travailleur exposé, pour la personne détenue, pour l'habitant d'un littoral qui recule ou d'une île que la mer menace. Chaque été met désormais la République à l'épreuve. Protéger les droits humains, c'est anticiper plutôt que de déplorer, agir à temps plutôt que de réparer trop tard, rendre des comptes plutôt que de s'abriter derrière des plans.

C'est enfin préserver l'habitabilité du monde et les liens qui unissent l'humanité au vivant, afin que les générations futures héritent non d'une Terre à fuir, mais d'une Terre où il demeure possible de vivre dignement."

Recommandations

Recommandation n°1 : Prolongeant son avis sur l'urgence climatique, la CNCDH recommande aux pouvoirs publics d'adopter une loi-cadre articulant explicitement les liens entre atténuation, adaptation, protection des écosystèmes, justice sociale et garantie des droits humains. Cette loi devrait fixer des objectifs d'adaptation contraignants, hiérarchisés et assortis d'échéances, répartir les responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales et organiser l'accompagnement de ces dernières, coordonner les politiques sectorielles et garantir des financements pluriannuels accessibles directement par les collectivités et les populations affectés par les changements climatiques. Elle devrait confier le suivi et l'évaluation de sa mise en œuvre à une instance indépendante, dont les missions du Haut Conseil pour le climat pourraient constituer le socle, renforcé à cette fin dans ses moyens, sa saisine et son mandat en matière d'adaptation ; les travaux de cette instance seraient transmis au Parlement et rendus publics.

Recommandation n°2 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics que cette loi-cadre consacre expressément l'adaptation au changement climatique comme une obligation positive de protection des droits humains. Celle-ci devrait être définie comme une obligation de diligence renforcée quant aux moyens, dont l'intensité croît avec la gravité et la prévisibilité du risque, comportant un noyau d'exigences dont l'État répond directement : l'information et l'alerte des personnes exposées, la continuité de l'accès à l'eau, aux soins et à l'énergie, et la protection des personnes placées sous sa garde. Sa mise en œuvre devrait bénéficier en priorité aux personnes les plus vulnérables et aux territoires les plus exposés et disposant des plus faibles capacités d'adaptation.

Recommandation n° 3 : La CNCDH recommande à la France de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme. L'affaire Bonaire illustre qu'une inégalité de protection entre territoires face aux risques climatiques est susceptible de constituer une discrimination.

Recommandation n°4 : La CNCDH recommande à la France de tirer toutes les conséquences de l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 23 juillet 2025, en assurant, sur le plan interne, l'effectivité de ses obligations de planification et de mise en œuvre de l'adaptation et, sur le plan international, en contribuant de manière juste, prévisible et suffisante au financement de l'adaptation des pays dits en développement particulièrement vulnérables, voir en ce sens la recommandation 27.

Recommandation n°5 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics que l'accessibilité soit garantie sur l'ensemble de la chaîne de protection : information et alerte en formats accessibles et en plusieurs langues, transports et évacuations, hébergements d'urgence, soins y compris psychologiques, distribution de biens essentiels, aides humaines et techniques, relogement et reconstruction. Les plans communaux et départementaux doivent recenser, dans le respect de la protection des données personnelles, les personnes dont la mise à l'abri suppose un accompagnement, et prévoir des dispositifs adaptés aux établissements accueillant des enfants, des personnes âgées, des personnes en situation de handicap ou des personnes sans abri.

Les enfants doivent être protégés dans leurs lieux de vie et d'apprentissage, dont l'adaptation thermique doit être planifiée et financée.

Recommandation n°6 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics d'intégrer pleinement la santé mentale dans les politiques d'adaptation au changement climatique, en anticipant les effets psychiques des événements extrêmes, des pertes, des évacuations et déplacements et de l'insécurité climatique. Elle recommande de garantir, en particulier après les catastrophes, un accès effectif, économiquement soutenable et territorialement adapté à des dispositifs de soutien psychologique et psychosocial, en assurant la continuité entre l'intervention d'urgence et l'accompagnement de moyen et long terme, avec une attention particulière portée aux personnes et groupes les plus vulnérables.

Recommandation n°7 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de faire de la santé et de la sécurité au travail un pilier de l'adaptation, en préparant dès à présent la pleine mise en œuvre de la convention n° 155 de l'Organisation internationale du travail. Les risques climatiques doivent être systématiquement intégrés aux documents uniques d'évaluation des risques professionnels et donner lieu à des protocoles sectoriels protecteurs : adaptation des horaires et des postes, temps de repos et de récupération, accès à l'eau et à des espaces de récupération, interruption de l'activité lorsque la santé est menacée, contrôles renforcés et garantie de revenu. Une protection équivalente doit bénéficier aux travailleuses et travailleurs précaires, saisonniers, intérimaires, indépendants et employés par des plateformes.

Recommandation n° 8 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics d'intégrer les risques climatiques présents et futurs dans les politiques de logement, d'urbanisme et d'aménagement. La rénovation doit garantir l'habitabilité en période de chaleur, la ventilation, les protections solaires et la prévention des inondations, des incendies et du retrait-gonflement des argiles, en soutenant prioritairement les ménages modestes, les locataires et le parc social. Les décisions d'urbanisme doivent éviter toute augmentation prévisible de l'exposition et privilégier la désimperméabilisation, la végétalisation, la préservation des zones humides et la restauration des continuités écologiques. Lorsque l'évolution des risques rend une relocalisation nécessaire, celle-ci doit demeurer une mesure de dernier ressort, être anticipée et coconstruite avec les personnes concernées et garantir l'accès à un logement adéquat, les moyens d'existence dignes, la protection sociale et sanitaire, la continuité des liens familiaux et communautaires ainsi que les droits culturels et fonciers.

Recommandation n°9 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics que chaque établissement pénitentiaire, lieu de rétention, établissement psychiatrique et centre éducatif fermé se dote d'un plan de protection contre les fortes chaleurs et les événements climatiques extrêmes, garantissant l'accès continu à l'eau, à la ventilation, aux soins et à des espaces de fraîcheur, ainsi que la surveillance des personnes les plus fragiles. Elle rappelle que des conditions de détention aggravées par la chaleur sont susceptibles de constituer un traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et recommande que la réduction de la surpopulation carcérale soit intégrée aux mesures d'adaptation. La CNCDH encourage le Contrôleur général des lieux de privation de liberté à intégrer dans ses travaux un suivi régulier de l'exposition des personnes privées de liberté aux risques climatiques

Recommandation n°10 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de garantir la continuité et la résilience climatique des services publics essentiels, notamment les services de santé, les lieux de privation de liberté, le secteur médico-social, les services de l'eau et de l'assainissement, de l'énergie, de l'éducation, des transports, des communications et des secours. Les établissements et réseaux doivent disposer de plans de continuité, de personnels, d'équipements et de solutions de repli adaptés. L'accès à une eau suffisante, salubre, physiquement accessible et financièrement abordable doit être prioritaire ; en situation de rareté, la satisfaction des besoins humains essentiels et la préservation des équilibres écologiques doivent avoir la priorité, dans le cadre d'une gouvernance transparente, démocratique et territorialisée.

Recommandation n°11 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics d'engager une réforme d'ensemble des mécanismes d'assurance, d'indemnisation et de réparation afin de garantir à toutes et tous une protection effective contre les conséquences des catastrophes climatiques et de prévenir l'inassurabilité durable des personnes et des territoires. Cette protection doit reposer sur la mutualisation et la solidarité nationale, être articulée avec la prévention, le relogement et la reconstruction résiliente, et ne pas dépendre exclusivement de la capacité à souscrire une assurance ou du statut de propriétaire du logement.

Recommandation n°12 : La CNCDH recommande à la France d'étendre à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna la déclaration déposée le 19 mars 2026 au titre de l'article L de la Charte sociale européenne révisée, afin que l'ensemble des populations ultramarines bénéficie des garanties qu'elle prévoit en matière de santé, de logement, de sécurité sociale et de protection des personnes vulnérables. Elle recommande également d'accepter la procédure de réclamations collectives sur ces territoires.

Recommandation n°13 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de faire des outre-mer une priorité de la politique nationale d'adaptation, au moyen de stratégies territoriales spécifiques, coconstruites avec leurs habitants et dotées de ressources proportionnées aux risques et aux inégalités notamment d'accès à l'eau et à l'assainissement, à la santé, à l'éducation, au logement, à l'énergie, aux alertes et aux secours.

Recommandation n° 14 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de garantir pleinement les droits des peuples autochtones dans la conception et la mise en œuvre des politiques d'adaptation, notamment leurs droits à la participation et à la préservation de leurs terres, à un consentement libre préalable et informé avant la mise en œuvre de toutes mesures d'adaptation. Une attention particulière doit être portée aux peuples de Nouvelle-Calédonie, de Guyane et de Polynésie française ainsi qu'aux populations wallisienne, futunienne et mahoraise. Leur participation effective à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des mesures d'adaptation doit être garantie.

Recommandation n°15 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de renforcer la portée opérationnelle du troisième Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3) à partir d'une évaluation scientifique nationale, robuste, territorialisée et régulièrement actualisée des aléas, des expositions et des vulnérabilités, en métropole comme dans les outre-mer. Chaque mesure devrait être

assortie d'un calendrier précis, d'un pilote clairement désigné, de moyens humains et financiers identifiés, d'objectifs évaluable et d'un dispositif public de suivi et d'évaluation de ses résultats. L'État devrait accompagner les collectivités territoriales dans l'adoption et la mise en œuvre de stratégies et programmes opérationnels locaux ambitieux. L'évaluation du plan devrait porter sur la réduction mesurable de l'exposition et de la vulnérabilité des populations.

Recommandation n°16 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de compléter les indicateurs de moyens et d'exécution par des indicateurs fondés sur les droits humains en ligne avec les indicateurs de Belem établis à la COP 30, mesurant la réduction effective de l'exposition, des vulnérabilités et des inégalités. Ils devraient notamment renseigner la santé, l'habitabilité des logements et des lieux collectifs, l'exposition professionnelle, la continuité de l'accès à l'eau, aux soins, à l'énergie, à l'éducation, aux transports et à la protection sociale, ainsi que les délais de secours, de relogement, d'indemnisation et de reconstruction. Ces indicateurs devraient alimenter le rapport annuel, territorialisé et accessible, de l'instance indépendante mentionnée à la recommandation n° 1, transmis au Parlement et rendu public.

Recommandation n°17 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de renforcer la mobilisation des acteurs économiques⁹³, en particulier des grandes entreprises, des opérateurs d'importance vitale et des gestionnaires d'infrastructures essentielles, afin qu'ils évaluent leurs vulnérabilités climatiques, élaborent et mettent en œuvre des mesures et des stratégies d'adaptation en complément des nécessaires mesures d'atténuation assorties d'objectifs, de moyens et d'indicateurs de suivi.

- Ces mesures devraient également évaluer les conséquences des choix d'adaptation sur les travailleuses et travailleurs, les populations, les territoires et les écosystèmes, afin d'éviter tout transfert de vulnérabilité.
- L'octroi des aides publiques aux investissements les plus structurants devrait être conditionné à une évaluation de leur exposition aux risques climatiques futurs et de leurs effets sur les vulnérabilités, ainsi qu'à la prévention des risques de maladaptation.

Recommandation n°18 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics que les entreprises soumises à la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance, désormais codifiée aux articles L. 225-102-1 et L. 225-102-2 du Code de commerce, intègrent dans leur plan de vigilance les risques liés aux effets du changement climatique. Cette vigilance doit porter tant sur l'insuffisance des mesures d'atténuation et d'adaptation que sur les risques de maladaptation ou de transfert des vulnérabilités. Elle implique l'adoption d'actions adaptées permettant d'atténuer les risques et de prévenir les atteintes graves aux droits humains et aux libertés fondamentales, à la santé et à la sécurité des personnes ainsi qu'à l'environnement,

⁹³ V. PNACC 3, mesures 33, 34 et 40 ; Haut Conseil pour le climat, *Avis sur le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3)*, mars 2025, recommandation n° 6 ; ADEME et Bpifrance, « Bpifrance et l'ADEME réitèrent leur ambition de préparer les entreprises au changement climatique et lancent le "Diag Adaptation" », 4 juillet 2025.

susceptibles de résulter des activités de l'entreprise, des sociétés qu'elle contrôle et de ses sous-traitants ou fournisseurs concernés, tout au long de la chaîne de valeur.

Recommandation n° 19. La CNCDH recommande aux pouvoirs publics une programmation pluriannuelle et une identification claire de l'ensemble des financements consacrés à l'adaptation. Ces financements devraient être clairement retracés dans les documents budgétaires, faire l'objet d'un suivi public et être répartis selon les principes de solidarité, de justice et de capacité contributive. Ils devraient bénéficier prioritairement et directement aux personnes, aux collectivités et aux territoires les plus exposés aux risques climatiques et disposant des plus faibles capacités d'adaptation, sans faire peser de charge disproportionnée sur les ménages modestes.

Recommandation n° 20. La CNCDH recommande aux pouvoirs publics la création d'un fonds national pérenne d'adaptation au changement climatique, fondé sur les principes de solidarité, de justice climatique et d'égalité territoriale.

- **Doté de ressources identifiées et pluriannuelles, il devrait financer en priorité la prévention, la réduction des vulnérabilités, la protection des personnes et territoires les plus exposés, les relocalisations rendues nécessaires par les risques climatiques et la restauration des écosystèmes sans générer de la dette supplémentaire pour ces individus et institutions.**
- **Son financement ne saurait reposer principalement sur les collectivités territoriales les plus affectées ou les moins dotées ni sur les personnes sinistrées.**

Recommandation 21 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics d'étudier la faisabilité juridique et économique d'un mécanisme de type « climate superfund », mettant à contribution les entreprises dont les activités ont historiquement et substantiellement contribué aux émissions de gaz à effet de serre, notamment les grands producteurs d'énergies fossiles, afin de participer au financement des dépenses publiques d'adaptation.

Recommandation n° 22 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de garantir à toute personne, sans discrimination, une information précoce, claire, compréhensible, actualisée, accessible et diffusée par des canaux diversifiés sur les risques climatiques, les mesures de prévention et de protection et les droits ouverts.

Recommandation n° 23 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de garantir la participation des personnes concernées à la définition des priorités, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des politiques d'adaptation. Les modalités de participation à toutes les étapes de la prise de décision doivent permettre l'expression effective des personnes en situation de pauvreté ou de handicap, des enfants et des jeunes, des femmes, des travailleuses et travailleurs exposés, des syndicats et associations, des organisations de protection de l'environnement, défenseuses et défenseur de l'environnement, des habitantes et habitants des territoires ultramarins, des peuples autochtones et des communautés locales ainsi que des personnes étrangères présentes sur le territoire, et reconnaître leurs expériences et leurs savoirs.

Recommandation n° 24 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de mettre en place des mécanismes de réclamation et des voies de recours effectives permettant de signaler une carence, de demander une mesure de protection, de contester une discrimination ou une répartition manifestement inéquitable des ressources et d'obtenir réparation lorsqu'un droit a été violé. Ces mécanismes doivent être accessibles, rapides et effectifs. Le suivi parlementaire, l'expertise scientifique, les autorités indépendantes et l'accès au juge doivent pouvoir vérifier la réalité de l'anticipation, la cohérence des mesures et leur mise en œuvre en temps utile, et l'absence d'inégalités injustifiées de protection.

Recommandation n° 25 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de garantir la protection des personnes qui s'engagent pour la défense de l'environnement et du climat, conformément à l'article 3, paragraphe 8, de la convention d'Aarhus, qui interdit qu'elles soient pénalement poursuivies, persécutées ou soumises à des mesures vexatoires en raison de l'exercice des droits reconnus par la Convention. Cette protection doit notamment couvrir l'exercice pacifique des libertés d'expression, de réunion et d'association, y compris dans le cadre de manifestations et d'actions de protestation environnementale. La CNCDH souligne que les politiques d'adaptation, en particulier celles relatives au partage de la ressource en eau, aux ouvrages de protection et aux relocalisations, sont susceptibles de générer des conflits d'usage. La contestation de ces choix participe au débat démocratique et contribue à la qualité de la décision publique.

Recommandation n° 26 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics qu'aucune mesure ne puisse être qualifiée d'adaptation sans avoir été appréciée au regard de ses effets, y compris à long terme, sur la disponibilité des ressources, la santé, les écosystèmes, les inégalités et la trajectoire d'émissions, à partir notamment des connaissances scientifiques et d'une analyse non régressive des besoins sociaux. Elle recommande en particulier l'abrogation des dispositions de la loi du 18 août 2026 d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles susceptibles d'accroître les vulnérabilités, de favoriser une maladaptation ou de compromettre les objectifs d'agroécologie.

Recommandation n° 27 : La CNCDH recommande à la France d'annoncer, avant l'ouverture de la COP31, une trajectoire ambitieuse, prévisible et transparente de financement climatique international pour la période 2026-2030, cohérente avec sa responsabilité historique, son poids économique et sa capacité contributive.

- Cette trajectoire doit garantir une part substantielle et croissante des financements consacrés à l'adaptation, privilégier les ressources publiques et les dons afin de ne pas aggraver l'endettement des pays bénéficiaires, et assurer des contributions à la hauteur des besoins aux principaux fonds multilatéraux pour le climat.
- La France doit enfin assurer la cohérence entre ses positions internationales, ses politiques nationales d'adaptation et le niveau de protection effectivement garanti dans les outre-mer.

Recommandation n° 28 : La CNCDH recommande à la France de reconnaître et de protéger les personnes contraintes de quitter leur pays en raison des effets du changement climatique. Le risque d'atteinte au droit à la vie ou de traitements inhumains ou dégradants résultant de ces effets doit être effectivement pris en considération dans l'examen des demandes de protection et dans les décisions d'éloignement. Les modalités de mise en œuvre du principe de non-refoulement et de l'admission exceptionnelle au séjour pour considérations humanitaires doivent être précisées à cet égard.

Recommandation n° 29 : La CNCDH recommande à la France de porter, dans les enceintes internationales et européennes, une approche des mobilités climatiques fondée sur les droits humains. Elle doit soutenir le développement de voies de mobilité régulières et dignes et la mise en œuvre du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières relatif notamment en ce qui concerne les facteurs environnementaux de départ. Elle doit également soutenir les travaux de l'Équipe spéciale chargée de la question des déplacements de population et de la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes.

Recommandation n° 30 : La CNCDH recommande à la France de soutenir activement l'adoption, lors de la Conférence des Nations unies de plénipotentiaires prévue du 25 janvier au 12 février 2027, d'un instrument juridiquement contraignant ambitieux sur la protection des personnes en cas de catastrophe, fondé sur le respect et la protection des droits humains.

Recommandation n° 31 : La CNCDH recommande à la France de veiller à ce que les financements consacrés aux pertes et préjudices soutiennent effectivement les personnes déplacées, les relocalisations planifiées et la prise en compte des pertes non économiques, notamment culturelles et territoriales.

Recommandation n° 32 : La CNCDH recommande à la France de défendre, dans les enceintes internationales, la stabilité des lignes de base et des limites extérieures des zones maritimes ainsi que la continuité de l'État, de sa souveraineté et de sa personnalité juridique internationale face à l'élévation du niveau de la mer.

Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) est l'Institution nationale française de promotion et de protection des droits de l'homme, accréditée auprès des Nations unies.

L'action de la CNCDDH s'inscrit dans une triple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'Homme et de droit international humanitaire ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en la matière ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits humains.

L'indépendance de la CNCDDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées.

Ainsi, seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'Homme et de droit international humanitaire, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014, sur la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'Homme depuis 2017, sur la lutte contre la haine et les discriminations anti-LGBTI depuis avril 2018 et sur l'effectivité des droits des personnes handicapées depuis 2020.

La CNCDDH est en outre la Commission française de mise en œuvre du droit international humanitaire au sens du Comité international de la Croix-Rouge (CICR).