



Doc. 12043

29 septembre 2009

Elaboration d'un Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement sain

Avis de commission¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Christopher CHOPE, Royaume-Uni, Groupe démocrate européen

A. Conclusions de la commission

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme, tout en reconnaissant l'importance d'environnements sains, viables et décents, ne pense pas qu'une extension de la Convention au moyen du protocole additionnel proposé constitue la solution adéquate.

B. Exposé des motifs, par M. Chope, rapporteur pour avis

1. La commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales a récemment recommandé au Comité des Ministres:

«d'élaborer un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme qui reconnaisse le droit à un environnement sain et viable».

2. En juin 2003, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a rejeté cette position, car elle la jugeait non justiciable, voire contre-productive². Le nouveau projet de recommandation que voici lui donne l'occasion de réexaminer cette position, ainsi que le bien-fondé et l'applicabilité de ce droit.

3. Lorsqu'on se demande s'il est souhaitable et nécessaire d'adopter un nouveau protocole sur le droit à un environnement sain, il est nécessaire de prendre en compte le contexte historique et la jurisprudence existante.

1. Remarques introductives

4. L'Assemblée parlementaire a déjà examiné cette question en juin 2003. Elle a alors recommandé au Comité des Ministres d'élaborer un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme concernant la reconnaissance de droits procéduraux individuels, destinés à renforcer la protection de l'environnement.

5. A cette occasion, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme avait approuvé le rapport de son distingué rapporteur, M. Erik Jurgens (Pays-Bas), membre du Groupe socialiste. M. Jurgens, s'exprimant au nom de cette commission, en sa qualité de conseiller juridique de l'Assemblée parlementaire, disait craindre que l'on n'attribue à la Convention et à la Cour européenne des droits de l'homme des tâches

1. Voir [Doc. 12003](#), présenté par la commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales.

2. Voir [Doc. 9833](#), 19 juin 2003.



dépasant leurs compétences et leurs moyens. La commission avait alors insisté pour que les mécanismes judiciaires de la protection des droits de l'homme ne soient appliqués qu'aux domaines de la protection de l'environnement pour lesquels ils sont indiqués.

6. L'Assemblée a adopté l'amendement de la commission tendant à ce que le Comité des Ministres élabore une recommandation aux Etats membres exposant de quelle manière la Convention européenne des droits de l'homme offre une protection individuelle contre la dégradation de l'environnement, proposant l'adoption au niveau national d'un droit individuel à participer au processus décisionnel en matière d'environnement, et invitant à privilégier, dans les affaires relatives à l'environnement, une interprétation large du droit à un recours effectif, garanti par l'article 13.

7. Dans sa réponse en date du 24 janvier 2004 (Doc. 10041), le Comité des Ministres a souscrit à l'avis du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) sur la recommandation de l'Assemblée. Le CDDH motive ainsi son avis:

8. «Le CDDH reconnaît que ni la Convention ni ses protocoles additionnels ne consacrent expressément un droit à la protection de l'environnement. Cependant, il relève que plusieurs Etats membres ont déjà inclus dans leur Constitution des dispositions sur la protection de l'environnement, sous la forme d'un droit et/ou d'un objectif d'Etat. Une disposition programme sur la protection de l'environnement a également été incorporée dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en son article 37, lequel prévoit qu'«un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable».

9. «Le CDDH rappelle que le système de la Convention contribue d'ores et déjà à la protection de l'environnement au travers de droits se trouvant dans la Convention et de leur interprétation dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ("la Cour"). La Cour a, par exemple, interprété l'article 2 comme protégeant les droits des victimes d'accidents mortels imputables à la négligence des gouvernements vis-à-vis de l'environnement. De surcroît, elle a avancé que l'obligation positive des Etats, telle qu'elle découle de l'article 2, s'applique également aux activités publiques dans le domaine de l'environnement, notamment pour les activités pouvant représenter un risque sérieux pour la vie. Par ailleurs, l'article 8 est devenu un article central dans la protection de l'environnement: la Cour a estimé que "des atteintes graves à l'environnement peuvent toucher le bien-être des personnes et les priver de la jouissance de leur domicile de manière à nuire à leur vie privée et familiale". Il convient également de rappeler que l'article 10 couvre naturellement le droit à l'information en ce qui concerne les questions relatives à l'environnement, la liberté d'opinion de même que celle de recevoir et communiquer des informations ou des idées. Quant au droit au respect des biens, garanti par l'article 1^{er} du Protocole n° 1, la Cour a également estimé qu'il s'appliquait aux questions touchant à l'environnement, par exemple: i. quand la pollution entraîne la perte ou la dégradation d'un bien; ou ii. quand une victime ne reçoit pas l'entière réparation octroyée par une juridiction interne alors que de graves problèmes affectant l'environnement sont responsables de la détérioration de son état de santé. Plusieurs arrêts de la Cour sur les articles 6 et 13, portant notamment sur la protection contre la pollution des eaux, ou bien les nuisances sonores et la pollution de l'air dont les avions sont responsables, démontrent que lesdits articles offrent une protection procédurale dans ce domaine.»

10. «Le CDDH considère que la jurisprudence de la Cour fait apparaître que la Convention offre déjà un certain degré de protection face aux problèmes touchant à l'environnement. En outre, il est probable que la jurisprudence de la Cour continue d'évoluer dans ce domaine. En conséquence, le CDDH est d'avis qu'il ne serait pas souhaitable d'élaborer un protocole additionnel à la Convention, contrairement à ce que propose l'Assemblée dans sa Recommandation. En outre, le CDDH estime qu'une recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres ne paraît pas être une mesure adaptée non plus, notamment au vu de la jurisprudence de la Cour qui est déjà contraignante pour les Etats parties. En revanche, le CDDH reconnaît l'intérêt que présenterait la rédaction d'un instrument approprié, comme des lignes directrices ou un manuel, récapitulant les droits tels qu'interprétés dans la jurisprudence de la Cour et soulignant également la nécessité de renforcer la protection de l'environnement sur le plan national, notamment en assurant un accès à l'information, la participation aux processus décisionnels et un accès à la justice pour les questions liées à l'environnement. Le CDDH est convaincu qu'un tel instrument, qui rendrait explicite la protection qu'offre indirectement la Convention à l'environnement, serait également un moyen utile de contribuer à une prise de conscience accrue dans les Etats membres des implications de leurs obligations au regard de la Convention en matière d'environnement.»

11. L'instrument en question a été rédigé et publié en 2006 sous le titre *Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement*. Il énonce les principes tirés de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour). Ses 87 pages incluent une annexe énumérant les arrêts et décisions pertinents de la Cour entre juillet 1980 et octobre 2005.

12. Le manuel indique que la Cour a déjà identifié dans sa jurisprudence des questions relatives à l'environnement qui sont susceptibles de porter atteinte au droit à la vie (article 2), au droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile (article 8), au droit à un procès équitable et à l'accès à un tribunal (article 6), au droit de recevoir et de communiquer des informations et des idées (article 10), au droit à un recours effectif (article 13) et au droit au respect de ses biens (article 1^{er} du Protocole n° 1).

13. A la question «L'environnement est-il protégé par la Convention?» il répond: «La Convention ne prévoit pas de protection générale de l'environnement en tant que telle et ne garantit pas expressément un droit à un environnement de qualité, paisible et sain. Toutefois, la Convention offre indirectement un certain degré de protection en matière d'environnement, ainsi que le prouve l'évolution de la jurisprudence de la Cour à cet égard.»

14. On lit au paragraphe 6 du projet de recommandation de la commission de l'environnement et de l'agriculture que la jurisprudence établie démontre que l'inclusion d'un droit à un environnement sain dans la Convention «ne constituerait qu'une simple inscription d'un droit matériel déjà existant». Comme il ressort clairement du manuel susmentionné, cette affirmation est beaucoup trop réductrice et contredit les faits.

15. Le rapporteur, au paragraphe 18 de son exposé des motifs, écrit que «l'application de critères précis et [la] délimitation du droit à un environnement sain» permettraient sa consécration comme droit individuel invocable en justice. Cependant, au paragraphe 21, il reconnaît les difficultés que soulève la définition de ce droit et suggère que «la Cour sera conduite à [en] préciser davantage la substance». L'adoption d'un protocole additionnel aussi vague serait source d'insécurité juridique et entraînerait à coup sûr une augmentation considérable de la charge de travail de la Cour. De plus, quelle que soit la difficulté rencontrée pour cerner le contenu d'un droit à un environnement sain, ce n'est rien à côté de l'entreprise qui consisterait à définir la notion de droit à un environnement viable, introduite sans explications au paragraphe 10.1 du projet de recommandation.

16. Il y a cinq ans, Erik Jurgens exprimait des préoccupations similaires: «Il convient de rappeler que, si elle a très bien réussi à faire avancer la protection d'un ensemble de droits de l'homme en Europe, la Convention n'en est pas pour autant un instrument adapté à toutes les formes de droits. Elle a été conçue pour un ensemble restreint de droits dont il a été spécialement tenu compte pour élaborer ses mécanismes. Elle n'est pas structurée de manière à pouvoir assurer la protection de tous les droits protégés par les instruments internationaux. Ses succès passés ne garantissent pas une capacité illimitée. C'est cette réussite même qui peut présenter des risques menaçant sa future intégrité et la capacité de la Cour à faire appliquer effectivement les dispositions de la Convention. Parmi ces risques, citons la tentation d'étendre sa juridiction à d'autres formes de droits dont la teneur et le champ d'application restent flous. L'inclusion de ces droits "inédits" – qui, dans une large mesure pourraient exiger d'être précisés au préalable, non pas aux niveaux politique et juridique nationaux, mais par le biais de la jurisprudence d'un organe judiciaire paneuropéen – pourrait non seulement porter atteinte à l'autorité de la Cour mais faire peser sur elle une charge ingérable de nouvelles requêtes (à un moment où le nombre des requêtes pose déjà un grave problème), au détriment de la protection des droits actuellement inclus dans la Convention.»

17. Le rapporteur pour avis ne peut que rappeler la mise en garde de M. Jurgens: «[S]i nous donnons aux citoyens un droit individuel à un environnement sain, formulé en termes généraux, sans préciser davantage sur quelle base et à l'encontre de qui un citoyen peut effectivement soulever un grief découlant de ce droit, il sera difficile au juge de statuer.» Etant donné qu'un droit général à un environnement sain ne définit pas les mesures que le pays concerné pourrait être tenu de prendre, la nature et la portée des réparations ne pourraient être déterminées clairement et il serait donc impossible d'apprécier l'exécution des arrêts rendus.

2. Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'environnement

18. Si la Cour a examiné des questions environnementales dans plusieurs affaires, elle l'a fait de façon particulièrement pertinente et extensive dans le cas de requêtes concernant le droit au respect de la vie privée et familiale au regard de l'article 8. Le droit à la vie, consacré à l'article 2, a aussi donné lieu à des requêtes comportant un volet environnemental, tandis que d'autres affaires pertinentes ont été examinées sous l'angle des articles 1^{er} du Protocole n° 1, 6 et 10³.

3. Voir aussi DH-DEV(2004)002 rév., «Aperçu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'environnement», 1^{er} avril 2005.

Article 8

19. La Cour a estimé que «lorsqu'une personne pâtit directement et gravement du bruit ou d'autres formes de pollution, une question peut se poser sous l'angle de l'article 8»⁴. Elle a ajouté plus loin que «l'article 8 peut trouver à s'appliquer dans les affaires d'environnement, que la pollution soit directement causée par l'Etat ou que la responsabilité de ce dernier découle de l'absence de réglementation adéquate de l'industrie privée»⁵.

20. C'est pourquoi deux questions concernant l'environnement pourraient éventuellement être soulevées au regard de l'article 8: la responsabilité de l'Etat de ne pas soumettre ses habitants à un environnement insalubre, et l'obligation positive de l'Etat d'assurer un environnement sain par une réglementation appropriée⁶.

21. Ces questions ont été examinées dans un certain nombre d'affaires. La Cour a confirmé clairement que l'article 8 de la Convention pouvait servir pour garantir le droit à un environnement sain. Elle a constaté à l'unanimité des violations de l'article 8 dans les affaires *López Ostra c. Espagne*⁷ et *Guerra et autres c. Italie*⁸. La première affaire concerne des nuisances (odeurs, bruit et fumées) causées par une installation de traitement des eaux usées située près du domicile de la requérante, qui avaient nui à la santé de la fille de celle-ci. L'autre portait sur les risques sérieux posés par les émissions nocives dégagées par une usine chimique auxquelles étaient exposés les requérants qui vivaient dans une municipalité non loin de là.

22. La Cour a approfondi son approche dans ce domaine dans l'affaire *Fadeyeva c. Russie*⁹. Elle a estimé alors que pour relever de l'article 8, la requête concernant des nuisances dues à l'environnement devait d'abord avoir constitué une ingérence réelle dans la «sphère privée» du requérant et, deuxièmement, que ces nuisances devaient avoir atteint un certain seuil de gravité¹⁰.

23. La Cour a examiné la nature de l'obligation positive de l'Etat dans l'affaire *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, qui concernait le bruit d'avions provoqué par un aéroport international. Elle a estimé que bien que ces activités soient réalisées par des parties privées, l'article 8 s'appliquait néanmoins au motif qu'il appartenait à l'Etat de réglementer comme il convient le secteur privé afin d'éviter ou de réduire la pollution sonore. Cependant, dans cette affaire, la Grande chambre n'a pas constaté de violation de l'article 8, car selon elle, on ne pouvait dire que l'Etat avait outrepassé sa marge d'appréciation en omettant de rechercher un juste équilibre entre le droit au respect de la vie privée et du domicile des particuliers touchés par cette réglementation et les intérêts antagoniques de tiers et de la société dans son ensemble¹¹.

Article 2

24. Outre la défense du droit à la vie contre une mort résultant d'actions d'agents de l'Etat, l'article 2 prévoit l'obligation positive de l'Etat de prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction¹². La Cour a jugé que cette obligation pouvait s'appliquer dans le contexte d'activités dangereuses liées à des questions environnementales comme des essais nucléaires¹³, et l'exploitation d'usines chimiques dégageant des émissions toxiques ou la gestion de décharges¹⁴, qu'elles soient menées par les pouvoirs publics ou par des sociétés privées¹⁵.

25. La Cour a souligné en ce qui concerne ces mesures préventives qu'il fallait mettre particulièrement l'accent sur le droit du grand public à l'information, ainsi qu'elle l'a établi dans sa jurisprudence. La Grande chambre a ajouté que ce droit, qui était déjà reconnu au titre de l'article 8¹⁶, pouvait aussi être invoqué s'agissant de la protection du droit à la vie. La réglementation doit aussi prévoir des procédures appropriées tenant compte des aspects techniques de l'activité en question, pour déceler les insuffisances des processus concernés et les erreurs éventuelles commises par les responsables à différents niveaux¹⁷.

4. *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, Requête n° 36022/97, arrêt du 8 juillet 2003 [GC], paragraphe 96.

5. *Ibid.*, paragraphe 98.

6. Voir aussi *Tatar c. Roumanie*, Requête n° 67021/01, arrêt du 27 janvier 2009, paragraphe 88.

7. *López Ostra c. Espagne*, Requête n° 16798/90, arrêt du 9 décembre 1994.

8. *Guerra et autres c. Italie*, Requête n° 14967/89, arrêt du 19 février 1998.

9. *Fadeyeva c. Russie*, Requête n° 55723/00, arrêt du 9 juin 2005.

10. *Ibid.*, paragraphe 70.

11. *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, paragraphe 129.

12. *L.C.B. c. Royaume-Uni*, Requête n° 23413/94, arrêt du 9 juin 1998, paragraphe 36.

13. *Ibid.*, paragraphe 38.

14. *Öneryıldız c. Turquie*, Requête n° 48939/99, arrêt du 30 novembre 2004, paragraphe 71.

15. *Ibid.*

16. *Guerra et autres*, paragraphe 60.

26. Outre cette exigence de réglementation et d'information du grand public concernant les activités dangereuses, l'Etat doit aussi réagir de façon appropriée – judiciaire ou autre – à la violation éventuelle du droit à la vie¹⁸. Ainsi, l'obligation d'entamer rapidement une enquête indépendante et impartiale, qui doit pouvoir déterminer les circonstances dans lesquelles l'incident a eu lieu, et mettre en évidence les lacunes qui caractérisent le fonctionnement du système réglementaire¹⁹.

27. La Cour a constaté une violation de l'article 2 dans l'affaire *Öneryıldız c. Turquie*. En l'espèce, une explosion de gaz s'était produite dans une décharge municipale, tuant 39 personnes qui avaient construit des logements à proximité en toute illégalité. Neuf membres de la famille du requérant sont décédés dans l'accident. Bien que, deux ans avant l'accident, une expertise ait attiré l'attention de la municipalité sur le risque d'explosion de méthane dans la décharge, les autorités n'avaient aucunement réagi. La Cour a estimé que puisqu'elles savaient – ou auraient dû savoir – qu'il y avait un risque réel et immédiat pour la vie des personnes vivant près de la décharge, les autorités auraient dû en vertu de l'article 2 prendre des mesures préventives pour protéger ces personnes. Elle a aussi critiqué le fait que les autorités n'aient pas informé les personnes qui vivaient près de la décharge du risque qu'elles encouraient.

Article 1er du Protocole n° 1

28. L'article 1^{er} du Protocole n° 1 protège le droit au respect des biens des personnes, y compris la protection contre la privation illégale de biens. En principe, il ne garantit pas le droit au respect de ses biens dans un environnement agréable²⁰. Le second alinéa de cette disposition reconnaît à l'Etat le droit de contrôler l'usage d'un bien pour cause d'utilité publique et conformément à la loi. Lorsqu'elle a eu à dire ce qu'était une cause d'utilité publique, la Cour a reconnu que concernant la protection de l'environnement, il s'agissait «manifestement d'un dessein légitime»²¹ et que «la société d'aujourd'hui se soucie sans cesse davantage de préserver l'environnement»²². C'est pourquoi il est clair qu'en raison du caractère d'utilité publique que revêt la protection de l'environnement, les pouvoirs publics peuvent à bon droit restreindre le droit individuel au respect de ses biens²³.

29. L'article 1^{er} du Protocole n° 1 peut aussi impliquer des obligations positives en matière de protection de biens par l'Etat²⁴. Dans l'affaire *Öneryıldız c. Turquie*, la Cour a estimé que les autorités nationales auraient pu prendre des mesures préventives pour écarter le risque environnemental dont elles avaient été averties et que leur omission en la matière constituait une violation de cette obligation positive au regard de l'article 1^{er} du Protocole n° 1²⁵.

Article 6

30. La Cour a interprété l'article 6, qui garantit le droit à un procès équitable, comme comprenant le droit d'accès à la justice²⁶. L'applicabilité de l'article 6, paragraphe 1, dépend de l'existence d'un différend au sujet d'un «droit ou obligation de caractère civil». Dans les affaires concernant la pollution de l'environnement, les requérants peuvent invoquer notamment le droit au respect de l'intégrité physique et le droit au respect de leurs biens, qui sont consacrés dans la plupart des pays européens, et qui constituent donc des «droits de caractère civil». En effet, la Cour européenne a reconnu que le droit exécutoire de vivre dans un environnement sain et équilibré, reconnu en droit interne, constituait un «droit de caractère civil» au sens de l'article 6, paragraphe 1²⁷. Le recours à l'article 6 pour des questions environnementales dépend donc de l'établissement d'un droit exécutoire pertinent au niveau interne.

17. *Öneryıldız c. Turquie*, paragraphe 90.

18. *Ibid.*, paragraphe 91.

19. *Ibid.*, paragraphe 94.

20. *Rayner c. Royaume-Uni*, Requête n° 9310/81, décision du 16 juillet 1985; *Ünver c. Turquie*, Requête n° 36209/97, décision du 26 septembre 2000, chapitre «En droit», partie 3.

21. *Pine Valley Developments Ltd et autres c. Irlande*, Requête n° 12742/87, arrêt du 29 novembre 1991, paragraphe 57.

22. *Fredin c. Suède*, Requête n° 12033/86, arrêt du 18 février 1991, paragraphe 48.

23. Voir, par exemple, *Pine Valley Developments Ltd, supra* 18, *Fredin c. Suède, ibid.*, et *Kapsalis et Nima-Kapsali c. Grèce*, Requête n° 20937/03, décision du 23 septembre 2004.

24. *Öneryıldız c. Turquie*, *supra* 14, paragraphe 134.

25. *Ibid.*, paragraphe 135.

26. *Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, paragraphes 35-36, Séries A n° 18; *Generalov c. Russie*, Requête n° 24325/03, arrêt du 9 juillet 2009, paragraphe 148.

27. Voir *Okay c. Turquie*, Requête n° 36220/97, arrêt du 12 juillet 2005, paragraphes 67-69.

Article 10

31. Le droit de recevoir ou de communiquer des informations et des idées est garanti par l'article 10. En particulier dans le contexte de l'environnement, la Cour a estimé qu'un intérêt général manifeste conduisait à autoriser des groupes et des particuliers à contribuer au débat public par la diffusion d'informations et d'opinions sur des sujets d'intérêt général²⁸.

32. Les pouvoirs publics peuvent avoir l'obligation spécifique de garantir dans certaines circonstances le droit d'accès à l'information concernant des questions environnementales. Cette obligation découle des droits protégés par les articles 2 et 8 de la Convention²⁹. Elle est particulièrement pertinente dans le contexte d'activités dangereuses relevant de l'Etat³⁰.

Synthèse

33. Comme le montre un certain nombre d'affaires, la Cour européenne s'est attachée à protéger dans la mesure du possible les droits liés à l'environnement dans le cadre actuel de la Convention.

3. Justification du droit à un environnement sain

34. Dans son rapport³¹, la commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales a saisi l'occasion de réfléchir sur la position adoptée en 2003³². La commission des questions juridiques et des droits de l'homme s'est dite ensuite convaincue de l'importance d'un environnement sain, viable et satisfaisant, mais elle se demandait si la Convention était alors le moyen approprié grâce auquel cet objectif pouvait être atteint. Six ans plus tard, la commission maintient sa position.

35. On a suggéré que la protection environnementale que nécessite la jouissance d'un certain nombre de droits humains, en particulier le droit à la vie, à la santé, au respect de ses biens et au respect de la vie privée et familiale, conduit logiquement à conclure qu'il y a véritablement un droit individuel à un environnement répondant à des normes raisonnables³³.

Reconnaissance internationale du droit à un environnement sain

36. En Europe, la Constitution française comprend désormais une Charte de l'environnement, qui reconnaît à toute personne «le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé»³⁴. La Constitution de la Fédération de Russie de 1993 proclame que «chacun a droit à un environnement favorable, à une information fiable sur l'état de celui-ci et à la réparation du préjudice causé à sa santé ou à ses biens par une infraction écologique», ainsi que le droit des particuliers de participer à la prise de décisions sur des questions environnementales. La Constitution belge consacre aussi «le droit à la protection d'un environnement sain» dans le cadre du «droit de mener une vie conforme à la dignité humaine»³⁵. En vertu de la Constitution espagnole, «toute personne a le droit de jouir d'un environnement adéquat pour le développement de la personne, et le devoir de le conserver»³⁶, tandis que selon la leur, les ressortissants portugais «ont droit à un environnement humain, sain et écologiquement équilibré, et ont l'obligation de défendre celui-ci»³⁷. Les Constitutions de l'Albanie, du Bélarus, de la Croatie, de la République tchèque, de l'Estonie, de la Finlande, de la Hongrie, de «l'ex-République yougoslave de Macédoine», de la Norvège, de la Slovénie et de l'Ukraine comprennent toutes un droit matériel lié à l'environnement³⁸.

37. A l'échelle mondiale, plus d'une centaine de Constitutions du monde entier reconnaissent ou considèrent le droit à un environnement propre et sain³⁹. Ce droit est également reconnu dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples⁴⁰ et dans le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme (Protocole de San Salvador)⁴¹.

28. *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, Requête n° 68416/01, arrêt du 15 février 2005, paragraphe 89.

29. Voir, par exemple, Öneriyıldız, paragraphe 90, et Guerra, paragraphe 60.

30. Voir Öneriyıldız, paragraphe 90.

31. Voir [Doc. 12003](#) de l'APCE.

32. [Doc. 9833](#), «Environnement et droits de l'homme», 19 juin 2003.

33. Voir [Doc. 12003](#) de l'APCE.

34. Article 1^{er}, [Legifrance](#), Charte de l'environnement.

35. Constitution belge, article 23, paragraphe 3, *al.* 4.

36. Constitution espagnole, article 45.

37. Constitution de la République portugaise, article 66.

38. Ole W. Pedersen, «European Environmental Human Rights and Environmental Rights: A Long Time Coming», *Georgetown International Environmental Law Review*, volume 21, n° 1, 2008.

Existence d'une «pratique des Etats favorable» au droit à un environnement sain

38. Dans ce qui est sans doute l'ouvrage majeur qui conteste l'existence d'un «droit fondamental à un environnement sain», Günther Handl fait valoir que la reconnaissance législative et constitutionnelle ne suffit pas pour créer un droit humain. Ce qui est plutôt requis, c'est «une véritable pratique favorable de l'Etat», qu'il considère comme un élément essentiel de tout argument convaincant selon lequel un des droits de la personne est reconnu en droit international général⁴².

39. Il n'est pas possible d'examiner en détail, dans le cadre de la présente opinion, les pratiques étatiques spécifiques concernant la protection de l'environnement. Cependant, il convient de mettre en relief la protection octroyée dans certains pays.

40. Sur le plan national, plusieurs parlements ont renforcé le cadre législatif de protection de l'environnement. Au Royaume-Uni, la loi sur l'environnement de 1995 a institué une Agence pour l'environnement, dont la vocation principale est de protéger et de valoriser l'environnement en contribuant à assurer un développement durable⁴³. La Constitution française a été amendée il y a quatre ans seulement pour y incorporer une Charte de l'environnement. En Allemagne, en 2002, la législation fédérale a profondément été réformée par une loi fédérale sur la protection de la nature (BNatSchG), dont l'article 61 permet à une organisation de protection de l'environnement de saisir la justice sans qu'aucun de ses droits matériels n'ait été lésé⁴⁴. Le Parlement tchèque a adopté la loi n° 76/2002 sur la prévention et le contrôle intégrés de la pollution et la loi n° 123/1998 relative au droit à l'information sur l'environnement, tandis que la protection offerte par le droit estonien comporte une loi sur le contrôle de l'environnement. En 2004, les Pays-Bas ont adopté une loi sur la gestion de l'environnement, qui institue notamment un Comité environnemental chargé d'évaluations d'impacts environnementaux⁴⁵. L'Union européenne a aussi été très active dans ce domaine. Elle a adopté un certain nombre de textes législatifs, dont, notamment, le Règlement (CE) n° 2037/2000 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone; la Directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables; et enfin, la Directive 2009/33/CE relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie. Ces exemples sont loin de constituer une liste exhaustive. Ils n'établissent pas en eux-mêmes l'existence d'un droit de la personne, mais ils sont destinés à montrer qu'il y a véritablement des pratiques étatiques de protection de l'environnement et que les Etats tendent, par le nombre considérable de ces textes, à reconnaître largement l'importance de dispositions constitutionnelles qui permettent aussi d'atteindre cet objectif.

4. Droit matériel à un environnement sain

41. Par le biais de la jurisprudence qui a été abordée plus haut, la Cour protège déjà certains droits à l'environnement. Un nouveau droit à un environnement sain, quel qu'il soit, devrait recevoir une définition appropriée et restreinte. L'introduction dans la Convention d'un droit qu'il serait impossible de protéger mettrait en danger l'ensemble du système. C'est pourquoi il doit être défini avec soin et limité à ce qui peut véritablement être exécuté.

42. Pour définir un tel droit, il faudrait examiner les critères suivants:

- i. ce droit doit bénéficier à des personnes déterminées;
- ii. il doit imposer des obligations à un ensemble d'acteurs reconnu dans l'intérêt des bénéficiaires;
- iii. il doit y avoir une relation de cause à effet entre les obligations et le droit;
- iv. les obligations doivent avoir un caractère que les tribunaux – et en dernier ressort la Cour européenne des droits de l'homme – peuvent identifier et faire respecter⁴⁶.

39. Dinah Shelton, «Human Rights, Health and Environmental Protection: Linkages in Law and Practice», in *Os Rumos do Direito Internacional dos Direitos Humanos*, C. Trindade (2005).

40. En vertu de l'article 24, «tous les peuples ont droit à un environnement global satisfaisant, propice à leur développement». Voir aussi pour une analyse de ce droit l'affaire *Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Comm. n° 155/96 (2001).

41. L'article 11 définit le «droit de vivre dans un environnement salubre».

42. Günther Handl, «Human Rights and Protection of the Environment. A Mild Revisionist View», in Antonio Augusto Cancado Trindade (dir.), *Derechos Humanos, Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente*, 1995, p. 120.

43. Article 4 de la loi sur l'environnement de 1995.

44. Lothar Michael, «Fordert §61 BnatSchG eine neue Dogmatik Verbandsklagen?», *Die Verwaltung* 37 (2004), p. 35.

45. Article 2.17.

43. Les concepts de causalité et de responsabilité sont au cœur de la discussion. Ainsi que cela a été écrit, «ces concepts sont essentiels dans la perspective d'une voie de recours judiciaire, car leur application résume ce qu'un droit répondant à une définition stricte peut assurer en matière de violation environnementale qui serait aussi une violation des droits de l'homme. Plus précisément: Qui doit être tenu pour responsable? Et quelle mesure a provoqué la violation?»⁴⁷ En analysant ces questions avec une clarté suffisante, il serait possible d'appliquer ce droit à des situations de la vie réelle avec une certaine sécurité juridique, et non d'en rester à un droit théorique et donc illusoire. En conséquence, il convient de se demander s'il importe de protéger les personnes uniquement contre certains types de mesures étatiques ou si la disposition doit aussi englober la protection contre les omissions de l'Etat. De même, la disposition doit-elle recouvrir le droit à un environnement sain et propre ou uniquement le droit à un environnement qui n'est pas la cause de morts et de maladies? Il y a une grande différence entre un environnement sain et un cadre qui favorise simplement la vie. Il faut que, quel qu'il soit, le protocole additionnel définisse clairement quels actes ou omissions constituent une violation de droits de l'homme pour que la Cour ne soit pas submergée par des requêtes ambitieuses et spéculatives. Il convient de se rappeler que les problèmes environnementaux ne peuvent pas tous être considérés comme des violations potentielles des droits de l'homme.

5. Conclusion

44. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme, tout en reconnaissant l'importance d'environnements sains, viables et décents, ne pense pas qu'une extension de la Convention au moyen du protocole additionnel proposé constitue la solution adéquate.

C. Amendements au projet de recommandation proposés par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Amendement A (au projet de recommandation)

Remplacer le paragraphe 6 par le paragraphe suivant:

«L'Assemblée prend note de la jurisprudence en matière d'environnement de la Cour européenne des droits de l'homme, attache un grand intérêt au Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement publié en 2006 par le Conseil de l'Europe – qui propose une analyse très utile et recense les principes tirés de cette jurisprudence de 1980 à novembre 2005 – et exprime l'espoir que ce manuel sera régulièrement mis à jour.»

Amendement B (au projet de recommandation)

Supprimer le paragraphe 7.

Amendement C (au projet de recommandation)

Au paragraphe 9, ligne 1, remplacer les mots «se doit de transmettre» par les mots suivants: «peut souhaiter transmettre».

Amendement D (au projet de recommandation)

Au paragraphe 9, ligne 2, remplacer les mots «selon le principe de solidarité intergénérationnelle,» par les mots «selon le principe de responsabilité pour les générations futures,».

Amendement E (au projet de recommandation)

Remplacer le paragraphe 10.1 par le paragraphe suivant: «de travailler, en collaboration avec l'Assemblée et des experts, à une définition du droit à un environnement sain et viable;».

46. Brennan Van Dyke, *A Proposal to Introduce the Right to a Healthy Environment into the European Convention Regime*, 13, VA. Env'tl. L.J. 323, 329 (1994), page 334. Les quatre critères ont été énoncés par le juge Louis-Edmond Pettiti en 1992.

47. John Lee, *The Underlying Legal Theory to Support a Well-Defined Human Right to a Healthy Environment as a Principle of Customary International Law*, 25 COLUM. J. ENVTL. L. 283 (2000), p. 301.

Commission chargée du rapport: commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales

Commission saisie pour avis: commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Renvoi en commission: [Doc. 11729](#), Renvoi 3497 du 28 novembre 2008

Avis approuvé par la commission le 29 septembre 2009

Secrétariat de la commission: M. Drzemczewski, M. Schirmer, M^{me} Szklanna, M^{me} Heurtin