



Doc. 12658  
22 juin 2011

## Le rôle des parlements dans la consolidation et le développement des droits sociaux en Europe

### Avis<sup>1</sup>

Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales  
Rapporteur: Sir Alan MEALE, Royaume-Uni, Groupe socialiste

### A. Conclusions de la commission

La commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales approuve sans réserve le rapport et le projet de résolution présentés par la commission des questions sociales, de la santé et de la famille et félicite la rapporteure, Mme Carina Ohlsson, pour son excellent travail. Au vu de l'importance d'affirmer le droit à la santé et le droit à un environnement sain, propre et sûr dans le corpus des droits de l'homme et des droits sociaux du Conseil de l'Europe et sur le territoire de ses Etats membres, la commission propose les amendements suivants.

### B. Amendements proposés au projet de résolution

#### *Amendement A (au projet de résolution)*

Dans le projet de résolution, paragraphe 3, remplacer les mots «le droit à un environnement sain» par les mots «le droit à un environnement sain, propre et sûr».

#### *Amendement B (au projet de résolution)*

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 4.6, insérer l'alinéa suivant:

*«à créer un groupe sur le développement des droits de l'homme auquel participe l'ensemble des partis politiques, afin d'associer les parlementaires et les services de recherche parlementaire aux débats sur le développement des droits de l'homme de troisième génération relatifs à un environnement sain, propre et sûr;»*

#### *Amendement C (au projet de résolution)*

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 4.7.2, insérer l'alinéa suivant:

*«en prenant une part active à la Conférence du Conseil de l'Europe sur l'environnement, le changement climatique et les droits de l'homme qui se tiendra à Strasbourg en octobre 2012, afin d'examiner la question du développement de droits de l'homme de troisième génération relatif à un environnement sain, propre et sûr et d'échanger les bonnes pratiques aux niveaux local, régional et national;»*

1. 2011 - Troisième partie de session



#### *Amendement D (au projet de résolution)*

Dans le projet de résolution, paragraphe 5.5.2, remplacer les mots «le droit à un environnement sain» par les mots «le droit à un environnement sain, propre et sûr».

#### *Amendement E (au projet de résolution)*

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 5.5.5, insérer l'alinéa suivant:

*«pour, conformément à la [Recommandation 1614 \(2003\)](#) de l'Assemblée et à la [Recommandation 1885 \(2009\)](#) sur l'élaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit à un environnement sain, contribuer à l'élaboration, la signature et la mise en œuvre d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit à un environnement sain, propre et sûr;»*

### **C. Exposé des motifs, par Sir Alan Meale, rapporteur pour avis**

#### **1. Introduction**

1. Au nom de la commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales, le rapporteur pour avis se réjouit de l'opportunité qui lui est donnée de contribuer au rapport de la commission des questions sociales, de la santé et de la famille et souhaite développer tout particulièrement la notion de droit à un environnement sain, propre et sûr dans le cadre du chapitre 3 du rapport, consacré au rôle des parlements dans le développement des droits sociaux en Europe.

2. Les effets de la dégradation de l'environnement sur le développement et la santé de l'homme sont de plus en plus préoccupants dans le monde et pour chacun d'entre nous. Chaque jour ou presque paraissent des articles consacrés à cette question, que ce soit en relation avec la crise économique, la crise pétrolière, le changement climatique, les catastrophes naturelles, les catastrophes nucléaires ou la sécurité alimentaire. Les motifs d'inquiétude ne manquent pas. La récente catastrophe nucléaire de Fukushima, au Japon, est venue rappeler de manière brutale à de nombreux gouvernements et parlements européens qu'il fallait revoir la sécurité nucléaire et les politiques énergétiques pour répondre aux vives préoccupations des populations au sujet des risques pour la santé humaine et de la contamination de l'environnement indispensable à la vie (terre, eau, mer et air). La récente épidémie mortelle due à la contamination par la bactérie E. coli constitue un autre exemple d'alerte à la sécurité alimentaire en Europe qui exige une action et une coordination rapides entre les Etats membres.

3. D'après l'Agence européenne pour l'environnement, les interactions entre l'environnement et la santé humaine sont extrêmement complexes et difficiles à évaluer. Il est donc particulièrement important d'appliquer le principe de précaution. Les effets les mieux connus sur la santé sont liés à la pollution de l'air ambiant, à la mauvaise qualité de l'eau et au manque d'installations d'assainissement. Par contre, on connaît beaucoup moins les effets des produits chimiques dangereux qui sont présents dans les tissus de presque chaque être humain, et un lien a été établi entre l'exposition à ces substances et plusieurs cancers et toute une série de problèmes reproductifs, dont des anomalies à la naissance<sup>2</sup>. Le bruit est un autre problème environnemental et sanitaire croissant.

4. Par ailleurs, les dangers naturels tels que les orages, les inondations, les incendies, les glissements de terrain ou les sécheresses ont toujours constitué une menace pour la santé humaine. Les conséquences de ces phénomènes sont aggravées par le manque d'anticipation mais aussi par les activités humaines intensives comme la déforestation, la dégradation des sols et des milieux naturels, la perte de biodiversité et les émissions de gaz à effet de serre, qui sont à l'origine de la disparition de la couche d'ozone et du changement climatique.

5. Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), pas moins d'un quart de la charge mondiale de morbidité – et plus d'un tiers pour les enfants – est imputable aux risques environnementaux. Ceux-ci ont un impact sanitaire sur plus de 80 maladies et traumatismes. Dans le monde, pas moins de 13 millions de décès pourraient être évités chaque année si l'environnement était plus sain, plus propre et plus sûr.

---

2. Campagne «Notre monde chimique» du WWF: [http://wwf.panda.org/about\\_our\\_earth/teacher\\_resources/webfieldtrips/toxics/our\\_chemical\\_world/](http://wwf.panda.org/about_our_earth/teacher_resources/webfieldtrips/toxics/our_chemical_world/).

## 2. Affirmer le droit à un environnement sain, propre et sûr

6. Il est de plus en plus évident que la dégradation de l'environnement et le changement climatique auront des implications sur la jouissance des droits fondamentaux universellement reconnus. Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a admis récemment, dans sa Résolution 10/4 du 25 mars 2009<sup>3</sup>, que «les effets liés aux changements climatiques ont une série d'incidences, tant directes qu'indirectes, sur l'exercice effectif des droits de l'homme». La dégradation de l'environnement et le changement climatique auront un impact direct sur des droits fondamentaux tels que ceux à la vie, à la nourriture et à l'eau potable, à un logement convenable, à la propriété, et bien sûr à la santé. Mais ils soulèveront aussi, par ricochet, des questions concernant l'égalité, la non-discrimination, l'accès à l'information et à la justice, etc.

7. Une étude du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies consacrée aux rapports entre changement climatique et droits de l'homme a été rendue publique lors de la Conférence des Nations Unies sur le changement climatique à Copenhague, en décembre 2009. Elle conclut qu'une grande majorité d'acteurs s'accordent à dire que la communauté internationale devrait continuer à étudier les liens entre droits de l'homme, environnement et changement climatique, y compris leurs effets juridiques, politiques et économiques éventuels aux niveaux international et national.

8. Il est donc opportun de s'appuyer sur les travaux du Conseil des droits de l'homme et les réalisations de la communauté internationale dans le domaine de l'environnement, afin de mieux comprendre les liens directs et indirects entre protection de l'environnement et jouissance des droits de l'homme, en gardant à l'esprit les obligations et responsabilités des Etats et d'autres acteurs énoncées dans les traités relatifs aux droits de l'homme et les accords multilatéraux sur l'environnement.

9. Dans un contexte paneuropéen, le Conseil de l'Europe a un rôle important à jouer pour donner suite à l'initiative du Conseil des droits de l'homme et promouvoir l'élaboration d'une troisième génération de droits de l'homme, liés à la dégradation de l'environnement et au changement climatique.

10. L'Assemblée parlementaire a ouvert ce débat politique et juridique en adoptant sa [Recommandation 1614 \(2003\)](#) sur l'environnement et les droits de l'homme. Elle a par la suite réaffirmé sa position dans sa [Recommandation 1885 \(2009\)](#) sur l'élaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit à un environnement sain.

11. Lors de la préparation de ces deux textes importants, la commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales a examiné le corpus existant du droit international relatif à l'environnement, son application et les politiques environnementales du Conseil de l'Europe, et analysé sous l'angle juridique les diverses implications de la reconnaissance d'un droit de l'homme à l'environnement.

12. La création d'un droit de l'homme à l'environnement fait l'objet d'un vif débat juridique, philosophique et éthique depuis les années 1970. Entre-temps, ce droit fondamental a fait son entrée dans le droit non contraignant, par exemple dans le premier principe de la Déclaration de Stockholm (1970) ou dans la Déclaration de Rio (1992). Aujourd'hui, 44 pays ont inscrit dans leur Constitution des dispositions concernant la protection de l'environnement, soit sous la forme de droits individuels soit d'obligations de l'Etat, ou encore les deux.

13. Les dispositions reconnaissant à ce nouveau droit de l'homme un caractère contraignant ou non contraignant utilisent une terminologie variée. Les textes font ainsi référence à un environnement salubre (ou humain, adéquat, propre, habitable), au droit de protéger la population contre toute dégradation déraisonnable de l'environnement, ou simplement à l'obligation juridique des organes gouvernementaux de protéger l'environnement ou les «bases naturelles de la vie». Les différences s'expliquent en partie par la diversité des objectifs politiques et juridiques, mais elles reflètent aussi l'évolution de ce droit au cours des dernières décennies.

14. Comme indiqué dans l'exposé des motifs de la [Recommandation 1614 \(2003\)](#) de l'Assemblée, on peut imaginer deux modèles de reconnaissance du droit à l'environnement: le premier combine des droits individuels spécifiques avec l'obligation objective de l'Etat de les protéger; le second prévoit lui aussi une obligation objective de l'Etat, mais pas de droits individuels. Dans ce second modèle, seule l'obligation objective de l'Etat serait énoncée, les droits individuels pourraient être ajoutés ultérieurement. Ce modèle – contrairement au premier qui prévoit d'inclure des droits individuels – présente l'avantage d'être plus consensuel pour les parties à la négociation. Une telle solution contribuerait à faire passer le message que

---

3. Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies: <http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/index.htm>.

L'Etat est tenu de protéger ses citoyens en parant à certains risques environnementaux pour permettre l'exercice des droits individuels, de protéger l'environnement contre les agissements de particuliers et, ce qui est encore plus important, de réparer tout dommage et restaurer les biens environnementaux.

15. A ce jour, le droit individuel à l'environnement comporte essentiellement trois aspects: le droit de chacun de participer à la prise de décision publique sur les questions liées à l'environnement, le droit de saisir la justice et le droit d'obtenir des informations sur l'environnement, conformément à la Convention d'Aarhus<sup>4</sup>. Cependant, il convient de développer ces droits procéduraux pour y inclure le droit de chacun à une protection active de l'environnement de la part de l'Etat, qui correspond à l'obligation objective de l'Etat en matière de protection. Ce droit individuel contraindrait l'Etat soit à s'abstenir de provoquer des atteintes à l'environnement, soit, en sa qualité d'autorité qui délivre des autorisations et exerce un contrôle, à empêcher que de tels actes soient commis par des tiers.

16. La commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales a également envisagé deux options pour la mise en œuvre: on pourrait en effet adopter un protocole à la Convention européenne des droits de l'homme ou inclure le droit à l'environnement dans une version révisée de l'article 11 (Droit à la protection de la santé) de la Charte sociale européenne révisée. Après avoir procédé à un examen critique de ces deux options, la commission a donné sa préférence à un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, car celle-ci accorde aux individus des droits procéduraux et matériels ayant un caractère obligatoire et offre une protection juridique effective par la Cour européenne des droits de l'homme. En outre, la Convention a une grande influence sur la jurisprudence nationale puisqu'elle prime le droit interne à tous les niveaux. Le système actuel de la Charte ne permettrait pas une protection juridique comparable. Sur le fond, la disposition relative au droit à l'environnement devrait fournir une définition juridique allant bien au-delà d'une simple extension du «droit à la protection de la santé», comme décrit au paragraphe 6 du présent chapitre.

### **3. Approche multidisciplinaire du Conseil de l'Europe en matière d'environnement, de changement climatique et de droits de l'homme**

17. Dans sa réponse à la [Recommandation 1883 \(2009\)](#) de l'Assemblée sur les défis lancés par le changement climatique et à la [Recommandation 1885 \(2009\)](#) sur l'élaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit à un environnement sain, le Comité des Ministres<sup>5</sup> reconnaît l'importance d'un environnement sain, propre et sûr et considère que cette question est liée à la protection des droits de l'homme. Malgré l'absence de reconnaissance expresse du droit à la protection de l'environnement dans la Convention européenne des droits de l'homme, le système de la Convention contribue déjà de manière indirecte à la protection de l'environnement grâce aux droits conventionnels et à leur interprétation dans la jurisprudence évolutive de la Cour européenne des droits de l'homme.

18. Depuis que la [Recommandation 1614 \(2003\)](#) de l'Assemblée a donné lieu à l'élaboration d'un Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement, le Comité des Ministres a avalisé la proposition du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) d'actualiser cet ouvrage à la lumière de la jurisprudence récente de la Cour et du Comité européen des droits sociaux.

19. En outre, le Comité des Ministres a donné suite à la proposition de l'Assemblée «d'étudier les liens entre le changement climatique et la situation des droits de l'homme en Europe, y compris les implications des impacts du changement climatique sur la jouissance effective des droits de l'homme, et le rôle que peuvent jouer les instruments en matière de droits de l'homme pour le renforcement des politiques internationales dans le domaine du changement climatique», et pris note de la suggestion du CDDH, qui propose d'analyser la question de manière plus approfondie, en tenant bien compte des spécificités relatives à la jouissance des droits de l'homme en Europe, dans le cadre de l'élaboration par le Conseil de l'Europe d'une approche du changement climatique qui pourrait être plus large et multidisciplinaire.

20. A la suite de la réponse du Comité des Ministres et dans la perspective d'une approche multidisciplinaire des questions de l'environnement, du changement climatique et des droits de l'homme, la commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales a établi un groupe de travail intersectoriel en partenariat avec: la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques; le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme; la Cour européenne des droits de l'homme; le Congrès des

---

4. Convention de la CEE-ONU sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, adoptée le 25 juin 1998.

5. [Doc. 12298](#).

pouvoirs locaux et régionaux; le Secrétariat de la Charte sociale européenne; le Secrétariat de la Convention de Berne; la Direction de l'éducation et des langues; la Direction de la jeunesse et du sport; la Direction de la culture et du patrimoine culturel et naturel, ainsi que le Secrétariat de l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA).

21. Au cours de l'année écoulée, le groupe de travail multidisciplinaire a examiné les activités respectives ayant trait à l'environnement, au changement climatique et aux droits de l'homme, et conçu une page internet commune pour améliorer la visibilité de cette question au Conseil de l'Europe et à l'intention des Etats membres<sup>6</sup>. Il prépare actuellement une conférence conjointe sur l'environnement, le changement climatique et les droits de l'homme prévue pour octobre 2012, dans le but d'approfondir la question sous différents angles: droits de l'homme, droits sociaux et cohésion sociale; droits des migrants, des minorités et des groupes vulnérables; droits des générations futures (avec la participation d'organisations de la jeunesse); protection de l'environnement et de la biodiversité; patrimoine culturel et naturel; éducation et sensibilisation.

22. L'objectif de la conférence est de créer une synergie entre les différents secteurs du Conseil de l'Europe, d'échanger les bonnes pratiques et d'avancer sur la voie de l'élaboration d'une troisième génération de droits de l'homme relatifs à l'environnement et au changement climatique, en étroite coopération avec les Etats membres, les parlements nationaux, les pouvoirs locaux et régionaux ainsi que les organisations partenaires internationales concernées. Par conséquent, au nom de l'Assemblée, la commission visera à associer activement les délégations parlementaires nationales à ce processus, car elles en sont des acteurs essentiels.

#### 4. Rôle des parlements nationaux

23. Le rapporteur pour avis adhère entièrement aux propos de Mme Carina Ohlsson, selon laquelle les parlements, dans l'exercice de leurs multiples fonctions (élaboration des politiques, législation, représentation électorale, surveillance de l'exécutif) peuvent agir pour faire progresser le développement et la consolidation des droits de l'homme, notamment les droits sociaux et environnementaux.

24. Grâce au rôle progressiste des parlements, le droit à l'environnement est désormais consacré dans nombre de Constitutions d'Etats membres du Conseil de l'Europe. Ainsi, un droit individuel à la protection de l'environnement est reconnu dans les Constitutions respectives de la Belgique (art. 23-4), de la Hongrie, de la Norvège (article 110.b), de la Pologne (article 71), du Portugal (article 66-2), de la Slovaquie (articles 44 et 45), de la Slovénie (articles 72 et 73), de l'Espagne (article 45-1) et de la Turquie (article 56). La protection de l'environnement figure parmi les «objectifs de l'Etat» dans les Constitutions respectives de l'Autriche (article 10-12), de la Finlande (article 20), de l'Allemagne (article 20.a), de la Grèce (article 24), des Pays-Bas (article 21), de la Suède (article 2-2) et de la Suisse (article 24-7).

25. De plus, les parlements jouent un rôle important pour inciter les gouvernements à concevoir des politiques environnementales plus progressistes et, en particulier, à élaborer et à mettre en œuvre des lois nationales, à respecter les traités internationaux, à affirmer les principes de précaution et de développement durable, à évaluer régulièrement les risques environnementaux, à investir dans la recherche et à élaborer une comptabilité environnementale en tant que moyen de refléter les coûts environnementaux dans le calcul des budgets nationaux et du produit intérieur brut (PIB).

26. Dans le prolongement du Sommet de la Terre de Rio, en 1992, et du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg, en 2002, la plupart des pays européens se sont engagés à formuler et à élaborer des stratégies nationales de développement durable (SNDD) en vue, notamment, d'améliorer la cohérence des politiques en la matière au niveau horizontal (sectoriel) et vertical (différents échelons de gouvernance). Les parlements ont donc un rôle important à jouer pour surveiller le bon déroulement de ce processus, et y contribuer.

27. A l'échelle nationale, les parlements doivent être les pionniers de cette approche transversale, afin de créer des liens entre de nombreux secteurs, notamment l'aménagement du territoire et l'urbanisation, le développement économique, le développement industriel, l'énergie et l'exploitation des ressources, le transport, l'agriculture et la sécurité alimentaire, le commerce, la sylviculture, la cohésion sociale, la santé, le logement, les normes techniques et sanitaires, la gestion des déchets, l'éducation et la sensibilisation, la communication, etc.

---

6. [www.coe.int/portal/web/coe-portal/what-we-do/culture-and-nature/climate-change](http://www.coe.int/portal/web/coe-portal/what-we-do/culture-and-nature/climate-change).

28. Au niveau international, les parlements participent de plus en plus à des initiatives mondiales telles que le réseau de parlements pour l'eau, qui vise à faire reconnaître le droit à l'eau et à l'assainissement dans le cadre du Forum mondial sur l'eau, ainsi qu'à la négociation, par les gouvernements, des objectifs post-Kyoto de réduction des émissions des gaz à effet de serre et à la redéfinition des engagements des Etats parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Les parlements ont également joué un rôle important dans la définition des Objectifs 2020 pour la biodiversité lors de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique (Nagoya, Japon, octobre 2010); ils devront à cet égard suivre de près la manière dont les Etats s'emploient à mettre en œuvre ces objectifs.

29. Au vu de ce qui précède, le rapporteur pour avis propose que les parlements nationaux, s'ils ne l'ont pas déjà fait, créent un groupe sur le développement des droits de l'homme auquel participeraient l'ensemble des partis politiques, afin d'associer les parlementaires et les services de recherche parlementaire aux débats sur le développement de droits de l'homme de troisième génération relatifs à un environnement sain, propre et sûr.

## 5. Conclusion

30. Le rapporteur pour avis tient à souligner le lien entre le droit à la santé et l'importance d'affirmer le droit à un environnement sain, propre et sûr, qui, dans le contexte du présent rapport, peut être considéré comme un facteur de progrès qui permet l'exercice du droit à la santé. Cela étant, le droit à un environnement sain, propre et sûr a un champ d'application beaucoup plus large et ne saurait être vu comme une simple extension du droit à la santé.

31. Comme indiqué précédemment, la dégradation de l'environnement et le changement climatique ont une incidence directe sur les droits fondamentaux tels que ceux à la vie, à la nourriture et à l'eau potable, à un logement convenable, à la propriété et à un niveau de vie décent, et bien sûr à la santé. Ils soulèvent aussi indirectement des questions concernant l'égalité, la non-discrimination, l'accès à l'information et à la justice, etc. Par ailleurs, la valeur universelle des ressources naturelles exigera d'élaborer un système de droits intergénérationnels.

32. Dans cet esprit, et conformément à la [Recommandation 1614 \(2003\)](#) sur l'environnement et les droits de l'homme et à la [Recommandation 1885 \(2009\)](#), la commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales est d'avis que le droit à un environnement sain, propre et sûr devrait faire l'objet d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.