



Doc. 12298

19 juin 2010

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

Réponse à Recommandation¹: Recommandation 1885 (2009)
Comité des Ministres

1. Le Comité des Ministres a examiné attentivement les Recommandations de l'Assemblée parlementaire [1883 \(2009\)](#) sur «Les défis posés par le changement climatique» et [1885 \(2009\)](#) sur l'«Elaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement sain». Il a porté les deux recommandations à l'attention des gouvernements des Etats membres pour prise en compte en tant que de besoin. Il les a également transmises aux comités concernés, dont les commentaires sont joints en annexe pour information. Compte tenu des rapports existants entre ces deux recommandations, le Comité des Ministres a choisi d'y apporter une réponse conjointe.

Concernant la [Recommandation 1883 \(2009\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur «Les défis posés par le changement climatique»

2. La [Recommandation 1883 \(2009\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur «Les défis posés par le changement climatique» invite le Comité des Ministres à «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».

3. Le Comité des Ministres note que le changement climatique peut avoir des implications sur la jouissance des droits fondamentaux universellement reconnus. Il signale à l'attention de l'Assemblée les observations du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) sur ce point (cf. Annexe 1).

4. Le Comité des Ministres souligne que les problèmes posés par le changement climatique sont d'ordre mondial. A cet égard, il a pris note des résolutions adoptées par le Conseil des droits de l'homme et s'est intéressé de près aux travaux du Bureau du Haut-Commissaire des Nations Unies aux Droits de l'Homme (HCDH) sur les rapports entre changement climatique et droits de l'homme. Il est conscient qu'au sein de la communauté internationale, le consensus est de plus en plus fort sur la nécessité d'étudier les rapports entre droits de l'homme et changement climatique. Il appelle donc instamment les Etats membres à soutenir les travaux des Nations Unies ou d'autres organes internationaux travaillant dans ce domaine, et à y participer activement.

5. Par ailleurs, le Comité des Ministres prend 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 éventuelle approche du changement climatique plus large et multidisciplinaire. En effet, au niveau européen, les études

1. Réponse conjointe aux Recommandations [1883 \(2009\)](#) et [1885 \(2009\)](#), adoptée à la 1088^e réunion des Délégués des Ministres (16 juin 2010).



et les débats sur les conséquences probables du changement climatique pour les droits de l'homme sont à ce jour rares, voire inexistantes. Le Comité des Ministres a relevé que la possibilité de faire de la question des rapports entre droits de l'homme et changement climatique en Europe un domaine d'activité a été évoquée lors de la dernière réunion du Comité d'experts pour le développement des droits de l'homme (DH-DEV) en vue de soumettre des propositions au CDDH. Le Comité des Ministres gardera à l'esprit la possibilité d'organiser, si tant est que les priorités et les ressources de l'Organisation le permettent, une conférence pour examiner la question sous différents angles (droits de l'homme et affaires juridiques, environnement, cohésion sociale, etc.)

6. Enfin, le Comité des Ministres renvoie aux observations ci-annexées du Comité des hauts fonctionnaires de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire du Conseil de l'Europe (CEMAT), du Comité des correspondants permanents de l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA) et du Comité permanent de la Convention de Berne, qui mettent en évidence les aspects de leurs travaux présentant un intérêt pour cette question.

Concernant la [Recommandation 1885 \(2009\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur l'«Elaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement sain»

7. Ainsi qu'il l'a souligné par le passé, le Comité des Ministres reconnaît l'importance d'un environnement sain, viable et digne et considère que cette question est liée à la protection des droits de l'homme. Il partage donc les préoccupations exprimées par l'Assemblée parlementaire.

8. Dans les [Recommandations 1883 \(2009\)](#) et [1885 \(2009\)](#), l'Assemblée parlementaire demande au Comité des Ministres d'élaborer un protocole additionnel à la convention établissant le droit à un environnement sain et viable.

9. Le Comité des Ministres rappelle ses réponses aux [Recommandations 1614 \(2003\)](#), «Environnement et droits de l'homme», et [1862 \(2009\)](#), «Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux: un défi pour le 21e siècle», dans lesquelles il notait, entre autres, que 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. Dans aucun des deux cas le Comité des Ministres n'a jugé opportune l'élaboration d'un protocole additionnel à la convention dans le domaine de l'environnement. Sa position n'a pas changé.

10. Le Comité des Ministres rappelle cependant que la [Recommandation 1614 \(2009\)](#) de l'Assemblée parlementaire a donné lieu à l'élaboration par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) du manuel sur les droits de l'homme et l'environnement – Principes tirés de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, publié en 2006. Ce manuel vise à mieux faire comprendre le lien qui existe entre la protection des droits de l'homme au titre de la Convention européenne des droits de l'homme et l'environnement et, ainsi, à contribuer au renforcement de la protection de l'environnement au niveau national. S'agissant de la proposition de l'Assemblée (paragraphe 6), le Comité des Ministres a pris note de l'accord au sein du CDDH, dans le cadre du DH-DEV, de publier une version mise à jour et élargie du manuel en tenant compte notamment de la jurisprudence de la Cour et du Comité européen des droits sociaux, des normes établies en la matière par d'autres organisations internationales et des bonnes pratiques adoptées au niveau national en application des principes découlant de la jurisprudence de la Cour.

11. Enfin, le Comité des Ministres se réfère aux travaux substantiels déjà réalisés par le Conseil de l'Europe dans le domaine de l'environnement, qui ont entraîné l'adoption d'instruments juridiques importants comme la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (STE n° 104), la Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement (STE n° 150) et la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STE n° 172). Il appelle également l'attention de l'Assemblée sur les commentaires formulés par les comités concernés sur cette recommandation qui figurent en annexe et en particulier les observations du Comité directeur pour le patrimoine culturel et le paysage (CDPATEP). Il note que ces dernières pourraient utilement être prises en compte dans les travaux du DH-DEV en la matière.

Annexe 1 à la réponse

Commentaires du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) sur la [Recommandation 1883 \(2009\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur «Les défis posés par le changement climatique» et la [Recommandation 1885 \(2009\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur l'«Elaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement sain»

1. Le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) prend note avec intérêt des [Recommandations 1883 \(2009\)](#) sur «Les défis posés par le changement climatique» et [1885 \(2009\)](#) sur l'«Elaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement sain». Dans ces textes, l'Assemblée parlementaire demande au Comité des Ministres l'élaboration d'un protocole additionnel à la convention qui reconnaisse le droit à un environnement sain et viable.

2. Le CDDH partage les préoccupations de l'Assemblée parlementaire, et se réfère aux travaux substantiels déjà accomplis par le Conseil de l'Europe dans le domaine de l'environnement, qui ont mené à l'adoption d'instruments juridiques importants comme la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (STE n° 104), la Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement (STE n° 150) et la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STE n° 172).

3. Dans son avis sur la [Recommandation 1614 \(2003\)](#) sur «L'environnement et les droits de l'homme», le CDDH, tout en reconnaissant que ni la convention ni ses protocoles additionnels ne consacrent expressément un droit à la protection de l'environnement, avait relevé 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 qui fait apparaître que la Convention offre déjà un certain degré de protection face aux problèmes touchant à l'environnement². Le CDDH avait alors conclu qu'il ne serait pas souhaitable d'élaborer un protocole additionnel sur ce sujet. Cela étant, il avait reconnu l'intérêt que présenterait la rédaction d'un instrument approprié, ce qui aboutit à l'adoption en 2006 d'un manuel sur les droits de l'homme et l'environnement³.

4. Le CDDH réitère cette approche et ne peut que se joindre à la réponse du Comité des Ministres du 8 juillet 2009 relative à la [Recommandation 1862 \(2009\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur les «Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux: un défi pour le 21e siècle». Dans cette réponse, le Comité des Ministres a rappelé que, tout en partageant les inquiétudes de l'Assemblée, il n'estimait cependant pas opportun de rédiger un protocole additionnel à la convention dans le domaine environnemental⁴. Selon le CDDH, il conviendrait à ce stade de poursuivre les études dans la matière au niveau intergouvernemental sous forme d'échanges de vues réguliers au sein de son Comité d'experts pour le développement des droits de l'homme (DH-DEV), et par la mise à jour et expansion du manuel de 2006. Cette dernière pourrait tenir compte notamment de l'évolution de la jurisprudence de la Cour et du Comité Européen des Droits Sociaux, des normes pertinentes élaborées par d'autres organisations internationales, ainsi que des bonnes pratiques adoptées par les Etats membres afin de mettre en œuvre les principes découlant de la jurisprudence de la Cour.

5. La [Recommandation 1883 \(2009\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur «Les défis posés par le changement climatique» invite le Comité des Ministres à «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».

6. Le fait que le changement climatique aura des implications sur la jouissance des droits fondamentaux universellement reconnus est de plus en plus évident. Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a reconnu récemment, dans sa Résolution 10/4 (25 mars 2009), que «les impacts du changement climatique ont un éventail d'implications, à la fois directes et indirectes, pour la jouissance effective des droits de l'homme». Le changement climatique aura un impact direct sur les droits fondamentaux tels que celui à la vie, à la nourriture, à la propriété, à un logement adéquat, à la vie et à l'eau, mais il va également indirectement soulever des questions d'égalité, de non discrimination, d'accès à l'information, à la justice, etc.

2. CDDH (2003) 026, Annexe VI.

3. Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement – Principes tirés de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, Editions du Conseil de l'Europe, 2006.

4. CM/AS(2009)Rec1862 final.

7. Une étude préparée par le Bureau du Haut Commissaire aux Droits de l'Homme des Nations Unies (HCDH) sur les rapports entre le changement climatique et les droits de l'homme sera délivrée lors de la Conférence des Nations Unies sur le changement climatique à Copenhague du 7 au 18 décembre 2009. L'étude du OHCHR conclut qu'une grande majorité d'acteurs admettent que la communauté internationale devrait continuer à étudier les relations entre les droits de l'homme et le changement climatique, y compris les impacts juridiques, politiques et économiques éventuels que ce lien peut avoir tant au niveau international qu'au niveau national.

8. Même en gardant à l'esprit la nature globale de ce sujet et les incertitudes quant aux éventuels résultats d'une étude au niveau du Conseil de l'Europe sur cette connexité, le CDDH peut saluer la suggestion d'analyser cette question, et ses spécificités eu égard à l'Europe, de manière plus approfondie, en tant que contribution à une éventuelle approche plus large et multidisciplinaire du Conseil de l'Europe sur le changement climatique. Le CDDH note la possibilité, en fonction des ressources budgétaires disponibles, d'organiser une conférence pour examiner la question sous des angles variés (par exemple les droits de l'homme et les affaires juridiques, l'environnement, la cohésion sociale). Si tel était le cas, il marque sa disponibilité pour y contribuer par le biais de son Comité d'experts pour le développement des droits de l'homme (DH-DEV).

Annexe 2 à la réponse

Commentaires du Comité des hauts fonctionnaires de la Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) sur la [Recommandation 1883 \(2009\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur «Les défis posés par le changement climatique»

Le Comité des hauts fonctionnaires de la Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT):

1. Remercie le Comité des Ministres d'avoir bien voulu le consulter sur la [Recommandation 1883 \(2009\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur «Les défis posés par le changement climatique»;
2. Souligne que la Recommandation Rec(2002)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Principes directeurs du développement territorial durable du continent européen de la CEMAT, consacrent une section à la «Réduction des atteintes à l'environnement», selon laquelle «Les problèmes environnementaux qui découlent d'une coordination insuffisante des politiques sectorielles ou des décisions locales doivent être anticipés et contrecarrés. Dans cette perspective, la politique d'aménagement doit accorder une attention particulière à la prévention ou à l'atténuation de diverses atteintes à l'environnement, par exemple par le biais de [...] la promotion de systèmes de transport et d'énergie plus respectueux de l'environnement [...]» (Paragraphe 37);
3. Note qu'une autre section sur le «Développement des ressources énergétiques dans le maintien de la sécurité», indique: «L'aménagement du territoire soutient la promotion des sources d'énergies renouvelables en tant que systèmes cohérents sur le territoire et respectueux de l'environnement [...]. Considérant l'intensité élevée de consommation énergétique de certaines économies nationales, la priorité doit être placée plutôt sur une utilisation plus efficace des ressources énergétiques et des équipements déjà disponibles. Dans cette perspective, l'efficacité énergétique des centrales thermiques conventionnelles devrait être améliorée et la pollution atmosphérique réduite. Cela est également favorable à la réduction du réchauffement global. La sécurité des centrales nucléaires anciennes devrait être accrue. En outre, il existe sur le continent européen de nombreuses centrales nucléaires dont la durée de vie expirera au cours des décennies à venir et dont les sites devront être assainis.» (Paragraphe 43-45);
4. Rappelle que la Déclaration de Ljubljana sur la dimension territoriale du développement durable, adoptée par les Ministres responsables pour l'aménagement du territoire lors de la 13e Session de la CEMAT (Ljubljana, 17 septembre 2003), souligne que «le Territoire est un système complexe, comprenant non seulement des espaces urbanisés, ruraux et autres, comme des terrains industriels, mais aussi la nature dans son ensemble et l'environnement dans lequel vivent les êtres humains. C'est le support et le cadre indispensable de l'établissement et de l'activité de l'homme et par conséquent la base du développement durable»;
5. Note que le Programme de travail de la CEMAT 2006-2010 tendant à préparer la tenue de la 15e Session de la CEMAT consacre une attention soutenue au rôle des politiques de développement territorial pour un environnement durable;
6. Propose que le projet de Déclaration de Moscou sur «Les enjeux du futur: le développement territorial durable du continent européen dans un monde en mutation», qui sera présenté à l'occasion de la 15^e Session de la CEMAT (Moscou, Fédération de Russie, 8-9 juillet 2010), reconnaisse la nécessité de tenir compte des défis posés par le changement climatique.

Annexe 3 à la réponse

Commentaires du Bureau du Comité des correspondants permanents de l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA) sur la [Recommandation 1883 \(2009\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur «Les défis posés par le changement climatique»

Le Bureau de l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA):

1. Prend note avec satisfaction de l'intérêt soutenu de l'Assemblée parlementaire qui cherche à s'attaquer aux causes et aux effets du changement climatique et de son rôle moteur dans la promotion des activités du Conseil de l'Europe sur le changement climatique;
2. Note que le changement climatique rendra les sociétés européennes et méditerranéennes plus vulnérables à un certain nombre de risques, en particulier ceux liés aux événements climatiques extrêmes, aux risques pour le milieu marin et aux autres risques liés à l'eau. Figurent sur une liste non exhaustive les sécheresses et pénuries de produits alimentaires, les vagues de chaleur, les feux de végétation accrus, la désertification et l'aridification des systèmes naturels, les contraintes qui s'exercent sur l'environnement, les inondations et les crues secondaires, les glissements de terrain, les orages et les risques pour les zones côtières et le milieu marin;
3. Estime que le changement climatique est une raison supplémentaire pour renforcer et multiplier les mesures de réduction des risques de catastrophes; il faudrait veiller en particulier à prendre en considération la dimension du changement climatique et de la réduction des risques de catastrophes, ce qui améliorerait la gouvernance et permettrait de créer des partenariats appropriés avec toute une série de parties intéressées (autorités à tous les niveaux, industrie, sauveteurs, scientifiques et techniciens, bénévoles, assureurs, environnementalistes, etc.) de manière que la question de la protection des vies, des biens, des moyens d'existence et de l'environnement devienne une préoccupation commune de l'ensemble de la société;
4. Fait observer que les gouvernements doivent recenser les domaines et les secteurs dans lesquels le changement climatique risque d'accroître la vulnérabilité et mettre en place des politiques de prévention appropriées et des mécanismes d'alerte précoce et de réponse rapide;
5. Informe l'Assemblée parlementaire que la prochaine session ministérielle de l'Accord aura pour titre «La réduction des risques de catastrophes dans le contexte du changement climatique» et qu'une partie spéciale de la session sera consacrée au changement climatique et à la réduction des risques de catastrophes;
6. Note qu'en préparation de la session ministérielle, l'EUR-OPA a organisé, les 26 et 27 octobre 2009, à Murcia (Espagne) un atelier intitulé «l'impact du changement climatique sur les risques liés à l'eau et à l'environnement marin» au cours duquel des propositions précises ont été faites pour remédier au problème de la vulnérabilité accrue des populations due au changement climatique.

Annexe 4 à la réponse

Commentaires du Comité permanent de la Convention de Berne sur la **Recommandation 1883 (2009)** de l'Assemblée parlementaire sur «Les défis posés par le changement climatique»

Le Comité permanent de la Convention de Berne:

1. Salue la **Recommandation 1883 (2009)** de l'Assemblée parlementaire et l'invitation qu'elle lance pour que le changement climatique figure au nombre des priorités essentielles du Conseil de l'Europe, et que les organes pertinents du Conseil de l'Europe soient chargés d'envisager de traiter cette question vitale dans le cadre de leurs activités respectives;
2. Apprécie la poursuite de la bonne coordination avec l'Assemblée parlementaire sur cette question;
3. Se félicite du fait que le deuxième paragraphe de la **Recommandation 1883 (2009)** mentionne spécifiquement la Recommandation n° 135 (2008) du Comité permanent de la Convention de Berne sur «la lutte contre les impacts du changement climatique sur la biodiversité», adoptée en novembre 2008;
4. Convient avec l'Assemblée de la nécessité de renforcer la coordination des activités liées au changement climatique qui existent au sein des différentes instances et des différentes structures de gestion des programmes intergouvernementaux du Conseil de l'Europe;
5. Convient avec l'Assemblée parlementaire de la nécessité d'étudier les liens entre le changement climatique et la situation des droits de l'homme en Europe, et rappelle le rapport sur les droits de l'homme et le changement climatique (T-PVS/Inf(2009)4), présenté pour information à la réunion du Groupe d'experts sur la biodiversité et le changement climatique, qui s'est tenue en juillet 2009;
6. Souligne l'importance de faire largement connaître les activités actuelles du Conseil de l'Europe dans le domaine du changement climatique;
7. Informe l'Assemblée de la nouvelle Recommandation n° 143 (2009) du Comité permanent de la Convention de Berne relative à de «Nouvelles orientations sur la diversité biologique et le changement climatique», adoptée le 26 novembre 2009, et qui s'inscrit en complément de la Recommandation n° 135 (2008);
8. Invite l'Assemblée parlementaire à poursuivre sa collaboration avec la Convention de Berne sur les questions d'intérêt commun, y compris la préparation de deux prochains rapports de l'Assemblée: «Biodiversité et changements climatiques», et «Nécessité d'un bilan des progrès accomplis dans l'application de la Convention de Berne».

Annexe 5 à la réponse

Commentaires du Comité des hauts fonctionnaires de la Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) à la [Recommandation 1885 \(2009\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur l'«Elaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement sain»

Le Comité des hauts fonctionnaires de la Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT):

1. Remercie le Comité des Ministres d'avoir bien voulu le consulter sur la [Recommandation 1885 \(2009\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur l'«Elaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement sain»;
2. Souligne que la Recommandation Rec(2002)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Principes directeurs du développement territorial durable du continent européen de la CEMAT, consacrent une section à la «Réduction des atteintes à l'environnement», selon laquelle «Les problèmes environnementaux qui découlent d'une coordination insuffisante des politiques sectorielles ou des décisions locales doivent être anticipés et contrecarrés. Dans cette perspective, la politique d'aménagement doit accorder une attention particulière à la prévention ou à l'atténuation de diverses atteintes à l'environnement, par exemple par le biais de [...] la promotion de systèmes de transport et d'énergie plus respectueux de l'environnement [...]» (Paragraphe 37);
3. Note qu'une autre section sur la «Participation effective de la société au processus d'aménagement du territoire» indique «Dès 1983, la Charte européenne de l'aménagement du territoire a attiré l'attention sur la nécessité d'une participation active des populations au processus d'aménagement du territoire. Les années passées ont confirmé cette nécessité. Outre la participation des populations dans le cadre de projets locaux, régionaux et suprarégionaux, une participation de la société européenne et des acteurs socio-économiques, par exemple par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales, est nécessaire. Leur implication à un stade précoce contribue à accroître les chances de succès du processus de planification et à éviter des investissements improductifs. Le consensus social est d'une grande importance pour le succès des initiatives aux niveaux local et régional; mais il crée également un environnement dynamique pour les investisseurs et acteurs économiques extérieurs. La participation des jeunes générations au processus de planification accroît les opportunités pour la population de s'intéresser à l'aménagement de sa région et de s'impliquer de manière efficace et innovante. Cela représente une condition décisive pour que 'l'idée européenne' soit acceptée par la population». (Paragraphe 82);
4. Rappelle que la Déclaration de Ljubljana sur la dimension territoriale du développement durable, adoptée par les Ministres responsables pour l'aménagement du territoire lors de la 13e Session de la CEMAT (Ljubljana, 17 septembre 2003), souligne que «le Territoire est un système complexe, comprenant non seulement des espaces urbanisés, ruraux et autres, comme des terrains industriels, mais aussi la nature dans son ensemble et l'environnement dans lequel vivent les êtres humains. C'est le support et le cadre indispensable de l'établissement et de l'activité de l'homme et par conséquent la base du développement durable»;
5. Recommande 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.

Annexe 6 à la réponse

Commentaires du Comité directeur pour le patrimoine culturel et le paysage (CDPATEP) sur la Recommandation 1885 (2009) de l'Assemblée parlementaire l'«Elaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement sain»

1. Le Comité directeur pour le patrimoine culturel et le paysage remercie le Comité des Ministres de le consulter au sujet de la [Recommandation 1885 \(2009\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur l'«Elaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement sain». Le Comité rappelle qu'il est chargé du suivi des Conventions du Conseil de l'Europe relatives au patrimoine culturel (Convention de pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (Grenade, 3 octobre 1985), Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée) (La Valette, 16 janvier 1992) et Convention-cadre sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (Faro, 27 octobre 2005) et au paysage (Convention européenne du paysage (Florence, 20 octobre 2000)) et qu'il attache en cela une importance fondamentale à la question du droit à un environnement sain.
2. Le CDPATEP observe que dans le cadre du Conseil de l'Europe, un contrôle juridictionnel et non juridictionnel de l'exercice des droits à l'environnement s'est développé sur la base de deux instruments fondamentaux des droits de l'homme: la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) et la Charte sociale européenne.
3. Bien que ni la Convention européenne des droits de l'homme, adoptée à Rome le 4 novembre 1950, ni ses protocoles additionnels ne reconnaissent les droits de l'homme à l'environnement en tant que tel ou ne font allusion à la notion d'environnement, la sauvegarde du milieu est indirectement prise en considération lorsqu'une atteinte à l'environnement enfreint du même coup un droit garanti, ou par le biais d'une limitation de certains droits garantis. En ce qui concerne la prise en compte de l'environnement par le biais de droits garantis par la convention, certaines affaires ont trait aux aspects substantiels du droit à l'environnement – droit à la vie, à l'intégrité physique et morale, à la liberté et à la sûreté, au respect de la vie privée, du domicile, des biens et de la propriété – et d'autres à ses aspects procéduraux – droit à un procès équitable et à un recours effectif. La notion d'environnement n'étant pas reconnue en tant que telle, de nombreuses affaires ont toutefois été déclarées irrecevables.
4. Adoptée sous l'égide du Conseil de l'Europe à Turin le 18 octobre 1961, puis révisée à Strasbourg le 3 mai 1996, la Charte sociale européenne prévoit que les droits et principes qu'elle énonce ne peuvent faire l'objet de restrictions ou limitations non spécifiées, «à l'exception de celles prescrites par la loi et qui sont nécessaires, dans une société démocratique, pour [...] protéger [...] la santé publique». Dans un article intitulé «droit à la protection de la santé», elle prévoit qu'en vue d'assurer son exercice effectif, les Parties contractantes s'engagent à prendre des mesures appropriées tendant notamment à «éliminer, dans la mesure du possible, les causes d'une santé déficiente». Les atteintes à l'environnement susceptibles d'avoir une incidence sur la santé des personnes protégées par la Charte sont prises en considération lors de l'examen périodique de la mise en œuvre de ces dispositions. Les Etats fournissent au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe des informations sur les mesures protectrices de la santé en matière de pollution de l'eau et de l'air, notamment. Un système de réclamations collectives est également prévu.
5. La Convention européenne du paysage indique quant à elle dans son préambule que la protection, la gestion et l'aménagement du paysage impliquent des «droits et des responsabilités pour chacun». Principal responsable des altérations de l'environnement, l'être humain a dès lors une responsabilité majeure en faveur de sa préservation. La convention a pour objet de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages européens et d'organiser la coopération européenne dans ce domaine. Considérée ainsi comme la première convention du développement durable, elle représente une importante contribution à la mise en œuvre des objectifs du Conseil de l'Europe: il s'agit de préserver la qualité de vie et le bien-être des Européens en prenant en compte les valeurs paysagères, naturelles et culturelles. Les Etats membres du Conseil de l'Europe signataires de la convention se sont déclarés soucieux de «parvenir à un développement durable fondé sur un équilibre harmonieux entre les besoins sociaux, l'économie et l'environnement». La dimension culturelle occupe également une place centrale. Les Parties contractantes sont invitées à tenir compte du paysage dans leur législation et à adopter des mesures en sa faveur aux niveaux local, régional, national et international.
6. Le Comité relève qu'entendu largement, l'environnement concerne l'homme et les éléments de la nature qui l'entourent dans la mesure où ils forment un tout écologiquement équilibré ou approprié au développement de la vie. La Convention de Lugano sur la responsabilité civile pour dommage à l'environnement définit ainsi l'environnement comme comprenant les ressources naturelles abiotiques et biotiques, telles que l'air, l'eau, le sol, la faune et la flore, et l'interaction entre les mêmes facteurs, les biens

qui composent l'héritage culturel et les aspects caractéristiques du paysage. Plus qu'un droit de l'homme au sens strict, il doit donc s'agir d'un droit de l'espèce qui protège à la fois l'homme et donc indispensablement le milieu dans lequel il vit (sur l'ensemble du territoire – espaces urbains, péri-urbains, ruraux et naturels). Il constitue aussi un droit au patrimoine, tant naturel que culturel et paysager, qui comprend les usages et coutumes culturelles.

7. Les recommandations des organes du Conseil de l'Europe ont toujours été favorables à la reconnaissance d'un droit de l'homme à un environnement sain et riche de sa diversité biologique et paysagère, ainsi même qu'à l'émergence d'un droit au développement durable. C'est pourquoi en ayant à l'esprit la documentation et la réflexion conceptuelle figurant en annexe le CDPATEP ne voit que des avantages à l'élaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme qui reconnaisse le droit à un environnement sain et viable.

Annexe

La notion d'environnement sain (*sanus* en latin) pourrait être précisée car elle appelle quelques commentaires:

- i. il semble bien entendu reconnu que l'environnement dont il s'agit ne doit pas être pollué ou objet de nuisances et cela bénéficie tant à l'homme qu'aux espèces – animales et végétales – et au milieu. Mais qu'en est-il du niveau ou seuil de pollution admis, autorisé ou toléré et de l'échelle à laquelle il convient d'appréhender le phénomène? La question des changements climatiques nous montre par exemple que même si les personnes ne sont pas individuellement et immédiatement affectées, ce sont les grands équilibres et à terme «le vivant», qui risquent d'être affectés;
- ii. le terme sain implique-t-il par ailleurs que l'environnement soit simplement «hygiénique» ou faut-il qu'il soit plus que cela, c'est-à-dire riche de sa diversité biologique, respectueux du patrimoine naturel? L'environnement considéré doit-il être perçu selon une approche essentiellement anthropocentrique ou de manière «écocentrique» et dans une perspective holistique? L'être humain, *anthropos* en grec, ne fait-il pas partie de son milieu qui doit être pris en considération dans son ensemble, en comprenant toutes les formes de vie quelle que soit leur utilité pour l'homme? Il semble que sans une conception complète de l'être humain et sans une compréhension globale de la nature, le concept de «santé» ne peut être appréhendé dans toute sa dimension;
- iii. si l'on se réfère enfin à la définition que l'Organisation mondiale de la santé donne de la santé, selon laquelle celle-ci est conçue «non seulement comme l'absence de maladie mais comme un état de complet bien-être physique et moral», il faudrait qu'un environnement sain soit aussi un environnement décent et riche de ses diversités culturelles et paysagères propres à assurer à l'homme un état de bien-être individuel et social favorable à son épanouissement. Les notions de vie et de qualité de vie s'emboîtent ainsi pour conduire au concept de développement durable.

Si droit de l'homme à un environnement sain il y a, cela signifie-t-il que l'homme ne puisse se prévaloir d'un droit que s'il est lui-même affecté ou bien que la faculté lui est donnée de se plaindre aussi de décisions portant préjudice à la nature dans son ensemble? Ne devrait-il pas ainsi se sentir responsable des espèces animales et végétales et plus généralement des grands équilibres qui gouvernent aux évolutions de la planète, même s'il n'est pas lui-même individuellement et immédiatement concerné? Plus qu'un droit de l'homme au sens strict, le droit de l'homme à l'environnement pourrait constituer en définitive un droit de l'espèce qui protège à la fois les êtres humains et le milieu dans lequel ils vivent. Il constitue aussi un droit au patrimoine, tant naturel que culturel et paysager. Les êtres humains ont dès lors une responsabilité à l'égard de l'ensemble des êtres vivants.