



Doc. 15354

26 août 2021

Crise climatique et État de droit

Avis de commission¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Norbert KLEINWAECHTER, Allemagne, Groupe des Conservateurs européens et Alliance démocratique

A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme se félicite du rapport établi par la rapporteure de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, M^{me} Edite Estrela (Portugal, SOC), et souscrit aux projets de résolution et de recommandation proposés.
2. Le rapport souligne à juste titre les menaces que fait peser sur l'État de droit la crise climatique et les derniers faits nouveaux de la lutte contre ce phénomène au niveau européen. Il traite également des instruments existants du Conseil de l'Europe qui pourraient s'avérer utiles pour promouvoir la «résilience climatique», tout en garantissant le respect de l'État de droit, de la démocratie et des droits humains. Une fois encore, il encourage les États membres du Conseil de l'Europe à agir conformément à l'objectif privilégié de l'Accord de Paris, soit une augmentation des températures moyennes de 1,5 °C. En outre, il convient de saluer l'idée de créer, sous l'égide de la commission, un réseau parlementaire qui aurait pour mission d'assurer l'enrichissement mutuel des idées et d'établir des échanges réguliers d'expériences entre parlementaires en Europe et sur les autres continents.
3. La commission souhaite néanmoins proposer quelques amendements pour renforcer davantage le projet de résolution et le projet de recommandation. Plus particulièrement, l'un des amendements proposés vise à souligner le rôle joué par la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») et sa jurisprudence sur les «obligations positives» faites aux États dans les affaires environnementales, ce qui est primordial du point de vue du respect de l'État de droit. Par ailleurs, il est proposé de préciser davantage la notion d'«État de droit», à laquelle l'Assemblée a réfléchi en détail, notamment dans sa [Résolution 1594 \(2007\)](#) «La notion de 'Rule of Law'» et sa [Résolution 2187 \(2017\)](#) «Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise». Bien qu'il n'existe pas de définition clairement établie et largement admise de cette notion, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) est convenue que cette dernière devait être définie par ses «ingrédients», qui sont énumérés dans son «Rapport sur la prééminence du droit»² et sa [Liste des critères de l'État de droit](#)³. Comme il s'agit des documents les plus récents consacrés à cette question par un organe d'experts du Conseil de l'Europe, l'Assemblée en fera mention.
4. La commission souligne qu'elle ne souhaite pas développer en détail dans le présent avis certaines des questions juridiques évoquées dans le rapport. Les questions juridiques relatives à la réaction du Conseil de l'Europe face au changement climatique font l'objet d'un rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme sur l'«Examen des questions de responsabilité civile et pénale dans le contexte du changement climatique» (Rapporteur: M. Ziya Altunyaldiz, Turquie, NI).

1. Renvoi en commission: [Doc. 14972](#), Décision du Bureau, Renvoi 4475 du 29 novembre 2019. Commission chargée du rapport: commission des questions sociales, de la santé et du développement durable. [Doc. 15353](#). Avis approuvé par la commission le 17 mai 2021.

2. CDL-AD(2011)003rev. du 4 avril 2011, étude n° 512/2009.

3. Étude n° 711/2013, CDL-AD(2016)007 du 18 mars 2016.



B. Amendements proposés:

Amendement A (au projet de résolution)

À la fin du paragraphe 2, ajouter la phrase suivante:

«L'Assemblée rappelle également que, bien que la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») ne consacre pas expressément le droit à un environnement sain, la Cour européenne des droits de l'homme a établi, par sa jurisprudence, que dans certaines situations les États parties ont l'obligation positive d'adopter des mesures raisonnables et adéquates pour protéger les droits des individus lorsque leur bien-être risque d'être altéré par un préjudice environnemental».

Amendement B (au projet de résolution)

Au paragraphe 3, remplacer les mots «en application des engagements pris» par les mots suivants:

«en application des engagements pris par les États membres du Conseil de l'Europe».

Amendement C (au projet de résolution)

Au paragraphe 3, remplacer la seconde phrase par la phrase suivante:

«L'Assemblée souligne que toute mesure visant à munir nos sociétés des moyens de faire face à l'impact et aux menaces du réchauffement climatique doit respecter les principes de l'État de droit.»

Amendement D (au projet de résolution)

Après le paragraphe 3, insérer le paragraphe suivant:

«L'Assemblée rappelle la réflexion qu'elle a menée sur la notion de l'État de droit, notamment dans sa Résolution 1594 (2007) «La notion de 'Rule of Law'» et sa Résolution 2187 (2017) «Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise». Elle réitère que ses éléments essentiels sont la légalité, notamment un processus transparent, responsable et démocratique d'adoption de la législation, la sécurité juridique, l'interdiction de l'arbitraire, l'accès à la justice devant des juridictions indépendantes et impartiales, notamment le contrôle juridictionnel des actes administratifs, le respect des droits de l'homme, la non-discrimination et l'égalité devant la loi, et qu'ils doivent être respectés en tout temps.»

Amendement E (au projet de résolution)

Au paragraphe 4.1. remplacer les mots «à adopter» par les mots suivants:

«à promouvoir l'État de droit et à employer un processus législatif transparent, responsable et démocratique pour mettre en oeuvre».

Amendement F (au projet de recommandation)

Après le paragraphe 5.3, ajouter le paragraphe suivant:

«de renforcer la coopération avec les autres organisations internationales, en particulier les Nations Unies, l'Organisation mondiale de la santé et l'Union européenne, afin de consolider les initiatives prises pour faire face aux problèmes de la crise climatique».

C. Exposé des motifs par M. Norbert Kleinwächter, rapporteur pour avis

1. Le changement climatique est désormais devenu une préoccupation mondiale de l'humanité et le Conseil de l'Europe et ses États membres doivent y faire face sans tarder. En adhérant à la Convention-cadre des Nations Unies de 1992 sur les changements climatiques, les États membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à parvenir à une stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau capable d'empêcher toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. En outre, en ratifiant l'Accord de Paris de 2015, les États membres du Conseil de l'Europe (à l'exception de la Turquie) se sont engagés à limiter le réchauffement climatique à un niveau bien inférieur à 2 °C, de préférence à 1,5 °C, par rapport au niveau préindustriel. Ils ont donc pris l'engagement juridique de limiter les émissions de gaz à

effet de serre afin de lutter contre le changement climatique et doivent à présent prendre les mesures qui s'imposent, tout en respectant les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe, à savoir l'État de droit, les droits humains et la démocratie, qui sont étroitement liées les unes aux autres. Le Conseil de l'Europe dispose d'un large éventail d'instruments juridiques qui peuvent s'avérer utiles pour faire face à la crise climatique, tout en garantissant pleinement le respect de l'État de droit, et qui ont été recensés et présentés par la rapporteure de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable (voir la partie 3 de son rapport). Certains d'entre eux seront examinés en détail par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme⁴.

2. J'aimerais donc proposer quelques amendements au projet de résolution et au projet de recommandation, afin d'apporter certains éclaircissements juridiques, en particulier à propos du rôle joué par la Cour européenne des droits de l'homme dans le traitement des questions environnementales et de la notion d'État de droit, et de promouvoir la coopération avec d'autres organisations internationales.

Amendement A (au projet de résolution)

Cet amendement vise à souligner le rôle joué par la Cour européenne des droits de l'homme dans la protection des droits humains et des libertés fondamentales des individus victimes d'un préjudice environnemental. Cette question est déjà abordée par le rapport de M^{me} Estrela (voir le paragraphe 27). Toutefois, dans le cadre de la crise climatique et de l'État de droit, il convient de souligner que dans sa jurisprudence relative à l'article 2 (droit à la vie) et à l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), la Cour a approfondi sa doctrine des «obligations positives», qui impose aux États parties à la Convention l'obligation d'adopter des cadres législatifs et administratifs pertinents et de fournir des informations sur les risques environnementaux⁵. Le respect de ces obligations est capital dans un État régi par le principe de l'État de droit.

Amendement B (au projet de résolution)

Cet amendement vise à préciser que les engagements pris par les États membres du Conseil de l'Europe dans le cadre de deux traités internationaux – la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et l'Accord de Paris – sont juridiquement contraignants pour ces États et non pour l'Assemblée en soi, puisque celle-ci, qui n'est pas un sujet de droit international, n'est partie à aucun de ces deux instruments.

Amendement C (au projet de résolution)

Cet amendement vise à souligner la nécessité de respecter l'État de droit lors de la prise de mesures appropriées dans le contexte de la crise climatique et à supprimer la référence à ses éléments, qui sont désormais énumérés correctement à l'amendement D proposé ci-après.

Amendement D (au projet de résolution)

L'Assemblée a réfléchi à la notion d'État de droit à plusieurs reprises, en particulier dans sa [Résolution 1594 \(2007\)](#) «La notion de 'Rule of Law'»⁶ et sa [Résolution 2187 \(2017\)](#) «Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise»⁷. À la suite de la [Résolution 1594 \(2007\)](#) la Commission de Venise a été invitée à examiner la notion de «Rule of Law» et les notions françaises de «prééminence du droit» et d'«État de droit».

En mars 2011, la Commission de Venise a adopté son «Rapport sur la prééminence du droit», dans lequel elle ne souscrivait pas à une notion purement formaliste de la prééminence du droit, qui exige uniquement que tout acte commis par un agent public soit autorisé par la loi. Elle estime que «la prééminence du droit au sens propre fait partie intégrante de la société démocratique» et «impose aux décideurs de traiter toute personne de manière digne, égale et rationnelle, dans le respect du droit et en mettant à sa disposition des voies de recours pour contester la légalité d'une décision devant des juridictions indépendantes et impartiales, selon une procédure équitable»⁸. Selon la Commission de Venise, il existe un consensus sur les

4. Voir [Doc. 15362](#).

5. Pour de plus amples informations, voir la Fiche thématique [Environnement et Convention européenne des droits de l'homme](#), établie par l'Unité de la presse de la Cour, avril 2021.

6. Voir le rapport de M. Erik Jurgens (Pays-Bas, SOC), [Doc. 11343](#), 6 juillet 2007.

7. Voir le rapport de M. Philippe Mahoux (Belgique, SOC), [Doc. 14387](#), 17 juillet 2017.

8. CDL-AD(2011)003rev, op. cit., paragraphe 16.

composantes essentielles, aussi bien formelles que substantielles, des notions de «Rule of Law», «Rechtsstaat» et «État de droit»⁹. Il s'agit de 1) la légalité, 2) la sécurité juridique, 3) l'interdiction de l'arbitraire, 4) l'accès à la justice devant des juridictions indépendantes et impartiales, qui procèdent notamment à un contrôle juridictionnel des actes administratifs, 5) le respect des droits de l'homme, et 6) la non-discrimination et l'égalité devant la loi. En outre, en mars 2016, la Commission de Venise a adopté la «[Liste des critères de l'État de droit](#)» (qui a été entérinée par le Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et l'Assemblée dans sa [Résolution 2187 \(2017\)](#)), dans laquelle elle a précisé les «ingrédients» concrets de la notion d'État de droit. La Commission de Venise ajoute néanmoins que si ces «ingrédients» sont constants, leur mode d'application peut varier d'un pays à l'autre en fonction du contexte local¹⁰.

Cet amendement vise par conséquent à mentionner les travaux récents de la Commission Venise et de l'Assemblée, ainsi que leur conception de l'État de droit. Le libellé actuel du paragraphe 3 du projet de résolution renvoie à une définition tirée du rapport du Secrétaire Général des Nations Unies sur «l'État de droit et la justice transitionnelle dans les sociétés sortant d'un conflit» de 2004 (voir paragraphe 5 du rapport de M^{me} Estrela) et ne traduit pas l'état actuel de la réflexion juridique sur la notion d'État de droit. Certains éléments mentionnés dans la formulation actuelle du paragraphe 3 renvoient aux critères de la Commission de Venise (sécurité juridique, interdiction de l'arbitraire et égalité devant la loi), tandis que d'autres font directement ou indirectement référence à leurs composantes (primauté du droit, responsabilité devant la loi, équité dans son application, séparation des pouvoirs, participation à la prise de décision et transparence). En outre, certains ingrédients mentionnés par la Commission de Venise ne figurent pas du tout dans le projet de résolution (non-discrimination, accès à la justice et respect des droits de l'homme). Il est donc proposé de se reporter à la formulation utilisée par la Commission de Venise, qui est l'autorité spécialisée du Conseil de l'Europe en matière d'État de droit.

Amendement E (au projet de résolution)

Cet amendement vise à inclure le respect de l'État de droit comme un aspect central sur lequel l'Assemblée devrait insister dans ce rapport. Comme le paragraphe 4.5 actuel le souligne également, les États membres du Conseil de l'Europe pourraient être enclins à recourir à des mesures d'urgence pour répondre à la situation de crise climatique. Cependant, toute mesure politique devrait adhérer aux principes de légalité et suivre des processus démocratiques, et l'Assemblée devrait mettre l'accent sur cet aspect central.

Amendement F (au projet de recommandation)

Cet amendement vise à souligner la nécessité de renforcer la coopération du Conseil de l'Europe avec les autres organisations internationales pour faire face aux problèmes liés à la crise climatique. Comme le rapport de M^{me} Estrela mentionne plusieurs initiatives prises par les Nations Unies, l'Organisation mondiale de la santé et l'Union européenne, le Comité des Ministres pourrait continuer à réfléchir aux moyens d'échanger des informations avec ces organisations, afin d'éviter le chevauchement des travaux et le gaspillage des ressources.

9. Ibidem, paragraphe 41.

10. Paragraphe 34 de la «Liste des critères de l'État de droit».