



HAL
open science

(dir.), "Chronique Environnement et droits de
l'Homme"

Christel Cournil

► To cite this version:

Christel Cournil. (dir.), "Chronique Environnement et droits de l'Homme". Journal européen des droits de l'homme = European Journal of human rights, 2013, 4, pp.680-707. hal-04548314

HAL Id: hal-04548314

<https://hal.science/hal-04548314>

Submitted on 16 Apr 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Environnement et droits de l'homme

Environment and Human Rights

Christel Cournil *et al.*

Résumé

Le lien entre les droits de l'homme et l'environnement s'est renforcé, ces dernières années, tant au plan international qu'europpéen (I). Les initiatives relatives aux droits des «déplacés environnementaux» et certaines décisions récentes réaffirmant les droits des populations locales et peuples autochtones illustrent cette progression (II). La chronique évoque également les initiatives et responsabilités du secteur privé (III), les politiques européennes en matière de démocratie environnementale (IV), et les volets substantiel et procédural des droits de l'homme de l'environnement en Europe (V). Enfin, deux thèmes environnementaux – le climat et l'eau, respectivement – seront particulièrement étudiés afin d'illustrer les avancées en matière de droits de l'homme (VI).

Abstract

The links between human rights and the environment have been strengthened in recent years, both at the international and at the European levels (I). New initiatives concerning the «environmentally displaced people» and some decisions reaffirming the rights of local communities or indigenous peoples provide illustrations of this progress (II). The column also presents the responsibilities, in this regard, of the private sector (III), the developments concerning environmental democracy in Europe (IV), and the substantive and procedural dimensions of the emerging right to a healthy environment in Europe (V). Finally, two environmental themes – climate and water, respectively – will be explored in greater depth in order to illustrate the implications for human rights of the rise of environmental concerns (VI).

I. Le renforcement récent du lien entre droits de l'homme et environnement aux plans international et européen

A. LE SOMMET DE RIO+20 SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le Sommet de la Terre de juin 2012 demeurera un « rendez-vous manqué » pour la consécration d'un droit de l'homme à l'environnement dans la Déclaration Finale « *L'avenir que nous voulons* », texte programmatique de portée internationale. Le lien entre droits de l'homme et environnement se retrouve très ponctuellement dans le texte adopté. Aux côtés d'un « maquis » de déclarations et d'engagements, on ne retrouve sur les 60 pages du texte guère qu'une petite dizaine de références explicites aux « droits de l'homme » ou aux « droits humains », aux « instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme », ou aux « libertés fondamentales ». On relève également une série d'occurrences indirectes aux droits de l'homme, à

la participation de certains groupes ou populations vulnérables (femmes, peuples autochtones, populations insulaires, etc.). La seule référence à la « conformité au droit international » et l'absence totale de références aux droits de l'homme dans le passage sur les objectifs du développement durable (O.D.D.) montrent que le lien n'est pas encore pleinement consacré et qu'il reste en émergence¹. Ce quasi-silence laisse d'ailleurs sceptique quant aux opportunités ultérieures de prise en compte du lien dans un futur texte à vocation universelle de *soft* ou de *hard law*. Pourtant, la société civile et certaines organisations² ont vivement défendu à Rio+20 « l'approche basée sur les droits de l'homme » dans les trois dimensions du développement durable (économie, sociale et environnementale).

La richesse du Sommet s'est révélée « hors des murs » de la Conférence. En effet, d'importants événements³ ont été organisés par les départements juridiques des universités du monde entier, par des experts-conseils, des avocats sur les grandes questions juridiques liées aux défis environnementaux et aux droits de l'homme⁴. De surcroît, lors des événements parallèles du Sommet, on retiendra plus de 57 initiatives⁵ qui ont orienté directement ou indirectement leurs argumentaires sur les droits de l'homme et le lien avec le développement durable. Par exemple, un *side-event* « *The need for a rights-based approach to sustainable development* » organisé le 14 juin 2012 a réuni notamment Marcos Orellana du Centre de droit international de l'environnement qui a souligné l'importance d'intégrer les droits de l'homme dans le travail de Rio+20 et de ne plus les ignorer dans le suivi post Rio+20 sur les O.D.D. De même, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme⁶ et le P.N.U.E. ont tenu un événement parallèle commun intitulé *Human Rights at the heart of Sustainable Development – Honouring Principle 1*⁷. À cette occasion, un panel de hauts experts s'est interrogé sur le lien entre les droits de l'homme et l'environnement, sur leurs influences réciproques, mutuellement bénéfiques. Les droits de l'homme jouent, selon eux, une partie intégrante dans la réalisation du développement durable. Ce panel a affirmé clairement la nécessité de renforcer l'engagement international et l'action commune en faveur du développement durable ainsi que son cadre institutionnel en y intégrant pleinement les droits de l'homme.

En définitive, le texte de Rio+20 ne constitue qu'un point de départ pour le lancement des O.D.D. post-2015; un groupe de travail intergouvernemental négocie

¹ Pour plus de détail: C. COURNIL, « Le lien "droits de l'homme & développement durable" après Rio+20: *Influence, genèse et portée* », *Revue Droits fondamentaux*, n° 9, janv. 2011-déc. 2012, paru en mai 2013, 30 p.

² C.I.E.L., *Human rights & Environment in the Rio+20 O.N.U. Conference on sustainable development*. Issue Brief, février, 2012, 5 p. Cf. aussi Background Document for O.H.C.H.R.-U.N.E.P. Joint Side Event, *Human Rights at the Center of Sustainable Development – Honouring Rio Principle 1*, 19 June 2012.

³ Cf. la publication des actes dans le n° 4 de la *Revue Juridique de l'environnement* de 2012.

⁴ Certains juristes ont organisé un événement d'envergure sur le droit international de l'environnement avec une session portant sur les enjeux de droits de l'homme, avec le soutien du Centre International de Droit Comparé de l'Environnement.

⁵ <http://www.uncsd2012.org/>.

⁶ Cf. son texte Rio+20 pour la Conférence et sa lettre ouverte à toutes les missions permanentes.

⁷ *Human Rights at the heart of Sustainable Development – Honouring Principle 1*, 19 juin 2012.

d'ailleurs actuellement la définition de ces objectifs⁸. Il faut espérer que ce groupe de travail de 30 représentants choisis par les États membres au sein des cinq groupes régionaux de l'O.N.U. inclura, dans ses travaux, les enjeux des droits de l'homme liés au développement durable.

B. LE TRAVAIL DES NATIONS UNIES

Le Conseil des droits de l'homme et le Haut-Commissariat des droits de l'homme des Nations Unies ont joué un rôle important dans la mise en relation des droits de l'homme et de l'environnement. Le dernier rapport du Haut-Commissariat aux droits de l'homme intitulé « Étude analytique sur les liens entre les droits de l'homme et l'environnement », présenté en décembre 2011⁹, propose une triple approche de ce lien. La première approche postule « que l'environnement est un préalable à l'exercice des droits de l'homme. Elle met l'accent sur le fait que la vie et la dignité de l'homme ne sont possibles que lorsque les individus ont accès à un environnement offrant certaines qualités fondamentales. La dégradation de l'environnement, notamment la pollution de l'air, de l'eau et des sols, peut avoir une incidence sur la réalisation de droits particuliers, tels que le droit à la vie, à l'alimentation et à la santé »¹⁰. Selon la seconde approche, les droits de l'homme sont « des instruments pour s'attaquer aux questions environnementales à la fois sur le plan procédural et au fond. Cette approche souligne la possibilité d'utiliser les droits de l'homme pour parvenir à des niveaux adéquats de protection environnementale. Dans une perspective procédurale, des droits tels que l'accès à l'information, la participation aux affaires publiques et l'accès à la justice sont essentiels pour garantir des structures de gouvernance qui permettent à la société d'adopter des processus décisionnels justes s'agissant des questions environnementales »¹¹. La troisième approche propose d'intégrer les droits de l'homme et l'environnement dans le concept de développement durable. Elle insiste donc sur « le fait que les objectifs sociétaux doivent être traités de manière intégrée et que les questions d'économie, d'environnement et de justice sociale doivent être prises en compte dans la perspective du développement durable »¹².

Lors d'un séminaire les 23 et 24 février 2012 organisé à Genève par le Conseil des droits de l'homme, trois objectifs de travail sur les changements climatiques et les droits de l'homme ont été dégagés : 1. Accroître l'information et améliorer la compréhension de la relation entre les changements climatiques et les droits humains en cherchant les effets néfastes des changements climatiques sur la jouissance des droits de l'homme et leurs interconnexions. 2. Améliorer la coopération

⁸ Le Groupe de Travail Ouvert sur les objectifs du développement durable a tenu sa première session le 14 mars 2013 pour commencer à définir le contenu des O.D.D. La question des droits de l'homme a été évoquée par plusieurs négociateurs.

⁹ Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, « Étude analytique sur les liens entre les droits de l'homme et l'environnement », présenté à la dix-neuvième session du Conseil des droits de l'homme, (16 décembre 2011), A/HRC/19/34, 18 p.

¹⁰ *Ibid.*, p. 4.

¹¹ *Ibid.*, p. 4.

¹² *Ibid.*, p. 5.

internationale et le respect des droits de l'homme dans toutes les situations liées aux changements climatiques en insistant sur les défis, les responsabilités et les engagements des États. 3. Renforcer la coopération entre deux communautés qui jusqu'à présent s'ignorent : les défenseurs des droits de l'homme et ceux travaillant sur les changements climatiques¹³.

Dans cette dynamique de travail, le Conseil des droits de l'homme a nommé le 1^{er} août 2012, John Knox comme premier expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable. Son expertise devrait favoriser l'émergence du lien entre droits de l'homme et environnement. Dans son premier rapport¹⁴ du 24 décembre 2012, il confirme son intention d'intégrer les enjeux liés au développement durable, et notamment « c) de formuler des recommandations susceptibles d'aider à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier l'objectif 7 (assurer un environnement durable) » et « d) de tenir compte des résultats de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de 2012 et de contribuer à leur suivi sous l'angle des droits de l'homme »¹⁵.

Enfin, dans le récent travail des Nations Unies, on relèvera l'initiative menée par Calin Georgescu (ancien Rapporteur spécial sur les incidences sur les droits de l'homme de la gestion et de l'élimination écologiquement rationnelle des produits et déchets dangereux, remplacé depuis novembre 2012 par Marc Pallemarts), qui rappelle clairement dans son rapport¹⁶ de juillet 2012 le lien entre les droits de l'homme et les conséquences des produits chimiques.

C. LES RÉCENTS TRAVAUX DU PARLEMENT EUROPÉEN

Fin 2011, le Parlement européen a déjà mis l'accent sur le lien évident à construire entre développement durable et droits de l'homme dans une Résolution portant sur l'élaboration d'une position commune de l'Union européenne (UE) dans la perspective de la conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20)¹⁷. Le Parlement avait déjà adopté en juin 2011 une Résolution sur les femmes et les changements climatiques¹⁸ et il prépare actuellement une Résolution sur les droits de l'homme et les changements climatiques qu'il faudra suivre

¹³ Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the outcome of the Seminar Addressing the Adverse Impacts of Climate Change on the Full Enjoyment of Human Rights, twentieth Session, (10 April 2012), A/HRC/20/7.

¹⁴ Rapport préliminaire de l'Expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, M. John Knox, présenté à la vingt-deuxième session du Conseil des droits de l'homme, (24 décembre 2012), A/HRC/22/43.

¹⁵ *Ibid.*, p. 3.

¹⁶ Rapport du Rapporteur spécial sur les incidences sur les droits de l'homme de la gestion et de l'élimination écologiquement rationnelles des produits et déchets dangereux, M. Calin Georgescu, présenté à la vingt-et-unième session du Conseil des droits de l'homme (2 juillet 2012), A/HRC/21/48.

¹⁷ Résolution du Parlement européen du 29 septembre 2011 sur l'élaboration d'une position commune de l'Union dans la perspective de la conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20), P7_TA(2011)0430.

¹⁸ Résolution du Parlement européen du 20 avril 2012 sur les femmes et le changement climatique (2011/2197(INI)).

avec attention. Avec ce futur texte, le Parlement européen rejoindrait, ainsi, l'initiative régionale de l'Organisation des États américains qui a adopté une Résolution sur les droits de l'homme et les changements climatiques en juin 2008¹⁹.

II. Les droits de l'homme des personnes déplacées et des populations autochtones dans un environnement menacé

A. LES INITIATIVES POLITIQUES ET JURIDIQUES SUR LES DROITS DES « DÉPLACÉS ENVIRONNEMENTAUX »

Les droits des « déplacés environnementaux » ont fait l'objet d'initiatives internationales et régionales (européenne et africaine) visant à améliorer leur protection. Au plan international, l'initiative Nansen²⁰ a été lancée par une grande conférence organisée à Oslo les 6 et 7 juin 2011. Cette conférence a abouti aux « Principes de Nansen sur les migrations environnementales », qui devraient former la base d'une réponse internationale au problème des migrations environnementales. Le 2 octobre 2012, en marge d'une réunion du Comité exécutif du Haut-Commissariat aux réfugiés à Genève, est lancée « l'Initiative Nansen » par la Norvège et la Suisse, et placée sous la direction de Walter Kälin, ancien Représentant Spécial du Secrétaire Général des Nations Unies pour les Déplacés Internes. Il s'agit de la première initiative intergouvernementale pour la protection des « déplacés environnementaux ». Un secrétariat a été ouvert à Genève. Un comité de pilotage mené par plusieurs États²¹ et un comité consultatif ont été constitués d'organisations internationales²² et d'organisations non gouvernementales²³. L'initiative consiste en un processus consultatif intergouvernemental *bottom-up*, qui vise à déboucher sur un agenda de protection, possiblement à l'horizon 2014 ou 2015, sous la forme d'un document similaire aux Principes Directeurs pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays adopté en 1998. Cet agenda de protection sera fondé sur trois piliers : la coopération et la solidarité internationales ; des normes opérationnelles pour les personnes affectées ; et des mécanismes de financement et de responsabilités de droit international humanitaire.

Ensuite, c'est à la 16^e Conférence des Parties à Cancún, le 11 décembre 2010, que les migrations environnementales ont fait leur entrée dans les négociations climatiques²⁴. Cette « officialisation » de la thématique n'a toutefois pas apporté d'obligations contraignantes pour les États (voir ci-dessous, la section consacrée aux négociations sur les changements climatiques). Les récentes négociations de

¹⁹ OAS, *Human Rights and Climate Change in the Americas*, AG/RES. 2429, June, 2008.

²⁰ <http://www.nanseninitiative.org/>.

²¹ Norvège, Suisse, Costa Rica, Australie, Mexique, Kenya, Philippines.

²² UE, U.N.I.C.E.F., U.N.E.P., O.I.M., H.C.R., Banque Mondiale, Banque Asiatique de Développement, etc.

²³ Croix Rouge, Conseil norvégien pour les réfugiés, l'Observatoire de Surveillance des déplacements internes, etc.

²⁴ § 14 f) decision –/CP.16 Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on long-term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA), p. 3.

Doha de décembre 2012 n'ont pas permis de préciser davantage ce point, hormis de nouvelles réflexions relatives aux « pertes et préjudices » (*loss and damage*²⁵) liés aux incidences des changements climatiques dans les pays en développement qui sont particulièrement exposés aux effets néfastes de ces changements, et ce, en vue de renforcer les capacités d'adaptation²⁶.

Puis, dans le cadre du système des droits de l'homme des Nations Unies, François Crépeau, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants a inclus une section thématique intitulée « Changement climatique et migration » dans son premier rapport présenté en octobre 2012 à l'Assemblée Générale des Nations Unies. Le rapport relève que les droits de l'homme offrent un certain nombre de réponses générales qui s'appliquent aux migrants environnementaux. Les conclusions et recommandations du rapport mettent l'accent sur le besoin d'atténuer les changements climatiques, de financer davantage la recherche, mais aussi la nécessité pour les États de « reconnaître que la migration fait partie de la solution aux problèmes mondiaux de l'environnement »²⁷. Il en appelle enfin à des politiques nationales et des coopérations à l'échelle régionale, afin de mettre en œuvre le droit international des droits de l'homme²⁸.

Au plan régional, dans le cadre de l'Union africaine, la Convention dite « de Kampala » sur la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique, a été adoptée le 23 octobre 2009 et entrée en vigueur le 6 décembre 2012. Ce traité régional s'inspire largement des Principes Directeurs sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays; il constitue le seul outil international contraignant sur cette question. L'article 5, § 4 de la Convention énonce une obligation pour les États parties de prendre « les mesures nécessaires pour assurer protection et assistance aux personnes victimes de déplacement interne en raison de catastrophes naturelles ou humaines y compris du changement climatique », ce qui anticipe les déplacements résultant des catastrophes naturelles et des changements climatiques. Reste à voir si ce texte contraignant sera effectif sur le continent africain et comment il trouvera à s'appliquer aux déplacements environnementaux. Au sein de l'Union européenne, une étude intitulée « Réfugiés climatiques: réponses juridiques et politiques aux migrations causées par l'environnement » a été publiée en décembre 2011 par la Direction des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles de la Direction Générale de la politique interne. Un premier document de travail de la Commission, remis dans le cadre de l'orientation stratégique de la politique de l'UE en matière d'adaptation aux changements climatiques, a été rendu public le 16 avril 2013, sur « les changements climatiques, les dégradations de l'environnement et les migrations »²⁹. Ainsi, après s'être longtemps tenue à

²⁵ Draft decision /CP.18, § 7. Voir également: Loss and damage in Vulnerable Countries Initiative: <http://www.loss-and-damage.net>.

²⁶ Décision 1/CP.16, par. 26 à 29.

²⁷ § 92.

²⁸ § 93.

²⁹ European Commission, *Commission Staff Working Document, Climate Change, Environmental Degradation, and migration*, 16 April 2013, SWD(2013) 138 final, Brussels, Belgium, 36 p.

l'écart de ces débats, l'UE semble prendre en compte dans son action le besoin de protection des migrations environnementales et envisage la migration comme une stratégie possible d'adaptation³⁰. Toutefois, ce document constitue davantage un bilan général de l'avancement des débats scientifiques et institutionnels sur le sujet qu'un véritable texte de propositions visant la reconnaissance d'une catégorie juridique de migrants.

B. LES GRANDS PROCÈS RELATIFS AUX DROITS DES POPULATIONS LOCALES ET PEUPLES AUTOCHTONES SUR LE CONTINENT AMÉRICAIN ET AFRICAIN

Le 25 juillet 2012, dans une autre affaire emblématique, la Cour interaméricaine des droits de l'homme (C.I.D.H.)³¹ a jugé l'Equateur responsable de la violation des droits du peuple *Kichwa de Sarayaku* pour avoir autorisé la compagnie pétrolière argentine « Compagnie Générale de Combustibles » à exploiter les terres traditionnelles sans consultation préalable, libre et informée des populations locales. La décision fait suite à plus de dix ans de bataille menée par les populations indigènes, par l'avocat Mario Melo et par l'*Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico* : elle représente une condamnation historique. En 2003, le village de *Sarayaku* avait déposé une requête devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme ; cette dernière a saisi, en 2009, la C.I.D.H. face aux recommandations restées lettre morte de l'Equateur. Après avoir fait une visite exceptionnelle dans le village, la Cour a affirmé, dans sa décision, les atteintes aux droits des populations notamment sur le volet du droit à la consultation préalable, à la propriété collective, à l'identité culturelle, mais également au droit à la vie et à l'intégrité physique des populations. Cette affaire a le mérite d'inscrire les grandes lignes de la mise en œuvre des processus de consultation lors des grands projets de développement lorsqu'ils empiètent sur les droits des peuples indigènes. Elle réaffirme, par ailleurs, le respect des normes internationales et les principes qui se dégagent de sa jurisprudence, notamment de l'arrêt *Saramaka c. Suriname* de 2007. La consultation doit tenir compte d'un réel processus participatif, d'un dialogue de bonne foi, et viser à aboutir à un véritable consensus entre les parties prenantes dans le respect des pratiques culturelles. Cette jurisprudence a vocation à rayonner dans les autres États du continent américain concernés par l'exploitation de terres où vivent des populations autochtones.

La célèbre affaire « *Chevron/Texaco* » a conduit à de nouveaux rebondissements en 2012. Cette compagnie nord-américaine a pratiqué pendant des années une déforestation illégale et déversé des millions de tonnes de déchets toxiques liés aux forages et à l'exploitation pétrolière en Amazonie équatorienne. Plus de

³⁰ Voir aussi : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au C.E.S.E. et au Comité des régions, *Maximiser l'effet positif des migrations sur le développement, Contribution de l'U.E. au dialogue de haut niveau des Nations Unies et prochaines étapes, dans le renforcement du lien entre migrations et développement*, COM(2013) 292 final, Bruxelles, le 21 mai 2013, p. 14.

³¹ C.I.D.H., *Case of Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador*, Merits and reparations, Judgment of 27 June 2012. Series C No. 245.

30.000 équatoriens ont poursuivi la multinationale dès 1993 devant la justice américaine. En 2002, celle-ci a renvoyé l'affaire devant les tribunaux équatoriens. Ce procès exemplaire d'une société transnationale devant la justice d'un pays du Sud s'est conclu par un jugement inédit en 2011 condamnant en première instance Chevron/Texaco à verser plus de 18 milliards de dollars pour les dégâts environnementaux et les atteintes graves à la santé des populations locales. En janvier 2012, la compagnie Chevron/Texaco a été condamnée en appel à payer 9,5 milliards et en juillet 2012, cette somme a été finalement portée à 19 milliards de dollars, faute d'excuses présentées aux populations touchées (excuses pourtant exigées par la justice équatorienne en appel).

Sur le continent africain, saisie le 12 juillet 2012 par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, la Cour africaine a rendu en mars 2013 une décision importante relative à un avis d'expulsion pris par l'État Kenya qui souhaitait vendre les terres de la forêt de Mau (zone de captage important d'eau) sur lesquelles vit la Communauté Ogiek. La Cour a pris en urgence des mesures provisoires. Elle a rappelé fermement qu'il y avait ici une « situation d'une extrême gravité et d'urgence et un risque irréparable à la communauté Ogiek en raison de la violation des droits qui lui sont garantis par la Charte »³². C'est la toute première fois que la Cour statue en faveur des droits d'une Communauté indigène depuis sa création. Reste à attendre la décision de la Cour sur le fond de l'affaire.

III. Le secteur privé : l'entreprise face aux droits de l'homme de l'environnement

A. JURISPRUDENCE : AFFAIRE(S) SHELL (DELTA DU NIGER)

La « saga » judiciaire entourant l'exploitation pétrolière dans le delta du Niger a également connu des évolutions récentes. Le delta du Niger est une zone particulièrement polluée de la planète, où vivent près de trente millions de personnes. Plusieurs rapports ont dénoncé la faiblesse des droits sociaux, les dégâts environnementaux et les conséquences sur les conditions de vie des populations et leurs droits fondamentaux, résultant de l'exploitation par le gouvernement nigérian et des entreprises multinationales des gisements pétroliers de la région. En 2009, un rapport d'Amnesty International mettait déjà en évidence la pollution et la dégradation de l'environnement « qui ont privé la population du droit à un niveau de vie décent, qui passe notamment par un accès suffisant à la nourriture et à l'eau, mais aussi du droit de gagner sa vie en travaillant et du droit à la santé »³³. Selon l'O.N.G., ces atteintes aux droits humains ont perduré en raison de « l'absence d'obligation de rendre des comptes » et de « l'incapacité pour les personnes touchées d'accéder à la justice ». Par la suite, un rapport du Programme

³² Ord. portant mesures provisoires de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. Kenya*, n° 006/2012, 15 mars 2013.

³³ Rapport Nigéria, Pétrole, Pauvreté, <http://www.amnesty.org/>.

des Nations Unies pour l'environnement de 2011 a examiné l'impact de l'exploitation pétrolière en pays Ogoni : résultat de plus d'un an d'étude sur site, le rapport concluait que le nettoyage de la région pourrait s'avérer l'exercice le plus long et le plus étendu pour ramener l'eau potable, ainsi que pour restaurer la terre et les écosystèmes contaminés³⁴. Par ailleurs, le volet judiciaire s'est particulièrement animé sur le sujet ces derniers temps. En effet, la compagnie pétrolière Shell (c'est-à-dire la société-mère *Royal Dutch Shell* et sa filiale nigériane : *Shell Petroleum Development Company of Nigeria* ou S.P.D.C.) ont été poursuivies en justice aux Pays-Bas pour des dommages commis au Nigeria. Quatre agriculteurs nigériens soutenus par l'O.N.G. *Milieudéfensie* (affiliée aux Amis de la terre) ont ainsi déposé des plaintes concernant la pollution de trois villages (*Goi, Oruma, Ikot Ada Udo*) par des hydrocarbures. Les plaignants accusaient la multinationale d'avoir pollué les étangs de pêche mettant ainsi en péril leurs revenus, et leur capacité financière d'envoyer leurs enfants à l'école. Outre une compensation financière demandée pour les dommages subis, ils demandaient à Shell de dépolluer et de maintenir et sécuriser ses pipelines de manière à prévenir d'autres situations similaires. Shell a contesté la compétence d'un tribunal néerlandais sur sa filiale au Nigéria, affirmant que la société-mère ne pouvait être responsable des conséquences des actions de sa filiale dans ce pays. Ces affaires posaient dès lors la question de savoir dans quelle mesure une société-mère peut être tenue responsable des dommages environnementaux causés par une filiale à l'étranger. Par ailleurs, Shell avançait que les faits de pollution étaient consécutifs à des sabotages, événements sur lesquels la société n'avait aucune prise. Les plaignants considéraient, de leur côté, que la société n'entretenait pas correctement ses pipelines et n'avait pas pris de mesures suffisantes concernant le vol du pétrole et les sabotages consécutifs. Le Tribunal de la Haye a rendu sa décision le 30 janvier 2013. Dans une de ces affaires, Shell a été reconnue responsable, pour sa « négligence », de la pollution par hydrocarbures et des dommages subis dans le cadre de la plainte d'un agriculteur du village d'*Ikot Ada Udo*. Le Tribunal a ordonné le paiement de compensations aux victimes, dont le montant serait fixé ultérieurement. Dans les autres affaires, le tribunal a estimé que les fuites à l'origine des dommages subis étaient bien liées (comme le soutenait Shell) à des sabotages liés au vol du pétrole. La *Royal Dutch Shell* n'a en revanche pas été reconnue responsable des agissements de sa filiale au Nigéria qui assure pour sa part l'exploitation quotidienne de la société sur place. Un appel a été déposé par les agriculteurs nigériens et l'O.N.G. le 1^{er} mai 2013 afin de permettre aux demandeurs déboutés d'obtenir gain de cause et la condamnation de la société-mère³⁵.

La conclusion de ce cas était très attendue en particulier en raison de l'arrêt sur un thème similaire de la Cour suprême des États-Unis qui, dans le cadre de l'*Alien Tort Claims Act* (A.T.C.A.), a conclu que les agissements survenus en dehors des États-Unis ne pourraient donner lieu à des actions en responsabilité. L'affaire *Kiobel v.*

³⁴ Voir rapport : http://postconflict.unep.ch/publications/OEA/UNEP_OEA.pdf.

³⁵ L'ensemble des pièces du dossier, les jugements sont disponibles en intégralité et en anglais sur le site de l'O.N.G. *Milieudéfensie* : <http://www.milieudéfensie.nl/>.

Royal Dutch Petroleum, qui a débouché sur cette conclusion, concernait une série de violations des droits de l'homme commises au Nigéria dans les années 1990, à une époque où Shell (par l'intermédiaire de sa filiale, la S.P.D.C.) procédait à des opérations d'exploration et d'exploitation pétrolière dans le delta du Niger. Des exactions impliquant tortures, viols et meurtres auraient été commises par les autorités nigérianes avec les moyens financiers de l'entreprise, envers les populations protestant contre les conséquences environnementales et humaines de ces nouvelles activités. Un groupe de ressortissants nigériens a alors déposé une plainte contre l'ensemble des parties prenantes, devant la *District Court* de New York, sur le fondement de l'*Alien Tort Claims Act* qui donne compétences aux juridictions fédérales des États-Unis pour connaître de toute action en responsabilité civile, engagée par un étranger, à raison d'une violation du droit des gens ou d'un traité conclu par les États-Unis³⁶. Adopté dans le contexte du *Judiciary Act* de 1789, l'A.T.C.A. avait pour vocation initiale de permettre aux tribunaux américains de juger les violations du droit des gens (*law of nations*) ou d'un traité auquel les États-Unis sont parties, commises envers un étranger. Il se voulait en particulier être un remède aux crimes de piraterie. Le texte est resté lettre morte jusqu'en 1980, année au cours de laquelle il fut utilisé pour la première fois dans une affaire *Filartiga v. Pena-Irala*, lorsqu'une famille paraguayenne résidant aux États-Unis l'employa avec succès contre un ancien chef de la police paraguayenne pour actes de torture et meurtre d'un des leurs, considérant la torture comme une violation du « droit international moderne »³⁷. Il s'agissait en somme de reconnaître aux juridictions fédérales des États-Unis la possibilité de sanctionner, à l'image de la compétence universelle, le droit international coutumier et en l'espèce l'interdiction universelle de la torture. La solution de 1980 a ouvert ensuite la voie à des actions judiciaires menées par des particuliers non seulement contre d'autres particuliers mais aussi contre des personnes morales³⁸. Une affaire marquante fut celle opposant des années plus tard, des victimes du régime birman portant plainte contre la société UNOCAL pour complicité d'actes de travail forcé, viol, torture et meurtre, lors de la construction d'un pipeline. La Cour d'appel fédérale du 9^e Circuit avait estimé, le 18 septembre 2002, avoir réuni suffisamment d'éléments lorsqu'est finalement intervenu un accord financier entre UNOCAL et les plaignants. Certains avaient néanmoins vu dans cette affaire une interprétation abusive du texte de 1789. La Cour suprême dans l'affaire *Kiobel* du 17 avril 2013 vient d'apporter une restriction importante à la possibilité de prendre appui sur l'*Alien Tort Claims Act* en excluant sa portée extraterritoriale: les requérants

³⁶ 28 U.S.C. § 1350: US Code Section 1350, Alien's actions for tort: « The district courts shall have original jurisdiction of any civil action by an alien for a tort only, committed in violation of the law of nations or a treaty of the United States ». Voir O. DE SCHUTTER, « Les affaires *Total* et *Unocal*: complicité et extraterritorialité en matière d'imposition aux entreprises d'obligations en matière de droits de l'homme », *Annuaire français de droit international*, vol. LII (2006), pp. 55-101; ainsi que O. DE SCHUTTER, « Le contrôle du respect des droits de l'homme par les sociétés transnationales: le rôle de l'État d'origine », in M.-A. MOREAU, H. MUIR WATT et P. RODIÈRE (dir.), *Justice et mondialisation en droit du travail*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 107-168.

³⁷ A.-M. BURLEY, « The Alien Tort Statute and the Judiciary Act of 1789: A Badge of Honor », *AJIL*, July 1989, 83, 461.

³⁸ Pour des affaires rendues sur des questions environnementales: *Amlon Metals, Inc. v. FMC Corp.*, 775 F.Supp. 668 (S.D.N.Y. 1991); *Aguinda v. Texaco, Inc.*, 142 F. Supp. 2d 534 (S.D.N.Y. 2001); *Beanal v. Freeport-McMoRan, Inc.*, 969 F. Supp. 362, 366 (E.D. La. 1997); *Bano v. Union Carbide Corp.*, 273 F.3d 120, 132 (C.A.2 (N.Y.) 2001); *Sarei v. Rio Tinto plc*, Civ No. C00-11695 (C.D. Cal. 2001).

auraient dû être déboutés, selon la Cour suprême, car la loi ne pouvait pas s'appliquer à des faits survenus hors du territoire des États-Unis. La solution aurait été différente si la société avait des liens « étroits » avec les États-Unis et l'on peut imaginer à ce titre l'existence d'un siège social et pas simplement une « présence » ou des « activités » aux États-Unis. Nul doute que la décision de la Cour suprême, résultat d'une plainte déposée dix ans plus tôt par Esther Kiobel, aura des conséquences importantes pour les sociétés multinationales implantées dans des zones à risques et confrontées à des questions de droits de l'homme.

B. ENTREPRISES MULTINATIONALES MINIÈRES AYANT LEUR SIÈGE EN SUISSE

Plusieurs plaintes récentes ont visé des filiales d'entreprises multinationales d'extraction minière ayant établi leur siège social en Suisse, pour des atteintes à l'environnement et à la santé des populations locales³⁹. Estimant que l'accroissement de ce phénomène pouvait être de nature à nuire à la réputation de la Suisse, voire entrer en conflit avec les engagements internationaux du pays pris en faveur des droits de l'homme et de la protection de l'environnement, le Conseil fédéral a institué, le 23 mai 2012, une plateforme interdépartementale destinée à permettre l'échange d'informations entre les départements concernés et destinée à dresser, à l'intention du Conseil fédéral, un état des lieux de cette problématique des matières premières, sous ses différents aspects. Enfin, en mai 2012, un dialogue multipartite a été lancé dans le cadre duquel la mise en œuvre des principes directeurs de l'O.N.U. relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme sera discutée avec les acteurs intéressés des milieux économiques, scientifiques et syndicaux et des O.N.G.

C. NOUVEAU CERCLE DE RÉFLEXION PARLEMENTAIRE EN FRANCE SUR LA QUESTION DU RESPECT DES DROITS DE L'HOMME ET DE L'ENVIRONNEMENT PAR LES ENTREPRISES MULTINATIONALES

En France, un cercle de réflexion parlementaire a été créé le 13 décembre 2012 afin d'élaborer des propositions concrètes pour le respect des droits de l'homme et de l'environnement par les entreprises multinationales. Cette initiative a pour but de donner un effet concret aux Principes directeurs des Nations Unies sur la responsabilité des entreprises multinationales en matière des droits de l'homme et aux Principes directeurs de l'O.C.D.E. à l'intention des multinationales. Cette prise de conscience répond à l'appel du *Forum Citoyen pour la Responsabilité Sociale des Entreprises* (F.C.R.S.E.) et du Collectif Éthique sur l'Étiquette (E.S.E.), lancé à l'issue du colloque « *Devoir des États – Responsabilité des multinationales : Prévenir*

³⁹ Carlo Sommaruga relève par exemple les cas suivants : « En novembre 2011, les autorités de la province d'Espinar (Pérou) ont porté plainte contre la filiale d'une entreprise multinationale suisse d'extraction minière pour de graves atteintes à l'environnement et à la santé de la population locale. En mars 2012, le procureur général de Tucuman (Argentine) a déposé plainte auprès de la Cour Interaméricaine des droits de l'homme », <http://www.parlament.ch/f/>.

et remédier aux violations des droits humains et de l'environnement » qui s'est tenu le même jour à l'Assemblée Nationale. Parmi les mesures principales que comporte l'appel figurent la responsabilisation des sociétés-mères pour les activités de leurs filiales; l'élimination des obstacles à l'accès à la justice en intégrant l'action de groupe au droit français; la garantie de l'exemplarité de l'État en conditionnant les investissements au respect des droits de l'homme et de l'environnement; et l'amélioration de la transparence et de l'accès à l'information⁴⁰.

IV. Démocratie environnementale et politique européenne: participation, information et accès au droit des citoyens

Un an après son entrée en vigueur, un premier bilan de l'Initiative Citoyenne Européenne (I.C.E.) et de ses impacts en matière environnementale peut être tenté⁴¹. Ce développement s'inscrit dans une tendance plus vaste en faveur de mécanismes de participation et de l'amélioration de l'information en matière environnementale.

A. BILAN DES INITIATIVES CITOYENNES EUROPÉENNES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Introduite à l'article 11, § 4 du TUE par le Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, l'I.C.E. a été mise en œuvre par le Règlement du Parlement et du Conseil du 16 février 2011⁴² qui définit sa procédure et ses conditions de mise en œuvre. Elle est conçue comme un instrument permettant de lancer des débats paneuropéens, d'acquérir une conscience politique européenne et d'influer sur l'agenda politique⁴³.

Un an après son lancement, le *Comité économique et social européen (C.E.S.E.)* a tiré le premier bilan de sa mise en œuvre et a réfléchi aux améliorations qu'il conviendra d'introduire dans le règlement de révision de l'I.C.E. en 2015. Les principaux enjeux relevés concernent prioritairement l'information et la conviction du citoyen quant au potentiel d'efficacité de ce nouvel outil de participation, la difficulté d'obtenir un financement et l'absorption des moyens disponibles dans la résolution des problèmes informatiques (ce qui ne permet pas d'investir dans les campagnes médiatiques), ou encore la simplification des règles en matière

⁴⁰ Le texte est disponible ici : <http://www.forumcitoyenpouirlarse.org/>.

⁴¹ Mettant de côté l'aspect procédural de l'I.C.E. qui a déjà fait l'objet de nombreux commentaires: N. LEVRAT, « L'initiative citoyenne européenne: une réponse au déficit démocratique? », *C.D.E.*, 1^{er} janvier 2011, pp. 53-101; P. PONZANO, « L'initiative citoyenne européenne: la démocratie participative à l'épreuve », *Revue du droit de l'Union européenne*, 1^{er} décembre 2012, pp. 615-626.

⁴² Parlement européen et Conseil, Règlement relatif à l'initiative citoyenne, n° 211/2011/UE, 16 février 2011, *J.O.U.E.*, n° L 65 du 11 mars 2011.

⁴³ C.E.S.E., *Avis sur « la mise en œuvre du traité de Lisbonne: démocratie participative et initiative citoyenne (art. 11) »*, 17 mars 2010, C.E.S.E. 465/2010.

de collecte de signatures. D'autres interrogations concernent le problème de la traduction dans les vingt-sept langues officielles de l'UE lors de la conception des formulaires ou de la correspondance entre organisateurs d'une I.C.E., ou encore le délai des douze mois de collecte des signatures, délai jugé à la fois trop court pour solliciter l'ensemble des citoyens européens et trop long lorsqu'il s'agit d'impliquer des bénévoles sur toute sa durée. S'il a été reconnu que l'I.C.E. constitue une avancée sur le plan normatif, procédural et pratique, car c'est la première fois que les trois dimensions modernes de la démocratie directe, transnationale et numérique se retrouvent à l'intérieur d'un même outil, il est unanimement accepté que, pour l'heure, la communication est un échec et requiert une réforme.

S'agissant de la participation citoyenne sur le plan environnemental, ce nouveau dispositif européen a porté ses fruits puisque parmi les quatorze I.C.E. enregistrées au 9 avril 2013, quatre concernent des questions environnementales. La première ayant recueilli le nombre requis de signatures est celle relative au droit à l'eau. Ses organisateurs demandent que l'UE s'inscrive dans la voie tracée par l'O.N.U. et érige le droit à l'eau et à l'assainissement au rang de droit de l'homme. Ils souhaitent notamment que les États membres soient contraints de garantir un approvisionnement en eau et une gestion des ressources hydriques qui ne soient pas soumis aux règles du marché intérieur et demandent que l'Union intensifie ses efforts pour concrétiser l'accès universel à l'eau et à l'assainissement. Deux autres I.C.E. concernent la gestion responsable des déchets et la suppression du paquet énergie-climat adopté en 2009. La première souhaite que la Commission élabore des principes-cadres pour garantir une gestion et un traitement responsables des déchets dans les États membres en se fondant notamment sur une série de mesures contraignantes : interdiction des suremballages, obligation d'utiliser des emballages recyclables, interdiction des incinérateurs. La seconde poursuit trois objectifs principaux : stopper la fuite carbone accentuée par la délocalisation des entreprises, réduire la précarité énergétique, augmenter la sécurité énergétique en autorisant les États à utiliser leurs propres ressources énergétiques. L'initiative la plus récente vise la prévention et la sanction de l'écocide. Elle demande que l'endommagement, la destruction et la perte d'écosystème engagent la responsabilité de leur auteur, qu'il soit personne physique ou morale. L'initiative vise les écocides perpétrés sur le territoire et dans l'espace maritime européens, ou réalisés par un ressortissant européen hors de l'UE. Impulsée sur la base des idées de Polly Hoggins, juriste internationaliste, cette initiative a pour ambition d'aboutir à une reconnaissance de l'écocide en tant que cinquième crime contre la Paix pouvant être jugé par la C.P.I.⁴⁴

Ce premier bilan de l'I.C.E. a lancé une réflexion prospective sur les voies de recours possibles contre une I.C.E. admise par la Commission, ayant reçu le soutien d'un million de signataires, mais qui ferait l'objet d'une contestation de la part d'autres citoyens de l'U.E. Serait-il envisageable de mettre en place une contre-initiative ? Par ailleurs, on peut se demander si l'augmentation significative des infractions

⁴⁴ <http://www.endecocide.eu/>.

environnementales, représentant en 2011 17% de l'ensemble des infractions⁴⁵, et l'alerte donnée par la Commission et le Parlement sur l'insuffisance d'infrastructures de gestion des déchets et les manquements graves en résultant⁴⁶, ne pourrait pas constituer une source d'inspiration pour des futures I.C.E.

Si l'I.C.E. mobilise les citoyens européens, elle implique également le Comité économique et social européen, considéré comme l'interface clef de la relation entre la société civile et les institutions européennes. Souhaitant intervenir comme un facilitateur d'initiative citoyenne⁴⁷, il s'est proposé de créer une structure de soutien indépendante, un *helpdesk*, qui verrait le jour en principe courant 2013⁴⁸. De son côté, le Comité des régions estime pouvoir jouer un rôle central dans le cadre d'une communication décentralisée et propose la création d'un guichet interinstitutionnel d'information⁴⁹. Enfin, l'Agence européenne des droits fondamentaux a souligné les avantages de l'initiative citoyenne dans son rapport annuel de 2011 sur la mise en œuvre de la Charte des droits fondamentaux de l'UE⁵⁰.

Définissant la citoyenneté active comme l'implication des citoyens dans la vie des communautés locales sous forme d'idées, d'actions et de prise de décision, le Conseil de l'Europe s'inscrit également dans cet intérêt renouvelé pour la démocratie participative, ainsi qu'en attestent le rapport adopté le 9 avril 2012 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe⁵¹ et sa résolution du 24 avril 2012⁵². L'Assemblée parlementaire recommande de renforcer la coordination des systèmes de travail avec l'UE et de concevoir de nouveaux systèmes en relation avec son Programme unique. Partant, il déduit trois attributs essentiels à la citoyenneté européenne sur lesquels il convient de s'appuyer : le respect, la participation et la responsabilité.

B. LES AUTRES POLITIQUES EUROPÉENNES PARTICIPATIVES ET INFORMATIVES

L'I.C.E. ne se développe pas de manière isolée. Elle rejoint une tendance plus ample au renforcement de la participation en Europe. Plusieurs indices permettent de l'attester. Tout d'abord, on remarque un retour en force en matière environnementale du droit de pétition prévu à l'article 227 du TFUE. Les pétitions adressées au Parlement européen en 2011 concernent plus spécifiquement les procédures de

⁴⁵ Commission européenne, 29^e rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'U.E., COM(2012)714final, 30 novembre 2012.

⁴⁶ European Commission, « Screening of waste management performance of EU Member States », 2 juillet 2012 ; Parlement européen, Proposition de résolution sur les activités de la commission des pétitions relatives à l'année 2011.

⁴⁷ C.E.S.E., *Avis sur la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'I.C.E.*, C.E.S.E. 993/2010, 14 juillet 2010.

⁴⁸ S. NILSSON, « Discours d'ouverture », *Journée de l'initiative citoyenne européenne: Engagez-vous!*, 9 avril 2013, Bruxelles.

⁴⁹ Comité des régions, *Avis sur l'I.C.E.*, J.O.U.E., C 267/57, 1^{er} octobre 2010.

⁵⁰ Agence européenne des droits fondamentaux, *Les droits fondamentaux: défis et réussites en 2011*, Rapport annuel 2011, pp. 203 et s.

⁵¹ Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, *La promotion d'une citoyenneté active en Europe*, Rapport, 9 avril 2012, Doc. 12989.

⁵² Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *La promotion d'une citoyenneté active en Europe*, Résolution 1874 (2012).

consultation du public dans le cadre de la gestion de sites industriels, de centres de traitement des déchets et de parcs éoliens⁵³, et sont motivées par le fait que, de manière générale, les citoyens n'accordent aux autorités nationales qu'un faible crédit pour gérer de manière adéquate les processus de consultation. Ensuite, l'année 2013 désignée « Année européenne des citoyens » constitue une opportunité pour le développement des droits fondamentaux des citoyens européens au premier rang desquels le droit d'initiative. Si la Commission européenne l'a envisagée dans une perspective limitée à la liberté de circulation dans l'UE⁵⁴, le C.E.S.E. estime au contraire que cette année doit avoir pour objectif d'améliorer le dialogue et l'échange d'informations entre les institutions et les citoyens de l'Union et de renforcer la démocratie participative et la citoyenneté active⁵⁵. En outre, dans sa communication du 7 mars 2012⁵⁶, la Commission européenne invite les États membres, institutions et agences de l'UE à travailler selon une logique de réseau d'informations, de remontée de l'information et de création de structures de traitement de l'information qui permettraient de rendre cette dernière compréhensible du plus grand nombre et largement diffusable⁵⁷. Enfin, ces démarches vont de pair avec le renforcement du principe de participation au niveau national par la loi française du 27 décembre 2012⁵⁸ votée suite à la censure des articles L.120 et suivants du Code de l'environnement par le Conseil constitutionnel⁵⁹.

V. Le droit de l'homme à l'environnement en Europe

A. DEVANT LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

La Cour européenne des droits de l'homme confirme sa tendance à intégrer une dimension environnementale à la Convention européenne des droits de l'homme⁶⁰. Tout d'abord, elle admet que la protection et la gestion de l'environnement peuvent constituer un but légitime lorsque ce but est invoqué pour justi-

⁵³ M. RAMBOUR, « Incidences environnementales, actions citoyennes et actualité jurisprudentielle, dans l'Union européenne », <http://www.riseo.fr/>.

⁵⁴ Commission européenne, Proposition de décision du Parlement et du Conseil relative à l'Année européenne des citoyens (2013), 11 août 2011, COM(2011)489final, 2011/0217(COD); la Commission européenne propose de faire l'année 2013 « l'Année européenne des citoyens », 11 août 2011, IP/11/959; Parlement européen et Conseil, Décision n° 1093/2012/UE relative à l'Année européenne des citoyens, 21 novembre 2012, *J.O.U.E.*, L 325/1, 23 novembre 2012.

⁵⁵ C.E.S.E., *Année européenne des citoyens (2013)*, Avis, mars 2012, C.E.S.E. 822/2012.

⁵⁶ Commission européenne, *Tirer le meilleur parti des mesures environnementales de l'UE : instaurer la confiance par l'amélioration des connaissances et de la réactivité*, COM(2012)95final, 7 mars 2012.

⁵⁷ Évoquons la plateforme européenne d'adaptation au changement climatique appelée « CLIMATE-ADAPT » <http://climate-adapt.eea.europa.eu/>, ou encore la consultation publique sur le climat : <http://ec.europa.eu/clima/consultations/>.

⁵⁸ Loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, *J.O.*, 28 décembre 2012. La loi vient renforcer les droits à l'information et à la participation en distinguant leur consécration au sein de l'article L. 110-1 du Code de l'environnement. En outre, par l'article L. 120-3 du même code, la loi étend le champ d'application de la participation du public aux décisions non individuelles prises par l'État, hors procédure de participation mise en place par un texte particulier.

⁵⁹ Cons. constit., DC n° 2012-282, 23 novembre 2012. L'article L. 120-1, alinéa 1^{er} du Code de l'environnement a été jugé contraire à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

⁶⁰ Concernant l'approche environnementale des droits de l'homme devant la C.E.D.H., voir N. DE SADELEER, « Enforcing EUCHR Principles and Fundamental Rights in Environmental Cases », *Nordic Journal of International Law*, No. 81, 2012, pp. 39-74, Conseil de l'Europe, *Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement*, 2^e éd., 2012, Éditions du Conseil de l'Europe, 206 p.; L. ROBERT (éd.), *L'environnement et la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 244 p.

fier que des restrictions soient apportées aux droits garantis par la Convention, s'agissant du moins des droits qui peuvent faire l'objet de telles restrictions (1). Ensuite, la Cour a identifié à plusieurs reprises des atteintes à l'environnement comme pouvant constituer des ingérences avec les droits garantis (2). Par ailleurs, elle a réaffirmé, à plusieurs reprises, que certains droits environnementaux procéduraux étaient garantis par la Convention (3). Enfin, la Cour a (semble-t-il) clos la question du droit autonome à un environnement sain et protégé en tant que droit autonome : elle exige que les requérants puissent démontrer que les dégradations de l'environnement portent atteinte à un droit protégé par la Convention afin que les affaires portées devant elle soient recevables (4).

1. *La protection de l'environnement est un but légitime pour limiter la jouissance des droits relatifs*

La protection de l'environnement et l'aménagement du territoire sont des buts légitimes lorsqu'est en cause une mesure étatique qui résulte en une ingérence avec les droits relatifs de la Convention, et notamment le droit de propriété. C'est ce qui ressort de la décision d'irrecevabilité rendue dans l'affaire *Marco Campanile et autres c. Italie*⁶¹ du 15 janvier 2013. Dans l'arrêt de Grande Chambre *Vistiņš et Perepjolkins c. Lettonie* du 25 octobre 2012⁶², il était question de terrains expropriés afin d'agrandir, rénover et reconstruire le port de Riga. Dans son contrôle de la conformité de l'expropriation avec les exigences du droit de propriété, la Cour européenne des droits de l'homme rappelle qu'en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, les États parties jouissent d'une large marge d'appréciation. La Cour a cependant conclu à la violation du droit de propriété en raison de la disproportion entre la valeur cadastrale des biens expropriés et les indemnités allouées. Dans sa décision du 3 avril 2012, *Coriolan Gabriel Iovițoni et autres c. Roumanie*⁶³, elle a conclu à la non-recevabilité *rationae materiae* des griefs présentés par les requérants qui mettaient en cause les taxes environnementales liées aux achats/immatriculations de voitures. Elle estime en l'espèce que les requérants ne tiraient pas du constat d'incompatibilité de ces taxes avec le droit de l'UE (constat fait par la Cour de Justice de l'Union européenne dans l'affaire C-402/09) des droits de créance issus d'une norme de l'UE parfaitement claire, précise et directement applicable.

2. *La dégradation de l'environnement peut interférer avec les droits garantis par la Convention*

Dans l'arrêt *Di Sarno et autres c. Italie* du 10 janvier 2012⁶⁴, la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé que les dégradations de l'environnement peuvent

⁶¹ Cour eur. D.H. (2^e sect.), déc. (irrec.), *Marco Campanile et autres c. Italie*, 15 janvier 2003, req. n° 32635/05.

⁶² Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Vistiņš et Perepjolkins c. Lettonie*, 25 octobre 2012, req. n° 71243/01.

⁶³ Cour eur. D.H. (3^e sect.), déc. (irrec.), *Coriolan Gabriel Iovițoni et autres c. Roumanie*, 3 avril 2012, req. n° 57583/10, 1245/11 et 4189/11.

⁶⁴ Cour eur. D.H. (2^e sect.), arrêt *Di Sarno et autres c. Italie*, 10 janvier 2012, req. n° 30765/08 (définitif depuis le 10 mai 2012).

aboutir à des ingérences dans les droits matériels garantis par la Convention, notamment le droit à la vie et le droit au respect de la vie privée et familiale, que garantissent respectivement les articles 2 et 8 de la Convention. Ainsi, « la Cour rappelle que des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être des personnes et les priver de la jouissance de leur domicile de manière à nuire à leur vie privée et familiale (...) Les États ont avant tout l'obligation positive, en particulier dans le cas d'une activité dangereuse, de mettre en place une réglementation adaptée aux spécificités de ladite activité, notamment au niveau du risque qui pourrait en résulter. Cette obligation doit régir l'autorisation, la mise en fonctionnement, l'exploitation, la sécurité et le contrôle de l'activité en question, ainsi qu'imposer à toute personne concernée par celle-ci l'adoption de mesures d'ordre pratique propres à assurer la protection effective des citoyens dont la vie risque d'être exposée aux dangers inhérents au domaine en cause ». En l'espèce, les requérants se plaignaient des atteintes aux droits garantis par la Convention qui auraient résulté de la « crise des déchets » dans la commune de Naples. Il était reproché à l'Italie des défaillances en ce qui concerne la gestion, le traitement et l'élimination des déchets de 2000 à 2009. La Cour a conclu à la violation du volet matériel de l'article 8. De même, dans l'arrêt *Apanasewicz c. Pologne* du 3 mai 2011⁶⁵, elle rappelle que « des atteintes au droit au respect du domicile ne visent pas seulement les atteintes matérielles ou corporelles, telles que l'entrée dans le domicile d'une personne non autorisée, mais aussi les atteintes immatérielles ou incorporelles, telles que les bruits, les émissions, les odeurs et autres ingérences. Si les atteintes sont graves, elles peuvent priver une personne de son droit au respect du domicile parce qu'elles l'empêchent de jouir de son domicile ». En l'espèce, il s'agissait d'une usine de production de béton. La Cour conclut à la violation de l'article 8.

3. *Le respect des droits environnementaux procéduraux : une exigence*

La Cour européenne des droits de l'homme a confirmé que les droits environnementaux procéduraux (droit à l'accès à l'information environnementale, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice) sont une garantie du respect des droits matériels (tels que, par exemple, le droit à une vie privée et familiale). Dans l'arrêt *Grimkovskaya c. Ukraine*⁶⁶ du 21 juillet 2011 où il était question des effets de l'exploitation d'une autoroute, la Cour se réfère à la Convention d'Aarhus en considérant que la requérante n'a pas bénéficié d'une véritable possibilité de contester devant les juridictions nationales la politique du Gouvernement concernant l'autoroute : elle conclut à la violation de l'article 8. Dans l'arrêt *Di Sarno et autres c. Italie* du 10 janvier 2012, elle conclut à la non-violation de l'aspect procédural du droit à la vie privée et familiale car les requérants ont eu accès à l'information sur les risques liés à la crise des déchets dans la commune de Naples. En

⁶⁵ Cour eur. D.H. (4^e sect.), arrêt *Apanasewicz c. Pologne*, 3 mai 2011, req. n° 6854/07 (définitif depuis le 3 août 2011).

⁶⁶ Cour eur. D.H. (5^e sect.), arrêt *Grimkovskaya c. Ukraine*, 21 juillet 2011, req. n° 38182/03 (définitif depuis le 21 novembre 2011).

revanche, elle débouche sur un constat de violation de l'article 13 de la Convention (droit à un recours effectif) en raison de « l'absence, dans l'ordre juridique italien, de voies de recours effectives », ce qui aurait privé les requérants de la possibilité « d'obtenir réparation de leur préjudice ». Enfin, la Cour a conclu à la violation de la Convention dans des affaires relatives à des atteintes à l'environnement dans l'arrêt *Apanasewicz c. Pologne* du 3 mai 2011⁶⁷ et *Tănăsoaica c. Roumanie* du 19 juin 2012⁶⁸. Dans cette dernière affaire, le requérant avait dénoncé la pollution des eaux par l'aluminium dans un article, ce qui lui avait valu d'être condamnée par les tribunaux internes pour insulte. La Cour conclut à la violation de la liberté d'expression⁶⁹, relevant que « le caractère d'intérêt public de la publication d'informations relatives au niveau de pollution des eaux » n'est pas contesté⁷⁰ et que comme « il ressort d'une simple lecture de l'article litigieux, le requérant voulait tirer un signal d'alarme et informer la population du département de Dolj de la pollution des eaux par la société A. De l'avis de la Cour, cet épisode de pollution répondait à un intérêt public, important en l'occurrence »⁷¹. Il est intéressant de relever que la Cour fait également référence au droit du public de recevoir des informations environnementales : « dans le domaine de l'environnement (...) la Cour rappelle l'importance de l'accès du public aux conclusions des études environnementales ainsi qu'à des informations permettant d'évaluer le danger auquel il est exposé, qui fait partie des obligations positives sous l'angle de l'article 8 de la Convention »⁷².

4. *Le refus de consacrer un droit autonome à un environnement sain, calme et protégé*

Dans son arrêt *Tatar c. Roumanie* du 27 janvier 2009⁷³, la Cour avait semblé reconnaître le droit à un environnement sain et protégé en tant que droit autonome. Plus récemment, elle semble s'être repliée sur sa jurisprudence traditionnelle, formulée très clairement dans sa décision *Kyrtatos c. Grèce* du 22 mai 2003⁷⁴ : « l'élément crucial qui permet de déterminer si, dans les circonstances d'une affaire, des atteintes à l'environnement ont emporté violation de l'un des droits sauvegardés par le paragraphe 1^{er} de l'article 8 est l'existence d'un effet néfaste sur la sphère privée ou familiale d'une personne, et non simplement la dégradation générale de l'environnement. Ni l'article 8 ni aucune autre disposition de la Convention ne garantit spécifiquement une protection générale de l'environnement en tant que tel ; d'autres instruments internationaux et législations internes sont plus adaptés lorsqu'il s'agit de traiter cet aspect particulier ». En effet, les arrêts rendus de 2011 au premier trimestre de 2013 confirment ce retour à la jurisprudence « tradition-

⁶⁷ Cour eur. D.H. (4^e sect.), arrêt *Apanasewicz c. Pologne*, 3 mai 2011, req. n° 6854/07 (définitif depuis le 3 août 2011).

⁶⁸ Cour eur. D.H. (3^e sect.), arrêt *Tănăsoaica c. Roumanie*, 19 juin 2012, req. n° 3490/03 (définitif depuis le 19 septembre 2012).

⁶⁹ Article 10.

⁷⁰ *Ibid.*, § 43.

⁷¹ *Ibid.*, § 48.

⁷² *Ibid.*, § 44.

⁷³ Cour eur. D.H. (3^e sect.), arrêt *Tatar c. Roumanie*, 27 janvier 2009, req. n° 67021/01 (définitif depuis le 6 juillet 2009).

⁷⁴ Cour eur. D.H. (1^{er} sect.), arrêt *Kyrtatos c. Grèce* du 22 mai 2003, req. n° 41666/98 (définitif depuis le 22 août 2003).

nelle». Dans l'arrêt *Apanasewicz c. Pologne* du 3 mai 2011⁷⁵, la Cour relève que «la Convention ne reconnaît pas expressément le droit à un environnement sain et calme». Dans le même sens, dans l'arrêt *Di Sarno et autres c. Italie* du 10 janvier 2012⁷⁶, elle relève que «ni l'article 8 ni aucune autre disposition de la Convention ne garantit spécifiquement une protection générale de l'environnement en tant que tel (...). Selon la jurisprudence de la Cour, l'élément crucial qui permet de déterminer si, dans les circonstances d'une affaire, des atteintes à l'environnement ont emporté violation de l'un des droits garantis par le paragraphe 1^{er} de l'article 8 est l'existence d'un effet néfaste sur la sphère privée ou familiale d'une personne, et non simplement la dégradation générale de l'environnement». Enfin, dans l'affaire *Dubetska et autres c. Ukraine* du 10 février 2011⁷⁷, la Cour a conclu à la violation de l'article 8 dans laquelle il était question de l'exploitation d'une mine de charbon. Dans le même sens, dans l'affaire *Flamenbaum et autres c. France* du 13 décembre 2012, elle débouche sur un constat de non-violation de l'article 8 et de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention : dans cette affaire, les requérants entendaient dénoncer l'extension de l'aéroport de Deauville-Saint Gatien dont ils sont des riverains⁷⁸.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe réfléchit, depuis plusieurs années, à l'adoption d'un Protocole additionnel sur le droit à l'environnement sain annexé à la Convention européenne des droits de l'homme.⁷⁹ Ce projet n'a toujours pas abouti. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et le Comité d'Experts pour le développement des droits de l'homme s'y opposent toujours parce qu'un titulaire et un débiteur feraient défaut au droit à un environnement sain en tant que droit autonome des droits-relais garantis par la Convention.

B. DEVANT LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

Le droit à un environnement sain n'est reconnu en tant que tel, ni dans les traités européens, ni dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE⁸⁰. Il a fait néanmoins son entrée dans l'ordre juridique de l'UE⁸¹, cela par le truchement de l'article 1^{er} de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998⁸². Approuvée le 17 février 2005 par l'UE⁸³, cette Convention constitue un accord mixte qui, à ce titre, prime sur

⁷⁵ Cour eur. D.H. (4^e sect.), arrêt *Apanasewicz c. Pologne*, 3 mai 2011, req. n° 6854/07 (définitif depuis le 3 août 2011).

⁷⁶ Cour eur. D.H. (2^e sect.), arrêt *Di Sarno et autres c. Italie*, 10 janvier 2012, req. n° 30765/08 (définitif depuis le 10 mai 2012).

⁷⁷ Cour eur. D.H. (5^e sect.), arrêt *Dubetska et autres c. Ukraine*, 10 février 2011, req. n° 30499/03 (définitif depuis le 10 mai 2011).

⁷⁸ Cour eur. D.H. (5^e sect.), arrêt *Flamenbaum et autres c. France*, 13 décembre 2012, req. n° 3675/04 et 23264/04 (définitif depuis le 13 mars 2013).

⁷⁹ Voir la recommandation 1885 (2009) du 30 septembre 2009 portant sur l'élaboration d'un Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement sain.

⁸⁰ M. PRIEUR, «Droit à l'environnement», *Jcl. administratif*, fasc. 360, 2013, n° 16.

⁸¹ C.J., 20 avril 1974, *Haegeman*, 181/73, *Rec.*, p. 449; C.J., 30 septembre 1987, *Demirel*, 12/86, *Rec.*, p. 3719, § 9; C.J., 19 mars 2002, *Commission c. Irlande*, C-13/00, *Rec.*, p. I-2943.

⁸² Cet article énonce qu'«afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention».

⁸³ Décision n° 2005/370/CE du 17 février 2005, *J.O.*, L 124, 17 mai 2005, p. 1.

le droit dérivé de l'Union. Pour autant, c'est surtout le volet procédural du droit à l'environnement qui est, par ce biais, intégré à l'ordre juridique de l'UE. En effet, les dispositions de la Convention d'Aarhus ne détaillent pas le volet substantiel du droit à l'environnement, ce qui explique probablement pourquoi la Cour de justice de l'UE (C.J.) n'a pas encore eu l'opportunité de se prononcer directement sur ce volet substantiel⁸⁴.

Le volet procédural du droit à l'environnement englobe les droits à l'information, à la participation et à l'accès à la justice du public. Ces garanties sont développées par les dispositions de la Convention d'Aarhus et mises en œuvre par plusieurs directives européennes⁸⁵. Cette concordance des sources a ainsi permis à la Cour de justice de mettre en place une interprétation concomitante de ces dispositions, participant ainsi pleinement à l'effectivité du volet procédural du droit à l'environnement.

Une décision de la Cour de justice rendue le 16 décembre 2010 sur renvoi préjudiciel⁸⁶, retient particulièrement l'attention en ce qui concerne le droit à l'information. Après avoir rappelé que l'interprétation des restrictions à l'accès à l'information prévues par la directive 2003/4/CE doit rester stricte, la Cour livre un véritable *modus operandi* à l'attention des autorités nationales confrontées à une demande d'information environnementale fournie par le demandeur d'une autorisation de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques. Ainsi, même lorsqu'une éventuelle demande de protection de certaines informations, au titre du secret industriel ou commercial, leur paraît justifiée, « ces autorités sont néanmoins tenues de faire droit à la demande d'accès à ces informations si ces dernières sont relatives à des émissions dans l'environnement ou si, dans les autres cas, l'intérêt public servi par la divulgation apparaît supérieur à l'intérêt servi par le refus de divulguer ».

Ensuite, sur le plan de la participation du public au processus décisionnel, la Cour de justice a eu l'occasion de considérer que l'article 9 de la directive 85/337/CEE n'exige pas que la décision contienne, sur le plan formel, en elle-même, les raisons pour lesquelles celle-ci a été prise⁸⁷. Cependant, sur demande de l'intéressé, l'administration a l'obligation de lui communiquer les motifs pour lesquels cette décision

⁸⁴ Néanmoins, plusieurs principes et obligations, issus du droit de l'environnement de l'U.E. et largement interprétés par la C.J., ont pour effet de concrétiser le volet substantiel du droit à l'environnement. Cela est notamment le cas des principes de précaution et d'action préventive (art. 191 TFUE).

⁸⁵ Voir principalement la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE (J.O., L 41, 14 février 2003, p. 26); la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (J.O., L 175, 5 juillet 1985, p. 40), codifiée par la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (J.O., L 26/1, 28 janvier 2012, p. 1); et la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (J.O., L 197/30, 21 juillet 2001, p. 30).

⁸⁶ C.J., 16 décembre 2010, *Stichting Natuur en Milieu et a.*, C-266/09.

⁸⁷ La nature de la motivation exigée par les dispositions de la directive 85/337/CEE et de la Convention d'Aarhus est particulière. Les motifs de la décision doivent être présentés au regard des résultats de la participation du public. Voir J. BÉTAILLE, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne, illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, thèse, droit, Limoges, 2012, n° 686 et s.

a été prise ou les informations et les documents pertinents. Elle précise en outre que les motifs communiqués au public doivent lui permettre « de juger de l'opportunité de former un recours »⁸⁸. Par ailleurs, sur renvoi préjudiciel émanant d'une juridiction slovaque⁸⁹, la Cour de justice a rendu le 15 janvier 2013 un arrêt qui vient préciser les conditions d'application de l'article 15 de la directive 96/61/CE et de l'article 6, paragraphe 6, de la Convention d'Aarhus. Ces dispositions prévoient que le public doit avoir accès à un certain nombre d'informations à un stade précoce de la procédure, ceci afin de pouvoir y prendre part effectivement. Dans ce cadre, les informations contenues dans le permis de construire d'une installation industrielle ne sont pas confidentielles, « compte tenu, notamment, de l'importance de la localisation de l'une ou de l'autre des activités visées par la directive 96/61 ». En outre, « le public concerné doit disposer de l'ensemble des renseignements pertinents dès le stade de la procédure administrative de première instance, avant qu'une décision n'ait été adoptée, pour autant que ces renseignements sont disponibles à la date où se déroule cette phase de la procédure ».

Enfin, ce sont les dispositions du droit de l'UE et de la Convention d'Aarhus relatives à l'accès à la justice qui ont donné lieu au plus grand nombre de décisions intéressantes. En premier lieu, si la Cour de justice a constaté l'absence d'effet direct de l'article 9, paragraphe 3, de la Convention d'Aarhus, elle veille à en préserver l'objectif en affirmant qu'il ne saurait, en vertu du principe d'effectivité, « être envisageable, sans mettre en cause la protection effective du droit de l'Union de l'environnement, de donner une interprétation des stipulations de l'article 9, paragraphe 3, de la Convention d'Aarhus qui rendrait impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union »⁹⁰. En deuxième lieu, tout en considérant que l'article 9 de la Convention d'Aarhus et les dispositions européennes correspondantes laissent aux États membres le soin de déterminer les conditions de recevabilité des recours (que ce soit à propos de l'intérêt à agir ou de la condition d'atteinte à un droit), la Cour a pu souligner que les critères de recevabilité des recours déterminés par le droit interne ne sauraient « priver les associations de défense de l'environnement, qui répondent aux exigences visées à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de (la directive 85/337), de la possibilité de jouer le rôle qui leur est reconnu tant par la directive 85/337 que par la Convention d'Aarhus »⁹¹. Dès lors, « s'il est loisible au législateur national de limiter les droits dont la violation peut être invoquée par un particulier (...) aux seuls droits subjectifs publics, une telle limitation ne peut s'appliquer telle quelle aux associations de défense de l'environnement ». En troisième lieu, dans une décision du 15 janvier 2013⁹², la Cour a précisé, confirmant en cela l'interprétation du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention

⁸⁸ C.J., 16 février 2012, *Marie-Noëlle Solvay e. a.*, C-182/10, para. 62; R.J.E., 2012, p. 584, chron. J. BÉTAILLE.

⁸⁹ C.J., 15 janvier 2013, *Jozef Krizan et a.*, C-416/10.

⁹⁰ C.J., 8 mars 2011, *Lesoochránárske zoskupenie*, C-240/09; R.J.E., 2011, p. 459, chron. J. BÉTAILLE.

⁹¹ C.J., 12 mai 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-115/09; R.J.E., 2011, p. 653, chron. J. BÉTAILLE.

⁹² C.J., 15 janvier 2013, *Jozef Krizan*, C-416/10.

d'Aarhus (C.E.R.D.C.A.)⁹³, que l'article 9 de la Convention d'Aarhus impose que le juge national ait la possibilité d'imposer des mesures provisoires tendant à la suspension de l'autorisation. En effet, l'exercice d'un recours « ne permettrait pas de prévenir efficacement (les pollutions) s'il était impossible d'éviter qu'une installation susceptible d'avoir bénéficié d'une autorisation accordée en violation de cette directive continue à fonctionner dans l'attente d'une décision définitive sur la légalité de ladite autorisation ». Dans la même décision, la Cour de justice rappelle que le droit de propriété reconnu à l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE n'est pas une prérogative absolue. Il doit au contraire être « pris en considération par rapport à sa fonction dans la société. Par conséquent, des restrictions peuvent être apportées à l'usage de ce droit, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général et qu'elles ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même du droit ainsi garanti ». Appliquant ce raisonnement, elle affirme que la protection de l'environnement figure parmi les objectifs d'intérêt général et que par conséquent, elle est susceptible de justifier une restriction du droit de propriété. Dans l'affaire en cause, l'annulation d'une autorisation, parce que celle-ci viole les dispositions du droit de l'UE, ne semble donc pas de nature à porter une atteinte injustifiée au droit de propriété.

En dernier lieu, la Cour a apporté des précisions sur la notion de « coût non prohibitif » de l'accès à la justice, notion utilisée tant dans la directive 85/337/CEE que dans la Convention d'Aarhus⁹⁴. Outre que le coût d'une action en justice doit être apprécié *in globo*, l'exigence d'un coût non prohibitif implique que les requérants « ne soient pas empêchés de former ou de poursuivre un recours juridictionnel (...) à cause de la charge financière qui pourrait en résulter ». Le juge interne doit tenir compte « tant de l'intérêt de la personne qui souhaite défendre ses droits que de l'intérêt général lié à la protection de l'environnement ». De plus, l'appréciation du caractère non prohibitif du coût d'un recours ne peut pas uniquement être effectuée sur la base de la situation économique du requérant, mais « doit également reposer sur une analyse objective du montant des dépens, (...). Dans cette mesure, le coût d'une procédure ne doit pas apparaître, dans certains cas, comme étant objectivement déraisonnable. Ainsi, le coût d'une procédure ne doit ni dépasser les capacités financières de l'intéressé ni apparaître, en tout état de cause, comme objectivement déraisonnable »⁹⁵. En outre, la Cour ajoute que « la circonstance que l'intéressé n'a pas été dissuadé, en pratique, d'exercer son action ne suffit pas à elle seule à considérer que le coût de la procédure n'a pas pour lui un tel caractère prohibitif ».

En définitive, le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne sur le plan de l'interprétation et de l'effectivité du volet procédural du droit à l'environnement

⁹³ Voir la décision n° ACCC/C/2008/33 du 24 septembre 2010 ; R.J.E., 2012, chron. J. BÉTAILLE, p. 110.

⁹⁴ C.J., 11 avril 2013, *David Edwards et Lilian Pallikaropoulos*, C-260/11.

⁹⁵ Le C.E.R.D.C.A. a, contrairement à la C.J., considéré que tel ou tel montant représentait un coût prohibitif (voir les décisions n° ACCC/C/2008/27 et n° ACCC/C/2008/33 du 24 septembre 2010 ; R.J.E., 2012, p. 99, chron. J. BÉTAILLE).

apparaît déterminant. Un bémol doit néanmoins être mentionné. En effet, par le passé, la Cour n'a pas paru prompte à appliquer au recours en annulation les exigences de l'article 9 de la Convention d'Aarhus concernant l'accès à la justice, cela alors même que cet article s'applique à l'ensemble des institutions de l'UE. Cela a d'ailleurs été, à juste titre, relevé par le C.E.R.D.C.A.⁹⁶.

VI. Climat, eau et droits de l'homme

A. LES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DES NÉGOCIATIONS CLIMATIQUES INTERNATIONALES

Si les rapports successifs du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat établissent progressivement les conséquences des changements climatiques sur les sociétés humaines, la question de la protection des populations affectées, et donc de leurs droits, n'a été soulevée que timidement et assez récemment au sein des négociations climatiques multilatérales. Depuis le Plan d'action adopté à Bali en 2007, plusieurs pays en développement, organisations internationales et organisations non gouvernementales ont impulsé une prise de conscience, certes encore embryonnaire, mais progressive du lien entre les droits de l'homme et les changements climatiques. Il aura, toutefois, fallu attendre la 16^e Conférence des Parties (C.O.P.) de 2010 pour voir apparaître des références directes et indirectes aux droits de l'homme dans les accords de Cancún.

Ainsi, tout d'abord, le préambule de la décision 1/CP.16 fait référence à la Résolution 10/4 sur les « droits de l'homme et changements climatiques », adoptée en 2009 par le Conseil des droits de l'homme. Ce texte évoque, ensuite, les dispositions pertinentes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones⁹⁷. Il fait également mention de la participation effective des femmes⁹⁸, des peuples autochtones et des communautés locales⁹⁹, notamment pour estimer et tenir compte des conséquences économiques et sociales des mesures de riposte, particulièrement en matière de Réduction des émissions résultant de la déforestation et de la dégradation des forêts (mécanisme R.E.D.D.+). La décision 1/CP.16 consacre aussi la thématique des « déplacés climatiques » en prévoyant la mise en place de « mesures propres à favoriser la compréhension, la coordination et la coopération concernant les déplacements, les migrations et la réinstallation planifiée par suite des changements climatiques, selon les besoins, aux niveaux national, régional et international »¹⁰⁰. Toutefois, c'est surtout l'affirmation selon laquelle « les Parties devraient pleinement respecter les droits de

⁹⁶ Voir aussi T.P.I.U.E., 14 juin 2012, *Stichting Natuur en Milieu et Pesticide Action Network Europe c. Commission*, T-338/08; R.J.E., 2012, chron. J. BÉTAILLE, p. 735.

⁹⁷ Décision 1/CP.16, *Les accords de Cancún : Résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention*, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 10-11 décembre 2010, Appendice I, point 2(c).

⁹⁸ *Ibid.*, point 7.

⁹⁹ *Ibid.*, point 72.

¹⁰⁰ *Ibid.*, point 14(f).

l'homme dans toutes les mesures ayant trait aux changements climatiques »¹⁰¹ qui inscrit explicitement le respect des droits de l'homme au sein du régime climat. La C.O.P. de Durban, l'année suivante, a réitéré cette idée, bien qu'en des termes plus généraux, engageant simplement « les Parties à prendre dûment en considération les incidences positives et négatives de la mise en œuvre de mesures de riposte destinées à atténuer les effets des changements climatiques sur la société et sur tous les groupes vulnérables, en particulier les femmes et les enfants »¹⁰².

S'il est possible de se réjouir de ces nouvelles références aux droits de l'homme dans le droit dérivé de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, leur portée reste limitée. Certes, elles témoignent d'une reconnaissance formelle de la thématique mais elles n'apportent pas (encore) d'obligations contraignantes pour les États. Pour qu'elles produisent des effets, il reste indispensable de déterminer les modalités d'application de ces dispositions. Or, dans une certaine mesure, c'est bien dans cette voie que se sont engagées les décisions adoptées lors des C.O.P. suivantes. Le débat concernant le lien entre les droits de l'homme et les changements climatiques s'est ainsi déplacé sur le terrain institutionnel et procédural autour de deux thématiques qui pourraient contribuer à rendre opérationnelles ces références aux droits de l'homme.

Tout d'abord, la décision, adoptée à Durban en 2011, établissant le Fonds vert pour le climat (F.V.C.) comporte une disposition mandatant le Conseil du F.V.C. pour adopter « des garanties environnementales et sociales tirées des meilleures pratiques »¹⁰³ qui seront « appliquées à tous les programmes et projets financés à l'aide des ressources du Fonds »¹⁰⁴. En outre, il a été convenu que le Conseil du F.V.C. mettra en place « un mécanisme de recours indépendant qui (...) reçoit les plaintes se rapportant au fonctionnement du Fonds, procède à une évaluation et formule des recommandations »¹⁰⁵. Pour l'heure, le Conseil du F.V.C. ne s'est pas encore penché sur ces points qu'il devrait, toutefois, aborder d'ici la fin de l'année 2013. S'il n'est donc pas encore acquis que ces garanties environnementales et sociales feront expressément référence aux droits de l'homme, la perspective d'un tel mécanisme de recours indépendant pourrait contribuer à ce que leur violation soit évitée ou réparée.

Par ailleurs, faisant suite aux propositions sur l'octroi d'une indemnisation financière aux victimes du climat et aux « déplacés climatiques » et l'utilisation de dispositifs de micro-assurance¹⁰⁶, la Conférence des Parties de 2012 à Doha a ouvert le débat concernant la mise en place d'un mécanisme permettant de remédier

¹⁰¹ *Ibid.*, point 8.

¹⁰² Décision 2/CP.17, *Résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention*, FCCC/CP/2011/9/Add.1, 11 décembre 2011, point 90.

¹⁰³ Décision 3/CP.17, *Mise en place du Fonds vert pour le climat*, FCCC/CP/2011/9/Add.1, 11 décembre 2011, Annexe, point 65.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*, point 69.

¹⁰⁶ AWG-LCA, *Summary of views expressed during the second session of the AWG-LCA*, FCCC/AWGLCA/2008/11, 11 août 2008, points 44(iv) et (v).

aux pertes et préjudices liés aux changements climatiques. Le sujet est, toutefois, apparu particulièrement controversé, et peu de chemin a été parcouru. Les Parties ont simplement convenu d'établir un tel mécanisme lors de la 19^e C.O.P., qui se tiendra à Varsovie en décembre 2013¹⁰⁷, étant noté que les travaux à engager dans cette perspective devront tenir compte « des pertes et préjudices autres qu'économiques »¹⁰⁸, ce qui peut être interprété comme une référence implicite aux violations des droits de l'homme. En outre, ces travaux devront analyser les « effets des changements climatiques sur l'évolution des migrations, des déplacements et de la mobilité des êtres humains »¹⁰⁹.

La prochaine C.O.P. sera aussi l'occasion de réviser les procédures et modalités de fonctionnement du mécanisme de développement propre (M.D.P.)¹¹⁰. Celles-ci doivent encore être discutées, mais il résulte de la compilation des propositions reçues par le Conseil exécutif du M.D.P.¹¹¹ que les droits de l'homme pourraient être pris davantage en compte, que ce soit lors de la validation d'un projet ou lors de la vérification de sa réalisation par les entités nationales désignées. En outre, certaines propositions tendent à conférer au Conseil exécutif du M.D.P. le pouvoir de retirer l'enregistrement d'un projet lorsqu'il est établi que celui-ci viole les droits de l'homme. Au regard des allégations de violation massive des droits de l'homme résultant de certains projets par le passé, l'aboutissement de ces propositions conditionnera la crédibilité future du M.D.P.

B. EAU ET LES DROITS DE L'HOMME

L'eau en tant que ressource naturelle constitue actuellement un enjeu transversal majeur pour le droit international ayant des implications directes sur la situation et l'objectif des droits de l'homme. L'accès à l'eau potable et à l'assainissement fait notamment l'objet d'une revendication croissante visant à sa reconnaissance comme droit garanti sur le plan international et européen. L'évolution du « droit de l'eau » au « droit à l'eau », confirmant le lien entre l'eau et les droits de l'homme, peut être observée à la fois sur le plan normatif et institutionnel (1), mais surtout dans le cadre de la jurisprudence d'organes juridictionnels et quasi juridictionnels (2) ainsi que dans la pratique d'acteurs tiers ou non institutionnalisés, issus de la société civile internationale (3).

¹⁰⁷ Décision 3/CP.18, *Démarches permettant de remédier aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques dans les pays en développement qui sont particulièrement exposés aux effets néfastes de ces changements en vue de renforcer les capacités d'adaptation*, FCCC/CP/2012/8/Add.1, 8 décembre 2012, point 9.

¹⁰⁸ *Ibid.*, point 7(a)(ii).

¹⁰⁹ *Ibid.*, point 7(a)(vi).

¹¹⁰ Décision 5/CMP.8, *Guidance relating to the clean development mechanism*, FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.2, 8 décembre 2012, point 9.

¹¹¹ Conseil exécutif du M.D.P., *Compilation of inputs considered by the Board in its review of the CDM modalities and procedures*, Version 01.0, CDM-EB72-A01, 8 mars 2013, propositions 107 à 109.

1. *La dynamique normative et institutionnelle du droit à l'eau*

Les premières tentatives de définition normative d'un droit à l'eau au niveau international sont l'œuvre des organes et institutions des Nations Unies. Elles restent toutefois imparfaites, compte tenu du faible degré de contrainte qu'elles imposent aux États et à la communauté internationale. Depuis le statut minimum préconisé pour le droit à l'eau dans l'Observation générale n° 15 (2002) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies¹¹², la reconnaissance formelle d'un droit à l'eau et à l'assainissement en tant que droit de l'homme par la récente Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, de juillet 2010, a le mérite de mettre en lumière, pour la première fois dans un texte de portée universelle – quoique non obligatoire – la volonté des États d'assumer leurs obligations dans ce sens¹¹³. En septembre 2008, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies avait déjà choisi de nommer une Rapporteuse spéciale (initialement Experte indépendante), en la personne de Catarina de Albuquerque, chargée d'examiner la question des obligations en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Dans le cadre de son mandat, la Rapporteuse spéciale a publié depuis 2009, outre des rapports géographiques faisant état de ses missions dans différents pays et régions du monde, des rapports annuels thématiques¹¹⁴, ainsi que des recueils de bonnes pratiques¹¹⁵.

Sur le plan européen, la reconnaissance formelle d'un droit à l'eau n'est pas encore acquise et demeure, tout au plus, implicite; elle progresse cependant au niveau politique et au niveau des « outils » juridiques de la *soft law*. L'article 3, § 3, al. 2 du TUE dispose que « [l'Union] œuvre pour le développement durable de l'Europe, (...) qui tend (...) [à] un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement ». Par ailleurs, l'article 35 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne affirme qu'« un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union ». Une étape considérable semble avoir été franchie récemment vers une reconnaissance formelle du droit à l'eau au niveau politique, à travers des déclarations officielles successives prononcées depuis 2010 par la Haute Représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Catherine Ashton, à l'occasion de la célébration de la Journée mondiale et européenne de l'eau, le 22 mars. Ces déclarations rappellent les « obligations des États en matière de droits de l'homme relatives à l'accès à l'eau potable, qui doit être disponible, physiquement accessible, d'un coût abordable et d'une qualité acceptable »; pour

¹¹² Comité des droits économiques, sociaux et culturels, obs. générale n° 15 sur le droit à l'eau, E/C.12/2002/11, adoptée le 20 janvier 2003. Elle a été suivie par la décision 2/104 du Comité D.H., intitulée *Les droits de l'homme et l'accès à l'eau*, du 27 novembre 2006, ainsi que par la résolution 7/22 du Conseil des droits de l'homme, intitulée *Les droits de l'homme et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement*, du 28 mars 2008.

¹¹³ Assemblée générale des Nations Unies, 64^e session, Résolution 64/292, *Le droit à l'eau et à l'assainissement : droit de l'homme*, 28 juillet 2010, A/RES/64/292.

¹¹⁴ Ainsi, en 2010 : *Les Objectifs du millénaire pour le développement et le droit à l'eau et à l'assainissement*, A/65/254, 6 août 2010; en 2011 : *Financement pour la réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement*, A/66/255, 3 août 2011; en 2012 : *Prise en compte des principes de non-discrimination et d'égalité dans le programme de développement pour l'après-2015 concernant l'eau, l'assainissement et l'hygiène*, A/67/270, 8 août 2012.

¹¹⁵ A/HRC/15/31/Add.1, 1^{er} juillet 2010 et A/HRC/18/33/Add.1, 29 juin 2011.

l'Union, « non seulement, l'accès à l'eau potable est lié aux droits de l'homme, mais qui plus est, il fait partie intégrante du droit à un niveau de vie suffisant et il est étroitement lié à la dignité humaine »¹¹⁶. Il est par ailleurs fait état non seulement de la responsabilité des États membres à garantir, par des mesures positives, la jouissance de ce droit¹¹⁷, mais aussi de la volonté de l'UE elle-même de « promouvoir une action internationale concertée en faveur de l'eau »¹¹⁸. Enfin, en 2013, la déclaration met en exergue l'importance de la coopération internationale, en associant à son adoption des pays en voie d'adhésion, des pays candidats, ainsi que de pays partenaires de l'Union¹¹⁹.

2. La justiciabilité du droit à l'eau

Si le droit à l'eau peine à acquérir un statut uniforme sur le plan institutionnel et normatif international et européen, c'est dans le cadre de la pratique des instances juridictionnelles et quasi juridictionnelles du Conseil de l'Europe qu'il réussit à trouver une relative consécration, et ce depuis plusieurs années¹²⁰.

À l'occasion d'arrêts récents, la Cour européenne des droits de l'homme aboutit à envisager le droit d'accès à l'eau sous l'angle des droits individuels, lié à la dignité de la personne humaine et à la sphère privée. Ainsi, à l'occasion de l'examen de l'affaire *Kashavelov c. Bulgarie*, la Cour a qualifié le manque d'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans le contexte d'une situation de privation de liberté comme équivalent à des mauvais traitements au sens de l'article 3 de la Convention – bien que, par manque de preuves, il absolve l'État partie sur ce point concret¹²¹. L'argumentaire de la Cour est similaire dans l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, relatif aux mauvaises conditions subies en centre de rétention par un demandeur d'asile¹²². La Cour considère, enfin, comme un traitement susceptible d'atteindre le seuil de gravité de l'article 3 de la Convention l'expulsion d'individus vers un pays comme la Somalie, pour des raisons, entre autres, relatives aux conditions matérielles de vie dans ses camps de réfugiés et déplacés : c'est la portée de l'arrêt *Sufi et Elmi c. Royaume Uni* rendu le 28 juin 2011¹²³.

Toujours dans le cadre du Conseil de l'Europe, le Comité européen des droits sociaux s'est également penché sur la question de la privation d'accès à l'eau et à

¹¹⁶ Déclaration du 22 mars 2010.

¹¹⁷ Déclaration du 22 mars 2011.

¹¹⁸ Déclaration du 22 mars 2012.

¹¹⁹ Déclaration du 22 mars 2013.

¹²⁰ On notera comme point de départ l'arrêt *Zander* de 1993, dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme avait reconnu le droit de « jouir de l'eau » d'un puits privatif, comme dérivé du droit de propriété consacré dans l'article 1^{er} du 1^{er} Protocole additionnel : Cour eur. D.H., arrêt *Zander c. Suède*, 25 novembre 1993, req. n° 14282/88.

¹²¹ Cour eur. D.H., arrêt *Kashavelov c. Bulgarie*, 20 janvier 2011, req. n° 891/05.

¹²² Cour eur. D.H. (GC), arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011, req. n° 30696/09.

¹²³ « In light of the above, the Court considers that the conditions both in the Afooyee Corridor and in the Dadaab camps are sufficiently dire to amount to treatment reaching the threshold of Article 3 of the Convention. IDPs in the Afooyee Corridor have very limited access to food and water, and shelter appears to be an emerging problem as landlords seek to exploit their predicament for profit. Although humanitarian assistance is available in the Dadaab camps, due to extreme overcrowding access to shelter, water and sanitation facilities is extremely limited » : Cour eur. D.H., arrêt *Sufi et Elmi c. Royaume Uni*, 28 juin 2011, § 291, req. n° 8319/07 et n° 11449/07.

l'assainissement, à l'occasion de l'examen de réclamations collectives, notamment en déplorant une telle pratique de certains États à l'égard des Roms¹²⁴.

3. *L'action de la société civile en faveur de la reconnaissance d'un droit à l'eau*

Des acteurs non institutionnalisés et la société civile ont augmenté la pression exercée sur les décideurs politiques au cours des dernières années, en vue de renforcer la prise en compte de la problématique de l'accès à l'eau. Parmi une multitude d'initiatives et événements récents, on retiendra le 6^e Forum mondial de l'Eau, organisé par le Conseil mondial de l'Eau à Marseille, du 12 au 17 mars 2012¹²⁵. La préparation de cet événement majeur avait donné lieu à des travaux de réflexion et d'analyse, dont notamment un rapport du Conseil d'État français intitulé *L'eau et son droit* publié en juin 2010, ainsi qu'une publication de l'Académie de l'Eau, sur *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement : sa mise en œuvre en Europe*¹²⁶. La récente I.C.E. évoquée plus haut sur « L'Eau et l'assainissement sont un droit humain » (*Water Campaign*) invite la Commission européenne à proposer une législation qui fasse du droit à l'eau « un droit humain au sens de l'ONU et à promouvoir la fourniture d'eau et l'assainissement en tant que services publics essentiels pour tous »¹²⁷. Forte de presque 1,5 million de signatures en juin 2013, cette initiative pourrait être la première de ce genre à devoir être examinée par la Commission européenne.

La chronique a été établie sous la direction de Christel COURNIL, Maître de conférences en droit public, Université Paris 13 – P.R.E.S. Sorbonne Paris Cité, membre de l'I.R.I.S. et associée au C.E.R.A.P. (christelcournil@yahoo.fr). Elle a bénéficié du soutien de l'A.N.R. CIRCULEX (A.N.R.-12-GLOB-0001-03 CIRCULEX). Elle a rédigé la section I, II, et VI, A. La section III a été rédigée par Catherine COLARD-FABREGOULE, Maître de conférences en droit public, Université Paris 13 – P.R.E.S. Sorbonne Paris Cité, membre du C.E.R.A.P. (catherine@Fabregoule.com). La section IV a été rédigée par Adélie POMADE, Docteur en droit, Post-doctorante à l'I.D.E., Université Jean-Moulin Lyon 3, chercheur associé au C.E.R.I.C. (U.M.R. 7318) (adeliepomade@orange.fr). La section V, A, a été rédigée par Armelle GOURITIN, Maître de conférences, Université Libre de Bruxelles, Chercheuse Institute for European Studies (Vrije Universiteit Brussel) (armelle.gouritin@vub.ac.be). La section V, B, a été rédigée par Julien BÉTAILLE, Maître de conférences à l'Université de Toulouse 1 Capitole. (julienbetaille@gmail.com). La section VI, A, a été rédigée par Anne-Sophie TABAU, Maître de conférences en droit public, Université Paris 13 – P.R.E.S. Sorbonne Paris Cité, membre du C.E.R.A.P. (anne-sophie.tabau@wanadoo.fr) et Christel Cournil. La section VI, B a été rédigée par Despina SINOÛ, Docteur en droit, chargée de cours à l'Université Paris 13, membre du C.E.R.A.P. (sinoud@yahoo.com).

¹²⁴ Deux de ces décisions rendues en 2012 concernant la France : C.E.D.S., *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France*, n° 64/2011, déc. du 24 janvier 2012 ; C.E.D.S., *Médecins du Monde – International c. France*, n° 67/2011, déc. du 11 septembre 2012.

¹²⁵ <http://www.worldwaterforum6.org/>.

¹²⁶ <http://www.water-tariff-for-vulnerable.org/>.

¹²⁷ <http://www.right2water.eu/>.