



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, 2015, 4, pp.519-547. hal-04549013

HAL Id: hal-04549013

<https://hal.science/hal-04549013v1>

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Environnement et droits de l'homme

Environment and Human Rights

Christel Cournil (sous la dir.), Catherine Colard-Fabregoule,

Adélie Pomade, Armelle Gouritin, Julien Bétaille,

Anne-Sophie Tabau, Despina Sinou

Résumé

Le lien «droits de l'homme et environnement» se consolide tant au plan international et régional (I). Les initiatives relatives aux droits des «déplacés environnementaux» et à la protection des personnes en cas de catastrophes naturelles (II), les responsabilités du secteur privé (III), les politiques européennes en matière de démocratie environnementale (IV), le volet substantiel et procédural des droits de l'homme de l'environnement en Europe (V) seront successivement présentés. Enfin, deux thèmes environnementaux (eau/climat) seront particulièrement étudiés afin de montrer 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 regional levels (I). The column presents recent initiatives concerning the “environmentally displaced” and the protection of persons in the event of disasters (II), the responsibilities of the private sector (III); it discusses the developments concerning environmental democracy in Europe (IV); as well as 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 lien entre droits de l'homme et environnement au plan international et régional

A. LA TRÈS RELATIVE PRISE EN COMPTE DES DROITS DE L'HOMME DANS LES DIX-SEPT OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Notre précédente chronique évoquait le travail déjà engagé sur l'élaboration des objectifs du développement durable (O.D.D.) par le Groupe de travail ouvert (G.T.O.). Ce dernier a présenté une proposition de dix-sept O.D.D. et de 169 cibles associées en juillet 2014 qui a été soumise à l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2014. Si ce premier résultat sur les O.D.D. est le fruit

Ch. Cournil, C. Colard-Fabregoule, A. Pomade, A. Gouritin, J. Bétaille, A.-S. Tabau, D. Sinou

d'un processus de participations et consultations inédits, il a été particulièrement critiqué par une partie de la société civile¹ pour son manque de cohérence et le peu de référence aux droits de l'homme. En France, dans son Avis du 16 avril 2015 sur le Développement, l'environnement et les droits de l'homme, la Commission nationale consultative des droits de l'homme a également souligné cette faiblesse, et ce « alors même que la grande majorité des O.D.D. portent sur des sujets qui devraient être appréhendés sous l'angle des droits de l'homme »². Le point 7 du texte d'introduction des dix-sept O.D.D réaffirme « l'importance de la liberté, de la paix et de la sécurité, du respect de tous les droits humains, y compris le droit au développement et le droit à un niveau de vie approprié, notamment le droit à l'alimentation et à l'eau, de l'état de droit, de la bonne gouvernance, de l'égalité des sexes, de l'autonomisation des femmes et d'un engagement général en faveur de sociétés justes et démocratiques aux fins du développement, (...) l'importance de la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi que d'autres instruments internationaux relatifs aux droits humains et au droit international ». Toutefois, l'analyse détaillée des O.D.D., révèle que l'approche « droit de l'homme » n'est pas aussi poussée qu'espérée et reste déclaratoire. À l'instar de la C.N.C.D.H., à défaut de nouvelle négociation sur le contenu, « il est essentiel que le langage des « droits de l'homme » tel qu'il est, soit préservé dans son principe par les négociateurs et puisse être développé dans les aspects de mise en œuvre »³.

B. LES « GOOD PRACTICES » DE JOHN KNOX

Dans sa Résolution 19/10 sur les droits de l'homme et l'environnement, le Conseil des droits de l'homme (C.D.H.) avait demandé à l'expert indépendant (aujourd'hui Rapporteur spécial)⁴, John Knox, de « recenser et promouvoir les meilleures pratiques concernant la prise en compte des obligations et des engagements en rapport avec les droits de l'homme en vue d'orienter, d'étayer et de renforcer l'élaboration des politiques environnementales, en particulier dans le domaine de la protection de l'environnement, d'échanger des vues sur ces meilleures pratiques et, à cet égard, d'en établir un inventaire »⁵. Après une série de consultations régionales⁶, lors de la 28^e session du C.D.H. en mars 2015, John Knox a rendu public un rapport⁷ synthétisant les « bonnes pratiques »⁸, en les regroupant en quatre types d'obligations clefs : 1) les obligations procédurales (information/participation du public au processus décisionnel, liberté d'expression et d'association, accès à la

¹ Voy. par exemple le document de Réaction au document final du Groupe de travail ouvert sur les Objectifs de Développement durable Mouvement International A.T.D. Quart Monde, 2014 (<http://www.atd-quartmonde.org/Agenda-post-2015-reaction-au.html>).

² § 45 de l'Avis.

³ § 49.

⁴ Rapporteur spécial « 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 ».

⁵ Point b) Doc. A/HRC/RES/19/10.

⁶ Il a fait une mission en France du 20 et 24 octobre 2014 en mentionnant les meilleures pratiques dans son rapport : A/HRC/28/61/Add.1 (6 mars 2015).

⁷ Rapport, Recueil des bonnes pratiques, A/HRC/28/61, 3 février 2015, 24 p.

⁸ John Knox préfère l'expression de « bonnes pratiques » à celles de « meilleures pratiques », estimant qu'il n'est pas possible d'identifier une meilleure pratique unique (Voy. § 4 du rapport).

justice), 2) les obligations de fond (États et acteurs non étatiques), 3) les obligations relatives aux dommages transfrontières et 4) les obligations concernant les personnes en situation de vulnérabilité.

Les contenus⁹ des bonnes pratiques sont disponibles sur le site internet du Haut-commissariat au droit de l'homme. Les catégories de vulnérables sont traités spécifiquement (les enfants¹⁰, les peuples autochtones¹¹, les minorités, et les femmes). Cette démarche globale bien qu'inédite tant sur le plan de la thématique choisie (environnement et droits de l'homme) que sur le contenu des pratiques récoltées, n'a pas vocation à être exhaustive. Au contraire, elle est qualifiée par John Knox de démarche « illustrative » des innovations relatives aux droits de l'homme sur les questions environnementales. L'ensemble de ce travail révèle surtout un processus croissant d'initiatives concrètes et très diverses qui participent à l'édification du lien entre les droits de l'homme et l'environnement aussi bien au plan international que régional et local.

C. LES INITIATIVES RÉGIONALES ET INTERNATIONALES SUR L'INFORMATION, LA PARTICIPATION ET L'ACCÈS À LA JUSTICE ENVIRONNEMENTALE

Sur le plan des initiatives importantes au plan régional, on évoquera le travail actuellement mené par dix-neuf États d'Amérique latine et des Caraïbes sur l'élaboration d'un accord régional portant sur la mise en œuvre du Principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Ce processus a débuté à la Conférence Rio+20 en 2012, lorsque dix États¹² de la région des Caraïbes avec le soutien de l'Economic Commission for Latin America and the Caribbean (E.L.A.C.) ont adopté la Déclaration sur le Principe 10¹³. Rejoints depuis par neuf autres États (Argentine, Brésil, etc.) et après deux ans de discussions, les dix-neuf États ont décidé en novembre 2014 de débiter les négociations de ce nouvel accord avec pour ambition d'aboutir à un premier résultat en décembre 2016. L'objectif est d'édifier un texte « équivalent » à la Convention d'Aarhus en Amérique latine et aux Caraïbes. L'adoption d'un tel accord marquerait un « saut qualitatif » dans l'affirmation des droits relatifs à la démocratie environnementale sur le continent américain. Un Plan de négociation précis permet de suivre les avancées des travaux et des discussions. Lors d'une réunion organisée à Guadalajara au Mexique en avril 2013, un Plan d'action a été présenté précisant la nécessité d'inclure, dans la négociation, la participation du public et de la société

⁹ Présentation des pratiques: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/IEEnvironment/Pages/GoodPracticesCategories.aspx>.

¹⁰ Résolution de l'International Union for Conservation of Nature (I.U.C.N.) n° 101 on the Child's Right to Connect with Nature and to a Healthy Environment (September 2012) et divers projets de l'UNICEF.

¹¹ Il est évoqué par exemple la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, la jurisprudence de la Cour suprême mexicaine, la législation norvégienne (Finnmark Act.) ou encore les programmes REDD+ au Suriname, etc.

¹² Chili, Costa Rica, République dominicaine, Équateur, Jamaïque, Mexique, Panama, Paraguay, Pérou et Uruguay.

¹³ Declaration on the application of Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development A/CONF.216/13.

Ch. Cournil, C. Colard-Fabregoule, A. Pomade, A. Gouritin, J. Bétaille, A.-S. Tabau, D. Sinou

civile. Puis en octobre 2013 a été adoptée la « Lima Vision for a Regional Instrument on Access Rights Relating to the Environment » qui insiste notamment sur l'importance d'un tel texte régional tant au regard du droit à l'environnement sain que du Principe de non-régression en matière environnementale. La création du Comité de négociation a débuté en 2015, un projet de plan de travail, les procédures et l'organisation du travail de négociation ainsi que le calendrier des réunions sur lequel le Comité se basera sont en cours d'adoption. La plateforme d'information sur le projet a été mise en place sur le site internet de la Conférence de Rio+20. Elle permet de diffuser le cas échéant les développements, les étapes et les progrès menant à la négociation d'un instrument final; cette expérience ainsi mis à disposition du public devant servir également de bonnes pratiques pour d'autres régions qui cherchent à adopter un traité régional similaire. À cet égard, la mise en œuvre du Principe 10 sur le continent africain a fait l'objet de discussions sur le continent africain lors de la 15^e session de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement (CMAE) au Caire en mars 2015.

Au plan international sur le volet de la démocratie environnementale, vingt-six directives (*Bali Guidelines*¹⁴) librement applicables destinées à aider les États dans la mise en œuvre de leurs engagements au titre du Principe 10 ont été adoptées en 2010 par le P.N.U.E. pour l'élaboration d'une législation nationale sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement. Le P.N.U.E. poursuit aujourd'hui ce travail en préparant cette fois un guide complet pour la mise en œuvre effective des *Bali Guidelines*. Un second *draft* de ce guide est paru en août 2014, la version définitive sera publiée en octobre 2015. Il a pour ambition de servir d'« outil pratique » pour aider les gouvernements, les grands groupes, les professionnels du droit, les administrations et les autres personnes engagées dans l'élaboration des politiques et la prise de décision. Ce *draft* évoque les efforts jurisprudentiels déployés notamment par les trois systèmes de protection des droits de l'homme (Cour européenne des droits de l'homme, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et Cour/Commission interaméricaine des droits de l'homme) sur la reconnaissance de la liberté d'expression, l'accès à l'information et la gouvernance démocratique environnementale¹⁵. Le Principe de non-régression y est également évoqué ainsi que les travaux du Professeur émérite de droit, Michel Prieur, qui milite pour la consécration de ce principe.

¹⁴ P.N.U.E., Conseil d'administration, Décision SS.XI/5, part A, 26 février 2010.

¹⁵ Voy. p. 12 et s. du second *draft* (Working title: Putting Rio Principle 10 into Action: An Implementation Guide for the U.N.E.P. Bali Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters), 12 August 2014.

II. La protection des déplacées environnementaux et des personnes en cas de catastrophes naturelles

A. LA PROTECTION DES « DÉPLACÉS ENVIRONNEMENTAUX »

La doctrine a particulièrement œuvré cette année sur le volet de la recherche de protection, la conceptualisation des migrations environnementales et la mise à l'agenda. On relèvera deux publications de 2015 significatives de la Professeure de droit, Jane McAdam, de l'*University of New South Wales* en Australie. Elle a publié l'une des premières analyses des décisions¹⁶ rendues en 2013 et 2014 par les juridictions néo-zélandaises sur les familles originaires d'États-nations insulaires de Tuvalu et de Kiribati qui demandaient une protection¹⁷ suite à la dégradation de leur lieu de vie en raison du changement climatique. Elle souligne que si le *New Zealand Immigration and Protection Tribunal* a permis à la famille de Tuvalu de rester, c'est non pas sur la base d'arguments relatifs aux impacts du changement climatique mais sur les liens familiaux établis en Nouvelle-Zélande. L'argumentaire du juge est donc essentiellement motivé par des considérations humanitaires et discrétionnaires (nationales) et non au regard d'obligations internationales. De ces espèces se dessinent surtout les jalons d'une jurisprudence naissante sur les demandes de protection des « déplacés climatiques ». Elles engagent un travail prétorien de délimitation du cadre de protection pour ces personnes et permet de mettre en lumière les carences à combler. La seconde publication¹⁸ de Jane McAdam traite de la question encore peu explorée des fondements de la relocalisation et la réinstallation des personnes menacées par le changement climatique. La relocalisation et la réinstallation sont actuellement discutées en vue non seulement d'une solution à des déplacements de populations (insulaires notamment) mais aussi comme une solution proactive d'adaptation au changement climatique. Dans ce contexte, l'auteur propose alors une étude juridico historique de la relocalisation transfrontière des populations du 18^e siècle à nos jours. Dans le même sens, Lauren Nishimura¹⁹ du *Myanmar Legal Coordinator for EarthRights International* a publié en 2015 au *Journal of Refugee Law* une étude sur la pertinence et la nécessité d'intégrer la migration dans les stratégies d'adaptation au changement climatique.

Au sein des travaux académiques, on signalera ensuite la thèse de droit international intitulée « The concept of climate migration: adapting international law to climate change? » soutenue par Benoit Mayer en 2015 à la *Faculty of Law National University of Singapore*. L'auteur estime que si le changement climatique impacte les mobilités humaines, il est difficile de montrer de nouveaux scénarios de migra-

¹⁶ AC (Tuvalu) (2014) *New Zealand Immigration and Protection Tribunal* (N.Z.I.P.T.) 800517-520; AD (Tuvalu) (2014) N.Z.I.P.T. 501370; AF (Kiribati) (2013) N.Z.I.P.T. 800413.

¹⁷ J. McADAM, "The Emerging New Zealand jurisprudence on climate change disaster and displacement", *Migration Studies*, vol. 3, n° 1, 2015, pp. 131-142.

¹⁸ J. McADAM, "Relocation and resettlement from colonization to climate change: the perennial solution to 'danger zones'", *London Review of International Law*, Vol. 3, Issue 1, 2015, pp. 93-130.

¹⁹ L. NISHIMURA, "Climate Change Migrants': Impediments to a Protection Framework and the Need to Incorporate Migration into Climate Change Adaptation Strategies", *Journal of Refugee Law*, February 11, 2015.

Ch. Cournil, C. Colard-Fabregoule, A. Pomade, A. Gouritin, J. Bétaille, A.-S. Tabau, D. Sinou

tion ou des scénarios distincts ou isolés. Pourtant, les concepts de « migration environnementale » ou encore « migration climatique » ont progressivement été mobilisés servant de support à des argumentaires politiques relatifs à l'aide humanitaire, la migration, au changement climatique, voire pour promouvoir la sécurité nationale ou des intérêts économiques. Dans ce contexte, la thèse évalue la validité et les perspectives de ces différentes approches discursives. L'auteur cherche alors à savoir si ce concept de « migration climatique » produit un impact sur la gouvernance internationale. Selon lui, si le concept peut jouer un rôle possible, ce n'est pas nécessairement dans le sens attendu des défenseurs des migrants environnementaux. Il montre enfin que les faiblesses du concept de la migration climatique tiennent au fait qu'il peut être facilement instrumentalisé par un argumentaire promouvant des politiques migratoires répressives ou face aux craintes de menaces venant du tiers-monde touché par le changement climatique. Signalons enfin la parution du premier ouvrage pluridisciplinaire collectif édité en langue française sur la mobilité humaine et l'environnement²⁰.

Sur le plan des propositions doctrinales de protection, deux initiatives sont à souligner. L'ancien vice-bâtonnier, Yvon Martinet, a présenté au Conseil de l'Ordre de Paris un projet de Convention internationale portant sur un statut des déplacés environnementaux en 2015. Ce statut se situe à l'intermédiaire du statut de réfugié de la Convention de Genève et d'une protection *sui generis*, d'une protection internationale *ad hoc*. Toutefois, sur le plan institutionnel, ce projet renvoie à des mécanismes déjà existants comme la Cour de justice internationale ou le H.C.R. Sur la base de son statut E.C.O.S.O.C., l'Ordre des avocats de Paris, souhaite présenter ce projet aux États, et en vue notamment de la C.O.P sur le climat de Paris en décembre 2015. Par ailleurs, de son côté, l'équipe du Professeur Michel Prieur poursuit son travail de propositions sur les déplacés environnementaux. Après « L'appel de Limoges » sur les réfugiés écologiques en 2005, le Projet de Convention internationale des déplacés environnementaux en 2008, un projet de Déclaration universelle relative aux déplacés environnementaux a été rédigé par le Centre International de Droit Comparé de l'Environnement (C.I.D.C.E.) en août 2014. Ce texte a été présenté en mars 2015 à la troisième Conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophes réunie à Sendai au Japon (voy. *infra*) et le sera également à la C.O.P. 21 de Paris.

L'autre volet de l'actualité portant sur la protection des déplacés environnementaux se situe dans le cadre des négociations des grandes conférences internationales. La troisième Conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe réunie à Sendai du 14 au 18 mars 2015 a inscrit « le déplacement des populations » comme un enjeu majeur et complexe des risques de catastrophes naturelles en soulignant qu'entre 2008 et 2012, les catastrophes brutales (cyclones et inondations) exacerbées par le changement climatique ont

²⁰ C. Cournil et C. Vlassopoulou (ed.), *Mobilité humaine et environnement : du global au local*, Collection Nature et société, Éditions Quæ, mai 2015, 403 p.

causé le déplacement d'environ 144 millions de personnes dont la plupart à l'intérieur des États. Le texte de compromis «Sendai Framework for Disaster Risk reduction 2015-2030»²¹ reconnaît explicitement les mobilités humaines, les déplacements de population, la relocalisation et la réinstallation des victimes de catastrophes naturelles dans les Priorités 2²² et 3²³ (voy. *infra*). Ce résultat est le fruit d'intenses discussions des négociateurs du Bangladesh, de la Norvège, des Philippines et de la Suisse. Ayant participé aux négociations, le Professeur de droit international, Walter Kälin (ancien Représentant du Secrétaire général des Nations Unies sur les droits de l'homme des personnes déplacées et représentant de l'Initiative Nansen) souligne les avancées de ce texte mais aussi les oublis et les limites²⁴. Par exemple, le texte final ne mentionne pas les «personnes déplacées internes», notion portant aujourd'hui bien ancrée dans le droit international; certains États ayant été opposés à cela. Enfin, la C.O.P. 20 de Lima n'a pas apporté d'éléments significatifs pour les mobilités humaines hormis l'adoption du Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et aux préjudices liés aux incidences du changement climatique (voy. chronique 2014). Les espoirs reposent donc sur la présentation de «l'Agenda de Protection» de l'Initiative Nansen en octobre 2015 et son devenir ainsi que sur l'issue de la COP 21.

D. LA PROTECTION DES PERSONNES EN CAS DE CATASTROPHES DANS LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL ET À LA CONFÉRENCE DE SENDAI

La Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies (A.G.N.U.) chargée des affaires juridiques a examiné en octobre 2014 le rapport annuel²⁵ de la C.D.I. Rappelons que la C.D.I. a adopté, en première lecture un ensemble de vingt et un projets d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe. De 2008 à 2013, la Commission a étudié cette thématique en se fondant sur six rapports soumis par son Rapporteur spécial M. Eduardo Valencia-Ospina. Ces rapports portaient notamment sur les principales questions juridiques, la définition du terme «catastrophe», l'obligation fondamentale de coopérer, les principes sur la protection des personnes, la responsabilité de l'État affecté, l'assistance de la Communauté internationale, la réduction des risques de catastrophe, la prévention comme principe du droit international, la coopération internationale en matière de prévention, etc. Ces travaux ont permis de dresser un état des lieux portant sur les textes et pratiques existants mais aussi de relever les manques à combler tant sur les aspects de la prévention des catastrophes et des secours que de la protection des personnes. L'énonciation des définitions de

²¹ A/CONF.224/CRP.1, (18 mars 2015).

²² (k) "Formulate public policies, where applicable, aimed at addressing the issues of prevention or relocation, where possible, of human settlements in disaster risk zones, subject to national law and legal systems".

²³ l) "Encourage the adoption of policies and programmes addressing disaster - induced human mobility to strengthen the resilience of affected people and that of host communities as per national laws and circumstances".

²⁴ W. KÄLIN "Sendai Framework: An important step forward for people displaced by disasters", March 20, 2015 (<http://www.brookings.edu>).

²⁵ ONU, Rapport de la C.D.I., Soixante-sixième Session (5 mai-6 juin et 7 juillet-8 août 2014), A.G.N.U., Documents officiels 69^e Session, Supplément n° 10 (A/69/10) (pp. 86-142).

Ch. Cournil, C. Colard-Fabregoule, A. Pomade, A. Gouritin, J. Bétaille, A.-S. Tabau, D. Sinou

catastrophes (article 3), l'obligation de coopérer (article 8), l'obligation de prévention des risques de catastrophes (article 11) mais surtout le lien avec les droits de l'homme en temps de catastrophes dans l'article 5 sur la Dignité humaine²⁶ et particulièrement l'article 6 sur les droits de l'homme²⁷ ont été discutés et adoptés par la C.D.I.. Le résumé thématique des débats tenus par la Sixième Commission de l'A.G.N.U. souligne que l'objet du projet d'article 6 sur les droits de l'homme n'a pas semblé être suffisamment clair pour les délégations d'États. « Une clarification a été demandée quant à savoir si des droits de l'homme pourraient être limités en situation d'urgence et, dans l'affirmative, lesquels et dans quelles circonstances. Il a été dit que la pratique du Comité des droits de l'homme, des institutions judiciaires internationales et des tribunaux nationaux serait pertinente. Il a également été suggéré de faire référence à la nécessité de protéger les intérêts de la communauté touchée dans son ensemble »²⁸. Durant sa présentation en octobre 2014, le Président de la C.D.I., M. Kirill Gevorgian a transmis ce projet d'articles aux gouvernements et organisations internationales (mais aussi au bureau de la coordination des affaires humanitaires et au Bureau pour la prévention des catastrophes) afin d'obtenir des retours et observations avant le 1^{er} janvier 2016. Les discussions sur ce projet vont donc se poursuivre dans les prochains mois.

La troisième Conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe réunie à Sendai a eu pour ambition d'une part de faire un bilan du premier Cadre d'action de Hyogo pour la période 2005-2015 faisant suite à la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes (S.I.P.C.) de Yokohama et son Plan d'action de 1994 et d'autre part d'adopter un cadre de réduction des risques de catastrophes pour la période 2015-2030. Lors de cette Conférence, les représentants de 187 États membres de l'ONU ont adopté un texte de compromis intitulé « Sendai Framework for Disaster Risk reduction 2015-2030 ». Au début de ce document, sont présentés des Principes directeurs suivis de quatre priorités d'action : 1) Comprendre le risque de catastrophe 2) Renforcer la gouvernance et les institutions pour gérer les risques 3) Investir dans la réduction du risque de catastrophe 4) Renforcer la préparation aux catastrophes pour une réponse efficace et pour mieux reconstruire et réhabiliter. Les négociations portant sur ces priorités ont suscité des points de tension importants entre les États, particulièrement les questions de coopération internationale, de financement, de transferts de technologie mais aussi celle de la place à faire aux droits de l'homme dans la gestion des risques de catastrophes. Une occurrence directe²⁹ aux droits de l'homme mais de portée très générale a été insérée dans le texte. Cette référence, présente dans le point III c) des Principes directeurs, relève que « la gestion des risques de catastrophes a, pour visée, la protection des personnes et de leurs biens, santé, moyens de subsistance et actifs productifs, ainsi que les biens culturels et environnementaux, tout en favorisant et en protégeant tous les

²⁶ « En réagissant aux catastrophes, les États, les organisations intergouvernementales compétentes et les organisations non gouvernementales pertinentes respectent et protègent la dignité de la personne humaine ».

²⁷ « Les personnes affectées par les catastrophes ont droit au respect de leurs droits de l'homme ».

²⁸ Résumé thématique, A/CN.4/678, 21 janvier 2015, pp. 5 et s.

²⁹ On retrouve des références indirectes aux droits de l'homme ailleurs notamment dans le point d).

droits humains, y compris le droit au développement»³⁰. Malgré d'importantes attentes de la société civile, la promotion et la protection des droits de l'homme n'ont été acceptées par les États qu'à la mention expresse du droit au développement défendu par les pays du Sud. Si cette référence aux droits de l'homme a été accueillie favorablement par quatre rapporteurs spéciaux³¹ auprès du Conseil des droits de l'homme, ils ont toutefois, à l'issue de la Conférence et peu après le cyclone Pam dévastateur à Vanuatu, demandé à ce que l'on passe des « paroles aux actes » sur le volet des droits fondamentaux des personnes en cas de catastrophes...

C.C.

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

Parmi les obstacles à une plus grande responsabilité des entreprises multinationales, la question du voile juridique entre la société mère et sa filiale demeure centrale, entraînant une sorte de disconnexion entre la réalité économique de l'entreprise et sa responsabilité. Les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme qui participent à leur niveau à la promotion du lien entre droits de l'homme et environnement, ont mis en avant en 2011 le triptyque « Protéger, Respecter et Réparer ». Au cœur de ce système, se trouvent des aspects préventifs et correctifs, avec une obligation pour l'État qui demeure au cœur du régime international des droits de l'homme, de prévoir les règles et recours appropriés. Les entreprises par ailleurs, se doivent de « faire preuve de diligence raisonnable pour s'assurer de ne pas porter atteinte aux droits d'autrui et de parer aux incidences négatives dans lesquelles elles ont une part ». Cette « diligence raisonnable » à laquelle les entreprises doivent s'astreindre s'étend à leurs filiales et partenaires commerciaux. Elle implique de réaliser des évaluations d'impact sur les droits humains. « Cependant, en cas de non-respect de l'obligation par l'entreprise, c'est l'État qui, par ricochet, est *in fine* responsable au titre de son « devoir de vigilance » ainsi que l'a rappelé la C.N.C.D.H. en 2013 dans son *Avis sur les enjeux de l'application par la France des Principes directeurs des Nations Unies*³². Dans cette recherche de responsabilité concrète des sociétés mères et donneuses d'ordre à raison de l'activité de leurs filiales et sous-traitants à l'étranger, le rôle des ONG réunies en plateforme est majeur. Elles ont proposé une évolution législative pour la France sur le devoir de vigilance, laquelle a été déposée par la majorité présidentielle en novembre 2013. Une première proposition a été enterrée le 29 janvier 2015. Une seconde relative au *devoir de vigilance des multinationales sur*

³⁰ (c).

³¹ Chaloka Beyani, Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Rosa Kornfeld-Matte, Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, Catalina Devandas Aguilar, Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities et Victoria Tauli Corpuz ; Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples.

³² Lors de son assemblée plénière du 24 octobre 2013.

Ch. Cournil, C. Colard-Fabregoule, A. Pomade, A. Gouritin, J. Bétaille, A.-S. Tabau, D. Sinou

les atteintes aux droits humains causées par leurs filiales ou sous-traitants dans le cadre de leurs activités à l'étranger, a été déposée le 11 mars 2015 devant l'Assemblée nationale. Elle y a été votée le 30 mars en première lecture.

L'article 1^{er} de la loi annonce un nouvel article L. 225-102-4 inséré dans le Code du commerce. Il prévoit que « toute société qui emploie (à la clôture de deux exercices consécutifs) au moins cinq mille salariés en son sein et dans ses filiales directes ou indirectes dont le siège social est fixé sur le territoire français, ou au moins dix mille salariés en son sein et dans ses filiales directes ou indirectes dont le siège social est fixé sur le territoire français ou à l'étranger, établit et met en œuvre de manière effective un plan de vigilance ». Le plan comporte « les mesures de vigilance raisonnable propres à identifier et à prévenir la réalisation de risques d'atteintes aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, de dommages corporels ou environnementaux graves ou de risques sanitaires résultant des activités de la société et de celles des sociétés qu'elle contrôle au sens de l'article L. 233-16, directement ou indirectement, ainsi que des activités de leurs sous-traitants ou fournisseurs avec lesquels elle entretient une relation commerciale établie ». Le plan doit être rendu public et « Toute personne justifiant d'un intérêt à agir peut demander à la juridiction compétente d'enjoindre à la société, le cas échéant sous astreinte, d'établir le plan de vigilance, d'en assurer la communication au public et de rendre compte de sa mise en œuvre ». Un juge pourrait alors « prononcer une amende civile dont le montant ne peut être supérieur à 10 millions d'euros ».

Le devoir de vigilance qui constitue le maillon fort de la responsabilité sociale des entreprises (R.S.E.), porte ainsi sur l'identification et l'atténuation des impacts négatifs d'un point de vue social et environnemental des firmes. Consacré sous la forme de diligence raisonnable avec les principes directeurs de l'ONU et promu par ceux de l'OCDE, il a aussi pris la forme d'un devoir de vigilance consacré par la norme ISO 26 000 qui porte sur la responsabilité sociétale. Celle-ci ne contient que des lignes directrices et non une véritable certification. Avec les nouvelles dispositions adoptées le 30 mars par la France, le principe trouve un point d'entrée dans le droit dur alors que petit à petit des obligations liées à la R.S.E. s'installent pour les entreprises³³. Un décret du Conseil d'État visant à fournir « les modalités de présentation et d'application du plan de vigilance » devrait prochainement paraître. Les commentateurs se félicitent généralement de cette avancée, tout en relevant les faiblesses qui persistent. L'ONG Sherpa relève principalement le fait

³³ Ce que l'on appelle le *reporting* extra-financier fait son chemin notamment en France avec l'article 116 la loi N.R.E. votée en 2001 qui a instauré pour la première fois une obligation de *reporting* social et environnemental destinée uniquement aux entreprises cotées. Cette législation a été modifiée par l'article 225 de la loi Grenelle 2, adoptée en juillet 2010, qui élargit cette obligation aux entreprises de plus de 500 salariés. Sur un plan jurisprudentiel l'obligation de vigilance a fait des progrès également, rappelons seulement la décision Q.P.C. 2011-116 du Conseil constitutionnel du 8 avril 2011 : « Considérant, ... que les articles 1^{er} et 2 de la Charte de l'environnement disposent : "Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement" ; que le respect des droits et devoirs énoncés en termes généraux par ces articles s'impose non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif mais également à l'ensemble des personnes ; qu'il résulte de ces dispositions que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité ».

que la loi ne concerne que les grands groupes. Par ailleurs, les victimes auront la lourde charge de prouver la faute de l'entreprise, ainsi que le lien de contrôle entre la maison mère et ses filiales et sous-traitants. Certains observateurs voient la loi comme un modèle facilement adaptable par les voisins européens et espèrent une future directive européenne qui permettrait d'abaisser les seuils d'importance des entreprises³⁴.

On dit parfois que le droit avance « en réaction » aux catastrophes. L'effondrement de l'usine textile Rana Plaza au Bangladesh avait suscité un vif émoi au printemps 2013. Outre le fait qu'elle a participé à l'accentuation du mouvement vers le devoir de vigilance, certains aspects mettant en exergue le lien environnement et droits de l'homme peuvent être relevés. L'affaire, ne semble pas liée a priori aux questions environnementales. Pourtant, sur ce point on peut être surpris à la lecture des arguments du Point de contact national français (P.C.N.) suite à la saisine effectuée par le Ministre du commerce extérieur français, portant sur la mise en œuvre des principes directeurs de l'OCDE dans la filière textile-habillement et rendu public le 2 décembre 2013. Tout en rappelant les caractéristiques de la filière et les problèmes de responsabilité des entreprises résultant de la sous-traitance en cascade, il mentionne aussi la situation du Bangladesh et plus particulièrement le changement climatique qui génère des mouvements de population et favorise la création de bidonvilles. Ainsi, la première partie du rapport qui traite des « risques liés au pays » place le Bangladesh dans la catégorie des pays fortement exposés aux conséquences du réchauffement climatique et à la montée des eaux. Le P.C.N. n'hésite pas à citer le troisième rapport du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (G.I.E.C.) pour évoquer « l'exil climatique de femmes d'origine rurale vers la ville » et le fait qu'en « 40 ans, la population urbaine est (...) passée de 7 à 45 millions » ce qui a conduit au développement de bidonvilles. Par conséquent, si le réchauffement climatique n'est pas la condition première de l'effondrement de l'immeuble usine, la dégradation des conditions environnementales du pays entraîne une dégradation des conditions humaines, lesquelles génèrent une pression urbaine nouvelle dramatique et dangereuse. Ainsi, dans leurs différents aspects, un lien global est fait entre les droits humains, l'environnement et la responsabilité des entreprises. À titre d'exemple et afin de montrer les divergences de vues entre les différents P.C.N. nationaux, celui de la Belgique en février 2014 s'est centré sur la problématique anti-incendie³⁵ et le P.C.N. italien de son côté, a mis en avant les caractéristiques économiques, le dynamisme du secteur textile au Bangladesh et sa progression dans le commerce

³⁴ Voir par exemple les propos de Jean-Marie Le Guen, Secrétaire d'État aux relations avec le Parlement rapportés par le journal *Liberation* du 30 mars 2015.

³⁵ *Rapport et recommandation du Point de contact national belge pour les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales relatifs à la problématique de la sécurité incendie et la sécurité des bâtiments dans le secteur de l'habillement au Bangladesh*, disponible sur le site du P.C.N. belge : http://economie.fgov.be/fr/entreprises/vie_entreprise/responsabilite_societale_des_entreprises/Principes_directeurs_OCDE_entreprises_multinationales/Point_de_contact_national_OCDE_Belgique/. Peut également être consulté le document produit par l'OCDE le 25 juin 2014 : *Statement by the National Contact Points for the OCDE Guidelines on Multinational Enterprises one Year after Rana Plaza*, Paris.

Ch. Cournil, C. Colard-Fabregoule, A. Pomade, A. Gouritin, J. Bétaille, A.-S. Tabau, D. Sinou

international ainsi que les risques sur les droits fondamentaux des personnes et sur l'environnement, que l'exploitation de la filière engendre³⁶.

Le 25 juin 2014, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (C.D.H.) a par une résolution³⁷, décidé de la création d'un groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer un instrument juridiquement contraignant sur les sociétés transnationales et autres entreprises et les droits de l'homme, lequel doit tenir sa première session en 2015. Un rapport sur les progrès du groupe de travail devra être déposé début 2016 au C.D.H. Cette résolution souligne la nécessité de poursuivre la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'homme. Elle a été initiée par l'Équateur et soutenue par l'Afrique du Sud, la Bolivie, Cuba et le Venezuela. Elle émane de réflexions montrant les limites des pratiques actuelles, le manque d'avancées significatives dans la réparation aux victimes ainsi que les faiblesses des réglementations nationales. Cependant, cet objectif est critiqué par certains États qui ont « plaidé l'incompatibilité du projet de résolution avec l'approche consensuelle des principes directeurs de l'ONU »³⁸. Pour ces États en effet, travailler sur le terrain conventionnel risquerait d'entamer « les succès actuels » et serait générateur d'une insécurité liée à la création d'un instrument concurrent. En toile de fond, a également été soulevée, la problématique d'un transfert d'obligations directes en matière de droits humains à des acteurs non étatiques et la compatibilité de cette idée avec le système du droit international public en vigueur.

C. C-F.

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

A. CONSULTATION DES CITOYENS EUROPÉENS

Des différentes consultations lancées par la Commission européenne depuis avril 2014, trois retiendront l'attention. La consultation portant sur la mise en œuvre de l'Ecolabel Européen, clôturée en juillet 2014³⁹, verra ses résultats intégrés au processus de révision de la réglementation relative à l'Ecolabel⁴⁰ dont l'ambition est de gagner en cohérence. Le système d'Ecolabel qui repose sur le principe

³⁶ Il a présenté lors de la réunion de Paris des P.C.N. tenue entre le 23 et le 27 juin 2014, un *Report on responsible business conduct in the textile and garment supply chain, Recommendations of the Italian N. C.P. on Implementation of the O.E.C.D. Guidelines for Multinational Enterprises*, disponible sur le site du PNC italien : <http://pcnitalia.sviluppoeconomico.gov.it/en/supch>.

³⁷ Document A/HRC/26/L.22/Rev. 1 du 25 juin 2014.

³⁸ Le Centre suisse de compétence pour les droits humains, témoin des délibérations relate que l'Italie pour l'Union européenne, les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Irlande et le Japon ont pris position contre le projet, <http://www.skmr.ch/frz/domaines/economie/nouvelles/convention-transnationales.html>.

³⁹ Consultation en ligne : http://ec.europa.eu/environment/consultations/ecolabel_en.htm.

⁴⁰ Règlement (CE) n° 66/2010 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 établissant le label écologique de l'UE, *J.O.U.E.* du 30 janvier 2010, p. 1.

du volontariat est souvent évoqué dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises (R.S.E.). Il promeut la conception de produits à impact environnemental réduit et une meilleure utilisation des ressources. La consultation, sollicitant les parties prenantes à l'Ecolabel pour recueillir leur retour d'expérience, a visé à évaluer l'application de la réglementation établissant le label écologique, à recueillir les différentes formes de mise en œuvre en pratique du système Ecolabel dans l'UE, apprécier l'effectivité de la politique européenne de production et de consommation durables⁴¹, et mesurer dans quelle mesure l'Ecolabel est un instrument de performance environnementale.

On évoquera aussi la consultation menée jusqu'en octobre 2014⁴² destinée à recueillir l'avis du public quant à une future initiative de l'UE pour enrayer la perte de biodiversité résultant de l'activité humaine. L'objectif consistait à recueillir la manière dont les parties prenantes perçoivent et conçoivent une politique visant à réduire, éviter et compenser les incidences négatives sur l'environnement, à identifier les défis liés à la compensation, les causes de la perte de biodiversité, les secteurs économiques concernés, les instruments d'action à utiliser. Au soutien de cette consultation, la Commission a souligné certains aspects que devraient recouvrir à l'avenir les projets de développement susceptible d'avoir une incidence sur la biodiversité : respecter une « stricte hiérarchie de mesures d'atténuation », c'est-à-dire viser en priorité à éviter ou à prévenir les conséquences négatives ; tendre à réduire au minimum les dommages et prendre des mesures de réhabilitation dans l'hypothèse où ces incidences ne pourraient être évitées ; prévoir des mesures de compensation des incidences négatives résiduelles⁴³.

On signalera également la consultation portant sur la révision de la directive relative au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre⁴⁴ ouverte jusqu'en mars 2015⁴⁵. L'objectif de la consultation est de pouvoir dresser les lignes directrices de cette révision et ainsi permettre à l'UE d'atteindre son engagement de réduction d'émissions d'au moins 40 % à l'horizon 2030.

⁴¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions, Plan d'action pour une consommation et une production durables et pour une politique industrielle durable, 16 juillet 2008, COM/2008/0397 final.

⁴² Consultation en ligne : http://ec.europa.eu/environment/consultations/nnl_en.htm.

⁴³ Commission européenne, Communiqué de presse, « Enrayer la perte de biodiversité – l'initiative de l'UE visant à éviter toute perte nette », 6 juin 2014.

⁴⁴ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, *J.O.U.E.* du 25 octobre 2003, p. 32.

⁴⁵ Consultation en ligne sur : http://ec.europa.eu/clima/consultations/articles/0024_en.htm.

Ch. Cournil, C. Colard-Fabregoule, A. Pomade, A. Gouritin, J. Bétaille, A.-S. Tabau, D. Sinou

E. PERSPECTIVES DE PARTICIPATION ET D'INFORMATION

1. -La réforme de l'Initiative Citoyenne Européenne (I.C.E.)

Si un bilan de l'I.C.E. sera de nouveau dressé en 2015, les lignes de force de la réforme de son cadre juridique, en l'occurrence du règlement n° 211/2011⁴⁶, sont déjà largement discutées. Le 10 décembre dernier, le CESE et le European Citizen Action Service (E.C.A.S.)⁴⁷ ont de nouveau souligné le manque de transparence de la procédure d'I.C.E. tenant notamment aux conditions à remplir pour lancer une initiative et garantir son enregistrement. Il est en effet reproché qu'une part non négligeable d'initiatives est rejetée par la Commission sans que le fondement exact de ce rejet ne soit clairement explicité. C'est l'exemple de l'I.C.E. *My voice again nuclear power* demandant la mise en place d'un système énergétique soutenable⁴⁸. Cela implique que les organisateurs d'I.C.E. s'entourent de juristes capables de les assister dans leur démarche. Cependant, la majorité d'entre eux ne disposent pas de moyens financiers suffisants. Selon la Commission, il s'agit d'un problème de procédure tenant au fait qu'une fois l'I.C.E. déposée, tout dialogue entre elle et les organisateurs devient impossible. Une autre critique occupant une large place dans les débats concerne l'impossibilité pour une I.C.E. de proposer des amendements à un traité. Le cas du refus d'enregistrement de l'I.C.E. sur le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (T.T.I.P.)⁴⁹, au motif que la proposition d'I.C.E. était « manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission en vertu desquelles elle peut présenter une proposition d'acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités », illustre précisément cette limite.

Certains arguments récurrents sont avancés en réponse à ces critiques, comme le transfert de compétence de la Commission vers le Parlement en raison de son statut de représentant des citoyens européens, ou la nécessité de mettre à disposition des organisateurs d'I.C.E. des conseillers indépendants et une assistance juridique⁵⁰.

Quoi qu'il en soit, les lacunes encore présentes dans le mécanisme, faisant qu'une réforme demeure la condition *sine qua non* de sa pérennité et de son succès, n'enlèvent rien au fait que l'I.C.E. reste considérée comme l'instrument d'une Europe plus démocratique⁵¹.

⁴⁶ Règlement n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne, *J.O.U.E.* du 11 mars 2011, p. 1.

⁴⁷ European Citizen Action Service, E.C.I. Legal Framework-Need For Reform?, 10th December 2014, Brussels.

⁴⁸ European Commission, C(2012)3687 final, 30 May 2012.

⁴⁹ Sur le contenu et la finalité de cette I.C.E. : <https://stop-ttip.org/fr/signer/>; sur la décision de refus d'enregistrement : European Commission, C(2014)6501 final, 10 septembre 2014.

⁵⁰ E.C.A.S., *The European Citizens' Initiative Registration : Falling at the first Hurdle ? Analysis of the registration requirements and the "subject matters" of the rejected ECIs*, Brussels, December 2014.

⁵¹ European Parliament, *Implementation of the European Citizen Initiative. The experience of the first three years, Published by the Ex-Post Impact Assessment Unit*, February 2015.

2. La réaffirmation des droits à participation et information par l'UE dans la politique onusienne post-2015

Comme cela a été retracé dans la Chronique 2014, les Nations Unies travaillent à la définition d'objectifs de développement durable post-2015. Cette démarche s'explique par la fin, en 2015, de la période couverte par les objectifs du Millénaire définis en 2009 dans le *Millenium Development Goals*. La communication de la Commission « Une vie décente pour tous : de la vision à l'action collective »⁵² prend part à cette démarche en invitant à renforcer l'implication des citoyens dans les nouveaux objectifs appelés à être définis. Plaçant l'accent sur l'importance d'une bonne gouvernance, la Commission propose une approche fondée sur les droits fondamentaux et la démocratie et en précise les principes directeurs. Ainsi, le futur cadre devrait avoir pour exigences fondamentales la responsabilisation et la transparence. Cela supposerait d'une part, de prévoir les moyens d'accroître significativement la capacité des personnes à participer aux choix politiques qui les concernent et d'autre part, d'adopter une approche fondée sur des droits de l'homme en renforçant les systèmes politiques participatifs qui permettent aux citoyens, en particulier aux groupes marginalisés et vulnérables, de donner leur avis sur les choix politiques et lors des processus décisionnels.

Par ailleurs, la Commission énonce différents champs dans lesquels la participation et l'information des citoyens européens devraient être envisagés. L'environnement occupe une place importante, particulièrement le domaine de l'eau. Aussi la Commission préconise-t-elle une participation à la prise de décision en matière d'eau et de santé dans une perspective de gestion intégrée de la ressource. Elle suggère une participation aux plans de gestion pour les bassins hydrographiques, aux plans de lutte contre les inondations et les sécheresses, les pertes liées aux catastrophes, la capacité de stockage⁵³. En matière d'information, la Commission rappelle la nécessité de développer l'outil numérique, notamment les réseaux de communication, pour garantir un meilleur accès aux données scientifiques.

F. DÉCISIONS DU MÉDIATEUR EUROPÉEN

Une première affaire portant sur le droit d'accès aux documents relevant de la politique de gaz naturel de l'UE a fait l'objet d'une décision en novembre 2014⁵⁴. En l'espèce, il était reproché à la Commission de refuser le droit d'accès à la plupart des documents sans faire référence de manière précise aux exceptions de divulgation contenues dans le Règlement n° 1049/2001⁵⁵. Le médiateur rejeta la plainte au motif que la démarche de la Commission n'était pas entachée d'illégalité quand bien même elle aurait pu être plus transparente. Toutefois, il souligna

⁵² Commission européenne, « Une vie décente pour tous : de la vision à l'action collective », 2 juin 2014, COM(2014)335 final.

⁵³ *Ibid.*, Annexe.

⁵⁴ Affaire 2275/2013/ANA, décision du 11 novembre 2014.

⁵⁵ Règlement n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, 30 mai 2001, *J.O.U.E.* du 31 mai 2001, p. 43.

Ch. Cournil, C. Colard-Fabregoule, A. Pomade, A. Gouritin, J. Bétaille, A.-S. Tabau, D. Sinou

qu'il incombe à la Commission, lorsque qu'elle rejette une demande d'information en se fondant sur plus d'une exception tirée du Règlement, de fournir au demandeur une explication suffisante lui permettant de comprendre quelle exception est invoquée pour chaque section spécifique du document concerné.

Une seconde affaire relevant d'une enquête d'initiative du médiateur a donné lieu à une décision de janvier 2015⁵⁶. Si cette affaire renvoie à la diffusion de l'information lorsqu'elle porte sur les risques environnementaux, sa particularité tient au fait que l'exigence de transparence est envisagée dans le cadre des négociations relatives à l'adhésion de l'Union européenne au T.T.I.P. Le rôle du médiateur est de s'assurer que les citoyens peuvent suivre les négociations et contribuer à leur aboutissement. L'enquête du médiateur a été initiée en raison de doutes sur la non-divulgaration de documents clefs et de déclarations selon lesquelles des accès privilégiés auraient été accordés à certaines parties prenantes.

Le médiateur a présenté en juillet 2014 une première série de propositions à la Commission visant à garantir l'accessibilité de l'information. Par la suite, prenant acte des recommandations du Parlement et de la société civile, il a structuré ses propositions en dix recommandations dont la décision de janvier 2015 rend compte. On mentionnera par exemple une plus grande proactivité de la Commission en matière de diffusion de l'information, ou la garantie d'une divulgation des documents publics et non publics, tout en reconnaissant son droit de respecter un principe de confidentialité à certains moments de la négociation. En pratique, le médiateur suggère que la diffusion des documents soit garantie dès leur finalisation et, dans l'hypothèse où leur divulgation serait impossible, d'indiquer au minimum leur référence, titre, et l'origine de cette restriction. En outre, il encourage fortement la Commission à rendre accessible en ligne la liste des documents intégrant les négociations, à défaut des documents eux-mêmes.

Par ailleurs, le médiateur invite la Commission à prendre en compte la section « participation du public » contenue dans le rapport qu'il a établi à l'issue de la consultation publique organisée dans le cadre de l'enquête. Cette consultation a offert la possibilité aux acteurs concernés d'exprimer leur point de vue sur trois questions clefs : l'identification des moyens utilisables par la Commission pour accroître la transparence dans le processus de négociation du T.T.I.P., l'existence de bonnes pratiques observées en matière de diffusion d'informations dans le cadre d'un processus de négociation susceptibles d'être appliquées à la Commission, les raisons pour lesquelles une plus grande transparence pourrait influencer sur les résultats des négociations. Force est de constater l'adéquation entre la décision du médiateur et les résultats de cette consultation. L'une et l'autre mettent en lumière la nécessité d'une large diffusion des documents et de leur classification pour une recherche facilitée et efficace, d'une proactivité de la Commission, de la mise en place de webcast pour suivre le processus de négociations, de séminaires

⁵⁶ Affaire OI/10/2014/RA, décision du 6 janvier 2015.

en ligne thématiques informant le public sur les accords de libre-échange, d'avoir accès aux textes consolidés au même titre que les institutions de l'UE comme le Parlement ou le Conseil, ou de garantir un accès à des documents traduits pour faciliter la participation.

A. P.

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

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

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour eur. D.H.) n'a pas connu de modifications majeures mais a abordé de nouveaux aspects. Nous verrons d'abord que la Cour a confirmé sa jurisprudence exposée les années précédentes (1) avant d'aborder ensuite les arrêts par lesquels la Cour aborde de nouvelles questions ou apporte d'utiles précisions quant à sa jurisprudence constante (2 à 4).

1. La Cour confirme sa jurisprudence

Tout d'abord, dans toute une série d'arrêts la Cour confirme que des politiques motivées par la protection de l'environnement poursuivent un but légitime quand bien même elles interfèrent avec des droits garantis par la Convention Européenne des Droits de l'homme⁵⁷.

Ensuite, la Cour confirme que les droits garantis peuvent « classiquement » s'appliquer à des espèces ayant une dimension environnementale⁵⁸.

La Cour confirme également que des nuisances environnementales peuvent interférer avec des droits garantis. Il peut s'agir de bruit⁵⁹, d'odeurs⁶⁰, de vibrations⁶¹, de pollutions des eaux⁶² ou de l'air⁶³. La Cour ne se démarque pas de sa jurisprudence constante : les nuisances doivent atteindre un seuil de gravité pour tomber sous le champ d'application des droits garantis par la Convention. Une fois l'interférence

⁵⁷ Voir par exemple Cour eur. D.H. (4^e sect.), arrêt *The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints c. Royaume-Uni*, 4 mars 2014, req. n° 7552/09. En l'espèce, il s'agit d'aménagement du territoire. Dans le même sens, voir Cour eur. D.H. (1^{re} sect.), déc. (irrec.) *Spyropoulos et Autres c. Grèce*, 18 mars 2014, req. n° 68888/10; et Cour eur. D.H. (1^{re} sect.), déc. (irrec.) *Volurm et Poplavskyy c. Ukraine*, 22 mai 2014, req. n° 12394/05.

⁵⁸ Voir par exemple Cour eur. D.H. (2^e sect.), arrêt *Szél et Autres c. Hongrie*, 18 septembre 2014, req. n° 44357/13 (une demande de renvoi devant la Grande Chambre est en cours). En l'espèce il s'agit de la liberté d'expression quant à des mesures de protection des forêts.

⁵⁹ Cour eur. D.H. (3^e sect.), déc. (irrec.) *Chis c. Roumanie*, 9 septembre 2014, req. n° 55396/07; Cour eur. D.H. (1^{re} sect.), arrêt *Udovičić c. Croatie*, 24 avril 2014, req. n° 27310/09.

⁶⁰ Cour eur. D.H. (4^e sect.), déc. (irrec.) *Koceniak c. Pologne*, 17 juin 2014, req. n° 1733/06 et Cour eur. D.H. (3^e sect.) déc. (irrec.) *Farkas c. Roumanie*, 17 juin 2014, req. n° 3046/09.

⁶¹ Cour eur. D.H. (4^e sect.), déc. (irrec.) *Plachta c. Pologne*, 25 novembre 2014, req. n° 25194/08.

⁶² Cour eur. D.H. (5^e sect.), arrêt *Dzemyuk c. Ukraine*, 4 septembre 2014, req. n° 42488/02.

⁶³ Voir par exemple Cour eur. D.H. (2^e sect.), déc. (irrec.) *De Ciantis c. Italie*, 16 décembre 2014, req. n° 39386/10; Cour eur. D.H. (4^e sect.), déc. (irrec.) *Koceniak c. Pologne*, 17 juin 2014, req. n° 1733/06.

Ch. Cournil, C. Colard-Fabregoule, A. Pomade, A. Gouritin, J. Bétaille, A.-S. Tabau, D. Sinou

reconnue par la Cour, elle procède à l'examen des nuisances afin de vérifier qu'elles remplissent les conditions de légalité, but légitime et proportionnalité afin de que ces interférences ne constituent pas des violations de la Convention.⁶⁴

2. *La pêche au requin et la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer devant la Cour : l'affaire Plechkov c. Roumanie*

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (C.N.U.D.M.) est apparue devant la Cour dans le cadre de l'affaire *Plechkov c. Roumanie*⁶⁵. En l'espèce, le requérant est le capitaine et commandant d'un navire de pêche battant pavillon bulgare. Alors que ce navire se trouvait à environ 29 milles marins des côtes roumaines, une vedette de la marine militaire roumaine a trouvé à son bord des outils de pêche industrielle et environ 300 kilos de requin. Le requérant a été condamné au pénal pour s'être livré à des activités de pêche industrielle dans la zone économique exclusive de la Roumanie. Pour arriver à cette conclusion, les tribunaux internes roumains ont déterminé que le navire se trouvait dans la zone économique exclusive roumaine telle qu'établie par la Roumanie sur le fondement de la C.N.U.D.M. et en l'absence d'accord bilatéral entre la Roumanie et la Bulgarie.

La Cour conclut à la violation de la C.E.D.H. en refusant de se prononcer sur la C.N.U.D.M. La Cour relève tout d'abord qu'« il ne lui appartient de se prononcer ni sur l'interprétation de la C.N.U.D.M. ou des lois roumaines pertinentes ni sur l'application de ces instruments par les tribunaux roumains. Elle ne saurait, dès lors, se prononcer sur l'étendue ou l'existence de la zone économique exclusive de la Roumanie au sens de la C.N.U.D.M. et des droits et obligations qu'aurait la Roumanie à l'égard d'une telle zone. »⁶⁶ La Cour a refusé ensuite de se prononcer sur la compatibilité entre la C.N.U.D.M. et la Convention Européenne des Droits de l'homme en constatant « que la condamnation du requérant n'était pas fondée sur cette disposition (*article 57 de la C.N.U.D.M.*). Dans ces circonstances, la Cour n'a pas à examiner si la norme y énoncée répondait, à elle seule, aux exigences de la Convention »⁶⁷. La Cour conclut que le droit roumain n'est pas suffisamment précis et prévisible quant à la détermination de la zone économique exclusive fondée sur la C.N.U.D.M. : « une définition précise, par le droit roumain, des limites de la zone économique exclusive proclamée par la Roumanie au sens de la C.N.U.D.M. était nécessaire, au vu des conséquences pénales susceptibles d'en résulter en cas de violation des droits souverains s'y attachant par un quelconque navire »⁶⁸.

⁶⁴ Cette vérification ne vaut évidemment pas pour les droits « absolus ». Pour ces droits, l'interférence en elle-même emporte violation de la Convention (par exemple, droit à la vie, interdiction de la torture etc.).

⁶⁵ Cour eur. D.H. (3^e sect.), arrêt *Plechkov c. Roumanie*, 16 septembre 2014, req. n° 1660/03 (une demande de renvoi devant la Grande Chambre est en cours).

⁶⁶ *Ibid.*, § 67.

⁶⁷ *Ibid.*, § 68.

⁶⁸ *Ibid.*, § 71.

3. Le réseau Natura 2000 devant la Cour : l'affaire Karin Andersson et Autres c. Suède

Le réseau Natura 2000 de l'UE est apparu devant la Cour dans l'affaire *Karin Andersson et Autres c. Suède*⁶⁹. Après avoir eu l'accord de la Commission Européenne, la Suède envisageait de construire une voie de chemins de fer et des ponts dans une zone Natura 2000 (plus précisément, au sein d'un corridor). Les requérants sont propriétaires de maisons ou terrains situés de 50 à 2500 mètres des voies de chemins de fer. Les requérants soutenaient que la Suède avait violé leur droit à un procès équitable (article 6, § 1^{er}, de la Convention) et leur droit à la vie privée et familiale (article 8 de la Convention).

La Cour a appliqué sa jurisprudence constante dans l'examen des exigences liées au droit à un procès équitable et conclu à la violation de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention (droit à un procès équitable): «the applicants were not able, at any time of the domestic proceedings, to obtain a full judicial review of the authorities' decisions, including the question whether the location of the railway infringed their rights as property owners»⁷⁰.

On peut rappeler que l'article 6, § 1^{er} a vocation à s'appliquer *rationae materiae* aux espèces ayant une dimension de droit civil. Sur ce fondement la Suède soutenait que l'espèce ne relevait pas *rationae materiae* de l'article 6, § 1^{er}, en ce qui concernait les requérants qui n'étaient pas propriétaires de maisons ou terrains situés hors du corridor. Ce qui a donné à la Cour l'occasion de clarifier sa position sur la question de savoir si l'invocation «d'aspects environnementaux généraux»⁷¹ pouvait tomber dans le champ d'application de l'article 6, § 1^{er}. La Cour retient (sans surprise) que bien que «des intérêts publics tels que le dommage environnemental peuvent être reconnus par le droit national comme constituant des fondements valides pour une procédure individuelle»⁷², en l'espèce la Cour ne peut reconnaître le caractère de droit civil des requêtes des requérants que dans la mesure où les requêtes devant elle concernent les effets du projet de chemin de fer pour leurs maisons ou terrains⁷³.

Quant à l'article 8, la Cour n'a pas examiné l'affaire sous cet angle. Elle retient que la substance de la requête sous cet angle est la même que sous l'angle de l'article 6, § 1^{er}.

⁶⁹ Cour eur. D.H. (5^e sect.), arrêt *Karin Andersson et Autres c. Suède*, 25 septembre 2014, req. n° 29878/09.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 70.

⁷¹ *Ibid.*, p. 44 («general environmental aspects»).

⁷² *Ibid.*, p. 46 (traduction de l'auteure).

⁷³ *Ibid.*

Ch. Cournil, C. Colard-Fabregoule, A. Pomade, A. Gouritin, J. Bétaille, A.-S. Tabau, D. Sinou

4. *L'amiante à nouveau devant la Cour : l'affaire Brincat et autres c. Malte*

L'affaire *Howald Moor et Autres c. Suisse*⁷⁴ portant sur les dommages corporels liés à une pollution environnementale causée par l'amiante a été présenté dans la chronique de l'année dernière. Plus précisément, la Cour y traitait des délais de prescription. Dans l'affaire *Brincat et autres c. Malte*⁷⁵, il est aussi question de l'amiante, mais sous un autre angle. Il s'agit des obligations positives de l'État de diffuser les informations liées aux risques inhérents à l'amiante. Les requérants ont travaillé pour le gouvernement et ont été exposés à l'amiante sur leur lieu de travail, un chantier naval géré et contrôlé par le Gouvernement Malte. La Cour conclut à la violation du droit à la vie (article 2 de la Convention) et du droit à la vie privée et familiale (article 8 de la Convention) sur le fondement du manquement de l'État quant à ses obligations positives (adoption de mesures pratiques et garantir l'accès des requérants aux informations leur permettant de mesurer les risques auxquels étaient exposés leurs vies et leurs santé)⁷⁶.

A.G.

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

En premier lieu, par deux décisions du 13 janvier 2015⁷⁷, la Cour de justice de l'Union européenne a annulé deux arrêts⁷⁸ du tribunal de première instance de l'Union européenne (UE) intéressant l'effet direct de l'article 9, paragraphe 3, de la Convention d'Aarhus et, par extension, l'accès au recours en annulation. Le litige portait sur l'article 10 du règlement n° 1367/2006 du 6 septembre 2006⁷⁹, lequel autorise les ONG à introduire une demande de «*réexamen interne*», c'est-à-dire l'équivalent d'un recours administratif, auprès des institutions de l'Union. Ces demandes ne peuvent cependant porter que sur des mesures «*de portée individuelle*».

Le tribunal avait jugé qu'étant donné qu'au terme de l'article 9 de la Convention d'Aarhus, la notion d'«*acte*» qui doit pouvoir faire l'objet d'un recours concerne aussi bien les mesures individuelles que les mesures réglementaires, l'article 10 du règlement n° 1367/2006 était contraire à la Convention d'Aarhus. Cela impliquait donc qu'aux yeux du tribunal, l'article 9, paragraphe 3, de la Convention d'Aarhus était d'effet direct en droit de l'UE, ou du moins pouvait être invoqué

⁷⁴ Cour eur. D.H. (2^e sect.), arrêt *Howald Moor et Autres c. Suisse*, 11 mars 2014, req. n°s 52067/10 et 41072/11.

⁷⁵ Cour eur. D.H. (5^e sect.), arrêt *Brincat et Autres c. Malte*, 24 juillet 2014, req. n°s 60908/11, 62110/11, 62129/11.

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 101-117.

⁷⁷ Arrêt Conseil e.a. / *Vereniging Milieudéfensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, C-401/12 P à C-403/12 P, ECLI:EU:C:2015:4; arrêt Conseil et Commission / *Stichting Natuur en Milieu et Pesticide Action Network Europe*, C-404/12 P et C-405/12 P, ECLI:EU:C:2015:5.

⁷⁸ Arrêt du 14 juin 2012, *Vereniging Milieudéfensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht / Commission*, T-396/09, ECLI:EU:T:2012:301; arrêt du 14 juin 2012, *Stichting Natuur en Milieu et Pesticide Action Network Europe / Commission*, T-338/08, ECLI:EU:T:2012:300; R.J.E., n° 4-2012, p. 735, chron. J. Bétaille.

⁷⁹ Règlement n° 1367/2006 du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la Convention d'Aarhus.

dans le cadre d'une exception d'illégalité. Après avoir rappelé que la Convention d'Aarhus constitue un accord mixte en vertu de l'article 216, paragraphe 2, du T.F.U.E. (ex-article 300, paragraphe 7, T.C.E.) ainsi que les conditions de l'effet direct, la Cour estime que l'article 9, paragraphe 3, de la Convention d'Aarhus « ne contient aucune obligation inconditionnelle et suffisamment précise de nature à régir directement la situation juridique des particuliers »⁸⁰. Dès lors, pour la Cour, cet article ne produit pas d'effet direct. Il en résulte que le tribunal a commis une erreur de droit en acceptant que cet article puisse être invoqué à l'encontre de l'article 10 du règlement n° 1136/2006.

Ces deux décisions, si elles ne constituent pas une surprise, confirment la prudence de la Cour lorsqu'il est question d'appliquer l'article 9 de la Convention d'Aarhus aux institutions européennes. Le tribunal avait déjà pris la précaution d'affirmer que si l'article 12 du règlement n° 1136/2006 autorise les ONG à saisir la Cour de justice par la voie du recours en annulation, cela est seulement possible dans le respect des conditions de recevabilité fixées par le T.F.U.E.⁸¹. En affirmant l'absence d'effet direct de l'article 9, paragraphe 3, de la Convention d'Aarhus, la Cour réduit considérablement sa portée. Or, c'est précisément cet article de la Convention d'Aarhus qui menace la façon dont la Cour interprète les conditions de recevabilité du recours en annulation exercé devant elle⁸².

En second lieu, une décision du 15 avril 2015 intéresse à la fois le droit des études d'impact environnemental et l'accès à la justice en matière d'environnement⁸³. Régi depuis 1985 par le droit de l'Union européenne, le droit des études d'impact a fait l'objet de modifications successives, notamment pour y intégrer les exigences de la Convention d'Aarhus. Ce processus a abouti à une « codification » à travers la directive n° 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement⁸⁴. Sur le plan de l'accès à la justice, l'article 11, paragraphe 1^{er}, de cette directive transpose l'article 9, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus en prévoyant en substance que les membres du « public concerné » qui, soit ont un intérêt suffisant pour agir, soit font valoir une atteinte à un droit, doivent pouvoir former un recours afin de contester la légalité d'une décision faisant l'objet d'une procédure de participation du public, notamment au titre de la directive 2011/92/UE.

La décision de la Cour de justice a en premier lieu le mérite de rappeler une partie de sa jurisprudence antérieure sur l'accès à la justice⁸⁵. Les législations nationales

⁸⁰ Elle confirme ici une position déjà exprimée dans le cadre d'un renvoi préjudiciel (arrêt *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125; *R.J.E.*, n° 3-2011, p. 459, chron. J. BÉTAILLE).

⁸¹ Article 263, al. 4, T.F.U.E.; ex-article 230, al. 4, T.C.E.

⁸² V. J. BÉTAILLE, « Accès à la justice de l'Union européenne, le comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus s'imisce dans le dialogue des juges européens : à propos de la décision ACCC/C/2008/32 du 14 avril 2011 », *R.J.E.*, 2011, p. 547.

⁸³ Arrêt *Gruber*, C-570/13, ECLI:EU:C:2015:231.

⁸⁴ Ce texte a été depuis lors modifié par la directive n° 2014/52/UE du 16 avril 2014.

⁸⁵ Arrêt *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289; *R.J.E.*, 2011, p. 653, chron. J. BÉTAILLE.

Ch. Cournil, C. Colard-Fabregoule, A. Pomade, A. Gouritin, J. Bétaille, A.-S. Tabau, D. Sinou

peuvent subordonner la recevabilité des recours portant sur les décisions entrant dans le champ d'application de la directive sur les études d'impact soit à l'existence d'un intérêt suffisant pour agir, soit à l'existence d'une atteinte à un droit (c'est le cas notamment en Allemagne et en Autriche). Néanmoins, ces conditions doivent être interprétées à la lumière des objectifs de la Convention d'Aarhus comme de la directive, c'est-à-dire « donner au public concerné un large accès à la justice », de même que dans le respect des principes d'équivalence et d'effectivité. Ainsi, selon la Cour, si les États membres disposent d'une large marge d'appréciation pour interpréter les dispositions de l'article 11, paragraphe 1^{er}, de la directive 2011/92/UE et de l'article 9, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus, celle-ci « trouve ses limites » dans le respect de l'objectif de ces textes. Il en résulte que la limitation des droits dont la violation peut être invoquée dans le cadre d'un recours aux seuls « droits subjectifs publics », comme cela est le cas en Allemagne et en Autriche, ne doit pas être interprétée « de manière restrictive ».

La Cour apporte en second lieu une précision importante relative à la procédure dite du « cas par cas ». Prévue par l'article 4 de la directive 2011/92/UE, celle-ci a pour objet de déterminer si un projet doit ou non faire l'objet d'une étude d'impact environnemental, ce qui donne lieu à une décision administrative. La Cour constate ici l'incompatibilité du droit autrichien. En effet, en droit autrichien, les voisins ne peuvent former un recours, ni à l'encontre de la décision de soumettre ou non le projet à une étude d'impact, ni à l'encontre de la décision d'autorisation du projet. La Cour précise ainsi qu'« en limitant le droit de recours contre les décisions de constatation de la nécessité de procéder à une (étude d'impact) aux seuls candidats au projet, aux autorités impliquées, au médiateur pour l'environnement et à la commune concernée », le droit autrichien prive « un très grand nombre de particuliers, y compris notamment les “voisins” » de leur droit au recours. La Cour affirme surtout très clairement qu'une décision administrative de ne pas effectuer une étude d'impact n'empêche pas le public concerné « de contester cette même décision administrative dans le cadre d'un recours introduit soit contre celle-ci, soit contre une décision d'autorisation ultérieure ». Les conclusions de l'avocat général Juliane Kokott permettent d'éclaircir cette affirmation dans le contexte du droit français. En effet, si une décision « cas par cas » « n'est pas susceptible de faire directement l'objet d'un recours, l'omission de l'évaluation des incidences sur l'environnement doit pouvoir être contestée au plus tard dans le cadre du recours contre l'autorisation »⁸⁶. En droit français, les décisions prises au titre de la procédure du « cas par cas » sont d'une part susceptibles de recours dans les conditions prévues à l'article R. 122-3V. du code de l'environnement⁸⁷. D'autre part, les décisions prises au terme de la procédure d'autorisation sont en principe également

⁸⁶ Paragraphe 34 des conclusions de l'avocat général Juliane Kokott.

⁸⁷ Voir par exemple l'annulation d'une telle décision par le tribunal administratif de Bordeaux : T.A. Bordeaux, 5 mars 2015, *Association "Le Betey, plage boisée à sauvegarder"*, n° 1301603. De façon moins nette, le tribunal administratif de Pau avait suggéré la possibilité d'attaquer directement la décision « cas par cas » (T.A. Pau, 28 mai 2014, n° 1300359 ; *Droit de l'environnement*, 2015, p. 34, note T. DUBREUIL).

susceptibles de recours par le « public concerné »⁸⁸, recours dans le cadre duquel l'absence d'étude d'impact constitue un vice de légalité externe entraînant l'annulation de l'autorisation.

J.B.

VI. Climat, eau et droits de l'homme

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

Lors des diverses sessions de négociations multilatérales qui se sont tenues depuis l'été 2014, plusieurs Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (C.C.N.U.C.C.) ainsi que de nombreuses organisations non gouvernementales ont plaidé pour l'intégration des droits de l'homme dans le futur accord international, qui doit être conclu à Paris, en décembre 2015. Ces appels ont reçu une attention de plus en plus marquée.

Contre toute attente, c'est à travers la voix de Leonardo DiCaprio que la question du lien entre les droits de l'homme et les changements climatiques a été mise en exergue lors du Sommet climat de New York, organisé par le Secrétaire général des Nations unies, le 23 septembre 2014. L'acteur, nommé Messenger de la paix par Ban Ki-moon, a ainsi déclaré dans un discours remarqué que « l'air pur et un climat vivable font partie des droits de l'homme inaliénables ».

Les experts indépendants du Conseil des droits de l'homme ont, ensuite, rédigé une lettre ouverte aux Parties dans la perspective des négociations qui allaient se tenir dans le cadre de la plate-forme de Durban pour une action renforcée, à Bonn, des 20 au 25 octobre 2014. S'appuyant notamment sur le dernier rapport du Groupe intergouvernemental d'experts sur le climat (G.I.E.C.), la lettre exhorte les Parties à la C.C.N.U.C.C. à reconnaître que les effets néfastes des changements climatiques ont un impact sur les droits de l'homme et à adopter de manière urgente des mesures d'atténuation et d'adaptation ambitieuses pour prévenir de futurs dommages. Les experts du C.D.H. ont appelé à ce que les Parties incluent dans le texte de l'accord sur le climat de 2015 l'obligation de protéger, promouvoir et respecter les droits de l'homme dans toutes les actions liées aux changements

⁸⁸ Sous réserve néanmoins de l'interprétation qui sera retenue du nouvel article L. 425-4, al. 2, du code de l'urbanisme. En effet, dès lors qu'un permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale a fait l'objet d'une étude d'impact environnemental, il doit pouvoir être contesté par le « public concerné ». Or, le nouvel article L. 425-4, al. 2, du Code de l'urbanisme prévoit que sont irrecevables les recours dirigés contre ces permis de construire s'ils n'ont pas été précédés d'une saisine de la commission nationale d'aménagement commercial. Or, au terme de l'article L. 752-17 du code de commerce, cette commission ne peut être saisie que par le demandeur du permis, le préfet, les membres de la commission départementale d'aménagement commercial et les professionnels dont l'activité est susceptible d'être affectée. Cet article ne vise donc pas l'ensemble du « public concerné ». Le droit de l'UE, tel qu'interprété par cette décision de la C.J.U.E, impose de préserver une voie de recours pour l'ensemble du « public concerné ». Le juge administratif ne pourra donc pas rejeter comme irrecevable les recours déposés par le « public concerné » à l'encontre des permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale au motif qu'ils n'ont pas été précédés d'un recours administratif préalable.

Ch. Cournil, C. Colard-Fabregoule, A. Pomade, A. Gouritin, J. Bétaille, A.-S. Tabau, D. Sinou

climatiques. Ils ont également demandé aux Parties de lancer un programme de travail lors de la Conférence de Lima pour s'assurer que les droits de l'homme soient intégrés dans tous les aspects des actions climatiques.

Malgré cela, l'expression « droits de l'homme » ne figure en tant que telle dans aucune décision adoptée lors de la 20^e Conférence des Parties, qui s'est tenue à Lima en décembre 2014. Ceux-ci apparaissent, néanmoins, en filigrane dans deux décisions.

Tout d'abord, il est possible de considérer que tel est le cas dans la décision sur le Mécanisme relatif aux pertes et préjudices⁸⁹, beaucoup considérant que cette question est inextricablement liée à celle de la relation entre l'action sur les changements climatiques et les droits de l'homme. Ensuite, les droits de l'homme, ou plus justement des femmes, apparaissent dans la décision relative à l'égalité de genre⁹⁰. Toutefois, dans un cas comme dans l'autre, les mesures adoptées restent programmatoires et leur efficacité ne sera appréciée qu'après 2015.

En revanche, ni les appels des peuples autochtones et du groupe des femmes et de l'égalité de genre, ni ceux de certaines Parties, comme les Philippines, le Mexique, le Ghana ou les Iles Cook, en faveur de l'intégration des droits de l'homme dans le projet de texte de négociation de l'accord de 2015 n'ont abouti lors de la Conférence de Lima.

Ces représentants de la société civile et ces Parties, rejoints par d'autres États, comme Tuvalu, le Chili, la Bolivie, la République dominicaine ou la Suisse, sont donc revenus à la charge lors de la session de négociation de la plate-forme de Durban, qui s'est tenue à Genève du 8 au 13 février 2015. Cette fois-ci, ils ont, en partie, eu gain de cause puisque le texte de négociation, qui comporte encore de nombreuses options, mentionne expressément les droits de l'homme à plusieurs reprises⁹¹, avec une insistance particulière pour les droits des peuples autochtones, des femmes et des enfants.

« L'Engagement de Genève » sur les droits de l'homme et l'action pour le climat⁹² participe de cette dynamique. Inspirée, selon le Costa Rica, par Genève en sa qualité de « capitale internationale des droits de l'homme », cette initiative volontaire vise à renforcer la capacité d'action collective sur la manière dont les droits de l'homme pourraient mieux éclairer l'action climatique. L'objectif des dix-huit

⁸⁹ Décision 2/CP.20, *Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques*, FCCC/CP/2014/10/Add.2, 2 février 2015, pp. 2-3.

⁹⁰ Décision 18/CP.20, *Programme de travail de Lima relatif au genre*, FCCC/CP/2014/10/Add.3, 2 février 2015, pp. 42-44.

⁹¹ Groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée, *Texte de négociation*, FCCC/ADP/2015/1, 25 février 2015, préambule, option 2, § 32, p. 5; préambule, § 33, p. 5; préambule, § 34, p. 5; article 15, p. 12; article 51, option 7, alinéa h, p. 38.

⁹² En anglais : *Geneva pledge for Human Rights in Climate Action*.

pays développés et en développement signataires⁹³ est de faciliter le partage des bonnes pratiques et des connaissances entre les experts des droits de l'homme et les experts des changements climatiques, que ce soit au niveau des institutions internationales ou au sein des délégations nationales. Si l'engagement de Genève ne va pas jusqu'à préconiser des dispositions à insérer dans l'accord de Paris ou même à offrir des conseils sur la manière dont les actions climatiques doivent tenir compte des droits de l'homme, l'échange et le dialogue qu'il instaure pourraient contribuer non seulement à mettre en lumière la volonté de plusieurs États importants dans les négociations climat à établir le lien entre climat et droits de l'homme, mais aussi à sensibiliser les négociateurs sur cette question au-delà du cercle des signataires. Plus généralement, cette initiative collaborative pourrait aider à mettre en lumière la pertinence des droits de l'homme dans le domaine des changements climatiques.

À cet égard, trois sujets techniques, témoignent de manière particulièrement concrète de l'importance d'une prise en compte des droits de l'homme en matière d'action pour le climat. Il s'agit, en premier lieu, du mécanisme de développement propre (M.D.P.) dont certains projets continuent d'être entachés de violations des droits de l'homme, particulièrement dénoncées par certaines organisations non gouvernementales, sans pour autant qu'une quelconque mesure ait été entreprise pour empêcher leur enregistrement par le Conseil exécutif du M.D.P. Il s'agit, ensuite, du mécanisme sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (R.E.D.D.+) qui met tout particulièrement en jeu les droits des peuples autochtones. Il s'agit, enfin, de la finance climat qui doit notamment adopter une stratégie favorable à l'équité entre hommes et femmes. À cet égard, le fonds vert pour le climat va dans le bon sens, puisqu'il a adopté une politique relative au genre⁹⁴.

La question des droits de l'homme dans les négociations internationales relatives au climat bénéficie donc d'une attention croissante. La nomination de l'ancien Haut-commissaire aux Nations Unies aux droits de l'homme, Mary Robinson, en tant qu'envoyée spéciale de l'Organisation des Nations unies pour les changements climatiques, n'y est certainement pas étrangère. Toutefois, en l'état actuel des négociations, la place qu'occuperont les droits de l'homme au sein de l'accord de 2015 reste très incertaine, tant les options discutées demeurent variées.

De manière retentissante, le 24 juin 2015, la Cour du district de La Haye a jugé que l'État néerlandais agissait illégalement en ne s'engageant pas à réduire ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 25 % d'ici 2020⁹⁵. Cette décision inédite pourrait contribuer à ce qu'à l'échelle internationale aussi, les droits de

⁹³ Chili, Costa Rica, États fédérés de Micronésie, France, Guatemala, Irlande, Kiribati, Maldives, Iles Marshall, Mexique, Palau, Panama, Pérou, Philippines, Samoa, Suède, Ouganda, Uruguay.

⁹⁴ Board of the Green Climate Fund, Ninth Meeting of the Board, Annex XII, *Gender Policy for the Green Climate Fund* et Annex XIV, *Gender Action Plan 2015-2017*, 24-26 March 2015, GCF/B.09/23, pp. 84-91.

⁹⁵ C. COURNIL, A.-S. TABAU, « Justice climatique : Cour du district de La Haye, 24 juin 2015, Fondation Urgenda contre Pays-Bas », *Rev. jur. env.*, n° 4, 2015, à paraître.

Ch. Cournil, C. Colard-Fabregoule, A. Pomade, A. Gouritin, J. Bétaille, A.-S. Tabau, D. Sinou

L'homme participe à l'appréciation non seulement de l'ambition de l'accord de 2015, mais aussi de son caractère juste et équitable.

A-S. T.

B. EAU ET LES DROITS DE L'HOMME

L'expérience institutionnelle et juridictionnelle récente semble confirmer une évolution dans la perception du lien entre l'eau et les droits de l'homme : elle scelle la consécration progressive d'un statut juridique international de l'eau en tant que bien à caractère universel nonobstant sa valeur marchande, en l'intégrant bien souvent dans le *corpus* des droits de l'homme, soit en tant que droit spécifique soit dans le contexte du droit à un environnement sain⁹⁶. L'élément commun de ces références croissantes au niveau universel et européen est une vision intégrée de l'eau, appréhendée désormais souvent à travers le concept du développement durable, dans une approche transversale et holistique des droits fondamentaux⁹⁷.

1. *Vers une approche intégrée du droit à l'eau et à l'assainissement dans la pratique institutionnelle*

Sur le plan universel, la fin de l'année 2014 fut marquée par le renouvellement des mandats des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Léo Heller a, ainsi, succédé à Catarina de Albuquerque dans les fonctions de Rapporteur spécial sur le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, tandis que Hilal Elver est devenue le troisième Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, succédant à Olivier De Schutter. Deux rapports annuels significatifs ont fait acte de bilan scellant la fin du mandat de Catarina de Albuquerque : le premier, présenté devant le Conseil des droits de l'homme en juin 2014, dresse une liste analytique des violations courantes des droits à l'eau et à l'assainissement⁹⁸ ; le second, soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies en juillet 2014, porte sur le droit à la participation dans le cadre de la réalisation des droits à l'eau potable et à l'assainissement, en mettant en exergue l'obligation des États de garantir la participation de tous les acteurs concernés⁹⁹. Au début de l'année 2015, le C.D.H. insiste notamment sur l'impact des changements climatiques sur l'exercice effectif de tous les droits de l'homme, y compris les différentes composantes d'un droit à un niveau de vie suffisant, dont le droit à l'alimentation, les droits à l'eau potable et à l'assainissement, ainsi que le droit à un logement décent¹⁰⁰. L'année 2015 marquera aussi la fin de la Décennie inter-

⁹⁶ Voir la récente thèse de F. DUHAUTOY, *L'accès à l'eau, droit de l'homme ou loi du marché?*, Paris, Johanet, 2015 et la thèse de V. CHIU, *La protection de l'eau en droit public. Étude comparée des droits espagnol, français et italien*, Univ. Toulon, novembre 2014, 713 p.

⁹⁷ Voir D. SINOU, « La dimension sociale du développement durable : aspects de droits fondamentaux », Société française pour le droit international, Colloque de Lyon, *Droit international et développement*, Paris, Pedone, 2014, pp. 331-345.

⁹⁸ A/HRC/27/55, 30 juin 2014.

⁹⁹ A/69/213, 31 juillet 2014.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 2.

nationale d'action « L'Eau, source de vie » 2005-2015, sous l'égide des Nations Unies. À cet effet, l'organe interinstitutionnel ONU-Eau a publié en mars 2015 un rapport sur les réalisations au cours de cette Décennie, qui constitue un véritable bilan des actions réalisées en vue d'atteindre les objectifs liés à l'eau convenus notamment dans le cadre de l'Agenda 21 (1992), des Objectifs du Millénaire pour le développement, ainsi que du Plan d'application du Sommet de Johannesburg (2002). Sans méconnaître les difficultés et les retards dans la réalisation de ces objectifs et les actions qui restent à accomplir, le rapport insiste sur la valeur ajoutée des progrès réalisés au cours de la Décennie, qui ont contribué à placer les problèmes relatifs à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement au cœur d'une approche intégrée des objectifs du développement durable¹⁰¹. Dans le même état d'esprit, le Programme d'évaluation des ressources en eau (*World Water Assessment Programme* – W.W.A.P.) coordonné par l'UNESCO a consacré son rapport de 2015 – lancé lors de la célébration officielle de la journée mondiale de l'eau, le 20 mars 2015 – officiellement sur *L'eau pour un monde durable*, en insistant sur une approche intégrée de développement des ressources en eau qui prenne en compte le paramètre « droits de l'homme »¹⁰². La publication de ce rapport a notamment coïncidé avec la 7^e édition du Forum mondial de l'Eau, tenue du 12 au 17 avril 2015 dans les villes de Daegu et Gyeongbuk, en Corée du Sud, sur le thème de « L'eau pour notre avenir »¹⁰³.

Sur le plan européen, par un geste solennel qui se voulait hautement symbolique, la Commission européenne approuvait le 19 mars 2014, par voie de communication, la première Initiative citoyenne européenne (I.C.E.) qui portait sur le droit à l'eau, intitulée « L'Eau et l'assainissement sont un droit humain »¹⁰⁴. En effet, la Campagne pour l'Eau (*Water Campaign*), largement plébiscitée, avait réussi à réunir plus d'un million huit cents mille signataires, autour d'une proposition législative adressée à la Commission dans le but de consacrer le droit à l'eau en tant que « droit humain au sens de l'ONU et [de] promouvoir la fourniture d'eau et l'assainissement en tant que services publics essentiels pour tous »¹⁰⁵. Positive sur le principe de la reconnaissance du droit à l'eau et à l'assainissement, la réponse de la Commission – qui sera précédée d'une audition publique, première en son genre, organisée en février 2014 par le Parlement européen¹⁰⁶ – ne sera pourtant pas à la hauteur des attentes de la société civile, l'institution se contentant d'un

¹⁰¹ http://www.unwater.org/fileadmin/user_upload/unwater_new/docs/Report_Achievements_International_Decade_for%20Action_Water_for_Life.pdf, (en anglais uniquement).

¹⁰² <http://www.unesco.org/new/en/loginarea/natural-sciences/environment/water/wwap/wwdr/2015-water-for-a-sustainable-world/>; <http://www.unwater.org/publications/publications-detail/en/c/281166/>.

Le texte intégral du rapport, en anglais uniquement: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002318/231823E.pdf>.

¹⁰³ <http://www.worldwatercouncil.org/fr/forum/daegu-et-gyeongbuk-2015/>.

¹⁰⁴ COM(2014)177 final, du 19 mars 2014, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9bf48961-b030-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0003.01/DOC_1&format=PDF. Cfr notre chronique in *J.E.D.H./E.J.H.R.*, 2014/4, pp. 564-565.

¹⁰⁵ <http://www.right2water.eu/fr/node/5>.

¹⁰⁶ <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/content/20140214BKG36173/html/Initiative-citoyenne-%27eau-un-droit-humain>.

Ch. Cournil, C. Colard-Fabregoule, A. Pomade, A. Gouritin, J. Bétaille, A.-S. Tabau, D. Sinou

rappel du cadre juridique existant et de propositions au caractère très abstrait, sans engagement formel sur un projet législatif futur¹⁰⁷.

Prenant acte de cet accueil mitigé, le Comité économique et social européen, par un avis rendu le 15 octobre 2014, constate que la Commission a manqué d'ambition réelle dans sa réponse aux attentes exprimées par les citoyens, en évitant de formuler de proposition nouvelle en vue d'établir un instrument de l'Union européenne pour instituer un droit humain à l'eau, et en préférant proposer des actions qui ne répondent pas réellement aux objectifs envisagés¹⁰⁸. Le Comité met en garde la Commission en s'appuyant sur des propositions de mesures concrètes, avant d'affirmer, en conclusion, que «la politique de l'eau et de l'assainissement doit s'inscrire dans une approche de développement durable qui permette que cette ressource réponde aux besoins actuels des populations et soit préservée pour assurer ceux des générations futures»¹⁰⁹. Enfin, en écho à ces réactions multiples, la Commission pour l'environnement, la santé publique et la sécurité alimentaire (ENVI) ainsi que la Commission pour le développement (DEVE) du Parlement européen ont décidé conjointement d'engager leur propre initiative de suivi de l'initiative citoyenne, partageant les conclusions formées par les organisateurs, l'objectif étant une proposition législative sur le droit à l'eau qui émanerait cette fois du Parlement européen.

2. La confirmation du droit à l'eau dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Pionnière de la reconnaissance prétorienne du droit à l'eau et à l'assainissement, en l'absence de mention spécifique dans le texte de la Convention européenne des droits de l'homme (C.E.D.H.) et de ses Protocoles additionnels, la Cour européenne des droits de l'homme confirme sa pratique de consécration de ce droit à travers des constructions jurisprudentielles inédites, associant ce dernier à des droits subjectifs énoncés dans les instruments de référence. Parmi les affaires les plus récentes portées devant la Cour, l'affaire *Dubetska et al. c. Ukraine* (2011)¹¹⁰ donnera l'occasion aux juges européens de condamner une série de violations de droits, dont notamment le droit de jouir d'un environnement sain et le droit à l'eau, suite à la pollution aggravée de la santé et de l'environnement des requérants résultant de l'exploitation d'une mine de charbon et d'une usine à proximité de leur domicile. La Cour fera application de sa jurisprudence constante dans ce type d'affaires pour condamner l'État sur le fondement de l'article 8 de la C.E.D.H., garantissant le respect de la vie privée et familiale, en mettant en exergue l'obligation des autorités ukrainiennes – qui pendant douze ans n'avaient pas su trouver de solution efficace – de prendre des mesures concrètes afin de remédier à cette

¹⁰⁷ Pour plus de détails, voir notre chronique, *op. cit.*, pp. 564-565.

¹⁰⁸ CESE/NAT/644, 15 octobre 2014. Voir notamment le paragraphe 4, pp. 6 et s.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 10 du document.

¹¹⁰ Cour E.D.H., n° 30499/03, *Dubetska et al. c. Ukraine*, arrêt du 10 février 2011.

situation. Dans une approche similaire en l'affaire *Dzemyuk c. Ukraine* (2014)¹¹¹, la Cour condamnera à l'unanimité la violation du droit du requérant d'accès à l'eau potable et à l'eau d'arrosage sur le fondement du respect de la vie privée et familiale (art. 8 de la C.E.D.H.) : dans le cas d'espèce, la construction d'un cimetière à proximité du domicile du requérant a été à l'origine d'une contamination du réseau d'approvisionnement en eau, rendant le domicile et le terrain privé du requérant pratiquement inhabitables. Par ailleurs, dans l'arrêt *Kolyadenko et al. c. Russie* (2012)¹¹² mettant en cause la responsabilité des autorités russes lors d'une crue soudaine qui a frappé Vladivostok en 2001, mettant en péril des vies humaines et causant des dégâts importants aux foyers des victimes, la Cour a conclu à la violation des articles 2 (droit à la vie) et 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la CEDH, ainsi que de l'article 1 du Premier Protocole additionnel, qui garantit le droit de propriété privée. L'article 3 a également pu faire reconnaître un lien direct entre l'accès à l'eau potable et le droit à la dignité humaine¹¹³.

D.S.

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 et II.

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, Chercheur en droit, associé au Centre d'Étude du Droit de l'Environnement, Université Saint-Louis, Bruxelles, et au C.E.R.I.C. (U.M.R. 7318) (adeliepomade@orange.fr).

La section V, A, a été rédigée par Armelle Gouritin, Professeure invitée, Centro de Investigación y Docencia Económica, Aguascalientes (Mexique) (armelle.gouritin@vub.ac.be).

La section V, B par Julien Betaille, Maître de conférences à l'Université de Toulouse 1 Capitole – membre de l'IEJUC (EA 1919) et associé au CRIDEAU. (julienbetaille@gmail.com).

La section VI, A, a été rédigée par Anne-Sophie Tabau, Professeure de droit public à l'Université de La Réunion – membre du Centre de recherches juridiques (CRJ) et associée au C.E.R.I.C. (U.M.R. 7318) (anne-sophie.tabau@wanadoo.fr).

La section VI, B par Despina Sinou, Docteur en droit, chargée de cours à l'Université de La Rochelle (CEJEP) et à l'Université Paris 13 (C.E.R.A.P.) (sinoud@yahoo.com).

¹¹¹ Cour E.D.H., n° 42488/02, *Dzemyuk c. Ukraine*, arrêt du 4 septembre 2014.

¹¹² Cour E.D.H. n°s 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 et 35673/05, *Kolyadenko et al. c. Russie*, arrêt du 28 février 2012.

¹¹³ Cour E.D.H., req. n° 4509/08, *Affaire Ciobanu c/ Roumanie et Italie*, 9 juillet 2013, dans le cadre de la protection des droits des détenus.