

L'environnement
– Droits de l'homme et environnement : une relation évolutive –

Laurence Boisson de Chazournes*

in *Dialogue entre Juges*, Conseil de l'Europe, 2020

Monsieur le Président,
Mesdames et messieurs les Juges,
Mesdames, messieurs,

C'est un honneur et un plaisir de prendre part à ce séminaire en ce jour de rentrée judiciaire de cette éminente institution.

D'une absence à une affirmation

Au sortir de la Seconde Guerre Mondiale, la reconstruction de l'économie et le respect des libertés fondamentales étaient au cœur des préoccupations de l'Europe et de la communauté internationale d'alors. Dans son préambule, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950 indiquait que ceux-ci « constitu[aient] les assises de la justice et de la paix dans le monde ». ¹ Dans le contexte d'alors, les questions environnementales n'étaient pas encore une priorité. De remarquables instruments qui contribuèrent à l'édification du droit international contemporain en témoignent, qu'il s'agisse de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, des Traités instituant les Communautés Européennes ou de la Convention européenne des droits de

* Professeure de droit international, Université de Genève ; Co-directrice du Geneva Center for International Dispute Settlement ; Membre, Institut de droit international

¹ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 4 novembre 1950, Préambule ; Déclaration Schuman du 9 mai 1950.

l'Homme qui vient d'être évoquée. La protection de l'environnement n'y est pas mentionnée.

Toutefois, au sein du Conseil de l'Europe à partir des années 1960,² puis plus largement au début des années 1970, la nécessité de protéger l'environnement est affirmée et sa relation avec les droits de l'homme établie. Ainsi, la *Déclaration sur l'aménagement de l'environnement naturel en Europe*, adoptée par la Conférence européenne sur la conservation de la nature en 1970, proposait-elle d'élaborer un protocole à la Convention européenne des droits de l'homme garantissant à chacun le droit de jouir d'un environnement non dégradé.³ À l'échelon universel, la *Déclaration sur l'environnement humain*, fruit de la Conférence des Nations Unies de Stockholm réunie en 1972, proclame dans son Préambule que « les deux éléments de [l']environnement [de l'homme, à savoir] l'élément naturel et celui qu'il a lui-même créé, sont indispensables à son bien-être et à la pleine jouissance de ses droits fondamentaux, y compris le droit à la vie même ».⁴ Son principe 1 souligne le caractère mutuel de cette relation :

L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures.⁵

Cette interdépendance des droits de l'homme et de l'environnement a pris place de manière progressive au sein du système européen de protection des droits de l'homme. Fidèle à l'interprétation qu'elle donne de la Convention, à savoir « que la Convention est un instrument vivant à interpréter [...] à la lumière des

² Voir la Charte de l'eau (1968), la Déclaration de principes sur la lutte contre la pollution de l'air (1968) et la Charte des sols (1972)

³ A. C. Kiss, 'La protection de l'environnement et les organisations européennes' (1973) 19 *Annuaire français de droit international*, p. 895-921, 898.

⁴ Conférence des Nations Unies sur l'Environnement, Stockholm, 5 au 16 juin 1972, Déclaration sur l'environnement, 16 juin 1972, Préambule, considérant 1.

⁵ Conférence des Nations Unies sur l'Environnement, Stockholm, 5 au 16 juin 1972, Déclaration sur l'environnement, 16 juin 1972, Principe 1.

conditions de vie actuelles », ⁶ la Cour européenne des droits de l'homme a, dès les années 1990, interprété les droits consacrés par cet instrument de telle manière à prendre en compte les questions environnementales. La juridiction l'a fait en notant que « la société d'aujourd'hui se soucie sans cesse davantage de préserver l'environnement ». ⁷ Cela s'était d'ailleurs traduit dès les années 1970 par l'insertion du droit à un environnement sain dans nombre de constitutions nationales. ⁸

Une protection de l'environnement nécessaire à la protection effective des droits de l'homme

C'est donc au cours des années 1990 que la Commission et la Cour européennes ont, au moyen d'une jurisprudence foisonnante, consacré le principe selon lequel la protection effective des droits garantis requérait un environnement de qualité. Si le droit à la vie (Article 2), le droit au respect de la vie privée et familiale (Article 8) et la protection de la propriété (Protocole Additionnel 1, Article 1) ont permis d'ouvrir les portes aux questions environnementales, d'autres droits, tels l'interdiction de la torture (Article 3), le droit à la liberté et à la sûreté (Article 5), et la liberté d'expression (Article 10) ont également été sollicités. C'est donc par l'entremise de droits existants que la protection de l'environnement a été consacrée.

Ce sont des questions de pollution telles que le bruit, des émissions de gaz, des odeurs ou d'autres formes analogues de gêne qui sont souvent en cause. ⁹ Dans ces cas, les États sont tenus de prendre des mesures afin de réduire la pollution ou

⁶ *Tyrer c. Royaume-Uni*, arrêt du 25 avril 1978, § 31, série A n° 26.

⁷ *Fredin c. Suède*, arrêt du 18 février 1991, série A, n° 192, § 48.

⁸ Cela a commencé dès 1974 avec la Suède. Puis, le Portugal, en 1976, l'Espagne, en 1978, Autriche en 1984, Colombie en 1991, Russie, Pérou en 1993, Argentine, Belgique, Allemagne en 1994, Finlande en 1994, Cameroun, Ghana en 1996, Mexique en 1999.

⁹ Voir, par exemple, *Powell et Rayner c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1990 ; *López Ostra c. Espagne*, arrêt du 9 décembre 1994 ; *Giacomelli c. Italie*, arrêt du 2 novembre 2006 ; *Borysiewicz c. Pologne*, arrêt du 1^{er} juillet 2008.

la faire cesser. Une balance des intérêts est opérée. Les mesures doivent être « raisonnables et adéquates » afin de ménager un juste équilibre « entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble ».¹⁰ Dans l'appréciation du caractère raisonnable, la Cour reconnaît aux États une certaine marge de manœuvre pour « se prononcer sur les besoins et contextes locaux ».¹¹ Cette balance d'intérêts peut jouer en sens inverse. Considérant que l'environnement relève de l'intérêt général,¹² la jouissance de certains droits peut être restreinte.¹³ La Cour a en ce sens conclu que « [d]es impératifs économiques et même certains droits fondamentaux, comme le droit de propriété, » peuvent se voir refuser « la primauté face à des considérations relatives à la protection de l'environnement ».¹⁴

On peut se demander dans ce contexte si la notion de pesée d'intérêts a encore sa pertinence dans le cas de l'environnement. Celui-ci, a rappelé la Cour internationale de Justice « n'est pas une abstraction, mais bien l'espace où vivent les êtres humains et dont dépendent la qualité de leur vie et leur santé, y compris pour les générations à venir ».¹⁵ Et la Cour internationale d'ajouter que « la sauvegarde de l'équilibre écologique en est venue à être considérée comme répondant à un « intérêt essentiel » de tous les États ».¹⁶ On saisit que les exigences de protection de l'environnement relèvent désormais tant des intérêts de l'individu que de ceux d'une communauté nationale dans son ensemble et doivent de ce fait être protégées à tous les niveaux.

¹⁰ *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, Grande Chambre, arrêt du 8 juillet 2003, § 98 ; *López Ostra c. Espagne*, arrêt du 9 décembre 1994, §§ 55-58.

¹¹ *Ibid.*

¹² Voir, par exemple, *Valico S.R.L. c. Italie*, arrêt du 21 mars 2006, décision sur la recevabilité.

¹³ Voir, par exemple, *Fredin c. Suède*, arrêt du 18 février 1991 ; *Pine Valley Developments Ltd et autres c. Irlande*, 29 novembre 1991.

¹⁴ *Hamer c. Belgique*, arrêt du 27 novembre 2007, § 79 ; voir aussi *Lazaridi c. Grèce*, arrêt du 13 juillet 2006, § 34 ; *O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd c. Irlande*, 7 juin 2018 ; *Yaşar c. Roumanie*, 26 novembre 2019.

¹⁵ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996, p. 241-242, par. 29.

¹⁶ Commission du droit international, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1980, vol. II, deuxième partie, p. 38, par. 14 ; *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 41, para. 53.

Des situations de catastrophes industrielles ou naturelles ont également permis à la Cour de préciser les obligations incombant aux États. C'est sur ce terrain, sans doute, que la Cour a été la plus audacieuse. Ainsi, lorsque des activités s'avèrent dangereuses pour l'environnement, il revient aux États de mettre en place un cadre législatif et administratif « propre à assurer la protection effective des citoyens dont la vie risque d'être exposée aux dangers inhérents » de l'activité en cause.¹⁷ Ce cadre, précise la Cour, « doit régir l'autorisation, la mise en place, l'exploitation, la sécurité et le contrôle afférents à l'activité ainsi qu'imposer à toute personne concernée par celle-ci l'adoption de mesures d'ordre pratique ».¹⁸ En matière de catastrophes naturelles, il incombe aux États d'en atténuer les effets « dans la mesure où les circonstances [...] montrent l'imminence d'une telle catastrophe clairement identifiable et surtout lorsqu'il s'agit d'une calamité récurrente frappant une zone particulière d'habitation ou d'utilisation par l'homme ».¹⁹ Dans l'un et l'autre cas, la Cour a souligné que les États ont une obligation positive de prévenir les risques. Elle fait ainsi place aux risques empreints de certitude mais aussi aux risques marqués par l'incertitude contenue dans le principe de précaution. L'appréciation de la satisfaction de cette obligation dépendra de facteurs tels que l'origine de la menace ou le degré de dangerosité des activités. Sont également prises en compte la capacité d'anticipation ou encore la possibilité d'atténuation de tel ou tel risque.²⁰

Je tiens, dans ce cadre, à souligner la décision récente de la Cour suprême des Pays-Bas, qui tire de cette obligation de prévention – laquelle selon la Cour suprême découle des articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme – une obligation pour l'État de prendre des mesures pour lutter contre le réchauffement climatique ; le but étant de limiter les effets préjudiciables qu'entraînerait une augmentation de la température terrestre. Le raisonnement

¹⁷ *Öneryıldız c. Turquie*, Grande Chambre, arrêt du 30 novembre 2004, CEDH 2004-XII, § 90.

¹⁸ *Boudaïeva et autres c. Russie*, arrêt du 20 mars 2008, §§ 131-132, 138, 159 ; *Öneryıldız c. Turquie*, Grande Chambre, arrêt du 30 novembre 2004, CEDH 2004-XII, §§ 89-90.

¹⁹ *Boudaïeva et autres c. Russie*, arrêt du 20 mars 2008, §§ 135, 137.

²⁰ *Ibid.*, § 137.

conduit par cette juridiction vaut pour d'autres enjeux globaux, telle la protection de la biodiversité ou celle des forêts. Faisant usage de l'appareillage jurisprudentiel qui vient d'être évoqué, il serait souhaitable que la Cour puisse avoir son mot à dire sur les politiques publiques de protection de l'environnement global. Elle montrerait qu'environnement de proximité et environnement global sont étroitement liés.

L'importance des obligations procédurales

Aux côtés de ces obligations substantielles, la Cour a aussi relevé qu'un certain nombre d'obligations procédurales en matière de protection de l'environnement permettent d'assurer la jouissance des droits garantis. Tel est le cas de l'obligation d'assurer un processus décisionnel équitable et informé.²¹ La jurisprudence européenne a opportunément remarqué que celui-ci doit comporter « la réalisation des enquêtes et études appropriées, de manière à prévenir et évaluer à l'avance les effets des activités qui peuvent porter atteinte à l'environnement et aux droits des individus ». ²² Esquissant les traits d'une « démocratie environnementale », la Cour demande que la population soit associée au processus décisionnel, que les points de vue des individus soient pris en compte²³ et que les conclusions des études menées soient rendues publiques.²⁴ On retrouve là une dimension chère à la protection de l'environnement, celle de l'accent placé sur l'échelon local, lequel doit être acteur de l'action globale. Les droits de l'Homme doivent pouvoir permettre cette action « ascendante » aussi dénommée « bottom-up approach ».

Les obligations procédurales ne se cantonnent pas au seul processus décisionnel. Elles comportent en sus l'obligation d'informer le public des dangers

²¹ *Taşkın et autres c. Turquie*, arrêt du 10 novembre 2004, § 118.

²² *Giacommelli c. Italie*, arrêt du 2 novembre 2006, § 83 ; voir aussi *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 8 juillet 2003, § 128 ; voir également, *Tătar c. Roumanie*, 27 janvier 2009, § 101.

²³ *Taşkın et autres c. Turquie*, arrêt du 10 novembre 2004, § 118.

²⁴ *Tătar c. Roumanie*, 27 janvier 2009, § 101.

et risques qu'ils peuvent courir du fait de leur environnement. Cette obligation d'informer recouvre celle de fournir « l'ensemble des informations pertinentes et appropriées »²⁵ et celle de permettre l'accès à l'information détenue.²⁶ Ces exigences ont pour but de permettre aux populations d'évaluer le danger auquel elles sont exposées.

Ces obligations, de même que les obligations substantielles mentionnées auparavant, ont une portée large. Les États doivent les mettre en œuvre dans le cadre de leurs activités et doivent également s'assurer que les différents opérateurs publics et privés les respectent, et qu'ils s'y conforment dans leurs relations mutuelles.²⁷

La place des normes et principes du droit international de l'environnement

Il est intéressant de noter qu'aux fins d'interprétation de la portée exacte des obligations auxquelles sont assujettis les États, la Cour tient « compte des éléments de droit international autres que la Convention »²⁸ dès lors que ces règles et principes sont acceptés par une grande majorité des États et « attestent, sur un aspect précis, une communauté de vue dans les sociétés modernes ».²⁹ Dans le contexte de la protection de l'environnement, ont ainsi été mentionnés la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, le principe de précaution ou encore des directives européennes relatives à la protection de

²⁵ *McGinley et Egan c. Royaume-Uni*, arrêt du 9 juin 1998, §§ 97, 101 ; voir aussi *Guerra et autres c. Italie*, arrêt du 19 février 1998, §§ 48, 60 ; *Öneryıldız c. Turquie*, Grande Chambre, arrêt du 30 novembre 2004, CEDH 2004-XII, § 90 ; *Tătar c. Roumanie*, 27 janvier 2009, § 113.

²⁶ *Roche c. Royaume-Uni*, Grande Chambre, arrêt du 19 octobre 2005, § 162.

²⁷ *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, Grande Chambre, arrêt du 8 juillet 2003, §§ 98, 119.

²⁸ *Demir et Baykara c. Turquie*, Grande Chambre, arrêt du 12 novembre 2008, § 85 ; *Saadi c. Royaume-Uni*, Grande Chambre, arrêt du 29 janvier 2008, § 63.

²⁹ *Demir et Baykara c. Turquie*, Grande Chambre, arrêt du 12 novembre 2008, §§ 76, 86.

l'environnement.³⁰ Les évolutions normatives du droit international de l'environnement contribuent de ce fait à rendre la Convention européenne des droits de l'Homme plus « vivante ». Cela étant dit, cette référence à d'autres normes mériterait d'être suivie de manière plus explicite et plus systématique. Il est en effet très rare que la Cour précise les constats qu'elle tire de son examen des autres règles et principes du droit international de l'environnement.³¹

Franchir ou non le Rubicon

Mesdames et messieurs, en guise de conclusion, permettez-moi de remarquer que dans différents arrêts, la Cour a indiqué que la Convention ne reconnaissait pas « expressément de droit à un environnement sain [et calme] »³² et encore moins « une protection générale de l'environnement en tant que telle ».³³ Certains juges ont pu exprimer leur désaccord avec ces positions, en particulier en l'affaire *Hatton et autres* s'agissant de l'existence d'un droit à un environnement sain et calme.³⁴ La Cour n'a donc pas franchi le Rubicon en matière de reconnaissance explicite d'un droit à un environnement sain. Mais est-ce pour l'institution judiciaire de le faire seule ? N'est-il pas temps pour l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de se confronter à nouveau à cette question ? L'Assemblée parlementaire s'est dans le passé interrogée à diverses reprises sur l'opportunité d'ajouter un droit explicite à un environnement sain et viable mais ces tentatives n'ont pas abouti.³⁵ Ne

³⁰ Voir par exemple, *Guerra et autres c. Italie*, arrêt du 19 février 1998, § 34 ; *Taşkın et autres c. Turquie*, arrêt du 10 novembre 2004, §§ 98-100 ; *Di Sarno c. Italie*, arrêt du 10 janvier 2012, §§ 71-77.

³¹ *Tătar c. Roumanie*, 27 janvier 2009, § 111-112.

³² *Jugheli c. Géorgie*, arrêt du 13 juillet 2017, § 62 ; voir aussi, *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, Grande Chambre, arrêt du 8 juillet 2003, § 96.

³³ *Kyrtatos c. Grèce*, arrêt du 22 mai 2003, § 52

³⁴ *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, Opinion dissidente commune à M. Costa, M. Ress, M. Türmen, M. Zupančič et Mme Steiner, §§ 1-2.

³⁵ Voir, pour les propositions des années 1970-1980, D. Shelton, 'Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment', (1991) 28 *Stanford Journal of International Law*, pp. 103-138, 132 ; voir également, Recommandation 1614 de l'Assemblée parlementaire, « Environnement et droits de l'homme », du 27 juin 2003.

faudrait-il pas reprendre cet ouvrage ? Cela permettrait de prendre en compte les évolutions constitutionnelles et législatives qui se sont dessinées dans nombre de pays membres du Conseil de l'Europe ainsi qu'à l'échelle de l'Union Européenne.³⁶ Cela permettrait également de s'interroger sur l'opportunité politique, juridique et judiciaire de l'affirmation d'un tel droit au plan européen, notamment à l'heure d'une mobilisation citoyenne prononcée en faveur de la lutte contre les changements climatiques.

Je vous remercie.

³⁶ Même si la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reste en retrait. Son article 37 précise que : « Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable. »