



Déclassifié¹

AS/Soc (2020) 43rev

1 décembre 2020

Fsocdoc43rev_2020

**Commission des questions sociales, de la santé
et du développement durable**

**Ancrer le droit à un environnement sain :
la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe**

Rapporteur : M. Simon Moutquin, Belgique, SOC

Note introductive révisée

1. Introduction

1. En mai 2020, la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable a déposé une proposition de résolution intitulée « Ancrer le droit à un environnement sain : la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe »². Tandis que la dégradation environnementale s'accroît, les données scientifiques montrant les effets préjudiciables de ce phénomène sur la santé des Européens s'accumulent. Pourtant, la reconnaissance explicite du droit à un environnement sain, qui permettrait une action plus déterminée au niveau européen comme à l'échelon national, n'est toujours pas acquise. Pour traiter ce problème, la proposition de résolution souligne l'importance de plaider en faveur d'une action plus ambitieuse du Conseil de l'Europe dans ce domaine. Elle a été transmise à notre commission pour rapport, et j'ai été nommé rapporteur le 6 juillet 2020 (y compris pour une autre proposition de résolution, « Intelligence artificielle et changement climatique »³, qui, bien que n'apparaissant plus dans le titre, sera prise en compte dans ce contexte).

2. En réponse aux menaces qui pèsent sur le climat et la biodiversité, la Présidence géorgienne du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (27 novembre 2019 - 15 mai 2020) a fait de la question des droits humains et de la protection environnementale sa priorité absolue. Cet objectif est toujours au premier plan de l'actuelle Présidence grecque et devrait le rester pendant la prochaine présidence, qui sera assurée par l'Allemagne. Quant à l'Assemblée parlementaire, son Président, M. Rik Daems, a fait de cette question une priorité de l'Assemblée depuis qu'il a pris ses fonctions. L'élan suscité par cette forte volonté politique est donc une occasion unique de lancer des travaux préparatoires en vue de l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant visant à protéger le droit des êtres humains à un environnement sain. Cette initiative européenne pourrait poser les jalons d'un consensus mondial quant à la nécessité d'une coopération internationale renforcée dans le domaine de la protection de l'environnement et des droits humains « verts ». L'Europe doit rester le porte-étendard des droits fondamentaux intégrant une « dimension verte ».

3. En février 2020, la Présidence géorgienne a organisé à Strasbourg une conférence à haut niveau sur la protection environnementale du point de vue des droits humains⁴. Les participants ont examiné les possibilités d'actions du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits humains pour faire face à l'urgence environnementale et déterminer comment aider les gouvernements européens à relever ce défi. Le rapport introductif à la conférence⁵ invite le Conseil de l'Europe à jouer un rôle de leader en matière de protection des droits fondamentaux, faute de quoi des initiatives éclatées seront adoptées au niveau national et la légitimité

¹ La note introductive a été déclassifiée par la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable lors de sa réunion par vidéoconférence du 1^{er} décembre 2020.

² [Doc. 15108](#).

³ [Doc. 15068](#).

⁴ [Conférence à haut niveau - Protection environnementale et droits de l'homme](#), organisée le 27 février 2020 à Strasbourg (France).

⁵ [Elizabeth Lambert, Rapport introductif à la Conférence de haut niveau « Protection environnementale et droits de l'homme »](#).

de l'Organisation s'en trouvera fortement affectée⁶. La vision européenne de la protection des droits humains contemporains devrait devenir un cadre de référence pour les droits humains écologiques au XXI^e siècle. Dans ce contexte, nous nous sentons encouragés par le jugement de la Cour suprême néerlandaise qui a confirmé le verdict dans l'affaire Urgenda, pour le climat et contre le gouvernement néerlandais, demandant une action beaucoup plus forte de la part du gouvernement pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. La Cour suprême a notamment fait référence aux obligations directes des États individuels au titre des articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (le droit à la vie et le droit à la vie privée et familiale).⁷

4. Au cours des dernières décennies, l'Assemblée a publié de nombreuses recommandations sur des questions relatives au droit à un environnement sain. Elle a notamment souligné que chaque être humain a le droit fondamental à un environnement et à des conditions de vie propres à favoriser sa bonne santé, son bien-être et le plein épanouissement de sa personnalité. En 2003 déjà, l'Assemblée indiquait qu'au vu de l'évolution du droit international, tant en matière d'environnement que de droits humains, ainsi que de l'évolution de la jurisprudence européenne (notamment celle de la Cour européenne des droits de l'homme), le temps était venu d'envisager les modalités juridiques qui permettraient au système de protection des droits humains de contribuer à la protection de l'environnement⁸.

5. En 2009, l'Assemblée a recommandé aux Comité des Ministres d'élaborer un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme qui reconnaisse expressément « le droit à un environnement sain et viable »⁹, en s'inspirant d'initiatives analogues menées dans le passé. Dans cette Recommandation, l'Assemblée réaffirme son attachement aux questions relatives à l'environnement et considère que « vivre dans un environnement sain est non seulement un droit fondamental des citoyens, mais [aussi] que la société dans son ensemble et chaque individu en particulier se doivent [...] de transmettre aux générations futures un environnement sain et viable. »

6. Pourtant, malgré les initiatives politiques et juridiques prises au niveau national et international, la protection de l'environnement est encore, à ce jour, très mal assurée. Le contre-argument le plus fréquemment allégué à l'époque était l'incertitude concernant l'existence effective d'un droit conféré aux individus, ou, à tout le moins, la définition insuffisante d'un tel droit. Les menaces environnementales qui pèsent sur la jouissance pleine et entière des droits humains n'en sont pas moins sérieuses ; l'enjeu se situe plutôt dans la définition des termes et dans l'élaboration minutieuse d'un instrument juridique qui confère les droits en question.

7. Un environnement « sain » peut être décrit comme un environnement « de qualité ». Le droit à un environnement « de qualité » doit se comprendre comme englobant, entre autres, le droit de vivre dans un environnement non pollué, droit qui apporte une réponse directe au chiffre alarmant de plus d'un demi-million de décès par an en Europe imputables à la mauvaise qualité de l'air¹⁰. Par conséquent, on peut estimer que le droit à un air pur a même légitimité que le droit à une eau salubre, car l'un et l'autre sont essentiels à la vie, à la santé, à la dignité et au bien-être¹¹. Dans son rapport, le professeur Élisabeth Lambert insiste sur la nécessité de reconnaître un droit subjectif – tant individuel que collectif – à un environnement « décent » ou « écologiquement viable », notion plus large que celle du droit à un « environnement sain » afin d'embrasser une vision éco-centrée et une approche intergénérationnelle. Selon elle, l'expression « droit à un environnement sain » est restrictive et ne couvre que les atteintes environnementales ayant une incidence sur la santé ou le bien-être humains. Or, par droit à un environnement « décent », tel que l'a reconnu aussi le Comité des Ministres en 2004¹², il s'agit de comprendre le lien entre les droits fondamentaux, l'environnement qui nous entoure et le développement durable, et de viser aussi la protection de l'environnement naturel conformément à la vision écologique qui prime aujourd'hui.

8. Les droits humains environnementaux sont reconnus à des degrés divers et cela a de multiples conséquences pratiques. L'inscription explicite de ce droit – qu'il vise un environnement « de qualité », « viable » ou « sain » – aura eu, au minimum, pour effet positif de renforcer l'arsenal législatif et judiciaire au

⁶ [Elizabeth Lambert, Rapport introductif à la Conférence de haut niveau « Protection environnementale et droits de l'homme »](#), p. 33.

⁷ Voir <https://www.urgenda.nl/en/themas/climate-case/> et l'article « [Dutch supreme court upholds landmark ruling demanding climate action](#) », 20 décembre 2019, *The Guardian*.

⁸ [Recommandation 1614 \(2003\), « Environnement et droits de l'homme »](#).

⁹ [Recommandation 1885 \(2009\), « Elaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit à un environnement sain »](#).

¹⁰ Voir aussi la Résolution 2286 (2019), « Pollution atmosphérique : un défi pour la santé publique en Europe ».

¹¹ [Elizabeth Lambert, Rapport introductif à la Conférence de haut niveau « Protection environnementale et droits de l'homme »](#), p. 33.

¹² Environnement et droits de l'homme, réponse à la Recommandation 1614 (2003) de l'Assemblée parlementaire CM/AS(2004)Rec1614-final, 23 janvier 2004.

niveau national, dans les pays qui reconnaissent le droit à un environnement sain, soit, à ce jour, la moitié environ des États dans le monde.

2. Évolution de la compréhension des droits humains

9. La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) a été élaborée en 1950 et est entrée en vigueur en 1953. Elle a été créée après la seconde guerre mondiale, alors que le monde faisait front commun pour convenir de normes minimales de dignité à accorder à tous les êtres humains, et conférer ainsi la protection des libertés civiles individuelles contre les violations par l'État. La Convention énonce en détail les droits civils et politiques, parmi lesquels l'interdiction de la torture et le droit à un procès équitable. Selon la typologie la plus couramment utilisée pour les droits humains, ces droits, qui répondent pour l'essentiel à des préoccupations politiques, constituent la catégorie des droits humains de première génération. Souvent, les droits économiques, sociaux et culturels ont été qualifiés à tort d'« avantages », ce qui revient à dire que les individus n'avaient pas droit, fondamentalement, à la satisfaction de besoins essentiels tels que la nourriture et le logement. Cela étant, pendant la guerre froide, les normes européennes et mondiales (via les pactes des Nations Unies) en matière de droits humains ont évolué en phase avec leur temps. Les droits socio-économiques ont progressivement fait l'objet d'une reconnaissance internationale. Des exigences et des idées nouvelles quant à la signification d'une vie digne sont apparues, les peuples réalisant que la dignité humaine exigeait davantage que la prescription minimale d'absence d'ingérence de l'État (telle que garantie par les droits civils et politiques). La Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe (« la Charte ») a été ouverte à la signature en 1961 et est entrée en vigueur en 1965. Elle a été conçue pour seconder la CEDH et élargir la portée des droits fondamentaux faisant l'objet d'une protection en y intégrant les droits sociaux et économiques, que l'on appelle « droits humains de deuxième génération ».

10. Lorsque la CEDH a été rédigée, l'état du monde était très différent de ce qu'il est aujourd'hui. Diverses conjonctures comme la grande pauvreté, les guerres et les catastrophes écologiques et naturelles ont eu pour effet de limiter considérablement les progrès en matière de droits humains dans de nombreuses régions du monde. L'idée de solidarité constitue la base de la troisième génération des droits humains, qui englobe également les droits collectifs de la société ou des peuples. Le droit à un environnement sain est l'un d'eux ; il est dans l'intérêt des générations présentes et futures. Outre les dimensions intergénérationnelles de ces droits, les générations actuelles sont déjà confrontées à de graves crises sociales et environnementales en ce moment même, d'où le caractère très réel des menaces que les problèmes environnementaux font peser sur la jouissance des droits humains. D'après l'OMS (Organisation mondiale de la Santé), 24 % des décès dans le monde sont liés à l'environnement, soit environ 13,7 millions de morts par an¹³. C'est pourquoi la reconnaissance de cette nouvelle génération de droits humains est nécessaire. Car si les sociétés ne jouissent pas des conditions appropriées, différents types d'obstacles continueront d'entraver la réalisation des droits humains de première et deuxième générations déjà reconnus.

11. On trouve, dans la Déclaration et la Conférence de Stockholm de 1972 sur l'environnement humain et dans la Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement¹⁴, un aspect essentiel de la reconnaissance juridique de l'interaction entre droits humains et environnement. Bien qu'il y ait un lien clairement établi entre dignité humaine et protection de l'environnement, ni la CEDH ni la Charte ne sont conçues pour offrir une protection générale de l'environnement en tant que telle et ne garantissent expressément un droit à un environnement sain. La CEDH et la Charte assurent indirectement un certain niveau de protection en matière environnementale, via d'une part la jurisprudence élaborée par la Cour européenne des droits humains et, d'autre part, la reconnaissance du droit à la santé dans la Charte¹⁵. Cela dit, la CEDH ne faisant pas expressément référence à la protection de l'environnement, la Cour ne peut pas traiter efficacement de plusieurs droits humains dits de nouvelle génération, notamment le droit à un environnement sain. La Cour devrait pouvoir s'appuyer sur une base plus claire lorsqu'elle statue en se fondant sur un lien entre les droits humains et les questions environnementales. Aujourd'hui, le droit à un

¹³ OMS, [Preventing disease through healthy environments: a global assessment of the burden of disease from environmental risks](#), 2018.

¹⁴ Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, Stockholm, 16 juin 1972, et Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 14 juin 1992. Voir <https://legal.un.org/avl/ha/dunche/dunche.html>.

¹⁵ Conseil de l'Europe, [Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement](#), 2012. Les grands instruments juridiques du Conseil de l'Europe et la jurisprudence de la Cour reconnaissent indirectement que les États membres ont l'obligation et la responsabilité de défendre le droit à la vie contre les préjudices environnementaux. La Cour a indiqué avoir dû développer sa jurisprudence lorsque des problèmes environnementaux compromettent l'exercice des droits consacrés par la Convention, notamment le droit à la vie (article 2), l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants (article 3), le droit à la liberté et à la sûreté (article 5), le droit à un procès équitable (article 6), le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile (article 8), la liberté d'expression (article 10), la liberté de réunion et d'association (article 11), le droit à un recours effectif (article 13) et la protection de la propriété (Protocole n° 1).

environnement sain est reconnu dans des conventions de niveau international et régional, et plus de cent pays dans le monde disposent d'un droit constitutionnel à jouir d'un environnement sain, dont de nombreux États membres du Conseil de l'Europe. L'intégration du droit à un environnement sain dans la législation et la constitution de ces pays témoigne de leur volonté d'assurer une plus grande reconnaissance juridique aux droits environnementaux.

3. Vers un nouvel instrument juridique ?

12. S'il était déjà indiscutable en 2009 qu'un environnement propre, sain et fonctionnel est indispensable à l'exercice des droits de humains, notamment le droit à la vie, à la santé, à la nourriture et à un niveau de vie suffisant, cela est encore plus vrai aujourd'hui. Le changement climatique a une incidence considérable sur l'exercice des droits humains par les individus et les communautés à travers le monde. Ni la Charte sociale européenne ni la CEDH ne reconnaissent expressément le droit à un environnement sain, et, de ce fait, les instruments européens en matière de droits humains sont moins satisfaisants que tous les autres instruments régionaux¹⁶. La reconnaissance explicite d'un droit à un environnement sain serait un encouragement à des législations environnementales plus puissantes au niveau des pays et à l'adoption par la Cour d'une approche plus protectrice, et les victimes pourraient plus facilement tenter un recours. Cette reconnaissance agirait aussi comme un mécanisme de prévention (alors que la jurisprudence a un caractère plutôt réactif). Le bénéfice de reconnaître un droit à un environnement sain autonome serait de permettre à établir une violation indépendamment de l'atteinte à un autre droit et de lui donner ainsi plus de visibilité.

13. À l'heure actuelle, les dommages à l'environnement causés par les multinationales suscitent de vives inquiétudes et ont de lourdes conséquences. Ces entreprises peuvent même, du fait de leur puissance financière considérable, mettre en échec les capacités monétaires de certains pays. Il est nécessaire d'élaborer un instrument obligatoire liant les États et les entreprises au moyen d'un mécanisme européen de conformité ou de suivi et de droits invocables en justice par les individus. De nombreux gouvernements et entreprises proposent actuellement des stratégies de protection environnementale et de croissance économique dans le cadre d'initiatives conjointes. Les partenariats public-privé en faveur du développement durable qui sont opérationnels depuis plusieurs dizaines d'années du niveau local à l'échelle internationale gagnent en importance avec la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et la réalisation des Objectifs de développement durable. Cela dit, pour que le droit à un environnement sain soit effectif, il serait souhaitable que les règles du jeu ne soient pas fixées par les marchés libres, l'autoréglementation des entreprises, des recommandations souples ou des directives générales. Ces droits devraient être contraignants et ils doivent pouvoir donner lieu à des poursuites.

14. L'élaboration d'un **Protocole additionnel** à la CEDH est la meilleure solution pour plaider en faveur d'une action plus ambitieuse du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits humains environnementaux. L'adoption d'une telle solution serait conforme aux précédentes recommandations de l'Assemblée et aux récentes propositions de la Commissaire aux droits de l'homme et de l'actuel Président de l'Assemblée. Ce protocole additionnel pourrait prendre comme point de départ la notion d'environnement « sain », « de qualité » et/ou « viable », et se fixer comme objectif de protéger les droits humains et la dignité humaine dans le contexte de différentes menaces causées par des défis environnementaux. Ce type d'instrument viendrait compléter les conditions relatives au droit à un environnement sain et s'inspirerait par exemple des Principes-cadres relatifs aux droits humains et à l'environnement¹⁷. Il rendrait le droit à un environnement sain contraignant pour les États et susceptible d'un recours judiciaire, y compris par les personnes.

15. Compte tenu de la complexité et de l'interdépendance des menaces que les dommages environnementaux font peser sur les droits humains, l'instrument juridique traitant de ces questions devrait procéder selon une approche holistique. Pour les mêmes raisons, une **convention dite « 4P »** pourrait être envisagée. Ainsi, par la **prévention**, la **protection** et les **poursuites** des violations du droit à un environnement sain, les États contractants adopteraient et mettraient en œuvre des « **politiques intégrées** » à l'échelon de l'État, qui seraient efficaces et offriraient une réponse globale aux menaces environnementales¹⁸. En adoptant une approche holistique, la convention 4P pourrait examiner non seulement la question de l'environnement sain, mais aussi d'autres problématiques qui échappent au contrôle des individus, essentiellement le droit à la vie et à la dignité humaine, mais aussi, entre autres, les menaces résultant de l'intelligence artificielle, de la manipulation génétique et des nanotechnologies.

¹⁶ [Elizabeth Lambert, Rapport introductif à la Conférence de haut niveau « Protection environnementale et droits de l'homme ».](#)

¹⁷ Nations Unies, [Principes-cadres relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement](#), 2018.

¹⁸ La « convention 4P » est décrite comme un outil global par [le Conseil de l'Europe dans le cas de la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique \(Convention d'Istanbul\)](#).

16. Parallèlement, il pourrait aussi être nécessaire de réviser la Convention existante sur la protection de l'environnement par le droit pénal, qui vise à améliorer la protection de l'environnement à l'échelon européen au moyen du droit pénal comme une solution de dernier ressort. Cette convention, établie en 1998, contient de bonnes choses, notamment la responsabilité des personnes morales ; le critère « susceptible de causer des dommages » (qui diffère du simple critère « qui cause des dommages ») ; ainsi qu'un outil permettant d'associer les citoyens et les ONG aux procès relatifs à des questions environnementales. Cela dit, il lui manque de nombreux éléments essentiels, et à ce jour, elle n'a été ratifiée que par un seul État membre, l'Estonie. Parmi les éléments les plus essentiels que devrait contenir le droit pénal environnemental figurent une définition explicite du crime transnational contre l'environnement ainsi qu'une définition claire des concepts environnementaux fondamentaux, la sanction effective et proportionnée, et l'examen des questions transfrontalières, s'agissant par exemple de déterminer quand et comment une infraction est réputée avoir été commise sur le territoire d'un État. De plus, la responsabilité des personnes morales devrait être élargie et les sanctions devraient être étendues aux entreprises, afin de renforcer les effets de la responsabilité environnementale des sociétés. Une convention de droit pénal pourrait parachever le cadre juridique du Conseil de l'Europe pour la protection des droits humains et de l'environnement dans le cadre d'une approche holistique. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme a été chargée de rédiger un rapport sur cette question¹⁹.

4. But et portée du rapport

17. Le présent rapport examinera les différentes options qui se présentent en vue de l'adoption d'un instrument juridique du Conseil de l'Europe consacrant le droit à un environnement sain. On ne saurait insister plus longtemps sur l'urgence du problème : diverses formes de dégradation environnementale entraînent des violations de droits humains substantiels de première génération comme le droit à la vie ; le droit au respect de la vie privée et familiale ; l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants ; et le droit de jouir paisiblement de son domicile, qui sont expressément consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme ; ainsi que la violation du droit à la santé, droit de deuxième génération inscrit dans la Charte sociale européenne. Le Conseil de l'Europe, en tant que première organisation de défense des droits humains et de l'État de droit du continent européen, devrait rester proactif en ce qui concerne l'évolution des droits humains et adapter son cadre juridique en conséquence. Un instrument juridiquement contraignant et invocable en justice, par exemple un protocole additionnel à la CEDH, donnerait enfin à la Cour une base fondamentale pour statuer sur ces questions.

18. De plus, au vu des éléments figurant dans la proposition de résolution « Intelligence artificielle et changement climatique »²⁰, il serait aussi souhaitable d'examiner dans le présent rapport une autre menace, qui est que le changement climatique étant donné qu'il est appelé à devenir le plus grand défi que la planète et l'humanité auront à relever, les nouvelles technologies telles que l'intelligence artificielle constituant tout à la fois un facteur important d'aggravation du problème et une possible solution. L'Assemblée pourrait examiner ces questions et apporter des propositions de solutions émanant du contexte national et européen, dans le cas où il serait décidé de proposer l'élaboration d'une convention 4P.

5. Programme de travail envisagé

Date	Action
Réunion de la commission, 9 octobre 2020	Examen d'une note introductive
Réunion de la commission, 1 ^{er} décembre 2020	Audition des experts
Réunion de la commission, janvier 2021	Examen d'un avant-projet de rapport
Réunion de la commission, mars 2021	Examen du projet de rapport et adoption d'un projet de recommandation

Le délai officiel prévu pour l'adoption du présent rapport en commission est le 26 décembre 2022. Un débat conjoint sur des questions environnementales est provisoirement programmé pour la partie de session de l'Assemblée d'avril 2021.

¹⁹ « Examen des questions de responsabilité civile et pénale dans le contexte du changement climatique », renvoi n° 4530 (décision du Bureau ratifiée par la Commission permanente le 15 septembre 2020).

²⁰ [Proposition de résolution, Doc. 15068](#).