

CDDH(2024)R101 Addendum 2
29/11/2024

**COMITÉ DIRECTEUR POUR LES DROITS HUMAINS
(CDDH)**

**ÉTUDE DU CDDH SUR LA NÉCESSITÉ ET LA FAISABILITÉ D'UN INSTRUMENT
OU DE PLUSIEURS NOUVEAUX INSTRUMENTS DANS LE DOMAINE DES
DROITS HUMAINS ET L'ENVIRONNEMENT**

TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction – mandat et procédure	4
II.	Le Conseil de l'Europe et l'environnement	5
	A. <i>Activités directement liées à l'environnement</i>	5
	B. <i>Activités relatives aux droits humains dans le contexte environnemental</i>	6
III.	Droit international des droits humains et environnement	6
	A. <i>La Convention européenne des droits humains, telle qu'interprétée et appliquée dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme</i>	7
	i. <i>Implications des exigences procédurales de la Convention</i>	8
	ii. <i>Implications des normes de fond de la Convention</i>	10
	B. <i>La Charte sociale européenne, telle qu'interprétée par le Comité européen des droits sociaux</i>	10
	i. <i>Implications des exigences procédurales du CES</i>	11
	ii. <i>Implications des normes de fond du CES</i>	12
	C. <i>Autres instruments de la DIDH</i>	12
IV.	Le droit à un environnement sain	14
	A. <i>Reconnaissance du droit à un environnement sain – la situation internationale aux niveaux mondial et régional</i>	14
	B. <i>Reconnaissance du droit à un environnement sain – la situation dans les États membres du Conseil de l'Europe (et dans le monde)</i>	16
	C. <i>Les éléments constitutifs du droit à un environnement sain</i>	18
V.	Nécessité d'un ou plusieurs nouveaux instruments dans le domaine des droits humains et de l'environnement	19
	A. <i>Droits humains et triple crise planétaire</i>	19
	B. <i>Renforcement de la protection des individus contre les atteintes à l'environnement grâce au droit humain à un environnement sain</i>	21
	i. <i>Les implications des arrêts de la Cour sur le changement climatique sur la nécessité d'un instrument ou d'instruments additionnels</i>	22
	C. <i>Entreprises et droits humains</i>	25
	D. <i>Défenseurs des droits humains en matière d'environnement (« défenseurs des droits humains en matière d'environnement »)</i>	25
VI.	Les attentes de l'Assemblée parlementaire et d'acteurs indépendants	26
VII.	Différentes options pour un nouvel instrument dans le domaine des droits humains et de l'environnement	28
	A. <i>Un protocole additionnel à la Convention sur le droit humain à un environnement sain</i>	28
	i. <i>Considérations générales relatives à un protocole additionnel à la Convention (tous les modèles)</i>	28
	ii. <i>Modèle I (garantissant le droit à un environnement sain)</i>	29
	iii. <i>Modèle II (garantissant le droit humain à un environnement sain, plus la définition de ses éléments constitutifs)</i>	30
	iv. <i>Modèle III (garantissant le droit humain à un environnement sain, plus la définition de ses éléments constitutifs, avec des éléments additionnels)</i>	30
	B. <i>Un protocole additionnel à la CSE garantissant le droit humain à un environnement sain</i>	31
	i. <i>Considérations générales relatives à un protocole additionnel à l'ESC (tous les modèles)</i> 31	31

ii. Considérations spécifiques au modèle III (garantissant le droit humain à un environnement sain, plus la définition de ses éléments constitutifs avec des éléments additionnels).....	32
iii. Modèle I (garantissant le droit humain à un environnement sain, plus une définition de ses éléments constitutifs).....	33
iv. Modèle II (garantissant le droit humain à un environnement sain, plus une définition de ses éléments constitutifs avec des éléments complémentaires)	33
D. Mécanismes de suivi	33
E. Mentionner la protection de l'environnement dans le préambule de la Convention	34
F. Mentionner la protection de l'environnement dans le préambule de la CES	34
G. Un instrument non contraignant reconnaissant le droit humain à un environnement sain	35
H. Une combinaison de différents instruments	35
I. L'option de n'adopter aucun nouvel instrument	36
VIII. Conclusions et recommandations	36

I. Introduction – mandat et procédure

1. Le mandat du CDDH pour 2024–2027 lui demande de préparer une étude sur la nécessité et la faisabilité d'un instrument ou de plusieurs nouveaux instruments dans le domaine des droits humains et l'environnement (« Étude sur la nécessité et la faisabilité »).¹

2. Le CDDH a confié les travaux préparatoires à son Groupe de rédaction sur les droits humains et l'environnement (CDDH-ENV). Le CDDH-ENV a consacré six réunions à cette tâche entre septembre 2022 et mars 2024. Un échange de vues avec des experts indépendants et des représentants de l'Assemblée parlementaire et du Comité européen des droits sociaux (CEDS), s'est tenu lors de la première réunion.² Des représentants des secrétariats de l'Assemblée parlementaire, de la Charte sociale européenne (CSE), de la Conférence des ONG internationales et d'autres organes pertinents du Conseil de l'Europe, ainsi que des membres du greffe de la Cour européenne des droits de l'homme et du bureau du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, de même que des représentants du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, du Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI) et d'un certain nombre d'organisations non gouvernementales internationales ont participé aux réunions du CDDH-ENV.

3. En mai 2023, les membres du CDDH-ENV ont participé à la Conférence de haut niveau sur le droit à un environnement sain dans la pratique, organisée par la Présidence islandaise du Comité des Ministres.³

4. Le CDDH-ENV a finalisé un « projet de rapport du CDDH sur la nécessité et la faisabilité d'un nouvel instrument ou d'un nouvel instrument sur les droits de l'homme et l'environnement » lors de sa réunion de mars 2024. En avril 2024, la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) a rendu des arrêts dans trois affaires concernant les effets du changement climatique. En juin 2024, le CDDH a eu un échange de vues avec la Professeure Helen Keller sur ces arrêts. Le CDDH a noté que les arrêts étaient pertinents pour un certain nombre de questions fondamentales dans ses travaux en cours et a estimé que leur signification et leurs implications nécessiteraient un examen détaillé dans son étude sur la nécessité et la faisabilité. Le CDDH a donc décidé de demander au Comité des Ministres une prolongation du délai d'achèvement de l'étude sur la nécessité et la faisabilité. Le Comité des Ministres a par la suite accordé une prolongation jusqu'au 31 décembre 2024.

5. Le CDDH a adopté la présente étude sur la nécessité et la faisabilité lors de sa 101^e réunion en novembre 2024. L'étude résume une grande partie des informations de base et des analyses contenues dans le document du CDDH-ENV. Les lecteurs souhaitant explorer en détail les travaux préparatoires menés par le CDDH-ENV sont invités à consulter le « Document de référence préparé par le CDDH-ENV ».⁴

¹ Cette instruction faisait suite à une décision antérieure du Comité des Ministres invitant le CDDH à « préparer un rapport sur la nécessité et la faisabilité d'un ou plusieurs autres instruments sur les droits de l'homme et l'environnement, en gardant à l'esprit la Recommandation 2211 (2021) de l'Assemblée parlementaire [intitulée « Ancrer le droit à un environnement sain : la nécessité d'une action renforcée de la part du Conseil de l'Europe »] ».

² Helen Keller, Sébastien Duyck, John H. Knox, Lea Raible, Elisabeth Lambert, Simon Moutquin (Assemblée parlementaire) et Giuseppe Palmisano (CEDS). Le [programme de](#) l'échange de vues est disponible en ligne.

³ Le [programme](#) et les [actes de](#) la conférence sont disponibles en ligne.

⁴ Ce document, en fait le « projet de rapport du CDDH sur la nécessité et la faisabilité d'un nouvel instrument ou d'un nouvel instrument sur les droits de l'homme et l'environnement » préparé par le CDDH-ENV, mais dont le titre a été modifié afin d'éviter toute confusion avec le présent document, est disponible en ligne : voir [CDDH\(2024\)26](#).

II. Le Conseil de l'Europe et l'environnement

6. Le Conseil de l'Europe a un long passif d'activités liées à l'environnement, y compris les liens entre l'environnement et les droits humains. L'attention portée par l'organisation aux questions environnementales s'est intensifiée ces dernières années. En 2022, par exemple, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation CM/Rec(2022)20 aux États membres sur les droits de l'homme et la protection de l'environnement, et en 2021, le CDDH a adopté la 3^e édition mise à jour de son Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement.

7. Cette tendance a été soulignée en mai 2023 lors du Quatrième Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe. Ce sommet a notamment lancé le « processus de Reykjavík », encouragé la création d'un nouveau comité intergouvernemental sur l'environnement et les droits humains (« Comité de Reykjavík ») et appelé à une conclusion rapide de l'étude de faisabilité du CDDH.⁵ Le 10 juillet 2024, dans le cadre du suivi du Quatrième Sommet, le Comité des Ministres a créé un Groupe multidisciplinaire ad hoc sur l'environnement (GME), le chargeant « d'élaborer un projet de stratégie du Conseil de l'Europe sur l'environnement et un plan d'action y afférent pour sa mise en œuvre conformément à la Déclaration de Reykjavík, en mettant l'accent sur les domaines dans lesquels le Conseil de l'Europe dispose d'un avantage comparatif et/ou des instruments juridiques et d'une expérience uniques, en garantissant un processus de consultation inclusif et en exploitant les synergies avec les partenaires et les parties prenantes en vue d'apporter une valeur ajoutée ».⁶

A. Activités directement liées à l'environnement

8. Le Conseil de l'Europe a adopté un certain nombre d'instruments spécifiques sur des questions liées à l'environnement, dont la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe de 1979 (Convention de Berne, STE n° 104), l'Accord EUR-OPA Risques Majeurs de 1987,⁷ et la Convention de 2000 sur le paysage (STE n° 176), ainsi que son protocole d'amendement de 2016 (STCE n° 219). Il existe également des traités du Conseil de l'Europe sur l'emploi des détergents, destinés en partie à la protection de la nature, et sur diverses questions relatives aux animaux (expérimentation animale, animaux de compagnie, animaux de ferme et transport international d'animaux).⁸

9. Deux autres conventions relatives à l'environnement ont été adoptées mais ne sont pas entrées en vigueur en raison d'un nombre insuffisant de ratifications. Il s'agit de la Convention de 1993 sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement (STE n° 150) et de la Convention de 1998 sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STE n° 172). En novembre 2022, le Comité des Ministres a établi un Comité d'experts sur la protection de l'environnement par le droit pénal (PC-ENV) pour travailler, sous l'autorité du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), sur un nouveau projet de Convention annulant et remplaçant la Convention européenne sur la protection de l'environnement par le droit pénal. Le CDPC a approuvé le projet de convention et le rapport explicatif lors de sa réunion en novembre 2024 et les a transmis au Comité des Ministres pour adoption de la convention.

⁵ Voir en particulier la déclaration de Reykjavík, annexe V.

⁶ Voir doc. CM/Del/Dec(2024)1504/4.1. La déclaration de Reykjavík a été adoptée lors du Quatrième sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe (voir ci-dessous).

⁷ Résolution 87(2) du Comité des Ministres instituant un groupe de coopération pour la prévention, la protection et l'organisation des secours en cas de catastrophes naturelles et technologiques majeures.

⁸ Pour plus de détails, voir doc. CDDH-ENV(2023)06REV4, paragraphe 3.

B. Activités relatives aux droits humains dans le contexte environnemental

10. Les deux conventions principales du Conseil de l'Europe, à savoir, la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) et la CSE ont été appliquées de manière à garantir la protection, le respect et la réalisation de nombreux droits contre les effets néfastes qui résultent du contexte environnemental (ce que l'on appelle souvent « l'écologisation des droits de l'homme »).⁹ Ces questions sont examinées plus en détail ci-dessous. Cependant, aucune de ces deux convention ne protège un droit humain à un environnement propre, sain et durable en tant que tel.¹⁰

11. La Convention de 2009 sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205, Convention de Tromsø) est le seul instrument juridique international qui garantisse un droit général d'accès aux documents publics détenus par les autorités publiques, y compris les documents concernant les questions environnementales. Son préambule fait référence à la Convention de 1998 de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus).

12. Les organes du Conseil de l'Europe, notamment le Comité des ministres et plusieurs de ses récentes présidences, l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, se sont engagés dans des activités liées aux droits de l'homme et à l'environnement. Le sujet a également été abordé lors de la 9e édition du Forum mondial pour la démocratie du Conseil de l'Europe en 2020.¹¹

III. Droit international des droits humains et environnement

13. Avant d'examiner la relation entre le droit international des droits humains (DIDH) et l'environnement, il est important de faire la distinction entre le DIDH et le droit international de l'environnement (DIE). Le droit international des droits humains et le droit international de l'environnement se sont développés en régimes distincts. Le droit international de l'environnement vise principalement à aborder les impacts négatifs sur l'environnement, dans le but de protéger et de conserver l'environnement, tandis que le droit international des droits humains traite essentiellement la protection des droits humains. Bien qu'il s'agisse de deux branches différentes du droit international, il est reconnu qu'ils se complètent sur certaines questions.

14. En l'état actuel du droit, si certains instruments du DIE accordent, de manière limitée, aux individus ou aux groupes, des droits procéduraux opposables pouvant être invoqués devant les tribunaux nationaux ou les mécanismes de contrôle internationaux,¹² le DIE n'accorde aucun droit général, directement opposable aux individus ou aux groupes, à un environnement d'une certaine qualité.¹³ Le DIDH accorde généralement des droits directement opposables aux individus et aux groupes, y compris un contrôle au niveau

⁹ De plus amples informations sur la manière dont la Cour et le CEDS ont élaboré la relation entre les droits protégés par la Convention et la CSE, d'une part, et l'environnement, d'autre part, figurent dans la [3^e édition du Manuel du CDDH sur les droits de l'homme et l'environnement](#). Il convient de rappeler que la 3^e édition du manuel a été adoptée en 2021, avant que la Cour ne rende ses arrêts sur le changement climatique.

¹⁰ Le présent rapport utilise l'expression « droit humain à un environnement sain » comme une expression générique, le terme « abrégé » qui intègre la grande diversité d'adjectifs qualificatifs utilisés dans les différents instruments, pour davantage d'informations voir CDDH-ENV(2023)06REV4, para 75.

¹¹ Pour plus de détails, voir doc. CDDH-ENV(2023)06REV4, paragraphes 7 - 12.

¹² Rapport du Secrétaire Général, « Lacunes du droit international de l'environnement et des textes relatifs à l'environnement : vers un pacte mondial pour l'environnement », 30 novembre 2018, doc. A/73/419.

¹³ L'accord d'Escazú constitue une exception notable. Les avis divergent sur la question de savoir si la Convention d'Aarhus codifie les composantes procédurales du droit humain à un environnement sain.

international par les tribunaux et les organes de traités.¹⁴ Cependant, alors que le DIE fixe des règles auxquelles les États doivent se conformer en ce qui concerne l'environnement naturel,¹⁵ le DIDH ne garantit pas directement la protection de l'environnement.¹⁶

15. Compte tenu de son mandat, de sa composition et de son domaine d'expertise, le CDDH se concentrera, dans la présente étude sur la nécessité et la faisabilité, sur la situation en vertu de la DIDH, tout en reconnaissant que la protection de l'environnement en vertu du DIE contribue à la pleine jouissance des droits humains. Étant donné qu'il n'existe pas d'instrument européen (régional) ou international (mondial) contraignant en matière de droits humains garantissant le droit à un environnement propre, sain et durable (« droit à un environnement sain »), cette question sera abordée dans une section distincte de la présente étude sur la nécessité et la faisabilité.

A. La Convention européenne des droits humains, telle qu'interprétée et appliquée dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

16. Bien que la Convention ne mentionne pas l'environnement, la Cour a jusqu'à présent statué sur plus de 300 affaires liées à l'environnement impliquant un large éventail de considérations liées à l'environnement.¹⁷ En vertu de l'article 2 (droit à la vie) et de l'article 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants), la Cour a examiné des situations concernant des activités industrielles dangereuses, l'exposition aux radiations nucléaires, les émissions industrielles, les catastrophes naturelles et le tabagisme passif en prison. En vertu de l'article 6, paragraphe 1 (droit à un procès équitable), la Cour a abordé les questions de l'accès à la justice, des procédures équitables en matière d'environnement et de la non-exécution d'une décision judiciaire définitive en la matière. La jurisprudence de la Cour au titre de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile) concerne des questions telles que le risque environnemental et l'accès à l'information, la pollution industrielle, la pollution sonore, les antennes de téléphonie mobile, les émissions des véhicules diesel, la contamination du sol et de l'eau, le développement urbain, ainsi que la collecte, la gestion, le traitement et l'élimination des déchets, ou les effets néfastes du changement climatique. Au titre de l'article 10 (liberté d'expression), la Cour a examiné des questions relatives à la liberté de recevoir et de communiquer des informations sur des questions environnementales et, au titre de l'article 11 (liberté de réunion et d'association), elle a abordé des questions relatives à l'action collective dans le domaine de l'environnement. La jurisprudence de la Cour relative à l'article 1 du protocole n° 1 à la Convention (protection de la propriété) couvre des questions allant de l'obligation de tolérer la chasse sur des terres appartenant à ceux qui s'opposent à la chasse pour des raisons idéologiques, aux obligations positives des États de protéger la propriété en cas de catastrophes naturelles. En vertu de l'article 13 (droit à un recours effectif), la Cour a examiné l'existence de voies de recours pour les violations alléguées des droits substantiels énumérés ci-dessus.

17. La Cour développe son interprétation du texte de la Convention et de ses Protocoles en réponse aux développements juridiques, sociaux, éthiques ou scientifiques, en application de la « doctrine de l'instrument vivant » selon laquelle « la Convention [...] doit être interprétée

¹⁴ Voir, par exemple, le droit de recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme (article 34 de la Convention).

¹⁵ Voir, par exemple, le rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, Stockholm, 5-16 juin 1972 A/CONF.48/14/Rev.1, principe 2 ; la Charte mondiale de la nature, 28 octobre 1982, A/RES/37/3, principes généraux.

¹⁶ Elle ne le fait qu'indirectement, par le biais de l'application de certains droits de l'homme dans un contexte environnemental. Voir par exemple *López Ostra c. Espagne*, requête n° 16798/90, arrêt du 9 décembre 1994, paragraphe 51.

¹⁷ Voir https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Environment_FRA et le Manuel du CDDH sur les droits de l'homme et l'environnement (3e édition, adoptée en 2021).

à la lumière des conditions de vie actuelles ». ¹⁸ Cela permet à la Cour de traiter de nouveaux défis dans la mesure où ils rapportent aux droits garantis par la Convention. Cependant, la Cour ne peut pas, par le biais d'une telle interprétation évolutive, tirer de ces instruments un droit qui n'y figurait pas à l'origine, notamment lorsque l'omission était délibérée. ¹⁹

18. Les conditions tenant à la juridiction et à la recevabilité des requêtes devant la Cour, mais aussi les critères d'applicabilité des articles de la Convention et des règles de preuve, ont un impact sur l'étendue de la protection indirecte de l'environnement qui résulte de la protection des droits garantis par la Convention dans le contexte environnemental.

i. Implications des exigences procédurales de la Convention

19. Les exigences juridictionnelles de l'article 1 de la Convention telles qu'elles sont actuellement interprétées par la Cour, délimitent la compétence de la Cour en matière d'environnement. L'article 1 de la Convention prévoit que toute Partie contractante doit « reconnaître » les droits et libertés garantis par la Convention à toute personne relevant de sa « juridiction ». La compétence de l'État en vertu de l'article 1 est avant tout territoriale, par exemple, si la personne se trouve sur le territoire de l'État. Si la personne se trouve en dehors du territoire de l'État, la compétence extraterritoriale peut exceptionnellement être établie si (i) l'État exerce un pouvoir (ou un contrôle) sur la personne (notion de compétence personnelle), ou (ii) si l'État exerce un contrôle effectif sur le territoire où se produit la violation alléguée (notion de compétence spatiale). ²⁰ Les exigences en matière de juridiction de la Convention pourraient limiter la compétence de la Cour pour traiter certaines affaires environnementales, en particulier dans les cas de dommages environnementaux transfrontaliers, où la pollution provenant d'un État a un impact sur les individus d'un autre État. ²¹

20. La décision de la Cour dans l'affaire *Duarte Agostinho*, intentée par un groupe de jeunes Portugais contre le Portugal et 32 autres États parties à la Convention, a confirmé cette approche de la compétence dans les affaires concernant les effets néfastes du changement climatique. Elle a constaté qu'aucun des motifs existants ne s'appliquait pour établir la compétence extraterritoriale des États défendeurs autres que le Portugal. ²² Elle a également rejeté les arguments des requérants en faveur d'une conception plus large de la compétence extraterritoriale. La suggestion selon laquelle les États défendeurs autres que le Portugal devraient être tenus « responsables » de l'impact du changement climatique sur les droits des requérants garantis par la Convention a été rejetée au motif « qu'il ne faut pas confondre la question de la juridiction et celle de la responsabilité ». ²³ La Cour a rejeté la suggestion selon laquelle la compétence extraterritoriale pourrait être fondée sur le « contrôle sur les intérêts des requérants protégés par la Convention », estimant que cela conduirait à un « niveau d'incertitude intenable » pour les États, impliquant une expansion « illimitée [de] la juridiction extraterritoriale des États en vertu de la Convention et leurs responsabilités en

¹⁸ *Tyrer c. Royaume-Uni*, requête n° 5856/72, arrêt du 25 avril 1978, paragraphe 31.

¹⁹ Voir par ex. *Johnston et Autres c. Irlande*, requête n° 9697/82, §53, arrêt du 18 décembre 1986 ; *Austin et Autres c. le Royaume-Uni*, requêtes n° 39692/09 et 2 autres, arrêts de la Grand Chambre du 15 mars 2012 § 53 ; *Ferrazzini c. Italie*, requête n° 44759/98, arrêt de la Grande Chambre du 12 juillet 2001, § 30 et *Magyar Helsinki Bizottság*, requête N° 18030/11, arrêt de la Grande Chambre du 8 novembre 2016, §§ 118-122 et 125.

²⁰ Des circonstances spécifiques de nature procédurale ont également été utilisées pour justifier l'application de la Convention à l'égard d'événements survenus en dehors du territoire de l'État défendeur, mais cela n'est pas pertinent dans le présent contexte, voir *M.N. et autres c. Belgique* (déc.) [GC], no. 3599/18, 5 mai 2020 paragraphe 107.

²¹ Résumé, Raible, p. 5-6.

²² *Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres*, requête n° 39371/20, arrêt de la Grande Chambre du 9 avril 2024, paragraphes 181-183.

²³ *Duarte Agostinho*, paragraphe 202.

vertu de la Convention pour en faire relever des personnes pouvant se trouver à peu près n'importe où dans le monde. ».²⁴ Elle a également refusé de considérer que les documents présentés par les requérants concernant la compétence en vertu de certains autres instruments internationaux permettaient d'établir la juridiction extraterritoriale en vertu de la Convention en l'espèce.²⁵

21. Dans l'affaire *Duarte Agostinho*, la Cour a toutefois précisé que ses conclusions étaient spécifiques aux affaires concernant les effets néfastes du changement climatique et qu'elle ne portera pas sur les questions éventuelles de juridiction extraterritoriale comme celles qui pourraient se poser, par exemple, dans le contexte de dommages environnementaux transfrontières plus localisés.²⁶ L'arrêt *Duarte Agostinho* ne porte donc pas préjudice à la possibilité de développer la jurisprudence de la Cour sur la compétence extraterritoriale dans le cadre d'une éventuelle affaire future qui n'est pas liée au changement climatique.

22. En vertu de l'article 34 de la Convention, la Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation. L'article 34 exclut la possibilité d'une *actio popularis*, c'est-à-dire d'une requête d'intérêt public qui ne concerne pas directement les droits individuels du requérant. Pour cette raison, une requête ne peut pas être introduite devant la Cour au nom d'une catégorie de personnes, telle que « générations futures ».

23. L'arrêt de la Cour dans l'affaire *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et Autres* a constitué un développement important dans l'interprétation et l'application de l'exigence du statut de victime au titre de l'article 34 dans les affaires relatives au changement climatique.²⁷ Plus important encore, les associations pourront saisir la Cour pour des affaires relatives au changement climatique, non pas au sens de l'*actio popularis*, mais plutôt à titre représentatif, sous réserve de certaines conditions. Les particuliers pourront toujours saisir la Cour en cas de forte exposition aux effets néfastes du changement climatique et de besoin urgent de protection individuelle contre les effets néfastes du changement climatique. Voir ci-après pour un examen plus détaillé de l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* et de ses implications y relatives ou à d'autres égards.²⁸

24. L'article 35, paragraphe 1, de la Convention permet à la Cour de ne se saisir d'une affaire qu'après épuisement des voies de recours internes. L'application de cette exigence dans les affaires concernant l'impact du changement climatique sur les droits garantis par la Convention a été examinée par la Cour dans son arrêt *Duarte Agostinho*. La Cour a confirmé son approche actuelle, estimant que l'on « ne saurait considérer qu'il existait des motifs particuliers propres à dispenser les requérants de l'obligation d'épuiser les voies de recours internes selon les règles et procédures disponibles prescrites par le droit national ».²⁹ Elle a également rejeté l'argument selon lequel la nature nouvelle et supranationale des questions soulevées dans l'affaire signifiait que la Cour devait fournir aux États des indications sur leurs obligations en vertu de la Convention en matière de changement climatique,³⁰ avant que les juridictions nationales n'aient eu l'occasion de le faire, rappelant qu'elle « n'est pas une juridiction de première instance ».³¹

²⁴ *Duarte Agostinho*, paragraphe 208.

²⁵ *Duarte Agostinho*, paragraphe 211.

²⁶ *Duarte Agostinho*, paragraphe 167.

²⁷ *Verein Klimaseniorinnen Schweiz & Autres c. Suisse*, requête n° 53600/20, Arrêt de Grande chambre du 9 avril 2024.

²⁸ Pour un examen plus approfondi, voir le paragraphe 70 ci-dessous. Prenant acte de l'opinion partiellement concordante et partiellement dissidente du Juge Eicke en ce qui concerne la méthodologie et les conclusions tant sur la recevabilité que sur le fond.

²⁹ *Duarte Agostinho*, paragraphe 226.

³⁰ *Duarte Agostinho*, paragraphe 133.

³¹ *Duarte Agostinho*, paragraphe 228.

ii. Implications des normes de fond de la Convention

25. Les facteurs environnementaux tels que la pollution n'engagent les droits de la Convention que si leur impact négatif atteint un certain niveau de gravité. Dans les cas relevant des articles 2 (droit à la vie) ou 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants), le niveau de gravité est inhérent à la nature de l'objet. Des dommages écologiques graves peuvent également affecter le bien-être des individus d'une manière qui ne met pas gravement en danger leur santé, mais qui peut avoir des conséquences négatives sur leur vie privée et familiale.³² Un problème peut donc se poser au regard de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) lorsqu'une personne est directement et gravement affectée par une forme de pollution ou de nuisance.³³ Toutefois, même si l'environnement lui-même a été gravement endommagé, la Convention n'est pas engagée à moins que ce dommage n'affecte directement les droits d'un individu.³⁴ L'article 8 de la Convention n'est pas engagé à chaque fois qu'une atteinte ou un risque d'atteinte à l'environnement se produit.³⁵

26. En général, la Cour applique le principe selon lequel la partie qui fait une allégation doit prouver cette allégation. Elle applique aussi généralement le critère de la preuve « au-delà de tout doute raisonnable » ; cette preuve peut résulter de « la coexistence de déductions suffisamment fortes, claires et concordantes ou de présomptions de fait similaires non réfutées ».³⁶ Dans les affaires environnementales en général, et les affaires de pollution en particulier, des difficultés de preuve se posent en raison des liens complexes entre les atteintes à l'environnement et les risques ou effets sur la santé qu'un requérant doit démontrer, comme l'a reconnu la Cour : « [...] il est souvent impossible de quantifier les effets d'une pollution industrielle grave dans chaque cas individuel et de les distinguer de l'influence d'autres facteurs pertinents, tels que l'âge, la profession ou le mode de vie personnel ».³⁷ Cependant, la Cour n'applique pas toujours de façon rigoureuse le principe selon lequel la partie qui présente une allégation doit prouver cette allégation, notamment dans des circonstances où seul le gouvernement défendeur a accès à des informations susceptibles de corroborer ou de réfuter les allégations du requérant.³⁸

B. La Charte sociale européenne, telle qu'interprétée par le Comité européen des droits sociaux

27. La CSE ne contient pas explicitement un droit humain à un environnement sain en tant que tel, aucun article ou disposition spécifique n'abordant ce point. Le CEDS, par son activité de suivi et d'interprétation de la CSE, a néanmoins été en mesure de clarifier et de mettre en pratique la relation entre la protection de l'environnement et les droits sociaux, en particulier en ce qui concerne l'application et l'interprétation du droit à la protection de la santé, qui est consacré à l'article 11 de la CSE. Ces informations sont fournies par les conclusions et les déclarations d'interprétation du CEDS, conformément à son rôle d'organe responsable de l'interprétation juridique de la CSE. Le CEDS considère que les systèmes de santé publique doivent répondre de manière appropriée aux risques qui peuvent être contrôlés par l'action

³² *Kyrtatos c. Grèce*, requête n° 41666/98, arrêt du 22 mai 2003, paragraphe 52.

³³ *Hatton & autres c. Royaume-Uni*, requête n° 36022/97, arrêt de la Grande Chambre du 8 juillet 2003, paragraphe 96.

³⁴ *Kyrtatos*, paragraphe 53.

³⁵ *Jugheli et autres c. Géorgie*, requête n° 38342/05, arrêt du 13 juillet 2017, paragraphe 62 ; et *Çiçek et autres c. Türkiye* (déc.), requête n° 44837/07, 4 février 2020, paragraphe 22.

³⁶ *Fadeyeva c. Russie*, requête n° 55723/00, arrêt du 9 juin 2005, paragraphe 79.

³⁷ *Jugheli*, paragraphe 63.

³⁸ *Fadeyeva*, paragraphe 79.

humaine, ce qui inclut les menaces environnementales. Par conséquent, le CEDS a interprété le droit à la protection de la santé comme incluant le droit à un environnement sain.³⁹

28. Le CEDS surveille le respect de la CSE dans le cadre de deux procédures distinctes : (i) les rapports réguliers des États parties sur leur mise en œuvre de la CSE, et (ii) les réclamations collectives déposées par les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales, pour les États qui ont ratifié le Protocole additionnel de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives.⁴⁰ Les rapports nationaux sont examinés par le CEDS, qui détermine si les situations nationales qu'ils décrivent sont conformes à la CSE. Dans ce cadre, le CEDS adopte des conclusions qui sont publiées chaque année. Dans la mesure où elles se réfèrent à des dispositions juridiques contraignantes et où elles sont adoptées par un organe de contrôle établi par la CSE, les conclusions et les décisions du CEDS représentent une interprétation faisant autorité des dispositions de la CSE, bien qu'elle ne soit pas juridiquement contraignante. Les États parties ont l'obligation de coopérer avec le CEDS et ses décisions et conclusions, ce qui découle de l'application du principe de bonne foi au respect de toutes les obligations conventionnelles. Le suivi des conclusions du CEDS est assuré par le Comité des Ministres.

29. La procédure de réclamations collectives permet aux partenaires sociaux et aux organisations internationales, et si elles sont reconnues, aux organisations non gouvernementales nationales de déposer des réclamations collectives concernant des violations présumées de la CSE.⁴¹ La réclamation est examinée par le CEDS, qui la déclare recevable si les conditions de forme sont remplies.⁴² Le CEDS prend ensuite une décision sur le bien-fondé de la réclamation, qu'il transmet aux parties concernées et au Comité des Ministres dans un rapport. Sur la base de ce rapport, le Comité des Ministres adopte une résolution. Si le CEDS a constaté des violations, le Comité des Ministres peut recommander à l'État concerné de prendre des mesures spécifiques pour rendre la situation conforme à la CSE.

30. Le fonctionnement des exigences procédurales du CES et l'application de ses standards substantiels pour plaider une affaire devant le CEDS peuvent influencer l'étendue de la protection indirecte.

i. Implications des exigences procédurales du CES

31. Le champ d'application personnel de la CSE n'inclut les étrangers que dans la mesure où ils sont des ressortissants d'autres parties résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la partie concernée.⁴³ Le CEDS a toutefois estimé que la restriction du champ d'application personnel ne devait pas être interprétée de manière à priver les étrangers entrant dans la catégorie des migrants en situation irrégulière de la protection des droits les

³⁹ *Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme (FMDH) c. Grèce*, requête n° 30/2005, décision sur le bien-fondé du 6 décembre 2006, paragraphes 194-195, paragraphe 202.

⁴⁰ 16 des 42 Parties à la CSE ont ratifié ce protocole additionnel.

⁴¹ Organisations habilitées à déposer des plaintes : syndicats et organisations d'employeurs (nationales et internationales), organisations non gouvernementales nationales et internationales et, dans certaines circonstances, organisations non gouvernementales nationales (articles 1 et 2 du protocole additionnel à la CSE prévoyant un système de réclamations collectives).

⁴² Selon l'article 4 du protocole additionnel, « la réclamation doit être présentée sous forme écrite, porter sur une disposition de la charte acceptée par la partie contractante mise en cause et indiquer dans quelle mesure cette dernière n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'application de cette disposition ».

⁴³ Annexe à la Charte sociale européenne (révisée), STCE 163, paragraphe 1.

plus fondamentaux consacrés par la CSE ou à porter atteinte à leurs droits fondamentaux tels que le droit à la vie ou à l'intégrité physique ou le droit à la dignité humaine.⁴⁴

ii. Implications des normes de fond du CES

32. La CSE ne protège l'environnement que dans la mesure où il a un impact sur les droits économiques, sociaux et culturels. En vertu de l'article 11 de la CSE, le CEDS a précisé que des mesures doivent être prévues par les États pour supprimer les causes de mauvaise santé résultant de menaces environnementales telles que la pollution,⁴⁵ et pour protéger la population contre, par exemple, les risques nucléaires⁴⁶ ainsi que contre les risques pour la santé liés à l'amiante.⁴⁷ De même, le CEDS a considéré que les situations dans lesquelles la disponibilité de l'eau potable représente un problème pour une proportion significative de la population constituent une violation de l'article 11 de la CSE.⁴⁸ Le CEDS a également souligné que les États ont des obligations positives pour lutter contre la pollution de l'air.⁴⁹ Les États sont tenus de prendre des mesures pour éliminer les causes de mauvaise santé liées aux menaces environnementales telles que la pollution, dans un délai raisonnable, en montrant des progrès mesurables et en utilisant au mieux les ressources dont ils disposent.⁵⁰ En outre, le CEDS a estimé que les États sont tenus d'appliquer le principe de précaution lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'il y a un risque de dommages graves pour la santé humaine.⁵¹

C. Autres instruments de la DIDH

33. Les questions liées aux droits humains et à l'environnement ont également été abordées par les organes de traités qui surveillent le respect par les États parties des principaux traités des Nations Unies relatifs aux droits humains, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW). (Il convient de noter que - comme le CEDS, mais contrairement à la Cour - ces organes conventionnels n'adoptent pas de décisions juridiquement contraignantes).

34. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, qui surveille le PIDCP, a publié en 2018 l'Observation générale n° 36 sur le droit à la vie en 2018, soulignant que l'obligation des États de protéger la vie implique également l'obligation de prendre des mesures adéquates pour atténuer les conditions sociétales susceptibles de menacer la vie, telles que la dégradation de l'environnement. En outre, il a déclaré que « la dégradation de l'environnement, les changements climatiques et le développement non durable font partie des menaces les plus urgentes et les plus graves pour la capacité des générations actuelles et futures à jouir du droit à la vie. Les obligations des États parties au regard du droit

⁴⁴ *Fédération internationale des ligues des droits de l'homme c. France*, réclamation n° 14/2003, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2004, paragraphes 30 et 31 ; *Défense des enfants International c. Pays-Bas*, réclamation n° 47/2008, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, paragraphe 19.

⁴⁵ *Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme (FMDH) c. Grèce*, réclamation n° 30/2005, décision sur le bien-fondé du 6 décembre 2006, paragraphes 203, 209, 210 et 215.

⁴⁶ Conclusions XV-2 (2001), France ; Conclusions XV-2 (2001), Danemark.

⁴⁷ Conclusions XVII-2 (2005).

⁴⁸ Conclusions 2013, Géorgie.

⁴⁹ *Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme (FMDH)* ; voir également le Manuel du CDDH sur les droits de l'homme et l'environnement (3e édition, 2021), p. 118.

⁵⁰ *Ibid*, paragraphe 204.

⁵¹ *Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) c. Grèce*, réclamation n° 72/2011, décision sur le fond du 23 janvier 2013, paragraphes 150-152.

international de l'environnement devraient donc éclairer la teneur de l'article 6 du Pacte, et l'obligation qu'ont les États parties de respecter et garantir le droit à la vie devrait également éclairer leurs obligations pertinentes au regard du droit international de l'environnement ».⁵²

35. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a également traité des cas liés à l'environnement dans le cadre de sa procédure de communications individuelles (plaintes). Il s'agit notamment d'allégations de violation du droit à la vie et du droit à la vie privée et familiale en raison de l'absence de réglementation adéquate de l'utilisation de produits agrochimiques toxiques et d'enquête sur le décès d'une personne exposée à ces produits chimiques ;⁵³ une allégation selon laquelle le déplacement du plaignant sur une île que le changement climatique finirait par rendre inhabitable constituerait une violation de son droit à la vie ;⁵⁴ et une allégation selon laquelle l'absence de protection adéquate des habitants autochtones de certaines îles contre les effets néfastes du changement climatique constituerait une violation de leur droit au respect de la vie privée, familiale et domestique et des droits des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques.⁵⁵

36. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (CESCR) a interprété les droits du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels à jouir du meilleur état de santé possible (article 12)⁵⁶ et à un niveau de vie suffisant (article 11)⁵⁷ comme incluant « l'obligation d'assurer un approvisionnement suffisant en eau salubre et potable et un assainissement de base [ainsi que] la prévention et la réduction de l'exposition de la population à des substances nocives telles que les radiations et les produits chimiques dangereux ou à d'autres conditions environnementales préjudiciables ayant un impact direct ou indirect sur la santé humaine ».⁵⁸

37. Dans son Observation générale n° 26 sur les droits de l'enfant et l'environnement, avec un accent particulier sur le changement climatique, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a souligné le principe d'équité intergénérationnelle et les intérêts des générations futures, déclarant que « les États sont responsables des menaces prévisibles liées à l'environnement qui résultent de leurs actes ou omissions actuels, dont les conséquences ne se manifesteront peut-être pas avant des années, voire des décennies ». La section II de l'observation générale décrit les liens entre l'environnement et les dispositions de la CDE. La section III concerne le droit à un environnement propre, sain et durable et sera examinée plus en détail dans la section C ci-dessous. La section IV est consacrée aux mesures générales de mise en œuvre et la section V traite du changement climatique.

38. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a déclaré, dans des *obiter dicta*, dans ces décisions relatives aux communications individuelles dans l'affaire *Sacchi et autres c. Argentine et autres*, que la juridiction au sens de l'article 2 de la CDE pourrait être établie sous le Comité des droits de l'enfant « s'il y a un lien de causalité entre les actes ou omissions de l'État en question et les effets négatifs produits sur les droits des enfants se trouvant en dehors de son territoire, lorsque l'État d'origine exerce un contrôle effectif sur la source des émissions en question » ajoutant que « les dommages que les victimes disent avoir subis doivent raisonnablement prévisibles pour l'État partie au moment de ses actes ou

⁵² Paragraphe 65.

⁵³ *Portillo Cáceres et autres c. Paraguay*, n° 2751/2016 (2019), paragraphe 7.5.

⁵⁴ *Teitiota c. Nouvelle-Zélande*, Comité des droits de l'homme, 24 octobre 2019, paragraphe 8.6.

⁵⁵ Comité des droits de l'homme, constatations adoptées par le Comité au titre du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif, concernant la communication n° 3624/2019, CCPR/C/135/D/3624/2019.

⁵⁶ Observation générale n° 14 du CESCR : Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (article 12).

⁵⁷ Observation générale n° 15 du CESCR : Le droit à l'eau.

⁵⁸ Observation générale n° 14 du CESCR.

omissions ». ⁵⁹ La communication en question, concernant des violations présumées des droits de l'enfant en raison de réductions insuffisantes des émissions de gaz à effet de serre et de l'absence d'utilisation des outils disponibles pour protéger les enfants contre les effets néfastes du changement climatique a été jugée irrecevable pour non-épuiement des voies de recours internes. ⁶⁰

39. En 2019, cinq organes de traités des Nations Unies relatifs aux droits humains ont publié une déclaration commune sur le changement climatique appelant les États à mettre en œuvre des politiques visant à réduire les émissions, de manière à réaliser les objectifs de l'Accord de Paris. ⁶¹

IV. Le droit à un environnement sain

A. Reconnaissance du droit à un environnement sain – la situation internationale aux niveaux mondial et régional

40. Le 28 juillet 2022, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 76/300 sur le droit à un environnement propre, sain et durable (résolution de l'AGNU), avec le soutien de 161 États (dont tous les États membres du Conseil de l'Europe) votant en faveur de cette résolution, zéro contre et huit abstentions. ⁶² 38 États membres du Conseil de l'Europe ont coparrainé la résolution de l'AGNU. ⁶³ La résolution de l'AGNU était accompagnée d'un certain nombre d'explications de vote, y compris de la part d'États membres du Conseil de l'Europe, certains soulignant l'absence de consensus international sur la base juridique du droit et sur ce qu'il comprend, ou le fait que la reconnaissance politique n'a pas d'effet juridique. La résolution de l'AGNU fait suite à la résolution 48/13 du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (CDH) sur « le droit à un environnement propre, sain et durable », qui avait été adoptée le 8 octobre 2021. ⁶⁴

41. La résolution de l'AGNU reconnaît le droit à un environnement propre, sain et durable comme un droit humain lié à d'autres droits et au droit international existant. Les paragraphes du préambule reconnaissent que l'exercice des droits humains, y compris le droit de rechercher, de recevoir et de diffuser des informations, de participer effectivement à la conduite des affaires publiques et de disposer d'un recours effectif, est essentiel à la protection d'un environnement propre, sain et durable.

42. Les organes conventionnels des Nations Unies ont également abordé le droit à un environnement sain. Dans son Observation générale n° 26, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a affirmé que « [I]es enfants ont le droit à un environnement propre, sain

⁵⁹ *Sacchi et al. c. Argentine, Brésil, France, Allemagne et Türkiye*, Comité des Nations Unies pour le droit de l'enfant, CRC/88/D/104/2018, paragraphe 10.7.

⁶⁰ *Ibid*, paragraphes 8 et 7.

⁶¹ <https://www.ohchr.org/en/statements/2019/09/five-un-human-rights-treaty-bodies-issue-joint-statement-human-rights-and>.

⁶² Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, Le droit de l'homme à un environnement propre, sain et durable, 26 juillet 2022, A/RES/76/300.

⁶³ Voir l'addendum au projet de résolution de l'Assemblée générale sur le droit de l'homme à un environnement propre, sain et durable (28 juillet 2022), UN Doc. ONU A/76/L.51/Add.1 (2022) : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, Tchéquie, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lichtenstein, Lituanie, Luxembourg, Monaco, Monténégro, Pays-Bas, Portugal, République de Moldavie, Roumanie, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse et Ukraine.

⁶⁴ Selon le président du groupe restreint (Costa Rica), le mot « safe » a été supprimé du projet de texte de la résolution 48/13 afin de faire référence au droit à un environnement propre, sain et durable, ce qui reflète plus fidèlement les résultats des consultations et des dialogues, l'adjectif « safe » n'étant pas suffisamment clair pour les parties concernées, voir la présentation du projet de résolution : <https://media.un.org/en/asset/k1g/k1g6cdjnxl>.

et durable », ce qui est « implicite » dans la CDE et « directement lié » à d'autres droits. En 2022, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adopté l'Observation générale n° 26 sur la terre et les droits économiques, sociaux et culturels, estimant que « l'utilisation durable des terres est fondamentale pour garantir le droit à un environnement propre, sain et durable et promouvoir le droit au développement, entre autres droits ». Le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, dans sa recommandation générale n° 39 sur les droits des femmes et des filles autochtones, a invité les États à « adopter une législation afin de garantir pleinement les droits des femmes et des filles autochtones relatifs aux terres, à l'eau et à d'autres ressources naturelles, notamment leur droit à un environnement propre, sain et durable ». ⁶⁵

43. Au niveau régional, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 (la Charte africaine) prévoit que « tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement" (article 24). Le protocole de 2003 à la Charte africaine des droits de la femme en Afrique stipule que les femmes « ont le droit de vivre dans un environnement sain et viable » (article 18) et « le droit de jouir pleinement de leur droit au développement durable » (article 19). Le protocole additionnel de 1988 à la Convention américaine relative aux droits de l'homme (Protocole de San Salvador) stipule que « toute personne a le droit de vivre dans un environnement sain » (article 11, paragraphe 1). La Charte arabe des droits de l'homme de 2004 inclut le droit à un « environnement salubre » dans le cadre du droit à un niveau de vie suffisant qui assure le bien-être et une vie décente (article 38). La Déclaration des droits de l'homme adoptée par l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) considère que le « droit à un environnement sûr, propre et durable » fait partie du droit à un niveau de vie suffisant (paragraphe 28 (f)) ; cette déclaration est toutefois un instrument non contraignant.

44. Le droit humain à un environnement sain est également mentionné dans la Convention d'Aarhus, ⁶⁶ , adoptée sous les auspices de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe. ⁶⁷ L'objectif déclaré de la Convention d'Aarhus est de « contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être » par chaque Partie garantissant « les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention » (article 1). Les avis divergent sur la question de savoir si la Convention d'Aarhus codifie les composantes procédurales du droit humains à un environnement sain (voir ci-après). ⁶⁸

45. Les décisions adoptées dans le cadre de certains accords sur l'environnement font référence au droit humain à un environnement sain. Il s'agit notamment du plan de mise en

⁶⁵ Recommandation générale n° 39 (2022) sur les droits des femmes et des filles autochtones, CEDAW/C/GC/39, p. 9, point e) ; voir également dans le même document, p. 24 et suivantes.

⁶⁶ Convention d'Aarhus de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, 2161 UNTS 447, 38 ILM 517 (1999). Elle a été ratifiée par tous les États membres du Conseil de l'Europe, à l'exception d'Andorre, de Saint-Marin et de Türkiye, ainsi que par l'UE.

⁶⁷ La Convention d'Aarhus a été ouverte à la ratification par des États non européens et a été ratifiée par la Guinée-Bissau en 2023.

⁶⁸ Au niveau de l'Amérique latine et des Caraïbes, l'accord régional de 2018 sur l'accès à l'information, la participation du public et la justice en matière d'environnement en Amérique latine et dans les Caraïbes (accord d'Escazú) a un objectif similaire à celui de la Convention d'Aarhus. Il a notamment pour objectif « la création et le renforcement des capacités et de la coopération, contribuant à la protection du droit de toute personne des générations présentes et futures de vivre dans un environnement sain et de bénéficier d'un développement durable » (article 1). L'article 4, paragraphe 1, de l'accord d'Escazú stipule que « [c]haque partie garantit le droit de toute personne de vivre dans un environnement sain ».

œuvre de Charm el-Cheikh,⁶⁹ du consensus des Émirats arabes unis,⁷⁰ et du cadre mondial de la diversité biologique Kunming-Montréal.⁷¹ Le cadre mondial sur les produits chimiques⁷², cinq résolutions adoptées lors de la sixième Assemblée des Nations Unies pour l'environnement en février-mars 2024⁷³, ainsi que la décision sur la Biodiversité et le changement climatique⁷⁴ et le Plan d'action mondial sur la biodiversité et la santé⁷⁵ adoptés par la COP16 de la Convention sur la diversité biologique, entre autres, font également référence au droit à un environnement propre, sain et durable.

46. Contrairement aux systèmes africains, interaméricains et arabes de protection des droits humains, le système européen ne garantit pas explicitement le droit à un environnement sain. La Recommandation CM/Rec(2022)20 du Comité des Ministres invite les États membres à uniquement « réfléchir à la nature, au contenu et aux implications du droit à un environnement propre, sain et durable et, sur cette base, d'envisager activement de reconnaître au niveau national ce droit comme un droit de l'homme important pour la jouissance des droits de l'homme et lié à d'autres droits et au droit international existant ». La recommandation implique la nécessité de clarifier davantage le droit, reflétant l'absence de consensus entre les États membres du Conseil de l'Europe sur sa nature, son contenu et ses implications (voir ci-après).

B. Reconnaissance du droit à un environnement sain – la situation dans les États membres du Conseil de l'Europe (et dans le monde)

47. Malgré l'absence d'instrument régional ou mondial contraignant, de nombreux États membres du Conseil de l'Europe reconnaissent, explicitement ou implicitement, une certaine formulation du droit humain à un environnement sain dans leur législation nationale.⁷⁶ La plupart d'entre eux qualifient ce droit en incluant une référence au bien-être humain et/ou à la qualité de vie humaine dans les dispositions correspondantes, en utilisant des formules telles qu'un « environnement sain »⁷⁷ ou un environnement « favorable/conduisant à la santé ».⁷⁸

⁶⁹ Adoptée par consensus lors de la 27^e conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP-27).

⁷⁰ Adopté par consensus lors de la 28^e réunion de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP-28) : voir la décision 1/CP.27 : Plan de mise en œuvre de Charm el-Cheikh, Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt-septième session, FCCC/CP/2022/10/Add.1, p. 8 et la décision consensuelle des EAU -/CM.

⁷¹ Adopté lors de la 15^e Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique : voir la décision 1/COP.15 : Cadre mondial pour la biodiversité Kunming-Montréal, CBD/COP/15/L.25, annexe, paragraphe 14.

⁷² Adopté lors de la 5^e Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques (ICCM5) : voir la résolution V/1 : Cadre mondial des produits chimiques – Pour une planète exempte de dommages causés par les produits chimiques et les déchets, Annexe II, (t).

⁷³ Résolution 6/5, Aspects environnementaux des minéraux et des métaux (UNEP/EA.6/Res.5) ; p.1 ; Résolution 6/6, Encourager les actions nationales visant à relever les défis environnementaux mondiaux par une coopération accrue entre l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement, le Programme des Nations Unies pour l'environnement et les accords multilatéraux sur l'environnement (UNEP/EA.6/Res6), p.2 ; Résolution 6/9, Gestion rationnelle des produits chimiques et des déchets (UNEP/EA.6/Res.9), p.1 ; Résolution 6/11, Pesticides très dangereux (UNEP/EA.6/Res.11), p.1 ; Résolution 6/13, Solutions efficaces et inclusives pour renforcer les politiques de l'eau afin de parvenir à un développement durable dans le contexte du changement climatique, de la perte de biodiversité et de la pollution (UNEP/EA.6/RES.13), p.2.

⁷⁴ Décision 16/22. Biodiversité et changement climatique, CBD/COP/DEC/16/22.

⁷⁵ Décision 16/L/10, Biodiversité et santé, CBD/COP/16/L. 10*, Annexe I : Plan d'action mondial sur la biodiversité et la santé, paragraphes 7. € et 14.

⁷⁶ Andorre, Azerbaïdjan, Belgique, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Macédoine du Nord, Malte, République tchèque, République de Moldova, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République slovaque, Serbie, Slovénie, Turquie, Ukraine.

⁷⁷ Belgique, Croatie, Finlande, Géorgie, Portugal, Slovénie, Turquie.

⁷⁸ Azerbaïdjan, Norvège, République slovaque, République tchèque.

D'autres États membres utilisent des termes tels que « bienveillant »⁷⁹ ou « habitable »⁸⁰ en ce qui concerne l'environnement et « décent »⁸¹ ou « agréable »⁸² en ce qui concerne la qualité de vie. Les titulaires de droits sont toujours des êtres humains ; aucun État membre ne définit l'environnement ou la nature elle-même comme un sujet de droit ayant droit à une protection. Dans presque tous ces États membres, les cours suprêmes et/ou constitutionnelles jouent un rôle important dans l'application et le développement du droit humain à un environnement sain.⁸³

48. Tous les États membres qui reconnaissent ce droit dans leur législation nationale considèrent que les obligations des États inhérentes au droit humain à un environnement sain ne se limitent pas à l'obligation négative de s'abstenir de toute action néfaste. L'obligation positive de protéger le droit contre l'ingérence d'autres acteurs est reconnue dans tous ces États. En outre, certains États membres ont reconnu l'obligation positive de protéger l'environnement, c'est-à-dire d'assurer et de créer les conditions d'un environnement sain.⁸⁴ Toutefois, le degré de justiciabilité de ce droit varie d'un État à l'autre. Tous les États membres qui reconnaissent le droit dans leur droit national reconnaissent une marge d'appréciation au législateur pour décider des moyens utilisés pour remplir leurs obligations.⁸⁵

49. 41 États membres prévoient des droits d'accès à l'information environnementale, de participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement et d'accès à la justice en matière d'environnement à la suite de leur ratification de la Convention d'Aarhus.

50. Un certain nombre d'États membres qui ne reconnaissent pas le droit humain à un environnement sain ont codifié la protection de l'environnement en tant que principe ou objectif constitutionnel. principe ou objectif constitutionnel.⁸⁶ Ces États décrivent la protection de l'environnement comme un objectif de bien-être national qui, en vertu des dispositions constitutionnelles pertinentes, doit être promu et pris en considération dans les processus décisionnels législatifs, administratifs et judiciaires.⁸⁷ Certaines constitutions accordent même la primauté à la protection de l'environnement sur d'autres principes (constitutionnels)⁸⁸ ou donnent visiblement la priorité à la protection de l'environnement en tant que principe directeur dans leur cadre constitutionnel national.⁸⁹ Cette garantie objective de la protection de l'environnement prend forme dans la jurisprudence des tribunaux nationaux. Les États membres qui suivent ce modèle objectif de protection de l'environnement ont fait état d'évolutions jurisprudentielles substantielles.⁹⁰ La combinaison des droits fondamentaux traditionnels/droits humains avec un principe constitutionnel de protection de l'environnement a, dans au moins une juridiction, généré des résultats comparables aux effets de la protection du droit humain à un environnement sain.⁹¹

⁷⁹ Lettonie

⁸⁰ Pays-Bas.

⁸¹ Croatie.

⁸² Finlande, Géorgie.

⁸³ Les informations contenues dans ce paragraphe et les suivants proviennent des réponses reçues à un questionnaire envoyé par le CDDH aux États membres : voir doc. CDDH-ENV(2022)09.

⁸⁴ Géorgie, Grèce, Lettonie, Lituanie, Malte, Slovaquie, Tchéquie, Turquie.

⁸⁵ Belgique, Croatie, Tchéquie, Finlande, Italie, Norvège, France, Géorgie, Grèce, Lettonie, Norvège, Portugal, République slovaque, Slovaquie, Turquie.

⁸⁶ Arménie, Autriche, Allemagne, Suisse.

⁸⁷ La Suède aussi.

⁸⁸ La Constitution croate, par exemple, dans son article 3, classe la protection de l'environnement parmi « les valeurs les plus élevées de l'ordre constitutionnel de la République » et déclare qu'il s'agit d'une « base pour l'interprétation de la Constitution ».

⁸⁹ Autriche, Arménie, Suisse.

⁹⁰ Autriche, Allemagne, Suisse.

⁹¹ La Cour constitutionnelle fédérale allemande, par exemple, a tiré une doctrine de l'égalité intergénérationnelle de l'objectif de protection de l'environnement énoncé à l'article 20a de la loi fondamentale allemande, qui peut être invoquée dans le cadre des garanties traditionnelles des droits fondamentaux. 20a de la Loi fondamentale allemande qui est justiciable des garanties traditionnelles des droits fondamentaux.

51. En ce qui concerne la situation au niveau mondial, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la question des obligations en rapport avec les droits humains qui concernent la jouissance d'un environnement sûr, propre, sain et durable a indiqué en 2019 que ce droit est reconnu dans leur législation nationale par plus de 80 % (156 sur 193) des États membres des Nations Unies.⁹² Conformément aux informations transmises par le Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme au CDDH-ENV en novembre 2024, huit autres États (non européens) ont par la suite également reconnu le droit humain à un environnement sain dans leur droit interne, ce qui représenterait 85 % (164 sur 193) des États membres des Nations Unies.⁹³

C. Les éléments constitutifs du droit à un environnement sain

52. Divers acteurs ont cherché à identifier les éléments constitutifs du droit à un environnement sain. Les rapports préparés par les Rapporteurs spéciaux des Nations Unies sur le droit de l'homme à un environnement propre, sain et durable, basés sur plusieurs décennies d'expérience de plus de 100 États, identifient à la fois les éléments procéduraux et substantiels de ce droit⁹⁴. Les éléments procéduraux identifiés dans ces rapports comprennent (i) l'accès à l'information, (ii) la participation du public, et (iii) l'accès à la justice et à des recours utiles. Les éléments substantiels comprennent (i) un air pur, (ii) un climat sûr, (iii) l'accès à l'eau potable et à des services d'assainissement adéquats, (iv) des aliments sains et produits selon des méthodes durables, (v) des environnements non toxiques dans lesquels chacun peut vivre, travailler, étudier et se divertir, et (vi) une biodiversité et des écosystèmes sains.⁹⁵ Le préambule de la résolution 76/300 de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui reconnaît le droit humain à un environnement sain, renvoie à d'autres rapports spécifiques établis par des Rapporteurs spéciaux des Nations Unies sur les différents éléments essentiels de ce droit.⁹⁶

53. L'Observation générale n° 26 du Comité des droits de l'enfant des Nations unies, après avoir constaté que le droit à un environnement sain est « implicite » dans la CDE (voir ci-dessus), définit les éléments substantiels de ce droit, notamment « un air pur, un climat sûr et stable, des écosystèmes et une biodiversité sains, de l'eau potable et en quantité suffisante, une alimentation saine et durable et un environnement non toxique ». L'Observation générale souligne également l'importance des éléments procéduraux du droit, notamment l'accès à l'information, la participation à la prise de décision et un accès à la justice adapté aux enfants et assorti de voies de recours efficaces. Ces éléments correspondent à ceux identifiés par le

⁹² Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations en rapport avec les droits humains qui concernent la jouissance d'un environnement sûr, propre, sain et durable, CDH, 30 décembre 2019, A/HRC/43/53.

⁹³ Il convient de noter que le Rapporteur spécial considère que la ratification de la Convention d'Aarhus équivaut à la reconnaissance du droit à un environnement sain, ce qui implique que 43 des 46 États membres du Conseil de l'Europe ont reconnu ce droit. Le CDDH considère cependant qu'il existe des divergences de vues sur la question de savoir si cette convention protège un droit de l'homme à un environnement sain.

⁹⁴ Il convient de noter que le Rapporteur Spécial estime que la ratification de la Convention d'Aarhus équivaut à la reconnaissance du droit à un environnement sain, ce qui implique que 43 des 46 États membres du Conseil de l'Europe ont reconnu ce droit. Le CDDH considère cependant qu'il existe des divergences de vues sur la question de savoir si cette convention protège un droit humain à un environnement sain.

⁹⁵ Voir également le chapitre 3.2 (« Les éléments du droit à un environnement sain ») de la note d'information de janvier 2023 intitulée « Qu'est-ce que le droit à un environnement sain ? », publiée par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Programme des Nations Unies pour l'environnement et le Programme des Nations Unies pour le développement.

⁹⁶ Notamment les principes-cadres relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement (doc. ONU A/HRC/37/59) et les rapports sur l'air pur (A/HRC/40/55), l'eau salubre et en quantité suffisante (A/HRC/46/28), les environnements non toxiques (A/HRC/52/33), un climat sûr (A/74/161), des écosystèmes et une biodiversité sains (A/75/161), et une alimentation saine et produite de manière durable (A/76/179).

Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et l'environnement (voir ci-dessus).

54. Le Groupe de travail sur le Protocole de San Salvador, qui examine les rapports des États, soumis en vertu de ce protocole, a identifié cinq obligations étatiques inhérentes au droit de vivre dans un environnement sain tel qu'il est énoncé dans l'article 11 de ce protocole : (1) garantir à chacun, sans aucune discrimination, un environnement sain dans lequel vivre ; (2) garantir à chacun, sans aucune discrimination, les services publics essentiels ; (3) promouvoir la protection de l'environnement ; (4) promouvoir la conservation de l'environnement ; et (5) promouvoir l'amélioration de l'environnement.⁹⁷ La Cour interaméricaine des droits de l'homme, dans son avis consultatif OC/23/17, s'est référée à la spécification par ce groupe de travail des obligations inhérentes au droit à un environnement sain.⁹⁸ La Cour interaméricaine des droits de l'homme a également souligné que le droit à un environnement sain comprenait des éléments procéduraux et substantiels, les éléments procéduraux étant l'accès à l'information, la participation politique et l'accès à la justice et les éléments substantiels étant l'air, l'eau, la nourriture, les écosystèmes et le climat, entre autres⁹⁹.

V. Nécessité d'un ou plusieurs nouveaux instruments dans le domaine des droits humains et de l'environnement

55. Un certain nombre d'arguments ont été examinés concernant la nécessité éventuelle d'un instrument ou d'instruments additionnels du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits humains et de l'environnement.

A. Droits humains et triple crise planétaire

56. L'humanité est confrontée à un défi sans précédent sous la forme de la dégradation de l'environnement et de la triple crise planétaire¹⁰⁰ du changement climatique,¹⁰¹ de la perte de biodiversité,¹⁰² et de la pollution.¹⁰³ Les individus et les communautés du monde entier

⁹⁷ « Indicateurs de progrès : Deuxième groupe de droits », 5 novembre 2013, OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.9/13, paragraphe 26. Il convient de noter que chaque point figurant dans cette liste correspond à un élément concret de l'article 11 du Protocole de San Salvador, respectivement dans la première et deuxième partie de l'article 11(1) et les trois éléments constitutifs de l'article 11(2), parallèlement à l'article 3 qui contient une interdiction générale de la discrimination dans la mise en œuvre du protocole.

⁹⁸ Cour interaméricaine des droits de l'homme, avis consultatif OC/23/17 du 15 novembre 2017, demandé par la République de Colombie, sur l'environnement et les droits de l'homme.

⁹⁹ Voir l'Avis consultatif OC/23/17, paragraphes 62 et 212 et l'arrêt dans l'affaire *La Oroya contre Pérou*, paragraphe 118.

¹⁰⁰ Il n'existe pas de définition universellement acceptée de la "triple crise planétaire" ; à titre de suggestion, voir <https://www.unep.org/news-and-stories/speech/triple-planetary-crisis-forging-new-relationship-between-people-and-earth>.

¹⁰¹ GIEC, 2022 : Résumé pour les décideurs [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem (eds.)]. In : Changement climatique 2022 : impacts, adaptation et vulnérabilité. Contribution du groupe de travail II au sixième rapport d'évaluation du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press [Rapport 2022 du GIEC] ; pour une définition du changement climatique, voir la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) (1992), UNTS vol. 1771, Art. 1(2)

¹⁰² Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'environnement, 2017, A/HRC/34/49, <https://undocs.org/A/HRC/34/49> ; et IPBES (2019) : Rapport d'évaluation mondiale sur la biodiversité et les services écosystémiques de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques. E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, et H. T. Ngo (éditeurs). Secrétariat de l'IPBES, Bonn, Allemagne, 11.

¹⁰³ Programme des Nations Unies pour l'environnement, Plan de mise en œuvre « Vers une planète sans pollution », UNEP/EA.4/3 ; Landrigan, Philip J., et autres (2017), *The Lancet Commission on Pollution and Health*. Disponible à l'adresse [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(17\)32345-0](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(17)32345-0).

sont affectés et les conséquences sur les droits humains¹⁰⁴ sont d'autant plus graves pour ceux qui se trouvent déjà dans des situations vulnérables et préoccupantes.¹⁰⁵ Il convient de tenir compte des effets sur les jeunes générations et les générations futures.¹⁰⁶

57. La crise climatique a été qualifiée de plus grande menace pour les droits humains par l'ancien Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme.¹⁰⁷ Selon le sixième rapport d'évaluation publié par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qui a été approuvé par tous les États parties au Conseil de l'Europe, les mesures d'adaptation et d'atténuation qui donnent la priorité à l'équité, à la justice sociale, à la justice climatique, aux approches fondées sur les droits et à l'inclusivité conduisent à des résultats plus durables, réduisent les compromis, suscitent un changement profond et font progresser un développement résilient face au changement climatique.¹⁰⁸ Le déclin de la biodiversité,¹⁰⁹ associé à l'impact négatif de la pollution de l'air, de la terre et de l'eau sur le bien-être humain,¹¹⁰ souligne encore davantage l'éventuelle nécessité de renforcer la protection des droits humains et de l'environnement. Dans la Déclaration de Reykjavík, les Chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe ont souligné l'urgence d'efforts supplémentaires pour protéger l'environnement et pour lutter contre l'impact de la triple crise planétaire sur les droits humains, la démocratie et l'État de droit et se sont engagés à renforcer leurs travaux sur les aspects de l'environnement liés aux droits humains.¹¹¹

58. Les conséquences de ces problèmes environnementaux sur les droits humains sont des préoccupations communes et urgentes qui nécessitent une attention et un examen permanent. Il existe déjà un vaste cadre réglementaire international concernant la protection de l'environnement, qui produit des effets juridiques à la fois en vertu du droit national et du

¹⁰⁴ Il est important de noter que les conséquences sur les droits humains n'entraînent pas nécessairement des violations des droits humains.

¹⁰⁵ Voir CDH, Rapport du Secrétaire général, Les effets du changement climatique sur les droits de l'homme des personnes en situation de vulnérabilité, A/HRC/50/57 (2022).

¹⁰⁶ Voir également les principes de Maastricht sur les droits de l'homme des générations futures, élaborés par un groupe d'experts juridiques et des droits humains sur la base de consultations avec des organisations de la société civile, des experts et des universitaires.

¹⁰⁷ Michelle Bachelet, ancienne Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (septembre 2019), disponible à l'adresse <https://www.theguardian.com/law/2019/sep/09/climate-crisis-human-rights-un-michelle-bachelet-united-nations> ; voir également Ian Fry, rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte du changement climatique, *Climate change the greatest threat the world has ever faced*, communiqué de presse (octobre 2022), disponible à l'adresse <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/10/climate-change-greatest-threat-world-has-ever-faced-un-expert-warns>.

¹⁰⁸ GIEC, Changements climatiques 2023 : Rapport de synthèse. Rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. Contribution des groupes de travail I, II et III au sixième rapport d'évaluation du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat [équipe de rédaction principale, H. Lee et J. Romero (eds.)], GIEC, Genève, Suisse [IPCC AR6 SYR], Section 4.4, p. 101.

¹⁰⁹ PNUE, *Droits de l'homme et biodiversité : Key Messages*, 2021 ; voir également IPBES, *Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, 2019, IPBES secretariat, Bonn, Germany at key messages A and B ; Ch. 4, section 4.4.1.1. ; voir également Ch. 5, section 5.4.1.5.

¹¹⁰ Organisation mondiale de la santé, Household air pollution, 28 novembre 2022, disponible sur <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/household-air-pollution-and-health> ; Agence européenne pour l'environnement (AEE), Air quality in Europe 2021, disponible sur <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2021/health-impacts-of-air-pollution> ; AEE, Air quality in Europe 2022, disponible sur <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2022> ; AEE, Air pollution levels across Europe still not safe, especially for children, avril 2023 <https://www.eea.europa.eu/en/newsroom/news/air-pollution-levels-across-europe> ; et Rapporteur spécial sur la question des obligations en rapport avec les droits de l'homme qui concernent la jouissance d'un environnement sûr, propre, sain et durable, Human rights and the global water crisis : water pollution, water scarcity and water-related disasters, 19 janvier 2021, UN Doc. ONU A/HRC/46/28. Voir également Haut-Commissariat aux droits de l'homme, La crise de l'eau a un "impact majeur sur les droits de l'homme", 2021, disponible à l'adresse <https://www.ohchr.org/en/stories/2021/03/water-crisis-has-major-impact-human-rights-expert-says>.

¹¹¹ Déclaration de Reykjavík, Unis autour de nos valeurs, p.6.

droit international. La question reste néanmoins de savoir si, à la lumière des défis cruciaux en matière de droits humains posés par la dégradation de l'environnement et la triple crise planétaire, il est nécessaire d'élaborer un ou plusieurs nouveau(x) instrument(s) sur les droits humains et l'environnement au sein du système du Conseil de l'Europe.

B. Renforcement de la protection des individus contre les atteintes à l'environnement grâce au droit humain à un environnement sain

59. Le droit humain à un environnement sain ne figure pas encore explicitement dans un traité, que ce soit au niveau mondial ou dans le cadre du Conseil de l'Europe. Contrairement à l'Europe, d'autres systèmes régionaux de protection des droits humains ont déjà reconnu juridiquement le droit à un environnement sain. Il a été suggéré que la reconnaissance juridiquement contraignante de ce droit en Europe clarifierait la relation entre la protection de l'environnement et les droits humains et renforcerait l'idée que les normes relatives aux droits humains exigent la protection de l'environnement et que la protection de l'environnement dépend de l'exercice des droits humains. Selon la manière dont elle est formalisée, cette reconnaissance pourrait créer un cadre juridique offrant aux détenteurs de droits de meilleurs outils procéduraux pour faire respecter le droit humain à un environnement sain, permettant ainsi de rendre compte des actions ou de l'inaction des États qui violent ce droit, ce qui aurait pour conséquence de contribuer à la prévention des violations de ce droit.

60. Les États membres du Conseil de l'Europe n'ont pas une compréhension commune des éléments constitutifs du droit humain à un environnement sain et le contenu n'est pas déterminé en droit international. Il a été avancé qu'un ou plusieurs nouveaux instruments reconnaissant juridiquement le droit humain à un environnement sain pourraient permettre aux États membres du Conseil de l'Europe d'exprimer leur compréhension des éléments de ce droit et d'inspirer la législation nationale correspondante et que cela contribuerait à la sécurité juridique. Cela permettrait également aux États membres d'influencer les développements futurs liés au droit humains à un environnement sain au niveau international.

61. Il a été soutenu que les effets de la reconnaissance du droit humain à un environnement sain au niveau du Conseil de l'Europe seraient susceptibles de produire les avantages juridiques et environnementaux suivants au niveau national : (i) renforcement des lois et des politiques environnementales ; (ii) amélioration de la mise en œuvre et de l'exécution ; (iii) participation accrue des citoyens à la prise de décision en matière d'environnement ; (iv) responsabilisation accrue ; (v) réduction des injustices environnementales ; (vi) égalité dans la mise en œuvre des droits sociaux et économiques ; et (vii) amélioration des performances environnementales.¹¹² Il a également pu être argumenté qu'un ou plusieurs nouveaux instruments sur les droits humains et l'environnement pourraient encourager les États qui n'ont pas encore reconnu le droit dans leur législation nationale à le faire, et encourager les États qui ont déjà reconnu ce droit à prendre de nouvelles mesures positives pour le mettre en œuvre.¹¹³

62. Comme indiqué ci-dessus, le fonctionnement des exigences procédurales et l'application des standards substantiels en vertu de la CEDH et de la CSE peuvent influencer la portée de ces instruments dans le domaine environnemental. Il a été avancé que des protocoles additionnels à ces instruments garantissant le droit humain à un environnement sain, contenant des dispositions explicites sur ces exigences et normes qui pourraient

¹¹² [Boyd, D. \(2018\). Catalyseur de changement : Évaluation de quarante ans d'expérience dans la mise en œuvre du droit à un environnement sain. Dans J. Knox & R. Pejan \(Eds.\), The Human Right to a Healthy Environment \(pp. 17-41\). Cambridge : Cambridge University Press.](#)

¹¹³ Résumé, Knox, p. 5.

s'écarter de celles qui sont actuellement appliquées en vertu de la CEDH et de la CSE, pourraient fournir une protection globale plus efficace aux détenteurs de droits.¹¹⁴

i. Les implications des arrêts de la Cour sur le changement climatique sur la nécessité d'un instrument ou d'instruments additionnels

63. Même si l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* porte sur les effets néfastes du changement climatique, il pourrait avoir des implications sur les arguments concernant la question de savoir si un nouvel instrument sur les droits humains et l'environnement est nécessaire. Ces implications peuvent être envisagées sous deux angles. Premièrement, l'approche de la Cour concernant les critères de recevabilité de la Convention, notamment les questions du statut de victime et de la qualité pour agir des associations (voir ci-dessus) et deuxièmement, l'approche de la Cour concernant les normes de fond, y compris les questions de preuve et les obligations des États au titre de l'article 8 dans le contexte des effets néfastes du changement climatique.

64. En ce qui concerne les questions de preuve et la charge de la preuve, la Cour est arrivée à des constats factuels fondamentaux en s'appuyant sur les principales conclusions de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et les accords internationaux ultérieurs, y compris l'Accord de Paris, ainsi que sur les conclusions scientifiques internationalement reconnues du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)¹¹⁵.

65. En ce qui concerne les critères de recevabilité prévus à l'article 34 de la Convention, y compris la condition relative au statut de victime, la Cour a noté que « si le cercle des « victimes » [...] est défini de manière ample et généreuse, cela risque d'ébranler les principes constitutionnels internes et la séparation des pouvoirs en ouvrant un large accès au système judiciaire comme moyen de provoquer des changements dans les politiques générales relatives au climat ». D'autre part, si « c'est un cercle trop petit et restreint qui est défini, des lacunes ou dysfonctionnements même évidents dans l'action gouvernementale ou les processus démocratiques risquent de conduire à porter atteinte aux droits conventionnels d'individus et de groupes d'individus sans que ceux-ci aient aucune possibilité de saisir la Cour ».¹¹⁶ La Cour a cherché à résoudre ce dilemme en indiquant des critères spécifiques pour les individus et les associations qui se plaignent des effets néfastes du changement climatique sur les droits garantis par la Convention.

66. En ce qui concerne les individus, un requérant doit, pour satisfaire à la condition de victime, démontrer « qu'il a été personnellement et directement touché par les manquements qu'il dénonce » de la part de l'État en matière de lutte contre le changement climatique. Dans ce contexte, la Cour a appliqué deux critères. Premièrement, « le requérant doit être exposé de manière intense aux effets néfastes du changement climatique : un niveau et une gravité notables doivent caractériser les (risques de) conséquences négatives d'une action ou inaction des pouvoirs publics pour le requérant ». Deuxièmement, « il faut qu'il y ait un besoin impérieux d'assurer la protection individuelle du requérant, en raison de l'absence de mesures raisonnables ou adéquates de réduction du dommage ».¹¹⁷ Le seuil à atteindre pour satisfaire à ces deux critères est « particulièrement élevé ».¹¹⁸ On peut s'attendre à ce que la Cour admette à l'avenir relativement peu de requêtes concernant le changement climatique introduites par des individus.

¹¹⁴ Résumé, Keller p. 2, Knox p. 5, Lambert p. 6-7.

¹¹⁵ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, paragraphe 436.

¹¹⁶ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, paragraphe 484.

¹¹⁷ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, paragraphe 487.

¹¹⁸ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, paragraphe 488.

67. En ce qui concerne les associations, la Cour a d'abord rappelé que « lorsque les citoyens sont confrontés à des actes administratifs spécialement complexes, le recours à des entités collectives telles que les associations représente l'un des moyens accessibles, parfois le seul, dont ils disposent pour assurer une défense efficace de leurs intérêts particuliers. Cela vaut particulièrement face au changement climatique, qui est un phénomène mondial et complexe. [... L'action collective] peut constituer l'un des seuls moyens qui permette aux personnes qui sont nettement défavorisées sur le plan de la représentation de faire entendre leur voix et de tenter d'influer sur les processus décisionnels pertinents ».¹¹⁹

68. Pour qu'une association ait qualité pour introduire une requête, la Cour a défini un triple critère : l'association doit (i) être légalement constituée dans la juridiction de l'État défendeur ou avoir qualité pour y agir, (ii) poursuivre, en tant que but spécifique conforme à ses objectifs statutaires, une action collective pour la protection des droits humains de ses membres ou d'autres individus touchés dans le pays concerné contre les menaces liées au changement climatique, et (iii) être véritablement représentative et habilitée à agir entreprendre pour le compte d'individus touchés dans le pays concerné dont la vie, la santé ou le bien-être, tels que protégés par la Convention, se trouvent exposés à des menaces ou conséquences néfastes spécifiques liées au changement climatique. Dans ce cadre, la Cour tiendra compte d'éléments tels que le but pour lequel l'association a été constituée, le caractère non lucratif de ses activités, la nature et l'étendue de ses activités dans le pays concerné, ses effectifs et sa représentativité, les principes et la transparence de sa gouvernance et le point de savoir si, de manière générale, dans les circonstances particulières d'une affaire, l'octroi de la qualité pour agir sert l'intérêt d'une bonne administration de la justice. Une association peut déposer une requête même si les personnes au nom desquelles l'affaire est portée devant la Cour ne satisfont pas aux conditions d'octroi de la qualité de victime pour les individus dans les affaires de changement climatique (voir ci-dessus).¹²⁰

69. L'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* aborde donc plusieurs des questions qui pourraient être utilement traitées par un protocole additionnel à la Convention, selon ses défenseurs. En outre, il le fait d'une manière qui permet d'obtenir les résultats espérés par ces défenseurs. Il convient toutefois de noter que la Cour déclare à plusieurs reprises que les règles spéciales qu'elle développe et applique dans cet arrêt ne concernent que les affaires relatives au changement climatique, et non les affaires relatives à l'environnement en général. L'argumentation qui sous-tend son approche particulière des affaires relatives au changement climatique dépend de ses constatations générales de fait qui sont spécifiques à ce contexte.

70. En ce qui concerne son analyse de fond des questions relatives à l'article 8 de la Convention, la Cour a estimé que, « conformément aux engagements internationaux pris par les États membres, spécifiquement au titre de la CCNUCC et de l'Accord de Paris, et eu égard aux données scientifiques convaincantes fournies, en particulier, par le GIEC, les États contractants doivent mettre en place la réglementation et les mesures nécessaires pour prévenir une augmentation des concentrations de GES dans l'atmosphère terrestre et une élévation de la température moyenne de la planète à des niveaux qui pourraient avoir des répercussions graves et irréversibles sur les droits de l'homme».¹²¹ À cette fin, « le respect effectif des droits protégés par l'article 8 de la Convention exige de chaque État contractant qu'il prenne des mesures en vue d'une réduction importante et progressive de ses niveaux d'émission de GES, aux fins d'atteindre la neutralité nette, en principe au cours des trois prochaines décennies».¹²² Cela implique à la fois de prendre des « mesures immédiatement »

¹¹⁹ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, paragraphe 489.

¹²⁰ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, paragraphe 502.

¹²¹ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, paragraphe 546.

¹²² *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, paragraphe 548.

et de fixer des « objectifs de réduction intermédiaires », « intégrées dans un cadre réglementaire contraignant au niveau national, puis être mis en œuvre adéquatement ».¹²³

71. Sur cette base, la Cour a décidé que pour déterminer si un État est resté dans les limites de sa marge d'appréciation, elle examinera si « si les autorités internes compétentes, qu'elles soient législatives, exécutives ou judiciaires, ont dûment tenu compte de la nécessité » d'adopter diverses mesures procédurales relatives à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).¹²⁴ L'appréciation de la Cour sur le caractère suffisant de l'action de l'État revêt un caractère « global », de sorte qu'une lacune concernant une mesure ne signifie pas nécessairement qu'un État a outrepassé sa marge d'appréciation.¹²⁵ La Cour vérifiera également si le processus décisionnel de l'État en matière de changement climatique implique l'accès du public aux informations pertinentes et la participation du public.¹²⁶

72. Dans l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, la Cour a de nouveau souligné qu'« aucun article de la Convention ne garantit spécifiquement une protection générale de l'environnement en tant que tel ».¹²⁷ « L'élément crucial qui permet de déterminer si, dans les circonstances d'une affaire, des atteintes à l'environnement ont emporté violation de l'un des droits garantis par la Convention est l'existence d'un effet néfaste sur la personne et non pas simplement la dégradation générale de l'environnement ».¹²⁸ En vertu de l'article 8, la Cour a considéré que de tels effets néfastes englobent « la vie, la santé, le bien-être et la qualité de vie » des individus.¹²⁹ En ce sens, la Cour ne s'est pas écartée de l'approche adoptée dans des affaires antérieures liées à l'environnement, comme décrit dans la section III.A.ii. ci-dessus. Elle a peut-être considéré comme un fait que le changement climatique existe et qu'il a un effet négatif sur la jouissance par chacun des droits garantis par la Convention, mais elle a limité son examen aux violations alléguées de ces droits et n'a pas envisagé un « droit à un climat sain » distinct. Les obligations positives que la Cour a identifiées au titre de l'article 8 peuvent concerner la réduction des émissions de GES en tant que mesure d'atténuation du changement climatique, mais elles ne visent à lutter contre le changement climatique que dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir le respect de la vie privée et familiale. Sans la chaîne de causalité établie entre les émissions de GES, le changement climatique et les effets néfastes sur les droits de la Convention, la Cour n'aurait eu aucune base pour définir des obligations positives. Différentes réflexions pourraient s'avérer pertinentes pour une telle chaîne de causalité pour d'autres affaires environnementales.

73. L'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* porte donc sur plusieurs questions qui pourraient être traitées par un protocole additionnel à la Convention. La question reste de savoir si la Cour pourrait à l'avenir s'appuyer sur ses récentes décisions relatives au changement climatique afin d'adapter l'application des exigences procédurales et des normes de fond dans les affaires impliquant les effets néfastes de facteurs environnementaux autres que le changement climatique. Il convient, toutefois, de noter que la Cour rappelle constamment que les règles particulières qu'elle développe et qu'elle applique dans ses arrêts

¹²³ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, paragraphe 549.

¹²⁴ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, paragraphe 550.

¹²⁵ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, paragraphe 551.

¹²⁶ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, paragraphe 554. Bien qu'il ne s'agisse pas du sujet principal de l'affaire, la Cour a également noté que les mesures d'atténuation devraient être complétées par « des mesures d'adaptation visant à amoindrir les conséquences les plus sévères ou immédiates du changement climatique » : paragraphe 552.

¹²⁷ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, paragraphe 445.

¹²⁸ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, paragraphe 446.

¹²⁹ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, paragraphe 519. Ces éléments ont été identifiés par la Cour dans des arrêts antérieurs en vertu de l'article 8 : voir par ex. *Hatton* (voir note de bas 34), paragraphe 96, *Fadeyeva* (voir note de bas de page 37), paragraphe 88, et *Ivan Atanasov c. Bulgarie*, requête n° 12853/03, arrêt du 2 décembre 2010 paragraphe 67.

ne portent que sur les affaires liées au changement climatique et pas sur des affaires portant sur l'environnement de manière générale. L'argument qui sous-tend son approche particulière des affaires relatives au changement climatique dépend de ses conclusions générales portant sur des faits spécifiques à ce contexte.

C. Entreprises et droits humains

74. Il existe déjà divers instruments sur les entreprises et les droits humains, y compris les principes directeurs des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme et aux entreprises, les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales pour une conduite responsable des affaires et la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'homme et les entreprises. Des normes de diligence raisonnable en matière de droits humains liées à l'environnement et destinées aux entreprises sont en cours d'élaboration aux niveaux mondial, régional et national.¹³⁰

75. D'aucuns ont fait valoir qu'un nouvel instrument contenant des normes directes et exhaustives de diligence raisonnable en matière de droits humains liés à l'environnement pour les entreprises, et en particulier des dispositions sur l'accès aux voies de recours, pourrait utilement renforcer la responsabilité et l'obligation de rendre compte des entreprises. Il n'existe pas encore de mécanisme international [juridiquement contraignant] permettant aux victimes de violations des droits humains liées à l'environnement commises par des entreprises d'accéder à un recours, tel qu'une forme de règlement extrajudiciaire des litiges. Il a été avancé que ces éléments pourraient être traités par le Conseil de l'Europe, tout en soulignant et en renforçant les synergies avec les systèmes et instruments existants tels que les principes directeurs des Nations Unies, les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, les Lignes directrices de l'OCDE sur le devoir de diligence pour une conduite responsable des entreprises, les accords régionaux applicables, la législation existante au niveau national et de l'UE et les approches sectorielles, en tenant compte des développements au niveau international tels que les travaux du groupe de travail à composition non limitée des Nations Unies sur les sociétés transnationales et autres entreprises en ce qui concerne les droits humains. Cependant, il a également été suggéré que la multiplication des obligations internationales concernant le devoir de diligence des entreprises pourrait entraîner un risque de dilution des efforts dans ce domaine.

D. Défenseurs des droits humains en matière d'environnement (« défenseurs des droits humains en matière d'environnement »)

76. Malgré la protection juridique offerte par les différents systèmes de protection des droits humains, les défenseurs des droits humains dans le domaine de l'environnement constituent un groupe particulièrement exposé aux risques de meurtres, de menaces et d'intimidation.¹³¹ De nombreux organismes et organisations de défense des droits humains, dont le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe,¹³² ont émis des recommandations sur la manière dont les autorités nationales pourraient mieux protéger et soutenir leur travail.¹³³ La réunion des parties à la Convention d'Aarhus a décidé en 2021

¹³⁰ Voir, par exemple, le groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur les sociétés transnationales et autres entreprises en ce qui concerne les droits de l'homme (<https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/wg-trans-corp/igwg-on-tnc>).

¹³¹ Global Witness publie un rapport annuel sur le nombre d'assassinats de défenseurs de l'environnement, le plus récent datant de septembre 2023 : voir <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/standing-firm/>.

¹³² Voir <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/let-us-make-europe-a-safe-place-for-environmental-human-rights-defenders>

¹³³ Voir, par exemple, le rapport 2016 du Rapporteur spécial sur les défenseurs des droits de l'homme, Doc. ONU A/HRC/31/55 ; Rapport de la Rapporteur spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, Margaret Sekaggya, Doc. ONU A/HRC/25/55 (23 décembre 2013) ; Rapport de la Rapporteur spéciale sur la

d'établir un mécanisme de réaction rapide pour protéger les défenseurs de l'environnement et a élu en juin 2022 le premier Rapporteur spécial de ce nouveau système.

77. Il a été avancé que la reconnaissance du droit de l'homme à un environnement sain d'une manière juridiquement contraignante pourrait servir de catalyseur à la mise en place d'un environnement sûr et favorable aux défenseurs de l'environnement en tant que défenseurs des droits humains. Cela permettrait de clarifier le fait que les activités des défenseurs de l'environnement sont directement liées à la protection d'un droit humain légalement protégé. Cela pourrait avoir de nombreux effets concrets sur l'élaboration des politiques, en permettant par exemple aux défenseurs de l'environnement d'accéder au le champ d'application des politiques et des programmes conçus pour les défenseurs des droits humains.¹³⁴

VI. Les attentes de l'Assemblée parlementaire et d'acteurs indépendants

78. L'Assemblée parlementaire a appelé à plusieurs reprises le Conseil de l'Europe à agir en réponse à la triple crise planétaire. En 1970, puis en 1990, 1999, 2003, 2009 et plus récemment, l'Assemblée parlementaire a proposé un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. La Recommandation 2211 (2021) de l'Assemblée parlementaire sur « Ancrer le droit à un environnement sain : la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe » appelle à l'adoption de protocoles additionnels à la Convention et à la Charte Sociale Européenne (révisée) protégeant le « droit à un environnement sûr, propre, sain et durable » et à l'étude de faisabilité pour la rédaction d'une convention autonome et mondiale combinant les dispositions de prévention dites « 5 Ps », la poursuite des violations du droit à un environnement sûr, propre, sain et durable et la protection des victimes, afin que les États contractants adoptent des « politiques intégrées » efficaces et durables, y compris un mécanisme de suivi supranational basé sur le modèle des comités d'experts indépendants. La Recommandation 2211 (2021) comprend une proposition de texte pour un protocole additionnel à la Convention. Constatant, que trois ans après cet appel, le Conseil de l'Europe était toujours le seul système régional de droits humains à ne pas encore avoir reconnu le droit à un environnement sain, l'Assemblée a souligné l'importance, à la fois pour la légitimité et la valeur ajoutée du Conseil de l'Europe, de formaliser un droit autonome à un environnement sain par l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant (Résolution 2545(2024) « Réaliser le droit humain à un environnement sain grâce au processus de Reykjavík »). Dans sa Recommandation (2272)2024, l'Assemblée a réaffirmé que la reconnaissance du droit à un environnement sain doit être fondée sur une approche des droits humains et a recommandé au Comité des Ministres de consacrer le volet normatif de sa stratégie à la reconnaissance formelle du droit à un environnement sain par l'élaboration d'un instrument juridique contraignant dans les meilleurs délais. L'Assemblée a également mis en place un réseau de parlementaires pour un environnement sain, qui vise à ancrer le droit à « un environnement sûr, propre, sain et durable » dans la législation, les politiques, les pratiques et la sensibilisation du public, en Europe et au-delà. L'Assemblée parlementaire a également créé un réseau de parlementaires de référence pour un environnement sain, , qui vise à ancrer le droit à un « environnement sûr, propre, sain et durable" » dans la législation, les politiques, les pratiques et la sensibilisation du public en Europe et au-delà.

situation des défenseurs des droits de l'homme, Doc. ONU A/68/262, (5 août 2013). Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, James Anaya : Industries extractives et peuples autochtones, UN Doc. ONU A/HRC/24/41 (1er juillet 2013) ; Rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, Maina Kiai, Doc. ONU A/HRC/29/25 (28 avril 2015).

¹³⁴ Résumé, Knox, p. 5.

79. L'Europe a une histoire d'activisme environnemental et d'action climatique sous diverses formes, y compris des mouvements de jeunes pour le climat.¹³⁵ La Conférence des ONG internationales, notamment en tant que participante aux travaux du CDDH et du CDDH-ENV, a toujours plaidé en faveur d'un protocole additionnel à la Convention protégeant le droit à un environnement sain. Un autre groupe d'organisations de la société civile a appelé le Conseil de l'Europe à « aborder la triple crise planétaire du changement climatique, de la perte de biodiversité et de la pollution comme une crise suprême des droits de l'homme » et plus spécifiquement à « reconnaître et protéger un droit autonome et juridiquement contraignant à un environnement propre, sain et durable par le biais d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ». ¹³⁶ Les organisations de la société civile ont également formé une coalition pour le droit à un environnement propre, sain et durable au sein du Conseil de l'Europe, en lançant un « appel à l'adoption d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement propre, sain et durable ». ¹³⁷¹³⁸

80. Le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI) a également exprimé son soutien à un instrument contraignant sur le droit de l'homme à un environnement sain. Selon ENNHRI, un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme établirait la protection juridique la plus forte et la plus efficace. Cette forme de protection pourrait être complétée par un protocole additionnel à la Charte sociale européenne, qui garantirait l'accès à la justice pour les organisations de la société civile. ENNHRI soutient également qu'une convention autonome sur les droits humains et l'environnement pourrait être une solution alternative, si elle est dotée d'un mécanisme de conformité efficace et contraignant. Cependant, ENNHRI envisage la convention autonome comme une option, uniquement dans le cas où un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas adopté. De manière générale, ENNHRI souligne que tout instrument contraignant adopté par le Conseil de l'Europe devrait être assorti d'un mécanisme de contrôle efficace et contraignant afin de garantir un accès adéquat à la justice pour les personnes et les communautés affectées. ¹³⁹

81. En novembre 2023, le Dr David R. Boyd et le Prof. John H. Knox, à l'époque respectivement actuel et ancien Rapporteur spécial des Nations Unies sur les obligations liées à la jouissance d'un environnement sûr, propre, sain et durable, ont écrit au Groupe de rédaction CDDH-ENV pour commenter ses travaux alors en cours. Dans leur lettre, ils exprimaient leur conviction que le Conseil de l'Europe « parviendrait à la conclusion à laquelle la plupart de ses États membres, la plupart des États du monde et tous les autres organismes régionaux de défense des droits humains sont déjà parvenus : le moment est venu de reconnaître juridiquement le droit de l'homme à un environnement sain ». ¹⁴⁰

¹³⁵ Voir le rapport du commissaire du Conseil de l'Europe intitulé "*Environmental Rights Activism and Advocacy in Europe : Issues, Threats, Opportunities*" (Activisme et défense des droits de l'environnement en Europe : problèmes, menaces et opportunités) <https://rm.coe.int/environmental-rights-activism-and-advocacy-in-europe-issues-threats-op/1680a1e360>.

¹³⁶ Voir <https://cure-campaign.org/wp-content/uploads/CSSDeclarationFinal.pdf> (au point 6).

¹³⁷ « Appel à l'adoption d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement propre, sain et durable : aux ministres des Affaires étrangères et aux représentants permanents des États membres du Conseil de l'Europe, » disponible ici via <https://healthyenvironnementeurope.com/>

¹³⁸ Voir CDDH-ENV2024(3) pour un résumé des attentes de la Conférence des OING.

¹³⁹ Voir https://ennhri.org/wp-content/uploads/2024/03/ENNHRI-Statement_CDDH-ENV-March-2024.pdf

¹⁴⁰ « Commentaires sur le [Projet] de rapport du CDDH sur la nécessité et la faisabilité d'un ou de plusieurs instruments supplémentaires sur les droits de l'homme et l'environnement (CDDH-ENV(2023)06) », 10 novembre 2023. Voir également la Lettre au Comité des Ministres du Rapporteur spécial sur le droit à un environnement propre, sain et durable au, du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte du changement climatique, du Rapporteur spécial sur les substances toxiques et les droits de l'homme et du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, datée du 13 novembre 2024.

VII. Différentes options pour un nouvel instrument dans le domaine des droits humains et de l'environnement

82. Cette section présente d'autres instruments possibles du Conseil de l'Europe et la manière dont ils pourraient aborder la relation entre les droits humains et l'environnement. Les différentes options ont été proposées par des organes du Conseil de l'Europe ou des experts entendus par le CDDH-ENV, ou lors de discussions au sein du CDDH-ENV.

A. Un protocole additionnel à la Convention sur le droit humain à un environnement sain

83. Il a été avancé que le fait de garantir le droit humain à un environnement sain dans le cadre du système de la Convention assurerait une meilleure protection des individus contre les dommages environnementaux et une sécurité juridique à la fois aux détenteurs de droits et aux États membres. Un protocole additionnel à la Convention pourrait permettre aux requérants d'accéder à la Cour pour faire valoir leurs droits en matière d'environnement dans les cas où les attentes environnementales n'auraient pas nécessairement d'impact d'un niveau de gravité suffisant (voir ci-dessous) sur d'autres droits de la Convention. Cependant, à moins qu'un nouveau protocole additionnel ne protège l'environnement en tant que tel, le droit à un environnement sain impliquerait toujours que l'atteinte à l'environnement ait une forme d'effet négatif sur les individus.

84. L'élément fondamental de tout protocole additionnel à la Convention serait la protection juridique d'un droit humain explicite à un environnement sain. En outre, il serait également possible d'inclure des dispositions spécifiant les éléments constitutifs du droit et/ou d'autres dispositions relatifs aux conditions de juridiction et de recevabilité prévues par la Convention et/ou l'application de certaines règles de fond dans les affaires relatives à l'environnement (voir ci-dessus). Par conséquent, trois modèles en vue d'un protocole additionnel peuvent être envisagés : (i) garantir le droit humain à un environnement sain (« modèle I ») ; (ii) garantir le droit humain à un environnement sain plus définir ses éventuels éléments constitutifs (« modèle II ») et (iii) garantir le droit humain à un environnement sain, définir ses éventuels éléments constitutifs du droit plus d'autres dispositions relatives à l'application des conditions de juridiction et de recevabilité prévues par la Convention et de certain règles de fond dans les affaires relevant du protocole (autres éléments »¹⁴¹) (« modèle III »).

i. Considérations générales relatives à un protocole additionnel à la Convention (tous les modèles)

85. Il a été avancé que certaines questions environnementales telles que la répartition du coût économique des mesures de prévention et de réduction des incidences négatives sur l'environnement ou le niveau de protection de l'environnement à atteindre, impliquent des choix politiques, entraînant d'éventuelles implications pour l'ensemble de la société. On peut également se demander si un droit explicite laisserait suffisamment de place aux considérations sociétales plus larges et à l'approche globale inhérente à de nombreuses affaires relatives à l'environnement et par conséquent, si un tel droit pourrait constituer, dans une perspective plus large, un moyen approprié et efficace pour atténuer l'impact des atteintes à l'environnement sur le bien-être humain par rapport, par exemple, aux obligations du droit

¹⁴¹ Les éléments supplémentaires pourraient, par exemple, inclure des dispositions sur la compétence, le statut de la victime/la qualité d'ONG devant la Cour, l'évaluation des preuves, et/ou les défenseurs des droits humains dans le domaine de l'environnement. Des éléments individuels, une combinaison d'éléments ou tous les éléments peuvent être envisagés pour un protocole additionnel.

international de l'environnement. Cependant, un large ensemble d'effets positifs de la reconnaissance du droit à un environnement sain a notamment été décrit par le Rapporteur spécial sur le droit de l'homme à un environnement propre, sain et durable dans son rapport. Certains estiment que la Cour ne serait pas nécessairement un organe approprié pour statuer sur ces questions et qu'elle devrait s'en remettre aux processus politiques au niveau national.

86. Cela dit, la Cour a pour pratique établie de s'en remettre aux choix politiques des États et de leur accorder une marge d'appréciation, en particulier pour les questions complexes et techniques, ce qui pourrait apaiser certaines des inquiétudes sur la manière dont la Cour pourrait juger de la mise en œuvre du droit garanti par un nouveau protocole additionnel.¹⁴² En tout état de cause, la Cour ne se prononcera que sur les violations alléguées des droits garantis par la Convention. Cependant, une large ensemble d'effets positifs sur la reconnaissance d'un droit humain à un environnement sain a notamment été décrit par le Rapporteur spécial sur le droit humain à un environnement propre, sain et durable dans ses rapports.¹⁴³ Garantir le droit humain à un environnement sain en terme généraux confirmerait le fait que les défenseurs des droits humains qui agissent sur les questions environnementales (« défenseurs des droits humains en matière d'environnement ») sont effectivement des défenseurs des droits humains et ont droit à la protection dont bénéficient les défenseurs des droits humains.

87. Un protocole additionnel garantissant le droit humain à un environnement sain pourrait entraîner une augmentation de la charge de travail de la Cour, ce qui pourrait nécessiter des ressources budgétaires supplémentaires. Par ailleurs, il est avancé que l'impact de la dégradation de l'environnement et de la triple crise planétaire sur les droits humains entraîne déjà une augmentation du nombre d'affaires. Il a également été avancé qu'un nouveau protocole pourrait rationaliser et améliorer le processus décisionnel de la Cour dans les affaires environnementales, en remplaçant l'approche fragmentaire actuelle de ces affaires et en renforçant la sécurité juridique. La Cour a l'habitude de traiter des problèmes systémiques et, dans son arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, elle a adopté une approche de la qualité de victime qui se méfie du risque d'un très grand nombre de requêtes futures.¹⁴⁴ Par ailleurs, l'expérience des tribunaux nationaux a montré que la reconnaissance du droit humain à un environnement sain n'augmente pas nécessairement la charge de travail d'un tribunal.¹⁴⁵

88. Le processus d'adoption d'un nouveau protocole et son entrée en vigueur peuvent s'avérer plus ou moins long selon le modèle adopté, les versions les plus complexes (modèles II et III) nécessitant davantage d'attention.¹⁴⁶ Un nombre limité de ratifications d'un nouveau protocole affecterait la portée géographique de sa protection du droit à un environnement sain dans la pratique.¹⁴⁷

ii. Modèle I (garantissant le droit à un environnement sain)

89. Le modèle I présenterait les avantages et les désavantages généraux de tout protocole additionnel, comme décrit ci-dessus.

90. Sans spécifier les éléments constitutifs du droit humain à un environnement sain, le modèle I ne permettrait pas aux États membres de définir de manière précise les éléments

¹⁴² Voir, par exemple, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, paragraphe 449.

¹⁴³ Voir par exemple, doc. A/73/188, paragraphes 39-44.

¹⁴⁴ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, paragraphe 483.

¹⁴⁵ Résumé, Knox, p. 5

¹⁴⁶ Par exemple, pour le Protocole n° 12 à la Convention (STE n° 177, interdiction générale de la discrimination), il s'est écoulé sept ans entre le début de la rédaction et l'entrée en vigueur.

¹⁴⁷ Seul un (le Protocole n° 6) des six protocoles additionnels à la Convention a été ratifié par l'ensemble des 46 États membres, et le Protocole n° 12 n'a été ratifié que par 20 États membres. En revanche, chacun des autres (protocoles n° 1, 4, 7 et 13) a été ratifié par plus de 40 États membres.

constitutifs du droit humain à un environnement sain. Ceux-ci seraient plutôt précisés par le développement de la jurisprudence de la Cour. Cela signifie que les questions compliquées sur les choix politiques seront décidées par la Cour. Ce modèle ne permettrait pas d'inclure des dispositions aménageant les conditions de juridiction et de recevabilité prévues par la Convention et l'application de critères relatifs à l'application du droit à un environnement sain, qui ne pourraient être traités que dans une certaine mesure par le biais du développement par la Cour de sa jurisprudence. Enfin, si elle pouvait, par le biais d'obligations positives des États, renforcer indirectement la responsabilité internationale des entreprises en ce qui concerne l'impact de leurs activités sur l'environnement, la seule reconnaissance du droit humain à un environnement sain ne pourrait établir ni les normes complètes de diligence raisonnable en matière d'environnement pour les entreprises, ni un droit qui serait directement opposable aux entreprises.

iii. Modèle II (garantissant le droit humain à un environnement sain, plus la définition de ses éléments constitutifs)

91. Par rapport au modèle I, ce modèle de protocole additionnel permettrait également aux États membres de définir plus activement et directement le contenu du droit humain à un environnement sain au niveau régional. Cependant, la possibilité pour les États membres de définir le contenu du droit serait limité à l'extension de la protection par rapport à la manière dont la Cour a interprété le droit à la protection contre les conséquences des dommages causés à l'environnement dans le cadre des droits existants de la Convention. L'évolution de la jurisprudence de la Cour sur l'application des droits existants de la Convention dans des contextes environnementaux pourrait être influencée par la manière dont un protocole additionnel pourrait préciser les éléments constitutifs du droit humain à un environnement sain.

iv. Modèle III (garantissant le droit humain à un environnement sain, plus la définition de ses éléments constitutifs, avec des éléments additionnels)

92. En abordant également les conditions tenant à la juridiction et à la recevabilité prévues par la Convention et l'application de ses critères relatifs au fond, ce modèle pourrait garantir une protection renforcée du droit humain à un environnement sain, au-delà de ce qui serait possible dans le cadre des modèles I ou II, qui appliqueraient les règles et procédures existantes. Selon la compréhension actuelle de la juridiction au sens de l'article 1 de la Convention, les attentes environnementales de nature transfrontières ne sont pas forcément invocables devant la Cour (mais voir ci-dessus, §§ 19-21).¹⁴⁸ Des amendements aux règles relatives à la juridiction pourraient compléter une protection du droit des individus à un environnement sain. Par ailleurs, le fait d'accorder aux ONG la qualité pour agir dans des affaires d'intérêt public pourrait améliorer l'accès à la justice pour défendre les intérêts environnementaux qui ont une dimension collective.¹⁴⁹ L'allègement de la charge de la preuve pour les requérants pourrait également être envisagé, de même que des dispositions spécifiques concernant les défenseurs des droits humains dans le domaine de l'environnement, afin de favoriser un environnement plus sûr et plus propice pour ces derniers.

93. Il convient de rappeler que l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* de la Cour a marqué une évolution significative de la jurisprudence de la Cour, en reconnaissant la possibilité pour les associations représentatives d'introduire des requêtes au nom de leurs

¹⁴⁸ R Spano - Discours liminaire, Actes de la Conférence de haut niveau du Conseil de l'Europe sur le droit à un environnement propre, sain et durable dans la pratique, 3 mai 2023, p. 27.

¹⁴⁹ Le concept d'« affaires d'intérêt public », également connu sous le nom d'*actio popularis*, doit être distingué de la qualité pour agir conditionnelle des associations représentatives qui a été reconnue dans l'arrêt *Klimaseniorinnen* (points 500-502) - voir le paragraphe suivant.

membres dans les affaires relatives au changement climatique (voir ci-dessus). Dans cet arrêt, la Cour semble également avoir laissé ouverte la possibilité d'une évolution ultérieure de sa jurisprudence concernant la compétence extraterritoriale dans les cas de dommages transfrontaliers. Bien que ces considérations ne concernent pas la protection du droit à un environnement sain, elles sont pertinentes pour la question des exigences procédurales dans les affaires environnementales introduites en vertu de droits existants.

94. En fonction de ce qui sera négocié, un modèle III de protocole pourrait exiger de la Cour qu'elle applique des normes différentes aux requêtes fondées sur le droit humain à un environnement sain par rapport aux requêtes fondées sur d'autres droits de la Convention. Cela pourrait potentiellement conduire à une fragmentation du traitement des requêtes par la Cour, en fonction du droit concerné, même dans le cadre d'une requête unique concernant le droit humain à un environnement sain et d'autres droits. Cela dit, dans l'affaire *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, la Cour a déjà démontré qu'elle était en mesure d'avoir une approche différenciée des affaires en fonction de leur objet en développant des règles spécifiques sur les questions du statut de victime et de la qualité pour agir des associations, destinées à s'appliquer uniquement aux affaires liées aux effets néfastes du changement climatique. Le protocole du modèle III pourrait également modifier en profondeur les conditions de compétence et de recevabilité prévues par la convention. Cela pourrait avoir des conséquences profondes et sans précédent sur la manière dont la Cour statue sur les affaires, ce qui s'éloignerait considérablement de la manière dont la Cour traite les droits existants. Cela pourrait, à son tour, avoir un impact sur la volonté des États de ratifier le protocole, ce qui aurait une incidence sur la mesure dans laquelle le protocole peut garantir le droit dans la pratique.

B. Un protocole additionnel à la CSE garantissant le droit humain à un environnement sain

95. À titre préliminaire, il est important de noter que l'ESCR a déjà interprété l'article 11 (le droit à la protection de la santé) de l'ESC comme incluant le droit humain à un environnement sain. Toutes les options impliquant un protocole additionnel à la CSE impliquent la reconnaissance du droit humain à un environnement sain en tant que droit autonome.

96. Comme pour la proposition de protocole additionnel à la Convention, trois options peuvent être envisagées : (i) garantir le droit humain à un environnement sain dans son ensemble (« modèle I ») ; (ii) garantir le droit humain à un environnement sain et définir ses éventuels éléments constitutifs (« modèle II ») ; et (iii) garantir le droit humain à un environnement sain et définir ses éléments constitutifs et ajuster ou supprimer la restriction du champ d'application personnel de la charte et l'extension de la portée des droits, soit pour l'ensemble de la Charte, soit uniquement pour un protocole additionnel sur le droit humain à un environnement sain,¹⁵⁰ ainsi que la possibilité d'accepter la procédure de réclamations collectives uniquement en ce qui concerne le protocole additionnel (« modèle III ») (ci-après dénommés collectivement « éléments additionnels »).

i. Considérations générales relatives à un protocole additionnel à l'ESC (tous les modèles)

¹⁵⁰ Voir l'annexe à la Charte sociale européenne, paragraphe 1, deuxième phrase : « Cette interprétation n'exclut pas l'extension de droits analogues à d'autres personnes par l'une quelconque des Parties ».

97. Il a été avancé que le mécanisme de contrôle non contraignant de la CES, combinant une procédure de rapport et une procédure de réclamation facultative, pourrait être approprié dans un domaine où des choix politiques sensibles doivent être faits. Il a également été avancé qu'un droit humain à un environnement sain pourrait facilement être intégré dans un système de droits sociaux tel que la CSE.¹⁵¹

98. Cependant, les décisions du CEDS étant non-contraignantes pour les États membres, l'éventualité qu'elles ne soient pas exécutées peut être plus élevée que pour les arrêts contraignants d'une instance telle que la Cour. En outre, le CEDS n'accepte pas les réclamations individuelles et les réclamations collectives ne peuvent être déposées qu'à l'encontre d'une minorité des États membres du Conseil de l'Europe. Par ailleurs, un protocole additionnel à la CSE garantissant le droit humain à un environnement sain pourrait entraîner une augmentation de la charge de travail du CEDS, qui pourrait donc nécessiter des ressources budgétaires supplémentaires.

99. Le processus d'adoption d'un nouveau protocole et son entrée en vigueur peuvent être plus ou moins long selon le modèle choisi, les versions les plus complexes (modèles II et III) nécessitant un examen plus approfondi.

ii. Considérations spécifiques au modèle III (garantissant le droit humain à un environnement sain, plus la définition de ses éléments constitutifs avec des éléments additionnels)

100. Une variante du modèle III qui étendrait la procédure de réclamations collectives au droit à un environnement sain pourrait permettre aux organisations non gouvernementales et aux partenaires sociaux de déposer des réclamations concernant ce droit. Il ne serait pas nécessaire que le plaignant ait épuisé les voies de recours internes ou qu'il soit lui-même victime de la violation alléguée, puisque ce ne sont pas des critères de recevabilité dans le système de la CSE (contrairement au système de la Convention). Cependant, il n'y aurait aucune possibilité pour les individus de porter plainte pour des violations du droit humain à un environnement sain.

101. En fonction de ce qui sera négocié, un modèle III de protocole pourrait exiger du CEDS qu'il applique des normes différentes aux réclamations fondées sur le droit humain à un environnement sain. Cela pourrait conduire à une fragmentation du traitement des réclamations par le CEDS, en fonction du droit concerné, même au sein d'une même réclamation collective si elle concerne le droit humain à un environnement sain et d'autres droits. Cela pourrait, à son tour, avoir un impact sur la volonté des États de ratifier le protocole, ce qui affecterait la mesure dans laquelle le protocole peut garantir le droit.

C. Une convention autonome sur les droits humains et l'environnement

102. Plutôt que d'établir le droit à un environnement sain dans le cadre de l'un des principaux traités du Conseil de l'Europe relatifs aux droits humains, une autre solution pourrait être d'établir une convention autonome consacrée spécifiquement (ou principalement) à un tel droit. Il existe deux options pour ce faire : (i) garantir le droit humain à un environnement sain, y compris ses éventuels éléments constitutifs (« modèle I ») ; et (ii) garantir le droit humain à un environnement sain (y compris ses éléments constitutifs) plus des éléments supplémentaires tels que décrits ci-dessous (« modèle II »).

¹⁵¹ Résumé, Palmisano, pp. 2-3

i. Modèle I (garantissant le droit humain à un environnement sain, plus une définition de ses éléments constitutifs)

103. Cette option permettrait aux États membres de façonner activement et directement les éléments constitutifs du droit humain à un environnement sain. La garantie d'un tel droit par le biais d'une convention autonome confirmerait que les défenseurs des droits humains agissant sur des questions environnementales (« défenseurs des droits humains en matière d'environnement ») sont effectivement des défenseurs des droits humains et ont droit aux protections dont bénéficient les défenseurs des droits humains en général. Cette option ne permettrait toutefois pas aux détenteurs de droits de demander des comptes aux États pour les violations du droit à un environnement sain.

ii. Modèle II (garantissant le droit humain à un environnement sain, plus une définition de ses éléments constitutifs avec des éléments complémentaires)

104. Outre la garantie du droit humain à un environnement sain et la définition de ses éléments constitutifs, ce modèle pourrait inclure des éléments supplémentaires visant à renforcer la protection de ce droit. Diverses approches du contrôle de la mise en œuvre pourraient être envisagées, telles qu'un système d'établissement de rapports par les États, tel qu'il existe dans plusieurs traités du Conseil de l'Europe (y compris la CSE) et dans les traités des Nations Unies relatifs aux droits humains. Cela pourrait être associé à un mécanisme de suivi fondé sur des réclamations, en gardant à l'esprit qu'un mécanisme de suivi qui émet des décisions contraignantes serait susceptible de permettre une plus grande responsabilité et une plus grande force exécutoire. Les conditions de recevabilité pourraient être adaptées aux spécificités du contenu de la convention et pourraient différer de celles prévues par la Convention ou la CSE. Une autre possibilité serait d'autoriser les demandes d'avis consultatifs de la Cour, comme le prévoit la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine (STE n° 164, Convention d'Oviedo), qui permet à la Cour de donner des avis consultatifs sur des questions juridiques concernant l'interprétation de cette convention à la demande de l'une des Parties ou du comité du Conseil de l'Europe désigné à cette fin par le Comité des Ministres.

105. Une convention autonome pourrait également inclure des dispositions visant à renforcer la responsabilité des entreprises, par exemple en leur imposant des obligations de diligence raisonnable ou en créant un mécanisme de règlement extrajudiciaire des litiges auquel participeraient les entités commerciales.

D. Mécanismes de suivi

106. Une autre option consiste en un mécanisme de suivi pour traiter les questions relatives aux droits humains et à l'environnement. Ce mécanisme pourrait prendre la forme d'un comité d'experts indépendants, semblable à la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI). Ses tâches pourraient s'articuler autour de trois piliers : (i) le suivi des pays, impliquant un dialogue permanent avec les États membres, l'identification de solutions aux problèmes et la promotion des bonnes pratiques accompagnée de visites régulières dans les pays ; (ii) des travaux thématiques incluant des recommandations politiques aux États membres et (iii) la sensibilisation de la société dans son ensemble, y compris en tant que forum de dialogue avec la société civile et les jeunes, et par le biais de contacts avec les entreprises.

107. Une autre forme de mécanisme serait un nouveau Commissaire à l'environnement et aux droits humains du Conseil de l'Europe, élu par l'Assemblée parlementaire. Il serait chargé d'engager systématiquement un dialogue permanent avec les États membres, fournir un avertissement précoce et une réaction rapide et de garantir une assistance pertinente, en

étroite coopération avec les principaux services du Secrétariat et des institutions du Conseil de l'Europe. D'autres formes peuvent cependant être envisagées.

108. Un mécanisme de suivi agissant par le biais d'un dialogue et de recommandations pourrait contribuer à la compréhension par les États membres des éléments constitutifs du droit humain à un environnement sain. Toutefois, les États membres ne seraient pas en mesure de définir le contenu du droit. Dans une certaine mesure, en engageant un dialogue avec les entreprises, il pourrait indirectement renforcer les responsabilités internationales des entreprises en matière d'impact de leurs activités sur l'environnement. Ses travaux thématiques, pourraient être pris en compte par les tribunaux internationaux lors de l'examen d'affaires concernant la dégradation de l'environnement et la triple crise planétaire.

109. Le suivi non contraignant peut être plus facilement introduit dans un domaine où des choix politiques nationaux complexes doivent être décidés. Il viendrait toutefois s'ajouter aux multiples mécanismes de suivi internationaux existants et aux multiples rapporteurs spéciaux des Nations Unies et autres qui agissent sur les droits humains et l'environnement. Il y aurait également un risque de chevauchement avec les organes existants du Conseil de l'Europe, y compris le Commissaire aux droits de l'homme. Il ne garantirait aux détenteurs de droits qu'une capacité limitée de demander des comptes aux États pour des violations du droit à un environnement sain. Un nouveau mécanisme pourrait souffrir d'un manque relatif d'impact pratique, mais nécessiterait néanmoins un financement de la part des États membres.

E. Mentionner la protection de l'environnement dans le préambule de la Convention

110. Il a été suggéré d'ajouter une mention de la protection de l'environnement dans le préambule de la Convention sous la forme d'un protocole d'amendement. La fonction interprétative du préambule,¹⁵² pourrait conférer une légitimité supplémentaire à la jurisprudence de la Cour en matière de dégradation environnementale et de triple crise planétaire et encourage son développement ultérieur. Toutefois, cette option - même assortie d'un exposé des motifs clarifiant l'objectif de l'ajout - ne laisserait aux États aucune possibilité d'influer sur la manière dont la Cour utilisera l'ajout au préambule, si ce n'est en plaidant en faveur des dispositions de la Cour.

111. Un protocole d'amendement du préambule existant (similaire à l'Article 1 du Protocole n° 15) devrait être ratifié par tous les États membres pour pouvoir entrer en vigueur. Ce processus est long et coûteux à la fois pour le Conseil de l'Europe et au niveau national.¹⁵³

F. Mentionner la protection de l'environnement dans le préambule de la CES

112. De même, il a été suggéré d'ajouter une mention de la protection de l'environnement dans le préambule de la CSE sous la forme d'un protocole d'amendement. Cela pourrait conférer une légitimité supplémentaire à la pratique environnementale du CEDS et encourager son développement ultérieur conformément aux exigences procédurales et aux standards substantiels existants. Toutefois, cette option - même assortie d'un exposé des motifs clarifiant l'objectif de l'ajout - ne laisserait aux États aucune possibilité d'influer sur la manière dont le CEDS fera usage de l'ajout au préambule, si ce n'est en plaidant en faveur de certaines interprétations en tant que partie défenderesse. En outre, cette option ne

¹⁵² Voir la Convention de Vienne sur le droit des traités, Article 31(2).

¹⁵³ Le Protocole n°15 a été ouvert à la signature en juin 2013 et est entré en vigueur, à la suite de sa ratification par toutes les parties contractantes à la Convention, huit ans plus tard, en août 2021.

permettrait pas aux individus de porter plainte pour des violations de droits humains résultant de la dégradation de l'environnement et d'obtenir des décisions contraignantes.

113. Bien que la Charte soit muette sur le processus d'amendement du préambule, les amendements à la Charte sont examinés au titre de l'article J de la Charte qui prévoit une procédure simplifiée.¹⁵⁴ Étant donné que le préambule ne concerne pas l'extension de droits qui peuvent être acceptés individuellement par les parties, il pourrait être amendé de la même manière que les parties III à VI de la Charte, qui exigent l'acceptation de toutes les parties. Par conséquent, contrairement à la proposition correspondante concernant la Convention, l'amendement du préambule de la CSE ne nécessite pas nécessairement l'adoption d'un protocole d'amendement.

G. Un instrument non contraignant reconnaissant le droit humain à un environnement sain

114. La recommandation existante CM/Rec(2022)20 du Comité des ministres ne reconnaît pas le droit humain à un environnement sain. Une nouvelle recommandation pourrait soit (i) suivre la voie de la Résolution 76/300 de l'AGNU et reconnaître explicitement le droit, soit (ii) reconnaître le droit et, par ailleurs, les éléments constitutifs possibles du droit.

115. Étant donné que tous les États membres du Conseil de l'Europe ont voté en faveur de la résolution 76/300 de l'Assemblée générale des Nations Unies, recréer le contenu de cette résolution dans le cadre du Conseil de l'Europe ne constituerait sans doute qu'un pas en avant limité. Elle n'établirait pas une reconnaissance juridiquement contraignante du droit humain à un environnement sain dans le cadre du Conseil de l'Europe. Cependant, la Cour et le CEDS pourraient prendre en compte une telle recommandation, le cas échéant.

116. Le processus de négociation et d'adoption d'un instrument non contraignant engendre en général moins de travail et de ressources que l'adoption et la ratification d'instruments contraignants, et ce type d'élaboration de normes non contraignantes peut faciliter la recherche d'un consensus. L'inclusion de normes de diligence raisonnable liées à l'environnement pour les entreprises pourrait être envisagée dans un instrument non contraignant. Plutôt que de nécessiter un nouvel instrument, cela pourrait également se faire par le biais d'une révision de la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'homme et les entreprises, comme l'a proposé l'Assemblée parlementaire dans sa Recommandation 2211(2021).

117. Si l'instrument non contraignant devait également spécifier les éléments constitutifs possibles du droit, il pourrait donner aux États la possibilité de façonner activement le droit en leur permettant de négocier et de déterminer une compréhension commune de ces éléments. Cela pourrait servir de catalyseur pour de futurs travaux de codification contraignante. Elle permettrait une harmonisation ultérieure de la mise en œuvre du droit au niveau national, améliorant ainsi, dans une certaine mesure, la protection nationale du droit. Cependant, un instrument non contraignant ne garantirait pas aux détenteurs de droits l'accès à un mécanisme de suivi international.

H. Une combinaison de différents instruments

¹⁵⁴ L'article J « Amendements » de la Charte ne fait pas référence à la procédure d'amendement du préambule de manière spécifique. Aux termes de l'article J(4) de la Charte révisée : « Tout amendement aux parties III à VI de la présente Charte entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période d'un mois après la date à laquelle toutes les Parties auront informé le Secrétaire Général qu'elles l'ont accepté ».

118. La liste non exhaustive suivante de combinaisons d'instruments a également été examinée : (i) protocoles additionnels à la CEDH et à la CSE ; (ii) convention autonome sur les droits humains et l'environnement et l'inclusion de la protection de l'environnement dans le préambule de la CEDH ; (iii) protocole additionnel à la CEDH et/ou à la CSE combiné à un mécanisme de suivi autonome (par exemple un comité du type de l'ECRI) ou un mécanisme de type commissaire et (iv) convention autonome sur les droits humains et l'environnement combinée à un mécanisme de suivi autonome.

119. Le principal avantage de ces différentes options est de pouvoir combiner les avantages des instruments respectifs tout en évitant éventuellement certains arguments négatifs. Elles poseraient toutefois d'autres problèmes en raison de la complexité de l'élaboration, de la combinaison et de l'adoption de différents instruments et présenteraient la plupart, voire la totalité des inconvénients de chaque option.

I. L'option de n'adopter aucun nouvel instrument

120. Une autre option consisterait à ne pas adopter de nouvel instrument. Il ne s'agirait pas nécessairement d'une décision finale et définitive. Elle pourrait plutôt viser à donner à la Cour plus de temps pour développer davantage sa jurisprudence dans les affaires liées à l'environnement, y compris celles impliquant les effets néfastes du changement climatique. La Convention est un instrument vivant qui doit être interprétée à la lumière des conditions actuelles. La situation pourrait être réévaluée ultérieurement en fonction des effets éventuels de ces développements. Le CDDH a recommandé cette option en 2023 et en 2009, en notant qu'il était probable que la jurisprudence de la Cour continue d'évoluer sur les questions environnementales. La jurisprudence de la Cour a en effet évolué pour étendre progressivement le champ d'application de la Convention en vue d'englober la protection relative à diverses questions de fond et de procédure concernant la protection de la nature et de l'environnement, la pollution et le changement climatique. L'option de ne pas adopter un nouvel instrument priverait toutefois les États membres de la possibilité d'influencer le développement du droit humain à un environnement sain par le biais d'un processus de négociation.

VIII. Conclusions et recommandations

121. Le CDDH reconnaît que la triple crise planétaire du changement climatique, de la perte de biodiversité, et la pollution ont des conséquences sur les droits humains qui sont des préoccupations communes et urgentes nécessitant une attention et un examen continus. À cet égard, le CDDH rappelle l'engagement exprimé par les chefs d'État et de gouvernement dans la Déclaration de Reykjavík de « renforcer notre travail au Conseil de l'Europe sur les aspects de l'environnement liés aux droits de l'homme, sur la base de la reconnaissance politique du droit à un environnement propre, sain et durable en tant que droit de l'homme, en ligne avec la Résolution 76/300 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur « Le droit à un environnement propre, sain et durable ». »

122. En ce qui concerne les différentes options d'un éventuel instrument additionnel qui ont été examinées, le CDDH considère que, indépendamment de leurs avantages et inconvénients, elles sont toutes juridiquement réalisables.

123. Il existe un large éventail de points de vue au sein du CDDH sur la nécessité d'un instrument ou d'instruments additionnels (en termes d'avantages et d'inconvénients) et sur la faisabilité des différentes options qui ont été examinées. Les États membres ont exprimé leur

volonté de poursuivre leur engagement de manière constructive sur ces questions. Certains considèrent qu'il faut maintenant entamer des négociations sur un instrument juridique contraignant pour garantir le droit humain à un environnement sain. D'autres considèrent que la nécessité d'un tel instrument n'a pas encore été établie, étant donné la protection de l'environnement lui-même en vertu du droit international de l'environnement et la protection des droits humains en vertu de la Convention telle qu'interprétée et appliquée par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires environnementales. Certains États n'ont pas encore exprimé leur position sur ces questions. Certains États n'ont pas exprimé d'opinion.

124. Certains États membres considèrent que le développement de la jurisprudence de la Cour interprétant et appliquant les droits existants de la Convention et le développement de l'interprétation et de l'application de la CSE par le CEDS dans les affaires environnementales constitueront une réponse proportionnée à l'impact sur les droits humains de la triple crise planétaire.

125. D'autres États membres, cependant, considèrent qu'il n'y a pas de certitude quant à la manière dont la Cour développera sa jurisprudence, ni du laps de temps nécessaire. Certains États membres considèrent que le champ d'application du développement de nouvelles normes juridiques qui est nécessaire, va au-delà de ce que l'on pourrait raisonnablement attendre de la Cour en vertu des principes admis d'interprétation judiciaire de la Convention. Certains États estiment qu'il devrait appartenir aux États membres de déterminer le contenu normatif essentiel des nouvelles normes juridiques, en particulier le droit humain à un environnement sain.

126. Certains États membres considèrent que l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies de la Résolution 76/300 reconnaissant au niveau politique le droit humain à un environnement propre, sain et durable (droit à un environnement sain), à l'unanimité de tous les États membres du Conseil de l'Europe, combinée à l'absence d'un instrument juridique contraignant au niveau régional européen garantissant un droit humain explicite à un environnement sain, implique la nécessité d'un instrument du Conseil de l'Europe à cette fin.

127. Certains États membres estiment que, pour diverses raisons, la Cour n'est peut-être pas le mécanisme le plus approprié pour la protection d'un droit humain explicite à un environnement sain.

128. D'autres États membres considèrent que le droit humain à un environnement sain devrait être ajouté au catalogue des droits de la Convention afin que les individus puissent saisir la Cour pour qu'elle rende un arrêt contraignant sur les violations alléguées de ce droit.

129. Parmi les États membres qui préféreraient un nouvel instrument juridique contraignant garantissant le droit humain à un environnement sain, certains seraient en faveur d'un protocole additionnel à la Convention, d'autres plutôt d'une convention autonome, et d'autres encore n'ont pas indiqué le type d'instrument favori. Les États membres reconnaissent que la négociation, l'adoption, la ratification et l'entrée en vigueur d'un nouvel instrument juridique contraignant prendront du temps.

130. Certains États membres considèrent qu'il est nécessaire que les États du Conseil de l'Europe aient une compréhension commune de la nature, des éléments constitutifs et des implications pour les États et les individus du droit humain à un environnement sain avant toute décision sur un instrument visant à garantir ce droit, rappelant à cet égard la Recommandation CM/Rec(2022)20 du Comité des Ministres sur les droits de l'homme et la protection de l'environnement.

131. Le CDDH considère que la présente étude répond au mandat qui lui a été donné par le Comité des Ministres visant à préparer une étude sur la nécessité et la faisabilité d'un instrument ou d'instruments additionnels sur les droits humains et de l'environnement. La poursuite de l'examen de la question implique des décisions politiques.

132. Sur cette base, le CDDH conclut que le Comité des Ministres pourrait envisager :

- d'explorer l'étendue du soutien politique pour chacune des options identifiées par le CDDH pour la poursuite des travaux dans le domaine des droits humains et de l'environnement, y compris la possibilité de débiter la rédaction d'un nouvel instrument, juridiquement contraignant ou non, garantissant le droit humain à un environnement sain, et la forme la plus appropriée d'un tel instrument.
- de charger le CDDH de procéder à une analyse plus approfondie de la nature, du contenu et des implications du droit humain à un environnement propre, sain et durable, en vue de déterminer si ce droit devrait faire l'objet d'un nouvel instrument et, le cas échéant, de déterminer la forme la plus appropriée de cet instrument.