

## Les obligations étatiques et droits des populations à être protégées des effets graves du réchauffement climatique :

### concrétisation du droit à un environnement sain et durable face aux risques et menaces de risques naturels

Elisabeth LAMBERT\* texte servi pour traduire en anglais:

#### SOMMAIRE :

|                                                                                                                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| SOMMAIRE :                                                                                                                                                  | 1  |
| RESUME :                                                                                                                                                    | 3  |
| INTRODUCTION :                                                                                                                                              | 4  |
| I. RESPONSABILITES, OBLIGATIONS ET DROITS DES PARTIES PRENANTES FACE AUX RISQUES<br>CONNUS ET GRAVES EN LIEN AU RECHAUFFEMENT CLIMATIQUE                    | 7  |
| A. Cerner les responsabilités des Etats et des organisations intergouvernementales :                                                                        | 7  |
| 1. Que signifie responsabilités face aux risques climatiques ?                                                                                              | 7  |
| 2. Quel contenu pour ces responsabilités (anciennes et nouvelles) ?                                                                                         | 8  |
| Une obligation de prévention admise de longue date : obligation de comportement de<br>diligence due                                                         | 9  |
| Des nouvelles déclinaisons/facettes de l'obligation de prévention des risques climatiques :<br>la responsabilité de préparer et la responsabilité-capacités | 12 |
| 3. Sur qui reposent ces responsabilités ?                                                                                                                   | 15 |
| B. Reconnaissance de droits subjectifs aux individus et populations et valeur ajoutée de<br>l'approche par les droits humains :                             | 16 |
| 1. Que signifie l'approche par les droits humains ?                                                                                                         | 17 |
| 2. Quels sont les avantages de cette approche ?                                                                                                             | 19 |
| II. DETERMINATION DES OBLIGATIONS ETATQUES EN LIEN A UN DROIT A ETRE PROTEGE DES<br>EFFETS NEFASTES GRAVES LIES AU RECHAUFFEMENT CLIMATIQUE                 | 20 |
| A. Les droits à l'éducation, information et accès à la science des populations soumises aux<br>risques climatiques :                                        | 21 |
| 1. Un Droit à l'éducation initiale et continue pour tous les publics :                                                                                      | 22 |
| 2. Un Droit effectif à l'information :                                                                                                                      | 23 |
| 3. Un Droit à la science :                                                                                                                                  | 26 |

\* Elisabeth Lambert est Directrice de recherche au CNRS en droit. Son CV est accessible en ligne : <https://dcs.univ-nantes.fr/fr/membres/elisabeth-lambert>. **Les opinions émises dans ce rapport n'engagent que son autrice et ne lient pas le Conseil de l'Europe.** Elisabeth Lambert tient à remercier très chaleureusement le Secrétaire exécutif d'EUR-OPA, M. Krzysztof Zyman, pour sa confiance en vue de la rédaction de ce rapport et pour sa relecture attentive.

|                                                                                                                                                        |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| B. Les enjeux de gouvernance renouvelée : .....                                                                                                        | 29 |
| 1. Reconnaître et mettre en œuvre un Droit à une véritable participation citoyenne (co-décision) : .....                                               | 29 |
| 2. Réitérer l'importance de la gouvernance au niveau des territoires : .....                                                                           | 32 |
| 3. Revigorer les liens avec le monde académique : .....                                                                                                | 33 |
| III. LIGNES DIRECTRICES ET RECOMMANDATIONS : .....                                                                                                     | 34 |
| A. Instituer un suivi de la mise en œuvre des textes existants : .....                                                                                 | 35 |
| B. Préparer une nouvelle Recommandation propre à la protection et préparation des populations soumises aux effets graves des risques climatiques ..... | 37 |
| C. Repenser les modes de gouvernance aux différentes échelles : .....                                                                                  | 38 |
| 1. Consolider les synergies au sein du Conseil de l'Europe : .....                                                                                     | 39 |
| 2. S'assurer de l'implication effective des pouvoirs locaux : .....                                                                                    | 39 |
| 3. Instituer des modalités participatives d'élaboration de politiques publiques : .....                                                                | 40 |
| 4. Revigorer les liens avec le milieu scientifique : .....                                                                                             | 41 |

## RESUME :

L'**objectif** de ce rapport est de saisir comment la prise en compte de l'environnement sain et durable (et notamment d'un droit humain à un environnement sain et durable et d'un droit à être protégé des effets néfastes sur les droits fondamentaux liés à l'évolution du climat) peut orienter les actions menées dans le cadre de l'Accord européen et méditerranéen Risques majeurs EUR-OPA au sein du Conseil de l'Europe afin de faire face aux effets graves sur les droits humains des risques liés au réchauffement climatique. L'enjeu est ainsi de remettre l'Humain dans le processus de gestion des risques. Le « droit à un environnement sain et durable » comprend tant une dimension substantielle : le droit de respirer un air pur, l'accès à l'eau salubre et à un assainissement adéquat, le droit à une alimentation saine et durable, les droits à un climat sûr et à une biodiversité et des écosystèmes sains, que procédurale : droits-participation de la Convention d'Aarhus<sup>1</sup>. Ce rapport se concentre ainsi sur les obligations et droits en lien à la prévention contre les effets graves du réchauffement climatique sur les droits humains et ne couvrira pas les droits des personnes une fois la catastrophe réalisée (notamment le volet réparation/réhabilitation).

Le rapport est divisé en **trois parties** : premièrement, la détermination des responsabilités des Etats face aux effets néfastes du changement climatique, et des droits des populations. La deuxième partie développe concrètement les modalités de traduction de ces nouveaux droits et nouvelles responsabilités, en se focalisant sur le volet procédural. Une troisième partie permet de dégager des lignes directrices et recommandations pour des actions futures dans le cadre d'EUR-OPA. La **première partie** rappelle qu'à une responsabilité répressive et réparatrice s'est ajoutée une responsabilité d'action préventive par anticipation, à savoir une obligation de résultat d'adopter des réglementations et mécanismes institutionnels, mais aussi des obligations de moyens, en termes de prévention, y compris de préparation (préparer les populations et renforcer leurs capacités d'action individuelle et collective) face aux risques connus en lien au réchauffement climatique pour lesquels, comme c'est désormais scientifiquement connu, les Etats ont les facultés d'en limiter les impacts en adoptant un comportement adéquat. Cette responsabilité repose prioritairement sur les Etats et organisations intergouvernementales à l'égard des générations présentes et futures. L'approche par les droits humains, désormais intégrée dans les politiques publiques de lutte contre les catastrophes, se concrétise désormais par la reconnaissance explicite par la Cour européenne des droits de l'homme d'un nouveau droit pour les individus « à une protection effective, par les autorités de l'État, contre les effets néfastes graves du changement climatique sur leur vie, leur santé, leur bien-être et leur qualité de vie » ; ce droit comporte une dimension substantielle et procédurale, cette dernière se déclinant notamment par les droits à l'éducation, à l'information, à la science, à la participation et à l'accès en justice, ce que développe la **deuxième partie**. Si ces droits procéduraux sont bien ancrés dans nos systèmes juridiques, leur mise en œuvre est balbutiante, faute de précision suffisante et de suivi incitatif par le niveau européen (y compris par les organes d'EUR-OPA). L'adaptation des politiques de prévention et préparation aux enjeux de l'évolution du climat, appellent aussi une gouvernance renouvelée inclusive et participative, incluant une véritable co-décision avec tous les publics qui va bien au-delà de la simple consultation, donnant des capacités d'action au niveau local, associant les scientifiques et reposant sur plus de synergie, y compris au sein du Conseil de l'Europe. Prenant acte de cette marge de progression restante, la **troisième partie** propose des actions prioritaires dans quatre directions : la mise en place d'un mécanisme de suivi des Recommandations adoptées par EUR-OPA pour s'assurer de l'impact de ces normes et mieux définir le chemin qui reste à parcourir ; élaborer une nouvelle recommandation sur les obligations et droits face au changement climatique selon une approche par les droits humains ; renouveler les modes de gouvernance pour garantir une véritable transition sociétale, et repenser les liens avec le milieu scientifique.

---

<sup>1</sup> Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf> (4 septembre 2024)

## INTRODUCTION :

Dans l'Annexe V intitulée « Le Conseil de l'Europe et l'environnement » de la Déclaration de Reykjavik « Unis autour de nos valeurs », adoptée lors du 4<sup>e</sup> sommet du Conseil de l'Europe des chefs d'Etat et de gouvernement les 16 et 17 mai 2023<sup>2</sup>, les Etats ont souligné « l'urgence de prendre des mesures coordonnées pour protéger l'environnement en luttant contre la triple crise planétaire liée à la pollution, au changement climatique et à la perte de biodiversité » et se sont engagés à identifier ces défis et à proposer des « réponses communes ». Plus spécifiquement, les Etats membres de l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (ci-après : EUR-OPA) se sont engagés à « promouvoir la réduction des risques de catastrophes, y compris la prévention, la préparation et l'intervention efficace en cas d'urgences »<sup>3</sup>, compte tenu du contexte actuel du changement climatique.

L'objectif de ce rapport est plus précisément de « Fournir aux États membres de l'accord EUR-OPA Risques Majeurs des informations et des conseils pour une réponse plus efficace aux menaces posées par la dégradation de l'environnement et le changement climatique, et proposer des orientations sur les mesures à prendre pour parvenir à un environnement propre, sain et durable »<sup>4</sup>. Il s'agit donc de comprendre en quoi l'attention portée à un environnement propre, sain et durable (et notamment à un droit humain à un environnement sain) peut orienter les politiques publiques et outils juridiques pour faire face aux effets sur les conditions de vie humaines et droits fondamentaux des nouveaux risques liés au réchauffement climatique. Si la thématique est plus large que celle de la stricte approche par le droit subjectif à un environnement sain, on comprend que cette dernière perspective est néanmoins fondamentale ; l'approche par les droits humains aux enjeux climatiques est d'ailleurs largement portée aujourd'hui par la doctrine mais aussi par les pouvoirs publics et autres parties prenantes. D'ailleurs, dans les divers travaux d'EUR-OPA, est admis comme un des défis à relever celui de remettre l'Humain dans le processus de gestion des risques.

Il est désormais admis que le réchauffement climatique va provoquer des désastres naturels selon une fréquence et une gravité, accrues au fil des prochaines années. Les inondations massives au printemps 2024 au nord-ouest de la France ou les incendies aux portes d'Athènes et d'Izmir en août 2024 n'en sont que trois illustrations parmi beaucoup d'autres. De tels phénomènes impactent sérieusement les vies humaines et le bien-être des populations soumises à un stress climatique permanent.

En introduction, il importe, pour la compréhension du présent rapport, de **définir certains termes clés**. En reprenant la définition posée à l'article 1(2) de la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques, « On entend par '**changements climatiques** des changements de climat qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables » ; selon l'article 1, para.1, de cette même Convention-cadre des Nations-

---

<sup>2</sup> <https://rm.coe.int/4e-sommet-des-chefs-d-etat-et-de-gouvernement-du-conseil-de-l-europe/1680ab40c0> (15 Août 2024).

<sup>3</sup> EUR-OPA, Résolution 2016 – 1 du Comité des Correspondants permanents « Construire des sociétés plus résilientes aux catastrophes en Europe et dans la région de la Méditerranée : priorités d'action », 26 Octobre 2016, en ligne : <https://rm.coe.int/16806b391b> (19 Août 2024). Voir aussi : Résolution 2010 – 1 du Comité des Correspondants Permanents « Travailler ensemble en Europe et dans la Méditerranée pour la prévention des catastrophes, le niveau de préparation et la réponse aux catastrophes : priorités d'action », 28 septembre 2010, point 2, citant les « défis des risques accrus par le changement climatique et d'autres phénomènes ».

<sup>4</sup> Act of Engagement, AE/2024/04.

Unies sur les changements climatiques, « On entend par '**effets néfastes des changements climatiques** les modifications de l'environnement physique ou des biotes dues à des changements climatiques et qui exercent des effets nocifs significatifs sur la composition, la résistance ou la productivité des Écosystèmes naturels et aménagés, sur le fonctionnement des systèmes socio-économiques ou sur la santé et le bien-être de l'homme ». Pour notre rapport, seuls les effets sur l'Humain sont appréhendés. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme admet qu' « il est à présent reconnu que la dégradation de l'environnement peut entraîner et a entraîné des effets négatifs graves et potentiellement irréversibles sur la jouissance des droits de l'homme »<sup>5</sup>.

Notons que nous n'utiliserons pas le jargon officiel de la Déclaration de Reykjavik, repris du jargon onusien, de « triple crise » ; le concept de « crise » indique « l'idée de manifestation brusque et intense, mais pendant une période limitée » selon les définitions usuelles des Dictionnaires. Or, non seulement la manifestation n'a pas été brusque mais date de plusieurs décennies, mais de plus il ne s'agit point d'un phénomène de « période limitée ». Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (ci-après : GIEC), depuis sa mise en place en 1988, parle en termes de « réchauffement planétaire », d'« évolution du climat », de « changement climatique » ; ainsi, nous sommes face à des changements durables justifiant la nouvelle ère géologique dans laquelle nous sommes entrés (l'Anthropocène). Le terme de « changements climatiques » est d'ailleurs celui de la convention cadre cité plus haut. Comme nous l'avons écrit dans un article<sup>6</sup>, le choix de ces termes n'est pas sans conséquence : il est en effet absolument évident que la réponse à un phénomène durable et grave ne saurait être la même que celle à une crise appelée à être passagère. Les Nations Unies semblent d'ailleurs avoir fait évoluer leur propre terminologie puisque le rapport adopté par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) de novembre 2023 évoque une « triple menace existentielle », effaçant le terme critiquable de « crise » et permettant d'amplifier l'idée de gravité extrême des phénomènes auxquels nous sommes confrontés. L'expression « **environnement sain et durable** » a l'avantage de ne pas viser seulement des atteintes environnementales ayant un impact sur la santé ou le bien-être humain (« sain ») selon une vision anthropocentrée critiquée aujourd'hui, mais aussi de couvrir l'impact du réchauffement climatique sur l'ensemble du Vivant, étant entendu que l'Humain n'est qu'une partie du monde Vivant, selon une approche écologique. Le « **droit à un environnement sain et durable** » comprend le droit de respirer un air pur, l'accès à l'eau salubre et à un assainissement adéquat, le droit à une alimentation saine et durable<sup>7</sup>, les droits à un climat sûr et à une biodiversité et des écosystèmes sains, selon la définition adoptée par le Rapporteur spécial aux Nations Unies<sup>8</sup>. Enfin, on reprendra le terme de « **risque** », qui est celui se situant au cœur

<sup>5</sup> Cour EDH, GC, Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c/Suisse, no. 53600/20, arrêt, 9 avril 2024, para.431.

<sup>6</sup> Elisabeth Lambert, « Le Processus de Reykjavik sur les aspects de l'environnement liés aux droits de l'homme : échec ou impulsion politique ? », RDLF 2024 chron. n°17, en ligne : [https://revuedlf.com/cedh/le-processus-de-reykjavik-sur-les-aspects-de-lenvironnement-lies-aux-droits-de-lhomme-echec-ou-impulsion-politique/#\\_ftn1](https://revuedlf.com/cedh/le-processus-de-reykjavik-sur-les-aspects-de-lenvironnement-lies-aux-droits-de-lhomme-echec-ou-impulsion-politique/#_ftn1) (16 Août 2024).

<sup>7</sup> Nous renvoyons à notre ouvrage : Elisabeth Lambert, *Prendre au sérieux le droit à une alimentation saine et durable, Analyse comparée d'une histoire contemporaine et prospective juridique*, Peter Lang, 2024.

<sup>8</sup> AG, NU, A/HRC/40/55, 8.1.2019, « Question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable », Rapport du Rapporteur spécial, p.4, en ligne : <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/002/55/pdf/g1900255.pdf>, 16 Août 2024.

des activités d'EUR-OPA, qui a l'avantage de signaler un événement objectivable et calculable (là où le terme de menace est plus en lien à des ressentis subjectifs)<sup>9</sup>.

La **question centrale** abordée dans ce rapport est donc la suivante : **comment la prise en compte de l'environnement sain et durable (et notamment d'un droit humain à un environnement sain et durable ou d'un droit à être protégé des effets néfastes sur ses droits fondamentaux du réchauffement climatique) peut-elle orienter les actions menées dans le cadre d'EUR-OPA afin de faire face aux risques liés au réchauffement climatique ?** Cette question centrale appelle des sous-questions : Quelles responsabilités pour les Etats européens ? Existe-t-il des responsabilités nouvelles ? Comment opérationnaliser ces nouvelles obligations et les droits des populations ? Comment mieux associer les populations à être préparées aux effets graves des risques actuels et futurs ? Quelles nouvelles modalités de gouvernance mettre en place aux différentes échelles ? Enfin, quelles recommandations pour prolonger les actions définies dans le cadre d'EUR-OPA ?

Ce rapport se concentre ainsi sur les **obligations et droits en lien à la prévention des effets du réchauffement climatique sur les droits humains** et ne couvrira donc pas les droits des personnes une fois la catastrophe réalisée, sujet sur lequel il existe d'ailleurs de nombreux travaux<sup>10</sup>. Nous nous contentons de signaler à cet égard que les règles du droit commun de la responsabilité internationale s'appliquent, à savoir l'obligation de cessation de l'illicite, de réparation (*restitutio in integrum* et/ou indemnisation si la restitution n'est pas possible en partie ou en totalité) et mesures visant à éviter la répétition de l'illicite. EUR-OPA a d'ailleurs produit des normes concernant l'obligation d'assistance psychosociale auprès des populations traumatisées par la survenance des dommages<sup>11</sup>. Comme la présente étude vise les droits humains, il ne traite pas davantage des obligations et droits en lien à la protection du patrimoine culturel/historique qui a déjà fait l'objet de travaux par EUR-OPA<sup>12</sup>.

Les réflexions développées dans ce rapport se nourrissent des précédentes actions adoptées dans le cadre d' EUR-OPA, plus ponctuellement dans d'autres enceintes européennes et internationales (notamment onusiennes), de la doctrine et de mes expertises précédentes réalisées pour le Conseil de l'Europe. Ainsi, dans mon rapport introductif Environnement et droits de l'homme pour la Conférence politique organisée en février 2020 par la présidence géorgienne<sup>13</sup>, je soulignais notamment (1) la légitimité du Conseil de l'Europe sur ces questions, (2) le besoin de synergie au niveau de cette organisation entre les diverses directions et les divers organes, synergie dont il sera également question dans ce rapport, et (3) la nécessité d'instruments au-delà de la Convention européenne des

<sup>9</sup> Lionel Charles et Bernard Kalaora, « Société du risque, environnement et potentialisation des menaces : un défi pour les sciences sociales », *Développement durable et territoires*, vol.10, n°3, décembre 2019, para.5, en ligne : <https://journals.openedition.org/developpementdurable/15302>.

<sup>10</sup> Nous renvoyons par exemple, aux éléments suivants : Nations Unies, CDI, Projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe et commentaires y relatifs, 2016. Flavia Zorzi and al. (eds), *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, 2018, 393 pages.

<sup>11</sup> Cf les publications en ligne : <https://www.coe.int/en/web/euoparisks/publications> (18 août 2024) et l'adoption de la Recommandation de 2007 sur l'assistance et les services psychosociaux aux victimes de catastrophes, 27-28 septembre 2007, en ligne : [https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommendation/REC\\_2007\\_PsychosocialSupport\\_FR.pdf](https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommendation/REC_2007_PsychosocialSupport_FR.pdf) (18 août 2024).

<sup>12</sup> Cf <https://www.coe.int/en/web/euoparisks/cultural-heritage1> (18 août 2024).

<sup>13</sup> Conseil de l'Europe, Présidence de la Géorgie, Elisabeth Lambert, Rapport introductif *Environnement et droits de l'homme*, Rapport introductif à la Conférence de haut niveau Protection environnementale et droits de l'homme, Strasbourg, 27 février 2020, à la demande du CDDH <https://rm.coe.int/rapport-e-lambert-fr/16809c8281> (16 Août 2024).

droits de l'homme (CEDH) et d'un éventuel protocole additionnel sur le droit à un environnement sain. Les décisions et l'arrêt rendus par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après Cour EDH) le 9 avril 2024 dans les premières affaires climatiques confortent l'idée soutenue dans mon rapport et dans mes autres publications selon laquelle le contentieux lié au réchauffement climatique comporte des spécificités par rapport au contentieux environnemental tel que connu et traité par la Cour ces quarante dernières années auquel la Cour de Strasbourg ne peut seule faire face. La Cour explique longuement pourquoi les exigences pour atteindre la qualité de victimes seront élevées et combien les associations, par l'approche collective, sans être victimes, peuvent, sous certaines conditions, se voir reconnaître une capacité à agir, étant mieux équipées pour porter ce contentieux en justice. L'approche par les droits humains dans la justice climatique est donc soutenue par la Cour de Strasbourg. Dans le même rapport introductif de 2020, je rappelais la nécessité de dépasser l'approche binaire : nature comme objet ou Nature comme sujet, pour aller vers la Nature-projet en soulignant l'interdépendance entre Humains et Vivant ; les catastrophes naturelles liées à l'évolution du climat nous rappellent, à chaque nouvel épisode, combien l'Homme ne domine pas la Nature. Le continent européen semble opter pour 'une perspective éco-anthropo-centrique', voie médiane interprétant la Nature comme un 'projet' *qui a des droits sans avoir la personnalité juridique*.

Le présent rapport écrit **est structuré autour des éléments suivants** : premièrement, la détermination des responsabilités des Etats face aux effets néfastes du changement climatique, et notamment la nouvelle responsabilités-capacités, et des droits afférents des populations. La deuxième partie développe concrètement les modalités de traduction de ces nouveaux droits et nouvelles responsabilités, en se focalisant sur le volet procédural. Une troisième partie permettra de dégager des lignes directrices et recommandations pour des actions futures dans le cadre d'EUR-OPA.

## I. RESPONSABILITES, OBLIGATIONS ET DROITS DES PARTIES PRENANTES FACE AUX RISQUES CONNUS ET GRAVES EN LIEN AU RECHAUFFEMENT CLIMATIQUE

Face aux catastrophes naturelles en lien au réchauffement climatique d'origine anthropique, les outils juridiques peuvent offrir aux décideurs publics des moyens d'action. Reste à définir, en premier lieu, les responsabilités qui pèsent sur les acteurs, notamment les Etats et Organisations intergouvernementales. Comme les effets délétères se font notamment sentir sur les conditions de vies des Humains, le paysage juridique est fragmenté et puise dans diverses disciplines : le droit de l'environnement, le droit climatique, les droits humains, le droit international public et le droit international humanitaire.

A. Cerner les responsabilités des Etats (et des organisations intergouvernementales) :

### 1. Que signifie responsabilités face aux risques climatiques ?

Nous souhaitons ici insister sur **deux aspects majeurs** : rappeler combien le concept de responsabilités implique un devoir d'agir et de répondre à des besoins d'anticipation et pas seulement de réparer un dommage commis en lien à une faute ; à cette vision préventive s'ajoute l'importance de faire le lien entre responsabilités/responsabilisation et capacités à agir des diverses parties prenantes (y compris

des individus), à faire varier selon précisément les facultés des parties<sup>14</sup>, notamment étant donné l'émergence du concept de responsabilité à préparer les populations.

Le concept de responsabilité est fondamentalement complexe et riche en couvrant historiquement l'idée d'imputation (à propos d'une faute, d'une sanction ou d'une obligation de prévention), d'une capacité à rendre compte et à justifier, mais aussi d'une fonction à remplir<sup>15</sup>. Jonas et Ricoeur ont dénoncé la conception passéiste et répressive de la responsabilité (en lien à une faute passée), qui « n'en épuise pas le sens, comme cela apparaît notamment au regard des grands défis écologiques ou démographiques qu'affronte l'humanité aujourd'hui. Se fait alors valoir une conception plus mobilisatrice de la responsabilité cette fois orientée vers le futur (...) »<sup>16</sup>. Le rapport à l'avenir évolue en ce sens que l'avenir nous oblige. La responsabilité comprend donc une double facette : comme obligation de répondre à un événement passé et comme faculté de commencer à agir. C'est ce qu'admet la Cour EDH dans son premier arrêt climatique : « la Cour procédera à l'analyse des questions soulevées en l'espèce en considérant comme établie l'existence d'indications suffisamment fiables de ce que le changement climatique anthropique existe, qu'il représente actuellement et pour l'avenir une grave menace pour la jouissance des droits de l'homme garantis par la Convention, que les États en ont conscience et sont capables de prendre des mesures pour y faire face efficacement, que les risques pertinents devraient être moindres si le réchauffement est limité à 1,5 C par rapport aux niveaux préindustriels et si des mesures sont prises d'urgence, et que les efforts mondiaux actuels en matière d'atténuation ne suffisent pas pour assurer la réalisation de ce dernier objectif »<sup>17</sup>.

Cette responsabilité comme faculté à agir, est très pertinente ici en ce qu'elle prend une dimension politico-juridique, qu'elle se conçoit de manière collective<sup>18</sup> et qu'elle répond au besoin d'**anticipation** nécessaire dans une **société du risque**<sup>19</sup>. Nous aurions également franchi la phase d'une *responsabilité-Nous*, ou plutôt d'une **responsabilisation**-capacitation avec pour devoir pour l'Etat de renforcer les capacités des individus à s'adapter aux nouveaux enjeux<sup>20</sup>. Or, comme la survenance des risques liés au réchauffement climatique est désormais inévitable, et du fait de leur inflation, le centre de gravité de la responsabilité est déplacé. La distinction opérée par François Ost entre responsabilité-sanction de la faute, responsabilité-couverture du risque, responsabilité-prévention et responsabilité-participation peut être ici pertinente à rappeler<sup>21</sup>, nous y reviendrons.

## 2. Quel contenu pour ces responsabilités (anciennes et nouvelles) ?

Si en droit international des droits de l'homme, une distinction est classiquement opérée entre responsabilités de **protéger** (par omission avant tout), de **respecter** (en empêchant les tiers,

<sup>14</sup> Sur la scène internationale, par exemple, entre Etats développés et Etats en développement, a émergé le concept de Responsabilités partagées mais différenciées.

<sup>15</sup> Hugues Dumont, François Ost et Sébastien Van Drooghenbroeck, 2005, Préface, in *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruylant, p.V-XI, pp.VI-VII.

<sup>16</sup> François Ost et Sébastien Van Drooghenbroeck, « La responsabilité, face cachée des droits de l'homme (1) », in 2005, *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruylant, pp.1-49, p.26.

<sup>17</sup> Cour EDH, GC, arrêt 9 avril 2024, para.436.

<sup>18</sup> Jean-Louis Genard, 2007, « Responsabilité et solidarité : Etat libéral, Etat-Providence, Etat réseaux », in *La solidarité à l'ère de la globalisation*, Academic Press Fribourg, Fribourg, p.3.

<sup>19</sup> Ulrich Beck, *Risk Society Towards a new modernity*, 1<sup>st</sup> ed., 1992, Univ. of Munich, 272 pages; traduit en français: 2001 *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier, 521 p.

<sup>20</sup> Jean-Louis Genard, 2007, op. cit., p.6.

<sup>21</sup> François Ost, « La responsabilité fil d'ariane du droit de l'environnement », *Droit et Société*, 1995, vol. 30/31, pp.281-321.



notamment les industriels de porter atteinte aux droits), et **de mettre en œuvre** (en faciliter l'exercice, par des actions positives) (y compris de réparer), **l'obligation de prévention** est clairement présente et rejoint un principe majeur de la responsabilité en droit de l'environnement. Il faudra y ajouter les déclinaisons de responsabilité-capacités et responsabilité de préparer.

#### Une obligation de prévention admise de longue date : obligation de comportement de diligence due

L'obligation de prévention trouve ses origines dans les relations inter-étatiques et surtout en droit de l'environnement. Inscrite dans la Déclaration de Stockholm de 1972, puis celle de Rio de 1992, elle est transposée dans les instruments du droit des risques naturels notamment avec la « **Stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr** » adoptée en 1994<sup>22</sup>. Selon le principe 3, « La prévention des catastrophes et la planification préalable doivent faire partie intégrante des politiques de développement et de planification aux niveaux national, régional, bilatéral, multilatéral et international ». Au-delà même de ces textes<sup>23</sup>, il existerait un principe général du droit obligeant tous les Etats, selon leurs ressources, à un devoir de prévention des risques sous la forme d'une obligation de **diligence due** (obligation de comportement). En effet, avec la société du risque dans laquelle nous sommes entrés, la dimension de l'anticipation fait son entrée en force dans l'arsenal juridique<sup>24</sup>. Une fois que le risque est certain scientifiquement (tels que le risque naturel en lien au réchauffement climatique), l'Etat se voit imposer un devoir de prévention. Il s'agit avant tout d'une obligation de moyens puisque l'Etat ne peut pas s'opposer à la survenance du risque. L'obligation de diligence requise/raisonnable suppose la connaissance du risque et la capacité de prendre des mesures pour en limiter l'impact<sup>25</sup>. La due diligence, concept bien établi en droit international, implique essentiellement des obligations positives de comportement couvrant les volets de prévention, protection, réparation contre les risques connus de préjudices, supposant une capacité d'intervention et l'usage de tous les moyens appropriés<sup>26</sup>. De plus, l'obligation d'adopter un cadre réglementaire et un dispositif institutionnel appropriés sous l'angle du devoir de prévention constituent déjà **des obligations de résultat et le devoir de fournir les « meilleurs efforts »**<sup>27</sup>. L'obligation de prévenir implique également un **devoir de coopération** entre Etats, comme corollaire au devoir de prévention. Des mécanismes de coopération spécifiques pourraient être mis en place au sein de EUR-OPA ou plus largement des Etats membres du Conseil de l'Europe, selon une logique de solidarité, y compris entre les pouvoirs locaux disposant souvent de capacités d'action moindres. Cette coopération inter-étatique est ainsi prévue dans la recommandation de 2011 adoptée au sein d'EUR-OPA sur les feux de forêt<sup>28</sup>.

<sup>22</sup> Nations Unies, Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, A/CONF/172.9, Directives pour la prévention des catastrophes naturelles, la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets, 27 Septembre 1994, en ligne : [https://www.unisdr.org/files/10996\\_N9437605.pdf](https://www.unisdr.org/files/10996_N9437605.pdf) (16 Août 2024).

<sup>23</sup> Barbara Nicoletti, chap.8, "The prevention of natural and Man-Made disasters: What duties for States?", pp.177-198, pp.185-187, in Andrea de Guttery, Marco Gestri, Gabriella Venturini (eds), *International Disaster Response Law*, Springer, 2012, qui conclut par l'importance d'une approche par les droits humains en vue d'une approche plus pro-active (p.196).

<sup>24</sup> Samantha Besson, (2024) "Anticipation under the human right to science: concepts, stakes and specificities", *The International Journal of Human Rights*, 28:3, 293-312, p.296.

<sup>25</sup> Idem. Mirko Sossai, « States' failure to take preventive action and to reduce exposure to disasters as a human rights issue », chap. 8 in Flavia Zorzi Giustiniani, Emanuele Sommario, Federico Casolari and Giulio Bartolini (eds.), *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters* (Routledge 2018), pp.119-131.

<sup>26</sup> Samantha Besson, *La due diligence*, Brill, Nijhoff, 2021, Académie de droit international de la Haye. Version en anglais, « Due Diligence » publiée en 2023, en ligne : [folia.unifr.ch](https://folia.unifr.ch) (19 Août 2024).

<sup>27</sup> Mirko Sossai, « States' failure (...) », op. cit., p.123.

<sup>28</sup> EUR-OPA, Recommandation 2011 – 2 du Comité des Correspondants Permanents sur les feux de végétation : lutte et prévention dans le contexte du changement climatique, 30 septembre 2011, article 4.

D'ailleurs, l'article 3 (intitulé « principes), para.3 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques reconnaît qu'« Il incombe aux Parties de prendre des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes ». De même, selon l'article 8 (para.1) de l'Accord de Paris de 2015, « Les Parties reconnaissent la nécessité d'éviter les pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, notamment les phénomènes météorologiques extrêmes et les phénomènes qui se manifestent lentement, de les réduire au minimum et d'y remédier, ainsi que le rôle joué par le développement durable dans la réduction du risque de pertes et préjudices ».

Quatre affaires importantes **devant la Cour EDH** méritent ici d'être citées en ce **qu'elles illustrent cette obligation de prévention et de diligence due face à des risques connus**. Dans l'affaire **Öneryildiz c/Turquie**<sup>29</sup>, la Grande Chambre de la Cour a défini les obligations de l'Etat en lien à l'explosion de gaz de méthane survenue le 28 avril 1993 dans le dépôt d'ordures municipal d'Ümraniye (Istanbul) ayant causé le décès de 39 personnes et la destruction de biens. Elle considère l'article 2 CEDH applicable aux faits de l'espèce, ayant pris le soin de rappeler que le droit à la vie comporte « l'obligation positive pour les Etats de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de leur juridiction » (para.71). Sur le contenu de cette obligation positive, la Cour rappelle que l'article 2 « implique avant tout pour les Etats le devoir primordial de mettre en place un cadre législatif et administratif visant une prévention efficace et dissuadant de mettre en péril le droit à la vie » (para.89). La Cour, relevant « que les autorités turques, à plusieurs niveaux, savaient ou étaient censées savoir que plusieurs individus vivant à proximité de la décharge municipale d'Ümraniye étaient menacés de manière réelle et imminente », ajoute : « Par conséquent, elles avaient, au regard de l'article 2 de la Convention, l'obligation positive de **prendre préventivement**<sup>30</sup> des mesures concrètes, nécessaires et suffisantes pour les protéger (paragraphes 92-93 ci-dessus), d'autant plus qu'elles avaient elles-mêmes mis en place et autorisé l'exploitation génératrice de la menace en question » (para.101). Tout en admettant une marge d'appréciation de l'Etat qui doit opérer des choix de politique publique en fonction des ressources disponibles, « les mesures préventives qui s'imposent sont celles qui rentrent dans le cadre des pouvoirs conférés aux autorités et qui **peuvent raisonnablement passer pour aptes** à pallier le risque porté à leur connaissance » (para.107). Ce raisonnement est réitéré dans l'affaire **Boudaïeva c/Russie**<sup>31</sup> où les requérants alléguaient la responsabilité des autorités nationales du décès de huit personnes, de la mise en danger de leur propre vie et de la destruction de leurs biens du fait que lesdites autorités n'ont pas atténué les conséquences d'une coulée de boue survenue entre les 18 et 25 juillet 2000 et qu'ils n'ont pas disposé d'un recours interne effectif pour faire valoir leurs griefs (para.3). Pour sa défense, le gouvernement invoquait l'imprévisibilité de la coulée de boue en raison de sa force exceptionnelle. La Cour a précisé (para.137) : « Dans le domaine des secours d'urgence où l'Etat s'implique directement dans la protection des vies humaines en procédant à l'**atténuation des catastrophes naturelles**, toutes ces considérations devraient trouver à s'appliquer dans la mesure où les circonstances d'un cas particulier montrent l'**imminence d'une telle catastrophe clairement identifiable et surtout lorsqu'il s'agit d'une calamité récurrente** frappant une zone particulière d'habitation ou d'utilisation par l'homme (...). **L'étendue des obligations positives imputables à l'Etat dans une situation particulière dépend de l'origine de la menace et de la possibilité d'atténuation de tel ou tel risque** ». La Cour EDH va donc apprécier au cas

<sup>29</sup> Cour EDH, no 48939/99, *Öneryildiz c/Turquie*, 30 Novembre 2004.

<sup>30</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>31</sup> Cour EDH, nos 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02, *Boudaïeva c/Russie*, 20 mars 2008.

par cas la connaissance du risque et la capacité de l'Etat de l'anticiper et d'en atténuer les effets. Les obligations de l'Etat, dans cette affaire, doivent également s'apprécier sous l'angle procédural (obligations d'enquêter et de procéder à des poursuites judiciaires). En l'espèce, et notamment en raison de l'absence de système d'alerte et d'information efficace, la Cour conclut à une violation du droit à la vie. Avant de rendre son jugement, la CourEDH veille à « vérifier également si le Gouvernement a envisagé d'autres solutions afin de garantir la sécurité de la population locale » (para.156). L'attention portée à la « sécurité de la population locale » dans le contexte de risques liés au changement climatique, est particulièrement pertinente. Comme le révèle un auteur, « avec la consécration progressive d'un droit à la sécurité distinct du droit à la sûreté garanti à l'article 5 de la Convention, l'obligation de prévention glisse progressivement d'une protection contre des risques individuels à une protection contre un risque général susceptible d'intéresser plusieurs personnes »<sup>32</sup>. On notera avec intérêt la décision d'irrecevabilité dans l'affaire *Hadzhiyska c/Bulgarie*<sup>33</sup>, où la Cour établit une première distinction entre article 2 (droit à la vie), droit absolu, et article 1 Protocole 1 (droit de propriété), droit non absolu, si bien qu'une marge d'appréciation plus grande existe dans le second cas. La deuxième distinction a trait à l'origine du risque, selon qu'il est d'origine anthropique ou non. En l'espèce, les fortes pluies ayant entraîné le débordement d'une rivière et l'inondation de la propriété de la requérante, sont considérés comme ne pouvant engager la responsabilité de l'Etat. La Cour a pris le soin d'ajouter que la requérante n'a pas apporté la preuve selon laquelle il y a eu négligence des autorités étatiques, à savoir que des mesures positives (qui n'auraient pas été adoptées) auraient pu prévenir ou atténuer le dommage subi.

Enfin et surtout, dans le **premier arrêt du contentieux climatique**, la Cour précise que « le devoir primordial de l'État est d'adopter, et d'appliquer effectivement et concrètement, une réglementation et des mesures aptes à atténuer les effets actuels et futurs, potentiellement irréversibles, du changement climatique » (para.545), cad qu'ils « 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 » (para.546). Une obligation de fixer des objectifs et trajectoires s'inscrit dans une dimension intergénérationnelle « pour éviter de faire peser une charge disproportionnée sur les générations futures » (para.549). Elle ajoute que « pour une protection effective des droits des individus contre des effets néfastes pour la vie, la santé, le bien-être et la qualité de vie, il faut compléter les mesures d'atténuation susmentionnées par des mesures d'adaptation visant à amoindrir les conséquences les plus sévères ou immédiates du changement climatique, en tenant compte de tout besoin particulier de protection » (para.552). Jusqu'à présent, la

<sup>32</sup> Mustapha Afroukh, « Les droits de l'homme et l'obligation de prévention dans le système de la Convention EDH », in *Les droits de l'Homme face aux risques pour l'Humanité*, dir. Caroline Boiteux-Picheral, pp.93-106, p.103.

<sup>33</sup> Cour EDH, *Hadzhiyska c/Bulgarie*, no. 20701/09, 15 mai 2012, para.16 : « (...) en l'espèce, la requérante n'a ni allégué que les autorités auraient pu prévoir ou empêcher les conséquences de la pluie, ni fourni de précisions sur l'ampleur des inondations. Elle a plutôt soutenu que les autorités auraient dû construire des ouvrages de protection contre les inondations, entretenir le lit de la rivière et mettre en place un système d'alerte pour protéger son village des aléas climatiques. Cependant, il reste difficile de savoir si les mesures suggérées par la requérante auraient pu empêcher ou atténuer les dommages causés par l'inondation à ses biens, ou, en d'autres termes, si les dommages qu'elle a subis peuvent être imputés, en tout ou en partie, à la négligence de l'État », et « Compte tenu des choix opérationnels qui doivent être faits en termes de priorités et de ressources, toute obligation découlant de cette disposition doit être interprétée d'une manière qui n'impose pas une charge impossible ou disproportionnée aux autorités » .)

Cour EDH appliquait des principes distincts selon que l'Etat fait face à des risques industriels ou des risques d'origine naturel, tolérant une plus grande marge d'appréciation dans ce dernier cas en raison du caractère assez imprévisible des risques d'origine naturelle. On assiste depuis quelques années à une transposition de l'interprétation de la Cour en cas de risques industriels à tous les risques, sous l'angle du devoir de prévention. Il est certain que la Cour effectuera une appréciation au cas par cas de l'obligation de due diligence et portera une attention spéciale à l'usage par l'Etat de tous les moyens à sa disposition afin de limiter le plus possible les effets des risques naturels dès lors qu'ils ont connus ; le caractère d'imminence n'est pas applicable pour les risques climatiques étant donné les connaissances scientifiques désormais à disposition des Etats<sup>34</sup> (cf ci-après).

#### Des nouvelles déclinaisons/facettes de l'obligation de prévention des risques climatiques : la responsabilité de préparer et la responsabilité-capacités

Sans être une nouvelle responsabilité autonome, la **Responsabilité de préparer** (sous-entendu les populations placées sous leur contrôle) s'impose comme une déclinaison de l'obligation de prévention, position soutenue par la Commission du Droit international<sup>35</sup>. Toutefois, cette appellation marque certainement la transition d'une logique dominante d'« atténuation-prévention » (faire tout ce qui est possible pour éviter la survenance même du risque jugé probable ou hautement probable, ou leur fréquence ou seuil de gravité) vers une logique d'« adaptation-préparation » : le risque serait inévitable et par conséquent il est urgent de préparer les populations à de nouveaux mode de vies face aux risques inévitables<sup>36</sup>. La responsabilité de préparer a été développée par un think tank nord-américain, le Center for Climate and Security, dans trois rapports successifs entre 2017 et 2019<sup>37</sup>. Le premier rapport part du constat initial selon lequel, « Ce qui unifie le défi de la gouvernance à travers le temps et l'espace, c'est à la fois l'incertitude et l'incapacité (ou la réticence) des sociétés à reconnaître et à s'y préparer adéquatement » (Rapport 2017, p.2). Cependant, selon les auteurs, le 21<sup>e</sup> siècle se caractérise par une capacité à mieux prédire les événements (liés notamment au

<sup>34</sup> Alice Riccardi, « The right to know The role of transparency, access to information and freedom of expression in overcoming disasters », chap. 15, in Flavia Zorzi and al. (eds), *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, 2018, pp.228-244, p.238 et p.240: considérant que si le risqué est connu, il doit être estimé comme toujours imminent.

<sup>35</sup> NU, A/CN.4/662, Sixième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe, par M. Eduardo Valencia-Ospina, Rapporteur spécial, 3 Mai 2013, para.40 : « Comme, par définition, atténuation et préparation consistent à prendre des mesures avant le déclenchement de toute catastrophe, on peut à juste titre y voir des manifestations spécifiques du principe premier de prévention, au cœur du droit international ».

<sup>36</sup> Sabine Lavorel, « La 'responsabilité de préparer', nouveau paradigme juridique face à l'urgence climatique ? », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2021/Spécial, pp.97-116.

<sup>37</sup> C. Werrell, F. Femia, S. Goodman, S. Fetzek : A responsibility to prepare : governing in an age of unprecedented risk and unprecedented foresight, Briefer n°38, 7 August 2017. Une deuxième étude est publiée en 2018 afin de préciser les responsabilités des Etats et de l'Union européenne en termes de politique étrangère face aux risques d'instabilité et de conflits en lien au réchauffement climatique : S. Fetzek, L. von Schaik, *Europe's responsibility to prepare : managing climate security risks in a changing world*, Washington, Centre for climate and security, June 2018, 20 p.. Le rapport de 2018 préconise six principes d'action: « Il soutient que la communauté de la politique étrangère et de la sécurité doit orienter sa réponse au changement climatique et l'institutionnaliser en l'intégrant dans les capacités et les structures existantes. Elle doit élever le risque climatique au premier rang de l'agenda de la sécurité internationale et intégrer la prise en compte et l'analyse du risque climatique dans d'autres domaines pertinents de l'action extérieure et de la sécurité (interne). Elle doit développer davantage sa capacité de réponse rapide aux menaces prévisibles, ainsi que ses plans d'urgence pour faire face aux conséquences imprévues de ses actions. » (p.4). Enfin, une troisième publication en 2019 est intitulée « The responsibility to prepare and prevent a climate security governance framework for the 21st century », écrite par Caitlin Werrell and Francesco Femia. Tous ces rapports sont disponibles en ligne sur le site : <https://climateandsecurity.org/reports/> (14 Août 2024).

réchauffement climatique), sans pourtant que cette capacité soit accompagnée d'une meilleure préparation des sociétés (p.2). Nous sommes en effet en mesure de prédire les effets néfastes du réchauffement climatique sur les droits à la nourriture, à l'eau, à la santé, au logement (en lien à la montée des eaux par exemple), etc... En effet, « climate change, especially when compared to other drivers of international security risks, can be modeled with a relatively high degree of certainty » (p.4). Nous disposons pour cela d'une science suffisamment robuste (notamment de la part du GIEC) à même de modéliser les différents scénarii possibles, même si la science académique a parfois du mal à atteindre les décideurs publics et à être traduite en actions concrètes (Rapport 2019, p.16). Pire encore, il existe des tentatives de contourner, de décrédibiliser les vérités scientifiques. Si le « flottement scientifique paraît grand *de l'extérieur*, (...) les constats du GIEC sont sans appel et forcent l'évidence : il y a urgence à mobiliser tous les acteurs mobilisables (...) »<sup>38</sup>.

Aussi, il découle de la combinaison de ces deux facteurs : risque global en lien au réchauffement climatique, et une capacité sans précédent à prévoir ce risque, une responsabilité de préparer, laquelle pèse sur les Etats et les organisations intergouvernementales (p.4). Cette responsabilité de préparer fait partie de l'obligation de prévention : « Si les gouvernements et les institutions intergouvernementales ont (ou peuvent développer) les outils pour anticiper les risques climatiques pour la sécurité, il en découle qu'ils ont la responsabilité d'atténuer ces risques » (Rapport, 2019, p.21). La Cour EDH a reconnu « la nature particulière des risques liés au changement climatique, notamment du risque de conséquences irréversibles et de leur corollaire, la gravité du dommage. Lorsqu'un dommage à venir n'est pas simplement hypothétique mais qu'il est réel et hautement probable (ou pratiquement certain) à défaut de mesures correctives adéquates, le fait que ce dommage ne soit pas strictement imminent ne doit pas, à lui seul, conduire à la conclusion que l'issue de la procédure ne serait pas déterminante pour son atténuation ou sa réduction. Pareille approche aurait pour effet de limiter indûment l'accès à un tribunal en ce qui concerne de nombreux risques majeurs associés au changement climatique » (para.614).

Les rapports du Center for Climate and security précisent le contenu de la responsabilité de préparer : premièrement, il s'agit d'une « responsabilité de préparer des objectifs » aux différentes échelles, que les Etats et organisations intergouvernementales sont à même d'« adopter, mesurer et promouvoir » (p.4). Ces buts doivent donc être adaptés aux territoires concernés et risques encourus. Il s'agit pour les Etats d'évaluer, de mesurer, cartographier les risques objectivables. Cette obligation figure clairement dans la Recommandation de 2010 sur la réduction de la vulnérabilité face au changement climatique<sup>39</sup> adoptée par les Membres d'EUR-OPA ou encore dans le projet d'articles (toujours pendant) adoptés par la Commission du Droit International sur la protection des personnes en cas de catastrophes<sup>40</sup>. Deuxièmement, il incombe de préparer un mode de gouvernance « conçu pour fournir la bonne information, les bonnes personnes au bon moment » (Rapport, 2019, p.23). Il s'agit d'intégrer les buts définis précédemment dans les politiques publiques, d'assurer la coordination des services

<sup>38</sup> Arnaud Saint-Martin, *Science*, Anamosa, 2020, p.66.

<sup>39</sup> EUR-OPA, Recommandation 2010 – 1 sur la réduction de la vulnérabilité face au changement climatique, 28 Septembre 2010, chap. 1 : « Identifier les problèmes et les vulnérabilités », en ligne : [https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommandation/REC\\_2010-1\\_Vulnerability\\_FR.pdf](https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommandation/REC_2010-1_Vulnerability_FR.pdf) (17 août 2024).

<sup>40</sup> Nations Unies, CDI, Projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe et commentaires y relatifs, 2016, Article 9(2) : « Les mesures de réduction des risques de catastrophe incluent notamment la réalisation d'évaluations des risques, la collecte et la diffusion d'informations relatives aux risques et aux pertes subies dans le passé, ainsi que la mise en place et l'exploitation de systèmes d'alerte rapide ».

compétents, de mettre au point des mécanismes de réaction rapide et d'élaborer des plans d'urgence pour faire face aux conséquences imprévues (p.6). Les auteurs suggèrent un système d'alerte à un haut niveau politique en donnant comme exemple la création d'un poste de haut niveau dans le domaine du changement climatique et de la sécurité, relevant directement du secrétaire général des Nations unies et communiquant régulièrement au Conseil de sécurité des Nations unies (p.7). La portée de l'obligation de préparer doit donc être « différenciée en fonction de deux critères : les moyens dont disposent effectivement les Etats vulnérables pour se préparer aux dommages climatiques, et la nature des dommages qui les affecteront »<sup>41</sup>. C'est ainsi que la Cour EDH, dans son arrêt du 9 avril 2024, parle en termes d'« atténuation » et d'« adaptation »<sup>42</sup>. Selon Sabine Lavorel, compte tenu de la probabilité d'aggravation des risques liés au changement climatique, l'obligation de préparer les populations pourrait franchir le stade d'« obligation de moyens renforcée », voire d'« une véritable obligation de résultat »<sup>43</sup>.

Le concept de **responsabilités-capacités** nous permettra de faire le lien avec l'approche par les droits subjectifs (partie 2) et surtout de justifier les actions prioritaires à développer en partie 3 du rapport. Concrètement, la responsabilité de l'Etat est ici de « préserver la possibilité même d'agir et d'être acteur » pour les citoyens eux-mêmes<sup>44</sup>. En ce sens, il faut revenir à Jonas : « la responsabilité qui a la priorité absolue, c'est la possibilité même qu'il y ait de la responsabilité »<sup>45</sup>. Se référant tant à Jonas qu'à Habermas, De Stexhe affirme que « la responsabilité-capacité se révèle comme la valeur fondatrice des droits de l'homme »<sup>46</sup>. Par cette approche, les citoyens deviennent acteurs des dispositifs mis en place. Les droits humains y sont appréhendés comme des capacités d'agir/ « empowerment ». **Par l'approche par les capacités (qui enrichit l'approche par les droits humains), il s'agit de déplacer le curseur des droits vers les possibilités d'action des individus**, compte tenu de leur situation d'action. Les réactions des individus et leurs capacités de résilience, d'adaptation au changement climatique sont liées à de multiples facteurs sociaux, culturels, économiques, etc...dont il faudra tenir compte lors de l'élaboration des politiques publiques<sup>47</sup>.

Ce concept n'est pas sans rappeler les développements de Jean Dabin (reprenant en cela une partie de la démonstration de Duguit et Josserand), selon lesquels certains droits subjectifs correspondent à des « fonctions sociales », conférés pour exercer une fonction, une compétence<sup>48</sup>. Comme l'écrivent F. Ost et S. Van Drooghenbroeck, « ce qui est extrêmement original, c'est que cette prérogative finalisée s'analyse autant comme une charge (une responsabilité, un devoir) que comme un droit »<sup>49</sup>. En effet, de tels droits (dont le droit à un environnement sain ou le droit à être protégé des effets néfastes du réchauffement climatique) contribuent à « un objectif supérieur au seul intérêt individuel de leur titulaire »<sup>50</sup>. Cette 'charge' fait écho à la montée en puissance du thème de l'« engagement ». Cette

<sup>41</sup> Sabine Lavorel, op. cit., (2021), p.109.

<sup>42</sup> Cour EDH, GC, 9 avril 2024, para.421.

<sup>43</sup> Sabine Lavorel, op. cit., (2021), pp.111-112.

<sup>44</sup> Guillaume De Stexhe, « Devoir, pouvoir ? La responsabilité dans les limites de la simple Humanité », in Hugues Dumont, François Ost et Sébastien Van Drooghenbroeck, 2005, *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruylant, p.91-130, p.107.

<sup>45</sup> Hans Jonas, 1990, *Le principe responsabilité*, Paris, Champs Flammarion, 484 p..

<sup>46</sup> Guillaume De Stexhe (2005), op. cit., p.108.

<sup>47</sup> Martha C. Nussbaum (2011) *Creating capabilities, the human development approach*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge/London.

<sup>48</sup> Jean Dabin, *Le droit subjectif*, Paris, Dalloz, 1952, 313 p., p.219.

<sup>49</sup> François Ost et Sébastien Van Drooghenbroeck, 2005, op. cit., p.13.

<sup>50</sup> François Ost et Sébastien Van Drooghenbroeck, 2005, op. cit., p.15.

théorie mixte des droits fondamentaux, en raison de l'affirmation de leur dimension objective, renforce l'obligation pour l'Etat de mettre en œuvre ces droits afin de permettre l'exercice (des droits-créances et surtout des « droits-participations » que nous développerons en partie 2) par les individus. On rejoint ici le concept de « responsabilité-participation » de François Ost<sup>51</sup>. « Au bénéfice de ce double statut, ce sont progressivement les idées de solidarité et de participation qui progressent, complétant avantageusement l'égoïsme et la solitude de l'individu visé par la théorie libérale d'origine<sup>52</sup>. C'est ainsi que le 9 avril 2024 la Cour EDH énonçait que « Les individus eux-mêmes sont appelés à assumer leur part d'efforts et de responsabilités » (para.419), ce qui fait la transition avec les débiteurs des responsabilités.

### 3. Sur qui reposent ces responsabilités ?

La responsabilité première est bien celle des **Etats (et ses démembrements), et des organisations intergouvernementales**<sup>53</sup>, comme affirmé d'ailleurs dans la Stratégie de Yokohama en 1994<sup>54</sup>. Au niveau de l'accord EUROPA, le Plan à moyen terme 2021-2025 révisé, parle de « responsabilité première des Etats en matière de prévention et de réduction des risques de catastrophes »<sup>55</sup>. La responsabilité première de l'Etat se justifie selon plusieurs fondements : l'« environnement sain et durable » n'est pas une entité comparable à des biens marchands, puisque respirer un air pur, boire de l'eau potable, etc... impactent la santé et la vie digne. D'ailleurs, l'environnement sain étant sérieusement menacé, tout comme l'est un climat compatible avec une Terre habitable par les Humains, il a paru nécessaire d'élever ces intérêts supérieurs (à respirer un air non pollué, etc...) au rang de droits fondamentaux (au même titre que le droit à la liberté d'expression par exemple). De surcroît, des actions de coopération seront parfois requises au sein des Etats, entre le pouvoir central et la périphérie ou l'échelle locale, mais également entre les Etats, puisque les gouvernements, à la seule dimension de leur territoire, ne pourront seuls permettre de lutter efficacement contre les effets du réchauffement climatique. Une revendication de « responsabilités » en justice semble représenter un levier juridique dissuasif face à la relative ineffectivité des politiques publiques ces 40 dernières années, surtout si elle peut être portée par les individus détenteurs de droits, comme l'a reconnu la Cour de Strasbourg. La responsabilité est une réponse juridique adéquate en période de société du risque. D'ailleurs, la responsabilité a toujours constitué « le fil d'Ariane du droit de l'environnement »<sup>56</sup> ou encore « le fil rouge d'un ordre public » écologique<sup>57</sup>. François Ost défend ainsi l'idée que face à la dégradation des milieux, nous avons besoin plus d'en passer par les responsabilités à l'égard des générations futures plutôt que par les droits de la Nature<sup>58</sup>. Cet enjeu collectif engage les Etats tant envers les générations présentes que vis-à-vis des générations futures, comme reconnu notamment par la Déclaration de l'Unesco de 1997 : « Chaque génération, recevant temporairement la Terre en héritage, veillera à utiliser raisonnablement les ressources naturelles et à faire en sorte que la vie ne

<sup>51</sup> François Ost, « La responsabilité fil d'ariane (...) », *op. cit.*, 1995, pp.281-321.

<sup>52</sup> François Ost et Sébastien Van Drooghenbroeck, 2005, *op. cit.*, p.16.

<sup>53</sup> Nous n'aborderons pas dans ce rapport celle des acteurs privés, qui dépasse le cadrage de la commande et serait beaucoup trop large.

<sup>54</sup> Principe 10 : « C'est à chaque pays qu'il incombe au premier chef d'assurer la protection des populations, des infrastructures et autres éléments du patrimoine national contre les conséquences des catastrophes naturelles ».

<sup>55</sup> EUR-OPA, AP/CAT(2021)11, 24.11.2021, Plan à moyen terme 2021 – 2025 révisé, p.3.

<sup>56</sup> François Ost, 1995, *op. cit.*.

<sup>57</sup> Bettina, Laville Bettina, 2015, « L'ordre public écologique Des troubles de voisinage à l'aventure de l'Anthropocène », *Archives de Philosophie du Droit*, vol.58, n°1, p.317-336, p.318.

<sup>58</sup> François Ost, 2018, « Élargir la communauté politique par les droits ou par les responsabilités ? », *Écologie & politique*, vol. 56, n°1, p. 65-82.

soit pas compromise par des modifications nocives des écosystèmes et que le progrès scientifique et technique dans tous les domaines ne nuise pas à la vie sur Terre »<sup>59</sup>.

→ A la responsabilité répressive et réparatrice s'est ajoutée une responsabilité d'action préventive par anticipation. Il s'agit pour l'essentiel d'obligations de moyens, en termes de prévention, y compris préparation (préparer les populations et renforcer leurs capacités d'action individuelle et collective) face aux risques connus en lien au réchauffement climatique pour lesquels les Etats ont les facultés d'en limiter les impacts. L'approche par les capacités conditionne l'exercice des droits-participation des citoyens. Cette responsabilité repose prioritairement sur les Etats et organisations intergouvernementales à l'égard des générations présentes et futures.

#### B. Reconnaissance de droits subjectifs aux individus et populations et valeur ajoutée de l'approche par les droits humains :

Il est pertinent tout d'abord de préciser que le concept de **responsabilité se distingue de celui de devoirs et d'obligations**, notamment parce **qu'il n'est pas corrélé à un droit subjectif**<sup>60</sup>. La responsabilité de l'Etat n'est donc pas dépendante de la reconnaissance d'un droit humain préexistant à un environnement sain, ou d'un droit à une protection face au changement climatique, même si la reconnaissance de tels droits demeure essentielle, notamment en permettant aux individus d'actionner la responsabilité des Etats en justice (comme devant la Cour EDH).

Historiquement, l'environnement est protégé selon une approche profondément inter-étatique et par le seul droit objectif ; or, cette perspective a montré ses limites dès les années 80 du siècle dernier. En effet, en droit de l'environnement, entre 1960 et 2000, les normes sont élaborées avant tout comme du Droit objectif, cad des règles de droit imposant à l'Etat le respect de normes. Toutefois, cette production normative comporte des limites importantes : leurs dispositions qui n'ont pas d'effet direct dans les ordres internes privent leurs destinataires de s'en prévaloir en justice. De plus, ces traités, au-delà du fait qu'ils ont été très insuffisamment ratifiés par les Etats, bénéficient rarement d'un mécanisme indépendant et efficace de suivi de leurs obligations ; aussi, leur mise en œuvre s'est révélée tout à fait limitée. C'est cette même approche interétatique qui fut adoptée dans l'accord EUR-OPA. Par exemple, dans le Plan 2021-2025 révisé, des objectifs chiffrés d'ici 2030 sont définis. Il est question de partage des bonnes pratiques selon une logique horizontale inter-étatique<sup>61</sup>.

Face aux limites largement documentées de ces normes du droit objectif inter-étatique, une approche complémentaire est désormais mise en avant, celle par les droits humains, reconnue comme pertinente également dans le cadre d'EUR-OPA<sup>62</sup>. L'approche par les droits humains est désormais

<sup>59</sup> UNESCO, Déclaration sur les responsabilités des générations présentes envers les générations futures, 1997, art.4.

<sup>60</sup> Samantha Besson, 2015, «The Bearers of Human Rights' Duties And Responsibilities For Human Rights: A Quiet (R)Evolution? », *Social Philosophy and Policy*, vol.32, n°1, p.244-268, p.262.

<sup>61</sup> EUR-OPA, AP/CAT(2021)11, 24.11.2021, Plan à moyen terme 2021 – 2025 révisé, p.3.

<sup>62</sup> EUR-OPA, AP/CAT(2021)11, 24.11.2021, Plan à moyen terme 2021 – 2025 révisé, p.4.



adoptée pour la protection de l'environnement, dans le cadre de la justice climatique et par les normes de protection des personnes en cas de catastrophes<sup>63</sup>.

### 1. Que signifie l'approche par les droits humains ?

L'approche par les droits humains signifie qu'en complément du droit objectif, des droits subjectifs, à savoir des prérogatives, sont reconnus à un individu ou à un groupe d'individus afin de pouvoir notamment défendre en justice leurs droits et d'exiger de l'Etat une prestation et ainsi devenir acteurs de la sanction de leur non-respect. La définition de l'approche par les droits humains posée par les Nations Unies, a été reprise par exemple en 2018 par la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) en France en ces termes: « Par-delà la diversité des applications, une unité conceptuelle apparaît autour de deux points cardinaux: d'une part, restaurer le primat de la personne humaine; d'autre part, réaffirmer la juste place des droits de l'Homme dans l'action publique: l'Etat doit non seulement respecter les droits de l'Homme consacrés dans les conventions internationales qu'il a ratifiées, mais il doit également rendre des comptes à l'égard de leur mise en œuvre. Les droits de l'Homme ne sont plus situés en périphérie de l'action publique mais doivent être inscrits au cœur de cette dernière »<sup>64</sup>. D'ailleurs, la CNCDH « recommande à la France d'adopter et de défendre, dans le cadre de son action au sein des enceintes multilatérales, une approche de l'action climatique fondée sur les droits de l'Homme »<sup>65</sup>.

Concrètement, vivre dans un environnement sain et sur une terre habitable est une condition à la réalisation effective d'autres droits, notamment le droit à une vie digne, le droit à la santé, le droit à accéder à des aliments sains (y compris de l'eau potable), etc... Ses titulaires sont tant individuels que collectifs puisque nous ne disposons pas d'une portion individualisable de l'environnement<sup>66</sup>. Le droit à un environnement sain, comme le droit à être protégé des effets néfastes du réchauffement climatique, comportent une dimension substantielle et une dimension procédurale. Comme synthétisé par le Comité Directeur pour les droits de l'homme (CDDH) qui a pris soin de se référer aux travaux du Rapporteur spécial des Nations Unies sur droits de l'homme et environnement, « Les éléments procéduraux identifiés dans le rapport sont (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 de fond comprennent (i) un air pur, (ii) un climat sûr, l'accès à l'eau potable et à des services d'assainissement adéquats, (iii) des aliments sains et produits selon des méthodes durables, (iv) des environnements non toxiques, dans lesquels chacun peut vivre, travailler, étudier et se divertir, et (v) une biodiversité et des écosystèmes sains »<sup>67</sup>.

Ce droit appartient à tous, mais des mesures supplémentaires s'imposent pour les groupes vulnérables (comme rappelé d'ailleurs dans de multiples documents adoptés par EUR-OPA : migrants, demandeurs

<sup>63</sup> Annalisa Creta, « Integrating human rights into disaster management, normative, operational and methodological aspects », in Flavia Zorzi and al. (eds), Routledge Handbook of Human Rights and Disasters, 2018, pp.132-148, qui précise comment cette approche a émergé au sein des Nations Unies.

<sup>64</sup> CNCDH, Avis « pour une approche fondée sur les droits de l'homme », 3 juillet 2018, JORF, 14 juillet 2018, texte 104, para.4.

<sup>65</sup> CNCDH, Avis « Urgence climatique et droits de l'Homme » (A – 2020 – 6), 27 mai 2021, JORF, 6 juin 2021, texte 46, recommandation no. 7.

<sup>66</sup> Nous renvoyons le lecteur à notre note précédente élaborée pour le CDDH sur l'importance de reconnaître le droit à un environnement sain et durable (et d'aller au-delà) : <https://rm.coe.int/intervention-elisabeth-lambert/1680a9025e> (14 Août 2024).

<sup>67</sup> CDDH, Groupe de rédaction sur les droits humains et l'environnement, Rapport révisé sur la nécessité et la faisabilité d'un instrument ou d'instruments additionnels sur les droits humains et l'environnement, CDDH-ENV(2023)06REV4, 29 avril 2024, para.86.

d'asile, réfugiés et personnes handicapées<sup>68</sup>, auxquelles il faut ajouter les personnes âgées, enfants, femmes enceintes, populations autochtones, etc...). Les chercheurs ont largement documenté le fait que Vulnérabilités sociales et vulnérabilités écologiques vont de pair et se renforcent mutuellement<sup>69</sup>, une corrélation admise par les gouvernements membres d'EUR-OPA en 2010<sup>70</sup>. A cet égard, il est évident que des actions prioritaires devraient être menées pour consolider les droits économiques, sociaux et culturels, délaissés dans les sociétés européennes depuis le milieu du 20<sup>e</sup> siècle puisqu'une mise en œuvre renforcée de ces droits aurait pour effet d'atténuer les effets délétères du réchauffement climatique<sup>71</sup>; cette question déborde néanmoins l'objet du présent rapport. Il a été relevé que ces groupes vulnérables sont trop souvent mis à l'écart des processus de participation<sup>72</sup>, aspect sur lequel nous reviendrons. En droit, nous pouvons souligner l'importance du concept de discrimination intersectionnelle (qui est utilisée encore par peu de systèmes juridiques) qualifiant une discrimination liée à plusieurs motifs. En effet, ces populations vulnérables, socialement et économiquement fragiles, sont celles également les plus exposées aux risques naturels liés à l'évolution du climat. Lors de la 79<sup>e</sup> réunion du Comité des correspondants permanents de l'Accord EUR-OPA, M. Gruden, directeur de la participation démocratique, soulignait que l'Accord doit permettre de « faire progresser » « les droits humains et la dignité humaine »<sup>73</sup>. D'ailleurs, l'approche droits de l'homme cible de façon prioritaire les groupes marginalisés<sup>74</sup>. Enfin, et comme admis d'ailleurs par la Cour EDH le 9 avril 2024 dans le cas du nouveau droit à être protégé par son Etat de l'impact du changement climatique, ce droit appartient aux générations tant présentes que futures. En 1997, l'article 5(1) de la Déclaration sur les responsabilités des générations présentes envers les générations futures adoptée par l'Unesco reconnaît que les générations présentes doivent ainsi « préserver les conditions de la vie, et notamment la qualité et l'intégrité de l'environnement », ou (para.2) « veiller à ce que les générations futures ne soient pas exposées à des pollutions qui risqueraient de mettre leur santé, ou leur existence même, en péril ».

<sup>68</sup> EUR-OPA, Recommandation 2016 - 1 sur les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans le contexte de la prévention et de la gestion des risques majeurs, 26 Octobre 2016, en ligne : <https://rm.coe.int/16806b37f6> (17 Août 2024). EUR-OPA, Recommandation 2013 - 1 sur l'inclusion des personnes handicapées à la préparation et à la réaction aux catastrophes, 24 Octobre 2013.

<sup>69</sup> Mariangela Bizzarri, « Protection of Vulnerable Groups un Natural and Man-Made Disasters », chap. 16, in Andrea de Guttry, Marco Gestri, Gabriella Venturini (eds), *International Disaster Response Law*, Springer, 2012, pp.381-414. Cette autrice relève le manque d'investissement concernant les personnes âgées et minorités, alors que plus d'efforts ont ciblé les femmes et enfants. Sabaa Khan, Catherine Hallmich (dir.), *La Nature de l'injustice, Racisme et inégalités environnementales*, écosociété, 2023, 274 pages.

<sup>70</sup> EUR-OPA, Résolution 2010 – 2 sur les valeurs éthiques et la résilience aux catastrophes, 28 Septembre 2010, en ligne : [https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/resolution/RES\\_2010-2\\_EthicsResilienceDisasters\\_FR.pdf](https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/resolution/RES_2010-2_EthicsResilienceDisasters_FR.pdf) (19 Août 2024). Voir également : Résolution relative aux conséquences économiques et sociales des récents séismes en Turquie et en Grèce, en réponse aux Recommandations I447 (2000) et 1448 (2000) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, 21-22 février 2000, en ligne : [https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/resolution/APCAT\\_2000\\_17\\_res\\_adopted\\_Consequences\\_Min\\_Athens\\_220200\\_FR.pdf](https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/resolution/APCAT_2000_17_res_adopted_Consequences_Min_Athens_220200_FR.pdf) (19 Août 2024).

<sup>71</sup> Sur cette question, voir par exemple, Miriam Cullen & Jane Munro, « Preventing Disasters and Displacement : How Economic, Social, and Cultural Rights can advance Local resilience », in Gentian Zybery & al. (eds), *Reflections on the Future of Human Rights*, Routledge, 2023, pp.118-132.

<sup>72</sup> Mariangela Bizzarri, « Protection of Vulnerable Groups (...) », op. cit., p.410.

<sup>73</sup> EUR-OPA, Rapport de réunion, AP/CAT(2023)03, 10 juillet 2023, p.5, en ligne : <https://www.coe.int/fr/web/euoparisks/documents-79th-cpc-meeting> (16 Août 2024).

<sup>74</sup> CNCDH, *Avis pour une approche (...)*, op. cit., para.5.

Il est très utile ici d'évoquer le **nouveau droit** reconnu par la Cour EDH dans l'arrêt du 9 avril 2024<sup>75</sup> : considérant que le changement climatique comporte des spécificités par rapport au contentieux environnemental classique qu'elle a dû traiter ces quarante dernières années (para.422), la Cour ne se fonde pas sur le droit à un environnement sain (qui n'existe toujours pas explicitement dans le cadre de la CEDH). Cependant, « eu égard au lien de causalité entre, d'une part, les actions et/ou omissions de l'État en matière de changement climatique et, d'autre part, le dommage ou risque de dommage touchant des individus (...), l'article 8 doit être considéré comme englobant **un droit pour les individus à une protection effective, par les autorités de l'État, contre les effets néfastes graves du changement climatique sur leur vie, leur santé, leur bien-être et leur qualité de vie** » (para.519). Dans l'examen d'affaires futures en lien à l'exercice de ce droit face aux risques climatiques, la Cour devrait pouvoir **se référer à des recommandations adoptées dans le cadre d'EUR-OPA** afin d'évaluer l'engagement de la responsabilité de l'Etat qui n'aurait pas pris les moyens suffisants pour prévenir et protéger sa population.

## 2. Quels sont les avantages de cette approche ?

Il existe des avantages juridiques et politiques majeurs: en effet, (1) cette approche consiste à élever la question de l'accès à un environnement sain et du droit à être protégé des effets néfastes du réchauffement climatique au rang de besoins fondamentaux, et de « prendre au sérieux » la responsabilité des Etats et des acteurs non étatiques en cas d'atteinte aux valeurs telles que le droit d'accès à une eau potable, le droit à respirer un air pur, etc... (2) Elle permet de donner aux citoyens les capacités d'agir individuellement et en commun en exerçant notamment les droits à information, à participation, et à agir en justice (cf partie 2) ; en faisant des citoyens des acteurs, elle permet l'acceptabilité sociale des mesures de prévention face aux risques climatiques (telles que la nécessité de quitter son lieu d'habitation, etc...). En d'autres termes, elle est à l'origine d'un **nouveau contrat en société basé sur les risques climatiques**. L'approche par les droits humains comporte l'avantage de compléter l'approche par la « sécurité », qui, au sens large, avait la prétention de déplacer le curseur des Etats vers les populations, mais sans prendre suffisamment comme point d'ancrage les droits humains<sup>76</sup>. Cette approche doit avoir une valeur transformative, ce que nous allons détailler en partie 2.

→ A l'approche limitée du Droit Objectif et inter-étatique héritée du droit de l'environnement, l'approche par les droits humains (admise pleinement par la Cour EDH depuis l'arrêt d'avril 2024) apporte une valeur ajoutée dans la prévention et préparation des populations des catastrophes et devrait orienter les actions EUR-OPA afin d'admettre les populations et individus comme des acteurs à part entière de la gestion des risques climatiques et non comme de simples destinataires passifs des politiques publiques.

<sup>75</sup> Cour EDH, GC, no 53600/20, Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse, 9 avril 2024, en ligne : [https://hudoc.echr.coe.int/eng#\\_Toc161934289](https://hudoc.echr.coe.int/eng#_Toc161934289) (16 Août 2024).

<sup>76</sup> Christopher Hobson, Paul Bacon, Robin Cameron, *Human Security and Natural Disasters*, Routledge, 2014, 196 pages.

## II. DETERMINATION DES OBLIGATIONS ETATIQUES EN LIEN A UN DROIT A ETRE PROTEGE DES EFFETS NEFASTES GRAVES LIES AU RECHAUFFEMENT CLIMATIQUE

Ayant détaillé en partie 1 les responsabilités (leurs nature et fondements) qui pèsent sur les Etats et organisations intergouvernementales sous forme d'obligations de résultat d'adopter des réglementations et mécanismes institutionnels et de moyens de prévenir, protéger et préparer les citoyens aux effets délétères du réchauffement climatique et du droit correspond des populations à être protégées, il s'agit, dans cette partie, de détailler comment, sous l'impulsion de l'Accord EUR-OPA, les gouvernements devraient et pourraient orienter leurs actions afin de permettre aux populations et individus de bénéficier du droit « à une protection effective, par les autorités de l'État, contre les effets néfastes graves du changement climatique sur leur vie, leur santé, leur bien-être et leur qualité de vie » désormais reconnu explicitement par la Cour EDH. En tant que membres parties à la CEDH, tous les Etats membres d'EUR-OPA sont tenus de mettre en œuvre ce droit défini par la Cour EDH. Cette partie ne se veut pas exhaustive, en raison des limites imparties à ce rapport<sup>77</sup> ; aussi, nous retiendrons surtout les actions publiques liées aux obligations positives des Etats de type préventif permettant la jouissance des droits-participation et faisant écho à des orientations prises ou esquissées dans le cadre d'EUR-OPA. Nous distinguerons les droits à l'éducation, information et accès à la science des enjeux de gouvernance (y compris du droit à la participation citoyenne).

Au préalable, il est important de signaler qu'un certain nombre de documents élaborés dans le cadre des activités EUR-OPA évoquent la responsabilité des citoyens, sans nécessairement y apporter beaucoup de précisions<sup>78</sup>. Ce point fait écho à des développements de la partie 1. Il serait dangereux de vouloir faire peser un fardeau trop lourd sur des citoyens (ou des associations) qui ont moins de capacités d'agir et de ressources que les pouvoirs publics (et les acteurs industriels non couverts dans ce rapport). Indéniablement, les citoyens peuvent avoir un rôle à jouer ; il serait plus exact de parler en termes de responsabilisation sur un plan éthique et surtout sous l'angle de l'exercice de droits fonction (au sens évoqué plus haut de Jean Dabin) au service de l'intérêt supérieur que constitue la lutte contre les impacts sociétaux du réchauffement climatique. Deux droits essentiels, non sans lien car le second dépend de la réalisation du premier, doivent être ici développés, afin de mieux comprendre la mission reposant sur les individus, sous conditions de respect par les Etats de leurs obligations pour leur en donner les moyens/capacités d'exercice : les droits à bénéficier de connaissances sérieuses et à le droit à prendre part à la décision publique<sup>79</sup>.

<sup>77</sup> Nous rappelons que nous avons exclu de ce rapport l'analyse des droits des populations une fois la réalisation du dommage.

<sup>78</sup> AP/CAT(2023)03, 10 juillet 2023, p.12.

<sup>79</sup> Nous ne traiterons pas dans ce rapport du troisième pilier de la convention d'Aarhus sur le droit d'accès en justice, car plus en lien au droit à réparation qui n'est pas couvert ici. Les publications académiques sur cet aspect sont nombreuses. Voir par ex : Ingrid Nifosi-Sutton, « Contour of Disaster Victims' rights to a remedy and reparation under international human rights law », chap. 17, in Andrea de Guttry, Marco Gestri, Gabriella Venturini (eds), *International Disaster Response Law*, Springer, 2012, pp.415-440. Sabine Lavorel, Marta Torre-Schaub, *La justice climatique : prévenir, surmonter et réparer les inégalités liées au changement climatique*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2023, 330 pages (chap.VIII).

#### A. Les droits à l'éducation, information et accès à la science des populations soumises aux risques climatiques :

Comme précisé plus haut, nous ne sommes plus dans une phase de précaution (laquelle suppose une incertitude scientifique) mais au stade ultérieur de prévention, car les risques liés au changement climatique sont désormais établis de façon certaine.

Nous avons également rappelé en partie 1 l'importance de la dimension procédurale du droit à un environnement sain et du droit à être protégé des conséquences graves du changement climatique (qui en constitue un volet essentiel). En effet, les garanties procédurales ont été développées avant tout dans le cadre du droit international et européen de l'environnement. Déjà la Déclaration de Rio de 1972 proclamait au principe n°10, un droit de participation de « tous les citoyens concernés » et d'accès à l'information environnementale. La Stratégie de Yokohama de 1994 précitée prévoit également, au principe n°7, le caractère essentiel de « l'éducation et la formation de la communauté tout entière ». C'est surtout la convention d'Aarhus<sup>80</sup> adoptée en 1998, et ratifiée par la grande majorité des États qui sont également membres de l'EUR-OPA<sup>81</sup>, qui a défini les trois piliers des droits procéduraux environnementaux : droit à l'information, droit à la participation et droit à l'accès en justice du public.

Toutefois, même si cette convention date de 1998, qu'elle est dotée d'un Comité de suivi et que la Cour EDH s'y réfère amplement dans sa jurisprudence, la mise en œuvre de ses dispositions au niveau interne reste insatisfaisante, ce que la doctrine a largement démontré<sup>82</sup>. Une étude de 2020 réalisée par un chercheur selon des méthodes quantitative et qualitative<sup>83</sup> a découvert un taux de conformité d'environ 41% avec les décisions du Comité de suivi de cette convention. Il y formule les facteurs d'explication suivants : ce n'est pas tant le fait qu'il s'agit d'un organe non judiciaire (un Comité qui peut recevoir des plaintes depuis 2002, y compris par des individus), par opposition à une Cour (avec autorité de chose jugée des arrêts rendus) qui pose difficulté (même si cet aspect a un rôle à jouer), mais l'ineffectivité au niveau national dépend d'autres facteurs, et notamment de la façon imprécise dont les recommandations sont formulées par le Comité de suivi et des capacités nationales insuffisantes. Ce constat rejoint pour partie les résultats des travaux relatifs à la mise en œuvre des arrêts de la Cour EDH (que j'ai pu mener, comme d'autres collègues) en ce sens que c'est davantage le défaut de synergies au niveau national (entre parties prenantes, y compris entre le centre et le niveau local), de capacités limitées des acteurs locaux et nationaux et du défaut de clarification quant aux mesures les plus appropriées pour se conformer aux normes élaborées, qui constituent des obstacles. Ces aspects nous semblent importants à mentionner dans la perspective (évoquée en partie 3) de la mise en place d'un suivi des recommandations EUR-OPA et du besoin d'inciter les États à respecter ces garanties procédurales dans le contexte du droit des populations à être protégées.

<sup>80</sup> Pour plus d'informations, voir le site internet de la Convention d'Aarhus la Convention d'Aarhus, [en ligne], URL : <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text>.

<sup>81</sup> Dix-neuf États membres de l'EUR-OPA ont ratifié (ou adhéré à) la Convention d'Aarhus. Pour plus de détails, consultez : [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXVII-13&chapter=27&clang=fr](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=fr) (4 septembre 2024).

<sup>82</sup> M. Lee, « The Aarhus Convention 1998 and the Environment Act 2021: Eroding Public Participation », *The Modern Law Review* (2023) 86:3, pp.756-784. Emily Barritt, *Foundations of the Aarhus Convention: Environmental Rights, Democracy and Stewardship*, Oxford: Hart Publishing, 2019.

<sup>83</sup> Gor Samvel, « Non-judicial, advisory, yet impactful? The Aarhus Convention compliance committee as a gateway to environmental justice », *Transnational Environmental Law* (2020)9:2, pp.211-238. Les cas de violation de la convention ont trait surtout à l'ineffectivité d'accès en justice des ONGs.

Pour la thématique qui nous occupe ici, le cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe adopté aux Nations Unies en 2015<sup>84</sup>, auquel les Etats membres de l'Accord EUR-OPA ont décidé de se conformer<sup>85</sup>, englobe également des garanties procédurales : partage des informations, consultation du public à l'élaboration des politiques publiques. Le Préambule de l'Accord de Paris de 2015 affirme « l'importance de l'éducation, de la formation, de la sensibilisation, de la participation du public, de l'accès de la population à l'information et de la coopération à tous les niveaux sur les questions traitées dans le présent Accord ». Ces droits procéduraux sont expressément stipulés dans l'article 12 de l'Accord, qui a le mérite de les rappeler, même si la formulation très générique et floue a été critiquée<sup>86</sup>.

En réalité, **trois droits fondamentaux** doivent être ici précisés : **le droit à l'éducation (des populations exposées et des décideurs publics), le droit à l'information et le droit à la science.**

### 1. Un Droit à l'éducation initiale et continue pour tous les publics :

Le **droit à l'éducation** a donné lieu à des actions précédentes dans le cadre d'EUR-OPA. On citera la Recommandation « *La réduction des risques de catastrophe par l'éducation à l'école* » de 2006<sup>87</sup>. S'il est question surtout d'éducation des élèves dans le cadre scolaire, l'article 1 sollicite des Etats qu'ils « Intègrent la réduction des risques dans toutes les disciplines, programmes et cours pertinents dans les écoles, et proposent des programmes, des cours et des activités pratiques en matière de réduction des risques dans le cadre tant du programme scolaire formel que des activités professionnelles ou extrascolaires ». Selon le Plan révisé à moyen terme 2021-2025, il est prévu que « L'Accord privilégiera, pour le partage des connaissances en matière de réduction des risques de catastrophes, un modèle tripartite (universités/entreprises/pouvoirs publics) dans lequel les bonnes pratiques de collaboration seront diffusées par les milieux universitaires, le secteur public et des entités privées »<sup>88</sup>.

Ainsi, l'éducation aux risques climatiques devrait être mise en place comme une **formation initiale et continue**, au bénéfice de **tous les publics**, enfants, **mais aussi adultes, y compris pour les décideurs publics**. Il importe qu'elle soit **adaptée à la sensibilité des publics, de leur vulnérabilité et qu'elle intègre la dimension culturelle.**

<sup>84</sup> Nations Unies, UNISDR, Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030, Genève, 2015, en ligne : [https://inee.org/sites/default/files/resources/UNISDR\\_Sendai-Framework-Disaster-Risk-Reduction-2015-2030\\_2015\\_FRA.pdf](https://inee.org/sites/default/files/resources/UNISDR_Sendai-Framework-Disaster-Risk-Reduction-2015-2030_2015_FRA.pdf) (18 août 2024).

<sup>85</sup> EUR-OPA, Résolution 2016 – 1 « Construire des sociétés plus résilientes aux catastrophes en Europe et dans la région de la Méditerranée : priorités d'action », 26 Octobre 2016, point 4.

<sup>86</sup> Art.12 : « Les Parties coopèrent en prenant, selon qu'il convient, des mesures pour améliorer l'éducation, la formation, la sensibilisation, la participation du public et l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques, compte tenu de l'importance que revêtent de telles mesures pour renforcer l'action engagée au titre du présent Accord ». Delphine Misonne, « Access to information, the hidden human rights touch of the Paris Agreement? », in Jerzy Jendrośka, Magdalena Bar (eds), *Procedural Environmental Rights: Principle X in Theory and Practice*, Intersentia, 2017, pp.465-480.

<sup>87</sup> EUR-OPA, Recommandation sur la réduction des risques de catastrophe par l'éducation à l'école, 31 octobre 2006, en ligne : [https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommendation/APCAT\\_2006\\_47rev\\_Rec\\_adopted\\_Mi\\_n\\_Marrakech\\_311006\\_FR.pdf](https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommendation/APCAT_2006_47rev_Rec_adopted_Mi_n_Marrakech_311006_FR.pdf) (17 août 2024).

<sup>88</sup> EUR-OPA, AP/CAT(2021)11, 24.11.2021, Plan à moyen terme 2021 – 2025 révisé, p.9.

## 2. Un Droit effectif à l'information :

Afin de mettre en œuvre le **droit à l'information**, il est fondamental de saisir la finalité, ou plus exactement **les finalités plurielles** de ce droit. Dans une société du risque, l'accès à l'information revêt de multiples finalités. Informer des risques permet de les comprendre et donc de mieux les accepter ; de plus, l'information a pour objectif central, selon l'approche du droit européen, de permettre aux populations de se protéger des risques auxquels elles sont inévitablement exposées. C'est pourquoi, le droit à l'information est admis comme l'outil juridique par excellence de gouvernance des risques environnementaux et climatiques et comme un mécanisme majeur permettant d'atténuer les impacts du risque. Les organes de la Convention d'Aarhus justifient la reconnaissance du droit à l'information environnementale, sans avoir à justifier d'un intérêt particulier, en lien à un droit fondamental individuel et collectif à un environnement sain (et donc à l'intérêt supérieur de la santé humaine) mais aussi à la bonne gouvernance et redevabilité/responsabilité des pouvoirs publics dans une société démocratique. « L'importance du droit du public à l'information » a été rappelée à plusieurs reprises par la **Cour EDH**<sup>89</sup>. Aussi, la Cour de Strasbourg a toujours veillé à une interprétation généreuse des droits à la liberté d'expression et d'information parce qu'ils constituent selon elle « l'un des fondements d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun »<sup>90</sup>. Dans le premier arrêt climatique, elle attache une importance particulière aux garanties procédurales issues de la convention d'Aarhus ; elle précise notamment que : « Les informations détenues par les autorités publiques qui sont importantes pour l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation et des mesures appropriées pour faire face au changement climatique **doivent être mises à la disposition du public**, en particulier des personnes susceptibles d'être touchées par cette réglementation et ces mesures, ou par leur absence. À cet égard, des garanties procédurales doivent être en place afin que le public puisse avoir accès aux conclusions des études pertinentes, et ainsi **évaluer le risque auquel il est exposé** » (para.554). De surcroît, la **Cour de Justice de l'Union Européenne** (CJUE) a adopté une interprétation large des « émissions dans l'environnement » (couvertes par le droit à l'information citoyenne) comme comprenant, au-delà des pollutions industrielles (auxquelles la Commission voulait limiter le champ d'application de ce droit) « le rejet dans l'environnement de produits ou de substances, tels que les produits phytopharmaceutiques ou biocides et les substances que ces produits contiennent, pour autant que ce rejet soit effectif ou prévisible dans des conditions normales ou réalistes d'utilisation »<sup>91</sup>, au motif que la divulgation « est réputée présenter un intérêt public supérieur par rapport à l'intérêt tiré de la protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée ». La CJUE fait même le pari d'un droit à l'information conférant aux individus le pouvoir de « contrôler si l'évaluation des émissions effectives ou prévisibles, sur la base de laquelle l'autorité compétente a autorisé le produit ou la substance en cause, est correcte, ainsi que les données relatives aux incidences à plus ou moins long terme des émissions dans l'environnement »<sup>92</sup>. Pour la CJUE, il s'agit de « renforcer l'obligation des instances compétentes de rendre des comptes dans le cadre de la prise de décision en vue de sensibiliser l'opinion publique et d'obtenir son adhésion aux décisions adoptées. Or, pour pouvoir s'assurer que les décisions prises par les autorités compétentes en matière environnementale sont fondées et **participer efficacement au processus décisionnel** en matière environnementale, le

<sup>89</sup> Par exemple : Cour EDH, GC, *Öneryildiz c/Turquie*, no 48939/99, para.90.

<sup>90</sup> Cour EDH, *Handyside c/ RU*, 7 décembre 1976, A 24, para.49.

<sup>91</sup> CJUE, C-442/14, Bayer CropScience SA-NV et Stichting De Bijenstichting contre College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, 23 novembre 2016, para.81.

<sup>92</sup> CJUE, C-442/14, op. cit., para.80.



public doit avoir accès aux informations lui permettant de vérifier si les émissions ont été correctement évaluées et doit être mis en mesure de raisonnablement comprendre la manière dont l'environnement risque d'être affecté par lesdites émissions ». De même, l'article L120-1 du code français de l'environnement prévoit un « droit pour le public » « d'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective ».

Par conséquent, les informations auxquelles le public a droit d'accéder et/ou d'obtenir la diffusion publique proactivement par l'Etat **doivent lui permettre non seulement de se protéger, d'atténuer l'impact des risques auxquels il est soumis, mais aussi, en démocratie, de contrôler la bonne gestion des risques par les pouvoirs publics et de participer à cette gouvernance**. Ainsi, le droit à l'information doit permettre l'exercice du droit à participation citoyenne en matière environnementale et climatique.

Dès lors que ces finalités, certes plurielles et ambitieuses, sont rappelées, il devient possible de préciser quelles informations doivent être disponibles, sous quelles formes, pour quels publics. Une **information suffisamment claire et exhaustive** est importante pour la confiance du public. Contrairement à ce qui est parfois véhiculé, c'est l'absence d'informations qui est anxiogène, non l'inverse. L'information, pour permettre aux populations de se protéger, doit donc être **préalable** à la survenance du risque (l'information doit leur parvenir suffisamment en amont de la survenance du risque, ce que la science permet aujourd'hui de mesurer) et doit être **suffisamment circonstanciée, précise, et non pas générale**. D'où l'importance de **l'échelle locale** sur laquelle il faudra revenir. Par exemple, les habitants en zone côtière doivent bénéficier d'informations autres que celles habitant en zone montagneuse, les risques y étant différents. L'information doit être également **adaptée aux populations visées, selon une approche culturelle et linguistique évidentes**. Elle doit être **compréhensible, mais aussi suffisamment complète, rigoureuse et objective** afin de permettre le droit à participation citoyenne. Selon l'approche adoptée dans la convention d'Aarhus, **l'information doit être mise à disposition du public sans que celui-ci n'ait à en formuler la demande** compte tenu des finalités poursuivies par cette obligation de transparence. Selon la Cour EDH, **cette obligation de diffusion proactive** est opposable à l'Etat en cas de risque grave et imminent (le caractère d'imminence a été évacué par la Cour pour la justice climatique, cf plus haut) d'atteinte au droit à la vie<sup>93</sup>; à la lumière de l'arrêt du 9 avril 2024, il semble donc exister un devoir de diffusion proactive des risques climatiques auxquelles les populations sont exposées, compte tenu des connaissances scientifiques ; l'appréciation se fera donc au cas par cas selon le risque en cause et les mesures prises par l'Etat.

L'accès à l'information a fait l'objet de quelques actions antérieures dans le cadre d'EUR-OPA. L'accès à l'information par référence au référentiel d'Aarhus fut introduit timidement (non comme un droit fondamental) dans la Recommandation de 2011 relatif aux informations à donner au public sur les risques de radiation<sup>94</sup>, en le formulant de la façon suivante : « De juger approprié le principe d'accès

<sup>93</sup> CourEDH, *Boudaïeva et autres c/Russie*, nos 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02, 20 mars 2008, para.131 : « Le devoir, pour l'Etat, de sauvegarder la vie des personnes relevant de sa juridiction a été interprété de façon à y inclure les volets matériel et procédural et notamment l'obligation positive d'adopter des mesures réglementaires et d'informer le public de manière adéquate de toute situation pouvant mettre la vie en danger ainsi que d'assurer que toutes les circonstances des décès ainsi survenus feront l'objet d'une enquête judiciaire ».

<sup>94</sup> EUR-OPA, Recommandation 2011 – 1 relatif aux informations à donner au public sur les risques de radiation, 30 Septembre 2011, article 4, en ligne : [https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommandation/REC\\_2011-1\\_RadiationRisk\\_FR.pdf](https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommandation/REC_2011-1_RadiationRisk_FR.pdf).



de la population aux informations pertinentes concernant le risque dû aux activités industrielles utilisant des matières radioactives en tant que principe reconnu dans la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement et dans certaines décisions de la Cour européenne des droits de l'homme ». Il importe de rappeler que l'accès à l'information détenue par les pouvoirs publics est en effet reconnu comme un droit fondamental en droit européen. Actuellement, il existe une tendance forte à parier sur les bienfaits d'une information numérisée. Ainsi, la Recommandation d'EUR-OPA *Utilisation des outils numériques tels que les médias sociaux et les applications mobiles pour communiquer efficacement sur les risques de catastrophes*<sup>95</sup>, offre des modalités intéressantes ; toutefois, cette information numérisée ne doit pas être exclusive d'autres modalités d'information, elle ne doit pas conduire les Etats à délaisser d'autres supports d'information, notamment en raison de la fracture numérique. Il est parfaitement connu que les groupes vulnérables, qui devraient recevoir une information en priorité, sont souvent éloignés des supports numérisés. Il en va surtout des migrants, des personnes handicapées, des populations nomades, etc... La question se pose aussi pour les personnes souffrant de déficience visuelle et les personnes analphabètes.

Aussi, **une vigilance particulière est soulevée par l'auteur de ce rapport sur la façon dont l'accès à l'information sera reconnu (comme un droit humain), les limites qui pourraient y être apposées, les qualificatifs qu'il convient d'y apporter (information préalable, précise, circonstanciée, compréhensible et adaptée aux capacités des publics)** afin d'éviter une marge de manœuvre trop large rendant ineffectif ce droit. À cette fin, les États qui ne l'ont pas encore fait (et en particulier les États membres d'EUR-OPA) devraient être encouragés à ratifier la Convention d'Aarhus.

En effet, des chercheurs nombreux ont documenté le fait que le droit à l'information est très peu effectif au niveau national pour de multiples raisons. D'ailleurs, en droit à ce jour, seules les informations détenues par les pouvoirs publics doivent être communiquées aux citoyens : cette condition constitue en soi un obstacle important car les pouvoirs publics ne vont pas nécessairement faire l'effort de collecter l'information nécessaire. Par exemple, lors d'une recherche que je coordonne, croisant transition numérique et réduction de l'usage des produits phytosanitaires sur les filières fruits et légumes en France<sup>96</sup>, j'ai pu constater combien il est quasiment impossible pour les riverains des épandages de savoir à quels produits, à quelles substances ils sont exposés, alors même que l'impact sur leur santé est réel. L'une des raisons tient au fait que les pouvoirs publics ne font pas l'effort de collecter des données sur les usages par territoires et par filières des pesticides déversés ; seules des statistiques sur les ventes nationales de phytos existent. Au-delà de cet obstacle, les informations communiquées sont soit trop parcellaires ou générales.

Le droit à l'information se trouve d'ailleurs renforcé par un autre droit, moins souvent invoqué, le droit à la science.

<sup>95</sup> EUR-OPA, ACAT (2023)01 REC, 6 Novembre 2023.

<sup>96</sup> Programme de recherche PHYT'Info. Pour plus d'informations, voir le site internet : numali.unistra.fr.

### 3. Un Droit à la science :

L'accès à la science est central tant pour les décideurs publics avant toute prise de décision que pour les citoyens afin de pouvoir demander des comptes à leurs gouvernements<sup>97</sup>. Ce droit fondamental à la science est d'autant plus important que les sciences du climat sont susceptibles de déranger les pouvoirs publics, en ce que par exemple, elles apportent des « faits contrariants » et « enjoignent les pouvoirs à prendre position »<sup>98</sup>.

Déjà dans l'article 27(1) de la Déclaration Universelle des droits de l'Homme, est reconnu le « droit » de « toute personne » « de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent ». Avec une rédaction quelque peu différente, l'article 15(1)b du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels prévoit que « Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent à chacun le droit: (...) b) De bénéficier du progrès scientifique et de ses applications ». L'article 15(2) ajoute que « Les mesures que les Etats parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre celles qui sont nécessaires pour assurer le maintien, le développement et la diffusion de la science et de la culture ».

Aussi, si historiquement, le droit à la science est compris avant tout comme le droit à participer à la science (étant donné son statut de *commun*), il est devenu seconde moitié du 20<sup>e</sup> siècle, un droit passif de bénéficier des connaissances scientifiques. Aujourd'hui, on admet qu'il recouvre, en tant que droit fondamental, **trois composantes : droit à participer à l'émergence de la science, droit à bénéficier des progrès scientifiques, et droit à être protégé de effets néfastes de la science**<sup>99</sup>. Il impose, du côté des obligations de l'Etat, le **devoir de soutenir la production scientifique et sa diffusion**, comme précisé très clairement par le Comité onusien dans l'Observation générale n°25 de 2020<sup>100</sup> : « Les États doivent prendre des mesures positives pour faire progresser la science (développement) et pour protéger et diffuser le savoir scientifique et ses applications (maintien et diffusion) » (para.14). Sous le volet d'une « obligation de réaliser », « Ils doivent ainsi adopter des politiques et des réglementations qui favorisent la recherche scientifique, allouer des ressources budgétaires suffisantes, et plus largement, créer un cadre favorable et participatif pour le maintien, le développement et la diffusion de la science et de la technologie » (para.46).

Dans un domaine tel que celui du réchauffement climatique, on saisit immédiatement l'importance du droit à la science, sous ses différentes composantes. Sans surprise, la Rapporteuse spéciale aux Nations Unies dans le domaine des droits culturels, Farida Shaheed, a établi notamment **le lien entre droit à la science et droits procéduraux en matière environnementale**<sup>101</sup>. Plusieurs traités ou déclarations concernant les enjeux environnementaux ou climatiques en font mention. Ainsi, selon l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'humanité de 2015, « Les générations présentes ont le devoir d'orienter le progrès scientifique et technique vers la préservation de la santé de l'espèce humaine et

<sup>97</sup> ISDR, EUR-OPA, Council of Europe, Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction in Europe, *A Review of Risk Governance*, June 2011, p.22, en ligne: [https://www.preventionweb.net/files/submissions/20591\\_governanceccriskeurope.pdf](https://www.preventionweb.net/files/submissions/20591_governanceccriskeurope.pdf) (17 août 2024).

<sup>98</sup> Arnaud Saint-Martin, *op. cit.*, 2020, p.60.

<sup>99</sup> Samantha Besson, (2024) "Anticipation under the human right to science: concepts, stakes and specificities", *The International Journal of Human Rights*, 28:3, 293-312, p.300.

<sup>100</sup> NU, Conseil économique et social, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale no 25 (2020) sur la science et les droits économiques, sociaux et culturels, 30 avril 2020.

<sup>101</sup> A/HRC/20/26, 14 mai 2012: Rapport de la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels, Farida Shaheed, Droit de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications, para.22.

des autres espèces ». L'article 5 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992 prévoit que « les Parties: a) Soutiennent et, selon le cas, développent davantage les organisations ou les programmes et réseaux internationaux et intergouvernementaux dont le but est de définir, réaliser, évaluer et financer des travaux de recherche, de collecte de données et d'observation systématique, en tenant compte de la nécessité de limiter le plus possible les doubles emplois; b) Soutiennent les efforts menés aux niveaux international et intergouvernemental pour renforcer l'observation systématique et les capacités et moyens nationaux de recherche scientifique et technique, notamment dans les pays en développement ». De même, conformément à l'article 7 (para. 7, c) de l'Accord de Paris de 2015, il est demandé aux Etats « D'améliorer les connaissances scientifiques sur le climat, y compris la recherche, l'observation systématique du système climatique et les systèmes d'alerte précoce, d'une manière qui soutienne les services climatiques et appuie la prise de décisions »; le paragraphe 5 de ce même article se lit : « Les Parties reconnaissent que l'action pour l'adaptation devrait (...) tenir compte et s'inspirer des meilleures données scientifiques disponibles et, selon qu'il convient, des connaissances traditionnelles, du savoir des peuples autochtones et des systèmes de connaissances locaux, en vue d'intégrer l'adaptation dans les politiques et les mesures socioéconomiques et environnementales pertinentes, s'il y a lieu ».

Les **finalités** du droit à la science reprennent celles attribuées au droit à l'information environnementale. Donnons la parole au Rapporteur spécial des Nations Unies sur les incidences sur les droits de l'homme de la gestion et de l'élimination écologiquement rationnelles des produits et déchets dangereux, Marcos Orellana<sup>102</sup>: « Dans le cas des produits toxiques, le droit à la science donne à l'humanité les moyens de lutter contre le grave empoisonnement de la planète et de ses habitants, qui a des conséquences dramatiques sur les droits de l'homme, notamment le droit de vivre dans la dignité et dans un environnement sain et les droits à la non-discrimination, à la santé, à une alimentation suffisante, à un logement convenable, à un air pur et à une eau salubre et à la santé et la sécurité au travail » (para.9). Par ailleurs, « Des mécanismes politiques qui prennent en compte les données scientifiques et font participer le public au processus délibératif peuvent contribuer à susciter la confiance de la population et, ainsi, à mieux la protéger contre l'exposition aux produits dangereux » (para.97). Le droit à la science **permet l'exercice du droit à participation** (évoqué ci-dessous), **le suivi de la bonne gouvernance ; il permet la confiance du public et doit assurer de limiter son exposition aux risques**. En effet, dans une « société du risque », où le risque zéro est impossible, où les individus sont de plus en plus **placés devant des choix engageant leur santé et leur bien-être physique et psychique**, ces derniers doivent connaître les risques **auxquels ils acceptent de se soumettre** afin de prendre des mesures de prévention. La connaissance scientifique peut seule permettre **l'adhésion du public (surtout à l'heure d'une défiance forte dans nos sociétés où la démocratie représentative est à bout de souffle) à des mesures fortes d'adaptation** au réchauffement climatique, tel que la délocalisation dans des zones plus sûres.

Les actions menées par EUR-OPA font référence à la science à diverses reprises. Nous avons une illustration avec l'article 8 (dernier article) de la Recommandation de 2011 sur les feux de forêt où il est écrit que les Etats membres d'EUR-OPA « Soutiennent les recherches sur les feux de végétation, y compris la prévention, les conséquences de ces feux sur les personnes, les biens et l'environnement, la restauration des sites ravagés par les flammes et l'amélioration des techniques et technologies de

<sup>102</sup> A/HRC/48/61, NU, AG, Conseil des droits de l'homme, Le droit à la science sous la perspective des produits toxiques, Rapport du Rapporteur spécial sur les incidences sur les droits de l'homme de la gestion et de l'élimination écologiquement rationnelles des produits et déchets dangereux, Marcos Orellana, 26 juillet 2021.

lutte contre le feu »<sup>103</sup>. Auparavant, dans la Recommandation de 2010 sur la réduction de la vulnérabilité face au changement climatique (28 septembre 2010), il est demandé de : « Reconnaître le rôle des connaissances scientifiques et des savoirs traditionnels pour la réduction des risques de catastrophes, en utilisant les ressources existantes pour encourager l'innovation et faciliter l'échange des savoirs et des bonnes pratiques ; intégrer les sciences sociales dans les activités de prévention des catastrophes, étant donné que la dimension humaine constitue un aspect clé à la fois de la préparation et de la réponse ». L'encouragement à la recherche scientifique figure aussi dans les priorités du plan d'action en cours<sup>104</sup>. EUR-OPA s'est d'ailleurs entouré d'un réseau de centres spécialisés qui se sont révélés plus ou moins actifs<sup>105</sup>.

Ainsi, **l'exercice du droit par les citoyens à la science, en lien aux autres droits-participation**, dépend de l'émergence d'une **connaissance scientifique robuste, sérieuse et indépendante**, ce qui requiert des moyens et des investissements de l'Etat, afin de ne pas laisser la production scientifique majoritairement dans les mains des industriels et acteurs privés non dénués d'intérêts lucratifs ; il dépend aussi de son **accessibilité et de sa diffusion**.

L'enjeu, pour les décideurs publics, se situe aussi à un autre niveau, celui de la **bonne et rapide transmission/médiation de la science produite par les académiques en un langage qui puisse être saisi par les politiques et transformé/opérationnalisé en action publique**. La déconnexion entre la production scientifique et les décideurs publics n'est pas un phénomène nouveau ni propre à la science climatique. Elle a été relevée à de nombreuses reprises<sup>106</sup>. Favoriser des lieux d'échange entre académiques et décideurs publics de façon plus ou moins formalisée, peut aider à atténuer cette déconnexion. Le monde scientifique a également, ces dernières années, veillé à vulgariser les résultats de la production scientifique pour la rendre plus accessible à un public moins expert. En ce sens, le GIEC, d'ailleurs, publie des « résumés à l'intention des décideurs ». Aux Nations Unies, le Rapporteur spécial sur les incidences sur les droits de l'homme de la gestion et de l'élimination écologiquement rationnelles des produits et déchets dangereux, Marcos Orellana<sup>107</sup>, en 2021, jugeait « indispensable de créer des passerelles efficaces entre les scientifiques et les décideurs si l'on veut que la science contribue davantage à la protection des droits de l'homme. Trop souvent, hélas, les enjeux politiques et idéologiques, le manque de transparence, la protection d'intérêts économiques ou d'autres conflits d'intérêts font obstacle aux rares mécanismes destinés à servir d'interface entre la science et la politique ».

L'autre enjeu, et certainement le plus redoutable, est lié au **financement de la fausse science** par des industriels ayant des ressources considérables, face à un désengagement des Etats au soutien de la recherche publique<sup>108</sup>. Il est devenu urgent de mettre l'accent sur une responsabilité de l'Etat de soutenir financièrement une production scientifique indépendante, sérieuse, de qualité face aux

<sup>103</sup> EUR-OPA, Recommandation 2011 – 2 sur les feux de végétation : lutte et prévention dans le contexte du changement climatique, 30 Septembre 2011, en ligne : [https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommendation/REC\\_2011-2\\_WildlandFires\\_FR.pdf](https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommendation/REC_2011-2_WildlandFires_FR.pdf) (17 août 2024).

<sup>104</sup> EUR-OPA, AP/CAT(2021)11, 24.11.2021, Plan à moyen terme 2021 – 2025 révisé, p.8.

<sup>105</sup> <https://www.coe.int/fr/web/euoparisks/specialised-centres> (18 août 2024).

<sup>106</sup> ISDR, EUR-OPA, Council of Europe, Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction in Europe, *A Review of Risk Governance*, June 2011, p.26, en ligne : [https://www.preventionweb.net/files/submissions/20591\\_governancececcriskeurope.pdf](https://www.preventionweb.net/files/submissions/20591_governancececcriskeurope.pdf) (17 août 2024).

<sup>107</sup> A/HRC/48/61, NU, AG, Conseil des droits de l'homme, Le droit à la science (...), op. cit., 26 juillet 2021, para.2.

<sup>108</sup> Je renvoie, parmi d'autres, aux documentaires d'ARTE sur la fabrique de l'ignorance.

conséquences désormais avérées de la fabrique de la fausse science et de l'ignorance pour retarder les décisions publiques au bénéfice des industriels. « Certaines entreprises sont passées maîtres dans l'art de semer la confusion et de maintenir délibérément la société dans l'ignorance. Elles mettent en place des stratégies de déni, de diversion et de déformation des faits pour maintenir sur le marché des produits dont la dangerosité et la nocivité sont pourtant notoires, au détriment de la juste protection des droits de l'homme. **L'incapacité des autorités à rectifier les fausses informations ou à empêcher les conflits d'intérêts de perturber les mécanismes destinés à servir d'interface entre la science et la politique vient souvent entretenir la confusion au sein de la société** »<sup>109</sup>. Certes, en matière climatique, le GIEC semble, à ce jour, faire autorité et consensus sur la scène internationale. L'Histoire nous montre cependant que les acquis sont toujours précaires.

Des droits à l'éducation, à l'information et à la science vers la gouvernance, il n'y a qu'un pas.

#### B. Les enjeux de gouvernance renouvelée :

Compte tenu des responsabilités des Etats et du droit des populations placées sous leur juridiction à être protégées des effets graves du réchauffement climatique, la gouvernance est **le cœur du réacteur de la mise en musique des obligations de prévention**. Trois aspects semblent importants ici à signaler afin de guider les actions futures d'EUR-OPA.

##### 1. Reconnaître et mettre en œuvre un Droit à une véritable participation citoyenne (co-décision) :

Premièrement, il s'agit d'assurer l'exercice effectif du droit à participation des populations, que nous rattachons délibérément au besoin de gouvernance renouvelée. Comme énoncé plus haut, les droits à l'information et à l'accès et contribution à la science sont la condition préalable à l'exercice du droit à la participation citoyenne. Il s'agit ici d'assurer une responsabilité citoyenne active, une transition de la démocratie représentative vers une réelle démocratie participative, inclusive et ancrée dans les territoires.

On trouve des références au droit à la participation citoyenne dans les instruments sur l'environnement et le changement climatique, mais selon des libellés parfois si flous ou généraux qu'ils peuvent permettre de reproduire des schémas anciens de simple consultation d'un citoyen passif et, *in fine*, ignoré. Dès 1972, la recommandation 97 du plan d'action adoptée lors de la Conférence de Stockholm invite les Etats à « associer le public à la gestion et au contrôle de l'environnement »<sup>110</sup>. Selon l'article 23 de la Charte mondiale de la Nature adoptée le 28 octobre 1982, « Toute personne aura la possibilité, en conformité avec la législation de son pays, de participer, individuellement ou avec d'autres personnes, à l'élaboration des décisions qui concernent directement son environnement ». Selon l'article 7 (para. 5) de l'Accord de Paris de 2015, « les Parties reconnaissent que l'action pour l'adaptation devrait suivre une démarche impulsée par les pays, sensible à l'égalité des sexes, participative et totalement transparente, prenant en considération les groupes, les communautés et les écosystèmes vulnérables (...) ».

Alors que les conventions internationales et régionales de droits de l'homme reconnaissent rarement explicitement un droit à la participation citoyenne (au-delà du droit à prendre part à des élections libres), il a été soutenu en doctrine que ce droit est impliqué pour la réalisation de certains droits

<sup>109</sup> A/HRC/48/61, NU, AG, Conseil des droits de l'homme, Le droit à la science (...), op. cit., 26 juillet 2021, para.3.

<sup>110</sup> Nations Unies, Conférence sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972, (<https://www.un.org/fr/conferences/environment/stockholm1972>).

compte tenu du lien entre droits individuels et concepts de dignité et d'autonomie<sup>111</sup>. Comme évoqué par le Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme des Nations Unies, « La participation significative, éclairée et efficace de tous **constitue non seulement un droit fondamental, mais elle favorise également la mise en œuvre d'une action environnementale plus efficace, équitable et inclusive** »<sup>112</sup>. Dans l'affaire du 9 avril 2024, parmi les garanties procédurales couvertes par le droit à être protégé des effets néfastes du réchauffement climatique, la **Cour EDH** déclare qu'« Il convient de **mettre en place des procédures permettant la prise en compte dans le processus décisionnel de l'avis de la population, et en particulier des intérêts des personnes qui sont touchées ou risquent d'être touchées** par la réglementation et les mesures pertinentes, ou par leur absence » (para.554).

L'absence de participation citoyenne ou le soi-disant désintérêt des individus seraient en réalité plus imputables aux Etats qui ont failli à assurer, institutionnellement, les capacités d'exercice de ce droit. Pour Habermas, la participation politique, selon les conditions de possibilités objectives offertes dans les constitutions, est au fondement de la « démocratie radicale »<sup>113</sup> permettant la réalisation historique des droits. Ainsi, pour Habermas, **le défaut de participation est imputable aux structures défailtantes afin d'organiser ces espaces de solidarités civiques**<sup>114</sup> (Habermas, 2012). Il semble aussi que les ONGs se soient encore peu saisies de cette possibilité du droit à participation, en partie en raison de leurs moyens limités et du fait qu'elles ne s'estiment pas toujours dotées de l'expertise suffisante<sup>115</sup>. Les consultations sont jugées de pauvre qualité en lien aussi à une implication moins active des ONGs, d'où le besoin de se tourner vers des modalités d'associations citoyennes plus larges, en étant très attentif aux méthodes de sélection, à l'accès aux informations et à la science pour ces individus, au mandat qui leur est conféré, à la finalité de cette consultation, etc...Habermas se focalise sur le fondement de la citoyenneté, sans mettre de côté les droits de l'homme et le principe d'égalité. Cette revendication de droits-participation peut être analysée comme une conséquence de la crise de la démocratie représentative, les citoyens ayant le sentiment « d'être les victimes d'une **capture de la responsabilité politique par leurs représentants, mais aussi par les fonctionnaires, les experts, ou, sans doute plus encore, les logiques médiatiques** »<sup>116</sup>. Il s'agit désormais d'admettre une co-responsabilité entre acteurs à partir de la constitution de communautés ayant à définir des intérêts partagés, contrairement à l'intérêt général imposé historiquement par l'Etat-Nation<sup>117</sup>.

Si un consensus existe autour de la reconnaissance d'un droit à la participation citoyenne, il est certainement plus hasardeux de s'entendre sur ce qu'il recouvre. Il est dès lors important de comprendre les **diverses modalités de participation citoyenne** afin de saisir ce que recouvre la co-formulation de politiques publiques en période de transition climatique. En France, Michel Prieur a défini la participation comme « une forme d'association et d'intervention des citoyens à la préparation

<sup>111</sup> Nicholas McMurry, 2023, *Participation and democratic innovation under international human rights law*, Routledge, 282 pages.

<sup>112</sup> Haut-Commissariat aux droits de l'Homme, « Placer les droits Humains au coeur de la réponse à la crise : Droits Humains, Environnement et Covid-19 », p. 4.

<sup>113</sup> Jürgen Habermas, 1997, *Droit et démocratie : entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 551 p

<sup>114</sup> Jürgen Habermas, 2012, *La constitution de l'Europe*, traduit de l'allemand par Christian Bouchindhomme, Paris, Gallimard, 224 p..

<sup>115</sup> C. Abbot & M. Lee, "NGOS shaping public participation through law: the Aarhus Convention and legal mobilization", *Jl of Environmental law* (2024)36, pp.85-106.

<sup>116</sup> Jean-Louis Genard, 2007, op. cit., p.12.

<sup>117</sup> Jean-Louis Genard, 2007, op. cit., p.13.

et à la prise de décision administrative (...) »<sup>118</sup>. Un tel droit à la participation serait le corollaire d'une obligation imposant aux individus de préserver les ressources du Vivant<sup>119</sup>, cette dualité (charge/droit) ayant été déjà énoncée auparavant (cf les droits-fonction de Jean Dabin, partie 1). Dans son article publié en 1988, il élabore une échelle de gradation des participations citoyennes, sous forme de cinq paliers : la contestation, la concertation, la consultation, la participation à la décision et la participation à la gestion de l'environnement<sup>120</sup>. Nous entendons ici participation au sens strict comme recouvrant uniquement ces deux derniers cas de figure illustrés surtout par les Etats-Unis et la Suisse. Le droit à la participation citoyenne supposerait d'admettre, sur son volet positif, un **droit à co-proposition citoyenne, à co-rédaction de textes normatifs et co-définition d'actions publiques ; sur son volet négatif, le droit à s'opposer à des textes adoptés par les acteurs publics**. Le droit à participation implique certes *a minima* de consulter le public mais surtout de lui permettre de co-décider, de co-rédiger des plans de prévention des risques. Il faut dépasser une logique verticale de gouvernance. Il s'agit d'aller bien au-delà du droit à consultation sans aucun effet contraignant, qui s'est révélé globalement très inefficace, la parole citoyenne n'étant pas prise en compte. On pourrait imaginer l'inscription dans les constitutions nationales de conventions citoyennes sur un sujet aussi majeur que la transition sociétale face au changement climatique, comme réclamé en France suite à l'expérience de la convention-citoyenne sur le climat<sup>121</sup>. En France, ce précédent a révélé le sérieux et l'expertise dont ont fait preuve les citoyens, avec des résultats ayant néanmoins « suscité une extrême méfiance de la part des pouvoirs publics, en particulier étatiques, qu'insupporte l'idée que de la régulation collective puisse échapper à leur contrôle » ; reste, comme l'écrit Loïc Blondiaux, à « savoir comment tout à la fois préserver l'authenticité de ces démarches de concertation ascendantes et en organiser la diffusion, les rendre plus pérennes, moins aléatoires, plus légitimes au regard des pouvoirs publics »<sup>122</sup>.

Au niveau d'EUR-OPA, le droit à participation est mentionné dans divers documents. Ainsi, le droit à participation des populations a été admis dans la Recommandation de 2011 : selon l'article 3, les Etats membres de l'Accord EUR-OPA « Encouragent la participation des populations locales à la conception et à la mise en œuvre des politiques de prévention des feux de végétation, en insistant sur la sensibilisation, l'instauration d'une culture du risque et la participation du public (...) »<sup>123</sup>. De façon peu précise, la question d'une gouvernance inclusive et participative figure également dans la Recommandation de 2010<sup>124</sup>, en demandant aux Etats d' « Améliorer la gouvernance de la prévention des catastrophes, en impliquant toutes les autorités, en intégrant la communauté scientifique, les entreprises et les citoyens dans des partenariats appropriés et en les incitant tous à agir à la fois pour atténuer le changement climatique et pour contribuer à la mise en œuvre de mesures d'adaptation susceptibles de limiter la vulnérabilité (...) » (article 5). La façon dont les citoyens seront associés aux

<sup>118</sup> Michel Prieur, 1988, « Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation », *Revue Juridique de l'Environnement*, n°4, p. 397-417, p.398.

<sup>119</sup> Michel Prieur, 1988, op. cit., p.416.

<sup>120</sup> Michel Prieur, 1988, op. cit., p.404.

<sup>121</sup> Léo Cohen, 2022, *800 jours au Ministère de l'impossible*, Les petits matins, 144 p..

<sup>122</sup> Loïc Blondiaux, 2010, « Postface », in Beuret Jean-Eudes et Cadoret Anne, *Gérer ensemble les territoires, Vers une démocratie coopérative*, éd. Charles Léopold Mayer, p.212-216, p.214.

<sup>123</sup> EUR-OPA, Recommandation 2011 – 2 sur les feux de végétation : lutte et prévention dans le contexte du changement climatique, 30 Septembre 2011, en ligne: [https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommandation/REC\\_2011-2\\_WildlandFires\\_FR.pdf](https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommandation/REC_2011-2_WildlandFires_FR.pdf) (17 Août 2024).

<sup>124</sup> EUR-OPA, Recommandation 2010 – 1 sur la réduction de la vulnérabilité face au changement climatique, 28 septembre 2010, article 5.

politiques publiques est laissée à l'entière discrétion des Etats, le concept de « partenariats appropriés » ne renvoyant à aucune catégorie juridique. Il a été souligné par M. Galichet que : « les institutions ne sont pas suffisamment préparées à la participation des citoyens dans la gestion des crises »<sup>125</sup>. « Consulter systématiquement le public et les populations concernées lors de l'élaboration de ces plans », si c'est nécessaire, n'est probablement plus suffisant<sup>126</sup>.

Comme le souligne un auteur, « Le droit de participer aux affaires publiques et à la prise de décision est essentiel pour élaborer des politiques et des stratégies en faveur d'une transition juste »<sup>127</sup>. Ainsi la participation citoyenne est **indispensable pour une transition effective et juste**. « La participation des populations à l'adoption de telles décisions apparaît alors d'autant plus nécessaire que ces mesures auront un fort impact sur leurs conditions de vie (...) »<sup>128</sup>. On pense par exemple à la mesure de relocalisation des populations dont les habitations sont placées en zones à fort risque de montée des eaux.

## 2. Réitérer l'importance de la gouvernance au niveau des territoires :

Cette participation citoyenne, qui doit être rendue effective dans les Etats européens, va de pair avec un renforcement de la **gouvernance locale** pour assurer la prévention et réaction requises face aux risques naturels en lien à la transformation du climat.

L'implication des pouvoirs locaux est largement répétée dans les actions menées au sein d'EUR-OPA, comme dans la Recommandation de 2008 « sur la protection radiologique des populations locales : améliorer la préparation et la réponse »<sup>129</sup> (article 3 à 5), y compris en prévoyant « d'apporter le cas échéant, un soutien financier adéquat aux autorités locales et régionales afin de leur permettre de mener les tâches mentionnées aux points précédents » (article 5). Il en va également dans la Recommandation de 2007 consacrée aux risques dans les zones côtières<sup>130</sup>. La Recommandation « Rôle des collectivités locales et régionales dans la prévention des catastrophes et la gestion des situations d'urgence »<sup>131</sup> demande aux Etats « d'améliorer si nécessaire la coordination des autorités nationales, régionales et locales dans leurs domaines de compétence respectifs », « d'encourager et de faciliter la participation des collectivités locales et régionales à la prévention des catastrophes », « de fournir aux collectivités locales et régionales un soutien financier adéquat et des incitations pour qu'elles prennent les mesures nécessaires de réduction des risques de catastrophe dans les domaines relevant de leurs compétences ». La Recommandation de 2010 sur la réduction de la vulnérabilité face au changement climatique demandait d'« Améliorer la gouvernance de la prévention des catastrophes, en impliquant toutes les autorités, en intégrant la communauté scientifique, les entreprises et les citoyens dans des partenariats appropriés et en les incitant tous à agir à la fois pour

<sup>125</sup> M. Galichet, AP/CAT(2023)03, 10 juillet 2023, p.13.

<sup>126</sup> EUR-OPA, AP/CAT(2021)11, 24.11.2021, Plan à moyen terme 2021 – 2025 révisé, p.10.

<sup>127</sup> J. Gilbert, *Les droits humains comme prisme d'analyse de la transition écologique*, Cahiers de recherche, éd. AFD, mai 2024, p.36.

<sup>128</sup> Sabine Lavorel, op. cit. (2021), p.108.

<sup>129</sup> EUR-OPA, Recommandation 2008 - 1 sur la protection radiologique des populations locales : améliorer la préparation et la réponse, 30-31 octobre 2008, en ligne : [https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommandation/REC\\_2008-1\\_ConclusionsIstanbul\\_FR.pdf](https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommandation/REC_2008-1_ConclusionsIstanbul_FR.pdf) (17 août 2024).

<sup>130</sup> EUR-OPA, Recommandation sur les risques dans les zones côtières, 27-28 septembre 2007, en ligne : [https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommandation/REC\\_2007\\_CoastalRisks\\_FR.pdf](https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommandation/REC_2007_CoastalRisks_FR.pdf) (17 août 2024).

<sup>131</sup> AP/CAT(2006)47rev, 31 Octobre 2006.



atténuer le changement climatique et pour contribuer à la mise en œuvre de mesures d'adaptation susceptibles de limiter la vulnérabilité ; prendre en compte dans ce cadre l'important rôle fédérateur des plateformes nationales à partenaires multiples pour la réduction des risques de catastrophes ». **En l'absence de suivi, il n'est pas possible d'évaluer comment ces recommandations ont été suivies d'effet** au niveau national. Enfin, le Plan actuel met l'accent sur la question des échelles d'intervention et du rôle à jouer par les acteurs locaux<sup>132</sup>.

Enfin, d'autres structures du Conseil de l'Europe ont une expertise sur ces questions pour lesquelles une **synergie accrue** avec EUR-OPA pourrait être bénéfique. Il s'agit notamment de **l'Assemblée Parlementaire et du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux**. Nous renvoyons à la Résolution 2493 (2023), « Stratégies politiques permettant de prévenir les catastrophes naturelles, de s'y préparer et d'y faire face » adoptée par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe<sup>133</sup>. De son côté, le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux a également très bien mis en évidence les capacités limitées (en termes de personnel, mais aussi financiers) dans certains Etats des autorités locales et régionales.

Cette exigence fait également écho à la priorité n°2 du cadre de Sendai prévoyant « D'habiliter les autorités locales, selon qu'il convient, en leur donnant des moyens réglementaires et financiers d'agir en collaboration et en coordination avec la société civile, les collectivités et les peuples autochtones et les migrants pour gérer les risques de catastrophe à l'échelle locale »<sup>134</sup>. De même, selon le Principe n°6 de la Stratégie de Yokohama précitée, « Une participation à tous les niveaux allant des collectivités locales aux niveaux régional et international en passant par le gouvernement national est indispensable à une réduction effective des risques de catastrophe ».

Le besoin de renforcement de la gouvernance locale est la conclusion à laquelle parvient un consortium de chercheurs dans le cadre du projet ESPRESSO (Enhancing Synergies for Disaster Prevention in the European Union). L'article de synthèse des résultats met l'accent sur le besoin de coopération transfrontalière entre pouvoirs locaux et régionaux et donne l'exemple des coopérations autour des fleuves traversant plusieurs pays Européens pour mise en commun des ressources<sup>135</sup>.

### 3. Revigorer les liens avec le monde académique :

Nous voudrions terminer ces enjeux de gouvernance en citant la Déclaration ministérielle de 2021<sup>136</sup> qui synthétise assez bien un dernier enjeu de gouvernance : il est question de « Favoriser une approche pluridisciplinaire, transversale et participative afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacé de la gouvernance en matière de réduction des risques, aux niveaux central, régional et local » ; est mentionnée l'utilité d'une coopération avec le monde universitaire et la société civile ; et il est demandé de « Renforcer la coopération avec les communautés scientifique et universitaire ». En effet, nous avons montré précédemment le caractère fondamental de la production scientifique, de l'éducation aux risques pour tous les publics, tout au long de la vie, et des passerelles à tisser entre le monde académique et le monde politique. EUR-OPA s'est entouré de longue date de centres

<sup>132</sup> EUR-OPA, AP/CAT(2021)11, 24.11.2021, Plan à moyen terme 2021 – 2025 révisé, p.4, p.10.

<sup>133</sup> Point 12.5 : « Appelle tous les Etats membres (...) à prendre en compte la répartition des rôles entre les niveaux de gouvernance en matière de lutte contre les risques majeurs afin de renforcer la capacité des instances locales, en contact direct avec la population ».

<sup>134</sup> Nations Unies, UNISDR, Cadre d'action de Sendai, op. cit..

<sup>135</sup> ETH Zürich, ESPRESSO, Enhancing synergies for disaster prevention in the European Union, en ligne: <https://cp.ethz.ch/research/ccnh/espresso.html> (18 août 2024).

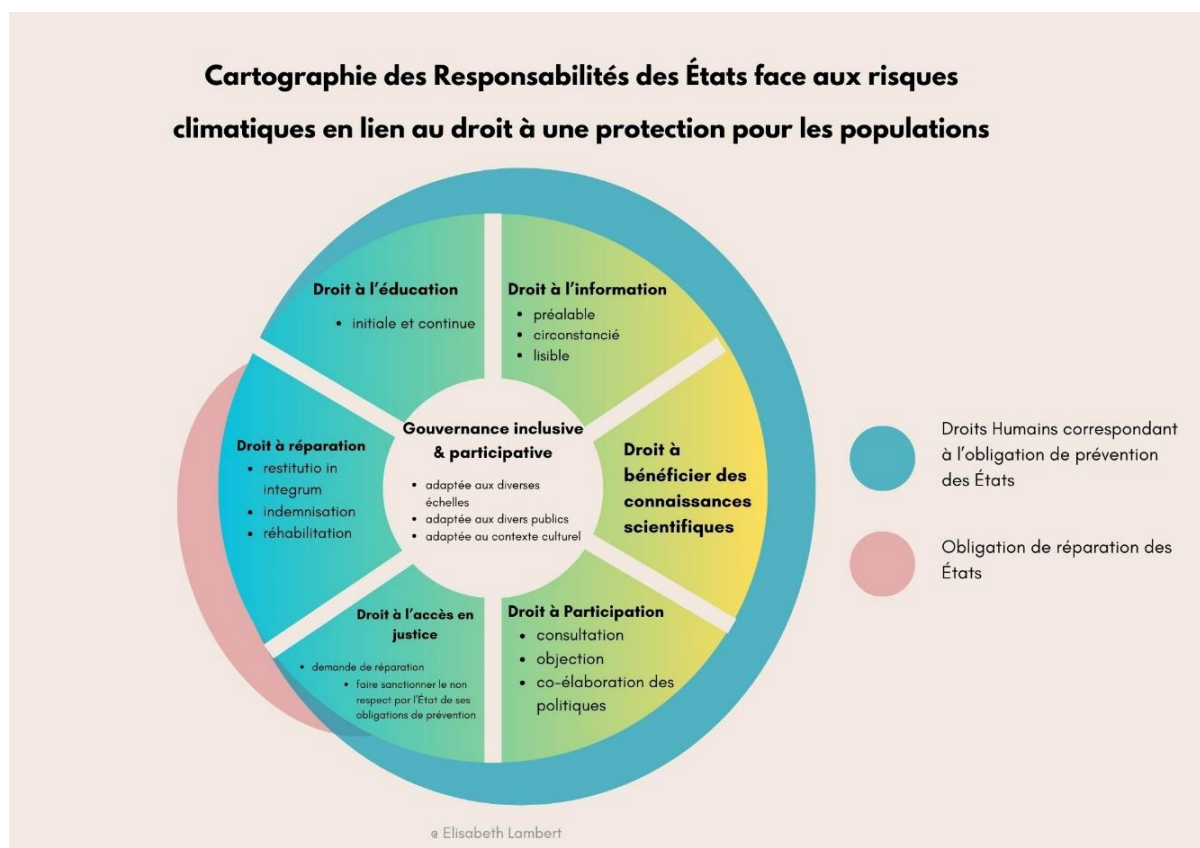
<sup>136</sup> AP/CAT (2021) 14, *Bâtir des sociétés plus inclusives grâce à une meilleure gestion des risques de catastrophe*.

d'expertise, avec un succès mitigé. Il est certainement utile de repenser les liens avec le monde scientifique, peut-être de considérer à répondre à des appels à projet avec des partenaires de la société civile et des centres de recherche dans le cadre de programmes de recherche nationaux et européens de science participative, ou de recherche-action, pour lesquels des moyens plus conséquents existent aujourd'hui, particulièrement sur les enjeux liés au dérèglement climatique et la résilience des sociétés.

En guise de résumé :

### Visuel 1 : Responsabilités des Etats et droits des populations

à être protégées et préparées aux risques climatiques :



### III. LIGNES DIRECTRICES ET RECOMMANDATIONS :

Suite aux analyses développées dans les deux premières parties, il est fondamental de souligner combien les actions récentes menées dans le cadre de l'accord EUR-OPA **contribuent réellement et concrètement à l'émergence d'un droit des générations présentes et futures à être protégé contre les risques naturels notamment en lien au réchauffement climatique**, surtout par l'adoption d'une approche collective et préventive. Toutefois, **des pistes d'amélioration** ont été identifiées et seront énoncées dans les paragraphes suivants. De telles suggestions peuvent être formulées à destination des Etats (avec leurs démembrements) et du secrétariat d'EUR-OPA, puisque nous avons vu combien

les responsabilités face aux risques climatiques engagent les Etats et organisations intergouvernementales (ici le Conseil de l'Europe, et plus précisément EUR-OPA).

Les recommandations s'articulent autour de **quatre pôles prioritaires**.

#### A. Instituer un suivi de la mise en œuvre des textes existants :

De nombreuses recommandations et actions ont été prises dans le cadre d'EUR-OPA en vue de prévenir les populations des effets néfastes liés aux risques naturels et technologiques. Cependant, aucun mécanisme n'a été prévu afin d'apprécier l'impact de ces actions au niveau étatique. En 2018, le constat selon lequel l'évaluation de la mise en œuvre des actions menées par EUR-OPA est défailante, a ainsi été formulé : « Many reviews of programmes and activities express their concern that problems are known, the knowledge required to act exists, and recommendations have been given to push action, but too little is carried out and put into practice – be it the translation into policies or implementation on the ground »<sup>137</sup>. « **Le défi de l'implémentation** » a été clairement énoncé par l'ancien secrétaire exécutif « comme premier défi pour le futur » dans la brochure de présentation des actions d'EUR-OPA<sup>138</sup>.

A notre connaissance, seules trois Recommandations (les plus anciennes) comportent une obligation de suivi, dont deux réalisés en lien avec un organe onusien : la Recommandation de 2009<sup>139</sup> en demandant aux Etats : « de communiquer au Secrétariat de l'Accord EUR-OPA Risques majeurs et au Secrétariat de la SICP/ONU des plans de création de plateformes nationales » (article 9) et « d'informer les deux Secrétariats de la création des plateformes nationales » (article 10); la Recommandation de 2003<sup>140</sup> consacrée à l'éducation aux risques en souhaitant « que le bilan de ces initiatives soit présenté en collaboration avec le Secrétariat de la Stratégie Internationale pour la Prévention des Catastrophes (ISDR) ». Enfin, la Recommandation de 2006 sur l'éducation à l'école<sup>141</sup>, prévoit, *in fine* : « Qui plus est, les Ministres RECOMMANDENT<sup>142</sup> que les Etats membres et les Etats observateurs informent le Comité des Correspondants Permanents, fin 2007, des mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations précitées ». Il est notable de noter qu'une date butoir avait été également prévue.

De telles demandes n'ont pas été réitérées par la suite et nous n'avons pas eu connaissance de l'effectivité du suivi demandé dans ces trois textes. Or, l'absence de connaissances quant à l'impact

<sup>137</sup> EUR-OPA, T-PVS-Inf(2018)11, p.20. **XXX**

<sup>138</sup> EUR-OPA, Conseil de l'Europe, *Ensemble face aux risques*, 28 pages, p.19, en ligne : [https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/pub/FacingRisksTogether\\_Sept2010\\_FR.pdf](https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/pub/FacingRisksTogether_Sept2010_FR.pdf) (17 août 2024).

<sup>139</sup> EUR-OPA, Recommandation 2009 - 2, adoptée lors de sa 57ème réunion à Dubrovnik, Croatie (15-16 octobre 2009), sur la promotion et le développement des plateformes nationales pour la réduction des risques de catastrophes, en ligne : [https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommendation/REC\\_2009\\_2\\_NationalPlatforms\\_FR.pdf](https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommendation/REC_2009_2_NationalPlatforms_FR.pdf) (17 août 2024).

<sup>140</sup> EUR-OPA, Recommandation sur la prévention des risques, 12 décembre 2003, en ligne : [https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommendation/APCAT\\_2003\\_48\\_rec\\_adopted\\_Min\\_SanMarino\\_121203\\_FR.pdf](https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommendation/APCAT_2003_48_rec_adopted_Min_SanMarino_121203_FR.pdf) (17 août 2024).

<sup>141</sup> EUR-OPA, Recommandation sur la réduction des risques de catastrophe par l'éducation à l'école, 31 octobre 2006, en ligne : [https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommendation/APCAT\\_2006\\_47rev\\_Rec\\_adopted\\_Min\\_Marrakech\\_311006\\_FR.pdf](https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommendation/APCAT_2006_47rev_Rec_adopted_Min_Marrakech_311006_FR.pdf) (17 août 2024).

<sup>142</sup> Les majuscules sont dans le texte de la Recommandation.

des normes antérieurement adoptées constitue, selon l'autrice de ce rapport, **une limite aux actions d'EUR-OPA et une entrave à la détermination d'actions adéquates à définir pour le futur**. En effet, certaines recommandations couvrent pour partie des enjeux soulevés dans ce rapport ; il serait ainsi fondamental de **connaître l'état des lieux au niveau national pour orienter des activités complémentaires**. A titre d'exemple, comment la Recommandation de 2016 sur les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans le contexte de la prévention et de la gestion des risques majeurs est-elle mise en œuvre ? Qu'en est-il de la Recommandation de 2013 sur l'inclusion des personnes handicapées à la préparation et à la réaction aux catastrophes ? Comment les Recommandations de 2009, 2010 et 2011 précédemment citées et pertinentes pour la prévention aux risques climatiques ont-elles été suivies d'effet par les Etats ? A quelles difficultés les Etats et leurs démembrements locaux font-ils face pour se conformer à ces textes ? Comment assurer une meilleure mise en œuvre de ces normes ? Si un mécanisme de suivi pouvait être mis en place de façon pérenne, **l'analyse comparée des réponses obtenues** serait communiquée aux correspondants nationaux ; surtout, les **bonnes pratiques** de mise en œuvre seraient accessibles en parallèle de la lecture des textes sur le site d'EUR-OPA ; leur connaissance permettrait d'inciter certains Etats ou pouvoirs locaux de **s'en inspirer**. En effet, il ne faut pas sous-estimer le besoin d'adaptation des normes aux spécificités des territoires concernés et des publics visés. Les pouvoirs locaux peuvent donc avoir des questionnements spécifiques avant de s'inspirer de ces recommandations. De surcroît, cette collecte aurait pour intérêt d'assurer une **visibilité des actions d'EUR-OPA** sur le terrain de la prévention des risques, alors que nous n'avons pas vu de réelle référence à ces actions dans la littérature grise. Ceci soulève l'enjeu de la communication autour des actions du Conseil de l'Europe plus globalement, alors que seule la Cour EDH demeure visible sur la scène européenne et internationale.

La doctrine a également relevé combien **les normes dans le domaine qui nous occupe sont déjà relativement pléthoriques, mais ont peu d'impact, car souvent reconnues dans des documents non contraignants et non dotés de mécanisme de suivi**<sup>143</sup>. A minima, il s'agirait donc, dans le cadre d'EUR-OPA, de mettre en place un mécanisme de suivi. EUR-OPA pourrait s'inspirer de ce qui a été mis en place *ex nihilo* (seulement à partir de l'envoi de réclamations par la société civile, et la décision d'y répondre, alors que rien n'était prévu en ce sens dans les textes) par le secrétariat de la Convention de Berne<sup>144</sup>. D'ailleurs, l'article 7 (para.7, a) de l'Accord de Paris de 2015 recommande aux Etats : « D'échanger des renseignements, des bonnes pratiques, des expériences et des enseignements, y compris, selon qu'il convient, pour ce qui est des connaissances scientifiques, de la planification, des politiques et de la mise en œuvre relatives aux mesures d'adaptation ».

→ Etant donné l'absence de mécanisme de suivi pour s'assurer de la mise en œuvre des normes EUR-OPA au niveau national, assister les Etats en ce sens et mieux orienter les actions pour l'avenir, il serait souhaitable d'obtenir des Etats des informations sur les mesures prises et difficultés rencontrées, à intervalles réguliers, et ainsi (1) d'examiner l'impact de ces normes, par envoi d'un questionnaire (y compris avec des questions ouvertes demandant aux répondants de suggérer des pistes d'amélioration) aux correspondants nationaux et (2) de procéder à une analyse comparée

<sup>143</sup> Cf, au sujet du cadre de Sendai et de la priorité relative à l'accès aux informations pour le public : Marlies Hesselman, « Access to Disaster Risk Information, Early Warning and Education: Implementing the Sendai Framework through Human Rights Law », chap. 10, pp.188-216, in Katja L. H. Samuel, Marie Aronsson-Storrier and Kirsten Nakjavani Bookmiller (eds), *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, CUP, 2019.

<sup>144</sup> <https://www.coe.int/fr/web/bern-convention/monitoring1> (19 août 2024).

**des réponses obtenues afin de pouvoir établir des guides de bonnes pratiques et si nécessaire, apporter des précisions, ou élaborer des recommandations supplémentaires selon les besoins.**

En plus de la réception d'information par les Etats, selon une approche inclusive et participative prônée dans ce rapport, pourrait être prévu un **formulaire en ligne sur le site d'EUR-OPA ouvert aux personnes physiques et morales** relevant de la juridiction des Etats membres d'EUR-OPA, dans les différentes langues des pays concernés. Ce formulaire permettrait d'envoyer des informations sur la mise en œuvre des Recommandations d'EUR-OPA. A terme, l'analyse des données récoltées (informations collectées des Etats, analyse comparée par le Secrétariat, mais aussi informations envoyées par la société civile) pourrait faire l'objet d'avis par un **Comité pérenne établi à côté du Secrétariat afin de préciser le contenu des recommandations pour leur plus grande efficacité**. La doctrine a clairement montré que des recommandations, pour être effectivement mises en œuvre, doivent être suffisamment précises, pertinentes et s'adresser aux autorités ayant le pouvoir d'y donner une suite favorable.

Une autre modalité de suivi, complémentaire ou alternative, serait de prévoir des **rencontres sur le terrain entre le secrétariat d'EUR-OPA** et les acteurs dans les Etats membres concernés. Ces rencontres devraient **associer largement toutes les parties prenantes, y compris la société civile**. C'est une formule vers laquelle le Service de l'exécution des arrêts de la Cour EDH se tourne de plus en plus, et qui semble avoir plus d'impact que des échanges écrits, au moins pour certains pays.

Certes, ce surcroît de travail va certainement se heurter aux moyens matériels et financiers actuellement disponibles<sup>145</sup>.

#### B. Préparer une nouvelle Recommandation propre à la protection et préparation des populations soumises aux effets graves des risques climatiques

La deuxième proposition concerne la suggestion visant à l'élaboration d'une **nouvelle recommandation ciblant les responsabilités des Etats, leurs obligations et les droits des populations à être protégées des effets néfastes graves liés au réchauffement climatique**.

En effet, l'approche antérieure d'EUR-OPA a consisté à cibler certains groupes prioritaires en situation de vulnérabilité, notamment par les Recommandations de 2013 et de 2016 précédemment citées, avec le risque de laisser des **angles morts (personnes âgées par exemple<sup>146</sup>)**. L'autre Recommandation pertinente vise un seul risque précis, à savoir les feux de forêt : il s'agit de la Recommandation de 2011 « sur les feux de végétation : lutte et prévention dans le contexte du changement climatique »<sup>147</sup>.

Ainsi, une nouvelle recommandation devrait viser tous les publics, tous les risques liés au changement climatique, affirmer et rendre opérationnelle l'approche par les droits de l'homme en plaçant l'Humain

<sup>145</sup> EUR-OPA, AP/CAT(2023)01, 23 mars 2023, Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs, réunion du bureau du comité des correspondants permanents, « L'Accord ne dispose actuellement que de deux agents en raison des restrictions budgétaires. Le budget ne prévoit pas de personnel supplémentaire en 2023 ».

<sup>146</sup> Pour lesquelles des travaux ont eu lieu au CDDH : <https://www.coe.int/fr/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/work-completed> (20 Août 2024).

<sup>147</sup> EUR-OPA, Recommandation 2011 – 2 sur les feux de végétation : lutte et prévention dans le contexte du changement climatique, 30 Septembre 2011, en ligne : [https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommendation/REC\\_2011-2\\_WildlandFires\\_FR.pdf](https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommendation/REC_2011-2_WildlandFires_FR.pdf) (17 Août 2024).

au cœur des actions, par référence à l'arrêt de la Cour EDH d'avril 2024 ; elle intégrerait les spécificités liées aux risques climatiques (par rapport à d'autres risques), par exemple en intégrant les droits des générations futures. Certains droits non explicitement affirmés à ce jour, comme le droit à la science, y trouveraient sa place. Cette recommandation pourrait permettre aussi la mise en place d'un mécanisme de suivi.

→ Il est suggéré de préparer **une nouvelle Recommandation** au bénéfice de la protection et préparation de tous les publics exposés aux divers risques climatiques, tout en mettant l'accent sur le besoin d'adaptation à des publics particulièrement fragiles et/ou exposés et en gardant à l'esprit une approche culturelle.

Cette Recommandation **rappellerait en préambule** *premièrement* : la particularité des risques climatiques auxquels nous sommes confrontés : risques connus pour lesquels une science robuste existe désormais et permettant aux Etats d'offrir des réponses afin d'en atténuer les impacts sur les vies humaines ; *deuxièmement*, en conséquence la détermination de responsabilités des Etats et les fondements en droit international et européen: responsabilité de prévenir, de préparer, de fournir les capacités de réaction aux populations, ainsi que leurs spécificités : il s'agit d'obligations de résultat et de moyens de comportement de diligence requise selon les capacités des Etats, avec un devoir de coopération/solidarité entre Etats. Le **corps du texte** déclinerait les droits-participation que les Etats doivent mettre en œuvre : **droit à l'éducation initiale et continue de tous les publics, y compris des décideurs/droit effectif à l'information (préalable, circonstanciée, accessible et lisible)/droit à la science, et notamment à bénéficier des connaissances scientifiques impliquant une obligation de soutien à une science publique, indépendante et de qualité/ véritable droit à la participation citoyenne (sous forme de co—discussion et co—élaboration des politiques publiques)/prise en compte des échelles de décision, notamment de l'échelle locale, besoin d'adaptation** selon les territoires, selon les publics visés et selon l'approche culturelle. Enfin, un **mécanisme de suivi** devrait être mentionné. Il est fortement suggéré de prévoir **l'envoi par les correspondants nationaux de bonnes pratiques et précisions** quant à la façon dont la Recommandation est mise en œuvre et les difficultés rencontrées, par exemple dans un premier délai de 18 mois, puis tous les 2 ou 3 ans (couplée à des informations sur la mise en œuvre des autres recommandations pertinentes sur cette thématique et mentionnées dans ce rapport).

### C. Repenser les modes de gouvernance aux différentes échelles :

En cette période charnière dans laquelle nous vivons, anxiogène pour certains, stimulante pour d'autres puisqu'elle nous donne toute légitimité pour innover et « sortir des sentiers battus » (« think outside of the box »), le devoir de prévention des risques et d'adaptation des Humains aux effets graves du changement climatique nous obligent à **repenser profondément nos méthodes et règles du jeu**. Le Conseil de l'Europe, organisation par excellence centrée sur l'Etat de droit, les droits fondamentaux et la démocratie, est l'organisation la plus légitime pour ce faire. Les règles du jeu, posées au sortir de la seconde guerre mondiale, ne sont aujourd'hui plus valables ; elles doivent changer si nous voulons réussir la transition requise, replacer l'Humain au cœur du processus et atteindre les autorités locales au plus près des territoires concernés par les risques.

**Quatre pistes me semblent pertinentes** : (a) Consolider les synergies au sein du Conseil de l'Europe ; (b) s'assurer de l'implication effective des pouvoirs locaux et de leurs capacités d'action ; (c) penser une gouvernance plus participative avec les citoyens et (d) revigorer les liens avec le monde académique.



## 1. Consolider les synergies au sein du Conseil de l'Europe :

C'est un aspect sur lequel j'avais déjà mis l'accent dans mon rapport introductif sur environnement et droits de l'homme préparé pour la Conférence politique de février 2020, à la demande du CDDH ; l'absence de synergies est effectivement un mal fréquent de nos institutions trop cloisonnées. C'est également une dimension que j'ai croisée dans mes recherches sur l'exécution des arrêts de la Cour EDH.

Au-delà des synergies actuellement en discussion entre les mécanismes d'EUR-OPA et de la convention de Berne<sup>148</sup>, le secrétariat d'EUR-OPA aurait beaucoup à gagner en initiant des synergies avec d'autres services du Conseil de l'Europe : prioritairement avec le **Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux**, puis avec l'**Assemblée parlementaire** et potentiellement le **Commissaire aux droits de l'Homme**. Des rencontres bilatérales ou multipartites devraient être organisées afin d'éviter des chevauchements, et surtout de mettre en commun des actions et compétences (notamment avec le Congrès), etc... L'Assemblée Parlementaire s'est ainsi référée aux normes EUR-OPA dans des travaux de 2023 faisant suite au tremblement de terre ayant touché la Syrie et la Turquie<sup>149</sup>. Il serait également souhaitable que le secrétariat d'EUR-OPA **fasse mieux connaître au greffe de la Cour EDH** les recommandations adoptées afin que la Cour intègre les recommandations et critères qui y figurent dans l'appréciation de l'engagement de la responsabilité étatique dans le contentieux (qui va prendre beaucoup d'ampleur rapidement, à n'en pas douter) relatif au droit des populations à être protégées et préparées face aux risques climatiques. En effet, la Cour EDH a pris pour usage de se référer de plus en plus fréquemment aux normes élaborées par certaines instances du Conseil de l'Europe, telles que par le Comité pour la Prévention de la Torture. Or, selon nos recherches sur HUDOC, nous n'avons pas trouvé d'affaires se référant aux normes EUR-OPA. Concernant le droit à l'information des données détenues par les autorités publiques, il pourrait être utile d'évaluer la pertinence d'échanges avec les collègues en charge de la mise en œuvre de **convention de Tromsø** du Conseil de l'Europe (récemment entrée en vigueur et pour laquelle existe un Comité de suivi)<sup>150</sup>.

## 2. S'assurer de l'implication effective des pouvoirs locaux :

Les risques climatiques, s'ils sont partagés sur tout le globe mais selon certaines variations (par exemple le continent européen serait plus soumis aux vagues de chaleur, les pays du pourtour méditerranéen, seraient plus vulnérables aux pluies diluviennes et feux de forêt), ont pour particularité d'être également très localisés. Des feux de forêt et coulées de boue, etc... peuvent toucher un territoire très précis. L'implication des pouvoirs locaux et régionaux, qui d'ailleurs ont souvent une compétence en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, qui sont aux côtés des citoyens et bénéficient d'une réputation et confiance meilleure que le pouvoir central, est essentielle dans les politiques de protection et d'adaptation aux risques climatiques. Leur rôle est souvent mentionné dans les textes adoptés par EUR-OPA. Ainsi, la Recommandation de 2013 sur l'inclusion des personnes handicapées à la préparation et à la réaction

<sup>148</sup> Nous renvoyons au document : T-PVS/Inf(2018)11, 23 Marche 2019, en ligne : <https://rm.coe.int/inf11e-2018-synergies-climate-change-between-bc-and-europa-23-march-20/16809533ec> (17 Août 2024).

<sup>149</sup> APCE, Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, Rapporteur Simon Moutquin, « Stratégies politiques permettant de prévenir les catastrophes naturelles, de s'y préparer et d'y faire face », Doc.15738, 6 avril 2023, en ligne : <https://pace.coe.int/fr/files/31691/html> (17 août 2024).

<sup>150</sup> <https://www.coe.int/fr/web/access-to-official-documents/> (18 août 2024).

aux catastrophes prévoit, en son article 3 « De concevoir et promouvoir des mesures au niveau local par l'intermédiaire des collectivités locales et des services de la protection civile, en s'appuyant sur les associations locales qui fournissent une assistance aux personnes handicapées et les représentent ». Toutefois, faute de suivi, il est difficile d'en évaluer l'impact et la marge de progression restante. Il serait tout aussi utile de connaître comment les Etats ont mis en œuvre la Recommandation de 2009 sur l'institution de « plateformes nationales pour la réduction des risques de catastrophes »<sup>151</sup> auxquelles les pouvoirs locaux devraient participer et surtout la Recommandation de 2006 « sur le rôle des collectivités locales et régionales dans la prévention des catastrophes et la gestion des situations d'urgence »<sup>152</sup> qui comporte une approche pertinente. Cette approche pourrait être reprise concernant les responsabilités des Etats et de leurs démembrements en vue de protéger, prévenir et préparer les populations soumises aux risques liés au réchauffement climatique, à la condition d'obtenir un retour des Etats membres.

### 3. Instituer des modalités participatives d'élaboration de politiques publiques :

Les pouvoirs publics ont tendance à sous-estimer, voire à mettre de côté la parole citoyenne, pour de multiples raisons, l'une d'entre elles étant que la parole citoyenne est jugée non-experte et donc non pertinente. C'est en réalité ignorer la capacité des individus à se saisir des enjeux qui les concernent directement, à comprendre les phénomènes qui les affectent, à faire preuve de créativité. Comme énoncé en partie 2, la participation doit aller au-delà de la consultation (souvent non suivie d'effet d'ailleurs...) des publics concernés. Des modalités de co-construction (co-élaboration des mesures à prendre) sont indispensables afin de permettre la réussite des politiques de prévention et d'adaptation aux risques liés au changement climatique, pour que cette adaptation des populations ne soit pas subie et n'aggrave pas les inégalités socio-économico-culturelles déjà extrêmement profondes. En ce sens, la Recommandation de 2013 adoptée dans le cadre d'EUR-OPA demande aux Etats « De veiller à faire participer les personnes handicapées à l'ensemble de la procédure de réduction des risques de catastrophes et, chaque fois que cela est possible, à tenir dûment compte de leurs points de vue »<sup>153</sup>. Toutes les populations exposées aux risques climatiques doivent avoir la possibilité d'exprimer leur opinion, étant donné qu'elles sont impactées par les mesures de transition qui devront être adoptées, tout en prévoyant des modalités spécifiques adaptées à des publics en position de vulnérabilité.

→ **Au niveau européen**, une action pourrait être assez facilement mise en place : à savoir, prévoir sur le site internet d'EUR-OPA **une plateforme participative** au service des citoyens, de la société civile, de toutes les parties prenantes, de préférence dans les différentes langues des pays concernés afin de toucher le plus grand nombre. Une telle plateforme pourrait être conçue avec les autres services et organes du Conseil de l'Europe, puisqu'elle pourrait être dupliquée et être utilisée dans d'autres contextes. Elle devrait être facilement consultable sur les téléphones mobiles, qui sont, nous le savons,

<sup>151</sup> EUR-OPA, Recommandation 2009 - 2 (15-16 octobre 2009), sur la promotion et le développement des plateformes nationales pour la réduction des risques de catastrophes, en ligne : [https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommendation/REC\\_2009\\_2\\_NationalPlatforms\\_FR.pdf](https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommendation/REC_2009_2_NationalPlatforms_FR.pdf) (17 août 2024).

<sup>152</sup> EUR-OPA, Recommandation sur le rôle des collectivités locales et régionales dans la prévention des catastrophes et la gestion des situations d'urgence, 31 octobre 2006, en ligne : [https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommendation/APCAT\\_2006\\_47rev\\_Rec\\_adopted\\_Min\\_Marrakech\\_311006\\_FR.pdf](https://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/recommendation/APCAT_2006_47rev_Rec_adopted_Min_Marrakech_311006_FR.pdf) (17 août 2024).

<sup>153</sup> EUR-OPA, Recommandation 2013 - 1 sur l'inclusion des personnes handicapées à la préparation et à la réaction aux catastrophes, 24 Octobre 2013.



plus utilisés que les ordinateurs. Des **questionnaires spécifiques** pourraient être préparés suite à des risques majeurs survenus afin d'obtenir les réactions citoyennes sur les mesures qui ont fonctionné, celles qui ont fait défaut, et celles qui ont peu ou moins bien fonctionné. A titre d'exemple, il s'agirait d'obtenir le ressenti quant au degré d'efficacité du mécanisme d'alerte précoce et des dispositifs d'évacuation suite à des feux de forêt ou inondations. Il faudrait laisser la possibilité d'utiliser la voie postale pour les personnes en situation de fracture numérique.

Ces dispositifs ne peuvent être effectifs qu'à plusieurs conditions : la **plateforme doit être facile et agréable** à consulter, une **communication adéquate sur réseaux sociaux** de cette possibilité devrait exister (avec QR code ...), les **questionnaires doivent être relativement courts** car l'attention des citoyens et leur investissement sont limités, un **mécanisme de récompense** doit être prévu, par ex., pour les 100 premiers participants par pays (par ex., pour ceux qui seraient d'accord, en mettant un extrait de leur participation en ligne, ou envoi d'un goodie...), **une synthèse des réponses** devra être préparée dans la langue du pays (en cas de questionnaire spécifique faisant suite à un risque majeur survenu) et en français et anglais dans les autres cas, en **prenant le soin de préciser les suites (qui doivent être réelles** pour ne pas perdre la motivation citoyenne) données à cette participation. Aussi, le **secrétariat d'EUR-OPA devra probablement être renforcé** afin de faire face à cette surcharge de travail. Si des moyens supplémentaires pouvaient être déployés, on pourrait imaginer la sélection, une fois par an, des répondants les plus pertinents et les plus représentatifs des territoires européens soumis aux risques majeurs du réchauffement climatique et leur convocation lors d'un **forum annuel** (en visio.) afin d'échanger sur la synthèse et les pistes d'amélioration.

→ **Au niveau national**, il pourrait être suggéré de mettre en place des **mécanismes participatifs** adaptés à la situation nationale/locale et culturelle. Chaque Etat est mieux placé pour en définir les modalités. Pourrait être proposée également l'institution de **rencontres/conventions citoyennes** de co-construction de politiques d'adaptation aux risques climatiques. Dans certains Etats européens, des **conventions citoyennes** ont parfaitement montré le sérieux et la capacité d'investissement des citoyens : il suffit de citer le travail réalisé par la convention citoyenne sur le climat en France, dont malheureusement les résultats n'ont pas été pris en compte par les pouvoirs publics. Il importe dès lors de veiller, par une **charte de bon usage**, de s'assurer notamment du suivi donné à ces mécanismes de gouvernance.

#### 4. Revigorer les liens avec le milieu scientifique :

Comme énoncé dans le corps de ce rapport, la science est omniprésente lorsqu'il s'agit de penser des politiques d'adaptation aux risques climatiques. Les décideurs publics doivent mieux prendre en compte les avancées scientifiques afin de faire évoluer les mesures de prévention et prévoir plus largement des instances associant scientifiques et décideurs publics.

La coopération d'EUR-OPA avec des organismes académiques pourrait connaître un nouvel élan pour mener des actions en commun, ayant à l'esprit que plus de financements pour faire de la science participative (avec des acteurs socio-professionnels) et de la recherche-action (avec les décideurs publics) sont aujourd'hui disponibles dans les universités.

En guise de résumé :

Visuel 2 : Propositions d'actions des Etats au sein d'EUR-OPA :

