

DISCOURS DE Mme LAMBERT, 27 février 2020, Conférence de haut niveau, Protection environnementale et droits de l'homme

Monsieur le Président, Excellences, Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi de féliciter très vivement la présidence géorgienne pour avoir organisé cet événement et avoir fait des questions environnementales une priorité de sa présidence.

Je voudrais également remercier très chaleureusement ceux qui m'ont confié la préparation du rapport qui vous a été donné en lecture et pour l'opportunité qui m'est faite de m'adresser à vous ce jour.

Le rapport que j'ai écrit entend dresser un état des lieux des acquis en matière environnementale obtenus au sein du Conseil de l'Europe, mais aussi des actions qui restent à accomplir et de proposer des pistes de réflexion sur les moyens de combler ce vide.

Excellences, Mesdames et Messieurs, le temps est venu pour le Conseil de l'Europe de donner une nouvelle impulsion à la protection de l'environnement selon une approche des droits humains. Historiquement, si le Conseil de l'Europe et ses Etats membres ont semblé joué un rôle de leader avec l'adoption de plusieurs conventions phare, c'est désormais clairement une position de retardataire qui est donnée. A défaut de réponse européenne, des initiatives éclatées seront adoptées au niveau national et supranational, et la légitimité du Conseil de l'Europe dans ce domaine s'en trouvera affectée.

Politiquement et symboliquement, un signal fort est attendu à la hauteur des enjeux actuels. Ce signal ne saurait, à l'échelle du continent européen, être moins ambitieux que les projets élaborés dans d'autres enceintes plus larges. Ainsi, le projet de Pacte mondial sur l'environnement, le projet de traité onusien sur la responsabilité des entreprises transnationales, *le projet de Pacte international relatif au droit des êtres humains à l'environnement de 2017*, la charte mondiale de la nature et la Déclaration universelle des droits de l'humanité de 2015 pourraient servir de références principales, sans oublier les conventions du Conseil de l'Europe en la matière.

La Déclaration de 2015 a pour objectif, je cite, le 'maintien durable de la jouissance des droits fondamentaux, qu'ils soient individuels ou collectifs' et la reconnaissance de 'droits' et 'devoirs' 'qui contribuent à construire un horizon commun de responsabilité à l'échelle universelle, de manière à la fois transpatiale et transtemporelle'¹.

Je tenais à reprendre explicitement ces mots car ils sont essentiels pour comprendre la vision dans laquelle devraient s'inscrire les actions futures du Conseil de l'Europe.

Permettez-moi maintenant d'énoncer les trois enseignements majeurs qui peuvent être déduits des réflexions menées ces 15 dernières années.

- **Premièrement, l'approche de la protection environnementale par les droits humains a toute sa pertinence** par le fait qu'elle doit permettre l'accès en justice des citoyens et associations et l'opposabilité du droit à un environnement sain ET écologiquement durable aux auteurs étatiques ou non-étatiques des atteintes à l'environnement. Cette approche par les droits humains est considérée comme prometteuse pour relever le défi écologique qui est devant nous, **mais à condition de bien comprendre les particularités de ces questions**. Ainsi, comme

¹ Déclaration Universelle des droits de l'humanité, page 9.

l'énonce le rapport de 2011 du Haut-Commissaire onusien aux droits de l'homme, '(...) il est indispensable de protéger et de promouvoir un environnement sain, non seulement dans l'optique des droits de l'homme mais aussi pour protéger le patrimoine commun de l'humanité'.

- **Deuxièmement**, et je voudrais en venir aux particularités : les droits liés à la protection environnementale ne peuvent être rattachés ni aux droits civils et politiques, ni aux droits économiques et sociaux. Ils appartiennent aux « droits de solidarité » identifiés par Karel Vasak et même aux droits de la quatrième génération définis par le professeur Marcus-Helmons; car le droit à l'environnement a ceci d'unique qu'il est davantage qu'un droit de l'Homme avec une Humanité devenant titulaire de droits. On comprend alors pourquoi tant le régime de la CEDH que celui de la Charte sociale sont mal taillés pour ces droits environnementaux, chacun de ces régimes le restreignant dans des limites trop étroites. D'ailleurs, une reconnaissance du droit à un environnement sain ET durable selon une vision éco-centrée s'est considérablement accélérée dans vos Etats. De plus, contrairement au domicile ou même à la santé, l'objet protégé n'est pas seulement un bien individuel, mais aussi un bien commun puisque 'l'environnement n'appartient à personne et l'usage qui en est fait est commun à tous' pour citer un auteur², avec la reconnaissance de devoirs envers les générations futures. Au niveau des Nations Unies, des réflexions sur la prise en compte juridique des besoins et droits des générations futures se sont considérablement accélérées.
- **Troisièmement**, la protection de l'environnement souffre au niveau européen et international de l'absence de **convention contraignante** avec un mécanisme de plaintes contre les acteurs étatiques ET non-étatiques et une procédure de suivi, sur le modèle réussi que nous connaissons avec la CEDH. Au niveau national, on assiste à une diversité très grande et un éclatement des réponses judiciaires ; l'accès à la justice nationale environnementale souffre d'entraves très importantes sur notre continent. Un constat aujourd'hui fait l'unanimité : les entreprises multinationales peuvent porter atteinte aux normes environnementales tout autant que les Etats et devraient également répondre de telles violations engendrées par leurs activités. Il est besoin d'aller au-delà de la Recommandation 2016(3) et le Conseil de l'Europe offre un cadre approprié pour amplifier ce mouvement.

Dès lors, il me semble découler de ces constats les conclusions et recommandations suivantes :

- Se contenter de l'élaboration d'une déclaration non contraignante, ou d'un acte contraignant sans mécanisme de plaintes, serait perçu à juste titre, comme un échec.
- La reconnaissance du droit uniquement à un environnement sain dans un protocole additionnel à la CEDH, en 2020, serait une approche *minimaliste et insuffisante*, dont le seul bénéfice serait d'admettre un droit autonome. Mais cette vision, parce que anthropocentrée, est dépassée et critiquée. Rappelons que la CEDH, pour des raisons historiques et parfaitement compréhensibles en lien aux droits reconnus, n'admet pas les requêtes contre les acteurs privés, n'admet pas *l'actio popularis*, n'admet pas l'Humanité comme détenteur de ces droits en ne visant que les générations présentes, et exige la condition stricte de victime, des conditions inadaptées au procès environnemental. La CEDH ne connaît pas davantage le 'préjudice écologique' qui n'est pas réductible à l'addition d'intérêts individuels mais est la lésion d'un intérêt commun composé d'intérêts divers non humains et humains pris dans leur dimension collective. La Cour EDH n'applique pas non plus le principe de précaution.

² B. Jadot, 'L'environnement n'appartient à personne et l'usage qui en est fait est commun à tous', in F. Ost et S. Gutwirth (dir.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, 2019, Pub. Des Facs univ. Saint-Louis.

- En 2003, un projet de Charte européenne sur les Principes généraux pour la protection de l'environnement et du développement durable avait été discuté. **Peut-être était-ce trop tôt, mais n'attendons pas qu'il soit trop tard.** En effet, un instrument spécifique et inclusif serait nécessaire, pour embrasser les acquis de conventions importantes du Conseil de l'Europe, telle la convention pour la protection de l'environnement par le droit pénal, pour intégrer les principes spécifiques de la matière (comme le principe de précaution), mais aussi pour reconnaître d'autres droits : un droit autonome à un environnement de qualité dans une perspective intergénérationnelle et éco-centrée, mais aussi la reconnaissance de droits de la Nature (tel que le droit à sa préservation, le droit à sa restauration y compris par équivalence), le droit à l'éducation environnementale et le devoir de mieux protéger les défenseurs environnementaux. Il pourrait être utile de reconnaître aussi des lignes directrices sur ce que devrait être un procès environnemental.
- Comme il peut être concevable que certains Etats européens ne soient pas prêts à franchir maintenant ce saut qualitatif, mais gardant à l'esprit l'urgence de la situation, on pourrait concevoir la mise en place **d'un accord partiel élargi** entre Etats désireux de s'engager dans cette voie, ce qui aurait pour avantage d'offrir une flexibilité et d'aller de l'avant.

Excellences, Mesdames et Messieurs, le *statu quo* n'est pas tenable, la CourEDH ne peut pas relever seule ce défi, ce que son Président nous a dit il y a un mois. Le saut qualitatif requis n'est pas un saut dans l'inconnu, beaucoup de vos Etats ont déjà accompli des progrès conséquents et des projets ont été formulés au niveau international.

Tenant compte de l'héritage du Conseil de l'Europe, mon rapport souhaite proposer une réflexion urgente sur l'opportunité d'élaborer **un nouvel instrument** avec des droits d'applicabilité directe invocables en justice contre tous les auteurs des atteintes environnementales et avec un mécanisme de suivi. Il serait opportun que le Comité des Ministres appelle à des négociations prochaines en vue d'identifier les normes à retenir, déjà dans une recommandation aux Etats, puis, il faut l'espérer, dans un instrument contraignant.

Je vous remercie pour votre attention et me tiens à votre disposition pour la suite.