

43^e SESSION

Rapport
CG(2022)43-15final
26 octobre 2022

Original : anglais

UN DROIT FONDAMENTAL À L'ENVIRONNEMENT : UN ENJEU POUR LES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Vers une lecture environnementale de la Charte européenne de l'autonomie locale

Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe
(commission de suivi) et Commission des questions d'actualité

Rapporteurs¹ : Belinda GOTTARDI, Italie (L, SOC/V/DP)
Levan ZHORZHOLIANI, Géorgie (R, NI)

Résolution 489(2022)	2
Recommandation 484(2022)	5
Exposé des motifs	8

Résumé

Les retombées actuelles du réchauffement climatique, de la perte de biodiversité et de la pollution constituent une menace importante pour les droits humains fondamentaux, notamment le droit à la vie, à la santé et à la vie privée et familiale. Cette situation a permis de reconnaître le potentiel d'une approche fondée sur les droits de l'homme pour lutter contre le changement climatique. Au niveau national et international, la reconnaissance du droit à un environnement sain comme un droit de l'homme fondamental prend de plus en plus d'ampleur. Les autorités locales et régionales ont un rôle important à jouer dans la protection de ce droit en raison de leur proximité avec la vie quotidienne de leurs citoyens et de leur responsabilité face aux défis environnementaux au niveau local.

Ce rapport recommande d'adopter une approche "verte" de la lecture de la Charte. Il s'agit de donner aux autorités locales et régionales les moyens de jouer un rôle plus actif dans la lutte contre le changement climatique et de les soutenir davantage dans la gestion de ses conséquences. Le rapport suggère également de formaliser ces droits dans un protocole additionnel à la Charte. Ce protocole garantirait que les collectivités locales et régionales possèdent les compétences, les ressources et l'autorité suffisantes pour lutter contre le changement climatique dans le cadre de leurs attributions actuelles. Le protocole reconnaîtrait aussi légalement le droit des autorités locales à être correctement consultées et à participer au processus décisionnel en matière d'environnement, afin de garantir des stratégies coordonnées et efficaces à tous les niveaux de gouvernement. En outre, le rapport décrit les moyens par lesquels le Congrès lui-même peut réagir au changement climatique, par exemple en intégrant une évaluation du rôle local dans la protection de l'environnement dans les rapports de suivi par pays et en facilitant l'échange de bonnes pratiques entre les autorités locales.

Enfin, le rapport appelle les gouvernements nationaux à renforcer la sensibilisation des autorités locales à leur rôle dans la protection de l'environnement. Il encourage également les autorités locales à respecter leurs obligations existantes en matière de droits de l'homme et de l'environnement en formulant des stratégies locales spécifiques pour combattre et gérer le changement climatique et réaliser les ambitions des objectifs de développement durable des Nations unies dans leurs communautés et régions.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RÉSOLUTION 489(2022)²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») se réfère :

a. à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (la CEDH) et la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'environnement ;

b. à la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163, 1996);

c. à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, 1985) et à son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207, 2009) ;

d. à la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage (STE n° 176, 2000) ;

e. à la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (STE n° 104, 1979) ;

f. à la Convention des Nations Unies sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus, 1998) ;

g. à la Recommandation CM/Rec (2022)20 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'homme et la protection de l'environnement, adoptée le 27 septembre 2022 ;

h. à la Déclaration finale de la Présidence du Comité des Ministres en matière de protection environnementale et droits de l'homme, adoptée le 27 février 2020 ;

i. à la Résolution 465 (2021) du Congrès sur les priorités du Congrès pour 2021-2026, concernant en particulier les questions environnementales et l'action climatique dans les villes et les régions et la réduction des inégalités ;

j. à la Résolution 490 (2022) du Congrès « le Manuel sur les droits de l'homme pour les élus locaux et régionaux : Environnement et développement durable » ;

k. à la Résolution 452 (2019) du Congrès sur le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel révisé ;

l. aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, en particulier les objectifs 3 (bonne santé et bien-être), 6 (eau propre et assainissement), 7 (énergie propre et d'un coût abordable), 11 (villes et communautés durables), 13 (mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques), 14 (vie aquatique), 15 (vie terrestre), 16 (paix, justice et institutions efficaces) qui vise à promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, et 17 (partenariats pour la réalisation des objectifs).

2. Le Congrès souligne que :

a. La dégradation de l'environnement, le changement climatique, la pollution et l'appauvrissement de la biodiversité font peser de graves risques sur les droits fondamentaux, notamment sur le droit de chacun à la vie, à la santé, à la qualité de sa vie privée et familiale ou de son domicile dans les collectivités du monde entier. La survie des êtres humains est étroitement liée à l'existence d'un environnement sain et sûr.

b. Il en va d'une responsabilité partagée des autorités locales, régionales et nationales, des gouvernements ainsi que des parlements, pour les générations futures d'adopter une stratégie de protection de l'environnement et de développement durable fondée sur les droits de l'homme, ainsi que de mettre en place un écosystème résilient et durable.

c. La reconnaissance du droit à un environnement sûr et durable en tant que droit humain se manifeste de plus en plus en droit international comme en droit national, malgré l'absence d'une convention internationale qui consacrerait ce droit. Quelques pays ont inscrit le droit à un environnement sain dans leur

² Discussion et adoption par le Congrès le 26 octobre 2022, 2^e séance (voir le document CG(2022)43-15, exposé des motifs), corapporteurs: Belinda GOTTARDI, Italie (L, SOC/V/DP) et Levan ZHORZHOLIANI, Géorgie (R, NI).

Constitution. Par ailleurs, la Cour européenne des droits de l'homme a interprété certains articles de la CEDH sous un angle « écologique » ou environnemental.

d. Les actions en justice liées au changement climatique intentées par des citoyens et des ONG, notamment pour contester des lois, des règlements ou des politiques adoptés au niveau central ou fédéral ou, au contraire, pour dénoncer l'inaction ou la passivité des autorités compétentes face au changement climatique, se multiplient au sein des instances judiciaires aussi bien nationales qu'internationales.

e. Les collectivités locales et régionales ont un rôle essentiel à jouer dans les initiatives prises pour faire face aux crises climatiques, dans les zones urbaines ainsi que rurales, dans la mesure où elles sont les plus proches des citoyens et les plus à même de répondre aux problèmes de proximité.

f. Elles disposent par ailleurs expressément d'un certain nombre de compétences dans ce domaine, ce qui signifie qu'elles sont habilitées à prendre des initiatives et des mesures spécifiques en faveur de la protection de l'environnement. En tant qu'autorités publiques, elles assument également leur part de responsabilité en matière de respect des obligations environnementales au titre du droit international de l'environnement et des droits de l'homme ainsi que d'engagements des États membres à l'égard des ODD.

g. Par ailleurs, seules des initiatives locales et régionales efficaces en faveur de la durabilité et de la transition écologique, bénéficiant d'une forte participation des citoyens, permettront de trouver des solutions à la crise climatique et d'accroître la résilience aux effets du changement climatique.

3. Le Congrès reconnaît que :

a. La bonne gouvernance locale va de pair avec une prise en compte effective de la protection de l'environnement et de la lutte contre le réchauffement climatique, domaines dans lesquels les collectivités locales et régionales ont certaines compétences.

b. Il convient également de renforcer le droit des collectivités locales de participer à la prise de décisions concernant l'environnement, en lui conférant une reconnaissance juridique dans un protocole additionnel à la Charte.

4. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès invite les pouvoirs locaux et régionaux des États membres du Conseil de l'Europe à :

a. s'engager plus avant dans la lutte contre le changement climatique et dans la protection de l'environnement, dans les limites de leurs compétences, tout en adoptant au niveau infranational une approche des mesures d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à celui-ci, fondée sur les droits de l'homme ;

b. renforcer la participation des citoyens à la prise de décisions relatives à l'environnement au niveau infranational, en les associant activement à la planification, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et réglementations locales pertinentes et en garantissant un accès effectif aux informations sur l'environnement dont disposent les autorités infranationales. Il convient également de veiller à la participation représentative d'un large éventail de parties prenantes au processus de consultation afin d'en garantir la réactivité, l'ouverture et l'efficacité ;

c. améliorer la coopération intercommunale et interrégionale pour lutter contre le changement climatique et ses effets et assurer des moyens de subsistance durables, résilients et inclusifs ;

d. se joindre ou à adhérer aux associations et réseaux nationaux ou internationaux œuvrant activement à la protection des droits environnementaux et à la lutte contre les crises climatiques ;

e. s'impliquer dans la préparation et la mise en œuvre des plans d'action nationaux pour atteindre les ODD.

5. Le Congrès demande également :

a. à ses organes statutaires de contribuer à la préparation d'un projet de protocole additionnel à la Charte, dans l'attente de la décision du Comité des Ministres, dans le but de reconnaître et de renforcer le droit des collectivités locales de participer à la prise de décisions sur les questions environnementales et le changement climatique.

- b.* à sa commission de suivi d'accorder une attention toute particulière au rôle des autorités locales dans la défense des droits environnementaux et la lutte contre le changement climatique, dans le cadre de ses rapports de suivi par pays sur l'application de la Charte dans les États membres du Conseil de l'Europe.
- c.* d'organiser une conférence du Congrès sur les droits environnementaux et le changement climatique au niveau local dans un avenir proche.

RECOMMANDATION 484(2022)³

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») se réfère :
 - a. à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (la CEDH) et la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'environnement ;
 - b. à la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163, 1996);
 - c. à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, 1985) et à son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207, 2009) ;
 - d. à la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage (STE n° 176, 2000) ;
 - e. à la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (STE n° 104, 1979) ;
 - f. à la Convention des Nations Unies sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus, 1998) ;
 - g. à la Déclaration finale du Comité des Ministres en matière de protection environnementale et droits de l'homme, adoptée le 27 février 2020 ;
 - h. à la Résolution 465 (2021) du Congrès sur les priorités du Congrès pour 2021-2026, concernant en particulier les questions environnementales et l'action climatique dans les villes et les régions et la réduction des inégalités ;
 - i. à la Recommandation 362 (2014) du Congrès « Ressources financières adéquates pour les collectivités locales » ;
 - j. à la Recommandation CM/Rec(2022)20 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'homme et la protection de l'environnement, adoptée le 27 septembre 2022 ;
 - k. à la Recommandation CM/Rec(2011)11 du Comité des Ministres aux États membres sur le financement des nouvelles compétences des collectivités locales par des autorités de niveau supérieur ;
 - l. aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, en particulier les objectifs 3 (bonne santé et bien-être), 6 (eau propre et assainissement), 7 (énergie propre et d'un coût abordable), 11 (villes et communautés durables), 13 (mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques), 14 (vie aquatique), 15 (vie terrestre), 16 (paix, justice et institutions efficaces) qui vise à promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, et 17 (partenariats pour la réalisation des objectifs).
2. Le Congrès souligne que :
 - a. La dégradation de l'environnement, le changement climatique, la pollution et l'appauvrissement de la biodiversité font peser de graves risques sur les droits fondamentaux, notamment sur le droit de chacun à la vie, à la santé, à la qualité de sa vie privée et familiale ou de son domicile dans les collectivités du monde entier. La survie de l'humanité est menacée par l'intensification de la crise climatique et ses conséquences.
 - b. Il en va d'une responsabilité partagée des autorités locales, régionales et nationales, des gouvernements ainsi que des parlements, pour les générations futures d'assurer une gouvernance multiniveaux efficace en adoptant une stratégie de protection de l'environnement et de développement durable fondée sur les droits de l'homme, ainsi qu'en mettant en place un écosystème résilient et durable.
 - c. Des citoyens et des ONG du monde entier demandent aux pouvoirs publics, à tous les niveaux, d'adopter des mesures et des politiques d'atténuation du réchauffement climatique plus ambitieuses, qui respectent les principes et obligations en matière de droits de l'homme. Les poursuites judiciaires liées au

³ Discussion et adoption par le Congrès le 26 octobre 2022, 2^e séance (voir le document CG(2022)43-15, exposé des motifs), corapporteurs: Belinda GOTTARDI, Italie (L, SOC/V/DP) et Levan ZHORZHOLIANI, Géorgie (R, NI).

changement climatique se multiplie au sein des instances judiciaires aussi bien nationales qu'internationales.

d. La reconnaissance du droit à un environnement sûr et durable en tant que droit humain se manifeste de plus en plus en droit international comme en droit national. De nombreux États ont déjà reconnu le droit à un environnement sain dans leur législation nationale et se sont engagés à le respecter. Même si la Convention européenne des droits de l'homme ne consacre pas explicitement ce droit en tant que tel, la Cour européenne des droits de l'homme a interprété ce texte sous un angle « écologique » ou environnemental dans le cadre du développement de sa jurisprudence en matière d'environnement.

e. Les collectivités locales et régionales disposent expressément d'un certain nombre de compétences dans les domaines liés à l'environnement, ce qui signifie qu'elles sont habilitées à prendre des initiatives et des mesures spécifiques pour faire face aux crises climatiques et contribuer au développement durable. Elles assument ainsi leur part de responsabilité en termes de respect des engagements et des obligations qui incombent aux États en vertu des instruments et accords multilatéraux relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement.

f. Sachant qu'il est impossible de concevoir une bonne gouvernance locale sans prendre dûment en compte les questions environnementales, il convient de procéder à une interprétation ou une lecture « environnementale » de la Charte de manière à créer les conditions permettant aux autorités infranationales de relever efficacement les défis posés par le changement climatique et de progresser vers la réalisation des objectifs environnementaux convenus au niveau international ainsi que les engagements à l'égard des ODD. Il y a également lieu de renforcer le droit des collectivités locales de participer à la prise de décisions concernant l'environnement, en lui conférant une reconnaissance juridique dans un protocole additionnel à la Charte.

3. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès appelle le Comité des Ministres à inviter les autorités nationales respectives des États membres du Conseil de l'Europe à :

a. adopter une approche « environnementale » afin de procéder à une lecture de la Charte sous l'angle de la protection de l'environnement, notamment en donnant aux collectivités locales les moyens de réagir à toute question d'ordre environnemental qui se pose au sein de leurs communautés, conformément au principe de subsidiarité, et en les dotant de ressources financières suffisantes. Une telle démarche consacrerait le rôle essentiel des pouvoirs locaux et régionaux pour faire face aux problèmes environnementaux et à ceux liés au changement climatique, en particulier dans les zones urbaines, en se fondant sur les principes des droits de l'homme ;

b. redoubler d'efforts pour associer les pouvoirs locaux et régionaux à la prise de décisions relatives à l'environnement au moyen d'une consultation effective, conformément aux exigences de la Charte, de manière à garantir une réponse coordonnée, globale et urgente aux crises climatiques mondiales ;

c. sensibiliser davantage à la nécessité d'intégrer des mesures de lutte contre le changement climatique dans les politiques locales et à renforcer les capacités institutionnelles aux niveaux local et régional à concevoir et mettre en œuvre des stratégies et des politiques efficaces en ce qui concerne l'adaptation au changement climatique, l'atténuation de ses effets et la réduction de son impact, sur la base d'un modèle de développement durable :

d. prendre toutes les mesures appropriées pour soutenir les autorités infranationales dans la mise en œuvre de leurs obligations découlant d'accords multilatéraux en matière d'environnement et dans la réalisation des objectifs environnementaux convenus au niveau international. Au besoin, à prendre des mesures ciblées pour aider les collectivités territoriales les plus exposées à la pollution, à la dégradation de l'environnement ou à l'insécurité liée aux catastrophes ;

e. signer et à ratifier, pour les pays qui ne l'ont pas encore fait, le Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales afin de protéger et de faciliter l'exercice par les citoyens de leur droit à la participation en matière d'environnement et de développement durable.

4. Le Congrès invite également le Comité des Ministres à charger le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) et/ou un autre organe approprié du Conseil de l'Europe à élaborer, en concertation avec le Congrès, un Protocole additionnel à la Charte, qui viserait à renforcer le droit et les capacités des autorités infranationales à répondre efficacement aux défis environnementaux et, à cette fin,

en particulier, à conférer une reconnaissance juridique au droit des collectivités locales d'être dûment consultées et de participer à la prise de décisions sur les questions environnementales.

5. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives aux États membres du Conseil de l'Europe, de la présente recommandation et de son exposé des motifs.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières

1.	L'ENVIRONNEMENT ET LES DROITS DE L'HOMME : APERÇU GÉNÉRAL.....	9
2.	LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT « HUMAIN » OU « FONDAMENTAL » À L'ENVIRONNEMENT	9
2.1	Un droit « humain » à l'environnement : signification et conséquences	9
2.2	La reconnaissance du droit à l'environnement dans les conventions et traités internationaux	11
2.2.1	Situation au niveau mondial.....	11
2.2.2	Situation au niveau régional (européen).....	13
2.3	La reconnaissance des droits environnementaux en droit constitutionnel interne (Europe)	15
2.4	La reconnaissance du droit à l'environnement dans les documents juridiques du Conseil de l'Europe	17
2.4.1	L'environnement en tant que droit humain dans le contexte de la Convention européenne des droits de l'homme	17
2.4.2	Autres documents du Conseil de l'Europe	19
3.	CHANGEMENT CLIMATIQUE ET DROITS DE L'HOMME.....	20
3.1	Introduction.....	20
3.2	L'émergence d'une dimension des droits de l'homme liée à la crise du changement climatique	21
3.3	Jurisprudence pertinente au niveau de l'Union européenne	24
3.4	Litiges relatifs aux droits de l'homme et au changement climatique au sein du Conseil de l'Europe	25
3.5	Les droits relatifs au changement climatique et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe	26
4.	LA DIMENSION LOCALE DES DROITS HUMAINS À L'ENVIRONNEMENT ET DES QUESTIONS RELATIVES AU CLIMAT	27
4.1	Le rôle des collectivités locales dans la préservation de l'environnement et dans la lutte contre le changement climatique	27
4.2	Vers une lecture environnementale de la Charte.....	28
4.3	Activités du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux dans le domaine des droits environnementaux.....	32
4.4	Réseaux de coopération locaux dans le domaine de l'environnement et du développement durable	33
4.5	Bonnes pratiques locales en matière d'environnement et de changement climatique	37
5.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	37
5.1	Conclusions.....	37
5.2.	Recommandations	39

1. L'ENVIRONNEMENT ET LES DROITS DE L'HOMME : APERÇU GÉNÉRAL

1. La protection de l'environnement revêt actuellement de plus en plus d'importance à tous les niveaux de la vie économique, politique et sociale. Cette prise de conscience environnementale n'a cessé de se développer depuis les années 1970. L'intensification de la crise climatique a rendu la question encore plus essentielle. La société exige des mesures d'urgence et des politiques environnementales efficaces à tous les niveaux des pouvoirs publics, tandis que les citoyens voient leur pouvoir d'action s'accroître et s'organisent de façon à avoir véritablement leur mot à dire dans la protection de ce bien commun. Des lois, des traités, des pactes et des déclarations sur l'environnement ont été proclamés ou promulgués par centaines dans le monde entier et des organisations et organismes internationaux ont été spécifiquement créés pour combattre les problèmes environnementaux les plus importants.

2. Dans le prolongement de ce mouvement, il est de plus en plus admis dans les milieux universitaires et politiques que les citoyens ordinaires ne devraient pas avoir une fonction passive en matière de protection de l'environnement mais devraient au contraire jouer un rôle actif. Ils ne devraient par conséquent pas seulement attendre ou espérer que les acteurs politiques protègent l'environnement mais devraient être les détenteurs de droits véritables, et, notamment de droits subjectifs renforcés, tels que des droits « de l'homme », « élémentaires » ou « fondamentaux »⁴.

3. L'intersection de l'environnement et des droits de l'homme donne naissance à un certain nombre de questions et de perspectives intéressantes, d'ordre politique, juridique et économique.

4. Premièrement : la possibilité de reconnaître ou de proclamer un droit de l'homme général à l'environnement, c'est-à-dire la possibilité d'inscrire dans la loi un droit fondamental à un environnement protégé, ou le droit de vivre dans un environnement propre ou décent. Il ne s'agirait pas seulement d'un droit « normal » ou prévu par la loi, mais d'un droit « de l'homme », « fondamental » ou « élémentaire ». C'est là la dimension « subjective » d'un tel droit.

5. Deuxièmement : la probabilité d'établir des droits « procéduraux » en faveur des citoyens en matière de protection de l'environnement, par exemple en ce qui concerne l'accès à l'information, la participation aux processus décisionnels et l'accès aux tribunaux. Par ces dispositifs, les citoyens bénéficient des moyens nécessaires pour participer activement à la protection de l'environnement⁵.

6. Troisièmement : la possibilité d'établir un devoir général de protection de l'environnement incombant aux pouvoirs publics et l'obligation pour l'État de ne pas mener d'activités ou de projets susceptibles de nuire à l'environnement. Cela s'apparente à la dimension « objective » du droit à l'environnement. Cela signifie par conséquent que les citoyens ont le droit d'engager des poursuites judiciaires pour demander qu'il soit remédié à des situations illégales, en posant des questions sur des réparations et d'autres formes d'injonction.

7. Quatrièmement : la façon dont les différents niveaux et structures des pouvoirs publics peuvent être tenus responsables de la protection de l'environnement et, au sein de cette dimension, la façon dont les pouvoirs locaux et régionaux devraient se voir attribuer un domaine d'action ou de compétence particulier, étant donné que la plupart des problèmes environnementaux ont une dimension locale et que les pouvoirs publics de ce niveau sont les plus proches des citoyens.

2. LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT « HUMAIN » OU « FONDAMENTAL » À L'ENVIRONNEMENT

2.1 Un droit « humain » à l'environnement : signification et conséquences

8. Les êtres humains vivent au sein d'un fragile ensemble d'éléments naturels et artificiels, qui forment « l'environnement », notion complexe dont il n'existe pas de définition juridique acceptée. Les êtres humains vivent *au sein de* l'environnement mais en font également *partie*, en tant qu'animaux rationnels. En outre, l'activité humaine peut avoir une incidence sur l'équilibre précaire des composantes écologiques. Les êtres humains sont d'ailleurs les seuls à pouvoir avoir des effets importants ou irréversibles sur l'environnement.

4 Voir M. PALLEMAERTS : « Introduction : droits de l'homme et protection de l'environnement », in M. DÉJEANT-PONS et M. PALLEMAERTS : « Droits de l'homme et environnement », Éditions du Conseil de l'homme, 2005, p. 9 à 19.

5 Voir M. DÉJEANT-PONS et M. PALLEMAERTS : « Le droit de l'homme à l'environnement en tant que droit procédural », dans l'ouvrage intitulé « Droits de l'homme et environnement », M. DÉJEANT-PONS et M. PALLEMAERTS, Éditions du Conseil de l'homme, 2005, p. 22 à 43.

La relation étroite qui existe entre eux et l'environnement dans lequel ils vivent peut être théorisée de différentes façons par les systèmes juridiques. L'une de ces perspectives consiste à définir des « droits » et des « devoirs », considérés comme les deux versants d'une relation complexe entre l'humanité et l'environnement.

9. Les citoyens ont ainsi pour devoir de protéger l'environnement et de ne pas nuire aux éléments écologiques qui le composent. Inversement, il est possible, du moins en théorie, d'envisager la relation entre les êtres humains et l'environnement en termes de « droits ». Dans cette perspective, les êtres humains ont des « droits » liés à l'environnement : lorsque l'on parle de droits environnementaux, cela signifie le droit de vivre dans un environnement qui présente certaines caractéristiques : un environnement *propre*, sans pollution ni substance chimique nocive. L'idée d'un environnement « propre » renvoie à la notion d'un environnement « intact », un environnement naturel qui n'est pas abîmé par des constructions ou des activités anthropogéniques venant perturber l'équilibre écologique ; ou le droit de vivre dans un environnement « durable », ce qui évoque l'idée d'un développement économique n'épuisant pas les ressources naturelles. D'autres sources et documents font référence à un environnement « sain » ou « adéquat ».

10. Dans ce sens, le droit à l'environnement est étroitement lié à d'autres besoins humains élémentaires et droits essentiels, tels que le droit à la santé ou même le droit à la vie. De fait, vivre dans un environnement pollué peut considérablement nuire à notre santé, à cause de l'inhalation de particules de plomb ; être exposé à des agents polluants nocifs peut entraîner toutes sortes de maladies ; et vivre dans un environnement dégradé peut mettre en péril notre épanouissement et le libre développement de notre personnalité.

11. Du fait de ses liens avec des aspects profonds et essentiels de notre vie, le concept de « droits environnementaux » est une perspective positive, qui bénéficie d'une très forte acceptation dans les milieux politiques et juridiques. Des difficultés surgissent cependant lorsqu'il s'agit de traduire cette idée en un instrument juridique opérationnel. Parmi les principales difficultés conceptuelles qui existent à cet égard se pose la question de savoir qui est le détenteur d'un tel droit (chaque individu, la génération actuelle et/ou future, les groupes, les tribus, les nations) ; ce qu'est l'environnement (du fait de la dimension transversale et multisectorielle du concept) et, surtout, ce que cela signifie en pratique⁶, notamment lorsqu'il existe des avis opposés sur ce qui devrait être fait pour répondre aux intérêts collectifs (l'économie contre l'environnement), ou même lorsqu'il s'agit de déterminer comment protéger au mieux l'environnement lui-même (énergies renouvelables contre combustibles fossiles, énergie solaire contre nucléaire, etc.). Les pouvoirs publics et les entités gouvernementales sont dotés du pouvoir de trouver un juste équilibre entre des intérêts contraires complexes dans l'intérêt de la collectivité et, dans ce cas, il n'est pas facile de déterminer quel est le rôle du droit de l'homme ou droit fondamental à l'environnement.

12. Malgré ces problèmes conceptuels ou théoriques, la reconnaissance des droits environnementaux est indéniablement devenue une caractéristique distinctive de notre paysage politique et juridique actuel.

13. Lorsque l'on cherche à retracer l'émergence d'un tel droit, il convient de commencer par reconnaître que les droits environnementaux ne sont pas aussi évidents ou « naturels » que le droit à la vie ou le droit à la liberté, universellement protégés et reconnus depuis le XVII^e siècle. Les droits environnementaux n'appartiennent pas à ce qu'on appelle la « première génération » de droits (vie, liberté, sécurité, liberté d'expression). Ils n'appartiennent pas non plus à la deuxième (droits sociaux, économiques ou culturels) et sont généralement considérés comme des droits de « troisième génération ».

14. Pour cette raison, la reconnaissance juridique de certains droits environnementaux peut revêtir différentes formes et se faire à différents degrés et au moyen de différents dispositifs de protection. Les réalités nationales montrent que l'interprétation et la définition d'un droit de l'homme ou droit fondamental à l'environnement peut prendre différentes formes.

a. La version la plus évidente, presque universellement acceptée, consiste à considérer le droit de l'homme à l'environnement comme une aspiration, l'objectif d'une société, un principe de politique générale, un outil d'interprétation, voire un objectif législatif. Dans ce sens, les pouvoirs publics devraient s'efforcer non seulement de protéger l'environnement (en empêchant qu'il se dégrade ou soit pollué) mais également d'en améliorer la qualité (en remettant en état des sites naturels dégradés, en combattant la pollution de l'air et de l'eau et en y remédiant, etc.). Il s'agit cependant là au fond d'un principe de politique générale qui influe sur les politiques, les décisions et les règles juridiques adoptées par les pouvoirs politiques (le pouvoir législatif et le pouvoir juridique) ou l'interprétation des tribunaux. Selon cette notion restreinte des droits

6 Voir A. Ch. KISS : « Peut-on définir le droit de l'homme à l'environnement ? », *Revue juridique de l'environnement*, 1(1976).

environnementaux, les citoyens ne disposent pas de véritables mécanismes juridiques leur permettant de s'opposer aux décisions, aux plans et aux projets des pouvoirs publics ou de les contester devant les tribunaux et il n'existe aucune procédure juridique spécifique visant à donner effet au « droit » à l'environnement.

b. Lors de la deuxième étape de l'émergence d'un droit de l'homme à l'environnement, ce droit est reconnu dans la constitution ou les lois d'un pays et bénéficie d'une certaine protection « procédurale », grâce par exemple au droit de participer à la prise de décisions ou d'accéder à l'information sur l'environnement.

c. Au troisième et dernier stade, ce droit à l'environnement est reconnu dans la constitution d'un pays comme un « vrai » ou « véritable » droit de l'homme ou droit fondamental à part entière. Il existe en outre des procédures et mécanismes juridiques spécifiques qui protègent ce droit, à la fois dans les tribunaux ordinaires et dans les cours constitutionnelles. De plus, le droit d'accéder à l'information sur l'environnement et le droit de participer à la prise de décisions sur l'environnement sont intégralement protégés par la loi et garantis par des procédures et des voies de recours adéquates.

2.2 La reconnaissance du droit à l'environnement dans les conventions et traités internationaux

2.2.1 Situation au niveau mondial

15. Il apparaît clairement que la reconnaissance d'un droit de l'homme à l'environnement est une tendance qui s'accroît en droit international comme en droit national. Les constitutions de nombreux pays ont progressivement reconnu un tel droit de l'homme ou droit fondamental, exprimé sous une forme ou une autre : le droit à l'environnement, à un environnement propre, à un environnement décent, à un environnement sain, etc. La tendance est claire et s'étend à un nombre croissant de juridictions.

16. Nous devons commencer par analyser l'éventuelle reconnaissance d'un droit fondamental à l'environnement au niveau mondial, c'est-à-dire au moyen d'une déclaration universelle de droits, d'un traité multilatéral de portée mondiale sur la question, etc.

17. L'examen des traités internationaux pertinents amène à conclure qu'il n'existe pour l'instant aucune proclamation globale ou générale d'un droit de l'homme ou droit fondamental à l'environnement, au sens véritable ou technique du terme, dans un traité international de portée mondiale consacré à l'environnement. Cette situation s'explique par différentes raisons. Tout d'abord, il n'y a pas encore de tel traité international global ou général sur l'environnement. Il existe certes des centaines de traités⁷, portant sur un vaste ensemble de sujets, allant de la protection de la couche d'ozone⁸ à la réglementation des mouvements transfrontières de déchets dangereux⁹, sans oublier la lutte contre le changement climatique¹⁰.

18. Par conséquent, les traités internationaux relatifs à l'environnement relèvent d'approches fragmentaires et thématiques, qui empêchent de reconnaître un tel droit de l'homme dans le cadre d'un pacte universel sur l'environnement.

19. Pour remédier au caractère parcellaire de la multitude de traités internationaux sur l'environnement, une équipe multinationale d'experts et de juristes étudie depuis 2017 la possibilité d'élaborer un traité international général, un « Pacte mondial pour l'environnement » qui pourrait être approuvé par l'ONU¹¹. Malgré les progrès importants accomplis, leurs efforts n'ont pas encore abouti à l'élaboration d'une version finale d'un traité contraignant. L'article premier du projet de Pacte mondial reconnaît toutefois le droit de vivre dans un environnement écologiquement sain¹².

20. Il existe certes des déclarations internationales de portée mondiale sur l'environnement qui proclament d'une façon ou d'une autre le droit à l'environnement mais ce ne sont pas des documents véritablement

7 Pour un recueil encyclopédique de ces traités, voir Bernd Rüster, Bruno Simma, Michael Bock (dir. de publication) : *International protection of the environment: Treaties and related documents*, 31 vol. Éditions Oceana. 1975.

8 Convention de Vienne de 1985 sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

9 Convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux.

10 Convention-cadre des Nations Unies de 1992 sur les changements climatiques et Accord de Paris de 2015.

11 Voir <https://globalpactenvironment.org/>.

12 Il est déclaré à l'article premier du Pacte, intitulé « Droit à un environnement écologiquement sain » : « Toute personne a le droit de vivre dans un environnement écologiquement sain et propice à sa santé, à son bien-être, à sa dignité, à sa culture et à son épanouissement ».

contraignants, seulement des instruments de droit non obligatoire : nous faisons ici référence à la Déclaration de Stockholm de 1972 (principe 1)¹³ et à la Déclaration de Rio de 1992 (principe 1)¹⁴.

21. En ce qui concerne le droit international des droits de l'homme, l'examen des instruments internationaux de portée mondiale permet d'arriver à la même conclusion. Ni la Déclaration universelle des droits de l'homme¹⁵ ni le Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁶ ne reconnaissent un droit *fondamental* ou droit *de l'homme* à l'environnement, ce qui pourrait s'expliquer par la date de leur adoption. Ce n'est en effet qu'à partir des années 1970 que l'on a commencé à prendre conscience de la crise environnementale mondiale.

22. Il est en revanche fait accessoirement mention, dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels¹⁷, à l'environnement, dans le cadre du droit à la vie : le droit à la vie comprendrait le droit de vivre dans des conditions environnementales adéquates¹⁸. Il n'y a cependant dans le Pacte aucune reconnaissance distincte ou spécifique d'un droit de l'homme ou droit fondamental à l'environnement.

23. En conclusion, les déclarations et traités internationaux sur les droits de l'homme les plus pertinents ne reconnaissent pas explicitement un tel « droit de l'homme » à la jouissance d'un environnement sain ou propre.

24. Toujours au niveau mondial, les organismes des Nations Unies ont fait à différents moments des déclarations et des proclamations en faveur de la reconnaissance d'un droit fondamental ou droit de l'homme à l'environnement. Il convient cependant de souligner que ces documents ne sont pas des instruments juridiques contraignants mais des sources de droit non obligatoire et des déclarations diplomatiques. Ils jouent cependant un rôle important dans ce domaine en ayant valeur de référence. Ils montrent également que, du moins au niveau politique, ces idées font l'objet d'un certain consensus.

25. Aux fins du présent rapport, il convient de considérer l'Assemblée générale, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU et le Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme et l'environnement. En premier lieu, l'Assemblée générale a adopté plusieurs résolutions sur la question. La plus importante est probablement la résolution 45/94, adoptée le 14 décembre 1990, dans laquelle il est déclaré que « chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être ».

26. La résolution 70/1 de l'Assemblée générale, en date du 25 septembre 2015, intitulée « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 » est un autre document bien connu et plus récent. Dans cette résolution, l'Assemblée a adopté une série complète d'objectifs de développement durable et de cibles ambitieux, universels et axés sur l'être humain. Il est fait référence à plusieurs reprises dans le Programme 2030 au développement durable et à certains droits qui pourraient être directement liés au droit de l'homme à l'environnement, tels que le droit à la santé, le droit d'avoir accès à de l'eau potable, etc. Il n'est cependant pas fait explicitement mention d'un droit « de l'homme » ou « fondamental » à l'environnement.

27. Le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a également adopté différentes résolutions sur les droits de l'homme et l'environnement, à savoir les résolutions 45/17 du 6 octobre 2020, 45/30 du 7 octobre 2020 et 46/7 du 23 mars 2021. La résolution 48/13 du Conseil des droits de l'homme, datant de 2021, est le document le plus récent de l'ONU adopté dans ce domaine. Cette résolution reconnaît comme un droit universel le fait de pouvoir accéder à un environnement sain et durable¹⁹. Dans cette résolution, le Conseil des droits de

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

14 « Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature. »

15 La Déclaration universelle des droits de l'homme a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies et consacre les droits et libertés de tous les êtres humains. L'Assemblée générale l'a approuvée lors de sa troisième session, le 10 septembre 1948, dans sa résolution 217.

16 Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques est un traité multilatéral adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966 dans sa résolution 2200A (XXI). Les Parties contractantes s'engagent à respecter les droits civils et politiques des individus, tel que le droit à la vie, la liberté de religion, la liberté d'expression, la liberté de réunion, les droits électoraux et les droits à une procédure régulière et à un procès équitable.

17 Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est un traité multilatéral que l'Assemblée générale a adopté le 16 décembre 1966 dans sa résolution 2200A (XXI) et qui est entré en vigueur le 3 janvier 1976.

18 Selon l'article 12.2 b) du Pacte, les Parties doivent chercher à parvenir à « l'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle ».

19 « Droit à un environnement propre, sain et durable ». Résolution 48/13, adoptée par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU à sa quarante-huitième session, le 8 octobre 2021.

l'homme a engagé les États à : a) renforcer leurs capacités en ce qui concerne la protection de l'environnement afin de s'acquitter de leurs obligations et engagements en matière de droits de l'homme et à resserrer la coopération avec les autres États et les parties prenantes concernées, en vue de rendre effectif le droit à un environnement propre, sain et durable ; b) à continuer de mettre en commun les bonnes pratiques observées en ce qui concerne le respect des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement propre, sain et durable ; c) à adopter selon qu'il convient des politiques visant à permettre l'exercice du droit à un environnement propre, sain et durable.

28. Dans sa résolution 28/11 d'avril 2015, le Conseil des droits de l'homme a reconnu la nécessité d'apporter des éclaircissements sur certains aspects des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant à l'environnement et a demandé au Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'environnement de continuer à étudier ces obligations. Le Rapporteur spécial a en conséquence présenté les Principes-cadres relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement à la 37^e session du Conseil.

29. Ce document comprend 16 principes, qui portent sur de nombreux aspects de la relation entre l'environnement et les droits de l'homme. Il est déclaré dans le principe 1 que « les États devraient garantir un environnement sûr, propre, sain et durable afin de respecter et de protéger les droits de l'homme et de leur donner effet ». Inversement, l'article 2 prévoit que « les États devraient respecter et protéger les droits de l'homme et leur donner effet afin de garantir un environnement sûr, propre, sain et durable ». L'accent est mis sur les obligations de l'État, plutôt que sur la dimension subjective de ces droits.

2.2.2 Situation au niveau régional (européen)

30. Au niveau international régional (européen), la situation est également décevante car ni le Conseil de l'Europe ni l'Union européenne (les deux organisations internationales les plus importantes du continent) n'ont adopté d'instrument général contraignant qui reconnaisse le droit de l'homme ou droit fondamental à l'environnement. La situation du Conseil de l'Europe sera présentée plus tard mais il convient de considérer ici celle de l'Union européenne (UE) et d'autres organisations européennes pertinentes.

31. L'UE est une organisation d'intégration supranationale dont l'origine remonte à l'établissement de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951. Depuis cette date, l'Union s'est développée à la fois par sa taille et par le degré d'intégration (d'abord) économique et (maintenant) politique de ses États membres, actuellement au nombre de 27. Dans le domaine précis de la protection de l'environnement, l'UE a promulgué un corpus impressionnant de dispositions législatives, plus de 300 instruments juridiques (des directives et des règlements) portant sur tous les sujets et aspects possibles de la protection de l'environnement.

32. Malgré cet acquis environnemental impressionnant, l'UE n'a à ce jour pas proclamé de droit de l'homme général à l'environnement. Les instruments juridiques susmentionnés ont chacun un thème et un champ d'action précis (allant de la réglementation des déchets au système d'échange de droits d'émission) et ne reconnaissent par conséquent pas un tel droit. En outre, la plupart de ces instruments juridiques - des directives - s'adressent aux États membres et leur imposent des obligations, au lieu de créer des droits fondamentaux relevant de la sphère juridique des citoyens.

33. En 2000, l'Union a adopté la Charte des droits fondamentaux, qui n'était alors qu'une déclaration annexée au Traité de Nice. Bien que cette Charte ait ensuite acquis force contraignante par le Traité de Lisbonne de 2009, son analyse peut se révéler décevante lorsqu'on s'intéresse au lien entre les droits de l'homme et l'environnement. Plus précisément, il est indiqué à l'article 37 de la Charte que « un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable ». Cette formulation est très éloignée de l'établissement d'un droit de l'homme *général* à l'environnement car elle exprime plutôt un objectif général établi à l'intention des décideurs au niveau de l'Union.

34. Un examen général de l'acquis de l'UE dans le domaine de la protection de l'environnement et dans celui des droits de l'homme conduit à constater que l'UE n'a pas encore établi de document juridique dans lequel le droit de l'homme à l'environnement serait reconnu en tant que tel. Il ne faudrait cependant pas en conclure que le corpus impressionnant de dispositions juridiques sur l'environnement que l'Union a établi au cours des 50 dernières années ne comporte aucune dimension relative à un « droit de l'homme ». En réalité, l'Union a ratifié la Convention d'Aarhus car elle est une organisation internationale dotée de sa propre personnalité juridique et du « pouvoir de conclure des accords » qui est reconnu par les traités fondateurs. Il existe donc sur le continent européen un traité international qui reconnaît véritablement des droits

« instrumentaux » ou procéduraux en faveur des citoyens dans le domaine de la protection de l'environnement : la Convention des Nations Unies de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, négociée dans le cadre d'une organisation internationale ayant une dimension européenne (à savoir la Commission économique pour l'Europe de l'ONU). Cette Convention, qui a été adoptée le 25 juin 1998 dans la ville danoise d'Aarhus et est entrée en vigueur le 30 octobre 2001, a été ratifiée par 47 États.

35. Par conséquent, les droits de l'homme procéduraux ou instrumentaux consacrés par cette Convention font également partie du droit de l'Union européenne et celle-ci a modifié un certain nombre de ses instruments juridiques (les directives relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement et à la prévention et la réduction intégrées de la pollution, ou PRIP) de façon à s'acquitter des obligations découlant de la Convention d'Aarhus. En outre, la Cour de justice de l'Union européenne a amplement reconnu une dimension subjective importante, axée sur les citoyens, de la mise en œuvre et de l'application des règles de l'Union en matière d'environnement. Elle a ainsi mis en œuvre une approche libérale ou progressive dans ce domaine (principe de l'effet direct, droit de participation des citoyens, accès à la justice, etc.) qui contribue de façon décisive à assurer un rôle « actif » des citoyens en matière de protection de l'environnement.

36. La Convention d'Aarhus régit les trois piliers de ce que l'on appelle la « démocratie environnementale », reconnus pour la première fois de façon non contraignante dans la Déclaration de Rio de 1992 (principe 10). La Convention d'Aarhus consacre trois dimensions essentielles à la participation véritable des citoyens à la protection de l'environnement ; elle accorde au public des droits importants et impose aux Parties certaines obligations positives relevant de ces trois dimensions.

37. Premièrement, la Convention consacre le droit de savoir, c'est-à-dire le droit du grand public d'avoir accès à l'information sur l'environnement, sous quelque format et forme que ce soit, que détiennent les pouvoirs publics de tous les niveaux ou de toute taille.

38. Deuxièmement, la Convention d'Aarhus a pour objectif de protéger et de garantir la participation active des citoyens aux procédures décisionnelles relatives aux questions environnementales. Elle consacre par exemple le droit d'être entendu, c'est-à-dire le droit de participer effectivement aux processus décisionnels des organismes et pouvoirs publics (que ce soit au niveau national ou infranational) lors de l'adoption de décisions, de plans et de dispositions réglementaires concernant l'environnement.

39. En dernier lieu, la Convention consacre le droit des groupes (ONG environnementales) et des particuliers de saisir les tribunaux pour protéger l'environnement chaque fois que le droit d'accès à l'information ou le droit de participation n'ont pas été respectés par les pouvoirs publics ou lorsqu'un organisme gouvernemental prend une décision préjudiciable qui nuit à l'environnement ou le dégrade de quelque façon que ce soit. La Convention prévoit un vaste et généreux accès à la justice dans de telles situations.

40. En outre, ces trois droits sont censés être des instruments concourant à la réalisation d'un objectif plus général, qui est « de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être » (art. premier). La Convention ne reconnaît cependant pas elle-même ce droit, qu'elle considère comme un acquis ou comme un présupposé.

41. Du fait de la spécificité des obligations énoncées dans la Convention d'Aarhus, on estime généralement que cet accord international traite de l'essence même de la relation entre les citoyens et les pouvoirs publics. La Convention n'est ainsi pas seulement considérée comme un simple accord *environnemental* mais également comme un ensemble de règles de droit contraignantes sur la responsabilité, la transparence et la réactivité des pouvoirs publics.

42. Deux aspects de la Convention d'Aarhus revêtent une importance particulière aux fins du présent rapport. D'une part, quasiment tous les membres du Conseil de l'Europe l'ont signée ou ratifiée²⁰. D'autre part, les droits environnementaux instrumentaux ou procéduraux proclamés dans la Convention sont clairement liés aux dispositions et au champ d'application de la Charte européenne de l'autonomie locale et de son Protocole additionnel²¹. Ces idées seront exposées plus en détail ci-après.

20 Pour une liste des signataires de la Convention d'Aarhus, voir

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=fr

21 Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, Utrecht, 16.XI.2009 (STCE no 207)

2.3 La reconnaissance des droits environnementaux en droit constitutionnel interne (Europe)

43. Dans de nombreux pays de la planète, les acteurs politiques ont inscrit dans leur constitution nationale (sous une formulation ou une autre) un droit à l'environnement²². Pour des raisons de concision, nous limiterons notre examen au continent européen. De ce point de vue, de nombreux pays européens disposant d'une constitution écrite ont introduit d'une façon ou d'une autre un droit fondamental ou droit de l'homme à l'environnement. C'est par exemple le cas des pays suivants :

- France : la Charte de l'environnement (jointe à la Constitution de 1958, telle que modifiée), dont l'article premier proclame le droit de vivre dans un environnement équilibré²³.
- Allemagne : l'article 21 de la Constitution allemande de 1949, telle que modifiée, prévoit la protection des fondements naturels de la vie et des animaux (considérée comme un devoir de l'État plutôt que comme un droit « fondamental »).
- Portugal : art. 66.1 de la Constitution de 1976, telle que modifiée²⁴.
- Monténégro : art. 27 de la Constitution de 2007²⁵.
- Hongrie : art. 18 de la Constitution (amendement de 1989)²⁶.
- Suède : art. 2 de la Constitution de 1974, telle que modifiée²⁷.
- Autriche : une loi constitutionnelle sur la protection de l'environnement a été adoptée par le Parlement autrichien en 1984. Bien qu'elle ne fasse pas partie de la Constitution à proprement parler, elle est considérée comme un ensemble de règles de droit contraignantes auquel les lois ordinaires doivent se conformer²⁸.
- République de Moldova : l'article 37 de la Constitution de 1994 reconnaît le droit fondamental de vivre dans un environnement sain²⁹.
- Géorgie : l'article 29 du chapitre II "Droits fondamentaux de l'homme" de la Constitution géorgienne, tel que modifiée en 2016, reconnaît le droit de vivre dans un environnement sain comme un droit humain ou fondamental³⁰.

44. À l'inverse, il existe certains pays dont la constitution ne fait aucune mention de l'environnement ni ne consacre de droits environnementaux sous quelque forme que ce soit. Le meilleur exemple en est probablement l'Islande, dont la Constitution de 1944 ne mentionne pas l'environnement ni ne reconnaît de droit de l'homme ou droit fondamental à l'environnement.

45. En général, on peut dire que les constitutions promulguées au cours des 30 dernières années (celle du Monténégro, par exemple) ont d'emblée introduit explicitement un droit fondamental ou droit de l'homme à l'environnement, ce qui signifie que ce droit est protégé par une série de dispositifs juridiques et politiques, ainsi que par des instruments et systèmes procéduraux spécifiques (dans les tribunaux ordinaires et/ou les cours constitutionnelles).

46. En revanche, les constitutions promulguées entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et les années 1980 ne prévoient en général pas de droit fondamental à l'environnement. Parmi les constitutions de cette

22 D'après le Conseil des droits de l'homme de l'ONU, plus de 155 États ont reconnu sous une forme ou une autre un droit à un environnement sain dans, notamment, des accords internationaux ou dans leur constitution, leur législation ou leurs politiques nationales (voir la résolution 48/13 précédemment citée).

23 « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ».

24 « Chacun a droit à un environnement humain, sain et écologiquement équilibré, et a le devoir de le défendre. »

25 « Chacun a droit à un environnement sain. Chacun a le droit de recevoir en temps utile des informations complètes sur l'état de l'environnement et d'influencer la prise de décision sur des questions importantes pour l'environnement et a droit à la protection juridique de ces droits. »

26 « La République hongroise reconnaît et réalise le droit de chacun à un environnement sain. » Il est également fait mention de la protection de l'environnement comme moyen de garantir le droit à la santé à l'article 70.

27 « Les institutions publiques doivent promouvoir le développement durable menant à un environnement adéquat pour les générations présentes et à venir. »

28 Cette loi comprend deux dispositions : le paragraphe 1 de l'article premier - « La République d'Autriche se déclare en faveur d'une protection complète de l'environnement. » - et le paragraphe 2 de l'article premier - « La protection complète de l'environnement signifie la préservation de l'environnement naturel comme fondement de la vie des êtres humains contre les effets préjudiciables ... en particulier par des mesures visant à maintenir la propreté de l'air, de l'eau et des sols ainsi qu'à prévenir les nuisances sonores. »

29 « 1) Chacun a le droit de vivre dans un environnement écologiquement sûr et sain, de consommer des aliments sains et d'utiliser des équipements ménagers sans danger. 2) L'État garantit à chaque individu le droit de libre accès et de libre diffusion d'informations fiables concernant l'état de l'environnement naturel, des conditions de vie et de travail... ».

30 « 1) Toute personne a le droit de vivre dans un environnement sain et de profiter de l'environnement naturel et de l'espace public. Toute personne a le droit de recevoir en temps utile des informations complètes sur l'état de l'environnement. Toute personne a le droit de veiller à la protection de l'environnement. Le droit de participer à l'adoption des décisions relatives à l'environnement est assuré par la loi ; 2) la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles sont assurées par la loi, en tenant compte des intérêts des générations actuelles et futures ».

catégorie, certaines ont été modifiées par la suite pour introduire explicitement un tel droit (celles de la France et de l'Allemagne) tandis que d'autres ne l'ont pas été (celle de l'Islande).

47. Même dans les pays dont la constitution ne prévoit pas de droit fondamental à l'environnement, la jurisprudence de la cour constitutionnelle ou cour suprême nationale a généralement interprété de façon libérale d'autres droits connexes (le droit à la vie, à la santé, au respect de la vie privée, etc.). En conférant une dimension « environnementale » à ces droits connexes, ces juridictions ont établi un cadre juridique qui s'apparente à la reconnaissance, en pratique, d'un droit humain à l'environnement. On peut ainsi dire qu'un tel droit fondamental à l'environnement est reconnu en pratique par la jurisprudence de la cour constitutionnelle ou suprême. Parmi les pays ayant connu cette évolution figure l'Italie : dans ce pays, l'absence de reconnaissance explicite du droit à un environnement propre dans la Constitution n'a pas empêché d'affirmer l'existence de principes constitutionnels relatifs à la protection de l'environnement. Cela s'est fait en se référant à la protection des droits de propriété, du droit à la santé (art. 32) et de la nécessité de protéger le patrimoine culturel et paysager (art. 9). Ces principes ont été développés en détail par la Cour constitutionnelle italienne.

48. Malgré cette tendance générale, il existe encore en Europe des pays dont la constitution fait référence à un droit à l'environnement sans que ce droit soit pour autant considéré comme un droit « élémentaire », un « droit de l'homme » ou un droit « fondamental » à proprement parler. L'Espagne en est un exemple. Dans ce pays, l'article 45.1 de la Constitution, telle que modifiée, dispose que « chacun a le droit de bénéficier d'un environnement propice au développement de sa personne, ainsi que le devoir de le préserver ». D'autres articles renvoient également à des questions relatives à l'environnement. C'est par exemple le cas de l'article 40 (sécurité et santé au travail), de l'article 43 (le droit à la protection de la santé) et de l'article 46 (la protection du patrimoine historique et culturel).

49. Il convient cependant d'accorder une attention particulière à l'article 45 pour ne pas en faire une interprétation erronée. Le terme « droit » (*derecho*) est certes employé dans la Constitution, ce qui pourrait laisser penser qu'il existe un tel droit constitutionnel fondamental. Cependant, les dispositions de la première partie de la Constitution espagnole (consacrée aux « droits et libertés »), qui comprend les articles 14 à 55, ne reconnaissent pas toutes de « droit » au sens d'un « droit de l'homme subjectif » ou « fondamental ». Il existe au contraire dans cette partie différents types de « droits » et de biens protégés :

a. Il y a d'une part, de vrais ou véritables droits « fondamentaux », qui sont consacrés aux articles 14 à 29 (non-discrimination, droits à la vie, à la liberté, au respect de la vie privée, etc.). Ces droits bénéficient de la protection juridique la plus forte : ils ne peuvent être réglementés que par des lois parlementaires spéciales (les « lois organiques ») qui nécessitent un vote à la majorité renforcée et peuvent ensuite être considérées comme étant inconstitutionnelles si elles ne respectent pas l'essence même des droits en question. Ces droits font également l'objet d'un ensemble complet de voies de recours judiciaires : tout citoyen peut saisir les tribunaux pour demander à bénéficier de la protection de ces droits selon une procédure judiciaire spéciale en référé et, après avoir épuisé les recours judiciaires devant des tribunaux ordinaires, les particuliers ont directement accès à la Cour constitutionnelle selon une voie de recours spécifique (*recurso de amparo*) ;

b. Il existe d'autre part des droits et devoirs constitutionnels « simples » (articles 30 à 38) : par exemple, le droit à la propriété privée ou le droit aux négociations collectives. Ces droits bénéficient d'une protection constitutionnelle plus faible : ils peuvent être réglementés par des lois ordinaires du Parlement (sans qu'une majorité spéciale soit nécessaire), qui peuvent ensuite être déclarées inconstitutionnelles si elles n'en respectent pas les caractéristiques essentielles. Il n'y a cependant aucune procédure judiciaire spéciale en référé qui assure leur protection devant des tribunaux ordinaires et les citoyens ne disposent pas d'un accès direct à la Cour constitutionnelle pour obtenir la protection de ces droits.

c. Il existe enfin des « principes directeurs de politiques sociales et économiques » (articles 39 à 52), parmi lesquels figure la protection de l'environnement. La seule protection accordée à ce « droit » par la Constitution est que : 1) « la reconnaissance, le respect et la protection » de ces principes « orienteront la législation positive, la pratique judiciaire et les activités des pouvoirs publics » et que 2) il ne peut être invoqué devant les tribunaux que selon les modalités prévues par les lois et les dispositions réglementaires qui les définissent (article 53).

50. Cet examen systématique de la première partie de la Constitution espagnole permet de conclure que le « droit » à l'environnement qui y est proclamé n'est pas un véritable droit fondamental subjectif seulement un « principe directeur » qui doit orienter différentes politiques publiques. Les particuliers ne peuvent saisir directement ni les tribunaux ordinaires ni les cours constitutionnelles en cas de violation d'un

tel « droit ». Au contraire, les possibilités d'action en justice à engager au titre de cet article ne sont pas entières et abstraites mais doivent s'exercer selon la législation « secondaire » qui régleme les différentes questions environnementales sectorielles (protection de l'eau, évaluation d'impact sur l'environnement, contrôle de la pollution aérienne, etc.).

51. La Cour constitutionnelle espagnole a traité à plusieurs reprises des problèmes d'interprétation découlant de l'article 45 (voir par exemple les décisions 64/1982, 227/1988, 66/1991 et 243/1993). La décision 199/1996 du 3 décembre est peut-être l'arrêté qui résume le mieux sa position à ce sujet. Après avoir évoqué à plusieurs reprises le « droit à l'environnement », en disant qu'il est d'une importance cruciale aujourd'hui et qu'il a été renforcé par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour constitutionnelle finit par conclure que l'on ne peut « ignorer que l'article 45 de la Constitution énonce un principe directeur, et non un droit fondamental ». Comme le montre l'exemple de l'Espagne, l'interprétation et la mise en pratique d'un droit « de l'homme » ou droit « fondamental » peut s'avérer complexe sur le plan juridique et peut revêtir différentes formes.

2.4 La reconnaissance du droit à l'environnement dans les documents juridiques du Conseil de l'Europe

52. Le Conseil de l'Europe est bien connu pour le rôle de premier plan qu'il joue en tant qu'organisation internationale dans la protection des droits de l'homme et des valeurs démocratiques. Il convient donc de s'intéresser à la place qu'occupe le droit de l'homme à l'environnement dans une telle organisation internationale. Cet examen est d'autant plus nécessaire que le présent rapport est établi à la demande du Congrès, organe du Conseil de l'Europe.

2.4.1 L'environnement en tant que droit humain dans le contexte de la Convention européenne des droits de l'homme

53. La Convention européenne des droits de l'homme (ci-après, la « Convention »)³¹ est universellement considérée comme le principal accord international de proclamation et de protection des droits de l'homme. Bien qu'il existe d'autres instruments dans d'autres régions du monde, c'est le seul de ce type en Europe (exception faite de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui n'est guère utile dans ce domaine, comme cela a été précédemment expliqué). Cette convention fournit une approche systématique de la protection des droits de l'homme universels les plus courants (droit à la vie, secret des communications, sécurité, vie privée, etc.).

54. Malgré sa vaste portée, la Convention ne consacre pas de droit de l'homme ou droit fondamental à l'environnement, à la protection de l'environnement, à un environnement décent, équilibré ou propre ou à des notions équivalentes. Elle ne reconnaît pas non plus de droits environnementaux instrumentaux ou procéduraux, comme le fait la Convention d'Aarhus. Cela est probablement dû au fait que les problèmes environnementaux étaient peu pris en compte à l'époque où la Convention européenne des droits de l'homme a été adoptée et que peu de documents juridiques des années 1950 traitaient de la protection de l'environnement.

55. Cela étant, il convient également de noter que la Convention a ensuite été complétée par un certain nombre de protocoles (15) et que certains de ces protocoles y ont apporté des modifications. Cependant, aucun d'entre eux n'a été adopté pour introduire un droit de l'homme ou droit fondamental à l'environnement. Cela s'explique certainement par des raisons d'ordre strictement politique et il n'y a pas lieu de poursuivre notre examen. Aux fins du présent rapport, le constat précédemment fait demeure valable : la Convention européenne des droits de l'homme ne protège pas explicitement le droit à l'environnement et ne reconnaît pas non plus de droit de l'homme ou droit fondamental à l'environnement.

56. Bien que la Convention ne traite pas de la question, la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après, « la Cour »), établie pour préserver, interpréter et faire appliquer en droit la Convention, s'est dotée depuis les années 1990 d'une jurisprudence très intéressante en la matière. Dans cette jurisprudence, la Cour a interprété différentes dispositions de la Convention sous un angle écologique ou selon une approche environnementale. Les dispositions de la Convention qui ont été interprétées ou invoquées par la Cour pour adopter cette approche sont l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale)³², l'article 2 (droit à la vie)

31 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, faite à Rome le 4 novembre 1950.

32 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique

et l'article 6 (droit à un procès équitable). L'article 1 du Protocole additionnel (Protocole n° 1), qui protège la propriété privée, a également été invoqué dans les raisonnements de la Cour. Cette jurisprudence est très libérale et on peut estimer que la Cour a (par sa jurisprudence) reconnu implicitement un droit de l'homme à l'environnement en s'appuyant sur d'autres fondements juridiques ou qu'elle n'a fait qu'interpréter au sens large certain des autres droits de l'homme « véritables », en leur conférant une certaine dimension « environnementale ».

57. La Cour a déjà statué sur plus d'une centaine d'affaires relatives à l'environnement, qui touchent à des questions multiples et diverses telles que la pollution, l'accès à l'information et les catastrophes naturelles, ce qui a donné lieu à l'élaboration impressionnante d'une jurisprudence tendant à établir un lien entre la protection de l'environnement et les droits de l'homme. Les premières affaires notables dans ce domaine ont été les suivantes :

- *Powell & Rayner c. Royaume-Uni (1990)*, requête n° 9310/81. Cette affaire portait sur le problème des nuisances sonores provenant de l'aéroport d'Heathrow mais la Cour a statué qu'il n'y avait eu aucune violation de la Convention.
- *Zander c. Suède* : arrêt du 25 novembre 1993 (requête n° 14282/88). Dans cette affaire, portant sur la mise en place et l'exploitation d'une décharge, la Cour a déterminé qu'il y avait eu violation de l'article 6 de la Convention.
- *López Ostra c. Espagne* : arrêt du 9 décembre 1994 (requête n° 16798/90). Dans cette affaire, portant sur la construction d'une station municipale d'épuration d'eaux résiduelles, la Cour a statué qu'il y avait eu violation de l'article 8 de la Convention.
- *Guerra et autres c. Italie* : arrêt du 19 février 1998 (requête n° 116/1996/735/932). Dans cette affaire, concernant la construction et l'exploitation d'une usine de production de pesticides, la Cour a de nouveau statué qu'il y avait eu violation de l'article 8.
- *Chassagnou et autres c. France* : 29 avril 1999 (requête n° 25088/94, 28331/95 et 28443/95). Cette affaire portait sur une loi française relative à la chasse et la Cour a déterminé qu'il y avait eu violation de l'article 1 du Protocole additionnel (no 1) (droit à la propriété), de l'article 11 (liberté d'association) et de l'article 14 (interdiction de discrimination).
- *Coster c. Royaume-Uni* : arrêt du 8 janvier 2001 (requête n° 24876/94). Cette affaire portait sur des dispositions législatives britanniques relatives à un campement permanent. La Cour a déterminé qu'il n'y avait eu aucune violation de la Convention.
- *Hatton c. Royaume-Uni* : arrêt du 2 octobre 2001 (requête n° 36022/97). Cette affaire portait sur les nuisances sonores provenant de l'exploitation nocturne de l'aéroport d'Heathrow. La Cour a statué qu'il y avait eu violation des articles 8 (respect de la vie privée) et 13 (droit à un recours effectif) de la Convention.
- *Moreno Gómez c. Espagne* : arrêt du 16 novembre 2002 (requête n° 4143/02). Dans cette affaire concernant des nuisances sonores, la Cour a statué qu'il y avait eu violation de l'article 8 de la Convention.

58. Les arrêts susmentionnés constituent la jurisprudence « classique », qui a ensuite été confirmée et développée par la Cour, notamment en ce qui concerne la protection des articles 2, 6, 8, 10 et 11 de la Convention et l'article 1 du Protocole additionnel (Protocole n° 1)³³. À la date d'établissement du présent rapport, l'arrêt du 14 octobre 2021 (*Kapa et autres c. Pologne*, requêtes nos 75031/13, 75282/13, 75286/13 et 75292/13) est le plus récent rendu par la Cour dans ce domaine. Cette affaire porte sur la construction d'une autoroute. Les autorités nationales n'ayant pas apporté en temps voulu de réponse adéquate au problème dont se plaignaient les riverains, la Cour a conclu que la violation du droit des requérants de jouir paisiblement de leur domicile était contraire aux droits que leur confère l'article 8.

du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

³³ Pour une liste de tous les arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme ayant trait à l'environnement, de 1980 à 2011, voir Conseil de l'Europe : *Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement*, 2e édition, 2012, p. 147 à 154.

59. Cet arrêt confirme la jurisprudence de la Cour selon laquelle il est possible de défendre le droit à un environnement sain en invoquant la notion de droits fondamentaux et les instruments qui s'y rapportent.

2.4.2 Autres documents du Conseil de l'Europe

2.4.2.1 Traités environnementaux du Conseil de l'Europe

60. Le Conseil de l'Europe a adopté un certain nombre de traités portant sur différents aspects de la protection de l'environnement. Nous nous référons ici aux instruments suivants :

- Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (STE n° 104, Berne, 1979) ;
- Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement (STE n° 150, Lugano, 1993) ;
- Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STE n° 172, Strasbourg, 1998) ;
- Convention européenne du paysage (STE n° 176, Florence, 2000).

61. Ces traités portent tous sur un aspect précis ou sectoriel de la protection de l'environnement. Aucun n'a par conséquent pour but de proclamer un véritable droit « de l'homme » ou droit « fondamental » à l'environnement ou d'établir un ensemble de mécanismes visant à le protéger.

2.4.2.2 Résolutions et recommandations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

62. Les principaux organes du Conseil de l'Europe ont longuement débattu de la question des droits environnementaux. Nous allons nous intéresser ici aux activités, débats et conclusions de l'Assemblée parlementaire (ci-après, « l'Assemblée »).

63. Depuis plusieurs décennies, l'Assemblée se déclare préoccupée par la vitesse à laquelle se dégrade l'environnement et souligne la nécessité d'établir de fermes lignes directrices et politiques en la matière. Elle a par exemple adopté, dès 1972, la Recommandation 683 (1972), selon laquelle le Conseil de l'Europe devait « examiner s'il y a lieu d'ériger en un droit de l'homme le droit à un environnement décent, et d'élaborer un instrument juridique approprié garantissant ce nouveau droit ». Dans cette perspective, l'Allemagne a proposé lors de la première Conférence ministérielle européenne sur l'environnement (Vienne, 1973) d'établir un protocole additionnel à la Convention qui consacre le droit à un environnement sain et équilibré.

64. La même année, l'Assemblée a adopté la Recommandation 720 (1973), dans laquelle elle a recommandé « d'élaborer les principes définissant les droits et les devoirs de l'individu à l'égard de son environnement ». Quelques années plus tard, elle a de nouveau recommandé au Comité des Ministres d'élaborer une convention sur la protection de l'environnement, y compris le droit à un environnement sain (Recommandation 1052 (1987)). De plus, l'Assemblée a adopté en 1990 la Recommandation 1130 (1990), dans laquelle elle a proposé d'élaborer une charte et une convention européennes sur l'environnement et le développement durable. Il était déclaré à l'article 1 du projet de charte : « Toute personne a le droit fondamental à un environnement et à des conditions de vie propres à lui assurer un bon état de santé, le bien-être et le plein épanouissement de sa personnalité »³⁴.

65. L'Assemblée a par la suite adopté la Recommandation 1431 (1999), intitulée « Action future du Conseil de l'Europe en matière de protection de l'environnement ». Dans cette recommandation, elle plaidait une fois de plus en faveur de l'élaboration d'un amendement ou d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme portant sur le droit des individus à un environnement sain et viable. Cette suggestion essentielle a été reprise dans un certain nombre de documents, par exemple dans la Recommandation 1885 (2009), intitulée « Élaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit à un environnement sain ».

66. La protection de l'environnement et ses liens avec les droits de l'homme est une préoccupation constante de l'Assemblée. Pour ne citer que les approches les plus récentes en la matière, il convient de mentionner trois documents importants :

³⁴ Recommandation 1130 (1990) sur l'élaboration d'une charte et d'une convention européennes sur la protection de l'environnement et le développement durable, 28 septembre 1990.

1) Le rapport (doc. 15349) du 23 août 2021 intitulé « Lutte contre les inégalités en matière de droit à un environnement sûr, sain et propre »³⁵. Dans ce rapport, associé à une résolution, l'Assemblée a recensé les inégalités les plus critiques en matière d'accès à un environnement sûr, sain et propre et formulé des recommandations sur la façon de les réduire.

2) Le rapport (doc. 15357) du 30 août 2021 intitulé « Politiques en matière de recherche et protection de l'environnement »³⁶. Dans la résolution et la recommandation associées, l'Assemblée a appelé les États membres à revoir leurs politiques en matière de recherche et de développement, pour donner la priorité au secteur de l'économie verte, à la transition énergétique et à l'économie circulaire, afin de parvenir à l'objectif de la neutralité carbone d'ici à 2050.

3) Le rapport le plus important aux fins du présent document est celui du 13 septembre 2021 (doc. 15367) intitulé « Ancrer le droit à un environnement sain : la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe »³⁷. Dans ce rapport, assorti d'une résolution et d'une recommandation, l'Assemblée a de nouveau recommandé au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'élaborer un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi qu'un protocole à la Charte sociale européenne, sur le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable. De plus, un projet de texte de protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit à un environnement sûr, propre, sain et durable figurait dans la recommandation elle-même. Ce projet de texte se composait d'un préambule et de 12 articles portant sur les différents éléments d'un droit de l'homme à l'environnement.

67. Dans le cadre de ce projet, le droit à l'environnement a été défini en termes juridiques comme le « droit à un environnement sûr, propre, sain et durable », dont les détenteurs seraient les générations présentes et futures. Ce droit fondamental serait le « droit des générations présentes et futures de vivre dans un environnement non dégradé, viable et décent, propre à assurer leur santé, développement et bien-être ».

3. CHANGEMENT CLIMATIQUE ET DROITS DE L'HOMME

3.1 Introduction

68. La prise de conscience des risques et des difficultés que présentent les changements structurels des régimes climatiques s'est récemment considérablement accrue. Le changement climatique fait peser de graves risques sur les droits fondamentaux à la vie, à la santé, à l'alimentation et à un niveau de vie adéquat. Face à cette menace, des politiques, des lois, des règlements et des plans ont été adoptés aux niveaux local, national et international³⁸.

69. La communauté internationale est convenue de cadres et de règles de base visant à combattre efficacement le changement climatique (Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 1992 ; Protocole de Kyoto, 1997 ; Accord de Paris, 2015). Dans de nombreux pays du monde entier, les autorités compétentes ont adopté des lois, des règlements et des plans pour atténuer le changement climatique ou s'adapter à ses conséquences.

70. Il en va de même sur le continent européen. Dans le cas particulier des pays qui sont membres de l'Union européenne, celle-ci a pris d'ambitieux engagements en faveur de l'atténuation du changement climatique (neutralité carbone d'ici à 2050) et a adopté un ensemble systématique de règlements, directives et stratégies (la loi sur le climat, le Pacte vert de l'UE, etc.) destinés à combattre le changement climatique, qui sont contraignants pour les 27 États membres. La loi sur le climat de l'UE vise à atteindre les objectifs fixés dans le cadre de l'Accord de Paris en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

71. Malgré cette réponse politique et normative adoptée à de multiples niveaux face aux défis du changement climatique, l'urgence de la situation se fait de plus en plus sentir. Par conséquent, les groupes de citoyens, les associations et les particuliers sont de plus en plus nombreux à se mobiliser au sein de nombreux cadres institutionnels et instances judiciaires, face à ce qu'ils estiment être la passivité ou le manque d'action adéquate des pouvoirs publics.

35 Rapporteuse : Mme Edite ESTRELA, Portugal.

36 Rapporteur : M. Olivier BECHT, France.

37 Rapporteur : M. Simon MOUTQUIN, Belgique.

38 Le nombre d'ouvrages et de traités écrits sur la question se compte par centaines. Voir, par exemple, E. Hollo- K.Kulovesi - M.Mehling (dir. de publication) : *Climate change and the Law*. Springer, 2013.

72. Une « nouvelle » dimension s'est ainsi développée dans la sphère des droits environnementaux. Bon nombre d'experts, de juristes et de spécialistes des sciences politiques plaident de plus en plus en faveur de la reconnaissance de « droits face au changement climatique », au nom de citoyens, d'associations et de groupes d'intérêts. Cette évolution des droits environnementaux comporte trois dimensions distinctes : a) premièrement, le droit de participer activement à l'adoption et à la mise en œuvre de lois, règlements, plans et projets qui ont trait au changement climatique (participation à l'élaboration de politiques) ; b) le droit de contester en justice des décisions, plans et règlements adoptés par les pouvoirs publics (ou leur inaction) – par souci d'exhaustivité, nous reviendrons ci-après sur cette évolution ; c) les effets négatifs du changement climatique sur d'autres droits fondamentaux, notamment le droit à la vie.

3.2 L'émergence d'une dimension des droits de l'homme liée à la crise du changement climatique

73. Depuis quelques années, le lien entre changement climatique et droits de l'homme est de plus en plus reconnu au niveau international. Cela est dû au fait que des particuliers, des groupes de citoyens et des ONG ont intenté des poursuites judiciaires, pour demander la mise en œuvre de mesures juridiques et de planification ou l'adoption de mesures plus ambitieuses. Par conséquent, les poursuites judiciaires liées au changement climatique se multiplient au sein des instances judiciaires aussi bien nationales qu'internationales³⁹. Le nombre de procès intentés dans ce domaine augmente à l'échelle mondiale⁴⁰, si bien qu'il est actuellement quasiment impossible de suivre toutes les affaires de ce type⁴¹.

74. Les poursuites judiciaires liées au changement climatique peuvent porter sur différents types de situations. Il peut par exemple s'agir de particuliers qui intentent un procès contre une entreprise multinationale pour des raisons ayant trait au changement climatique⁴², mais un seul cas nous intéresse aux fins du présent rapport : les procédures de droit public intentées par des individus contre des pouvoirs publics nationaux. Dans ces affaires, des particuliers, des groupes de citoyens ou des associations non gouvernementales (généralement du secteur de l'environnement) engagent des poursuites judiciaires liées au changement climatique contre des pouvoirs publics nationaux dans des tribunaux nationaux.

75. Les procédures engagées peuvent généralement être de trois types : 1) des citoyens et des associations non gouvernementales (civiques ou environnementales) contestent en justice des décisions, des projets ou des mesures spécifiques adoptés par des autorités publiques, au motif qu'ils sont incompatibles avec la lutte contre le changement climatique⁴³ ; 2) des citoyens et des associations non gouvernementales (civiques ou environnementales) intentent une action en justice contre des lois, des règlements ou des plans adoptés au niveau national ou fédéral en arguant qu'ils sont insuffisants ou ne sont pas assez ambitieux pour combattre véritablement le changement climatique ; 3) des citoyens et des associations non gouvernementales intentent une action en justice pour exiger que le gouvernement ou une autre institution nationale ou fédérale adopte des mesures face au changement climatique, en cas de passivité, d'inaction ou de manque de réglementation. Les premières poursuites judiciaires liées au changement climatique intentées en Europe ont ainsi été engagées devant des tribunaux nationaux par des particuliers et des organisations qui demandaient que leur État adopte des mesures plus efficaces de lutte contre le changement climatique.

76. Parmi ces trois types de situation, nous ne considérerons ici que le deuxième et le troisième car c'est dans ces situations que les droits de l'homme ou fondamentaux sont généralement invoqués. Les revendications fondées sur les droits de l'homme se sont révélées être une stratégie pertinente dans le cadre de ce « nouveau » type d'affaires. Il est très courant que les requérants invoquent leur droit à la vie, à la santé, à un environnement sain, etc. Ces revendications confèrent aux tribunaux un rôle décisif dans la protection des droits de l'homme contre les effets du changement climatique. Les plaignants doivent cependant surmonter une série d'importants obstacles de forme et de fond pour voir leur plainte aboutir :

39 Voir, en 2005 déjà, la requête introduite par le peuple inuit auprès de la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

40 Voir Francesco SINDICO et Makane M. MBENGUE : *Comparative Climate Change Litigation: Beyond the Usual Suspects*. Basilej : Springer, 2021. s. 472-488. Ius Comparatum - Global Studies in Comparative Law.

41 À cette fin, différents sites web établis par des universités et des instituts de recherche regroupent régulièrement cette information. Voir Programme des Nations Unies pour l'environnement : *The status of climate change litigation, a global review*, 2017. Parmi les sites web, voire entre autres celui du Sabin Center of Climate Change Law de l'Université Columbia : <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/>.

42 Le meilleur exemple de cette approche est probablement l'affaire *Saúl Luciano Lliuva c. RWE AG*, un procès intenté en 2015 par un citoyen péruvien contre cette entreprise allemande du secteur de l'énergie. Un non-lieu a été déclaré par un tribunal civil allemand de première instance.

43 Le procès concernant l'agrandissement de l'aéroport de Vienne en est un exemple bien connu : une ONG environnementale s'est opposée à l'autorisation donnée par les pouvoirs publics de faire construire une troisième piste de décollage à l'aéroport de Vienne, en faisant valoir que cette augmentation des émissions de CO2 produites par les avions était incompatible avec les objectifs de réduction d'émissions adoptés par l'État fédéral. Cet argument a été accepté par un premier tribunal en 2016 mais rejeté par la Cour constitutionnelle autrichienne en 2017.

dans de nombreuses juridictions, ils peinent à établir leur qualité à agir (*locus standi*), tandis que dans d'autres, ils doivent prouver l'existence d'un lien entre l'inaction des pouvoirs publics et des dégâts précis liés au changement climatique, sans oublier le faible degré de recours judiciaire qu'offrent certains systèmes judiciaires nationaux lorsqu'il s'agit de contrôler les décisions des pouvoirs publics.

77. Ces dernières années, des tribunaux nationaux ont jugé plusieurs affaires liées aux droits de l'homme et au changement climatique. On trouvera ci-après quelques-uns des exemples les plus pertinents et les plus connus de ces poursuites judiciaires⁴⁴ :

Pays-Bas : l'affaire « Urgenda »

78. Le procès intenté par la fondation néerlandaise et ONG pour l'environnement Urgenda constitue à ce jour l'exemple le plus notoire et le plus célèbre de procès « pour le climat » ayant abouti, puisque cette ONG a obtenu une décision favorable d'un tribunal national, qui a condamné l'État à prendre des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre plus ambitieuses que celles adoptées par les institutions. C'était à l'époque le seul procès intenté contre le gouvernement d'un pays pour contester sa politique « climatique » générale qui avait été couronné de succès.

79. Aux Pays-Bas, la politique nationale avait pour objectif de réduire de 17 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2020 dans le cadre de la répartition des efforts de réduction décidée par l'Union européenne. Mais la partie plaignante considérait que cet objectif était trop bas. Dans ce procès intenté par la fondation Urgenda et un bon millier de citoyens contre l'État néerlandais, le tribunal de district de La Haye a fait droit à la demande et ordonné à l'État d'adopter des mesures plus ambitieuses de réduction des émissions de gaz à effet de serre aux Pays-Bas et, plus précisément « de réduire le volume collectif annuel des émissions de gaz à effet de serre produites aux Pays-Bas, ou de les abaisser, de façon à faire diminuer de 25 % d'ici à la fin de l'année 2020 ledit volume, par rapport au niveau des émissions de 1990 »⁴⁵.

80. Dans sa décision, le tribunal néerlandais a fait valoir que le principe juridique de l'obligation de diligence de l'État (telle que consacrée dans le Code civil néerlandais) avait été bafouée et que les principes relatifs à la responsabilité d'actes illicites et l'article 21 de la Constitution néerlandaise l'avaient également été.

81. La décision du tribunal de district de La Haye a eu l'effet d'un séisme sur le plan juridique et a suscité beaucoup d'attention parmi les spécialistes⁴⁶. L'État néerlandais a intenté un recours auprès de la cour d'appel de La Haye, qui a été rejeté en octobre 2018, la cour ayant conclu qu'en ne réduisant pas d'au moins 25 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2020, l'État néerlandais agissait illégalement en faillant à l'obligation de diligence que lui imposaient les articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'État néerlandais a ensuite fait appel de cette décision auprès de la Cour suprême, qui a également rejeté cet appel en décembre 2019 en citant les articles 2 et 8 de la Convention. La décision prise dans l'affaire Urgenda a donc été définitivement confirmée et l'État néerlandais a commencé à prendre les mesures nécessaires pour lui donner effet.

Belgique : VZW Klimaatzaak c. Royaume de Belgique et autres (2021)

82. Cette action en justice a été intentée au tribunal de première instance de Bruxelles en 2015 par l'ONG Klimaatzaak et quelque 58 000 personnes contre l'État fédéral et les entités fédérées (l'État central et les régions). S'appuyant sur l'article 1382 du Code civil belge (qui impose l'obligation de réparer un dommage causé par sa faute), les requérants ont argué que les autorités publiques faisaient preuve d'un comportement fautif dans la mise en œuvre de leur politique de lutte contre le changement climatique.

83. Dans son jugement (rendu public le 19 juin 2021), le tribunal de première instance de Bruxelles a statué que les autorités défenderesses poursuivaient en effet une politique défailtante et n'étaient pas parvenues à atteindre les objectifs climatiques fixés. De plus, cette défailtance des autorités belges avait déjà été dénoncée à plusieurs reprises par la Commission européenne. Le tribunal a considéré que les autorités défenderesses ne respectaient pas leurs obligations constitutionnelles ni leurs engagements relatifs aux droits de l'homme en ne s'employant pas davantage à atténuer les effets climatiques et en ne faisant pas preuve de la prudence et de la diligence escomptées d'un bon père de famille (*bonus pater*), comme l'exigeait

44 Voir Nicolas DE SADELEER : « Climate change litigation in the EU », Australian National University, Centre for European Studies Briefing Paper Series, Vol 12., no 5, septembre 2021.

45 Décision du tribunal de district de La Haye du 24 juin 2015 (ECLI:NL:RBDHA:2015:7196).

46 À propos de cette décision, voir LOTH, M. : « Climate change liability after all », *Tilburg Law Review, Journal on international and comparative law* 21 (2016) 5-30 ; BERKAMP, L. : « A Dutch Court's "Revolutionary" Climate Policy Judgment: The Perversion of Judicial Power, the State's Duties of Care, and Science », *Journal for European Environmental Law & Planning Law*, 12 (2015).

le Code civil. Du fait de cette « faute », les autorités publiques portaient atteinte au droit à la vie, au droit au respect de la vie privée et familiale et au respect du domicile des requérants, consacrés aux articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Sur ce point, le tribunal belge a suivi la décision prise dans l'affaire Urgenda. Il a cependant considéré qu'il n'y avait pas eu violation des articles 6 et 24 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

84. Bien que le tribunal ait conclu à l'existence d'une faute, il a refusé d'ordonner à l'État de prendre de nouvelles mesures (une injonction que demandaient les requérants). En droit belge, une telle injonction ne relève pas des compétences d'un simple tribunal civil (du fait du principe de la séparation des pouvoirs). Compte tenu des résultats obtenus, ce procès peut être considéré comme une victoire « morale » qui est toutefois dénuée de conséquences véritables ou pratiques, du moins sur le plan juridique. Sur le plan politique, le verdict a néanmoins été sévère à l'égard des entités gouvernementales défenderesses.

France : deux affaires importantes ayant trait au climat ont été jugées en 2021

a) *Notre affaire à tous et autres c. l'État français* : décision du Tribunal administratif de Paris du 3 février 2021 (affaire n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1)

85. Ce procès a été intenté devant un tribunal administratif par quatre associations pour l'environnement, parmi lesquelles figurait celle dont l'affaire tire son nom. Cette action en justice faisait suite à la pétition « L'affaire du siècle » lancée par les mêmes associations, qui avait recueilli plus de 2 millions de signatures en France en 2019. Les auteurs de cette initiative considéraient que la France n'avait pas pris de mesures adéquates face au changement climatique. Les plaignants ont demandé au juge de reconnaître les manquements de l'État en la matière et d'ordonner à l'État français de prendre toutes les mesures nécessaires pour obtenir une réduction des émissions de gaz à effet de serre susceptible de limiter à 1,5° C le réchauffement planétaire. Ils ont également demandé que soient reconnue une obligation générale de lutte contre le changement climatique et le droit de vivre dans un système climatique durable. Cette revendication se fondait principalement sur les articles 1246 à 1248 du Code civil français (préjudice écologique).

86. Dans sa décision, le Tribunal administratif de Paris s'est référé à différents rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, à l'Accord de Paris et à des directives et règlements de l'UE. Pour la première fois dans l'histoire de la France, un tribunal a reconnu le préjudice écologique causé par le non-respect des engagements climatiques que l'État avait pris et a considéré que la France était responsable de ne pas avoir complètement atteint ses objectifs de réduction des gaz à effet de serre (carence fautive). Le tribunal a conclu que l'État n'avait pas respecté ses propres engagements en matière de réduction des gaz à effet de serre entre 2015 et 2018 et était responsable de « préjudice écologique ». Il a également reconnu le préjudice moral des quatre plaignants et condamné la France à verser à ces quatre ONG un euro symbolique en réparation du préjudice moral subi.

87. Le Tribunal a cependant refusé d'imposer à l'État l'obligation d'adopter des objectifs plus ambitieux car il a considéré que l'objectif fixé par la France était déjà plus élevé que les niveaux que l'UE lui imposait. À la suite de cette décision, le ministère compétent a publié en avril 2021 un plan d'action climatique visant à renforcer la mise en œuvre de la Stratégie nationale bas carbone. Des mesures supplémentaires ont été prises au Parlement pour adopter une nouvelle loi sur le climat et la résilience.

b) *Commune de Grande Synthe et Damien Carême (maire) contre l'État*, décision du Conseil d'État du 19 novembre 2020 et du 1^{er} juillet 2021 (affaire n° 427301).

88. La commune française de Grande-Synthe (près de Dunkerque) et son maire (M. Carême) ont intenté un recours contre la République française devant le Conseil d'État, à la suite du refus de l'État d'accéder à leur demande tendant à ce que la France prenne des mesures supplémentaires pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris. Le Conseil a jugé recevable l'action de cette commune du littoral et a reconnu sa qualité à agir car elle est particulièrement exposée aux effets du changement climatique et par conséquent vulnérable.

89. Dans sa seconde et dernière décision, le Conseil d'État a enjoint l'État français de prendre « toutes mesures utiles » avant le 31 mars 2022 pour se conformer à la trajectoire de diminution des émissions fixée dans le code de l'énergie français (réduction de 40 % entre 1990 et 2030 des émissions de gaz à effet de serre). Cette décision s'est fondée sur le droit français (code de l'énergie) et le droit de l'UE, interprétés à la lumière de l'Accord de Paris.

90. Le Conseil d'État n'a cependant pas fixé de critères permettant de définir les « mesures utiles » à prendre pour se conformer à la trajectoire prévue par la loi. Comme dans les affaires précédemment citées, cette instance administrative tenue de respecter le principe de la séparation des pouvoirs ne peut dicter la teneur des mesures que l'État doit prendre.

Allemagne : Neubauer et autres (2021)

91. En 2020, quatre différents groupes d'individus, agissant séparément, ont saisi la Cour constitutionnelle allemande. Ils ont contesté la loi fédérale sur la protection du climat, qui fixait un objectif national de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici à 2030, par rapport aux niveaux de 1990. Les plaignants jugeaient cet objectif insuffisant et ont également fait valoir que la loi ne fixait pas d'objectif de réduction supplémentaire pour les années suivantes. Ils ont de plus argué que l'Allemagne devrait réduire ses émissions de 70 % d'ici à 2030.

92. Les plaignants ont également fait valoir qu'en imposant des réductions insuffisantes des émissions, la loi portait atteinte aux droits de l'homme que leur conférait la Constitution allemande. Ils considéraient ainsi que les droits de l'homme suivants avaient été bafoués : le droit fondamental à un avenir compatible avec la dignité humaine, consacré à l'article 1 (paragraphe 1) de la Constitution, et le droit fondamental à la vie et à l'intégrité physique, consacré à l'article 2.2, mis en lien avec l'article 20.a) qui vise à protéger les fondements naturels de la vie (pour la protection des générations à venir).

93. Dans un arrêté rendu public le 24 mars 2021, la Cour constitutionnelle a rendu une seule et même décision portant sur ces deux plaintes. Elle a statué que les dispositions de la loi sur le changement climatique qui régissaient les objectifs climatiques nationaux et les volumes d'émissions annuels autorisés jusqu'en 2030 étaient incompatibles avec les droits fondamentaux car elles ne donnaient pas de précisions suffisantes sur les réductions à respecter après 2031. Pour cette raison, la Cour a considéré que le programme de réduction des émissions de l'État violait les droits constitutionnels à la vie et à la dignité de la population allemande ; elle a également conclu que l'État avait failli à la responsabilité qui lui incombait à l'égard des générations à venir, en agissant trop lentement pour réduire les émissions.

94. Entre autres raisonnements, la Cour a déclaré inconstitutionnelle la loi contestée, faute d'une trajectoire de réduction clairement définie qui respecte le droit des jeunes générations. Elle a également reconnu que le changement climatique portait atteinte non seulement au droit à la santé mais également aux libertés sociales, économiques et culturelles et que, du fait de la portée des répercussions attendues du changement climatique, les plaignants subiraient de graves restrictions de l'exercice de leur droit à ces libertés.

95. Contrairement à ce qui a été décidé dans l'affaire belge, la Cour a ordonné à l'État allemand de revoir ses politiques de réduction des émissions. L'État est convenu de s'employer à fixer de nouveaux objectifs visant la neutralité climatique à l'horizon 2045.

96. Cette affaire est un autre exemple d'un procès à l'issue duquel la plus haute instance judiciaire d'un pays a déclaré inconstitutionnel un texte de loi au motif que les objectifs de lutte contre le changement climatique qui y figuraient étaient trop bas et que la situation nuisait à l'exercice de droits fondamentaux garantis par la constitution nationale – non seulement les droits des plaignants mais également ceux des générations à venir.

3.3 Jurisprudence pertinente au niveau de l'Union européenne

97. Des procédures judiciaires liées au changement climatique ont fini par viser aussi des lois de l'UE sur le climat en se fondant sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union. Différents groupes et particuliers ont intenté des procédures auprès des instances judiciaires de l'UE, tentant de contester telle ou telle disposition juridique de l'UE au motif qu'elle serait incompatible avec la lutte contre le changement climatique ou exigeant des institutions de l'Union qu'elles prennent des mesures plus ambitieuses. Dans l'affaire *Peter Sabo e.a. c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, des particuliers et ONG environnementales, situés dans plusieurs pays de l'UE et aux États-Unis, ont introduit un pourvoi contre les institutions chargées de l'élaboration des lois de l'UE, en demandant l'annulation partielle de la directive 2018/2001 relative à la promotion de l'énergie renouvelable en ce qu'elle permettait de comptabiliser l'énergie issue de la biomasse forestière parmi les sources d'énergies renouvelables. Le pourvoi a été jugé irrecevable par le Tribunal de l'UE, qui a estimé que les requérants n'avaient pas qualité à agir (*locus standi*)

selon l'article 263 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et la jurisprudence de la Cour européenne de justice qui l'avait interprété⁴⁷.

98. Par la suite, dans l'affaire *Armando Carvalho c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, 37 particuliers ont demandé l'annulation partielle de directives, décisions et règlements de l'UE qui formaient un « paquet législatif » sur le changement climatique. Ils ont en substance fait valoir que ce paquet était illégal car il ne suffisait pas à obtenir la réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'UE nécessaire pour combattre efficacement le changement climatique ; concrètement, ils ont affirmé que l'objectif fixé dans les actes législatifs litigieux, à savoir une réduction de 40 % des émissions d'ici à 2030 (par rapport aux émissions de 1990) était manifestement inadéquat et que cet objectif devait donc être annulé et augmenté de façon à être compris entre 50 % et 60 % à la même échéance.

99. Comme dans l'affaire *Sabo*, le Tribunal a jugé irrecevable ce pourvoi et a déterminé que les requérants ne satisfaisaient à aucun des critères de qualité à agir requis au quatrième paragraphe de l'article 263 du TFUE⁴⁸. Ces deux affaires montrent que les procédures judiciaires climatiques, au sens où nous l'entendons ici, se heurtent à de très importants obstacles de forme qui les empêchent non seulement d'aboutir mais même d'être examinées par les instances judiciaires de l'UE.

3.4 Litiges relatifs aux droits de l'homme et au changement climatique au sein du Conseil de l'Europe

100. Il était prévisible que la Cour européenne des droits de l'homme serait tôt ou tard saisie d'affaires relatives au climat. La plupart des procédures judiciaires de ce type ont en effet trait à une violation présumée des droits de l'homme et, comme cela a été précédemment expliqué, la Convention européenne des droits de l'homme est la convention internationale la plus importante en matière de protection des droits de l'homme, du moins sur le continent européen. Il est généralement allégué dans ce type d'affaires que les politiques climatiques inadéquates d'un État partie à la Convention constituent une violation des droits à la vie et à la santé inscrits aux articles 2 et 8 de la Convention. La différence la plus importante entre ces procédures et celles engagées devant les tribunaux de l'UE est que, dans ce dernier cas, il est possible de saisir directement ces tribunaux alors que dans le cas de la Cour européenne des droits de l'homme, les requérants doivent d'abord épuiser tous les recours possibles existant dans leur pays.

101. Pour obtenir gain de cause auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, les requérants doivent d'abord exposer en détail les effets que le changement climatique aura sur leur droit à la vie et sur leurs droits au respect de leur vie privée et familiale et de leur domicile. Ils doivent en outre énoncer l'obligation positive qui incombe à l'État du fait de ces droits, compte tenu de différents principes de droit environnemental international. Ils font généralement valoir que l'État devrait prendre des mesures climatiques efficaces (ou plus efficaces) pour protéger leurs droits à la vie et à la santé. Ils peuvent en outre affirmer que les tribunaux nationaux ont rejeté leur demande pour des raisons arbitraires, en violation du droit à un procès équitable garanti à l'article 6⁴⁹.

102. Cette approche a permis d'introduire devant la Cour européenne des droits de l'homme des requêtes portant sur les droits de l'homme dans le cadre du changement climatique. On trouvera ci-après une brève présentation de deux affaires de ce type (toutes deux en instance de jugement), les premières dont a été saisie la Cour.

a. *Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 33 autres États* (requête n° 39371/20)

103. Le 2 septembre 2020, six jeunes Portugais ont engagé une procédure judiciaire contre tous les États membres de l'UE ainsi que le Royaume-Uni, la Norvège, la Suisse, la Turquie et la Russie (qui étaient tous membres du Conseil de l'Europe et parties à la Convention européenne des droits de l'homme). Ils font valoir que, en n'adoptant pas de règles et de plans plus ambitieux et plus stricts, les États défendeurs portent atteinte à leurs droits à la vie et au respect de la vie privée et à leur droit de ne pas subir de discrimination.

47 Ordonnance du Tribunal du 6 mai 2020, *Peter Sabo e.a. c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*. (affaire T-141/19, EU:T:2020:179).

48 Ordonnance du Tribunal de l'Union européenne du 8 mai 2019, *Carvalho contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne* (affaire T-330/18, EU:T:2019:324).

49 Comme la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe l'a indiqué dans son intervention en qualité de tierce partie dans l'affaire Duarte, « [l]es requêtes relatives au changement climatique, de plus en plus nombreuses, donnent à la Cour une occasion unique de continuer à tracer la voie conduisant à une mise en œuvre plus complète de la Convention, et d'apporter une protection concrète aux personnes qui subissent les conséquences de la dégradation de l'environnement et du changement climatique ».

104. Concrètement, les requérants affirment que les États ne s'acquittent pas des obligations positives que leur imposent les articles 2 (droit à la vie) et 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la Convention, interprétés à la lumière des engagements pris dans le cadre de l'Accord climatique de Paris de 2015. Ils font en outre valoir qu'il y a eu violation de l'article 14 (non-discrimination) considéré dans le contexte des articles 2 et/ou 8, alléguant que, du fait de leur jeunesse, ce seront eux qui subiront le plus les effets négatifs du changement climatique (parmi lesquels figure un nombre croissant de feux de forêt), qui nuiront gravement à leurs conditions de vie et leur santé, le réchauffement planétaire touchant particulièrement leur génération.

105. La Cour est donc appelée à déterminer si les États défendeurs n'ont pas respecté les articles 2, 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme en ne prenant pas de mesures suffisantes face au changement climatique. L'affaire est en instance mais a été déclarée recevable par la Cour et la Commissaire du Conseil de l'Europe aux droits de l'homme a soumis le 5 mai 2021 une intervention en qualité de tierce partie⁵⁰. La Cour devrait se prononcer sur la question dans le courant de l'année.

b. Aînées pour la protection du climat c. Suisse

106. Dans cette affaire, des femmes suisses de plus de 75 ans formant l'association *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz (Aînées pour la protection du climat)* font valoir que l'inaction de l'État suisse face au changement climatique constitue une violation de leurs droits à la vie et à la santé. Elles ont saisi dès 2016 différentes instances fédérales suisses en présentant deux grands arguments.

107. Elles ont d'une part affirmé que les autorités fédérales suisses faillaient à leur devoir en matière de protection du climat et ont demandé que des règles et des plans plus ambitieux soient définis. Elles ont appelé les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires jusqu'en 2030 pour que la Suisse contribue à la réalisation de l'objectif fixé dans le cadre de l'Accord de Paris qui consiste à contenir le réchauffement planétaire nettement au-dessous de 2°C. Les requérantes ont même décrit les mesures concrètes qu'elles souhaitaient voir adoptées. Elles ont par exemple instamment appelé à fixer un objectif national de réduction des gaz à effet de serre d'au moins 25 % d'ici à 2020.

108. La deuxième revendication portait sur leurs droits. Les femmes suisses ont fait valoir que, d'après les prévisions, le changement climatique entraînerait une variation importante des températures et des pluies estivales ainsi que des périodes de chaleur et des canicules plus fréquentes, plus intenses et plus longues. Elles ont en outre affirmé qu'elles constituaient une catégorie de la population particulièrement touchée par les conséquences du réchauffement planétaire (et particulièrement vulnérable). Dans ces circonstances, ont-elles argué, le droit à la vie énoncé à l'article 10 (paragraphe 1) de la Constitution suisse et aux articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ferait obligation à l'État de protéger les femmes âgées de 75 ans ou plus. Elles considéraient en outre qu'il y avait également eu violation de l'article 6 (paragraphe 1) et de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

109. Les autorités fédérales n'ayant pas donné suite à leur requête, ces femmes ont ensuite saisi les tribunaux suisses en 2017. Le tribunal administratif fédéral suisse a rejeté en première instance leur recours, au motif que les femmes de plus de 75 ans ne sont pas les seules personnes touchées par les effets du changement climatique et qu'elles n'avaient pas montré en quoi il y avait une atteinte à leurs droits d'une intensité suffisante et quel préjudice particulier, différent de ceux subis par l'ensemble de la population, cela leur causait. Les requérantes ont ensuite introduit un recours devant la plus haute autorité judiciaire suisse, le Tribunal fédéral, que celui-ci a rejeté (arrêt 1C_37/2019 du 5 mai 2020).

110. Après ces revers successifs, elles ont saisi la Cour européenne des droits de l'homme, qui a jugé leur requête recevable. L'affaire est en instance de jugement et des tierces parties ont déjà soumis des observations.

3.5 Les droits relatifs au changement climatique et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

111. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe accorde aussi beaucoup d'attention aux différents aspects du problème du changement climatique dans le domaine des droits de l'homme. Nous ne mentionnerons ici que les approches les plus récentes de ce sujet, c'est-à-dire celles adoptées en 2021.

⁵⁰ Dans son intervention, la Commissaire a déclaré : « La Convention européenne des droits de l'homme, notamment ses articles 2, 3 et 8, comprend déjà de nombreux éléments du droit à un environnement sain, et, associée au droit à ne pas subir de discrimination consacré à l'article 14, elle constitue un cadre juridique solide permettant de protéger les victimes du changement climatique. » (p. 10 de l'anglais).

112. Dans son rapport du 10 septembre 2021 (doc. 15362), la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a ainsi examiné la question de la responsabilité pénale et civile⁵¹.

113. Un autre rapport intéressant qu'il convient de mentionner ici est le document 15351, dans lequel l'Assemblée parlementaire a analysé le rôle de la démocratie participative dans le contexte de l'action à mener face au changement climatique⁵². Dans ce rapport, assorti d'une résolution et d'une recommandation, l'Assemblée s'est intéressée aux liens entre l'action climatique et les processus de participation et de délibération.

114. Le dernier angle sous lequel l'Assemblée parlementaire a envisagé les questions liées au changement climatique en 2021 a donné lieu au document 15353, dans lequel est examiné un aspect critique du changement climatique : les relations entre la crise climatique et l'État de droit⁵³. Dans ce document pertinent, l'Assemblée a recommandé au Comité des Ministres d'intégrer les objectifs du développement durable et de la lutte contre la crise climatique dans l'ensemble des activités et opérations du Conseil de l'Europe, y compris dans l'élaboration des stratégies et plans d'action.

4. LA DIMENSION LOCALE DES DROITS HUMAINS À L'ENVIRONNEMENT ET DES QUESTIONS RELATIVES AU CLIMAT

4.1 Le rôle des collectivités locales dans la préservation de l'environnement et dans la lutte contre le changement climatique

115. Les collectivités locales et autres autorités infranationales jouent un rôle crucial dans la protection de l'environnement et dans la lutte contre le changement climatique. Cela s'explique par le fait que, à notre époque, la plus grande partie de la population mondiale vit dans des villes et que les principaux problèmes environnementaux sont des problèmes « urbains » (pollution aérienne, embouteillages, déchets ménagers, nuisances sonores, etc.). À l'exception de la protection de la nature et de la préservation des zones naturelles protégées, les grands problèmes environnementaux sont tous directement liés aux zones d'habitation urbaines et ont tous une dimension urbaine indéniable.

116. Dans les sociétés industrialisées de notre époque, la majorité de la population vit dans des agglomérations urbaines et l'espace de vie de référence est donc l'espace urbain, par opposition à l'environnement rural-naturel, dont la superficie diminue. Les analyses universitaires et les préoccupations politiques concernant l'existence et la teneur éventuelles du « droit » à un environnement « adéquat » s'inscrivent donc nécessairement dans le cadre de l'espace « urbain ». Autrement dit, pour la plupart des gens, le droit à un environnement « adéquat » est essentiellement un droit à un environnement « urbain » adéquat, c'est-à-dire le droit à une vie de qualité sur le plan environnemental « en ville ».

117. Différents exemples illustrent ce constat : la pollution atmosphérique est particulièrement importante dans les villes, contrairement aux zones rurales, et est principalement produite par des facteurs qui trouvent leur origine ou existent « en ville » : la circulation de véhicules et les embouteillages, les sites industriels, les systèmes de chauffage aux combustibles fossiles, etc. C'est également dans les grandes villes que sont produites les plus grandes quantités de déchets, dont le traitement et l'élimination constituent un défi important pour les administrations locales. Les villes ont besoin d'énormes quantités d'eau propre et potable tandis que les eaux usées urbaines figurent parmi les plus importantes sources de pollution des rivières et généralement des eaux douces. On pourrait citer de nombreux autres exemples.

118. Dans ces conditions, le slogan bien connu « Penser globalement, agir localement » prend tout son sens dans le domaine particulier de la protection de l'environnement. Les « grandes » politiques et décisions en matière de réglementation doivent être prises à l'échelle internationale (conventions sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux, l'appauvrissement de la couche d'ozone, le changement climatique à l'échelle mondiale, la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance) mais les mesures doivent être appliquées aux niveaux national, régional et, surtout, local.

51 Rapport 15362 du 10 septembre 2021 intitulé « Examen des questions de responsabilité civile et pénale dans le contexte du changement climatique » (Rapporteur : M. Ziya ALTUNYALDIZ, Turquie).

52 Rapport 15351 du 24 août 2021 intitulé « Une démocratie plus participative pour faire face au changement climatique » de la commission des questions politiques et de la démocratie (Rapporteur : M. George Papandreou, Grèce).

53 Rapport 15353 du 26 août 2021 intitulé « Crise climatique et État de droit » de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable (Rapporteuse : Mme Edite ESTRELA, Portugal).

119. Parce qu'elles sont au plus près des citoyens, les collectivités locales ne constituent pas seulement la composante des pouvoirs publics la mieux à même de remédier efficacement à certains problèmes environnementaux : elles sont aussi le lieu même où la démocratie locale peut le mieux se concrétiser, par la participation directe des citoyens à l'adoption des décisions visant à régler les problèmes liés à « leur » environnement.

120. Il existe de nombreux domaines où il est possible ou nécessaire de mener une action locale pour protéger l'environnement ou lutter contre le changement climatique, allant des services publics environnementaux à la mobilité, de l'économie circulaire au rendement énergétique, du développement urbain durable à l'éducation et à la sensibilisation, de l'adoption des plans et programmes à la participation du public à la prise de décisions.

121. Du fait de ce rôle fondamental qui est le leur dans la lutte contre les problèmes environnementaux, les collectivités locales contribuent également de façon décisive à garantir de vrais ou véritables droits de l'homme/fondamentaux directement liés à ces problèmes, tels que le droit à la vie ou le droit à la santé. Donnons-en un exemple précis. D'après l'Agence européenne pour l'environnement, dont le siège se trouve à Copenhague, en 2021, dans les 27 États de l'UE, plus de 300 000 décès prématurés ont été attribués à des maladies respiratoires et des maladies liées à la pollution de l'environnement, du fait de l'exposition à des particules fines, à l'oxyde d'azote ou à l'ozone⁵⁴. La plus grande partie de cette pollution provient des zones urbaines et y reste.

122. En vertu des lois et réglementations applicables (par exemple les directives de l'UE sur la qualité de l'air), les collectivités locales de nombreux pays ont non seulement le pouvoir mais également la responsabilité de prendre les mesures nécessaires pour lutter contre ce type de pollution. De plus, dans certains États, la loi peut même imposer aux collectivités l'obligation d'atteindre des objectifs environnementaux, tels qu'un certain niveau de qualité de l'air. Les collectivités locales sont alors investies non seulement d'un domaine de compétence, mais également d'une obligation positive d'agir, d'un devoir de diligence à l'égard des habitants.

123. Pour combattre la pollution aérienne, les collectivités locales sont généralement habilitées par le droit national à protéger l'environnement et la santé, y compris à approuver des règlements locaux contraignants portant sur les principales sources de pollution. Dans le cas précis de la pollution provenant des véhicules à moteur, elles sont habilitées à établir des conditions spéciales applicables à la circulation de certains véhicules à moteur ; elles peuvent créer des zones dans lesquelles la circulation est restreinte, voire interdite pour certains véhicules ; elles peuvent prendre des mesures spécifiques en désignant par exemple des zones de congestion routière, des journées sans voiture, des modalités de circulation alternée en cas de pic de pollution ou des zones à faible émission ou en imposant une hausse des redevances en cas de congestion routière importante, etc.

124. Par conséquent, en combattant la pollution atmosphérique, les collectivités locales garantissent non seulement le droit à l'environnement, mais également le droit à la santé et, indirectement, le droit à la vie. Il s'agit d'un domaine dans lequel l'environnement, la santé humaine et la vie sont de toute évidence étroitement liés les uns aux autres.

125. Dans ce contexte essentiel, il importe d'analyser le profil institutionnel des collectivités locales et leur rôle, leurs compétences et leurs responsabilités en matière d'environnement. Il est pour cette raison utile d'analyser les liens qui existent entre la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après, « la Charte ») et la protection de l'environnement.

4.2 Vers une lecture environnementale de la Charte

126. Il va sans dire que la Charte ne comporte aucune référence explicite aux droits environnementaux et que la protection de l'environnement n'est mentionnée dans aucune des parties et articles qui la composent. Il est cependant possible, du moins en théorie, de procéder à une interprétation ou une lecture « environnementale » de la Charte, c'est-à-dire de se représenter la concrétisation, dans le domaine de la protection de l'environnement et sous l'angle de l'intervention des collectivités locales dans ce domaine, des obligations énoncées dans la Charte. La meilleure approche consiste à lire la Charte et à en recenser les articles qui sont le plus pertinents pour les collectivités locales parce qu'étant potentiellement liés aux questions relatives à l'environnement et au changement climatique.

54 Agence européenne pour l'environnement : « Air Quality in Europe 2021 », 7 décembre 2021.

127. Pour commencer, l'article 3.1 de la Charte donne la définition suivante de l'autonomie locale : « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ». Cette formulation donne lieu à plusieurs réflexions et idées.

128. Premièrement, les questions environnementales devraient indéniablement figurer au premier plan de cette « part importante des affaires publiques ». Comme cela a été précédemment noté, dans de nombreux pays, les collectivités locales ont pour responsabilité de traiter et de régler les problèmes environnementaux les plus immédiats qui concernent leurs citoyens : la pollution aérienne, la collecte et le traitement des déchets, les nuisances sonores, l'approvisionnement en eau potable, etc.

129. La planification du territoire et le développement urbain à l'échelle locale constituent un autre aspect essentiel des « affaires publiques » qui dépendent des collectivités locales et que celles-ci devraient gérer de manière autonome. Le développement urbain et les activités de construction sont doublement liés au droit à l'environnement. D'une part, ils ont des effets très importants sur l'environnement, non seulement en ville, mais également en dehors des villes (dégradation de la nature causée par des sites illégaux de décharge de déchets urbains, pollution des rivières et des eaux côtières due à l'évacuation d'eaux usées urbaines non épurées, pollution lumineuse provenant d'énormes agglomérations urbaines, etc.). D'autre part, les villes dans lesquelles nous vivons sont en grande partie le fruit des plans et politiques de développement urbain adoptés au niveau local, c'est-à-dire des décisions prises par les conseils locaux et les maires que nous élisons. Des parcs et des espaces verts, des installations sportives, culturelles et récréatives, des réseaux de transports publics à faible émission, durables et efficaces, et une circulation fluide, entre autres, sont autant d'éléments essentiels de notre vie quotidienne en ville et sont le fruit des décisions et des plans d'aménagement du territoire adoptés par les collectivités locales. Par conséquent, notre droit à l'environnement « en ville » s'inscrit dans le contexte des politiques et stratégies de développement urbain, qui sont principalement formulées au niveau local.

130. Il apparaît ainsi clairement que l'éventuelle existence d'un « droit » à un environnement adéquat dépendra *in fine* du degré de prise en compte des valeurs écologiques et des principes de durabilité dans les activités d'urbanisme et d'aménagement urbain. Dans ces conditions, la dimension environnementale a fait ces dernières années une percée remarquable au sein des politiques d'urbanisme et de leur réglementation dans de nombreux systèmes juridiques. La notion de croissance urbaine et d'aménagement du territoire « durables » est ainsi devenue un paradigme courant au niveau local.

131. Il est fait référence à l'article 3.2 de la Charte aux « assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi ». S'il est bien un domaine dans lequel le principe de la participation des citoyens trouve naturellement sa place, c'est celui de la protection de l'environnement. La plupart des pays disposent de lois et de règlements qui prévoient la participation des citoyens à la conduite, à l'analyse, à la prise en charge et à la gestion des questions environnementales. Qu'il s'agisse de participer aux débats portant sur les problèmes environnementaux au niveau le plus local (conseils de quartier, assemblées de citoyens, conseils publics, consultations de district, budgétisation participative, référendums locaux, enquêtes et sondages, etc.) ou aux audiences formelles visant à approuver des ordonnances locales réglementant la circulation ou les plans d'aménagement urbains, les citoyens peuvent constamment et directement participer à la gestion des questions environnementales. Ils contribuent ainsi de façon décisive à garantir le droit à l'environnement.

132. De plus, comme cela a été précédemment indiqué, il existe en Europe une convention traitant spécifiquement de la question : la Convention d'Aarhus (voir *supra*). Puisque cette convention s'applique aussi aux collectivités locales et que la plupart des pays européens l'ont ratifiée, nous pouvons supposer que le droit des citoyens de participer à la prise de décisions sur les questions environnementales au niveau local est garanti dans tous ces États.

133. D'autre part, cette dimension « procédurale » du droit à l'environnement peut jouer un rôle important dans le contexte du Protocole additionnel à la Charte, fait à Utrecht en 2009 et entré en vigueur en juin 2012⁵⁵. Comme cela est indiqué dans le rapport explicatif du Protocole, « [l]a mise en œuvre d'un droit individuel de participer aux affaires d'une collectivité locale traduit une évolution de la société qui est à l'œuvre depuis longtemps dans les pays européens. Ils ont tous fini par reconnaître (selon des modalités

⁵⁵ Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, fait à Utrecht le 16 novembre 2009.

différentes et à des degrés divers) qu'il est essentiel que les citoyens soient des acteurs de la vie publique [...] »⁵⁶.

134. Le Protocole additionnel consacre le droit de « toute personne » de participer aux affaires des collectivités locales, qui se définit par « le droit de s'efforcer de déterminer ou d'influencer l'exercice des compétences de la collectivité locale » (article 1, paragraphes 1 et 2). Il est également indiqué dans le Protocole que toute formalité, condition ou restriction à l'exercice du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale doit être prévue par la loi. Les États parties ne sont pas seulement tenus de « respecter » (de façon passive) le droit de participer mais doivent aussi jouer un rôle actif à cet égard et prendre « toutes les mesures nécessaires afin de permettre l'exercice effectif du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale » (art. 2.2).

135. Cela doit s'accomplir par divers mécanismes et techniques (procédures de consultation, référendums locaux et pétitions, accès aux documents publics détenus par les collectivités locales, formulation de réclamations et suggestions concernant le fonctionnement des collectivités locales et des services publics locaux et encouragement de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour la promotion et l'exercice du droit de participer). Compte tenu des dispositions du Protocole, il n'y a pas lieu de s'attarder plus longtemps sur le lien manifeste qui existe d'une part entre le Protocole additionnel et l'article 3.2 de la Charte et d'autre part entre ces deux documents et la Convention d'Aarhus, et, généralement, le rôle des collectivités locales dans le domaine de l'environnement.

136. Le Protocole additionnel peut par conséquent tout à fait être considéré comme un excellent moyen juridique de garantir la participation des citoyens aux questions environnementales au niveau local.

137. Selon l'article 4.1 de la Charte, « les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi ». Du fait de la nature des problèmes environnementaux et du rôle clé que jouent les collectivités locales dans l'exercice effectif des droits à l'environnement, il est clair que ces collectivités devraient disposer d'un vaste ensemble de compétences dans le domaine de la protection de l'environnement. C'est heureusement le cas dans la plupart des pays européens. Les collectivités locales y ont généralement de vastes compétences dans le secteur de l'environnement, telles que :

- l'approvisionnement en eau potable et en eau à usage industriel ;
- l'élimination, la collecte, le transport et le stockage des déchets ;
- l'épuration des eaux usées urbaines ;
- le contrôle et l'amélioration de la qualité de l'air ;
- la lutte contre les nuisances sonores ;
- la gestion des crises environnementales (inondations, nuages toxiques, déversements industriels) ;
- le nettoyage et l'entretien des rues, des jardins publics et des espaces de loisirs ;
- la prévention des incendies ;
- la construction et l'exploitation de toutes sortes d'installations environnementales, telles que des décharges, des sites de traitement des déchets, des stations d'épuration des eaux usées urbaines, des sites de triage et de recyclage, des stations municipales d'évaluation et de contrôle de la pollution atmosphérique, des laboratoires environnementaux locaux, etc.
- la construction et l'entretien d'espaces verts, de jardins et de parcs publics, de zoos, de refuges pour animaux, etc.
- la régulation et le contrôle de la circulation de véhicules.

138. Outre ces services de nature véritablement environnementale, les collectivités locales sont dotées de certains pouvoirs juridiques et de réglementation, tels que :

- le pouvoir d'accorder des permis et licences (environnementaux) ;
- la capacité d'imposer et de percevoir des taxes ou redevances environnementales (sur des activités de rue polluantes ou des installations commerciales bruyantes) ;

56 D'après le rapport explicatif, il y a à cela principalement trois raisons : « Premièrement, cette participation est déterminante pour aider à renforcer la légitimité des décisions et imposer le respect de l'obligation de rendre compte. Deuxièmement, les pouvoirs publics ont besoin d'écouter et d'apprendre afin d'améliorer les politiques et les services proposés. Troisièmement enfin, la participation a une valeur intrinsèque. Elle donne un sentiment d'appartenance et fait des communautés locales des lieux où les gens veulent vivre et travailler, aujourd'hui et à l'avenir ». Le Protocole additionnel à la Charte donne aux États membres parties à la Charte la possibilité d'étendre le champ de leurs obligations légales internationales pour y intégrer certains droits des citoyens au niveau local.

- le pouvoir de contrôler et de réglementer la pollution atmosphérique et le bruit et de veiller à ce que les véhicules et les activités industrielles respectent les limites d'émissions fixées dans les lois et règlements sur la pollution aérienne, en imposant des amendes et des sanctions aux contrevenants ;
- le pouvoir d'approuver des plans d'aménagement du territoire de vaste envergure, selon des normes écologiques, et de superviser les activités de construction et d'aménagement du territoire ;
- la capacité d'approuver des règlements locaux sur différents aspects de l'environnement, comme la collecte de déchets, la propreté des espaces publics, les nuisances sonores ou la pollution aérienne, la protection des animaux domestiques, etc.

139. La plupart des compétences et domaines d'intervention susmentionnés des collectivités locales confirment la pertinence du slogan « Penser globalement, agir localement » : par exemple, les autorités nationales peuvent fixer des normes et des règles applicables à l'épuration des eaux usées mais ce sont les collectivités locales qui sont le mieux placées pour garantir l'épuration adéquate des eaux usées locales ; les autorités nationales peuvent établir des lois et des règlements sur les nuisances sonores mais c'est la mairie qui est le mieux à même de veiller à ce que la discothèque au coin de la rue respecte bien ces normes, etc.

140. D'après l'article 4.2 de la Charte, « [l]es collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité ». Cette disposition doit être lue et appliquée en parallèle avec l'article 4.3, selon lequel « [l]'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens ».

141. L'effet conjugué de ces deux dispositions est très clair et a une conséquence essentielle dans le domaine de la protection de l'environnement et des droits environnementaux. Tout d'abord, les collectivités locales devraient être habilitées à réagir à toute question ou tout problème d'ordre environnemental apparaissant dans la ville, en particulier si la compétence dont il faut disposer pour remédier à ce problème n'a pas été explicitement accordée aux régions ou à l'État. Par exemple, une ville devrait pouvoir décider d'établir un nouveau service local de collecte et de soins des animaux domestiques abandonnés si elle le juge nécessaire ou raisonnable (compte tenu de l'importance du problème). Il s'agit d'un parfait exemple de la dimension locale de problèmes environnementaux et d'une tâche à laquelle les États ou régions ne pensent généralement pas. Quand bien même ils y pensent, ils sont trop éloignés du problème. Cependant, dans de nombreuses villes, le problème va en s'aggravant et les citoyens exigent qu'un tel service local soit mis en place. La loi ne devrait par conséquent pas empêcher les villes de prendre cette initiative quand ce service n'existe pas déjà ou que la loi n'en fait nulle mention.

142. L'article 4.3, qui consacre le principe de subsidiarité, constitue l'autre versant de la situation. Le domaine de l'environnement est le lieu d'application par excellence de ce principe. Bien que les ministères et services nationaux jouent évidemment un rôle de premier plan en élaborant des lois, politiques et plans nationaux sur l'environnement et en favorisant l'application des lois et règlements nationaux, la plupart des problèmes liés à l'environnement ont manifestement, comme cela a été précédemment noté, une dimension locale. Par conséquent et selon – encore une fois – le principe tant vanté « Penser globalement, agir localement », ces problèmes devraient de préférence être pris en charge et réglés au niveau local, selon les idées, les plans et les projets adoptés par les responsables locaux et ayant bénéficié de la contribution des citoyens locaux. Pour revenir à l'exemple précédent, un service de collecte et de soins des animaux domestiques abandonnés devrait être confié en principe aux collectivités locales pour la simple raison que celles-ci sont de toute évidence mieux à même de s'acquitter de cette responsabilité que les organismes régionaux ou nationaux.

143. D'après l'article 4.6 de la Charte, « [l]es collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement ». Cette disposition doit sans aucun doute s'appliquer chaque fois que l'État ou des organismes régionaux prennent des décisions ou adoptent des lois et des règlements qui auront un impact manifeste sur l'environnement urbain. C'est par exemple le cas des règlements sur la gestion des déchets et des lois générales sur l'aménagement du territoire.

144. D'après l'article 6.1, « [s]ans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace ». Cette disposition s'applique également aisément à la prise en charge et à la gestion des problèmes environnementaux au niveau local. Les collectivités locales devraient être libres de déterminer comment fournir au mieux et de la façon la plus efficace leurs services environnementaux locaux : elles devraient être libres de créer des divisions, des services et des organismes locaux chargés de protéger et d'améliorer

l'environnement local ; d'établir des directions ou des organismes de lutte contre la pollution de l'environnement ; elles devraient être libres de choisir entre différents types d'organisation, par exemple une entreprise locale ou un organisme de droit public, d'avoir recours à l'externalisation ou non, etc. Ces décisions d'ordre organisationnel devraient être adaptées à la taille et aux caractéristiques géographiques de la zone d'habitation considérée.

145. L'article 8 de la Charte porte sur le contrôle administratif des collectivités locales. Il restreint les cas et les conditions dans lesquels des décisions de collectivités locales peuvent être contrôlées par les administrations publiques « de niveau plus élevé », c'est-à-dire celles de l'État ou de la région. Pour cette raison, le contrôle administratif des collectivités locales lors de leur adoption de décisions, de plans locaux, de stratégies et de règlements visant à gérer et régler des problèmes environnementaux locaux devrait être réduit à son minimum et strictement limité à un contrôle a posteriori de la légalité de ces dispositions.

146. D'après l'article 9, « [l]es collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences » (paragraphe 1). Leurs ressources financières « doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi » (paragraphe 2). Enfin, les finances locales « doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences » (art. 4). Cet aspect de l'autonomie locale est essentiel pour permettre aux collectivités locales de gérer véritablement les questions environnementales. Si elles n'ont pas suffisamment de fonds, elles ne pourront fournir les services locaux nécessaires pour combattre les problèmes environnementaux. Elles ne pourront garantir le droit à un environnement local propre et sain et ne seront pas en mesure de mener de véritables projets de lutte contre le changement climatique. Par conséquent, l'État et/ou les régions (s'il y a lieu) devraient veiller à ce que les collectivités locales disposent des fonds adéquats pour fournir des services environnementaux de qualité et soient habilitées (là où cela est nécessaire) à percevoir des taxes, des redevances ou des droits environnementaux (par exemple, des redevances pour l'épuration des eaux résiduelles, pour la fourniture de services environnementaux locaux, etc.).

147. D'après l'article 10, les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun. Ce droit peut aussi s'exercer dans un contexte transnational.

148. Il s'agit d'une autre disposition de la Charte qui a toute sa raison d'être dans le domaine de la protection de l'environnement au niveau local. Il est très fréquent que les collectivités locales (surtout celles de petite taille) constituent des associations sous différentes formes et différents noms (*syndicats de communes, mancomunidades*, etc.) pour mettre en commun leurs ressources et réaliser des économies d'échelle dans la fourniture de services locaux d'ordre environnemental. La collecte, le traitement et le stockage des déchets, l'approvisionnement en eau et l'épuration des eaux usées résiduelles en sont les exemples les plus courants.

149. Par ailleurs, et comme cela est décrit ci-après, les collectivités locales ont formé de nombreux réseaux et associations de portée internationale en vue de mieux gérer et régler, grâce à cette coopération, les questions et problèmes environnementaux.

4.3 Activités du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux dans le domaine des droits environnementaux

150. Le Congrès a entrepris de nombreuses initiatives et activités dans le domaine des droits environnementaux, du développement durable et du changement climatique envisagés sous l'angle local. Par exemple, dès 1986, la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (l'appellation antérieure du Congrès) a adopté le 14 octobre un document clé, la Résolution 171 (1986) sur les régions, l'environnement et la participation.

151. Dans cette résolution, la Conférence a demandé aux régions et autres collectivités territoriales de prendre un certain nombre de mesures d'ordre organisationnel dans le domaine de la protection de l'environnement, par exemple de créer « un département compétent pour aborder [les questions environnementales] de manière globale » et « de mettre sur pied des services d'urgence spécialisés, particulièrement chargés de la lutte antipollution ». Elle a également instamment prié lesdites autorités de permettre ou de renforcer la participation de ces associations de défense de l'environnement représentatives lors de la prise de décisions en matière de politiques d'aménagement, de gestion et de protection de l'environnement.

152. La Conférence a par ailleurs demandé au Comité des Ministres de charger le Secrétaire général de mettre en œuvre la préparation d'une « Charte du droit à l'environnement » et de charger ledit Secrétaire de lui présenter « un projet de convention permettant d'étendre à tous les États membres du Conseil de l'Europe les principes de la directive du Conseil des Communautés européennes concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement »⁵⁷.

153. Le Congrès continue de nos jours de mener de multiples et diverses activités dans ce domaine. On peut par exemple citer, pour ne mentionner que deux initiatives très récentes, la participation du Congrès à la Conférence de haut niveau sur la protection de l'environnement et les droits de l'homme, organisée en février 2020 par la présidence géorgienne du Comité des Ministres, et la table ronde du Congrès intitulée « Parlons local : les villes et les citoyens dans la lutte contre le changement climatique », organisée en avril 2021 dans le cadre du Forum mondial de la démocratie.

154. La déclaration finale de la Conférence de haut niveau affirme, en premier lieu que : « Le Conseil de l'Europe a un rôle clé à jouer pour intégrer la dimension environnementale dans les droits de l'homme et poursuivre une approche de la protection de l'environnement fondée sur le droit. Ses instruments juridiques uniques fournissent une base solide pour une action sur le continent et au-delà. » Il a été reconnu lors de la Conférence que l'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte sociale européenne avait « déjà établi un lien solide entre les droits de l'homme et la protection de l'environnement, soulignant l'obligation des États parties de prendre des mesures positives pour protéger l'environnement ». Dans cette optique, ces instruments « sont encouragés à étayer davantage leur jurisprudence et à accorder la priorité aux requêtes concernant des questions de protection de l'environnement ».

155. En dernier lieu, la Conférence a conclu que l'évolution de la jurisprudence au niveau européen (présentée plus haut, au point 2.4.1) devrait « inciter les gouvernements et les juridictions nationales à protéger l'environnement par le biais de la protection des droits de l'homme, y compris le droit à la vie, à la santé et au logement, ainsi que le droit à la vie privée et le droit de recevoir et diffuser des informations ».

156. Le Congrès a organisé le 26 avril 2021, dans le cadre du Forum mondial de la démocratie, un webinaire intitulé « Parlons local : les villes et les citoyens dans la lutte contre le changement climatique », auquel ont participé des représentants des collectivités locales et régionales et de la société civile. Cet atelier a permis d'échanger des bonnes pratiques et de réfléchir à de nouvelles possibilités de faire face à l'urgence climatique et de surmonter les problèmes concrets des citoyens et des entreprises liés à la crise climatique.

157. Le Congrès a par ailleurs souligné qu'il contribuait activement à la mise en œuvre du Programme de développement durable des Nations Unies à l'horizon 2030 dans le cadre d'une approche fondée sur les droits de l'homme et a mis l'accent sur l'action menée par les autorités infranationales pour combattre le changement climatique. De ce point de vue, le Congrès contribue en particulier à la réalisation des objectifs de développement durable n^{os} 5 (Égalité des sexes), 10 (Réduction des inégalités) et 11 (Villes et communautés durables).

4.4 Réseaux de coopération locaux dans le domaine de l'environnement et du développement durable

158. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro en juin 1992 a accordé une importance particulière aux entités locales pour le développement durable et les a ainsi investies d'un rôle de premier plan en matière de durabilité (programme Action 21)⁵⁸. De multiples associations et réseaux internationaux de défense de l'environnement ont depuis été formés par des localités et des villes. Il convient donc de souligner en premier lieu l'existence de forums de discussion de communes du monde entier, parrainés par l'ONU. En 1978, à la suite d'une réunion diplomatique de haut niveau tenue à Vancouver (Habitat I), le système des Nations Unies s'est doté d'un nouvel organisme : le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH). Cet organisme a lancé le Programme Villes durables dans les années 1990. Sa réalisation la plus marquante a sans aucun doute été la conférence internationale « Habitat II », qui s'est tenue du 4 au 13 juin 1996 à Istanbul (Turquie).

159. Lors de cette conférence, à laquelle ont principalement assisté des représentants des collectivités locales du monde entier, différentes questions relatives au rôle et aux responsabilités des entités locales en

⁵⁷ Voir le texte de la Résolution dans M. DÉJEANT-PONS & M. PALLEMAERTS : « Droits de l'homme et environnement », Éditions du Conseil de l'Europe, 2002, p. 237 à 238.

⁵⁸ Voir <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>. Les initiatives menées par les collectivités locales en faveur de la réalisation d'Action 21 sont analysées aux points 28.1 à 28.7.

matière de développement durable ont été débattues. La conférence s'est conclue par l'adoption d'une déclaration (la Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains, ou Habitat II). Le paragraphe 10 de cette déclaration, dans lequel les signataires se sont engagés à mettre en pratique des « modes durables de développement urbain », revêt une importance particulière.

160. D'autres associations internationales d'entités locales se sont formées dans ce domaine. L'ICLEI, qui réunit des centaines d'entités locales de différents continents, en est l'une des plus connues⁵⁹. Ce mouvement international de localités a également donné lieu à des déclarations, comme celles de Toronto (1991) ou de Curitiba (1992), dans lesquelles les entités locales s'engagent, de façon plus ou moins précise, à atteindre les objectifs de développement durable.

161. Au niveau européen, tous les réseaux internationaux de villes pertinents disposent d'un comité ou d'une ligne de conduite sur la durabilité. Le réseau « Eurocités », qui réunit les grandes villes européennes, a ainsi une commission des questions environnementales. Le Conseil des villes et régions européennes, qui est une fédération européenne d'organisations nationales réunissant des communes et des régions, a également une commission chargée de la protection de l'environnement. Enfin, la Campagne des villes européennes durables est le plus important projet de coopération intercommunale mené à ce jour sur le continent européen dans le domaine de la durabilité locale.

162. Dans les années 1990, un mouvement international de communes visant à favoriser le respect de l'environnement sous l'angle des activités et des actes des collectivités locales a vu le jour. En mai 1994, la ville danoise d'Aalborg a accueilli une réunion internationale de ces représentants locaux provenant de divers pays européens, qui ont débattu de la façon et des méthodes selon lesquelles les collectivités locales pouvaient contribuer au développement durable de la planète dans leurs domaines de responsabilité respectifs. Cette réunion a été nommée « Conférence des villes européennes durables ».

163. Cette conférence a donné deux résultats importants. D'une part, un document intitulé « la Charte d'Aalborg »⁶⁰ a été adopté et s'est imposé en quelques années comme la principale référence en matière de « durabilité locale », la véritable « constitution » d'une action locale respectueuse de l'environnement au niveau européen. La Charte d'Aalborg n'est pas un traité international mais un exemple de texte international « incitatif », une sorte de document programmatique auquel les entités locales de toute l'Europe peuvent librement « souscrire ».

164. D'autre part, la Conférence a marqué le coup d'envoi d'un programme d'action, la Campagne des villes européennes durables, financé par l'Union européenne et destiné à diffuser des engagements en faveur de la durabilité et à en promouvoir l'adoption par les villes européennes, en se fondant plus précisément sur la charte d'Aalborg.

165. Après ce sommet de l'éco-municipalisme européen, de nouvelles réunions de haut niveau ont été organisées (Conférences des villes européennes durables) et ont eu comme caractéristique commune de réunir un nombre de plus en plus élevé d'entités locales intéressées. De nouveaux documents programmatiques ont été adoptés à chacune de ces réunions, par exemple à Lisbonne (1996)⁶¹, Hanovre (2000)⁶², et Aalborg (2004, ou conférence « Aalborg+ »)⁶³.

166. La tenue à Bilbao (Espagne), en avril 2016, de la huitième Conférence européenne des villes durables a marqué une étape décisive de ce mouvement. Cette conférence a eu deux résultats importants : premièrement, le lancement de la Plateforme européenne des villes durables européennes, qui bénéficie du soutien de la ville d'Aalborg, de la région autonome basque et de l'ICLEI Europe et est considérée comme la suite de la Campagne des villes européennes durables (mise en place par la Charte d'Aalborg en 1994) visant à aider les villes de toute l'Europe à être plus durables.

59 L'ICLEI est le Conseil international pour les initiatives écologiques locales (*International Council of Local Environment Initiatives*). Cette organisation a été fondée en 1990 par des représentants de plus de 200 entités locales du monde entier, à l'occasion du Congrès mondial des collectivités locales, tenue cette année-là à New York. C'est une association internationale réunissant des collectivités locales (et les associations régionales ou nationales les représentant) qui se sont explicitement engagées en faveur du développement durable. Son secrétariat à l'échelle mondiale se trouve à Toronto (Canada).

60 Conférence européenne sur les villes durables : Charte des villes européennes pour la durabilité. Aalborg (Danemark), 27 mai, 1994.

61 Nous faisons ici référence au « Plan d'action de Lisbonne : de la Charte à l'action », texte ratifié par les participants à la deuxième Conférence européenne sur les villes durables, tenue à Lisbonne (Portugal) le 8 octobre 1996.

62 Lors de cette conférence, la Déclaration d'Hanovre des dirigeants de commune au seuil du XXI^e siècle a été approuvée (Hanovre, Allemagne, 24 septembre 2000).

63 Plus de 1 500 représentants ont assisté à cette conférence, qui ne s'est conclue par aucune adoption de « charte » ou de « déclaration ».

167. La Déclaration basque a été le deuxième résultat de la Conférence. Ce document énonce de nouvelles lignes d'action permettant aux villes européennes de créer des cités productives, durables et résilientes pour une Europe vivable et inclusive. La Déclaration reconnaît par exemple la nécessité de procéder à des transformations afin de décarboner les systèmes énergétiques, de créer des modes de mobilité urbaine durables, de protéger et d'améliorer la biodiversité et les services des écosystèmes, de réduire l'utilisation des terrains non urbanisés et des espaces naturels, de préserver les ressources en eau et la qualité de l'air, de s'adapter au changement climatique, d'améliorer l'espace public et de renforcer les économies locales.

168. La neuvième Conférence européenne sur les villes durables, qui s'est tenue (en ligne) à Mannheim (Allemagne) à l'automne 2020 est la plus récente des grandes réunions organisées dans ce domaine. Le document le plus important qui en est issu est le Message de Mannheim, présenté comme la réponse collective du Processus d'Aalborg au Pacte vert de l'UE. Le Message énonce les changements systémiques profonds et les réorientations décisives des politiques qui sont nécessaires pour parvenir à une Europe résiliente, inclusive et durable. Il appelle en outre les collectivités locales à jouer un rôle de partenaires clés dans la mise en œuvre du Pacte vert européen, en élaborant des « Pactes verts locaux ».

169. La Charte d'Aalborg et le Processus d'Aalborg se fondent sur le consensus de particuliers, de communes, d'ONG, d'organisations nationales et internationales et d'organismes scientifiques. Ces initiatives de communes ont remporté un succès indéniable car l'on compte actuellement plus de 3 000 entités, situées dans une quarantaine de pays européens, qui participent à cette campagne, ou qui, en d'autres termes, ont signé la Charte⁶⁴. Il s'agit du plus grand mouvement européen de ce type, qui est maintenant prolongé par la Campagne des villes européennes durables.

170. La Charte d'Aalborg comprend une série d'engagements fondamentaux des communes (« les villes ») en faveur de la protection de l'environnement et de leur réalisation. « L'aménagement durable du territoire » est l'un des thèmes centraux de la Charte, auquel est entièrement consacré le paragraphe I.8. Il y est déclaré : « Nous, villes, reconnaissons que nos autorités locales doivent mettre en œuvre des politiques d'aménagement du territoire appropriées qui comportent une évaluation stratégique des effets de toutes les initiatives sur l'environnement ». Au paragraphe I.3, l'engagement est pris d'intégrer les principes de la durabilité « à toutes [les] politiques ». La Déclaration de Hanovre de 2000 a quant à elle insisté sur l'idée qu'il fallait, pour parvenir au développement durable, mettre en œuvre « une planification urbaine intégrée, le développement de la ville compacte, ainsi que la remise en état des zones urbaines et des sites industriels dégradés ».

171. Le principal moyen ou protocole permettant d'assurer la durabilité des politiques urbaines est ce que l'on appelle le « programme Action 21 à l'échelon de la collectivité ». Il s'agit d'un protocole ou d'un système de gestion complet dans le cadre duquel les organismes locaux fixent un ensemble d'objectifs environnementaux qui permettent d'obtenir une ville durable et une meilleure qualité de vie pour les habitants. Cet outil ou instrument a été établi au niveau international et diffusé dans le monde entier. Il puise ses racines dans la Conférence de Rio de Janeiro de 1992, qui a conduit, entre autres, à l'adoption du programme Action 21, document de référence qui analyse les défis du XXI^e siècle et les mécanismes et stratégies susceptibles de les relever adéquatement. Action 21 comprend « un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité », qui est la concrétisation de ce programme général, se limite au point de vue, aux ressources et aux moyens des collectivités locales, et met l'accent sur le rôle que ces entités peuvent jouer pour surmonter les problèmes environnementaux actuels. De fait, Action 21 confère aux entités locales un rôle décisif dans la réalisation de l'objectif mondial de développement durable.

172. Au niveau européen, la Charte et les engagements d'Aalborg, présentés ci-dessus, ont intensifié l'adhésion des entités locales aux objectifs de durabilité ainsi que l'élaboration de stratégies visant à y parvenir. Les collectivités locales qui adhèrent à la Campagne des villes européennes durables s'engagent à prendre une série de mesures (les « engagements d'Aalborg ») en matière de développement durable, qui ont valeur de modèles pour leurs différentes politiques sectorielles et parmi lesquelles figure évidemment la planification urbaine. Le point 5 desdits Engagements porte sur la « planification et conception urbaines ». Les villes signataires s'engagent ainsi à assumer « un rôle stratégique dans la planification et la conception urbaines en y intégrant les aspects environnementaux, sociaux, économiques, sanitaires et culturels au profit de tous ».

173. Plus précisément, les collectivités locales qui souscrivent à ces engagements doivent s'employer à atteindre une série d'objectifs, qui ont indubitablement trait à la planification urbaine :

64 Voir le site web de la campagne des villes durables : <https://sustainablecities.eu/the-aalborg-charter/>.

1. restaurer les zones abandonnées ou dégradées ;
2. éviter la prolifération urbaine, en obtenant des densités urbaines appropriées et en donnant la priorité à l'aménagement urbain, y compris aux espaces verts ;
3. assurer une occupation mixte des sols, avec un bon équilibre entre les résidences, l'industrie et les activités tertiaires, la priorité étant donnée à l'utilisation résidentielle ;
4. 4. assurer une conservation, une rénovation et une utilisation/réutilisation appropriées de notre patrimoine culturel urbain.
5. exiger des normes de conception et de construction durables au niveau local, favorisant une architecture de haute qualité et respectueuse de l'environnement.

174. Il est donc évident que les Engagements et la Charte d'Aalborg ont une incidence sur la définition de de l'une des catégories de politiques sectorielles essentielles dans le domaine du développement durable, à savoir les politiques urbaines. Par conséquent, les communes qui adhèrent à ce mouvement international s'emploient à mettre en œuvre certaines procédures et à élaborer et adopter une série de lignes directrices qui auront ensuite un impact direct sur les politiques de planification urbaine et, par conséquent, sur les instruments de planification élaborés au niveau local.

175. D'après le chapitre 28 d'Action 21, les programmes Action 21 à l'échelon des collectivités présentent les caractéristiques suivantes : a) ils sont entrepris sur la base du volontariat ; b) ce sont des processus ouverts ; c) ils sont de nature séquentielle ; d) ils constituent un exemple de responsabilités partagées ; e) ils doivent s'appliquer sous l'angle de la subsidiarité ; f) ils intègrent toutes les politiques municipales ; h) la participation des citoyens est de la plus haute importance.

176. En ce qui concerne les éléments de base d'un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité, il convient d'abord de souligner qu'un programme de ce type, tel qu'il est conçu dans la Charte d'Aalborg, ne constitue pas un protocole précis, formel et définitif à appliquer universellement et de façon homogène, comme s'il s'agissait par exemple de la norme ISO 14000. Au contraire, un programme local Action 21 est une sorte d'idéal, assorti d'une série d'observations portant à la fois sur le fond (engagement politique en faveur de la durabilité) et sur la forme (participation des citoyens, élaboration de documents, etc.). Un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité peut donc fonctionner sous différentes formes. En règle générale, il est cependant admis que l'élaboration d'un tel programme au sein d'une commune doit, au minimum, passer par les étapes suivantes :

- La décision du conseil local, de préférence adoptée par un vote à l'unanimité, de mener un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité.
- La mise au point du plan de participation sociale, c'est-à-dire du document qui décrit les moyens, les initiatives et les outils de participation des habitants à l'ensemble du processus. La participation est un élément essentiel et incontournable de tout programme Action 21 à l'échelon de la collectivité.
- La réalisation d'un « audit environnemental » de la commune, c'est-à-dire d'un ensemble d'analyses, d'études et de diagnostics qui dressent le bilan de l'état de l'environnement dans la zone locale.
- L'élaboration d'une « déclaration environnementale ». Il s'agit d'un document qui rend compte des résultats et des recommandations de l'audit environnemental et a pour objectif de les communiquer aux habitants.
- L'élaboration du plan d'action environnemental. Ce document est le plus important car il définit les objectifs et les directions stratégiques qui permettront à la commune de concrétiser son engagement en faveur de la durabilité. Ce plan d'action se compose de « directions stratégiques », elles-mêmes constituées de « programmes d'action ». Chaque programme d'action comprend des « projets spécifiques », qui présentent un degré plus élevé de spécificité et de précision opérationnelle. La mise en œuvre et l'exécution de chaque projet spécifique sont confiées à une division ou un service de l'administration locale.
- L'élaboration d'un plan de suivi, qui doit contrôler le degré de conformité à une série « d'indicateurs environnementaux » définis au préalable. Le nombre de ces indicateurs n'est évidemment pas limité puisque la situation d'une commune sur le plan de l'environnement peut être analysée sous de nombreux angles, selon son emplacement, ses caractéristiques, sa population et le contexte économique de la collectivité locale. Ces indicateurs doivent dans tous les cas être simples et quantifiables. Le plan de suivi doit être placé sous la direction d'une « commission locale » spécifique, créée à cette fin, à qui incombera la responsabilité de veiller au respect des objectifs fixés dans l'évaluation et de contrôler l'exécution des mesures prévues dans le plan d'action environnemental.
- Une révision et une amélioration continue : un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité n'est pas fait pour être limité dans le temps et produire des documents « définitifs » mais est plutôt envisagé comme un processus continu, qui se fonde sur une amélioration, des corrections et des mises à jour constantes des objectifs environnementaux.

4.5 Bonnes pratiques locales en matière d'environnement et de changement climatique

177. Les associations et réseaux internationaux de collectivités locales susmentionnés œuvrant dans le secteur de l'environnement et du changement climatique ont mis au point des « bonnes pratiques » dans ces domaines. Un projet ou une initiative ainsi mis en œuvre par des collectivités locales est ensuite diffusé à plus grande échelle et peut à terme servir de modèle à d'autres collectivités. Puisqu'il existe de nombreux réseaux et associations de ce type sur le continent européen, nous n'en mentionnerons que deux ici, l'un ayant une dimension continentale et l'autre, une dimension nationale.

178. Au niveau européen, le réseau Plateforme européenne des villes durables (voir ci-dessus) offre un excellent exemple de ces recueils de bonnes pratiques. Il convient, dans ce contexte, de signaler tout particulièrement le prix « *Transformative actions* » (Actions transformatrices). Il s'agit d'un concours annuel qui récompense les meilleures initiatives locales ayant eu un impact sur la transformation des modes de fonctionnement socioéconomique d'une entité locale donnée grâce à la mise en œuvre de principes durables⁶⁵. Chaque année, des candidats soumettent leur réalisation et un jury sélectionne le meilleur exemple ou la meilleure pratique, suivant les critères établis par l'organisation.

179. En 2021, le projet lauréat s'est vu attribuer un prix de 10 000 euros, en plus d'être mis à l'honneur sur la Plateforme des villes durables et de voir son action présentée sur le site web et dans les bulletins d'information électroniques de l'ICLEI ainsi que sur les réseaux sociaux et dans des publications liées au développement durable. Le projet s'est également vu décerner un trophée et accorder le droit de faire figurer l'icône et le label « *Transformative Action of the year 2020* » (Action transformatrice de l'année 2020) sur son site web, ses comptes sur les réseaux sociaux et dans sa signature de courrier électronique. Les différentes propositions et bonnes pratiques sont présentées dans une base de données spécifique publiée sur le site web de l'organisation⁶⁶. Cette base de données montre que, de nombreuses communes européennes ont entrepris des actions transformatrices ayant trait à différentes questions relatives à la durabilité et à l'environnement, telles que la mobilité urbaine, la passation de marchés durable, le changement climatique, la participation du public, la promotion de la participation civique, la décarbonation, les espaces non urbanisés et les espaces naturels, etc.

180. Au niveau national, le Réseau des villes pour le climat (*Red de ciudades por el clima*) est un réseau très efficace de collectivités locales espagnoles. Il a pour particularité de se concentrer spécifiquement sur le changement climatique, et non plus largement sur la protection de l'environnement ou la durabilité. Créé en 2005, ce réseau qui est une division de la Fédération espagnole des communes et des provinces (FEMP) se concentre sur le changement climatique. Il réunit plus de 300 collectivités locales de grande taille ou de taille moyenne, comptant plus de 60 % de l'ensemble de la population espagnole, qui souhaitent intégrer dans leurs politiques des mesures d'atténuation et d'adaptation au changement climatique.

181. Le réseau exerce plusieurs fonctions : premièrement, il s'emploie à coordonner et à promouvoir les politiques locales de lutte contre le changement climatique dans les villes espagnoles. Deuxièmement, il promeut l'action climatique des collectivités locales qui y participent en servant de cadre d'échanges d'expériences et en proposant des solutions et des mesures que les conseils municipaux peuvent appliquer pour freiner le changement climatique. Enfin, il favorise la mise en œuvre de projets communs et accroît l'information et la sensibilisation, notamment auprès des jeunes.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 Conclusions

182. Les considérations qui précèdent permettent de tirer les conclusions suivantes :

- Il n'existe pas actuellement de convention internationale générale ou multisectorielle qui soit consacrée à la protection de l'environnement ni de convention internationale qui reconnaisse spécifiquement l'existence d'un droit de l'homme ou d'un droit fondamental à l'environnement.

⁶⁵ Voir <https://sustainablecities.eu/transformation-action-award/> (en anglais).

⁶⁶ La liste (en anglais) des différents lauréats depuis 2017 se trouve à l'adresse : <https://sustainablecities.eu/transformation-actions-database/>

- Il n'existe pas non plus de traité international de portée mondiale relatif aux droits de l'homme qui reconnaisse l'existence d'un droit « de l'homme » ou d'un « droit fondamental » à l'environnement.
- Sur le continent européen, la Convention européenne des droits de l'homme ne reconnaît pas explicitement le droit de l'homme à l'environnement bien que la Cour ait interprété certains articles de ladite Convention sous un angle « écologique » ou environnemental. L'Union européenne n'a pas de règle juridique qui proclame l'existence d'un droit de l'homme ou d'un droit fondamental à l'environnement. La Convention d'Aarhus de la CEE-ONU établit cependant certains droits instrumentaux ou procéduraux, qui forment un groupe de droits en matière de démocratie environnementale.
- Certains pays européens reconnaissent explicitement dans leur constitution l'existence d'un droit de l'homme ou droit fondamental à l'environnement, à un environnement sain ou à un environnement équilibré. Dans certains pays, cela n'est pas le cas mais la cour constitutionnelle a fini par reconnaître un tel droit dans sa jurisprudence en conférant une dimension environnementale à d'autres droits connexes, tels que le droit à la santé. Enfin, dans un nombre restreint de pays, le droit à l'environnement n'est pas considéré comme un droit de l'homme ou droit fondamental au sens propre du terme, mais plutôt comme une orientation générale ou un principe directeur.
- En ce qui concerne le changement climatique, il n'existe à présent aucun traité de portée mondiale sur l'environnement ou les droits de l'homme qui reconnaisse les droits de l'homme dans le contexte du changement climatique.
- Ce constat vaut également pour le continent européen, ni le Conseil de l'Europe ni l'Union européenne n'ayant établi ou proclamé de droits de l'homme ou de droits fondamentaux liés au changement climatique.
- Dans de nombreux pays, des ONG environnementales, des particuliers et des citoyens ont exigé que leur État adopte des politiques climatiques plus ambitieuses et ont saisi les tribunaux quand cette revendication était rejetée.
- Devant les juridictions internes, les actions liées au changement climatique n'ont à ce jour véritablement abouti que dans quelques cas. Les autres plaintes ont été soit jugées irrecevables soit rejetées sur le fond.
- Les deux principales juridictions européennes, la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme, ont également été saisies de telles affaires. Dans le premier cas, toutes les requêtes ont été déclarées irrecevables faute de qualité à agir (*locus stand*) et dans le deuxième cas aucune décision n'a encore été rendue sur les requêtes introduites.
- L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a déclaré dans plusieurs recommandations que, compte tenu en particulier des défis que présentait le changement climatique, il était nécessaire de reconnaître un droit de l'homme à l'environnement dans un instrument international contraignant. Ces recommandations sont plus pertinentes que jamais.
- Les collectivités locales contribuent de façon fondamentale à garantir l'existence d'un environnement adéquat et équilibré, notamment dans sa dimension urbaine. Dans la plupart des pays, elles bénéficient de compétences adéquates en matière environnementale.
- En Europe, les collectivités locales ont formé plusieurs associations, organisations et réseaux transnationaux visant à intensifier leurs activités dans le domaine de la protection de l'environnement et du changement climatique. Elles garantissent ainsi non seulement les droits environnementaux mais également les droits à la vie et à la santé, qui sont liés à la lutte contre le changement climatique. Elles ont également défini un très grand nombre de bonnes pratiques dans ces domaines.
- Dans le contexte du Conseil de l'Europe, on peut raisonnablement conclure qu'il n'existe pas à l'heure actuelle parmi les États membres de consensus politique portant sur l'intégration du droit à l'environnement dans la Convention européenne des droits de l'homme ou l'adoption d'un protocole à la Convention sur les droits environnementaux, comme l'atteste le fait que les nombreux appels lancés à cette fin par l'Assemblée parlementaire et le Congrès sont restés sans suite.
- On pourrait cependant envisager, dans le cadre de la Charte ou de son Protocole additionnel, de consacrer ces droits liés à la protection de l'environnement et au changement climatique. On pourrait ainsi se fixer comme objectif de modifier le Protocole additionnel pour y introduire spécifiquement certains droits

environnementaux, ou bien de commencer à élaborer un nouveau (c'est-à-dire un deuxième) protocole additionnel à la Charte qui porterait sur les droits relatifs à l'environnement et au changement climatique.

5.2. Recommandations

183. Sur la base des considérations et conclusions qui précèdent, il semble pertinent de proposer les recommandations suivantes :

- Dans les limites de leurs pouvoirs et de leurs compétences, les collectivités locales devraient contribuer activement à la protection de l'environnement afin de rendre effectifs le droit à un environnement propre et, indirectement, les droits de l'homme à la santé et à la vie. Les collectivités locales devraient également respecter les normes relatives aux droits environnementaux dans leurs activités courantes.
- L'une des compétences les plus importantes des collectivités locales est l'aménagement du territoire et le développement urbain. Les gouvernements locaux ou centraux peuvent promulguer des lois pour protéger l'environnement, pour garantir la participation de leurs citoyens au processus décisionnel en matière d'urbanisme. Il convient de mentionner que le secteur du développement urbain et de la construction est l'une des plus grandes sources de pollution et a l'impact le plus important sur l'environnement. Les autorités locales et centrales peuvent relever les normes ou fixer des limites en matière de développement urbain. Pour que la construction soit respectueuse de l'environnement, elles doivent promouvoir la "construction verte", c'est-à-dire le processus de construction qui nécessite l'utilisation de matériaux respectueux de l'environnement, l'utilisation d'énergies renouvelables, l'énergie solaire et, surtout, la construction selon les normes les plus élevées en matière de sécurité, de santé et de protection de l'environnement (IOSH).
- Des dispositions devraient être prises au sein du Congrès pour élaborer un projet de protocole additionnel à la Charte traitant spécifiquement des droits environnementaux au niveau local, en vue de son adoption par le Comité des Ministres.
- Ce protocole additionnel devrait comprendre deux parties. La première devrait reconnaître les droits subjectifs de la population locale en matière d'environnement, c'est-à-dire le droit fondamental à l'environnement au niveau local. Le projet de protocole pourrait s'inspirer à cette fin des règles et principes déjà consacrés dans les deux premiers piliers de la Convention d'Aarhus : le droit d'accès aux informations sur l'environnement détenues par les collectivités locales et le droit de participer à l'adoption des décisions sur l'environnement prises par les conseils et autres organes locaux. Il serait possible à cet égard de reprendre les dispositions du Protocole additionnel à la Charte portant sur le droit de participer aux affaires locales, en les appliquant spécifiquement au domaine de la protection de l'environnement. Cette partie du protocole serait donc principalement consacrée aux relations entre la collectivité locale et sa population.
- La deuxième partie du projet de protocole aurait pour principal objet de faire en sorte que les collectivités locales bénéficient des compétences, de l'autonomie et des ressources nécessaires pour traiter des questions environnementales, afin qu'elles puissent concrétiser l'existence d'un « droit de l'homme » intégral à l'environnement au niveau local. Cette partie du protocole porterait donc essentiellement sur les compétences statutaires et les capacités de gestion des collectivités locales vis-à-vis de l'État et/ou de la région.
- Afin d'élaborer ce projet de texte de protocole additionnel, il est recommandé au Congrès de constituer un groupe d'experts restreint, qui serait chargé de présenter un projet de protocole avant la fin de 2023.

184. Il est également suggéré :

- De faire figurer dans les questionnaires et rapports issus des activités de suivi périodique de l'application de la Charte menées par la commission de suivi un point spécifiquement consacré aux forces et aux faiblesses du système national d'administration locale dans le domaine des droits environnementaux et du changement climatique. Afin de ne pas compliquer excessivement l'élaboration des rapports de suivi en cours de préparation, cette suggestion pourrait être mise en œuvre dès que la pandémie de covid-19 aura été maîtrisée et qu'il ne sera plus nécessaire d'inclure dans ces rapports, comme cela est fait aujourd'hui, un point traitant spécifiquement de l'impact de cette crise sanitaire sur les collectivités locales.
- De dédier sur le site web du Congrès une page spécifique recensant les meilleures pratiques adoptées au niveau local dans le domaine de la protection de l'environnement et du changement climatique.

- D'organiser une conférence du Congrès sur les droits environnementaux et le changement climatique au niveau local.
- D'envisager un prix annuel des meilleures pratiques adoptées au niveau local dans les domaines de la protection de l'environnement et du changement climatique, en s'inspirant du prix « *Transformative actions* » (Actions transformatrices) de la Plateforme européenne des villes durables ou du Prix européen d'excellence dans le secteur public décerné par l'Institut européen de l'administration publique.
- Les autorités nationales sont également invitées à mener des campagnes de sensibilisation auprès de leurs collectivités locales afin de faire en sorte que les politiques locales prennent bien en compte la dimension environnementale et climatique et à renforcer la capacité des collectivités infranationales à traiter les questions climatiques.
- Les collectivités locales sont encouragées à mettre en œuvre des programmes Action 21 à l'échelon local, en vue de définir et d'adopter les meilleures politiques et stratégies possibles en matière de développement durable, en prenant comme modèle la Charte d'Aalborg ou tout autre protocole généralement accepté.