



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Résumé de l'étude

Droit à un environnement sain

La future reconnaissance par les Nations Unies d'un droit à un environnement sain et ses conséquences pour la Suisse

Titre original : Recht auf Umwelt. Eine Untersuchung der geplanten Anerkennung eines Rechts auf Umwelt durch die UN und ihrer Folgen für die Schweiz

Langue originale : allemand

Auteurs : Eva Maria Belser, Thea Bächler et Sandra Egli

Date de parution : 14 février 2021

Nombre de pages : 169

À consulter sur : csdh.ch > Publications > Études et rapports

Ce résumé est une traduction de la version allemande qui se trouve dans l'étude.

L'écologisation des droits humains atteint ses limites

Le droit de la protection des droits humains et celui de la protection de l'environnement ont longtemps évolué séparément. À partir des années 1970 toutefois, l'interdépendance de ces deux domaines s'est imposée comme une évidence, et l'on assiste depuis lors à une écologisation des droits humains : leurs garanties ont été interprétées de manière à comprendre aussi la protection contre les atteintes à l'environnement. Cette démarche a joué, et joue toujours, un rôle important dans la pratique juridique en cela qu'elle permet d'invoquer les droits humains pour faire respecter certaines normes écologiques (comme les seuils d'émissions sonores à ne pas dépasser). Dans plusieurs domaines cependant, elle atteint ses limites :

- Les instruments de concrétisation des droits humains ayant été conçus avant tout pour prévenir les atteintes à ces mêmes droits, les tribunaux sont la plupart du temps démunis pour se prononcer sur l'inaction politique.
- Il n'est possible d'invoquer les droits humains en justice que lorsque les individus concernés peuvent faire valoir un intérêt personnel. Les garanties des droits humains écologisées ne sont généralement d'aucun secours quand des problèmes environnementaux concernent des régions entières (ou même toute l'humanité) ou quand la protection de l'environnement est dans l'intérêt des générations futures.
- Les sanctions prononcées en cas de violation des droits humains visent le plus souvent des cas particuliers et sont rarement de nature à prévenir les dangers pour l'environnement et le climat.

Les réparations pécuniaires, notamment, ne sont souvent pas une réponse adéquate aux problèmes écologiques.

Pour un droit spécifique à un environnement sain

En raison de ces limites, des voix s'élèvent depuis un certain temps pour que soit reconnu à l'échelle internationale le droit à un environnement sain, sûr, propre et durable. On doit cette démarche notamment à plusieurs organes des Nations Unies, et en particulier à son Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'environnement, qui a identifié trois possibilités de faire figurer le droit à un environnement sain dans le droit international : consacrer un traité international à ce sujet, rédiger un protocole additionnel à un instrument déjà existant ou faire adopter une résolution par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Pour l'instant, c'est la troisième solution qui a été retenue. La reconnaissance d'un nouveau droit humain a longtemps laissé la communauté internationale sceptique en raison du flou qui caractérisait les responsabilités, les destinataires et le contenu en la matière. Pour répondre à ces objections, le Rapporteur spécial a publié un catalogue de 16 principes-cadres dans le but de préciser en quoi consisterait le fond et la forme de ce nouveau droit. Il y argumente que ces principes ne créent pas de nouvelles obligations pour les États, mais qu'ils montrent plutôt dans quelle mesure le champ d'application des droits humains actuels comprend déjà les questions environnementales.

De nouvelles obligations pour les États

Notre analyse des principes-cadres montre toutefois que cette affirmation est certes correcte dans les grandes lignes, mais pas à tous les égards. Les principes-cadres sont en effet passablement hétérogènes. Alors que certains d'entre eux découlent effectivement du droit international général et de traités multilatéraux sur les droits humains ou l'environnement (que tous les États n'ont par ailleurs pas ratifiés), d'autres semblent, dans leur domaine, étendre les obligations déjà existantes ou les généraliser. De plus, en raison de leur diversité et de leur imprécision, on ne saurait affirmer qu'ils atteignent pleinement leur objectif, qui est de donner des contours clairs au droit à un environnement sain. De nombreuses questions, comme celle de l'effet extraterritorial du nouveau droit, restent sans réponses. Ces réserves ne sont toutefois pas propres au droit à un environnement sain : au moment de leur adoption, la plupart des droits humains devaient encore être précisés, de sorte que leur portée, leur contenu et les obligations qui en découlaient pour les États n'ont pris forme qu'avec le temps. Ajoutons que les principes-cadres précisent suffisamment le contenu du droit à un environnement sain dans plusieurs domaines pour que les points encore en suspens ne constituent pas, à notre avis, un obstacle à une reconnaissance internationale.

Le droit à un environnement sain a cela de particulier que son contenu est, par nature, bien plus étendu, plus multidimensionnel et plus complexe que celui de la plupart des autres droits humains. La notion d'« environnement » est un concept aux multiples facettes qui peut, en fonction de la manière dont il est interprété, s'étendre au point que le droit à un environnement sain englobe d'autres droits humains tels que le droit à l'eau potable. Cette pluridimensionnalité apparaît également dans la manière dont est décrite la qualité que doit présenter l'environnement, à savoir être

« sain, sûr, propre et durable », chacun de ces adjectifs faisant référence à une autre notion de l'environnement. À cette complexité vient encore s'ajouter la dimension temporelle. S'agit-il de l'environnement actuel ? De l'environnement tel qu'il sera dans 20 ans ? Qui est censé pouvoir bénéficier de cet environnement ? Les générations actuelles ou les futures ? Ces questions n'ayant pour l'heure pas reçu de réponses définitives, les contours du droit à un environnement sain ne sont pas encore entièrement définis.

Une grille en cinq niveaux pour analyser le droit à un environnement sain

Toutes ces questions en suspens nous ont amenées à créer une grille d'analyse afin de classer et d'évaluer les différents constats et revendications au sujet de ce droit. Cet outil présente cinq niveaux qui se meuvent sur deux axes, anthropocentrique – écocentrique d'une part, et droit individuel – droit collectif d'autre part. Plus on s'éloigne du premier niveau, plus la notion d'environnement est vaste et plus on postule de chaînes causales longues et complexes entre les effets sur l'environnement et la violation des droits humains. Nous avons défini les niveaux suivants :

1. Reconnaissance symbolique (interdépendance) : on reconnaît l'interdépendance entre l'environnement et les droits humains et on en débat, sans toutefois en déduire des droits et obligations concrètes.
2. Segmentation du droit à un environnement sain (écologisation) : le droit à un environnement sain est introduit de manière segmentée, sous forme d'éléments d'un nombre considérable de droits humains déjà reconnus. Avec son anthropocentrisme fondé sur le droit individuel, ce deuxième niveau fait partie intégrante du droit international en vigueur. Il offre une protection dans des questions environnementales dont les effets se déploient plutôt à court terme.
3. Élargissement du droit à un environnement sain (écologisation avancée) : le droit élargi à un environnement sain ne se limite pas à ouvrir le catalogue actuel de droits humains aux intérêts écologiques, il exige aussi d'adapter et d'étendre aux questions environnementales les divers instruments de concrétisation des droits humains. Il découle d'un anthropocentrisme durable, fondé sur le droit collectif ; il s'applique également aux thèmes tels que le changement climatique ou la perte de biodiversité ainsi qu'à la protection des générations futures.
4. La reconnaissance explicite du droit à un environnement sain (codification) : le droit à un environnement sain est codifié dans un texte juridique, ce qui lui assure davantage de visibilité et une grande portée symbolique. La codification à elle seule ne dit toutefois rien ou presque de la portée pratique dudit droit.
5. Un droit distinct reconnu à l'environnement (écocentrisme) : cette approche implique un changement de paradigme. Il s'agit, en passant de l'anthropocentrisme à l'écocentrisme, de conférer des droits à l'environnement. Les atteintes à l'environnement peuvent faire l'objet de recours en justice, indépendamment de leurs effets actuels ou futurs sur les personnes.

Ces catégories ne sont qu'un outil heuristique. Les cinq niveaux identifiés ne sont pas toujours clairement délimités, leurs limites sont perméables et ils se recoupent en partie. Certaines observations et revendications peuvent être classées dans plusieurs d'entre eux à la fois. La grille ci-après montre où se situent les différents instruments du droit international par rapport aux cinq niveaux (voir Tableau 1). Les flèches signalent la direction prise par la jurisprudence des organes de contrôle compétents.

Instruments du droit international	Niveaux				
	1	2	3	4	5
Résolution attendue					
Pacte I (droits économiques, sociaux et culturels)			→		
Pacte II (droits civils et politiques)		→			
CDE					
CEDEF		→			
CEDH		→			
Charte de Banjul					
Protocole de San Salvador					
Charte sociale européenne					
Convention d'Aarhus					
Traité de Paris					
Convention de Berne					

Tableau 1 : Classification des instruments du droit international selon les cinq niveaux

La démarche lancée par le Rapporteur spécial, qui est de faire adopter une résolution pour faire reconnaître le droit à un environnement sain, vise le quatrième niveau (la reconnaissance explicite de ce droit), mais se situe plutôt, pour ce qui est de son contenu, dans le premier et le deuxième niveaux et aussi, contrairement à ce qu'affirme le Rapporteur spécial, dans le troisième. Cette démarche reflète assez précisément la dynamique observée en ce moment en droit international.

L'interdépendance entre environnement et droits humains n'est plus contestée aujourd'hui, et tous les organes garantissant les droits humains pratiquent depuis passablement de temps l'écologisation de ces droits. Certains organismes tels que le Comité DESC et le Comité CDE ont franchi un pas supplémentaire en élargissant depuis longtemps maintenant les instruments à leur disposition (écologisation avancée). Cette dynamique a aussi atteint ces dernières années des organes plutôt prudents en la matière, comme la CourEDH, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies et le Comité CEDEF. Dans leurs derniers arrêts, ces derniers ont assoupli leurs exigences en matière de causalité, d'immédiateté et de qualité de partie intéressée, semblant se détacher lentement d'un anthropocentrisme fondé sur le droit individuel. De nombreux éléments font penser qu'à l'avenir, il sera toujours plus possible de faire valoir des plaintes pour violation des droits humains lors-

que l'action – ou l'inaction – des pouvoirs publics touche en particulier de grands groupes de personnes. De premiers indices semblent aussi montrer que les tribunaux entreront en matière lors de plaintes visant des actes dont les conséquences sur les droits humains et les générations futures n'ont pas encore été établies avec précision, comme cela peut être le cas dans le domaine de la biodiversité.

La dynamique en cours à l'échelle internationale s'est pour le moment arrêtée au quatrième niveau. Le cinquième niveau, l'écocentrisme, ne s'est pas encore imposé en droit international. Ainsi, la revendication de la Cour interaméricaine des droits de l'homme d'étendre la protection à la nature ne s'est pas encore concrétisée. Il ne faut donc plutôt pas s'attendre à ce que le cercle des détenteurs de droits humains englobe dans un avenir proche des sujets de droit non humains et à ce que l'on puisse saisir la justice au nom d'animaux, de plantes, de l'air, du sol ou de l'eau. Les instruments de défense des droits humains restent, comme leur nom l'indique, des outils visant à protéger les êtres humains ; s'ils peuvent s'étendre aux personnes morales, aux grands groupes et éventuellement à toutes les générations (actuelles ou futures), ils ne sont pas vraiment adaptés pour mettre en oeuvre une protection de l'environnement écocentrée. Il ne faut néanmoins pas oublier, dans cette réflexion, qu'un anthropocentrisme fondé sur un droit collectif peut s'approcher d'une démarche écocentrique : c'est le cas lorsqu'on préserve par principe les ressources et l'environnement afin de les transmettre le plus intactes possible aux générations suivantes. Plus la vision est favorable aux plaintes collectives par exemple, plus la protection des droits humains s'éloigne de son angle classique de défense des individus.

Les procès climatiques

La forte dynamique qui caractérise le droit à un environnement sain est particulièrement manifeste dans le domaine des procès climatiques, mais ces derniers sont aussi le symbole d'une écologisation qui touche à ses limites pour certains problèmes environnementaux. Ces procès, qui visent à parvenir à une écologisation avancée et donc à dépasser la segmentation du droit à un environnement sain, défient la jurisprudence actuelle. Les enjeux en la matière se situent dans quatre domaines :

- Séparation des pouvoirs : de nombreux procès climatiques ciblent l'inaction des milieux politiques et soulèvent par conséquent la question de savoir s'il est possible, ou s'il devrait l'être, d'attaquer en justice des actrices et acteurs politiques pour leur inaction et s'il faut doter le pouvoir judiciaire de nouveaux instruments pour contrôler le pouvoir législatif.
- Droit de procédure : aujourd'hui, les procès climatiques butent souvent sur des exigences procédurales, comme le fait d'être particulièrement ou directement concerné. Tous les individus sont d'une certaine manière touchés par le changement climatique, mais peu d'entre eux le sont déjà aujourd'hui et d'une manière directe. Faut-il par conséquent adapter les exigences procédurales ou prévoir de nouveaux moyens de saisir la justice, comme des recours collectifs, des recours des autorités ou même des recours populaires ?
- Droit de la responsabilité civile : le droit classique de la responsabilité touche à ses limites avec le changement climatique et ses nombreuses causes, ses effets transfrontaliers et ses conséquences visibles à long terme seulement. Qui en sont les responsables, qui en sont les vic-

times ? En quoi consiste le dommage ? Y a-t-il un lien de causalité entre le comportement dommageable et le dommage provoqué, et si oui, comment le prouver ? Les procès climatiques ont le mérite de soulever plusieurs questions : qui doit être tenu responsable, ou particulièrement responsable, des conséquences du changement climatique ? Et comment amener les responsables à répondre des dommages ?

- Droit pénal : il est arrivé à plusieurs reprises que les plaignant·e·s invoquent les dangers du changement climatique pour faire valoir un état de nécessité justifié et, par conséquent, échapper à une condamnation pénale. Ces cas défient l'État de droit et soulèvent des questions délicates, notamment sur les faits justificatifs supra-légaux et la signification du droit de nécessité.

Dans notre analyse, nous avons abordé, pour chacun des quatre enjeux mentionnés ci-dessus, des cas portés devant des organismes internationaux ou des tribunaux nationaux. Il est particulièrement intéressant de souligner la présence de plusieurs exemples suisses dans cette évolution internationale. Les jugements présentés ne sont pour l'instant que des cas individuels qui ne lient que les États concernés, quand ils le font. S'il est donc prématuré de vouloir dessiner les contours du droit international à un environnement sain en se fondant sur des décisions isolées, on observe toutefois sans conteste que l'action législative et la jurisprudence se transnationalisent et que les divers acteurs s'influencent mutuellement, un phénomène particulièrement marqué dans le domaine des droits humains, de la protection de l'environnement et de la lutte contre le réchauffement climatique. D'intenses dialogues horizontaux et verticaux peuvent tout à fait, au fil du temps, mener à une harmonisation du droit et à une consolidation des normes juridiques internationales.

La future résolution s'inscrit dans cette dynamique. Même si les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies n'ont que force de recommandation et ne créent pas de nouvelles obligations internationales, elles peuvent, avec la jurisprudence des organes internationaux et nationaux, combler les lacunes de ce droit facultatif et le rendre plus contraignant. Nous n'en sommes toutefois pas encore là, et la résolution ne créerait pas, à court terme, de nouvelles obligations légales pour la Suisse. Comme pour ce qui s'est passé pour le droit à l'eau, la résolution aurait comme principal effet de renforcer les voix politiques demandant davantage d'engagement à l'échelon national et international.

Le droit à un environnement sain dans les instruments de garantie des droits humains

Dans notre analyse, nous partons du principe que la résolution qui sera soumise à l'Assemblée générale se référera aux 16 principes-cadres présentés par le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'environnement. Nous montrons qu'une partie de ces principes figurent déjà dans les traités internationaux contraignants que la Suisse a ratifiés (voir Tableau 2). Lorsque c'est le cas, les obligations en matière de droit à un environnement sain que formule le Rapporteur spécial découlent déjà, en totalité ou en grande partie, du droit international. Seuls les éléments de ces principes qui s'inscrivent dans le cadre de l'écologisation des droits humains ou reprennent des obligations figurant dans la Convention d'Aarhus sont justiciables. Les autres principes sont si vagues qu'ils ne peuvent générer que des obligations programmatiques, qui doivent ensuite être concrétisées par les autorités nationales.

Principes-cadres	Traités internationaux					
	Pacte I	Pacte II	CDE	CEDEF	CEDH	Conv. d'Aarhus
1. Interdépendance : la protection de l'environnement au service des droits humains						
2. Interdépendance : les droits humains au service de la protection de l'environnement						
3. Interdiction de la discrimination						
4. Engagement de la société civile						
5. Droits fondamentaux relatifs à la communication						
6. Éducation et sensibilisation						
7. Information						
8. Études d'impact sur l'environnement						
9. Participation						
10. Accès à la justice						
11. Normes écologiques						
12. Application/effets horizontaux						
13. Personnes vulnérables						
14. Peuples autochtones						
15. Coopération internationale						
16. Durabilité						

Tableau 2 : Inscription des principes-cadres dans les traités internationaux

Protection de l'environnement et droits humains en Suisse

Dans un deuxième temps, nous avons cherché à savoir dans quelle mesure la Suisse reconnaît l'interdépendance entre protection de l'environnement et droits humains. À l'exception de l'article 19 de la Constitution cantonale genevoise, il n'existe pas en Suisse de droit constitutionnel distinct à un environnement sain. Sa jurisprudence donne toutefois elle aussi des signes d'écologisation des droits fondamentaux et des droits humains. Ce mouvement encore plutôt timide concerne surtout des obstacles procéduraux (absence de juridiction constitutionnelle, exigences quant

à la qualité pour recourir, importants obstacles pour faire reconnaître la carence fautive). Certaines difficultés s'estompent quelque peu du fait de la possibilité de s'adresser en dernière instance à la CourEDH, ce qui constitue un jalon de poids : des indices font en effet penser que cette instance est en train de faire passer sa jurisprudence, qui est contraignante, de l'écologisation simple à l'écologisation avancée. Elle pourrait notamment réduire ses exigences en matière de qualité pour recourir (pour ce qui est du fait d'être directement concerné). On peut donc supposer que la Cour-EDH continuerait à donner le rythme pour la Suisse même si l'Assemblée générale des Nations Unies devait reconnaître explicitement le droit à un environnement sain.

Pour cerner les conséquences que cette reconnaissance aurait pour la Suisse, nous avons déterminé quelles obligations découlant des principes-cadres figurent déjà dans le système juridique suisse. Il faut signaler à cet égard que le droit suisse de la protection de l'environnement est certes fragmenté, mais aussi très complet : il vise tant la protection de l'environnement proprement dite que la protection des personnes, définit des normes – dont certaines sont très exigeantes – et prévoit divers outils procéduraux pour garantir ces normes. Il répond donc déjà à la plupart des propositions du Rapporteur spécial. Les lacunes que nous avons identifiées concernent soit des obligations internationales déjà existantes soit des obligations programmatiques, qui peuvent être appliquées de manière progressive. Même si la teneur de la résolution devait un jour devenir contraignante, cela ne générerait donc pas, en Suisse, de difficultés juridiques ou de lacunes problématiques.

Peu de conséquences pour la Suisse

L'adoption par les Nations Unies d'une résolution sur le droit à un environnement sain n'aurait donc que peu de conséquences pour la Suisse, mais amener la communauté internationale à forger un consensus sur ce qui découle ou devrait découler des droits humains serait tout de même un pas décisif pour la protection de ces droits à l'échelle internationale. La solution choisie actuellement vise néanmoins plutôt une déclaration aux conséquences avant tout politiques et symboliques. Pour autant, les principes-cadres (PC) pourraient, même sans caractère contraignant, insuffler une dynamique non négligeable au système juridique suisse, et cela, en particulier dans les domaines suivants :

- PC 6 et 7 : l'engagement dans le domaine de l'information, de l'éducation et de la sensibilisation aux questions environnementales doit être systématisé, étendu et garanti.
- PC 8 : les études d'impact sur l'environnement doivent aussi porter sur les effets sur les droits humains. Les études d'impact sur l'environnement et sur les droits humains ne se limitent pas à des projets précis, mais s'étendent aux processus législatifs et normatifs.
- PC 9 : la participation aux prises de décision doit être aussi étendue que possible, également pour les groupes de personnes particulièrement vulnérables.
- PC 10 : des possibilités de recours étendues doivent être garanties dans le domaine de l'environnement et des droits humains.
- PC 1 et 11 : l'interdiction de la régression s'applique aussi aux normes environnementales.
- PC 12 : il convient de renforcer la responsabilité des entreprises pour ce qui est du respect des droits humains et des normes environnementales (effet horizontal).

- PC 12 : afin de veiller à l'application effective des normes environnementales, il convient de créer de nouveaux instruments et de mettre suffisamment de ressources à disposition.
- PC 14 : les personnes particulièrement vulnérables doivent être systématiquement prises en compte pour ce qui est de la participation, de l'accès à la justice et des études d'impact sur l'environnement et les droits humains.

La résolution des Nations Unies pourrait aussi offrir à la Suisse l'occasion de débattre d'une autre exigence du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'environnement : la reconnaissance explicite, dans la Constitution fédérale, du droit à un environnement sain. Il en avait déjà été question dans les années 1970, mais l'idée ne s'était pas imposée. Les réticences exprimées à l'époque sont maintenant largement dépassées. Cette démarche s'inscrirait parfaitement dans la conception actuelle de droits fondamentaux et droits humains et aurait des effets positifs en matière de transparence, de sensibilisation et de mise en œuvre, autant d'objectifs vers lesquels tendent les droits fondamentaux et les droits humains. Avec le canton de Genève, la Suisse dispose déjà d'un modèle d'un tel ancrage au niveau constitutionnel.