



Assemblée générale

Distr. générale
24 décembre 2012
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingt-deuxième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, John H. Knox

Rapport préliminaire

Résumé

L'Expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable soumet le présent rapport au Conseil des droits de l'homme en application de la résolution 19/10 du Conseil.

Ce premier rapport a pour objet de présenter le mandat de l'Expert indépendant dans son contexte historique, d'énoncer certaines des questions auxquelles il reste à répondre en ce qui concerne la relation entre les droits de l'homme et l'environnement et de décrire les activités que l'Expert indépendant a engagées et celles qu'il prévoit de mener. L'Expert indépendant note que la question des liens entre les droits de l'homme et l'environnement a suscité une attention soutenue de la part de nombreuses instances. Bien que certains éléments fondamentaux de ces liens soient à présent clairement établis, de nombreuses questions doivent être étudiées plus avant et précisées en ce qui concerne les obligations que le droit des droits de l'homme impose en matière de protection de l'environnement. Par conséquent, l'Expert indépendant s'emploiera par priorité à clarifier la question de l'application des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant à l'environnement. Il s'appuiera sur des observations factuelles pour déterminer la nature, l'étendue et la teneur de ces obligations et, dans cette optique, organisera des consultations et sollicitera l'avis d'un large éventail de parties concernées.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–6	3
II. L'évolution des droits environnementaux.....	7–33	4
A. Un droit à un environnement sain.....	12–17	5
B. Les droits de l'homme menacés par les atteintes à l'environnement.....	18–24	7
C. Les droits de l'homme essentiels à la formulation des politiques environnementales.....	25–33	10
III. Formulation des questions.....	34–53	13
A. Obligations en matière de droits de l'homme et meilleures pratiques.....	37–39	14
B. Droits et devoirs substantiels et procéduraux.....	40–43	15
C. Groupes vulnérables et non-discrimination.....	44–46	16
D. Obligations relatives aux droits de l'homme et dommages environnementaux transfrontières et internationaux.....	47–48	17
E. Obligations relatives aux droits de l'homme et acteurs privés.....	49–50	18
F. L'interaction entre les droits de l'homme déjà protégés et un droit à un environnement sain.....	51–52	18
G. Autres questions.....	53	19
IV. Planification des activités.....	54–57	19
V. Conclusions et recommandations.....	58–62	20

I. Introduction

1. Dans sa résolution 19/10, en date du 22 mars 2012, le Conseil des droits de l'homme a décidé de nommer un expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, qui aurait pour tâches:

a) D'étudier les obligations relatives aux droits de l'homme, y compris en matière de non-discrimination, qui se rapportent aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable;

b) De recenser et promouvoir les meilleures pratiques concernant la prise en compte des obligations et des engagements en rapport avec les droits de l'homme en vue d'orienter, d'étayer et de renforcer l'élaboration des politiques environnementales, en particulier dans le domaine de la protection de l'environnement, d'échanger des vues sur ces meilleures pratiques et, à cet égard, d'en établir un inventaire;

c) De formuler des recommandations susceptibles d'aider à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier l'objectif 7 (assurer un environnement durable);

d) De tenir compte des résultats de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de 2012 et de contribuer à leur suivi sous l'angle des droits de l'homme;

e) De tenir compte de la problématique hommes-femmes, notamment de se pencher sur la situation particulière des femmes et des fillettes et de recenser les formes de discrimination sexiste et les facteurs de vulnérabilité propres aux femmes.

2. La résolution 19/10 prie l'Expert indépendant de présenter au Conseil un rapport assorti de conclusions et de recommandations à sa vingt-deuxième session puis de lui faire rapport chaque année par la suite. Elle prie également l'Expert indépendant de consulter et tenir compte des vues d'un large éventail de parties prenantes, notamment les gouvernements, les organisations internationales, les institutions nationales des droits de l'homme, les organisations de la société civile, le secteur privé et les établissements universitaires. La résolution prévoit en outre que l'Expert indépendant travaille en étroite coopération, tout en évitant les doublons inutiles, avec d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et organes subsidiaires du Conseil des droits de l'homme, ainsi qu'avec d'autres organismes compétents des Nations Unies et les organes conventionnels relatifs aux droits de l'homme.

3. Le 6 juillet 2012, le Conseil a nommé Expert indépendant le professeur John H. Knox¹, qui a pris ses fonctions officiellement le 1^{er} août 2012.

4. Conformément à son mandat, l'Expert indépendant a commencé par mener de vastes consultations auprès des États, des organisations internationales, des organes compétents en matière de droits de l'homme, des organisations de la société civile œuvrant à la protection de l'environnement et des droits de l'homme, de juristes et d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, sur les questions de fond de son mandat et sur les meilleurs moyens de s'acquitter de celui-ci. Des consultations ont été organisées à Genève, Washington et Nairobi. Si les contributions volontaires disponibles sont suffisantes, l'Expert indépendant prévoit de tenir prochainement d'autres consultations multipartites,

¹ Professeur de droit international à l'Université Wake Forest, où il occupe la chaire Henry C. Lauerman.

notamment en Amérique latine et en Asie. Il utilisera aussi d'autres moyens, comme des enquêtes, pour recueillir les vues des parties prenantes.

5. L'Expert indépendant sollicitera, à titre gracieux, l'appui et les conseils de juristes et professionnels du droit pour l'aider à mener les recherches requises par son mandat. Il a déjà reçu de très précieuses offres d'assistance, et invite d'autres experts encore, notamment dans les pays en développement, à lui proposer leur aide.

6. Dans les rapports qu'il soumettra ultérieurement, l'Expert indépendant donnera des informations détaillées sur chaque élément de son mandat. Ce premier rapport a pour seul objet de présenter son mandat dans un contexte historique, d'exposer certaines des questions auxquelles il reste à répondre et de décrire les activités que l'Expert indépendant a engagées et celles qu'il prévoit de mener.

II. L'évolution des droits environnementaux

7. Les droits environnementaux – c'est-à-dire les droits liés à la protection de l'environnement – n'ont fait leur entrée que récemment dans le corpus des droits de l'homme. En 1948, les auteurs du texte fondamental qu'est la Déclaration universelle des droits de l'homme n'y font pas mention de tels droits et les constitutions nationales, dont ils se sont inspirés, n'en prévoient pas non plus. Cette lacune est compréhensible car si l'être humain a depuis toujours conscience d'être tributaire de l'environnement, à l'époque nous commençons seulement à réaliser l'ampleur des dommages que nos activités pouvaient causer à l'environnement et, par ricochet, à l'humanité. Les efforts visant à limiter la dégradation de l'environnement n'en étaient qu'à leurs tout débuts.

8. C'est au fil des décennies et de l'évolution des connaissances scientifiques concernant l'environnement que l'on a compris combien il importait de préserver celui-ci. Depuis les années 1960, le mouvement écologiste a progressivement transformé notre rapport à l'environnement. Presque tous les pays du monde ont adopté des lois destinées, entre autres objectifs, à réduire la pollution de l'air et de l'eau, à réglementer l'utilisation des produits toxiques et à préserver les ressources naturelles. Au niveau international, les États ont négocié de très nombreux accords sur des questions comme le commerce des espèces menacées d'extinction, la préservation de la diversité biologique, le transport et l'élimination des produits dangereux, la pollution marine, l'appauvrissement de la couche d'ozone et les changements climatiques.

9. En résumé, de marginales, les préoccupations liées à l'environnement en sont peu à peu venues à occuper une place centrale dans l'action en faveur du développement économique et social. Depuis le début des années 1990, la communauté internationale met l'accent sur la nécessité d'un développement qui soit durable et qui, en particulier, protège l'environnement pour les générations présentes et futures. Selon les termes mêmes de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adoptée à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro en 1992, «pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément» (principe 4). Dans la même optique, l'objectif du Millénaire pour le développement 7 est d'assurer un environnement durable, notamment en intégrant les principes du développement durable dans les politiques nationales et en inversant la tendance à la déperdition des ressources environnementales². En juin 2012, à la Conférence des Nations

² D'autres cibles comprennent la réduction de la perte de biodiversité, la réduction de moitié du pourcentage de la population qui n'a pas accès à un approvisionnement en eau de boisson salubre et à

Unies sur le développement durable, les États ont renouvelé leur engagement «en faveur de la promotion d'un avenir durable sur les plans économique, social et environnemental, pour [la] planète comme pour les générations actuelles et futures»³.

10. La conscience écologique grandissant, des voix se sont fait entendre pour que l'importance de la protection de l'environnement pour assurer le bien-être de l'humanité soit reconnue de façon formelle et, de préférence, en termes de droits de l'homme. Cela n'est guère surprenant, et même incontournable, si l'on considère que les droits de l'homme sont fondés sur le respect des attributs fondamentaux de la personne que sont la dignité, l'égalité et la liberté, et que la réalisation de ces attributs n'est possible que dans un environnement favorable. D'un autre côté, l'exercice des droits de l'homme joue un rôle crucial dans la protection de l'environnement en favorisant l'élaboration de politiques éclairées, transparentes et adaptées dans ce domaine. Les droits de l'homme et la protection de l'environnement sont donc intrinsèquement interdépendants.

11. La reconnaissance des liens étroits existant entre les droits de l'homme et l'environnement s'est principalement faite de deux façons: a) par l'adoption d'un nouveau droit à un environnement qualifié de sain, sûr, satisfaisant ou durable; et b) par une attention accrue accordée à la relation entre des droits déjà protégés, comme les droits à la vie et à la santé, et l'environnement⁴.

A. Un droit à un environnement sain

12. À mesure qu'ils prenaient conscience de la nécessité de protéger l'environnement, de nombreux pays ont décidé de mentionner expressément des droits environnementaux dans leur constitution. En 1976, le Portugal a été le premier pays à adopter un droit constitutionnel «à un environnement humain sain et écologiquement équilibré». Depuis, plus de 90 États ont intégré des droits similaires dans leur constitution nationale⁵. Environ deux tiers des droits constitutionnels font référence à la santé; d'autres formulations parlent d'un droit à un environnement propre, sûr, favorable ou sain⁶. Certains États ont adopté des droits plus détaillés, comme le droit de recevoir des informations sur les questions liées à l'environnement et de participer à la prise de décisions sur ces questions.

13. Au niveau régional, des droits environnementaux ont commencé à apparaître après les années 1970 dans des instruments relatifs aux droits de l'homme. Ainsi, en 1981, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples stipule que «tous les peuples ont droit

un système d'assainissement de base, et l'amélioration de la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis.

³ Conférence des Nations Unies sur le développement durable, Résolution I «L'avenir que nous voulons», contenue dans le rapport de la Conférence (A/CONF.216/16, par. 1), approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 66/288.

⁴ De nombreux travaux ont été consacrés aux liens entre droits de l'homme et environnement. On trouvera une bonne vue d'ensemble de la question dans l'étude analytique réalisée par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) (A/HRC/19/34 et Corr.1), dont le Conseil a pris note avec satisfaction dans sa résolution 19/10, ainsi que dans un rapport établi conjointement par le HCDH et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) pour la Conférence des Nations Unies de 2012 sur le développement durable, intitulé «Human Rights and the Environment: Rio+20». On trouvera aussi une étude détaillée de la question dans son ensemble dans *Environmental Protection and Human Rights*, par Donald K. Anton et Dinah L. Shelton (Cambridge University Press, 2011).

⁵ Voir David Richard Boyd, *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment* (Vancouver, Toronto, UBC Press, 2012).

⁶ Pour le reste du présent rapport, l'expression «droit à un environnement sain» sera utilisée pour désigner toutes les variantes de la formulation de ce droit.

à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement» (art. 24), et en 1988, le Protocole facultatif à la Convention américaine relative aux droits de l'homme prévoit que «toute personne a le droit de vivre dans un environnement salubre» (art. 11, par. 1). En 2003, l'Union africaine a adopté le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits de la femme en Afrique, qui déclare que les femmes «ont le droit de vivre dans un environnement sain et viable» (art. 18) et «le droit de jouir pleinement de leur droit à un environnement durable» (art. 19). La Charte arabe des droits de l'homme de 2004 prévoit un droit à un environnement sain, en tant que composante du droit à un niveau de vie suffisant, qui assure le bien-être et une vie décente (art. 38). De même, la Déclaration des droits de l'homme adoptée par l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est en novembre 2012 parle d'un «droit à un environnement sûr, sain et durable» formant une composante du droit à un niveau de vie suffisant (par. 28 f)). Bien que le système européen de défense des droits de l'homme ne prévoie pas expressément de droit à un environnement sain, la Convention 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 (Convention d'Aarhus), établie sous les auspices de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, fait référence au «droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être» (art. 1)⁷.

14. Contrairement à l'évolution constatée aux niveaux national et régional, aucun accord consacrant expressément le droit à un environnement sain (ou satisfaisant, sûr ou durable) n'a vu le jour au niveau mondial⁸. Eut-elle été élaborée aujourd'hui, la Déclaration universelle des droits de l'homme aurait sans nul doute consacré un droit qui l'est à présent dans de si nombreux accords régionaux et constitutions nationales. Il faut toutefois reconnaître que les Nations Unies n'ont pas saisi les occasions qui se sont présentées par la suite d'établir un droit à un environnement sain. L'instrument qui est le plus près d'établir un tel droit est probablement la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de 1972 (Déclaration de Stockholm), dont le principe 1 prévoit que «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 permette de vivre dans la dignité et le bien-être [...], et a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures». Le rapport de 1987 de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement (A/42/427), qui a introduit le concept de développement durable, propose plusieurs principes juridiques élaborés par un groupe d'experts, dont le premier déclare que «tout être humain a le droit fondamental à un environnement suffisant pour assurer sa santé et son bien-être»⁹. Plutôt que de reprendre ce libellé, la Déclaration de Rio de 1992 affirme que «Les êtres humains sont au centre des

⁷ On notera également que le Comité européen des droits sociaux a interprété le droit à la protection de la santé prévu à l'article 11 de la Charte sociale européenne comme incluant le droit à un environnement sain. Voir réclamation n° 30/2005, *Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme (FMDH) c. Grèce*, bien-fondé de la réclamation (2006), par. 195.

⁸ L'article premier commun au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui porte sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, stipule que «pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles» et qu'«en aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance». Toutefois, il est là davantage question du rapport d'un peuple à ses ressources naturelles que d'un droit de la personne à un environnement sain. On verra au chapitre suivant que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention relative aux droits de l'enfant font chacun référence à l'environnement dans le cadre de droits particuliers.

⁹ En 1990, dans sa résolution 45/94, l'Assemblée générale a adopté une version plus modérée de cette affirmation: «chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être».

préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature.» (principe 1). Les conférences sur le développement durable qui ont eu lieu ultérieurement, à Johannesburg en 2002 et à Rio de Janeiro en 2012, n'ont pas non plus proclamé de droit à un environnement sain.

15. Les organes des Nations Unies compétents en matière de droits de l'homme ont commencé à envisager réellement la possibilité d'adopter un tel droit au début des années 1990. En 1990, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a nommé Fatma Zohra Ksentini Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'environnement. Son rapport final (E/CN.4/Sub.2/1994/9), soumis en 1994, contenait un projet de déclaration de principes sur les droits de l'homme et l'environnement, établi par un groupe d'experts, proclamant pour chacun «le droit à un environnement sûr, sain et écologiquement rationnel» et énumérant un certain nombre de droits connexes, comme le droit à ne pas être soumis à la pollution, le droit à la protection et à la préservation de l'air, du sol, des eaux, de la banquise, de la flore et de la faune, le droit à une eau et à des aliments sains, et le droit d'être informé sur l'environnement (*ibid.*, annexe I).

16. Bien qu'elle ait examiné ce rapport, la Commission des droits de l'homme n'a pas adopté ou entériné le projet de déclaration de principes ni désigné de rapporteur spécial. La Commission et le Conseil, comme les autres organes et mécanismes des Nations Unies chargés des droits de l'homme, ont continué d'étudier l'interaction entre les droits de l'homme et l'environnement, mais en axant leur attention principalement sur les rapports entre l'environnement et les droits de l'homme déjà protégés. En d'autres termes, ils se sont efforcés non pas de proclamer un nouveau droit à un environnement sain, mais plutôt d'examiner et de mettre en relief la dimension environnementale des droits de l'homme déjà protégés.

17. Ces travaux, ainsi que ceux qui ont été réalisés dans d'autres instances, ont permis d'identifier deux catégories de droits étroitement liés à l'environnement: a) les droits dont l'exercice est particulièrement menacé par la dégradation de l'environnement; et b) les droits dont l'exercice contribue à l'élaboration de meilleures politiques environnementales. Au risque de trop simplifier, on pourrait dire que les droits qui entrent dans la première catégorie sont pour beaucoup considérés comme des droits *substantiels*, tandis que ceux de la deuxième catégorie sont souvent qualifiés de droits *procéduraux*. Dans la première catégorie figurent par exemple les droits à la vie, à la santé et à la propriété; dans la seconde, les droits à la liberté d'expression et d'association, à l'information, à la participation au processus décisionnel et à des recours effectifs. Dans les deux prochains chapitres est décrite la façon dont a progressé la prise en compte de la dimension environnementale des droits appartenant à l'une et l'autre de ces catégories.

B. Les droits de l'homme menacés par les atteintes à l'environnement

18. La reconnaissance du fait que les atteintes à l'environnement peuvent avoir des conséquences sur la pleine jouissance des droits de l'homme n'est pas nouvelle; elle remonte au tout début du mouvement écologique moderne. Dans le préambule de sa résolution 2398 (XXIII) de 1968 portant convocation de la Conférence de Stockholm, l'Assemblée générale exprimait déjà sa préoccupation au sujet des effets de «la détérioration continue et de plus en plus rapide de la qualité du milieu humain ... sur la condition de l'homme, son bien-être physique, mental et social, sa dignité et ses possibilités de jouir des droits fondamentaux de l'homme, tant dans les pays en voie de développement que dans les pays développés». Et il est aussi proclamé, au premier paragraphe de la Déclaration de Stockholm de 1972, que «les deux éléments de [l']environnement [de

l'homme], l'élément naturel et celui qu'il a lui-même créé, sont indispensables à son bien-être et à la pleine jouissance de ses droits fondamentaux, y compris le droit à la vie même».

19. En réalité, la dégradation de l'environnement représente une menace pour tous les droits de l'homme, en ce sens que la pleine jouissance de tous les droits de l'homme n'est possible que dans un environnement favorable. Toutefois, certains droits fondamentaux sont plus menacés que d'autres par la dégradation de l'environnement. Ces dernières années, en plus de réaffirmer l'idée générale selon laquelle «les atteintes à l'environnement peuvent avoir des conséquences négatives, directes ou indirectes, pour l'exercice effectif des droits de l'homme» (résolution 16/11, préambule), le Conseil des droits de l'homme a identifié des menaces pesant sur certains droits en particulier. Il a par exemple affirmé que les mouvements et les déversements illicites de produits et déchets dangereux constituaient une grave menace pour certains droits, notamment les droits à la vie et à la santé¹⁰; souligné que les changements climatiques avaient une série d'incidences sur l'exercice effectif des droits de l'homme, notamment les droit à la vie, à la santé, à l'alimentation, à l'eau, au logement et à l'autodétermination¹¹; et a constaté que «la dégradation de l'environnement, la désertification et les changements climatiques aggravent la misère et le désespoir, avec toutes les conséquences négatives qui s'ensuivent pour la réalisation du droit à l'alimentation, en particulier dans les pays en développement»¹².

20. D'autres organes et mécanismes du système des Nations Unies s'occupant des droits de l'homme ont également été amenés, à la demande du Conseil des droits de l'homme, à examiner plus en détail les conséquences de la dégradation de l'environnement pour l'exercice des droits de l'homme. Par exemple, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) a réalisé, en 2008-2009, une étude sur les effets des changements climatiques sur l'exercice des droits de l'homme (A/HRC/10/61). L'étude a conclu que les effets des changements climatiques feront peser des menaces directes ou indirectes sur de nombreux droits, notamment les droits à la vie et à l'alimentation, sous l'effet de la malnutrition et des phénomènes météorologiques extrêmes; sur le droit à l'eau, sous l'effet du recul des glaciers et de la réduction du manteau neigeux; et sur le droit de jouir du meilleur état de santé possible, sous l'effet de la malnutrition, des conditions météorologiques extrêmes et de l'augmentation de l'incidence du paludisme et d'autres maladies particulièrement prospères dans les climats chauds. L'étude a noté que l'élévation du niveau des mers liée au réchauffement de la planète menace l'existence même de certains petits États insulaires, et aura des «conséquences pour le droit à l'autodétermination, ainsi que pour l'ensemble des droits individuels fondamentaux dont l'État est le garant» (par. 41). En décembre 2009, à la réunion de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques à Copenhague, les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales ont fait une déclaration conjointe dans laquelle ils ont appelé l'attention sur les dangers que les changements climatiques font peser sur l'exercice des droits de l'homme¹³.

21. Les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales ont analysé plus avant les conséquences de la dégradation de l'environnement pour les droits de l'homme. Un mandat, en particulier, a été créé pour examiner les incidences pour l'exercice des droits de l'homme d'un problème écologique particulier, à savoir l'élimination des produits et

¹⁰ Résolution 2005/15 de la Commission des droits de l'homme; résolutions 9/1, 12/18 et 18/11 du Conseil des droits de l'homme. Voir aussi Déclaration et Programme d'action de Vienne, par. 11.

¹¹ Résolutions 7/23, 10/4 et 18/22 du Conseil des droits de l'homme. Le Conseil a également tenu deux réunions-débats, en 2009 et 2012, consacrées à une étude approfondie de ces incidences.

¹² Résolutions 7/14, 10/12 et 13/4 du Conseil.

¹³ Déclaration conjointe des titulaires de mandat des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme sur la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (Copenhague, 7-18 décembre 2009).

déchets dangereux dans les pays en développement. Depuis 1995, les rapporteurs spéciaux qui se sont succédé pour s'acquitter de ce mandat ont recensé de nombreux droits auxquels ces déversements de produits toxiques sont susceptibles de porter atteinte, notamment les droits à la vie et à la santé, mais aussi «des droits fondamentaux, comme le droit des peuples à l'autodétermination et à la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, le droit au développement, [les droits] à une alimentation suffisante [et à] des conditions de travail sûres et salubres, la liberté [d'expression], le droit de former des syndicats et de s'y affilier, le droit de grève et celui de participer à des négociations collectives, le droit à la sécurité sociale et le droit de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications»¹⁴.

22. D'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales ont établi l'existence de liens entre la dégradation de l'environnement et les atteintes aux droits relevant de leur mandat. Par exemple, l'ancien Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination dans ce contexte a affirmé au Sommet mondial sur le développement durable en 2002 que «l'exercice du droit à un logement convenable perdait tout sens si des mécanismes n'étaient pas mis en place pour garantir aux individus et aux communautés la possibilité de vivre dans un environnement exempt de pollution de l'air, de l'eau et de la chaîne alimentaire»¹⁵, et le Rapporteur spécial actuel a publié un rapport détaillé sur les conséquences du changement climatique sur le droit à un logement convenable (A/64/255). Le Rapporteur spécial sur le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement a minutieusement étudié les incidences du changement climatique sur ces droits¹⁶. Le Rapporteur spécial sur le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible a souligné que ce droit s'étendait aux déterminants fondamentaux de la santé, à savoir la fourniture d'eau potable, de services d'assainissement adéquats et d'un environnement sain en général (A/62/214, par. 104)¹⁷. Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation a quant à lui souligné que la productivité agricole était subordonnée aux services que procurent les écosystèmes (A/HRC/13/33/Add.2, par. 21) et dans son tout dernier rapport, il insiste sur les conséquences de la destruction de pêcheries à travers le monde sur le droit à l'alimentation (A/67/268).

23. Certains instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme font expressément mention de menaces environnementales pesant sur l'exercice des droits de l'homme, en particulier sur le droit à la santé. La Convention relative aux droits de l'enfant dit ainsi que la pollution de l'environnement présente des «dangers et des risques» pour les aliments nutritifs et l'eau potable, que les États parties doivent s'efforcer de fournir afin d'assurer la réalisation intégrale du droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible (art. 24, par. 2 c)¹⁸. Dans le même esprit, le paragraphe 2 b) de l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit que les mesures que les États parties doivent prendre en vue d'assurer le plein exercice du droit à la santé «devront comprendre les mesures nécessaires pour [...] l'amélioration de tous les

¹⁴ Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les déchets toxiques sur les conséquences néfastes des mouvements et déversements illicites de produits et déchets toxiques et nocifs pour la jouissance des droits de l'homme (E/CN.4/2001/55, par. 58).

¹⁵ Déclaration de M. Miloon Kothari, Rapporteur spécial sur le logement convenable, au Sommet mondial sur le développement durable, Johannesburg (Afrique du Sud), 30 août 2002.

¹⁶ Climate Change and the Human Rights to Water and Sanitation: Position Paper. Disponible à l'adresse suivante: www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Climate_Change_Right_Water_Sanitation.pdf.

¹⁷ C'est aussi la position du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (voir Observation générale n° 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, par. 4).

¹⁸ Dans le même objectif, la Convention demande aux Parties de prendre les mesures appropriées pour faire en sorte que tous les groupes de la société bénéficient d'une aide pour mettre à profit l'information sur la salubrité de l'environnement (art. 24, par. 2 e)).

aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle». Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a interprété cette phrase de manière à englober, entre autres, «les mesures visant à assurer un approvisionnement suffisant en eau salubre et potable et en moyens d'assainissement élémentaires; [et] les mesures visant à empêcher et réduire l'exposition de la population à certains dangers tels que radiations ou produits chimiques toxiques et autres facteurs environnementaux nocifs ayant une incidence directe [ou indirecte] sur la santé des individus»¹⁹.

24. Enfin, les tribunaux régionaux des droits de l'homme ont produit une importante jurisprudence à propos des liens entre les droits de l'homme et l'environnement. Dans une série de décisions mûrement réfléchies, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, la Cour européenne des droits de l'homme et la Commission interaméricaine des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme ont conclu que des atteintes à l'environnement pouvaient déboucher sur des violations des droits à la vie²⁰, à la santé²¹, à la propriété²² et à la vie privée²³, entre autres.

C. Les droits de l'homme essentiels à la formulation des politiques environnementales

25. Les droits de l'homme dont l'exercice peut pâtir des atteintes à l'environnement ne sont pas seulement ceux qui ont un lien direct avec l'environnement. On peut aussi envisager la relation entre les droits déjà protégés et l'environnement du point de vue des droits dont l'exercice est essentiel à la formulation des politiques environnementales. Il s'agit en général des droits dont le libre exercice permet d'obtenir des politiques plus transparentes, mieux éclairées et mieux adaptées²⁴. En font partie les droits à la liberté d'expression et d'association, le droit à l'information et le droit à participer aux processus décisionnels, et le droit à un recours juridique. Appliqué aux questions environnementales, l'exercice de ces droits permet que soient élaborées des politiques tenant mieux compte des

¹⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 14, par. 15. Il est intéressant de noter que le Comité a intitulé le paragraphe qu'il a consacré au paragraphe 2 b) de l'article 12 «Le droit à un environnement naturel et professionnel sain».

²⁰ Par exemple, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, communication n° 155/96, *Social and Economic Rights Action Center c. Nigéria* (affaire *Ogoni*), décision, par. 67; Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Öneriyildiz c. Turquie* (requête n° 48939/99), arrêt, 30 novembre 2004, par. 118; Commission interaméricaine des droits de l'homme, rapport sur la situation des droits de l'homme en Équateur, document OEA/Ser.L/V/II.96 doc. 10 rev. 1.

²¹ Par exemple, Comité européen des droits sociaux, réclamation n° 30/2005, *Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme c. Grèce*, par. 221.

²² Par exemple, Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Peuple Saramaka c. État du Suriname*, Série C n° 172, arrêt du 28 novembre 2007, par. 95 et 158; *Communauté autochtone Yakye Axa c. Paraguay*, Série C n° 125, arrêt du 17 juin 2005, par. 143 et 156; Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Communautés autochtones Maya du district de Toledo c. Belize*, affaire 12.053, rapport n° 40/04, document OEA/Ser.L/V/II.122, doc. 5 rev. 1, par. 153.

²³ Par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Fadeïeva c. Russie* (requête n° 55723/00), arrêt du 9 juin 2005, par. 134; affaire *Taşkin et autres c. Turquie* (requête n° 46117/99), arrêt du 10 novembre 2004, par. 126; affaire *López Ostra c. Espagne* (requête n° 16798/90), arrêt du 9 décembre 1994, par. 58.

²⁴ Il faut préciser que ce ne sont pas les seuls droits dont la réalisation peut contribuer à améliorer l'élaboration des politiques. Comme il est indiqué plus loin, les droits environnementaux peuvent aussi déboucher sur des normes *substantielles* qui éclairent et orientent les politiques environnementales. Et la réalisation de certains droits, comme le droit à l'assainissement, peut avoir des bénéfices directs sur l'environnement. Voir le rapport de l'Experte indépendante chargée d'examiner la question des obligations en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement (A/HRC/12/24, par. 35).

préoccupations des personnes les plus touchées et, par conséquent, assurant une meilleure protection de leurs droits à la vie et à la santé, notamment, contre d'éventuelles violations résultant d'atteintes à l'environnement²⁵.

26. Les droits procéduraux sont protégés par de nombreux instruments des droits de l'homme. Par exemple, les droits à la liberté d'expression, à la liberté de réunion et d'association pacifiques, le droit de prendre part à la direction des affaires publiques et le droit à un recours effectif sont consacrés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 7, 8, 19, 20 et 21) et précisés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 2, 19, 21, 22 et 25), et il est indiqué clairement dans ces deux instruments que ces droits s'appliquent sans discrimination²⁶. Même si ces instruments ne portent pas expressément sur les questions environnementales, il ne fait aucun doute qu'ils visent aussi l'exercice de ces droits aux fins de la protection de l'environnement.

27. Un autre instrument important à cet égard est la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, qui établit, entre autres, le droit de se réunir pacifiquement pour promouvoir et protéger les droits de l'homme; le droit de rechercher et d'obtenir des informations sur les droits de l'homme, de diffuser des informations sur les droits de l'homme et d'appeler l'attention du public sur le respect de ces droits en pratique; le droit de participer effectivement à la gestion des affaires publiques; et le droit de disposer d'un recours effectif en cas de violation des droits de l'homme, notamment de faire examiner sa plainte rapidement par une autorité judiciaire compétente et d'obtenir réparation. Encore une fois, ces droits s'appliquent aux défenseurs des droits de l'homme qui cherchent à les exercer aux fins de protéger l'environnement dans la même mesure qu'à d'autres fins de protection de la pleine jouissance des droits de l'homme.

28. En pratique, on constate que lorsqu'ils cherchent à exercer ces droits, les défenseurs des droits environnementaux s'exposent à de grands dangers. La Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme a indiqué dans un rapport (A/HRC/19/55, par. 65 et 66) qu'elle recevait de nombreuses communications concernant des militants s'occupant de questions environnementales, notamment des défenseurs dénonçant des activités minières ou des projets de construction et d'aménagement, des défenseurs s'occupant des droits des communautés autochtones ou minoritaires, des femmes défenseurs des droits de l'homme et des journalistes. Les défenseurs des droits environnementaux sont confrontés à des risques élevés d'atteintes à leur intégrité physique, notamment de meurtres, d'attaques, d'agressions, de menaces et d'intimidation, tant de la part d'acteurs étatiques que non étatiques (ibid., par. 64 à 92). Naturellement, les principales victimes de ces violations sont les personnes et les communautés qui les subissent directement, mais ces violations ont également des incidences sur l'environnement qu'elles s'efforçaient de protéger et sur tous ceux qui dépendent de cet environnement pour jouir pleinement de leurs droits.

²⁵ Voir résolution 16/11 du Conseil des droits de l'homme, préambule («les obligations et engagements en matière de droits de l'homme peuvent éclairer et renforcer l'élaboration des politiques internationales, régionales et nationales dans le domaine de la protection de l'environnement, et favoriser la cohérence des mesures, leur légitimité et la pérennité des résultats»); A/HRC/19/34, par. 8 («des droits tels que l'accès à l'information, la participation aux affaires publiques et l'accès à la justice sont essentiels pour garantir des structures de gouvernance qui permettent à la société d'adopter des processus décisionnels justes s'agissant des questions environnementales»).

²⁶ Voir aussi Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 34 (2011) concernant l'article 19 (liberté d'opinion et d'expression) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (qui indique, au paragraphe 18, que le paragraphe 2 de l'article 19 du Pacte «vise un droit d'accès à l'information détenue par les organismes publics»).

29. On trouve aussi ces droits procéduraux dont l'exercice aide à protéger l'environnement dans d'autres sources que les instruments relatifs aux droits de l'homme. L'une des plus souvent citées à cet égard est la Déclaration de Rio de 1992, et en particulier son principe 10, qui affirme ce qui suit:

«La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décisions. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.»

30. Le principe 10 a joué un rôle important dans l'élaboration du droit et des politiques en matière d'environnement aux niveaux international et national. Le meilleur exemple à cet égard est la Convention d'Aarhus, qui énonce des obligations détaillées en ce qui concerne l'accès à l'information et la participation du public et l'accès à la justice dans les questions environnementales.

31. Bien que le principe 10 ne qualifie pas de droits fondamentaux l'accès à l'information, la possibilité de participer au processus décisionnel et l'accès à des recours utiles, il existe un parallèle évident entre ces normes et celles du droit des droits de l'homme. Plus précisément, la Convention d'Aarhus qualifie de droits l'accès à l'information et à la participation et l'accès à des recours utiles, et elle prévoit que chaque partie garantit ces droits, conformément aux dispositions de la Convention, «afin 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. 1).

32. De la même façon, si la Déclaration de Rio ne fait pas référence aux principes de non-discrimination dans l'exercice des droits procéduraux, elle met l'accent sur le rôle qu'ont à jouer certains groupes vulnérables, en particulier les femmes, les jeunes, les peuples autochtones et les peuples soumis à l'oppression, dans l'élaboration des politiques environnementales (principes 20 à 23). La Convention d'Aarhus, quant à elle, impose clairement le principe de la non-discrimination, en affirmant que dans les limites de son champ d'application, «le public a accès à l'information, a la possibilité de participer au processus décisionnel et a accès à la justice en matière d'environnement sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile» (art. 3, par. 9). Là encore, il existe d'importantes similitudes avec les obligations de non-discrimination que prévoit le droit des droits de l'homme. Le document final de la Conférence des Nations Unies de 2012 sur le développement durable (A/CONF.216/16, par. 1, résolution I «L'avenir que nous voulons»), dans la section qu'il consacre à l'égalité des sexes, relie plus explicitement le principe de non-discrimination aux normes relatives aux droits de l'homme, en citant la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et en affirmant la détermination des États participants à «libérer le potentiel des femmes en tant qu'agents du développement durable», notamment en abrogeant les lois discriminatoires et en garantissant un accès égal à la justice et à une assistance juridique (ibid., par. 236 et 238).

33. Les droits procéduraux des peuples autochtones ont été reconnus de façon détaillée dans les instruments internationaux. Ainsi, la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) de 1989 sur la protection et l'intégration des peuples autochtones et autres peuples tribaux et semi-tribaux dans les pays indépendants impose aux gouvernements l'obligation générale de consulter les peuples intéressés chaque fois que sont envisagées des mesures susceptibles de les toucher directement (art. 6). Plus

spécialement, elle exige que soient évaluées les incidences qu'auront sur l'environnement les activités de développement proposées et indique clairement que les droits des peuples autochtones sur les ressources naturelles dont sont dotées leurs terres incluent le droit de participer «à l'utilisation, à la gestion et à la conservation de ces ressources» (art. 15 et aussi art. 7 et 14). La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones reconnaît elle aussi le droit des peuples autochtones de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits et prévoit que les États se concertent avec les peuples autochtones intéressés avant d'adopter et d'appliquer des mesures susceptibles de les concerner, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, en particulier lorsqu'il s'agit de projets concernant la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources naturelles (art. 18, 19, 29 et 32).

III. Formulation des questions

34. Comme il ressort clairement de cette description succincte de l'évolution des droits environnementaux, certains aspects de l'interaction entre les droits de l'homme et l'environnement sont à présent fermement établis. Par exemple, de nombreux organismes internationaux, régionaux et nationaux de défense des droits de l'homme ont reconnu que la dégradation de l'environnement peut avoir, et a effectivement, des conséquences négatives sur la jouissance d'une série de droits de l'homme, tels que les droits à la vie, à la santé, à l'alimentation et à l'eau. En outre, il est également admis que l'exercice de certains droits peut avoir, et a effectivement, une influence positive sur l'élaboration des politiques environnementales, qui se traduit par une meilleure protection de l'environnement et, partant, par une protection accrue des droits de l'homme susceptibles d'être menacés par la dégradation de l'environnement. Ces droits protecteurs sont notamment les droits à la liberté d'expression et d'association, les droits à l'information et à la participation, et le droit à un recours. Ils sont consacrés dans de nombreux instruments internationaux, relatifs à l'environnement comme aux droits de l'homme.

35. Les *obligations* que le droit des droits de l'homme impose en matière de protection de l'environnement sont moins claires. Il est dit dans la résolution 19/10 du Conseil des droits de l'homme que «certains aspects des obligations relatives aux droits de l'homme qui se rapportent aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable doivent être étudiés plus avant et précisés». Réaliser cette étude et apporter ces précisions est l'un des objectifs prioritaires de l'Expert indépendant, qu'il s'efforcera d'atteindre non seulement en menant des travaux de recherche mais aussi, conformément aux termes de son mandat, en tenant compte des vues des parties prenantes intéressées, notamment les gouvernements, les organisations internationales, les institutions nationales des droits de l'homme, les organisations de la société civile, le secteur privé et les établissements universitaires. Il serait prématuré de tirer des conclusions générales au sujet des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant à l'environnement tant que ces travaux n'auront pas été achevés.

36. Toutefois, on peut déjà formuler certaines questions qui ne devraient pas manquer de se poser durant cette étude, notamment: les liens entre les obligations en matière de droits de l'homme et les meilleures pratiques; les relations entre les droits et devoirs substantiels et procéduraux; les groupes vulnérables et la non-discrimination; les obligations relatives aux droits de l'homme et les dommages environnementaux transfrontières et internationaux; l'application des normes relatives aux droits de l'homme aux acteurs non étatiques; la relation entre un droit à un environnement sain et les autres droits de l'homme. Il est important de souligner que cette liste est loin d'être exhaustive. Il n'est pas non plus certain que l'examen qui sera fait de ces questions dans le cadre du mandat de l'Expert

indépendant permette d'en étudier en détail tous les aspects, car son contenu dépendra des résultats des consultations et des travaux de recherche qui seront menés.

A. Obligations en matière de droits de l'homme et meilleures pratiques

37. Comme on l'a vu au chapitre précédent, la relation entre les droits de l'homme et l'environnement fait désormais l'objet d'une attention soutenue de la part de nombreuses instances, notamment les organes conventionnels des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, les procédures spéciales, les organismes régionaux de défense des droits de l'homme, les conférences internationales sur le développement durable, les accords multilatéraux sur l'environnement, les parlements et tribunaux nationaux, et les établissements universitaires. Cette grande diversité de perspectives montre l'importance que les organisations internationales, les États, les organisations de la société civile et les universitaires accordent à ces questions, ainsi que l'intérêt qu'elles présentent pour de nombreux acteurs des domaines des droits de l'homme et des politiques environnementales.

38. Mais cette multiplicité des instances concernées a aussi pour effet de compliquer l'étude des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant à l'environnement. Ce champ d'étude s'est développé rapidement et de façon très dispersée, et il est très fragmenté. Bien que les divers organes qui prennent part à l'élaboration et à l'établissement d'une approche des politiques environnementales fondée sur le droit se consultent à l'occasion les uns les autres, ils n'ont souvent pas les mêmes sources de droit, le même public ni le même mandat. Par exemple, l'intérêt croissant que portent les organes conventionnels et les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales aux questions environnementales, s'il est très précieux, se concentre nécessairement sur certains droits ou problèmes particuliers. De même, si les opinions d'une cour régionale des droits de l'homme revêtent une grande importance pour les États de la région concernée, leur pertinence pour d'autres pays est moins évidente. L'usage qui est fait des droits environnementaux dans l'ordre interne varie entre les États et n'éclaire pas nécessairement sur la portée de ces droits au niveau international. En outre, l'application du droit des droits de l'homme aux questions environnementales a souvent évolué sur la base du cas par cas. En résumé, si les déclarations concernant les obligations en matière de droits de l'homme se rapportant à l'environnement ne manquent pas, elles ne constituent pas un ensemble cohérent de normes.

39. Cependant, comme on l'a constaté également au chapitre précédent, il semble que les organismes de défense des droits de l'homme et de protection de l'environnement qui étudient ces questions aient trouvé certains domaines de convergence entre leurs approches respectives. Chaque fois qu'il le pourra, l'Expert indépendant s'emploiera à délimiter ces domaines de convergence. Il s'appuiera pour cela sur les termes de la résolution 19/10 qui, en demandant une étude des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant à l'environnement et la compilation des meilleures pratiques concernant la prise en compte des obligations en rapport avec les droits de l'homme en vue d'améliorer les politiques environnementales, en consultation avec les acteurs concernés de tous les secteurs, a encouragé l'Expert indépendant à réaliser une vaste étude de l'utilisation des approches de la protection de l'environnement fondée sur le droit. Les obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant à l'environnement vont d'obligations s'imposant d'une façon générale à tous les États à celles qui lient un nombre plus restreint d'États ayant décidé de s'y conformer dans le cadre d'accords régionaux ou en les intégrant dans leur constitution

ou leur législation. Des obligations qui ne concernent que quelques États peuvent toutefois être utilisées comme meilleures pratiques, ou bonnes pratiques²⁷, par d'autres.

B. Droits et devoirs substantiels et procéduraux

40. Lorsque l'on étudie les obligations relatives aux droits de l'homme menacés par la dégradation de l'environnement, les questions les plus essentielles portent sans doute sur le contenu substantiel et procédural de ces obligations. Une nouveauté intéressante à cet égard réside dans les liens possibles entre les droits substantiels et les devoirs procéduraux. Certains organes compétents en matière de droits de l'homme ont en effet bouclé la boucle entre les droits (le plus souvent substantiels) qui sont le plus menacés par la dégradation de l'environnement et les droits (généralement procéduraux) dont l'exercice aide à assurer la protection de l'environnement, en concluant que pour préserver l'environnement contre les types d'atteintes qui donnent lieu à des violations des droits appartenant à la première catégorie, les États ont l'obligation de respecter et de garantir les droits entrant dans la deuxième catégorie.

41. Une bonne part de cette analyse procède des tribunaux régionaux des droits de l'homme. Par exemple, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a dit que le respect par le gouvernement de l'esprit des droits à la santé et à un environnement satisfaisant consacrés dans la Charte africaine devait également inclure «le fait d'ordonner ou au moins de permettre la surveillance scientifique indépendante des environnements menacés, d'exiger et de publier des études sur l'impact social et environnemental avant tout développement industriel majeur; d'entreprendre la surveillance appropriée et d'informer les communautés exposées aux activités et produits dangereux et d'offrir aux individus la possibilité d'être entendus et de participer aux décisions relatives au développement affectant leurs communautés»²⁸. Dans une série d'affaires traitant du droit au respect de la vie privée, la Cour européenne des droits de l'homme a, à l'identique, estimé que les États devaient suivre un processus décisionnel comprenant la réalisation «d'enquêtes et d'études appropriées», donnant au public accès à l'information et assurant aux intéressés des recours effectifs²⁹. Dans son interprétation des droits de propriété des peuples autochtones et tribaux, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a affirmé que l'État devait se concerter avec les communautés au sujet de tout projet de concession ou d'autres activités susceptibles d'avoir des conséquences sur leurs terres et leurs ressources naturelles, veiller à ce qu'aucune concession ne soit accordée sans évaluation préalable de ses impacts environnementaux et sociaux, et s'assurer que la communauté recevrait un bénéfice raisonnable de tout projet approuvé. Dans le cas de projets de développement ou d'investissement de grande envergure devant avoir des incidences importantes, l'État ne doit pas se contenter de consultations; il doit obtenir le consentement libre, préalable et éclairé de la communauté, conformément à ses coutumes et à ses traditions³⁰.

²⁷ L'Expert indépendant partage l'avis exprimé par l'ancienne Experte indépendante au sujet des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, qui a estimé qu'«une pratique peut rarement être considérée comme "meilleure" et [qu'il est] par conséquent préférable d'utiliser la notion de "bonnes pratiques"» (A/HRC/10/6, par. 34, note 37).

²⁸ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, affaire *Ogoni*, par. 53.

²⁹ *Taşkin c. Turquie*, par. 119.

³⁰ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Peuple Saramaka c. État du Suriname*, par. 129 et 134. Le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones a également expliqué dans un rapport au Conseil, au sujet de l'extraction des ressources naturelles des terres appartenant aux communautés autochtones, que les principes de la consultation et du consentement aident à protéger des droits

42. Établir cette connexion peut permettre de créer une sorte de cercle vertueux: le strict respect des droits procéduraux conduit à un environnement plus sain, qui à son tour contribue à un meilleur respect de droits substantiels comme les droits à la vie, à la santé, à la propriété et au respect de la vie privée. Mais l'inverse se vérifie aussi: le non-respect des obligations procédurales peut entraîner une dégradation de l'environnement, qui influera négativement sur la pleine jouissance d'autres droits de l'homme.

43. Il faut préciser qu'une telle relation entre les droits substantiels et les devoirs procéduraux n'exclut pas l'existence d'autres obligations relatives aux droits de l'homme présentant un intérêt pour la protection de l'environnement. Les obligations visant le respect de droits procéduraux ont évidemment un fondement juridique distinct de toute obligation de ce type dérivée des menaces que les atteintes à l'environnement font peser sur les droits substantiels. D'un autre côté, les droits environnementaux peuvent aussi déboucher sur des normes environnementales minimales *substantielles* s'appliquant indépendamment du respect des exigences procédurales. Par exemple, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans son Observation générale n° 15 (2002) sur le droit à l'eau, a interprété le droit à la santé comme impliquant «qu'il soit pris des mesures, sans discrimination, afin de prévenir les risques pour la santé dus à une eau insalubre et toxique ... les États parties devraient veiller à ce que les ressources naturelles en eau soient protégées d'une contamination par des substances nocives et des microbes pathogènes» (par. 8). L'étendue et la teneur des éléments substantiels de droits environnementaux comme ceux-ci doivent également être étudiés plus avant.

C. Groupes vulnérables et non-discrimination

44. Le Conseil a constaté dans sa résolution 16/11 que les conséquences des atteintes à l'environnement «sont plus fortement ressenties par les catégories de la population qui se trouvent déjà en situation de vulnérabilité». Dans sa résolution 19/10, il a prié l'Expert indépendant de tenir compte de la problématique hommes-femmes, notamment de se pencher sur la situation particulière des femmes et des fillettes et de recenser les formes de discrimination sexiste et les facteurs de vulnérabilité propres aux femmes³¹, et il est évident que les femmes et les enfants font partie des groupes vulnérables aux atteintes à l'environnement. Les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et le HCDH ont également identifié d'autres groupes vulnérables à ces atteintes. Par exemple, l'ancienne Experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté a souligné dans un rapport soumis à l'Assemblée générale (A/65/259) que «la détérioration de l'environnement touche de manière disproportionnée les personnes vivant dans l'extrême pauvreté» (par. 37). Un ex-Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays a souligné dans un rapport (A/HRC/10/13) «les lacunes normatives du cadre juridique actuel pour la protection des personnes déplacées à cause des effets du réchauffement mondial» (par. 22). Enfin, le rapport du HCDH sur les changements climatiques (A/HRC/10/61) a souligné qu'en plus de provoquer d'importants mouvements migratoires, les changements climatiques affecteraient particulièrement d'autres groupes vulnérables, dont les femmes, les enfants et les peuples autochtones (par. 42 à 54).

substantiels des peuples autochtones comme les droits à la propriété, à la santé et à la culture (A/HRC/21/47, par. 49 et 50).

³¹ Étant père de trois filles, l'Expert indépendant est particulièrement sensibilisé à l'importance de cette problématique.

45. Les peuples autochtones sont particulièrement vulnérables à de nombreux types d'atteintes à l'environnement en raison de leur dépendance, à la fois culturelle et économique, vis-à-vis des ressources environnementales. Ainsi que l'a expliqué le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones dans un rapport (A/HRC/15/37, par. 71), «comme le lien spécial qui unit les autochtones à leur habitat naturel est reconnu dans les textes internationaux, le droit des peuples autochtones à la préservation et à la protection de leur environnement et de la capacité de production de leurs terres ou territoires et ressources l'est aussi largement (Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 29, par. 1), et des mesures spéciales pour protéger ce milieu sont exigibles (Convention n° 169 de l'OIT, art. 4, par. 1)»³². En 2011, le Rapporteur spécial³³ a conclu que «l'exécution de projets d'extraction de ressources naturelles et autres projets de développement en territoire autochtone ou à proximité était désormais au premier rang des préoccupations des peuples autochtones de par le monde et était peut-être aussi la cause la plus fréquente d'obstacles à la pleine réalisation de leurs droits» (A/HRC/18/35, par. 57).

46. Bien que les menaces environnementales qui pèsent sur les groupes vulnérables commencent à susciter une attention accrue, les obligations en matière de droits de l'homme applicables ne sont pas encore toujours aussi claires qu'elles devraient l'être. Les problèmes concernent l'étendue des devoirs de non-discrimination et leur application, ainsi que les devoirs se rapportant aux droits procéduraux et substantiels des groupes vulnérables.

D. Obligations relatives aux droits de l'homme et dommages environnementaux transfrontières et internationaux

47. Les problèmes environnementaux sont souvent à l'origine de dommages transfrontières. Dans son rapport de 2011 sur les liens entre les droits de l'homme et l'environnement, le HCDH indique à ce propos que «la pollution dans un pays peut avoir des conséquences pour l'environnement et les droits de l'homme dans un autre pays, en particulier lorsque le vecteur de la pollution, par exemple l'air ou l'eau, est susceptible de traverser facilement les frontières» (A/HRC/19/34, par. 65). C'est pour répondre à ce type de problèmes qu'ont été élaborés la plupart des instruments du droit international de l'environnement, des accords bilatéraux et régionaux sur la pollution transfrontière de l'air et de l'eau aux accords multilatéraux destinés à résoudre des problèmes d'envergure mondiale comme la pollution marine, l'appauvrissement de la couche d'ozone et les changements climatiques.

48. L'application du droit des droits de l'homme aux dommages environnementaux transfrontières et mondiaux nécessite d'examiner un certain nombre de questions concernant l'extraterritorialité des normes relatives aux droits de l'homme. Ces questions sont souvent complexes, ne serait-ce que parce les traités relatifs aux droits de l'homme n'emploient pas tous les mêmes termes pour définir leur champ d'application. Une attention accrue a été accordée ces dernières années à cette question de l'extraterritorialité des obligations relatives aux droits de l'homme³⁴ mais elle demande encore à être clarifiée (voir A/HRC/19/34, par. 64). Cette question revêt une importance particulière dans le domaine

³² Plus généralement, le paragraphe 4 de l'article 7 de la Convention demande aux gouvernements de «prendre des mesures, en coopération avec les peuples intéressés, pour protéger et préserver l'environnement dans les territoires qu'ils habitent».

³³ Entre-temps, le titre du mandat a changé pour celui de Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones.

³⁴ Par exemple, Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels (28 septembre 2011).

de l'environnement, compte tenu du nombre et de la gravité des menaces que les dommages environnementaux transfrontières et mondiaux font peser sur la pleine jouissance des droits de l'homme.

E. Obligations relatives aux droits de l'homme et acteurs privés

49. D'autres questions se posent concernant l'application des obligations relatives aux droits de l'homme aux dommages environnementaux causés par des acteurs non étatiques, notamment des entreprises. Dans un rapport dans lequel il a étudié l'étendue et les types de violations présumées des droits de l'homme mettant en cause des entreprises dans plus de 300 cas signalés, le Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises a conclu que «dans près d'un tiers des affaires, les dommages à l'environnement auraient eu des incidences sur les droits de l'homme ... Dans ces affaires, diverses formes de pollution, de contamination et de dégradation auraient eu des conséquences sur un certain nombre de droits, notamment le droit à la santé, le droit à la vie, les droits à une alimentation suffisante et à un logement convenable, le droit des minorités de préserver leur culture, et le droit de prendre part aux bienfaits du progrès scientifique» (A/HRC/8/5/Add.2, par. 27). Il est aussi indiqué dans le rapport que les atteintes à l'environnement étaient le fait de tous les secteurs, y compris l'industrie lourde, les industries pharmaceutique et chimique et le commerce de détail et de produits de consommation.

50. En principe, les obligations incombant aux États de protéger les droits de l'homme contre les violations que pourraient commettre des acteurs privés s'étendent aussi aux atteintes à l'environnement, ainsi que l'ont affirmé de nombreux organes compétents en matière de droits de l'homme³⁵. Cependant, l'application de ces obligations dans le contexte de l'environnement demande à être étudiée de plus près. Le cadre de référence «Protéger, respecter et réparer» et les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme seront particulièrement utiles à cet égard³⁶.

F. L'interaction entre les droits de l'homme déjà protégés et un droit à un environnement sain

51. Un certain nombre de questions transversales qui se posent dans presque tous les contextes mentionnés ci-dessus concernent la relation entre les deux approches des droits environnementaux décrites au deuxième chapitre du présent rapport – c'est-à-dire la relation entre, d'un côté, les travaux visant l'établissement d'un droit unique, fondamental, à un environnement sain et, de l'autre, les efforts visant à identifier et mettre en relief la dimension environnementale des droits de l'homme déjà protégés. Ces deux approches ne sont apparemment pas incompatibles puisqu'elles sont utilisées simultanément dans bon nombre de systèmes juridiques nationaux et régionaux. Toutefois, il reste à préciser de nombreux aspects de leur relation.

³⁵ Par exemple, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 15, par. 23; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, affaire *Ogoni*, par. 57; Cour européenne des droits de l'homme, *Hatton c. Royaume-Uni* (requête n° 36022/97), arrêt du 8 juillet 2003, par. 98; *López Ostra c. Espagne*, par. 51; OEA/Ser.L/V/II.96 doc. 10 rev. 1.

³⁶ Voir rapport du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme: mise en œuvre du cadre de référence «protéger, respecter et réparer» des Nations Unies (A/HRC/17/31).

52. Certains points qu'une étude plus approfondie permettrait de clarifier sont notamment ceux de savoir: si les deux approches sont séparées l'une de l'autre; si l'étude de la dimension environnementale des droits de l'homme peut aider à définir le droit à un environnement sain et sa teneur; et si le droit à un environnement sain peut dériver d'un ou plusieurs droits existants, comme c'est le cas dans la Charte arabe et dans la Déclaration des droits de l'homme de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est.

G. Autres questions

53. Les questions brièvement exposées ci-avant ne sont que quelques-unes des questions intéressant le mandat de l'Expert indépendant. D'autres méritent également d'être examinées de près, notamment: les droits potentiels des générations futures; l'application des obligations relatives aux droits de l'homme aux problèmes environnementaux particulièrement urgents comme les changements climatiques, les conflits armés et les personnes déplacées pour des raisons écologiques, et enfin, les droits de l'homme et leur rôle dans la protection des aspects non humains de l'environnement. L'une des critiques les plus anciennes formulées à l'encontre de l'approche de la protection de l'environnement fondée sur les droits de l'homme est qu'elle pourrait ignorer des aspects importants de l'environnement qui ne se rapportent pas directement aux besoins et intérêts humains. À mesure que les travaux de l'Expert indépendant avanceront, il faudra tenir compte non seulement des possibilités offertes par l'approche fondée sur les droits de l'homme, mais aussi de ses possibles limites.

IV. Planification des activités

54. L'Expert indépendant a pour priorité première de clarifier les questions relatives à l'application des obligations en matière de droits de l'homme se rapportant à l'environnement. Il adoptera à cette fin une approche factuelle pour déterminer la nature, l'étendue et la teneur de ces obligations. Au cours de l'année à venir, l'Expert indépendant consacrerait l'essentiel de son temps à rassembler des informations factuelles, afin de dresser un inventaire le plus détaillé possible de ces obligations. Il s'emploiera à mettre en lumière les domaines de convergence dans le développement de ces obligations. À défaut, il s'attachera à décrire les lacunes existantes et à suggérer des moyens de développer la législation pour les combler.

55. Pour éclairer ses travaux, il tiendra une série de consultations consacrées à divers domaines thématiques, dans la limite des ressources disponibles. Afin de leur assurer la participation la plus large possible, ces consultations auront lieu dans différentes régions du monde. La première a été organisée à Nairobi en février 2012, sur le thème des droits et devoirs procéduraux. Les suivantes devraient traiter des droits des groupes vulnérables, des droits et obligations substantiels, des obligations concernant les dommages transfrontières et mondiaux, et d'autres questions encore. L'Expert indépendant sollicitera aussi les vues des parties prenantes concernées par d'autres moyens, comme des enquêtes.

56. Les consultations consacrées à l'étude des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant à l'environnement viseront aussi à recenser, promouvoir et échanger sur les meilleures (ou bonnes) pratiques concernant la prise en compte de ces obligations en vue d'orienter, d'étayer et de renforcer l'élaboration des politiques environnementales, conformément au mandat, et à terme d'établir un recueil de ces pratiques. L'Expert indépendant a aussi l'intention d'effectuer des missions dans les pays, dont une au moins en 2013, pour étayer encore davantage son étude des obligations relatives aux droits de l'homme et des bonnes pratiques. Selon le temps et les ressources disponibles, il assistera

également à des conférences et à des réunions d'experts portant sur les droits de l'homme et l'environnement.

57. Une fois que les obligations relatives aux droits de l'homme et les bonnes pratiques seront mieux cernées, l'Expert indépendant s'en inspirera pour s'acquitter de deux autres parties de son mandat, à savoir la formulation de recommandations susceptibles d'aider à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier l'objectif 7, consistant à assurer un environnement durable, et le suivi des résultats de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de 2012 sous l'angle des droits de l'homme.

V. Conclusions et recommandations

58. Au cours des vingt dernières années, la question de la relation entre les droits de l'homme et l'environnement a suscité beaucoup d'attention. Certains aspects fondamentaux de cette relation sont à présent bien établis, mais d'autres ne sont pas encore bien compris. Il est nécessaire de préciser le contenu des obligations relatives aux droits de l'homme qui se rapportent aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable afin que les États et les autres acteurs comprennent mieux ce qu'impliquent ces obligations et veillent à ce qu'il y soit satisfait pleinement à tous les niveaux, de l'échelon local jusqu'au niveau mondial.

59. À ce stade préliminaire des travaux, il est sans doute trop tôt pour formuler des recommandations, mais l'Expert indépendant a néanmoins deux requêtes à adresser à l'ensemble des États et des autres parties prenantes. Premièrement, il les invite à continuer de lui apporter leur soutien et à lui faire part de leur avis à mesure qu'il avancera dans l'exécution de son mandat, et attend notamment avec intérêt leurs commentaires et réactions au sujet du présent rapport.

60. Deuxièmement, il engage les États et les autres parties prenantes à garder à l'esprit que même si l'on n'a pas encore une parfaite compréhension de l'ensemble des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant à l'environnement, cela ne signifie pas que ces obligations n'existent pas. Certains aspects de ces obligations sont en effet clairement établis. Et clairement, des obligations relatives aux droits de l'homme applicables dans d'autres domaines ne le sont pas moins dans le contexte de l'environnement.

61. Par exemple, les obligations fondamentales incombant aux États d'éviter la privation arbitraire de la vie et d'exercer la diligence voulue pour empêcher la privation arbitraire de la vie par des acteurs non étatiques ne cessent pas d'être applicables parce que cette privation est liée à des questions environnementales. De même, les obligations qui incombent aux États en ce qui concerne la liberté d'expression et d'association s'appliquent pleinement à ceux qui exercent ces libertés dans le but d'améliorer la protection de l'environnement. Les défenseurs de l'environnement ont les mêmes droits fondamentaux que les autres mais, comme l'a expliqué la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme dans son rapport l'an dernier, ils courent davantage de risques lorsqu'ils les exercent. Pour reprendre ses termes, les États devraient reconnaître l'importance du travail que les défenseurs s'occupant de questions foncières ou environnementales mènent dans le souci de parvenir à un équilibre entre le développement économique et le respect de l'environnement, ne devraient pas tolérer que leur travail soit dénigré, et

devraient veiller à ce que les allégations de violations de leurs droits donnent lieu à des enquêtes rapides et impartiales³⁷.

62. Plus généralement, les États devraient continuer à prendre en considération toutes les décisions prises et les recommandations formulées par les nombreuses autres instances, des conférences internationales aux tribunaux régionaux des droits de l'homme en passant par les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, qui s'emploient à élaborer et mettre en application les normes relatives aux droits de l'homme intéressant la protection de l'environnement. Le présent mandat a pour finalité d'améliorer la compréhension de ces normes, mais il faut garder à l'esprit que celles-ci ne sont pas gravées dans le marbre et qu'au contraire, elles devraient continuer, et continueront, d'évoluer durant les années à venir.

³⁷ Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme (A/HRC/19/55, par. 123 à 126).