

Droits fondamentaux et protection de l'environnement dans l'ordre juridique de l'UE et dans la CEDH

NICOLAS DE SADELEER¹

I. – Introduction

1. – Si la protection de l'environnement n'est pas une préoccupation récente, celle-ci a pris, ces dernières années, une acuité nouvelle, marquée par l'urgence de trouver des solutions universelles au réchauffement climatique, à l'érosion de la biodiversité ainsi qu'à l'épuisement des ressources naturelles. Pas un jour ne se passe, en effet, sans que nous ne soyons informés de nouvelles menaces, de risques insoupçonnés, de marées noires, de la disparition d'espèces sauvages, d'incendies ravageurs, de la fonte de glaciers, de smogs troposphériques, de disrupteurs endocriniens... Sorti de sa marginalité, ce sujet est rapidement devenu un enjeu majeur. L'intérêt qu'il suscite tient assurément au fait que la situation est devenue alarmante et risque de s'aggraver si rien d'ambitieux n'est entrepris.

Alors qu'elle n'était pas évoquée en 1957 dans le Traité de Rome, la protection de l'environnement est parvenue, au fil des réformes institutionnelles, à s'imposer comme une des préoccupations essentielles des institutions. Inspirée tantôt par la crainte d'un effritement du marché commun, tantôt par le souci d'afficher une image moins mercantile, tantôt par le dessein de sauvegarder une nature menacée, une politique européenne a ainsi vu le jour il y a près de quatre décennies². Ainsi les modifications successives apportées au Traité de Rome par le Traité de Maastricht et le Traité d'Amsterdam ont-elles marqué une avancée progressive des préoccupations environnementales dans le cadre des actions et des politiques de l'UE. Comprenant les

¹ Professeur à Saint-Louis, titulaire d'une chaire Jean Monet. L'auteur, qui est également professeur invité à l'Université catholique de Louvain et à l'Université de Lund (Suède), peut être contacté à l'adresse desadeleer@fusl.ac.be.

² N. DE SADELEER, *Commentaire Mégret – Environnement et marché intérieur*, Bruxelles, éd. de l'Université libre de Bruxelles, 2010.

articles 191 à 193 TFUE (articles 174 à 176 TCE), dispositions consacrées exclusivement à la politique de l'environnement, le titre XX TFUE (titre XIX TCE) ne se contente pas de confirmer la compétence de l'Union en matière d'environnement : des finalités sont édictées, des principes énoncés, des critères établis, appelant ainsi l'action de l'Union à gagner en force et en cohérence.

C'est notamment sur la base de ces dispositions d'habilitation que le droit dérivé s'est enrichi d'une noria de régimes juridiques visant à réglementer les nuisances et les pollutions (bruit, déchets, substances chimiques, émissions aqueuses et atmosphériques) et à protéger les principaux écosystèmes (eau, air), de même que certaines de leurs composantes (faune et flore). On compte aujourd'hui plus de trois cents actes réglementaires, soit près de huit pour cent du droit dérivé³, dont la mise en œuvre suscite un contentieux foisonnant. Les juridictions communautaires ont en tout cas pris la mesure de cette évolution, en affirmant que la protection environnementale constituait un des objectifs essentiels de l'Union⁴.

Au-delà de la reconnaissance d'une compétence spécifique, partagée avec les États membres (article 4, §2 TFUE), les auteurs du Traité ont cherché à décroisonner les différentes politiques de l'Union dans le dessein de mieux y intégrer des considérations environnementales. Aussi l'obligation d'intégrer ces exigences dans « la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union » (article 11 TFUE ; article 6 TCE), contribue-t-elle à la reconnaissance d'une valeur transcendante. Il en résulte que peu de pans du droit de l'Union échappent encore à l'emprise croissante des préoccupations environnementales. Cette problématique est, en raison de sa transversalité, nettement plus vaste qu'on l'imagine. En sus du rapprochement des législations dans le dessein de faciliter la réalisation du marché intérieur (articles 114 à 118 TFUE ; articles 94 à 97 TCE), la politique environnementale interagit constamment avec celles des transports (titre VI TFUE), de la PCC (5^e partie, titre II TFUE), de la santé publique (titre XIV TFUE), de la protection des consommateurs (titre XV TFUE), des réseaux transeuropéens (titre XVI TFUE), des industries (titre XVII TFUE), de la cohésion économique et sociale (titre XVIII TFUE), et de la coopération au développement (5^e partie, titre III, chapitre 1^{er} TFUE).

Le Traité de Lisbonne ne fait que confirmer ces avancées. En outre, en vertu de ce nouveau Traité, la politique environnementale est appelée à s'intégrer pleinement dans

³ L. KRÄMER, «Thirty Years of EC Environmental Law : Perspectives and Prospectives», *Yb. Eur. Env. L.*, 2002, vol. 2, p. 160.

⁴ Voy. notamment les arrêts ci-après : C.J.C.E., 7 février 1985, *ADBHU*, C-240/83, *Rec.*, p. I-531, point 13 ; C.J.C.E., 20 septembre 1988, *Commission c. Danemark*, C-302/86, *Rec.*, p. I-4607, point 8 ; C.J.C.E., 2 avril 1998, *Outokumpu Oy*, aff. C-213/96, *Rec.*, p. I-1777, point 32 et C.J.C.E., 13 septembre 2005, *Commission c. Conseil*, C-176/03, *Rec.*, p. I-7879, point 41. Dans le même sens, voy. C.E.D.H., 27 novembre 2007, *Hamer c. Belgique*, §79.

les composantes sociales et économiques étant donné que l'Union œuvre pour le «développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, (...), et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement» (article 3, §3, TUE).

La consécration du développement durable, l'obligation d'intégration, la consolidation des bases juridiques d'une politique spécialement consacrée à cet objet, l'affirmation de principes, l'accroissement constant du pouvoir du Parlement européen sont autant d'éléments qui militent en faveur de la reconnaissance d'une valeur fondamentale de l'ordre juridique de l'Union.

2. — Or, jusqu'à ce jour un droit fondamental à l'environnement fait cruellement défaut dans les Traités fondateurs. C'est bien là où le bât blesse.

Pourtant, de nombreuses constitutions nationales consacrent un tel droit⁵. À cheval sur les droits de l'homme de la seconde et de la troisième génération, le droit à l'environnement conduit l'État à devenir la figure principale dans la prise en charge des risques écologiques. Aussi l'action des autorités se situe-t-elle au cœur de cette discipline⁶, laquelle énonce à leur adresse des obligations tant positives que négatives⁷. Les obligations négatives comportent, entre autres, l'interdiction faite aux autorités d'exposer les administrés à des risques inacceptables. À l'opposé, en vertu des obligations positives qui pèsent sur l'État, les victimes peuvent lui faire grief de ne pas avoir agi en vue de garantir leurs droits fondamentaux. Par exemple, des riverains pourraient reprocher à l'État de ne pas leur avoir fourni suffisamment d'informations sur les risques engendrés par l'exploitation d'une installation ou de ne pas avoir appliqué une décision de justice ordonnant la cessation d'une activité illégale.

À cela, on ne peut ignorer que d'une part, la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après la Convention) dont certaines dispositions connaissent par ricochet des questions environnementales, constitue une source privilégiée dans la détermination des principes généraux du droit de l'UE et que d'autre part, la Charte des droits

⁵ La majorité des constitutions des États membres reconnaissent que la protection de l'environnement constitue un droit fondamental : Constitution grecque de 1975, article 24 ; Constitution espagnole de 1978, article 45 ; Constitution portugaise de 1975, article 66 ; Constitution néerlandaise de 1982, article 21 ; Constitution belge, article 23 ; Charte constitutionnelle française de l'environnement, article 1^{er}.

⁶ N. DE SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 335-336.

⁷ On notera que la Cour européenne des droits de l'homme n'établit pas de distinction entre les obligations positives et négatives relatives à la protection de l'environnement. Dans certains arrêts, l'obligation positive est méconnue (C.E.D.H., 19 décembre 1998, *Guerra et autres c. Italie*) ; dans d'autres, il s'agit de l'obligation négative (C.E.D.H., 9 juin 2005, *Fadeyeva c. Russie*).

fondamentaux du 7 décembre 2000 évoque à son article 37 la notion d'environnement.

3. – La présente contribution a pour objet de vérifier, dans un premier temps, si la Charte des droits fondamentaux, laquelle est désormais intégrée dans le droit primaire en vertu de l'article 6, § 1^{er}, TUE, ainsi que certains pans du droit dérivé ne contiendraient pas en germe les prémisses d'un droit à la protection du milieu (sections 1 et 2). On abordera par la suite l'incidence potentielle des droits fondamentaux consacrés par la Convention (section 3).

II. – Le droit à la protection de l'environnement dans les Traités et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union

4. – Alors que de nombreuses constitutions nationales consacrent un droit constitutionnel à la protection du milieu, le statut d'un tel droit fondamental est plutôt complexe dans le droit de l'UE.

Fortement marqué à l'origine par une finalité d'intégration économique, l'ordre juridique de l'UE s'articule autour d'une série de libertés fondamentales (libertés de circulation, libre concurrence), lesquelles sont susceptibles d'entrer en conflit avec des droits fondamentaux (droit à la liberté d'expression⁸, droit à la protection juridictionnelle...). Le Traité de Lisbonne ne remet d'ailleurs pas en cause la prépondérance des intérêts économiques garantie par le droit primaire.

Cette différence de traitement est patente lorsque l'on aborde le statut des droits économiques. Côté cour, les articles 34 et 35 TFUE (articles 28 et 29 TCE) prohibent les mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives aux échanges⁹, l'article 101 TFUE (article 81 TCE) rend illicite les accords anticoncurrentiels entre

⁸ C.J.C.E., 12 juin 2003, *Schmidberger*, C-112/02, *Rec.*, p. I-5659. Voy. notamment A. BAILLEUX, *Les interactions entre libre circulation et droits fondamentaux dans la jurisprudence communautaire*, Bruxelles, Facultés Universitaires Saint-Louis, 2009, pp. 249 à 452.

⁹ On observera que malgré les appels de certains avocats généraux (conclusions de l'avocat général Jacobs sous C.J.C.E., 26 octobre 2000, *Preussen Elektra*, C-379/98, *Rec.*, p. I-2099, points 226 à 229), relayés par une doctrine unanime (J.-H. HANS, *European Environmental Law*, Groningen, Europa Law Pub., 2000, p. 251; P. OLIVIER, «Some further reflections on the scope of articles 28-30 (ex-articles 30-36 TCE)», *C.M.L. Rev.*, 1999, p. 783; spécialement pp. 804 à 806), le contenu de l'actuel article 36 TFUE (30 TCE) n'est pas appelé à être modifié. Sans doute aurait-il été plus sage d'y faire figurer le motif de protection de l'environnement, dans le but de justifier l'adoption des mesures restreignant le commerce intracommunautaire qui sont de nature distinctement applicables. Il en va de même des conditions de dérogations aux règles d'harmonisation du marché intérieur prévues par l'article 114 TFUE (article 95 TCE) qui ne sont pas modifiées par le Traité de Lisbonne alors qu'elles constituent un obstacle à l'adoption de règles de substitution au niveau national.

les entreprises, tandis que l'article 107 TFUE (article 87 TCE) interdit en principe les aides d'État. Côté jardin, les articles 191 à 193 TFUE (articles 174 à 176 TCE), autour desquels s'articule la politique de l'environnement, sont des dispositions d'habilitation dépourvues d'effet direct. Qui plus est, aucune disposition de droit primaire n'interdit les risques environnementaux significatifs.

À la différence des entreprises qui peuvent se prévaloir devant leurs juridictions nationales des droits économiques énumérés ci-dessus, les particuliers ne sont pas en mesure d'invoquer les articles 191 à 193 TFUE, lesquels sont consacrés à la protection de l'environnement. En l'absence de normes de droit primaire directement invocables, il revient au législateur d'organiser la protection des particuliers, le cas échéant au moyen de dispositions suffisamment claires et précises qui seraient directement applicables.

On pourrait nous objecter que le TFUE oblige les institutions à atteindre un niveau élevé de protection environnementale et à intégrer ces préoccupations dans les autres politiques¹⁰; mais encore faut-il que ces obligations se traduisent concrètement, au niveau des mesures d'harmonisation à prendre dans tous les domaines d'intervention. Le Traité ne définit qu'un cadre; son exécution dépend bel et bien de la bonne volonté dans un premier temps, des institutions, et dans un second temps, des pouvoirs nationaux.

5. – L'article 37 de la Charte des droits fondamentaux du 7 décembre 2000 prévoit qu'«un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable».

La Charte des droits fondamentaux a depuis le 1^{er} décembre 2009 «la même valeur juridique que les Traités» et, partant, les juridictions de l'Union sont tenues d'en assurer le respect (articles 6 et 19 TUE).

6. – Le libellé de l'article 37 appelle des éclaircissements¹¹.

Ratione personae, à la différence d'autres dispositions de la Charte, cette disposition se garde d'identifier un éventuel bénéficiaire de la politique environnementale¹². Seule la

¹⁰ Voy. l'article 11 TFUE (article 6 TCE) ainsi que les articles 3, §3, du TUE, 114, §3, et 191 TFUE (articles 2, 95, §3 et 174, §2, TCE).

¹¹ N. HERVE-FOURNEREAU, «Droit à l'environnement et ordre juridique de l'U.E. – Une alliance d'ombres et de lumières», in *Pour un droit commun de l'environnement – Mélanges Michel Prieur*, Paris, Dalloz, 2007, p. 112.

¹² On ne trouve pas l'expression telle que «toute personne a droit...» (voy. l'article 35 concernant la protection de la santé). Voy. aussi l'article 31 sur le droit d'accès du travailleur à des conditions de travail respectant sa santé, sa sécurité et sa dignité. Cf. M. FALLON, «Le droit fondamental à l'environnement selon le droit de l'UE», in *L'environnement, objet d'un droit fondamental*, numéro spécial de la revue *Amén.-Env.*, 2008, p. 106.

nécessité d'intégrer les préoccupations environnementales est affirmée. Ladite disposition ne consacre donc aucun droit. Il s'agit là d'une obligation imposée aux pouvoirs publics, qui sont les seuls habilités à apprécier l'ampleur et la nature de leurs interventions. Or, même si l'article 37 ne s'adresse qu'aux responsables des «politiques de l'Union», à savoir les institutions, il convient de rappeler que la Charte «lie» également les États membres lorsque ces derniers «mettent en œuvre le droit de l'Union» (article 51 de la Charte). Dans la mesure où l'essentiel de la politique environnementale nationale se fonde sur des normes de droit dérivé, cette disposition est donc susceptible d'affecter de larges pans du droit de l'environnement au niveau national.

Ratione materiae, le «droit» consacré par la Charte appelle plusieurs observations. En établissant un objectif relativement flou, à savoir l'atteinte d'un niveau élevé de protection de l'environnement et d'amélioration de sa qualité, l'article 37 se borne à obliger les pouvoirs publics à agir, précisant toutefois que leur action réclame l'intégration des exigences environnementales dans toutes les politiques de l'Union, à l'aune du «principe du développement durable». Ainsi le développement durable est-il érigé en principe conditionnant la politique d'intégration¹³. Cette exigence peut surprendre : le développement durable a précisément pour effet d'affaiblir la portée de l'intervention protectrice de la part des autorités, étant donné qu'il renvoie implicitement à une mise en balance des exigences environnementales avec les intérêts sociaux et économiques¹⁴.

S'agissant davantage d'engagements pris par les institutions que de droits octroyés aux victimes des nuisances, l'obligation d'intégrer «un niveau élevé de protection de l'environnement» ne s'apparente pas à un droit-créance¹⁵. Il s'agit tout au plus d'un droit de solidarité qui côtoie des dispositions du même acabit en ce qui concerne les consommateurs, la santé¹⁶ et la sécurité sociale. Des droits subjectifs ne pouvant émerger que par l'entremise du droit dérivé (article 51, §5, de la Charte), la force juridique de cette disposition est faible. Cela dit, la violation de l'article 37 pourrait être invoquée par des requérants privilégiés dans le cadre du contentieux en annulation.

¹³ Alors que l'article 11 TFUE prévoit que l'intégration doit être mise en œuvre «afin de promouvoir le développement durable», l'article 37 de la Charte exige que cette intégration se fasse «conformément aux principes du développement durable».

¹⁴ Voy. N. DE SADELEER, *Commentaire Mégret*, op. cit., p. 21.

¹⁵ Dans son commentaire de la Charte, le Parlement européen a souligné qu'il s'agissait là d'un «objectif politique, et non d'un droit justiciable» (Parlement européen, «Liberté, sécurité et justice : un agenda pour l'Europe»).

¹⁶ L'article 35 de la Charte, selon lequel «un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union», est appelé à contribuer au renforcement du droit environnemental, en tous cas dans sa dimension sanitaire.

Beaucoup d'eau devra donc couler sous les ponts avant qu'un droit à l'environnement soit gravé dans le marbre d'un droit constitutionnel européen.

III. – Le droit à la protection de l'environnement dans le droit dérivé

7. – Le droit dérivé reconnaît progressivement un certain nombre d'obligations et de droits procéduraux, lesquels contribuent, à leur tour, à forger un droit plus fondamental.

Ainsi, à défaut de pouvoir se prévaloir d'un véritable droit constitutionnel à la protection du milieu, les particuliers peuvent néanmoins invoquer une série de droits procéduraux, notamment ceux garantissant la mise en œuvre de la Convention d'Århus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Cet accord mixte a été mis en œuvre de deux manières.

En premier lieu, les directives concernant les volets «accès à l'information» (directive 2003/4/CE)¹⁷ et «participation» (directive 2003/35/CE)¹⁸ ont accru les droits que les citoyens (riverains, ONG) peuvent faire valoir à l'encontre de leurs autorités nationales dans le cadre de procédures d'évaluation, d'autorisation d'établissements classés et d'accès à l'information. Tant les juridictions nationales que la Cour de justice devront interpréter la portée des droits accordés par le législateur de l'Union à l'aune des obligations internationales¹⁹.

Par ailleurs, le législateur communautaire a adopté, le 6 septembre 2006, le règlement 1367/2006/CE qui a pour objet d'appliquer les trois piliers de la Convention d'Århus aux institutions et organes de l'UE²⁰. En ce qui concerne la participation, le

¹⁷ Directive 2003/4/CE du 2 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, *J.O. L* 156, du 25 juin 2003, p. 17.

¹⁸ Directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, *J.O. L* 41, du 14 février 2003, p. 26.

¹⁹ T.P.I., 1^{er} juillet 2008, *Região Autónoma dos Açores*, T-37/04, *Rec.*, p. II-103, point 93.

²⁰ Considérants 3 à 5 du préambule; article 1^{er} du règlement 1367/2006/CE concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la Convention d'Aarhus sur l'accès à la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, *J.O. L* 264, du 25 septembre 2006, p. 13; décision de la Commission du 13 décembre 2007-2008/50/CE, *J.O. L* 13, du 16 janvier 2008, p. 24. Voy. P. WENNERAS, *The Enforcement of EC Environmental Law*, Oxford, OUP, 2007, pp. 216-250; J.H. JANS, «Did Baron von Munchhausen Ever Visit Århus?», in R. MACRORY (éd.), *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law*, Groeningen, Europa Law Publishing, 2006, pp. 477-484; M. PALLEMAERTS,

règlement d'Århus prévoit que «les institutions ou organes communautaires donnent au public, lorsque toutes les options sont encore possibles, une réelle possibilité de participer au plus tôt à l'élaboration, à la modification ou au réexamen des plans et programmes relatifs à l'environnement (...)» (article 9, §1^{er}). Pour ce qui est des recours, les auteurs du règlement d'Århus ont voulu permettre aux requérants de surmonter les obstacles qui découlent de la jurisprudence *Greenpeace* et *UPA*, laquelle empêche les recours collectifs à l'encontre d'actes communautaires de portée individuelle ou réglementaire. À ce titre, le règlement consacre un droit d'accès à la justice en prévoyant deux étapes : d'une part, une demande de réexamen interne d'actes administratifs par des O.N.G. (article 10) et, d'autre part, la possibilité pour ces dernières de saisir la Cour de justice (article 11) ²¹. Ce mécanisme de réexamen interne permet, par conséquent, à certains membres du public de devenir les destinataires d'une décision ou d'une omission de la part des autorités communautaires et, partant, de remplir les conditions d'ester en justice en vertu de l'article 263, §4, TFUE (recours en annulation; article 230, §4, TCE) ou de l'article 265 TFUE (recours en carence; article 232 TCE).

En mettant en œuvre cette convention, l'U.E. et ses États membres ont franchi une nouvelle étape dans la démocratisation de politiques fortement marquées à l'origine du sceau de la technocratie. Or, malgré les efforts fournis ces dernières années par le législateur communautaire, la mise en œuvre cette Convention demeure imparfaite. En effet, les directives concernant les volets «accès à l'information» et «participation» ne reflètent pas le triptyque des droits procéduraux que renferme cette convention. De surcroît, le droit dérivé ne reprend pas comme tel l'article 1^{er} de ladite convention, disposition clé qui éclaire l'ensemble du système, dont la portée interprétative paraît significative, notamment pour contrer des interprétations de nature régressive. Par ailleurs, le dernier volet du triptyque, à savoir l'accès à la justice, n'a pas été correctement appliqué en droit primaire et dérivé. De même, certaines dispositions de droit dérivé ne paraissent pas compatibles avec la convention ²². Enfin, le mécanisme de réexamen prévu par le règlement d'Århus est loin d'être parfait. Relativement limité,

«Compliance by the EC with its Obligations on Access to Justice as a Party to the Århus Convention», IEEP Report, juin 2009, p. 45; A. GARCÍA URETA, «Aspectos sobre el acceso a la justicia en el Convenio de Aarhus y su incidencia sobre el Derecho comunitario», en *IeZ*, IVAP, Europar Ikerten Taldea, Oñati, 2005, pp. 63-88.

²¹ Décision de la Commission 2008/50/CE du 13 décembre 2007 établissant les modalités d'application du règlement 1367/2006/CE du Parlement européen et du Conseil relatif à la Convention d'Århus en ce qui concerne les demandes de réexamen interne d'actes administratifs, *J.O. L 13*, du 16 janvier 2008, p. 24.

²² Comparez la portée de l'article 6 de la Convention qui accorde un droit de participation au «public», alors que la directive 85/337/CE ne va pas aussi loin dans la mesure où le droit à la participation n'est accordé qu'aux personnes «touchées par le projet ou qui ont un intérêt à faire valoir».

son champ d'application *rationae personae, temporis* et *materiae* soulève des difficultés quant à la conformité par rapport à la Convention d'Århus²³.

8. — Certaines directives prévoient expressément la possibilité pour les particuliers d'agir en justice. Ainsi, conformément à la Convention d'Århus qui prévoit un accès à des procédures juridictionnelles en vue de pouvoir contester la légalité substantielle ou procédurale des décisions d'actes ou d'omissions tombant sous le coup des dispositions de son article 6 (article 9), la directive sur les études d'incidences²⁴ prévoit un recours devant une instance juridictionnelle au bénéfice des membres du public concerné, à condition que ceux-ci aient un intérêt suffisant pour agir ou qu'ils fassent valoir une atteinte à un droit (article 10*bis*). Les O.N.G. œuvrant en faveur de la protection de l'environnement²⁵ sont réputées «posséder automatiquement» le droit d'agir en justice (article 10*bis*, §3)²⁶. Cette disposition s'oppose en tout cas «à une législation nationale qui réserve le droit d'exercer un recours contre une décision relative à une opération qui entre dans le champ d'application de cette directive» aux seules associations de protection de l'environnement qui comptent au moins 2.000 adhérents²⁷. De même, les membres du public concerné doivent pouvoir exercer un recours contre la décision par laquelle une instance, appartenant à l'organisation judiciaire d'un État membre, a statué sur une demande d'autorisation de projet, quel que soit le rôle qu'ils ont pu jouer dans l'instruction de ladite demande²⁸. Qui plus est, les procédures doivent être «régulières, équitables, rapides et d'un coût non prohibitif» (article 10*bis*, §5). Enfin, les règles de transposition nationale des dispositions relatives à l'accès à la justice prévues par la directive «EIE» sont d'interprétation stricte étant donné que la

²³ Voy. les critiques émises par P. WENNERAS, *The Enforcement of EC Environmental Law*, Oxford, OUP, 2007, pp. 216-250; J.H. JANS, «Did Baron von Munchhausen Ever Visit Århus?», in R. MACRORY (éd.), *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2006, pp. 477-484; M. PALLEMAERTS, «Compliance by the EC with its Obligations on Access to Justice as a Party to the Århus Convention», IEEP Report, juin 2009, p. 45; A. GARCÍA URETA, «Aspectos sobre el acceso a la justicia en el Convenio de Aarhus y su incidencia sobre el Derecho comunitario», en *leZ*, IVAP, Europar Ikerten Taldea, Oñati, 2005, pp. 63-88; N. DE SADELEER, *Commentaire Mégret*, op. cit., n° 106, pp. 192 à 196.

²⁴ Directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. La directive 85/337/CEE a été modifiée par la directive 97/11/CE du 3 mars 1997, *J.O. L* 73, du 14 mars 1997, p. 5 et la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003, *J.O. L* 156, du 25 juin 2003, p. 17.

²⁵ La C.E.D.H. a jugé à propos de l'article 6, §1^{er}, de la Convention que «les O.N.G. jouent un rôle important, notamment en défendant certaines causes devant les autorités ou les juridictions internes, particulièrement dans le domaine de la protection de l'environnement» (C.E.D.H., décision du 28 mars 2006, *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif stop Melox et Mox c. France*).

²⁶ Conclusions de l'avocat général Sharpston sous C.J.C.E., 15 octobre 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, C-263/08, point 43.

²⁷ C.J.C.E., 15 octobre 2009, précité, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, point 52.

²⁸ *Ibidem*, point 39.

Convention d'Århus a pour objectif d'élargir l'accès à la justice (article 2, par. 5, de la directive et article 9, par. 2, de la convention).

Par ailleurs, d'autres directives établissant des objectifs de qualité consacrent de manière implicite un droit à la participation au processus décisionnel ou un droit d'ester en justice. Aussi la Cour de justice a-t-elle admis que, lorsque des directives relatives à la protection de l'environnement conféraient des droits à des particuliers, ces derniers puissent s'en prévaloir devant leur juridiction nationale²⁹.

A titre d'exemple, la directive 96/62/CE du conseil du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant³⁰ établissait différentes valeurs (limite, cible) et seuils (d'alerte, d'information) pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote, les oxydes d'azote, les particules, le plomb, le benzène et le monoxyde de carbone. En cas de dépassement des valeurs limites, les États membres étaient tenus d'établir des plans d'action indiquant les mesures à prendre à court terme en cas de risque de dépassement des valeurs limites et/ou des seuils d'alerte³¹. La Cour de justice a jugé, dans l'arrêt *Janecek*, qu'en cas de risque de dépassement des valeurs limites ou des seuils d'alerte, les particuliers directement concernés avaient, en vertu de cette disposition, un droit subjectif à l'établissement d'un plan d'action, alors même «qu'ils disposeraient, en vertu du droit national, d'autres moyens d'action pour obtenir de ces autorités qu'elles prennent des mesures de lutte contre la pollution atmosphérique»³². Au demeurant, l'exercice d'un tel droit valait tout particulièrement «pour une directive dont l'objectif est de maîtriser ainsi que de réduire la pollution atmosphérique et qui vise, dès lors, à protéger la santé publique»³³. Toutefois, en ce qui concerne le contenu des plans d'action, les autorités pouvaient, en cas de dépassement, «revenir progressivement à un niveau se situant en dessous de ces valeurs ou de ces seuils, compte tenu des circonstances de fait et de l'ensemble des intérêts en présence»³⁴.

²⁹ C.J.C.E., 30 mai 1991, *Commission c. Allemagne*, C-361/88, *Rec.*, p. I-2567, point 16; C.J.C.E., 30 mai 1991, *Commission c. Allemagne*, C-59/89, *Rec.*, p. I-2631, point 18; C.J.C.E., 25 juillet 2008, *Dieter Janecek c. Freistaat Bayern*, C-237/07, *Rec.*, p. I-6221. Cf. S. PRECHAL et L. HANCHER, «Individual Environmental Rights : Conceptual Pollution in EU Environmental Law», *Yb Eur. Env. L.*, 2002, vol. 2, pp. 89-115.

³⁰ J.O. L 296, du 21 novembre 1996, p. 55. Cette directive est remplacée par la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, J.O. L 152, du 11 juin 2008, p. 1.

³¹ Article 7, § 3, de la directive 96/62/CE; article 24, § 1^{er}, de la directive 2008/50/CE.

³² C.J.C.E., 25 juillet 2008, *Dieter Janecek*, C-237/07, *Rec.*, p. I-6221, points 39 et 40.

³³ *Ibidem*, point 37.

³⁴ *Ibidem*, point 47.

L'arrêt *Janecek*, revient à obliger les autorités nationales à devoir écarter une interprétation restrictive de l'intérêt à agir³⁵.

Il faut toutefois garder à l'esprit que la consécration de tels droits demeure exceptionnelle. En effet, rares sont les directives environnementales qui confèrent des droits aux particuliers ou à leurs associations. A cet égard, les dispositions prévoyant la communication de rapports nationaux à la Commission européenne ne confèrent aucun droit³⁶.

IV. – L'apport de la Convention au droit à la protection de l'environnement

9. – Même si le droit de l'U.E. ne consacre pas de manière autonome un droit à la protection de l'environnement, un tel droit émerge dans le sillage des droits fondamentaux consacrés par la Convention. Revêtant les caractéristiques d'un «État de droit», l'UE reconnaît ces droits fondamentaux «en tant que principes généraux» (article 6, §§ 1^{er} et 3, TUE). Selon la jurisprudence de la Cour de justice, le respect des droits de l'homme constitue une condition de la légalité des actes de l'UE³⁷. Ne sauraient être admises dans l'UE des mesures incompatibles avec le respect de ceux-ci³⁸.

A l'instar du Traité CEE original, la CEDH, adoptée en 1950, a été rédigée à une époque où le droit de l'environnement était inexistant. Alors qu'au fil des modifications successives, les questions d'environnement allaient revêtir une importance croissante dans le droit primaire, aucun droit à la conservation de la nature ou à l'environnement n'a été inséré parmi les droits et libertés garantis par la Convention³⁹. Il en résulte que «ni l'article 8 ni aucune autre disposition de la Convention ne garantit spécifiquement une protection générale de l'environnement en tant que telle; d'autres instruments internationaux et la législation interne sont plus adaptés lorsqu'il s'agit de traiter cet aspect particulier»⁴⁰. Pour cette raison, la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après «C.E.D.H.») refuse jusqu'à présent d'assigner un statut préférentiel aux «droits environnementaux de l'homme»⁴¹.

³⁵ C.J.C.E., 25 juillet 2008, précité, *Janecek*, point 39. Cfr J. JANS, «Harmonization of National Procedural Law via the Back Door? Preliminary Comments on the ECJ's Judgment in *Janecek* in a Comparative Context», *Views of European Law from the Mountain*, La Haye, Kluwer Law Intl., 2009, pp. 273-274.

³⁶ C.J.C.E., 13 juillet 1989, *Enichem Base*, C-380/87, *Rec.*, p. I-2492, points 23 et 24.

³⁷ Avis 2/94, 28 mars 1996, *Rec.*, p. I-1759, point 34.

³⁸ C.J.C.E., 12 juin 2003, *Schmidberger*, C-112/00, *Rec.*, p. I-5659, point 73; C.J.C.E., 3 septembre 2008, *Kadi*, C-402/05 P et C-415/05 P, *Rec.*, p. I-6381, point 284.

³⁹ C.E.D.H., 9 juin 2005, *Fadeïeva c. Russie*, § 68; C.E.D.H., 22 mai 2003, *Kyrtatos c. Grèce*, § 52.

⁴⁰ C.E.D.H., 22 mai 2003, *Kyrtatos c. Grèce*, § 44.

⁴¹ C.E.D.H., 8 juillet 2003, *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, § 122.

Or, malgré l'absence de cadre réglementaire adéquat permettant de sanctionner la violation des seuils de protection ou l'inexécution des décisions de justice imposant la cessation d'activités nuisibles, la C.E.D.H. est néanmoins parvenue à garantir, par ricochet, une protection minimale de l'environnement⁴².

En effet, une interprétation constructive et dynamique de la Convention a permis à ces préoccupations d'un ordre nouveau de s'insinuer progressivement dans l'interprétation des droits de l'homme de première génération, notamment les droits à la vie (article 2), à un procès équitable (article 6), au respect de la vie privée et familiale et du domicile (article 8), à la liberté d'expression et d'information (article 10), à la liberté de réunion et d'association (article 11) ainsi que le droit de propriété (article 1^{er} du premier protocole additionnel).

Même si l'essentiel des décisions rendues par la Cour sont fondées sur l'article 8 de la Convention, les autres dispositions citées ci-dessus retiennent également l'attention. Cela dit, il faut rappeler que dans la mesure où la C.E.D.H. se prononce sur des situations très factuelles, il est parfois difficile de tirer de ses arrêts des enseignements définitifs.

A. — DROIT À LA VIE (ARTICLE 2 DE LA CONVENTION)

10. — Comme il n'y a pas lieu, aux yeux de la C.E.D.H., d'examiner les griefs se rapportant à la violation de l'article 2 lorsqu'elle s'est déjà prononcée sur un recours introduit sur la base de l'article 8, peu d'arrêts se prononcent sur la portée de cette disposition⁴³. Lorsque la gestion inappropriée d'une décharge cause la mort des riverains, le caractère défaillant du cadre réglementaire est susceptible d'entraîner la violation de l'article 2⁴⁴. L'obligation positive de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie implique, de la sorte, la mise en place d'une politique préventive (adoption d'une réglementation adaptée aux particularités de l'activité et aux risques,

⁴² Parmi les nombreuses contributions consacrées à la Convention et la protection de l'environnement, voy. notamment M. DEJEANT-PONS et M. PALLEMAERTS, *Droits de l'homme et environnement*, Conseil de l'Europe, 2002, p. 341; M. PÂQUES, «L'environnement comme droit de l'homme», *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles, Larcier, 2006 et «L'environnement, un certain droit de l'homme», *APT*, 1/2006, pp. 38-66; F. HAUMONT, «Le droit fondamental à la protection de l'environnement dans la Convention», in *L'environnement, objet d'un droit fondamental*, numéro spécial de la revue *Amén.-Env.*, 2008, pp. 9-55.

⁴³ C.E.D.H., 19 décembre 1998, *Guerra c. Italie*, §62; C.E.D.H., 10 novembre 2004, *Taskin*, §140; C.E.D.H., décision du 17 janvier 2006, *Luginbühl c. Suisse*; C.E.D.H., 28 mars 2006, *Ockan c. Turquie*, §57; C.E.D.H., 27 janvier 2009, *Tatar c. Roumanie*, §72.

⁴⁴ C.E.D.H., 18 juin 2002, *Oneriyildiz c. Turquie*. Cet arrêt fut confirmé après renvoi en grande chambre par C.E.D.H., 30 novembre 2004, *Oneriyildiz c. Turquie*.

contrôle de l'activité, protection effective et information des riverains exposés au danger inhérent à l'activité en cause).

Quant au volet procédural de l'article 2, tant la procédure judiciaire que la répression pénale doivent satisfaire aux impératifs de l'obligation positive de protéger la vie par la loi⁴⁵. Une des difficultés tient sans doute au fait que le seuil de gravité pour appliquer cette disposition est plus élevé que celui requis pour l'article 8, étant donné que l'ingérence doit pouvoir entraîner la mort, même si celle-ci n'a pas été provoquée de manière volontaire et irrégulière⁴⁶.

B. — DROIT À UN PROCÈS ÉQUITABLE (ARTICLE 6 DE LA CONVENTION)

11. — La difficulté d'invoquer l'article 6 dans des affaires environnementales tient au fait que la contestation, réelle et sérieuse, doit porter sur un droit de nature civile⁴⁷. Ceci a conduit la C.E.D.H. à écarter cette disposition dans les affaires suivantes :

- un droit à la participation quant au processus décisionnel relatif à la construction d'une route ne peut être déduit de cette disposition, laquelle connaît uniquement les procédures juridictionnelles et non les procédures administratives⁴⁸ ;
- la contestation de permis d'exploiter des centrales nucléaires ne revêt pas un caractère civil dans la mesure où il n'y a pas de lien suffisamment étroit entre les conditions d'exploitation et le droit à la protection physique des requérants, ces derniers n'étant pas en mesure de démontrer l'existence d'une menace précise et imminente⁴⁹. Le lien entre une décision de prolonger l'exploitation d'une centrale nucléaire et le droit à l'intégrité de la personne physique reste «trop ténu et lointain». Qui plus est, il n'est pas possible, aux yeux de la C.E.D.H., «de puiser dans l'article 6, §1^{er}, de la Convention un recours pour contester le principe même de l'utilisation de l'énergie nucléaire (...)»⁵⁰.

Dans d'autres affaires, la C.E.D.H. a, en revanche, jugé que l'article 6, §1^{er}, était susceptible d'être violé :

- c'est notamment le cas lorsque la contestation porte sur une autorisation administrative de stocker des déchets, dans la mesure où ladite autorisation porte atteinte

⁴⁵ C.E.D.H., 30 novembre 2004, *Oneryildiz c. Turquie*, §§92 à 96.

⁴⁶ C.E.D.H., 9 juin 1998, *L.C.B. c. Royaume Uni*, §36. En l'espèce, la Cour a considéré que la disposition n'était pas violée, compte tenu de l'absence de preuve quant au lien de causalité entre l'exposition du père de la requérante aux radiations lors d'essais nucléaires et la leucémie de cette dernière.

⁴⁷ C.E.D.H., 29 février 2000, *Association des amis de Saint-Raphaël et Fréjus c. France*.

⁴⁸ C.E.D.H., 3 mai 2001, *Smits, Kleyen et Hal c. Pays-Bas*.

⁴⁹ C.E.D.H., 26 août 1997, *Balmer – Schafroth c. Suisse* ; C.E.D.H., 6 avril 2000, *Athanassoglou et crts. c. Suisse*.

⁵⁰ C.E.D.H., 6 avril 2000, *Athanassoglou et autres c. Suisse*, §54.

aux droits de jouir de l'eau potable dans le chef des propriétaires des terrains adjacents⁵¹;

- vu que cette disposition confère au citoyen le droit à ce que les décisions de justice soient exécutées dans un délai raisonnable, est source d'une violation l'inexécution d'une décision de justice ordonnant la cessation de l'exploitation d'une activité dangereuse ainsi que la reprise illégale de ladite activité dans le dessein de contourner une décision de justice⁵²;
- l'accès à l'information environnementale peut constituer un grief au sens de l'article 6, § 1^{er}, dans l'hypothèse où l'État défendeur n'aurait pas permis à la partie requérante d'obtenir des documents essentiels pour établir son droit⁵³;
- un recours en annulation introduit par une O.N.G. à l'encontre d'une autorisation permettant l'extension d'une installation nucléaire, qui n'a pas été soumise à une enquête publique, met en cause des droits de caractère civil au sens de l'article 6, § 1^{er}, car ce recours est intenté dans le dessein de «*défendre l'intérêt général face à ce qu'elle perçoit comme une activité dangereuse pour la collectivité*»; il présente un lien suffisant avec un droit civil au sens de l'article 6, § 1^{er}. La C.E.D.H. a souligné qu'une interprétation plus restrictive «*ne serait pas en phase avec la réalité de la société civile actuelle, dans laquelle les O.N.G. jouent un rôle important, notamment en défendant certaines causes devant les autorités ou les juridictions internes, particulièrement dans le domaine de la protection de l'environnement*»⁵⁴. Il en va de même des restrictions apportées au droit d'accès d'une O.N.G. qui, bien que d'intérêt général, défendait également l'intérêt particulier de ses membres contre les risques engendrés par une décharge⁵⁵.

C. – DROIT À LA VIE PRIVÉE ET AU DOMICILE (ARTICLE 8 DE LA CONVENTION)

12. – Que la pollution soit directement causée par l'État ou que la responsabilité de ce dernier découle d'une absence de réglementation adéquate de l'industrie privée⁵⁶,

⁵¹ C.E.D.H., 25 novembre 1993, *Zander c. Suède*, §27.

⁵² C.E.D.H., 10 novembre 2004, *Taskin et autres c. Turquie*; C.E.D.H., 30 novembre 2004, *Öneryiltiz c. Turquie*; C.E.D.H., 5 juin 2007, *Lemke c. Turquie*, §53.

⁵³ C.E.D.H., 9 juin 1998, *Mc Ginley et Egan c. Royaume Uni*, §86.

⁵⁴ C.E.D.H., décision du 28 mars 2006, *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif stop Melox et Mox c. France*, §4).

⁵⁵ C.E.D.H., 24 février 2009, *L'Erablière c. Belgique*.

⁵⁶ Dans la mesure où l'atteinte environnementale peut avoir été autorisée directement par l'octroi d'une autorisation administrative ou indirectement en raison de l'absence de mesures adéquates, l'article 8 trouve à s'appliquer également à des pollutions causées par des personnes morales ou physiques privées. Voy. notamment C.E.D.H., 6 septembre 2005, *Ruano Morcuende c. Espagne*; C.E.D.H., 27 janvier 2009, *Tatar c. Roumanie*, §87.

l'article 8 protégeant le droit à la vie privée et au domicile a donné lieu, ces dernières années, à une jurisprudence particulièrement féconde en ce qui concerne l'environnement, alors même que cette disposition n'a aucunement la prétention de protéger le milieu ⁵⁷. On notera que l'article 33 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre aussi un droit à la vie familiale.

Nous examinerons successivement les points suivants :

- a) la sphère de la protection offerte par l'article 8 de la Convention,
- b) la nature de l'atteinte à l'environnement,
- c) ainsi que les raisons étatiques pouvant justifier l'atteinte.

1. — *La sphère de la protection offerte par l'article 8 de la Convention*

13. — Tout d'abord, en ce qui concerne la *sphère de protection*, la C.E.D.H. accepte que les droits environnementaux relèvent tant de la sphère de la vie privée que de la protection du domicile :

- dans la plupart des affaires, ce sont des riverains qui se plaignent d'une atteinte à leur domicile par le fait d'une nuisance environnementale (nuisance liée à l'exploitation d'un aéroport dans l'affaire *Hatton*; nuisance causée par une station d'épuration à une riveraine dans l'affaire *Lopez Ostra*; nuisance électromagnétique émise par un transformateur placé contre la maison d'un riverain dans l'affaire *Ruano Morcuende*);
- dans d'autres affaires, seule la vie privée et familiale est en jeu, sans lien avec le domicile (informations quant aux risques encourus lors d'essais nucléaires par des militaires britanniques dans l'affaire *Mc Ginley et Egan*), ce qui permet une extension du champ territorial de l'applicabilité de l'article 8.

Seule la sphère privée des victimes des nuisances environnementales est protégée. En principe, cette jurisprudence n'est guère favorable aux O.N.G., lesquelles ne sauraient se prétendre elles-mêmes victimes d'une violation de l'article 8 ⁵⁸. En outre, l'article 8 revêt indéniablement une dimension anthropocentrique, selon laquelle l'environnement mérite d'être protégé uniquement parce qu'il est utile à l'homme ⁵⁹. A cela, il convient d'ajouter que la Cour refuse d'admettre que «*la dégradation générale de l'environnement*» aurait nécessairement «*un effet néfaste sur la sphère privée ou familiale*

⁵⁷ C.E.D.H., 9 juin 2005, *Fadejeva c. Russie*, §68.

⁵⁸ C.E.D.H., 29 juin 1999, *Asselbourg* ainsi que *Greenpeace – Luxembourg c. Luxembourg*, §4.

⁵⁹ J. BODART, «La protection de l'environnement par le biais du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile», *Amén.-Env.*, 2003/4, p. 211.

d'une personne»⁶⁰. Ainsi, la destruction d'un marécage ne peut s'analyser en une atteinte à la vie privée ou familiale des riverains⁶¹.

2. — La nature de l'atteinte à l'environnement

14. — Ensuite, quant à la *nature des atteintes*, la Cour admet, en raison du spectre particulièrement large des problèmes écologiques que celles-ci ne sont pas seulement matérielles ou corporelles. Elles peuvent également être immatérielles ou incorporelles. Aussi les nuisances sonores⁶², les émissions atmosphériques⁶³, les odeurs, les rayonnements⁶⁴, les craintes portant sur l'augmentation des émissions prétendument nocives constituent autant d'ingérences dans la vie privée des requérantes⁶⁵.

Un lien suffisamment direct doit en tout cas exister entre la victime et le dommage subi. Qu'elle prenne la forme d'une exposition à une substance polluante ou d'une nuisance sonore, l'ingérence doit affecter directement son domicile, ou sa vie privée ou familiale⁶⁶. La sensibilité particulière du requérant peut renforcer le caractère suffisamment direct du lien.

Un lien suffisamment étroit avec la vie privée et familiale peut aussi être établi lorsque les effets dangereux de l'activité litigieuse ont été examinés dans le cadre d'une évaluation des impacts sur l'environnement⁶⁷.

Enfin, l'article 8 peut être violé alors même que la source de la pollution environnementale est éloignée de l'habitat de la victime. Ainsi la Cour a-t-elle admis la recevabilité et le fondement d'une requête d'une victime d'une pollution habitant à 50 km d'une mine d'or, «lorsque les effets dangereux» de cette dernière «ont été déterminés dans le cadre d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement, de manière à établir un lien suffisamment étroit avec la vie privée et familiale»⁶⁸.

15. — Même si la Cour condamne des États pour avoir porté atteinte à des facettes relativement variées de la vie privée (bien-être, quiétude...), dans la majorité des

⁶⁰ C.E.D.H., 22 mai 2003, *Kyrtatos c. Grèce*, §44.

⁶¹ Même si la Cour estime que les dommages causés à la nature n'interfèrent pas sur la vie privée et familiale des requérants, elle n'exclut pas pour autant que la destruction d'une zone forestière située aux alentours du domicile puisse affecter indirectement le bien-être de ses occupants (C.E.D.H., 22 mai 2003, *Kyrtatos c. Grèce*, §53).

⁶² C.E.D.H., 16 novembre 2004, *Moreno Gómez c. Espagne*.

⁶³ C.E.D.H., 9 juin 2005, *Fadeïeva c. Russie*.

⁶⁴ C.E.D.H., 17 janvier 2006, *Ruano Morcuende c. Espagne*.

⁶⁵ C.E.D.H., 19 février 1998, *Guerra et autres c. Italie*, §57.

⁶⁶ C.E.D.H., 9 juin 2005, *Fadeïeva c. Russie*, §68.

⁶⁷ C.E.D.H., 10 novembre 2004, *Taskin et autres c. Turquie*, §§17, 19 et 21; C.E.D.H., 5 juin 2007, *Lemke c. Turquie*, §36.

⁶⁸ C.E.D.H., 5 juin 2007, *Lemke c. Turquie*, §36.

affaires, c'est bien la santé des victimes qui est en jeu, le plus souvent en raison de leur exposition à des substances dangereuses. Dans la mesure où les dommages peuvent résulter de l'anxiété et de l'anxiété ressenties par des victimes voyant persister des situations illégales, la notion de santé est interprétée de manière large⁶⁹. Enfin, en n'exigeant pas que leur santé soit gravement mise en danger en raison des ingérences étatiques, la Cour paraît favorable à la situation des victimes.

16. – Pourtant, malgré les situations extrêmement variées allant du risque d'atteinte à des atteintes avérées à la santé, la protection découlant de l'article 8 ne joue que dans l'hypothèse où la pollution dépasse un certain niveau. Si le critère de gravité de l'atteinte est établi, rien n'est dit quant à sa portée. Etant relative, l'évaluation de ce minimum dépend de toutes les circonstances de l'espèce (intensité, durée, impacts physiques ou mentaux, contexte environnemental général)⁷⁰.

En atteignant un tel degré de gravité, les nuisances provoquées par l'exploitation d'une station d'épuration portent atteinte, en raison de l'exposition à des odeurs, bruits et fumées polluantes, au droit consacré à l'article 8, §1^{er}⁷¹. Il en va de même d'un tapage nocturne répété dépassant les seuils autorisés⁷² et des troubles graves en raison du dépassement des seuils de concentration de polluants atmosphériques⁷³. En revanche, les nuisances découlant d'un développement urbain n'apparaissent pas suffisamment graves pour être prises en compte sous l'angle de l'article 8⁷⁴.

Il en résulte que la Cour présume que l'article 8 est violé lorsque les seuils d'exposition ou de qualité environnementale ont été excédés. Il est indéniable qu'en cas de dépassement des concentrations de polluants toxiques au-delà des seuils réglementaires, la pollution devient potentiellement dangereuse pour la santé et le bien-être du requérant. Dans le même ordre d'idées, la répétition pendant plusieurs années de nuisances sonores excédant les niveaux autorisés pendant la nuit porte atteinte aux droits protégés par l'article 8⁷⁵.

17. – En excluant *a priori* la possibilité que le risque d'une violation future puisse conférer au requérant individuel la qualité de «victime», la Cour n'adhère pas à une logique de précaution. Elle exige, en effet, que cette dernière produise des indices raisonnables et convaincants «de la probabilité de réalisation d'une violation en ce qui

⁶⁹ C.E.D.H., 9 juin 1998, *Egan*, §99; C.E.D.H., 2 novembre 2006, *Giacomelli*, §104; C.E.D.H., 27 janvier 2009, *Tatar c. Roumanie*, §122.

⁷⁰ C.E.D.H., 9 juin 2005, *Fadeïeva c. Russie*, §69.

⁷¹ C.E.D.H., 9 décembre 1994, *Lopez Ostra c. Espagne*, §51.

⁷² C.E.D.H., 16 novembre 2004, *Moreno Gómez c. Espagne*.

⁷³ C.E.D.H., 9 juin 2005, *Fadeïeva c. Russie*, §70.

⁷⁴ C.E.D.H., 22 mai 2003, *Kyrtatos c. Grèce*, §54; voy. aussi C.E.D.H., 17 janvier 2006, *Luginbühl c. Suisse*, §2.

⁷⁵ C.E.D.H., 16 novembre 2004, *Moreno Gómez c. Espagne*.

le concerne personnellement ; de simples suspicions ou conjectures sont insuffisantes à cet égard»⁷⁶.

De même, le seuil de gravité n'est pas franchi lorsque les atteintes demeurent largement spéculatives, indépendamment du fait que la requérante est particulièrement sensible aux émissions électromagnétiques.

En raison de l'incertitude quant à la nocivité d'antennes de téléphonie mobile pour la santé, le risque reste largement spéculatif. Selon la Cour, on ne saurait, pour l'instant, imposer à l'État l'obligation d'adopter des normes plus sévères en faveur de personnes tombant dans la catégorie de personnes particulièrement vulnérables⁷⁷. La marge d'appréciation accordée à l'État va ici à l'encontre du principe de précaution.

Un arrêt récent, *Tatar c. Roumanie*, retiendra l'attention. La C.E.D.H. était appelée à trancher un contentieux entre la Roumanie et deux de ses ressortissants victimes d'intoxication à la suite d'un accident survenu le 30 janvier 2000 au cours de l'exploitation de minerai d'or par la société S.C. Aurul Baia Mare S.A. En provoquant la libération de plusieurs dizaines de tonnes de cyanure de sodium, l'incident avait engendré une pollution extrêmement importante des eaux et des sols d'un environnement industriel déjà fortement pollué. La Cour était confrontée à des analyses scientifiques contradictoires quant à l'impact sur la santé des victimes du cyanure de sodium. Il était en effet impossible de déterminer à partir de quel pourcentage de cyanure de sodium dispersé dans l'eau l'absorption de cette dernière était susceptible de causer un préjudice.

Eu égard à l'incertitude scientifique et à la difficulté rencontrée par les victimes de démontrer que les pathologies dont elles souffraient avaient une cause unique et bien identifiable, la Cour EDH admet qu'elle pourrait se contenter d'un «raisonnement probabiliste» du fait que les «pathologies modernes se caractérisent par la pluralité de leurs causes»⁷⁸. Il en résulte qu'une certitude absolue quant au lien de causalité ne serait pas exigée.

«105. En l'absence d'éléments de preuve à cet égard, la Cour pourrait éventuellement se livrer à un raisonnement probabiliste, les pathologies modernes se caractérisant par la pluralité de leurs causes. Cela serait possible dans le cas d'une incertitude scientifique accompagnée d'éléments statistiques suffisants et convaincants.

Elle exige toutefois que le lien de causalité soit suffisamment établi, notamment par des 'éléments statistiques suffisants et convaincants'.

⁷⁶ C.E.D.H., 29 juin 1999, *Asselbourg* ainsi que *Greenpeace – Luxembourg c. Luxembourg*, §1 ; C.E.D.H., 29 juin 1999, *Bernard et crts.* ainsi que *Greenpeace – Luxembourg c. Luxembourg*, §1.

⁷⁷ C.E.D.H., 17 janvier 2006, *Luginbühl c. Suisse*.

⁷⁸ Cour EDH, 27 janvier 2009, *Tatar c. Roumanie*, §106.

«106. La Cour considère cependant qu'en l'espèce l'incertitude scientifique n'est pas accompagnée d'éléments statistiques suffisants et convaincants. Le document réalisé par un hôpital de Baia Mare et attestant un certain accroissement du nombre des maladies des voies respiratoires ne suffit pas, à lui seul, à créer une probabilité causale. La Cour constate donc que les requérants n'ont pas réussi à prouver l'existence d'un lien de causalité suffisamment établi entre l'exposition à certaines doses de cyanure de sodium et l'aggravation de l'asthme».

Elle exige donc que les éléments statistiques revêtent deux caractères cumulatifs, sans les préciser davantage. Ces éléments doivent être suffisants. Ceci reviendrait à exiger une pluralité d'éléments corroborant le lien de causalité potentiel. Par ailleurs, ces éléments doivent aussi être convaincants. Cette seconde condition soulève bien des interrogations. Les données doivent-elles émaner d'autorités scientifiques indépendantes, d'une autorité officielle? Peuvent-elles être produites par des experts non accrédités? Doivent-elles faire l'objet d'un *pre-review* de la part d'autres experts?

La Cour estime que la production du document réalisé par un hôpital de Baia Mare est insuffisante pour établir la probabilité causale. Dans leurs opinions dissidentes, les juges B.M. ZUPANCIC et A. GYULUMYAN n'ont pas manqué de souligner que ces exigences revenaient à imposer aux requérants une *probatio diabolica*⁷⁹. Ces derniers ne disposaient en effet d'aucune information concernant les effets nocifs du cyanure de sodium sur l'organisme humain. Par conséquent, il existerait un déséquilibre entre la preuve de la causalité qui doit être rapportée en premier lieu par les requérants et celle qui incombe à l'État. Vu la difficulté que peuvent rencontrer de simples victimes, qui ne disposent pas des moyens pour financer des expertises complexes et particulièrement coûteuses, nous estimons pour notre part que les exigences posées dans cet arrêt constituent toujours un obstacle quasiment infranchissable. Il est exceptionnel en effet que les pouvoirs publics disposent de statistiques fiables quant à l'impact d'une pollution locale sur une population. Ces études sont généralement réalisées des années suite à la découverte des dommages. Leur réalisation peut prendre de nombreuses années et les résultats sont loin d'être probants.

Par la suite, la C.E.D.H. s'est référée au principe de précaution pour condamner la pauvreté du travail d'investigation quant aux risques encourus par la population riveraine, qui avait précédé la délivrance de l'autorisation de la mine d'or⁸⁰.

⁷⁹ «Opinion partiellement dissidente du juge Zupancic à laquelle se rallie le juge Gyulumyan» (1^{er} décembre 2009).

⁸⁰ C.E.D.H., 27 janvier 2009, *Tatar c. Roumanie*, spécialement §§109-120.

3. — *Les raisons étatiques pouvant justifier l'atteinte*

18. — En sus de la démonstration du caractère grave des atteintes, le requérant devra surmonter un second obstacle : son droit au respect de sa vie privée et familiale est modulé par l'application, lors du contrôle de l'ingérence, du principe de la marge d'appréciation et du principe de proportionnalité.

Moyennant le respect des conditions qu'il énonce (fondement légal et légitimité, nécessité et proportionnalité de l'ingérence), le paragraphe 2 de l'article 8 autorise que l'on porte atteinte au droit à un environnement de qualité, tel qu'il est déduit du paragraphe premier.

Même s'il dispose d'une marge d'appréciation étendue, l'État va devoir ménager un juste équilibre entre les objectifs poursuivis par l'ingérence et la protection des droits. Se pose donc la question de savoir dans quelle mesure *l'atteinte est admissible*.

19. — Appelé à apprécier ce juste équilibre, l'État se trouve *a priori* dans une position favorable. Sa marge d'appréciation est d'autant plus étendue⁸¹ que les droits environnementaux ne se voient pas accorder un statut spécial⁸². Il en résulte, à titre d'exemple, que le juste équilibre entre les droits des riverains des aéroports et le bien-être économique du pays est généralement défavorable aux requérants⁸³.

La Cour se montre davantage sensible aux efforts entrepris par l'État qu'au statut de la victime⁸⁴.

Au demeurant, un grand nombre de mesures permettent de respecter le juste équilibre : évaluation préalable des risques, application de valeurs limites d'exposition, mesures d'atténuation des impacts, indemnisation partielle des victimes⁸⁵... Ainsi, l'ingérence dans le droit à la vie privée et au domicile que constitue le droit de dormir

⁸¹ Sur l'étendue de la marge d'appréciation en matière d'environnement, voy. en particulier C.E.D.H., 8 juillet 2003, *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, §§97 et s.; C.E.D.H., 30 novembre 2004, *Oneriyildiz*, §107; C.E.D.H., 9 juin 2005, *Fadeieva c. Russie*, §102; C.E.D.H., 2 novembre 2006, *Giacomelli c. Italie*, §80.

⁸² C.E.D.H., 30 novembre 2004, *Oneriyildiz c. Turquie*, §107; C.E.D.H., 9 juin 2005, *Fadaieva c. Russie*, §104.

⁸³ C.E.D.H., 21 février 1990, *Pauwell et Rayner c. Royaume-Uni*, §45; C.E.D.H., 8 juillet 2003, *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, §§124 à 128.

⁸⁴ C.E.D.H., 17 janvier 2006, *Luginbühl c. Suisse*. Dans cet arrêt la Cour juge que : « Compte tenu de l'état du débat scientifique actuel » sur la nocivité des antennes de téléphonie mobile et vu les efforts entrepris par les autorités compétentes pour suivre le développement scientifique en la matière et pour réexaminer périodiquement les valeurs limites applicables, les autorités suisses n'ont pas dépassé leur marge d'appréciation en octroyant des permis de construire pour des nouvelles antennes de téléphonie mobile, alors même que le requérant faisait état de « son statut de personne sensible à des émissions dues au phénomène de l'électrosmog » (§2).

⁸⁵ L'indemnisation même partielle peut constituer une mesure susceptible d'assurer le juste équilibre. Voy. Commission E.D.H., 17 mai 1990, *S. c. France*.

la nuit est plus aisément justifiée que pour la vie sexuelle, où la marge d'appréciation laissée à l'État est particulièrement réduite⁸⁶.

20. – La recherche du juste équilibre n'est pas pour autant absolue. L'ampleur de la marge d'appréciation connaît trois tempéraments.

En premier lieu, l'État est tenu de mettre en place un cadre réglementaire préventif dont les normes sont adaptées «aux spécificités de l'activité en jeu, notamment au niveau de risque qui pourrait en résulter»⁸⁷.

En second lieu, l'ingérence ne saurait être admise lorsque les pouvoirs publics violent la loi. Ainsi, dans la majorité des condamnations, la Cour souligne l'inobservation flagrante de la réglementation environnementale⁸⁸. Par la force des choses, dans la mesure où la gravité de l'atteinte s'apprécie à l'aune du dépassement des normes d'exposition aux nuisances, l'ingérence est toujours illégale. *A contrario*, en l'absence d'un niveau de bruit qui excéderait les seuils recommandés par l'O.M.S., l'exploitation d'éoliennes à proximité de résidences secondaires n'est pas de nature à affecter sérieusement la vie privée et familiale des requérants⁸⁹.

En troisième lieu, la C.E.D.H. a imposé, en vue de garantir le juste équilibre, le respect d'obligations d'ordre procédural, dont le contenu s'inspire de la Convention d'Århus⁹⁰. Elle a précisé que «lorsqu'il s'agit pour un État de traiter des questions complexes de politique environnementale et économique, le processus décisionnel doit tout d'abord comporter la réalisation d'études appropriées, de manière à prévenir et à évaluer à l'avance les effets des activités qui peuvent porter atteinte à l'environnement et aux droits des individus, et à permettre ainsi l'établissement d'un juste équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu»⁹¹.

À titre d'exemple, l'absence d'étude d'impact environnemental sur l'exploitation d'une usine de traitement de déchets dangereux et le refus par l'administration d'exécuter des décisions de justice reconnaissant l'irrégularité de l'activité litigieuse montrent que l'État n'est pas parvenu à ménager un juste équilibre entre l'intérêt de la collectivité à disposer d'une usine de traitement de déchets et la jouissance, par le riverain de l'installation, de son droit au respect de son domicile et de sa vie privée et familiale⁹².

⁸⁶ C.E.D.H., 22 octobre 1981, *Dudgeon c. Royaume Uni*, § 52.

⁸⁷ C.E.D.H., 20 mars 2008, *Budayeva c. Russie*; C.E.D.H., 27 janvier 2009, *Tatar c. Roumanie*, § 88.

⁸⁸ C.E.D.H., 8 juillet 2003, *Hatton c. Royaume-Uni*, § 120; C.E.D.H., 9 juin 2005, *Fadeïeva c. Russie*, §§ 83-84.

⁸⁹ C.E.D.H., 28 février 2008, *Fügerskiöld c. Suède*.

⁹⁰ Voy., *supra*, n° 7.

⁹¹ C.E.D.H., 8 juillet 2003, *Hatton c. Royaume-Uni*, § 128; C.E.D.H., 10 novembre 2004, *Taskin et autres c. Turquie*, § 118; C.E.D.H., 2 novembre 2006, *Giacomelli c. Italie*, § 83; C.E.D.H., 28 mars 2006, *Öçkan c. Turquie*, § 43; C.E.D.H., 5 juin 2007, *Lemke c. Turquie*, § 41.

⁹² C.E.D.H., 2 novembre 2006, *Giacomelli c. Italie*.

Dans le même ordre d'idées, la reprise d'activités minières susceptibles d'engendrer des pollutions doit être préalablement soumise à «la réalisation d'enquêtes et d'études appropriées de manière à prévenir et évaluer à l'avance» leurs effets sur l'environnement⁹³.

Qui plus est, la Cour a consacré, dans le prolongement de l'article 8, les droits d'information et au recours énoncés dans la Convention d'Århus. Aussi a-t-elle souligné l'importance pour le public de pouvoir accéder à ces études en vue, d'une part, d'évaluer le danger auquel il est exposé et, d'autre part, de permettre aux opposants de former des recours juridictionnels au cas où leurs observations n'auraient pas été suffisamment prises en compte. Le fait de priver de tout effet utile de telles garanties procédurales (tardiveté du respect d'une décision de justice impliquant la cessation de l'activité dangereuse, ...) entraîne une violation de l'article 8, alors même que cette disposition ne renferme aucune condition explicite de procédure⁹⁴.

Toutefois, les garanties procédurales ne sont pas illimitées. Si la décision d'autoriser l'exploitation d'une activité portant atteinte au droit consacré à l'article 8 doit nécessairement comporter la réalisation d'enquêtes et d'études appropriées, il n'en demeure pas moins que la décision peut être prise alors même que l'autorité ne dispose pas «de données exhaustives et vérifiables sur tous les aspects de la question à trancher»⁹⁵. L'autorité pourrait donc accepter l'ingérence sur la base d'informations incomplètes.

21. – Il ressort donc de la jurisprudence que c'est soit l'absence d'un cadre juridique, soit l'inobservation de règles, tantôt substantielles (seuils d'émission), tantôt procédurales (information, participation du public) qui entraîne la violation de l'article 8.

Ceci appelle des critiques.

Tout d'abord, force est de constater que le droit à la vie privée n'est plus protégé dès que les normes de protection substantielles s'avèrent inadéquates, ce qui est généralement le cas. Ceci pourrait inciter les autorités à se montrer cyniques : au mieux, l'État ne réglementerait plus les nuisances ; au pire, il fixerait des valeurs d'émission particu-

⁹³ C.E.D.H., 5 juin 2007, *Lemke c. Turquie*, §44; C.E.D.H., 27 janvier 2009, *Tatar c. Roumanie*, §116. L'Union européenne s'est dotée de plusieurs régimes procéduraux d'évaluation des incidences. Il s'agit la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *J.O. L* 197, du 21 juillet 2001, p. 30 ainsi que de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés. La directive 85/337/CEE a été modifiée par la directive 97/11/CE du 3 mars 1997, *J.O. L* 73, du 14 mars 1997, p. 5 et la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003, *J.O. L* 156, du 25 juin 2003, p. 17.

⁹⁴ C.E.D.H., 8 juillet 2003, *Hatton c. Royaume-Uni*, §128; C.E.D.H., 10 novembre 2004, *Taskin et autres c. Turquie*; C.E.D.H. 2 novembre 2006, *Giacomelli c. Italie*, §82.

⁹⁵ C.E.D.H., 8 juillet 2003, *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, §128.

lièrement laxistes qui ne seraient jamais dépassées. Aucune violation réglementaire ne pouvant être invoquée, la protection conventionnelle ne jouerait pas en faveur des victimes. On pourrait toutefois répondre à ces critiques que le cadre réglementaire doit prévenir de manière efficace les dommages, comme cela ressort de la jurisprudence de la C.E.D.H.⁹⁶.

Quant au volet procédural, on ne voit pas quelle est la valeur ajoutée de la Convention par rapport aux droits procéduraux consacrés par la Convention d'Århus ainsi que par les réglementations de l'UE et nationales qui en découlent. En précisant les modalités de la mise en œuvre du droit à la participation, les avancées normatives de ces dernières années (obligation généralisée d'information active, par exemple) paraissent nettement plus significatives que les apports relativement flous de la jurisprudence de Strasbourg. A ce stade, force est de constater que le droit consacré à l'article 8 est loin d'avoir une longueur d'avance sur les développements normatifs à l'échelon international et de l'UE.

D. — DROIT À L'INFORMATION ET VIE PRIVÉE (ARTICLE 8 DE LA CONVENTION)

22. — En ce qui concerne l'accès à l'information, l'article 8 prime sur l'article 10. Ainsi, l'État est-il également soumis, au titre de l'article 8, à une obligation positive d'information quant aux risques environnementaux auxquels la population est exposée. La Cour considère qu'il s'agit là d'une garantie procédurale essentielle afin de ménager un juste équilibre entre la vie privée et les ingérences étatiques. Interprétée dans sa dimension procédurale, cette disposition vient ainsi au secours de ceux dont la vie privée et familiale est perturbée par l'anxiété et la détresse liées à l'exposition à un risque particulier de pollution.

Cette obligation s'impose encore davantage lorsque les autorités disposent d'informations qui auraient permis aux habitants d'évaluer ces risques et de prendre des mesures pour s'en prémunir⁹⁷. A cet égard, l'article 8 exige, sous peine de violation⁹⁸, la mise en place d'une «procédure effective et accessible permettant à semblables personnes de demander la communication de l'ensemble des informations pertinentes et appropriées»⁹⁹.

⁹⁶ C.E.D.H., 20 mars 2008, *Budayeva c. Russie*; C.E.D.H., 27 janvier 2009, *Tatar c. Roumanie*, §88.

⁹⁷ C.E.D.H., 19 décembre 1998, *Guerra et autres c. Italie*, §60.

⁹⁸ C.E.D.H., 27 janvier 2009, *Tatar c. Roumanie*, §116.

⁹⁹ C.E.D.H., 26 novembre 1996, *McGinley et Egan c. Royaume-Uni*, §101. Dans la même veine, le droit à la protection de la santé consacré à l'article 11 de la Charte sociale européenne est méconnu lorsque les autorités ne se donnent pas la peine «de consulter, dans des conditions loyales et sincères, les populations riveraines» quant aux risques de pollution auxquels elles sont exposées en raison de l'exploitation de la lignite (Comité europ. des droits sociaux, 6 décembre 2006, *Fondation Maranyopoulos c. Grèce*, point 217).

En revanche, la C.E.D.H. a admis, dans d'autres affaires, que l'État avait rempli son obligation positive en instituant une procédure spéciale par laquelle les requérants auraient pu avoir accès, s'ils en avaient fait usage, à des informations de nature à dissiper l'anxiété d'une atteinte à leur droit au respect de la vie privée et familiale, résultant de l'exposition à des risques d'irradiation¹⁰⁰.

E. — DROIT À L'INFORMATION (ARTICLE 10 DE LA CONVENTION)

23. — Les deux facettes de l'article 10 — le «*droit de recevoir*» des informations et celui d'exprimer des idées — peuvent être mises en cause par l'État.

Alors que le droit à l'information, de même que l'obligation corrélatrice pour les autorités de la collecter, constitue un des piliers du droit à l'environnement¹⁰¹, l'article 10 a été systématiquement écarté par la Cour dans les affaires environnementales au profit de l'article 8¹⁰². Qui plus est, le requérant doit apporter la preuve que l'activité au sujet de laquelle il cherche à s'informer présente un caractère dangereux¹⁰³.

En revanche, la C.E.D.H. admet plus aisément la violation de la liberté d'expression, laquelle peut être mise en péril par les poursuites pour diffamation intentées à l'encontre de certains militants et associations de protection de l'environnement, connus pour leurs positions tranchées sur des sujets de nature polémique. Aussi la C.E.D.H. a-t-elle condamné :

- l'interdiction faite à un scientifique d'évoquer dans la presse les dangers d'une technologie nouvelle pour la santé humaine¹⁰⁴;
- l'arrestation de militants écologistes manifestant pacifiquement contre la chasse du gibier¹⁰⁵;
- la censure d'un reportage consacré à la chasse aux phoques ainsi que la condamnation de ses auteurs à des dommages et intérêts¹⁰⁶;

¹⁰⁰ C.E.D.H., 26 novembre 1996, *McGinley et Egan c. Royaume-Uni*, §§101-102.

¹⁰¹ Voy. la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003, *J.O.* n° L 41, du 14 février 2003, p. 26.

¹⁰² C.E.D.H., 19 février 1998, *Guerra et autres c. Italie*, §53. Cette disposition «ne saurait se comprendre comme imposant à un État (...) la diffusion *motu proprio* d'informations sur la santé» (C.E.D.H., 19 octobre 2005, *Roche c. Royaume-Uni*, §172). En outre, le droit à l'information est également garanti en vertu du droit à la vie (C.E.D.H., 18 juin 2002, *Oneriyildiz c. Turquie*, §84).

¹⁰³ S. VAN DROOGHENBROECK, «Le droit à un recours effectif en matière environnementale au sens de la Convention», in C. LARSEN et M. PALLEMAERTS (éd.), *L'accès à la justice en matière d'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 268.

¹⁰⁴ C.E.D.H., 25 août 1998, *Hertel c. Suisse*.

¹⁰⁵ C.E.D.H., 23 septembre 1998, *Steel et autres c. Royaume-Uni*.

¹⁰⁶ C.E.D.H., 20 mai 1999, *Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège*.

- la condamnation d'une O.N.G. critiquant le comportement d'un édile communal favorisant des projets immobiliers illégaux dans des zones protégées¹⁰⁷;
- la condamnation pour diffamation publique d'un élu écologiste qui a critiqué un haut fonctionnaire pour ses propos relatifs à l'absence de danger d'un nuage radioactif¹⁰⁸;
- la condamnation de personnes contestant publiquement des aménagements routiers alors même que les propos tenus contenaient une part de subjectivité¹⁰⁹.

F. — LIBERTÉ DE RÉUNION ET D'ASSOCIATION
(ARTICLE 11 DE LA CONVENTION)

24. – Des régimes visant à inclure de force des propriétaires de terrains dans un syndicat cynégétique, malgré leur opposition éthique à la chasse¹¹⁰, ainsi que l'interdiction d'un rassemblement public d'une association de protection de l'environnement¹¹¹ furent condamnés au titre de cette disposition.

G. — DROIT DE PROPRIÉTÉ
(ARTICLE 1^{ER} DU PREMIER PROTOCOLE ADDITIONNEL)

25. – La mise en œuvre d'une politique environnementale a pour effet tantôt de limiter l'exercice du droit de propriété, tantôt de réglementer la vente de certains biens (réglementation de la commercialisation des quotas d'émission de CO₂ au titre de la directive 2002/358/CE), de conduire les pouvoirs publics à exproprier des terrains afin de sauvegarder la nature (mise en œuvre du réseau Natura 2000 en vertu des directives 79/409/CEE et 92/43/CE) ou d'y placer des installations d'intérêt public (installation d'épuration en vertu de la directive 91/271/CEE).

Consacré par le premier Protocole additionnel, le droit de propriété peut, de la sorte, être sérieusement entravé¹¹². Appelé à céder devant l'intérêt général dans des

¹⁰⁷ C.E.D.H., 27 mai 2004, *Vides Aizsardzibas Klubs c. Lettonie*.

¹⁰⁸ C.E.D.H., 7 novembre 2006, *Mamère c. France*.

¹⁰⁹ C.E.D.H., 23 janvier 2007, *Almeida Azevedo c. Portugal*; C.E.D.H., 24 avril 2007, *Lombardo et crts c. Malte*.

¹¹⁰ C.E.D.H., 29 avril 1999, *Chassagnou et crts c. France*, §117; C.E.D.H., 10 juillet 2007, *Schneider c. Luxembourg*, §82.

¹¹¹ C.E.D.H., 12 avril 2007, *Zeleni Balkni c. Bulgarie*.

¹¹² Aussi la C.E.D.H. a-t-elle reconnu «que les activités susceptibles de causer des problèmes environnementaux peuvent affecter lourdement la valeur d'un bien immobilier ou même le rendre invendable et constituer en conséquence une expropriation partielle» (C.E.D.H., 29 janvier 2004, *Taskin c. Turquie*). En revanche, la Cour de justice a refusé d'admettre jusqu'à présent que les directives environnementales puissent violer le premier Protocole (C.J.C.E., 29 avril 1999, *Standley*, C-293/97, *Rec.*, p. I-2603, points 54-57).

conditions bien précises (légalité de la servitude, objectif d'intérêt général, maintien d'un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la sauvegarde du droit de propriété), ce droit n'est pas absolu. Un rapport raisonnable de proportionnalité doit donc pouvoir exister entre les moyens employés et le but visé, ce qui peut aboutir dans certains cas à devoir indemniser le propriétaire.

A l'instar du juge de l'UE¹¹³, la C.E.D.H. n'éprouve pas de difficulté à admettre la légitimité des mesures de protection environnementale¹¹⁴. Non seulement, elle reconnaît aux États une marge d'appréciation considérable – lors de l'examen du juste équilibre, il est admis que des ingérences importantes soient supportées sans indemnité par le propriétaire¹¹⁵ – mais en outre, elle reconnaît que l'intérêt environnemental occupe une place élevée dans la hiérarchie des intérêts sociaux, étant donné que «la société d'aujourd'hui se soucie sans cesse davantage de préserver l'environnement»¹¹⁶. Aussi ce droit ne devrait-il pas «se voir accorder la primauté face à des considérations relatives à la protection de l'environnement, en particulier lorsque l'État légifère en la matière»¹¹⁷.

V. – Conclusion

26. – Objectif d'intérêt de l'U.E., la protection de l'environnement constitue la nouvelle facette de l'intérêt général. Cet objectif autorise les pouvoirs publics à déployer des mesures de police susceptibles de restreindre la portée de droits écono-

¹¹³ Si le droit de propriété fait partie des principes généraux du droit de l'UE, il ne constitue pas pour autant une prérogative absolue, «mais doit être pris en considération par rapport à sa fonction dans la société» (C.J.C.E., 3 septembre 2008, *Kadi*, C-402/05 P et C-415/05 P, *Rec.*, p. I-6351, point 355). Par conséquent, des restrictions peuvent y être apportées, à condition qu'elles répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général, parmi lesquels on retrouve la protection de l'environnement, et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même du droit ainsi garanti.

¹¹⁴ La C.E.D.H. ne procède pas à l'établissement d'une hiérarchie des valeurs comparable à celle faite par la Cour de justice (voy. C.J.C.E., 28 février 1991, *Commission c. RFA*, C-57/89, *Rec.*, p. I-883).

¹¹⁵ À propos du classement de biens en zones à reboiser, la Cour affirme qu'elle «respecte l'appréciation portée à cet égard par le législateur national, sauf si elle est manifestement dépourvue de base raisonnable» (C.E.D.H., 13 septembre 2003, *Koustelidou c. Grèce*; C.E.D.H., 13 juillet 2006, *Kortessi c. Grèce*; C.E.D.H., 13 juillet 2006, *Nikas et Nika c. Grèce*; C.E.D.H., 13 juillet 2006, *Lazaridis c. Grèce*). En ce qui concerne le classement de zones naturelles, voy. C.E.D.H., 12 décembre 2000, *Bahia Nova s.a. c. Espagne*; C.E.D.H., 16 septembre 1996, *Matoes Silva Lda c. Portugal*; C.E.D.H., 27 mars 2003, *Satka et autres*. En ce qui concerne les amendes administratives, la Cour est également favorable à une ingérence étatique au motif que les pouvoirs publics disposent «dans un domaine aussi complexe et difficile que celui de l'aménagement du territoire» d'une large marge d'appréciation (C.E.D.H., 21 mars 2006, *Valico srl c. Italie*).

¹¹⁶ C.E.D.H., 22 janvier 1991, *Fredin*, §48.

¹¹⁷ C.E.D.H., 27 novembre 2007, *Hamer c. Belgique*, §79.

miques, voire de droits fondamentaux. La portée des obligations du droit dérivé de l'UE doit être interprétée à l'aune de cet impératif.

Malgré la montée en puissance du droit dérivé dans une série de domaines (lutte contre le réchauffement, promotion des énergies renouvelables, sécurité des produits), force est de constater qu'aucun progrès notable n'a été accompli dans cet ordre juridique, tant en droit primaire que dérivé, en faveur de l'accès à la justice des citoyens et des organisations de protection de l'environnement ou en ce qui concerne la consécration d'un droit à la protection de l'environnement.

Le recours exclusif aux droits de l'homme, par le truchement de la Convention, pour protéger l'environnement paraît insatisfaisant. La preuve de leur violation exige la démonstration d'une atteinte souvent nettement plus grave (lésions graves, intoxications, troubles psychologiques profonds) que celle qui pourrait être invoquée dans un contentieux administratif ou civil (dépassement de seuil, absence d'autorisation, ...) ¹¹⁸. Si la Convention apparaît ainsi d'un maigre secours, l'obligation positive faite aux États de mettre en place un cadre préventif adapté aux risques, complétée par des obligations procédurales pourrait contribuer à limiter le pouvoir discrétionnaire des États.

¹¹⁸ J.-M. ARBOUR et S. LAVALLEE, *Droit international de l'environnement*, Cowansville, Bruxelles, Y. Blais – Bruylant, 2006, p. 177.