

**DI CAPRIO ET AUTRES**

**- contre -  
ITALIE**

---

**OBSERVATIONS ÉCRITES DE CLIENTEARTH**

---

**I. INTRODUCTION**

1. ClientEarth est reconnaissante de l'opportunité qui lui est donnée de présenter des observations écrites conformément à la lettre de la Cour européenne des droits de l'homme (« **la Cour** ») du 10 juillet 2019. Cette procédure offre à la Cour l'occasion de consolider et de développer sa jurisprudence concernant les violations des droits de l'homme dans le contexte de la pollution environnementale. La procédure concerne : (i) la portée de la notion de « *victime* » dans le contexte de pollution environnementale transfrontière et diffuse et (ii) les obligations positives de l'État d'identifier, de traiter et de réagir à la pollution environnementale qui affecte gravement la vie, la santé, la vie privée et le domicile de ses citoyens.
2. Compte tenu des problèmes particuliers qui se posent dans le contexte de la pollution environnementale et des principes établis du droit de l'environnement, ClientEarth invite respectueusement la Cour à reconnaître que
  - (1) les requérants qui vivent hors du territoire administratif d'une autorité publique mais qui sont affectés par des niveaux importants de pollution environnementale peuvent prétendre être victimes d'une violation des articles 2 et 8 de la CEDH ;
  - (2) les requérants qui ne sont pas touchés par la maladie mais qui sont exposés à des niveaux importants de pollution environnementale créant un risque pour leur vie et leur santé peuvent prétendre être victimes d'une violation de leur droit au respect de la vie ;
  - (3) les organisations non gouvernementales qui poursuivent l'objectif de la protection de l'environnement peuvent prétendre être victimes d'une violation de la Convention au sens de l'article 34 de la Convention ;
  - (4) les États ont une obligation positive en vertu des articles 2, 8 et 10 de la CEDH :
    - i. de surveiller systématiquement les niveaux de pollution environnementale et d'évaluer ses effets nocifs potentiels sur la santé et la vie des personnes, avec une attention particulière en présence de menaces spécifiques pour la vie et la santé humaines,
    - ii. de diffuser activement et systématiquement des informations sur la pollution environnementale et les menaces sanitaires y afférentes, avec une urgence accrue en présence de menaces spécifiques pour la vie et la santé humaines, et

- iii. d'adopter toutes les mesures possibles pour éviter, prévenir ou réduire les effets nocifs de la pollution environnementale sur la vie et la santé humaines, conformément aux articles 2 et 8 de la CEDH.

## **II. CONTEXTE**

3. La pollution environnementale constitue l'un des problèmes les plus urgents de notre époque et la principale cause environnementale des maladies et des décès prématurés dans le monde<sup>1</sup>. On estime que la pollution a été responsable de 9 millions de décès prématurés en 2015, soit « 16 % de tous les décès dans le monde – trois fois plus de décès que le SIDA, la tuberculose et le paludisme réunis et 15 fois plus que toutes les guerres et autres formes de violence<sup>2</sup> ».
4. Les preuves scientifiques éclairent de plus en plus notre compréhension des risques que fait peser la pollution environnementale sur la vie et la santé. Cependant, les personnes touchées par une telle pollution font face à plusieurs défis lorsqu'elles cherchent à obtenir une réparation légale, notamment :
  - (1) la détection de son existence et la mesure des niveaux de pollution – par exemple, la pollution de l'air est communément appelée le « tueur invisible »<sup>3</sup>
  - (2) l'identification de ses sources – il y a souvent une combinaison de sources ponctuelles (installations industrielles) et de sources diffuses (circulation, chauffage domestique) qui peuvent être proches ou éloignées (pollution transfrontière)
  - (3) l'établissement de liens de causalité entre la pollution et les impacts sanitaires – la pollution est l'un des nombreux facteurs qui contribuent au développement de maladies (causalité multifactorielle).
5. Lorsque les impacts de la pollution sur la santé se matérialisent ou se manifestent, il est souvent trop tard pour que les victimes puissent obtenir un recours effectif. La nature de la pollution, associée aux incertitudes scientifiques connexes, a donc été prise en charge via des concepts juridiques consacrés dans le cadre juridique environnemental, obligeants les législateurs et les tribunaux à adopter une approche proactive et protectrice.

## **III. PRINCIPES PERTINENTS DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DROIT EUROPEEN DE L'ENVIRONNEMENT**

6. Le principe de prévention consacre l'obligation de prévenir, de réduire et de maîtriser la pollution et les atteintes à l'environnement. Il repose sur la prise de conscience que les dommages causés par la pollution à la santé humaine et à l'environnement sont souvent irréversibles.

---

<sup>1</sup> Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et les substances et déchets dangereux dans son premier rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies en 2018, A/73/567, 15 novembre 2018 ; <https://undocs.org/A/73/567>.

<sup>2</sup> *Lancet Commission on pollution and health*, volume 391, numéro 10119, P462-512, 3 février 2018, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(17\)32345-0](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(17)32345-0).

<sup>3</sup> Voir G. Fuller, *The Invisible Killer. The Rising Global Threat of Air Pollution- and How We Can Fight Back's*.

7. Le principe de précaution est un outil utilisé pour surmonter les incertitudes scientifiques concernant les risques pour la vie et la santé humaines ou pour l'environnement. Il est strictement lié à ce dernier principe. Son but est d'assurer une protection à un stade précoce et d'alléger le niveau de preuve requis concernant le risque<sup>4</sup>.
8. Ces deux principes sont reconnus dans les déclarations des Nations Unies et dans le droit international coutumier<sup>5</sup>. En outre, ils sont inscrits dans diverses conventions internationales signées ou ratifiées par l'Italie, concernant la pollution atmosphérique<sup>6</sup>, la pollution de l'eau<sup>7</sup> et la gestion des déchets<sup>8</sup>.
9. Au niveau de l'UE, le principe de prévention et les principes de précaution sont énoncés à l'article 191(2) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le champ d'application du principe de précaution dans l'UE va au-delà de l'environnement et couvre d'autres politiques, y compris, notamment, les questions de santé humaine<sup>9</sup>. Ces deux principes ont été appliqués dans plusieurs textes de droit communautaire dérivé liant l'Italie<sup>10</sup>.
10. La Cour de justice de l'Union européenne (« **la CJUE** ») a appliqué le principe de précaution plus de 140 fois<sup>11</sup>. Cette jurisprudence couvre des affaires liées aux risques pour la santé humaine<sup>12</sup>. Dans sa récente décision dans l'affaire C-723/17 *Craenyest* du 26 juin 2019 (« *Craenyest* »), la CJUE a précisé que la réglementation communautaire « sur la qualité de l'air ambiant concrétise les obligations de l'UE en matière de protection de l'environnement et de la santé publique » et souligné leur fondement « sur

<sup>4</sup> Voir P. Birnie, A. Boyle et C. Redgwell, *International Law & the Environment* (2009, OUP), p. 157.

<sup>5</sup> En ce qui concerne le principe de prévention, voir le principe 21 de la Déclaration de 1972 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Déclaration de Stockholm, A/CONF.48/14/Rév.1) et le principe 2 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992) (Déclaration de Rio, A/CONF.151/26 (Vol.I)) disponibles sur le site : <http://legal.un.org/avl/ha/dunche/dunche.html> ; voir également l' *Avis consultatif sur la menace des armes nucléaires* de la CIJ (avis consultatif, 1. Rapports C.J. 1996, p. 226) § 29 décrivant ce principe comme faisant partie du droit international général. En ce qui concerne le principe de précaution, voir le principe 15 de la Déclaration de Rio ; voir également CIJ, *Usines de pâte à papier*, (Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay), Jugement, Rapports C.J. 2010, p. 14) § 164 et TIDM, affaire du *thon à nageoire bleue* (Thon à nageoire bleue (Nouvelle-Zélande c. Japon, affaire 3 et 4)).

<sup>6</sup> Article 2 de la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (CPATLD) avec son Protocole de 1998 relatif aux POP et aux métaux lourds (voir préambule), qui est déposé auprès de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) ; article 1 et article 8 de la Convention de Stockholm de 2001 sur les polluants organiques persistants (POP) qui est en dépôt auprès du Secrétaire général des Nations Unies (Environnement).

<sup>7</sup> Article 2(5) de la Convention de Helsinki de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux.

<sup>8</sup> Article 4(2)(c) de la convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination ; Secrétaire général dépositaire des Nations unies (Environnement).

<sup>9</sup> Communication de la Commission européenne sur le principe de précaution (COM (2000) 1) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0001rom=EN> p. 9.

<sup>10</sup> La directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets (considérant 30 et articles 4 et 23) et la directive 2008/50/CE concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (considérant 2) constituent des exemples pertinents pour ces procédures.

<sup>11</sup> Conseil néerlandais de la santé, « Prudent Precaution », publication n° 2008/18F [https://www.sustainable-design.ie/arch/Prudent-Precaution\\_Netherlands-Health-Council\\_September-2008.pdf](https://www.sustainable-design.ie/arch/Prudent-Precaution_Netherlands-Health-Council_September-2008.pdf)

<sup>12</sup> Voir par exemple les affaires C-157/96 (ECLI:EU:C:1998:191) et C-180/96 du 5 mai 1998 (ECLI:EU:C:1998:192), § 63-64.

*le principe de précaution et sur le principe selon lequel une action préventive doit être entreprise*<sup>13</sup> ».

11. Ces principes du droit de l'environnement ont des implications claires sur l'application des droits de l'homme en matière de pollution environnementale. Comme l'a déclaré le Comité des droits de l'homme (« **le CDH** ») dans son Observation générale n° 36 (2018) sur l'article 6 (droit à la vie) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>14</sup>, la dégradation de l'environnement constitue l'une des menaces les plus pressantes et les plus graves pour la capacité des générations actuelles et futures à jouir du droit à la vie. En conséquence, « [l]es obligations des États parties en vertu du droit international de l'environnement devraient (...) informer le contenu de l'article 6 du Pacte »<sup>15</sup>.
12. Cette approche est expressément reconnue dans le préambule de la Convention d'Aarhus<sup>16</sup>. Selon le considérant 6, « *une protection adéquate de l'environnement est essentielle au bien-être de l'homme ainsi qu'à la jouissance des droits fondamentaux, y compris du droit à la vie lui-même* » (soulignement ajouté).
13. La relation étroite entre les droits de l'homme et la protection de l'environnement est également reconnue dans les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, notamment le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'environnement<sup>17</sup> et le Rapporteur spécial sur les incidences sur les droits de l'homme de la gestion et de l'élimination écologiquement rationnelles des produits et déchets dangereux<sup>18</sup>.
14. En outre, ClientEarth attire l'attention de la Cour sur les récents travaux de la Cour interaméricaine des droits de l'homme (« **la CIADH** ») et son avis consultatif sur l'environnement et les droits de l'homme OC-23/17<sup>19</sup>. La CIADH applique le principe de prévention et le principe de précaution pour interpréter le concept de compétence et

---

<sup>13</sup> Affaire C-723/17, *Craenyest*, § 33.

<sup>14</sup> [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/1\\_Global/CCPR\\_C\\_GC\\_36\\_8785\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/1_Global/CCPR_C_GC_36_8785_E.pdf)

<sup>15</sup> Observation générale n° 36 sur le droit à la vie, § 62.

<sup>16</sup> Convention CEE-ONU 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 »), <https://www.unece.org/env/pp/introduction.html>. L'Italie est partie à la Convention d'Aarhus.

<sup>17</sup> Voir le Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, A/HRC/37/59, 24 janvier 2018, en particulier le principe-cadre 1 : « *Les États devraient garantir un environnement sûr, propre, sain et durable afin de respecter, de protéger et d'exercer les droits de l'homme* » (disponible à l'adresse <https://undocs.org/A/HRC/37/59>). Voir également le Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme qui concernent la jouissance d'un environnement sûr, propre, sain et durable – droit de respirer un air pur – A/HRC/40/55, 8 janvier 2019, en particulier la section III Effets de la pollution atmosphérique sur l'exercice des droits de l'homme et la section IV Obligations en matière de droits de l'homme relatives à l'air pur (disponible à l'adresse <https://undocs.org/A/HRC/40/55>).

<sup>18</sup> Voir le Rapport du Rapporteur spécial sur les incidences sur les droits de l'homme de la gestion et de l'élimination écologiquement rationnelles des produits et déchets dangereux, A/HRC/30/40, 8 juillet 2015, <https://undocs.org/A/HRC/30/40>.

<sup>19</sup> [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_ing.pdf)

les obligations des États dans le domaine des violations des droits de l'homme causées par la pollution environnementale<sup>20</sup>.

15. Cette Cour a déjà identifié le principe de précaution comme source de droit international pertinent et l'a appliqué à son analyse juridique dans des affaires de pollution de l'environnement (*Tatar c. Roumanie* 67021/01)<sup>21</sup> ou lorsqu'il existait un risque pour la santé humaine (*Vilnes et al. c. Norvège* 52806/09 et 22703/10)<sup>22</sup>.
16. ClientEarth invite la Cour à adopter une approche proactive et protectrice en ce qui concerne l'interprétation des concepts de « notion de victime » et d'« obligation positive de l'État ». Cela est conforme à la jurisprudence d'autres organismes internationaux et à la reconnaissance de l'importance de protéger les droits de l'homme affectés par la pollution environnementale, même en présence d'incertitudes scientifiques.

#### **IV. NOTION DE VICTIME**

17. En vertu de la Convention, le concept de victime est susceptible d'évoluer en fonction des conditions de la société contemporaine et doit être appliqué sans formalisme excessif. Compte tenu des problèmes particuliers posés par la pollution de l'environnement, l'application par la Cour du notion de victime doit être nuancée et pragmatique, afin de garantir le respect effectif des droits de l'homme. ClientEarth soutient que la Cour devrait reconnaître comme « victimes » toutes les catégories de requérants identifiées dans ses questions 2, 6 et 7.

#### **Notion de victime de requérants qui ne résident pas sur un territoire administratif spécifique et désigné (question 2 de la communication).**

18. Le fait que le lieu de résidence d'un requérant se trouve en dehors d'un territoire administratif spécifique ne devrait pas être suffisant pour exclure sa qualité de victime *in limine*. La pollution ne s'arrête pas aux frontières administratives. Ce précepte est au cœur du droit international de l'environnement et a conduit à l'adoption de divers Traités<sup>23</sup>. La question décisive est plutôt de savoir si une personne a été exposé à des niveaux importants de pollution. Une personne directement touchée par une violation alléguée de la Convention ne devrait pas être empêchée de déposer plainte sur la base de son code postal.
19. Ce principe a été reconnu dans d'autres instruments juridiques. Par exemple, la Convention d'Aarhus accorde au public le droit d'avoir accès à la justice en matière d'environnement sans discrimination quant à « *la citoyenneté, la nationalité ou le domicile* » (article 3(9)). Cette disposition garantit que nul ne bénéficie d'un traitement moins favorable du seul fait qu'il vit de l'autre côté d'une frontière nationale ou infranationale ou d'un district administratif par rapport à une activité donnée, même s'il

---

<sup>20</sup> Voir les paragraphes 106, 116 et 127 et suivants et 175 et suivants de l'avis OC-23/17 de la CIADH.

<sup>21</sup> Affaire *Tătar c. Roumanie*, requête numéro 67021/01, jugement du 27 janvier 2009, voir en particulier la section II.B.

<sup>22</sup> *Vilnes et al. c. Norvège*, requêtes n° 52806/09 et 22703/10, jugement du 5 décembre 2013, § 244, concernant les effets négatifs sur la santé subis par d'anciens plongeurs engagés dans des opérations de plongée.

<sup>23</sup> Par exemple, la Convention CPATLD de CEE-ONU et la Convention d'Espoo.

est néanmoins potentiellement affecté par une activité<sup>24</sup>. Le critère pertinent en vertu de la Convention d'Aarhus est de savoir si la personne fait partie du « *public concerné* », au sens large, c'est-à-dire qu'elle est « *est touchée ou susceptible d'être touchée par ou a un intérêt dans* » la question concernée<sup>25</sup>.

20. Cette approche est également reflétée dans l'Avis consultatif OC-23/17 de la CIADH, qui traite du problème de la pollution d'origine locale ayant des impacts au-delà de la zone locale<sup>26</sup>. Dans le contexte de la pollution transfrontière, la CIADH a estimé que les États devaient garantir l'accès à la justice des personnes touchées par des dommages environnementaux provenant de leur territoire sans discrimination, y compris les personnes vivant à l'étranger<sup>27</sup>.

**Notion de victime de requérants qui ne sont pas touchés par la maladie en vertu de l'article 2 (question 6 de la communication).**

21. Bien que la constatation d'une violation dépende inévitablement des circonstances spécifiques de chaque cas, ClientEarth fait valoir que, conformément aux principes du droit de l'environnement, la recevabilité des plaintes au titre de l'article 2 de la CEDH ne devrait pas être exclue *in limine* au motif que les requérants n'ont pas encore développé une maladie spécifique, pour autant qu'ils puissent démontrer un risque accru de développer une maladie mettant leur vie en danger.
22. La Cour a déjà établi que l'article 2 couvre non seulement les situations dans lesquelles certaines actions ou omissions de l'État ont entraîné un décès, mais aussi les situations dans lesquelles, bien qu'un requérant ait survécu, il existait manifestement un risque pour sa vie<sup>28</sup>. La Cour a également examiné, sur le fond, les allégations formulées au titre de l'article 2 par des personnes affirmant que leur vie était en danger, bien qu'aucun risque de ce type ne se soit encore matérialisé, lorsqu'elle était convaincue qu'il y avait eu une menace grave sur leur vie<sup>29</sup>. Dans l'affaire *Kolyadenko*, la Cour a estimé que, quoique les requérants aient survécu à une inondation et n'aient subi aucune blessure, leur vie a été mise en danger du fait des événements. Leur présence à leur domicile au moment précis était suffisante pour créer un risque imminent pour leur vie<sup>30</sup>. La Cour a donc

---

<sup>24</sup> Voir ACCC/C/2012/71 (République tchèque), ECE/MP.PP/C.1/2017/3, § 107 et ACCC/C/2013/91 (Royaume-Uni), ECE/MP.PP/C.1/2017/14, § 69 pour une application de cette exigence par le Comité d'examen du respect des dispositions dans le contexte transfrontière.

<sup>25</sup> Article 9(2) conjointement avec l'article 2(5) de la Convention d'Aarhus. Ce droit d'accès à la justice est également repris dans le droit communautaire à l'article 11(3) conjointement avec l'article 2(2)(e) de la directive EIE, à l'article 3(17) conjointement avec l'article 25(1), de la directive 2010/75/UE sur les émissions industrielles [2010] J.O. L 334/17 et à l'article 23(b) conjointement avec l'article 3(18) de la directive 2012/18/UE concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses [2012] J.O. L 197/1 (directive Seveso III).

<sup>26</sup> [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_ing.pdf)

<sup>27</sup> *Ibid*, § 240.

<sup>28</sup> Voir, *mutatis mutandis*, *Makaratzis c. Grèce* [GC], n° 50385/99, § 49-55, ECHR 2004XI, et *Budayeva et al.*, 15339/02, § 132 et § 146.

<sup>29</sup> *Kolyadenko et al. c. Russie*, 17423/05 et cinq autres, § 150-156 ; voir aussi *.R.R. et al. c. Hongrie*, § 26-32 concernant les risques pour la vie découlant de l'exclusion du programme de protection des témoins et *L.C.B. c. Royaume-Uni*, 23413/94, § 36 où la Cour, bien que n'ayant pas conclu à la violation, a accepté l'applicabilité de l'article 2 aux situations où la vie était en danger du fait de radiations.

<sup>30</sup> *Kolyadenko et al. c. Russie*, 17423/05 et cinq autres, § 153-156.

reconnu que, s'agissant de l'article 2, il suffit que l'État n'ait pas pris les mesures appropriées pour protéger un requérant d'une menace à sa vie, que cette menace ait ou non effectivement causé un dommage corporel ou la mort.

23. Cette approche devrait être appliquée dans le contexte de la pollution environnementale dans le cadre de l'article 2. Les requérants qui sont exposés à des niveaux importants de pollution environnementale sont confrontés à une « *menace vitale* » au sens de l'article 2, même si cette menace ne s'est pas encore matérialisée. Les personnes devraient pouvoir invoquer la protection de leur droit à la vie lorsque l'incapacité de l'État à prévenir, réduire et maîtriser la pollution environnementale a entraîné un risque important pour cette personne de développer des maladies graves, même s'il existe encore des incertitudes scientifiques quant à la matérialisation de ce risque et au moment de sa matérialisation.
24. En prenant en compte le principe de prévention et le principe de précaution, le dépassement des normes de qualité environnementale pertinentes, par exemple les directives de l'OMS sur la qualité de l'air<sup>31</sup>, indique clairement que la pollution environnementale présente un risque réel et grave pour la vie et la santé.
25. Cette approche a été adoptée par d'autres organismes internationaux et instruments juridiques. À titre d'exemple :
  - (1) Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, dans une décision récente concernant la pollution par les pesticides<sup>32</sup>, a reconnu que, lorsqu'il existe des preuves de pollution affectant l'eau, le sol et l'air dans la zone où vivaient les requérants, leur droit à la vie est applicable et a été violé, indépendamment de toute incertitude quant aux effets précis de cette pollution sur leur vie et leur santé<sup>33</sup>.
  - (2) En vertu de la Convention d'Aarhus, les États doivent tenir compte du principe de précaution lorsqu'ils déterminent qui est touché par une activité polluante<sup>34</sup>.
  - (3) La CJUE a toujours considéré que les personnes doivent pouvoir faire valoir leurs droits devant les tribunaux dès lors que le non-respect par des autorités nationales des exigences d'une directive établissant des normes de qualité environnementale destinées à protéger la santé publique risque de mettre en danger la santé humaine<sup>35</sup>. Comme l'a récemment précisé l'Avocat général (« **AG** ») Kokott dans

---

<sup>31</sup> Que ce soit en vertu de lois nationales ou de lignes directrices publiées par des organismes scientifiques de référence ; <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/air-quality/publications/pre2009/air-quality-guidelines.-global-update-2005.-particulate-matter,-ozone,-nitrogen-dioxide-and-sulfur-dioxide>

<sup>32</sup> *Portillo Caceres et al. c. Paraguay*, 25 juillet 2019, CCPR/C/126/D/2751/2016.

<sup>33</sup> *Portillo Caceres et al. c. Paraguay*, § 7.2.

<sup>34</sup> Décision VI/8k de la Réunion des Parties, ECE/MP.PP/2017/2/Add. 1, § 8(b).

<sup>35</sup> Voir, entre autres : en ce qui concerne les normes de qualité de l'air, affaire C-361/88, *Commission c. Allemagne* [16], affaire C-59/89, *Commission c. Allemagne* [19], affaire C-237/07, *Janecek c. Freistaat Bayern* [39], affaire C-404/13 *ClientEarth* [55-56], affaire C-723/17 *Craenyest* [32-33] et, en matière de normes de qualité des eaux, affaire C-58/89 *Commission c. Allemagne*.

l'affaire *Craenyest*, cette approche est « *fondée sur l'hypothèse que le dépassement des valeurs limites entraîne un grand nombre de décès prématurés*<sup>36</sup> ».

**Notion de victime d'ONG (question 7 de la communication).**

26. La Cour a constamment décidé que la Convention ne prévoit pas d'*actio popularis*. Ce point n'est pas contesté. La Cour a néanmoins constaté que les ONG, y compris les ONG environnementales, peuvent être des victimes au sens de l'article 34<sup>37</sup>.
27. Compte tenu de la complexité des questions environnementales et de l'expertise requise pour s'attaquer aux problèmes environnementaux, les juridictions nationales, européennes et internationales reconnaissent le statut et la position privilégiés des ONG environnementales, en raison de leur précieuse fonction de « chien de garde ». Les ONG sont essentielles pour donner la parole aux personnes touchées par la pollution environnementale qui n'ont pas nécessairement la capacité technique, financière ou juridique de protéger leurs droits. Les personnes peuvent également craindre des représailles de la part du pollueur, en particulier dans le contexte d'activités illégales<sup>38</sup>.
28. L'importance d'une telle approche a été reconnue dans d'autres contextes. En vertu de la Convention d'Aarhus, les ONG qui promeuvent la protection de l'environnement « *sont réputées avoir un intérêt* » et doivent donc être habilitées à contester des décisions spécifiques ayant une incidence sur l'environnement<sup>39</sup> et d'autres violations du droit environnemental<sup>40</sup>.
29. Ces exigences ont été précisées dans la pratique du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus<sup>41</sup>, ont été transposées dans le droit communautaire<sup>42</sup>, sont reflétées dans la jurisprudence de la CJUE<sup>43</sup> et ont conduit à l'adoption de lois nationales et de décisions judiciaires pertinentes au sein et en dehors de l'UE.
30. Cette doctrine est souvent qualifiée de « position *de lege* »<sup>44</sup>, parce que les ONG n'ont pas la possibilité de représenter n'importe qui ou de contester la violation de n'importe quelle loi, ce qui équivaldrait à une *actio popularis*, mais seulement d'obtenir des droits

<sup>36</sup> Conclusions de l'Avocat général Kokott présentées le 28 février 2019 dans l'affaire C-723/17, *Craenyest* [53].

<sup>37</sup> Entre autres, affaires *L'Erablière A.S.B.L. c. Belgique* n° [49230/07](#), *Gorraiz Lizarraga et al. c. Espagne* n° [62543/00](#), *Vides Aizardzibas Klubs c. Lettonie* n° [57829/00](#), *Centre des ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c. Roumanie* [GC], n° [47848/08](#) § 96-103.

<sup>38</sup> Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme dans le domaine de l'environnement, A/71/281, 3/08/2016 <https://undocs.org/A/71/281>

<sup>39</sup> Article 9(2) conjointement avec l'article 2(5) de la Convention d'Aarhus.

<sup>40</sup> Article 9(3) conjointement avec l'article 2(4) de la Convention d'Aarhus.

<sup>41</sup> Voir le *Guide d'application de la Convention d'Aarhus*, en particulier la section sur l'accès à la justice, pages 187 à 207 ([https://www.unece.org/env/pp/implementation\\_guide.html](https://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html)).

<sup>42</sup> Voir par exemple la note de bas de page 25 ci-dessus [se référant aux EIE, IED, Seveso].

<sup>43</sup> Voir, par exemple, C-165 à C-167/09 *Stichting Natuur en Milieu*, C-240/09 *Lesoochranárske zoskupenie*, C-404/13 *ClientEarth*, C-243/15 *Lesoochranárske zoskupenie VLK (Slovak Bears II)*, C-664/15 *Protect*. Voir également la *Communication de la Commission sur l'accès à la justice en matière d'environnement*, disponible à l'adresse suivante : [https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/notice\\_accesstojustice.pdf](https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/notice_accesstojustice.pdf), § 37 à 43.

<sup>44</sup> Voir également la *Communication de la Commission sur l'accès à la justice en matière d'environnement*, disponible à l'adresse suivante : [https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/notice\\_accesstojustice.pdf](https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/notice_accesstojustice.pdf), § 43, etc.

supplémentaires en vertu des lois conçues pour protéger la vie, la santé humaine et l'environnement. Nous invitons la Cour à tenir compte des règles et pratiques de la Convention d'Aarhus pour se prononcer sur le statut de victime des associations dans le contexte de la pollution environnementale.

#### **V. OBLIGATION POSITIVE DE L'ÉTAT (questions 8, 9, 10, 12 de la communication)**

31. Les défis posés par la pollution environnementale exigent des États qu'ils jouent un plus grand rôle dans la protection proactive de la vie et de la santé des populations. Cela devrait se refléter dans la portée des obligations positives des États au titre des articles 2, 8 et 10 de la CEDH.

#### **Obligation de l'État de surveiller la pollution de l'environnement, d'évaluer les risques pour la santé et la vie et de diffuser des informations au public**

32. La collecte d'informations sur la pollution environnementale constitue la première étape, fondamentale, pour protéger efficacement la vie et la santé de la population. Une fois ces informations recueillies, elles doivent être mises à la disposition du public. Ces principes sont déjà reflétés dans des décisions antérieures de la Cour, en particulier dans le contexte de procédures décisionnelles ayant une incidence sur l'environnement<sup>45</sup> et pour les personnes vivant à proximité d'une activité industrielle polluante<sup>46</sup>. ClientEarth invite la Cour à confirmer cette jurisprudence.
33. L'obligation de collecte et de diffusion incombant à l'État s'applique en permanence et indépendamment de toute procédure décisionnelle spécifique. Si des projets préjudiciables à l'environnement sont entrepris sans procédure d'autorisation officielle, comme dans le cas présent, l'obligation positive de l'État de surveiller et de communiquer à sa population des informations pertinentes pour la protection de sa santé est d'autant plus importante.
34. C'est ce qui est reflété dans l'article 5(1) de la Convention d'Aarhus, qui exige de ses États parties qu'ils « veillent » à ce que (a) « *les autorités publiques possèdent et tiennent à jour les informations sur l'environnement*<sup>47</sup> qui sont utiles à l'exercice de leurs fonctions » et que (b) « *des mécanismes obligatoires soient mis en place pour que les autorités publiques soient dûment informées des activités proposées ou en cours qui risquent d'avoir des incidences importantes sur l'environnement*<sup>48</sup> ». Cette obligation exige non seulement la diffusion des informations détenues par une autorité, mais aussi la collecte proactive d'informations par les autorités publiques. Selon le Guide

---

<sup>45</sup> Voir, entre autres, *Taskin*, § 119 et *Hatton et al.*, 128.

<sup>46</sup> Voir, entre autres, *Guerra et al.*, § 60.

<sup>47</sup> La Convention donne une définition non exhaustive et très large du terme « information(s) sur l'environnement » à l'article 2(3). La définition englobe toute information sous forme écrite, visuelle, orale, électronique ou sous toute autre forme matérielle portant sur l'état d'éléments de l'environnement tels que l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, le paysage, etc. ainsi que des facteurs, tels que les substances, qui ont, ou risquent d'avoir, des incidences sur ces éléments de l'environnement. Voir le Guide d'application de la Convention d'Aarhus, disponible à l'adresse : <http://www.unece.org/index.php?id=35869>, pp. 50-55 pour une explication plus détaillée des éléments de cette définition.

<sup>48</sup> Cette obligation est transposée en droit communautaire en vertu de l'article 7(1) de la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

d'application de la Convention d'Aarhus : « *L'obligation faite à l'administration de rassembler et diffuser les informations avec diligence donne à penser qu'il importe que certaines catégories d'informations parviennent au plus vite au public*<sup>49</sup> ». Le Guide recommande notamment aux Parties de mettre en place des systèmes de surveillance et de recherche pour recueillir ces informations<sup>50</sup>. Une fois recueillies, les informations doivent être diffusées. Alors que l'obligation fondamentale consiste à rendre « *progressivement* » disponibles des informations sur l'environnement,<sup>51</sup> la Convention d'Aarhus impose clairement l'obligation de « *diffuser immédiatement et sans délai* » toutes les informations « *qui pourraient permettre au public de prendre des mesures pour prévenir ou atténuer les dommages* » résultant de « *menaces imminentes pour la santé humaine ou l'environnement* », qu'ils soient dus à des activités humaines ou à des causes naturelles<sup>52</sup>. Cette disposition vise à faire en sorte que les personnes soient informées de tout risque pour leur santé résultant d'activités polluantes, afin qu'elles puissent prendre les précautions nécessaires et/ou faire appel aux autorités compétentes pour des mesures urgentes.

35. Au sein de l'Union européenne, ces principes se concrétisent également dans des domaines sectoriels spécifiques. Dans le contexte de la qualité de l'air, la directive 2008/50 concernant la qualité de l'air ambiant consacre l'obligation de collecter et de diffuser des informations<sup>53</sup>. Dans la récente affaire C-723/17 *Craeynest*, la CJUE a accordé aux citoyens l'accès à la justice pour faire respecter les règles de surveillance et d'évaluation de la qualité de l'air, reconnaissant leur importance dans la protection de la santé et de la vie humaines.<sup>54</sup>
36. Le principe de la collecte et de la diffusion d'informations environnementales est également reflété dans les travaux des Rapporteurs spéciaux de l'ONU<sup>55</sup>. Le principe 7 des Principes-cadres relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement stipule que « *Les États devraient faire en sorte que le public ait accès aux informations relatives à l'environnement en collectant et en diffusant des informations et en assurant à toute personne qui en fait la demande un accès effectif et rapide à ces informations, à un coût abordable* » et « *ont le devoir d'enquêter sur les impacts réels et potentiels de substances et déchets dangereux sur les droits de l'homme.* »<sup>56</sup>

**Obligation de l'État de prendre toutes les mesures possibles pour éviter, prévenir ou réduire la pollution de l'environnement à des niveaux qui ne présentent pas de risque pour la vie et la santé**

37. Les obligations positives qui incombent à l'État en vertu des articles 2 et 8 de la CEDH dans le contexte de la pollution environnementale lui imposent de prendre des mesures

---

<sup>49</sup> Voir le Guide d'application de la Convention d'Aarhus, p. 95.

<sup>50</sup> *Ibid*, pp. 97, 98 et 100.

<sup>51</sup> Article 5(3) de la convention d'Aarhus et article 7(1) troisième tiret de la directive 2004/3.

<sup>52</sup> Article 5(1)(c) de la convention d'Aarhus et article 7(4) de la directive 2004/3.

<sup>53</sup> Articles 5, 6 et 7 et annexes II, III et V.

<sup>54</sup> Affaire C-723/17, *Craeynest et al.*, ECLI:EU:C:2019:533, § 33.

<sup>55</sup> RS sur les droits de l'homme et l'environnement et RS sur les substances et déchets dangereux.

<sup>56</sup> Rapport A/HRC/37/59. Voir également, dans le contexte de la qualité de l'air, le rapport A/HRC/40/55, § 61, 63 et 67 et, dans le contexte des substances et déchets dangereux, le rapport A/HRC/30/40, § 50.

positives pour éviter, prévenir, réduire et/ou éliminer la pollution environnementale qui menace la santé et la vie humaines.

38. ClientEarth fait valoir que, conformément au principe de prévention, dès qu'il existe un ensemble substantiel de preuves scientifiques attestant l'existence d'une menace pour la vie et la santé humaines, les États sont tenus de prendre des mesures actives pour prévenir et atténuer la pollution environnementale. Bien que la nature de ces connaissances scientifiques dépende des faits et circonstances propres à l'affaire, les documents d'orientation préparés par des organismes scientifiques faisant autorité (tels que les directives de l'OMS)<sup>57</sup> permettent de déterminer à quel moment une action est certainement nécessaire. En outre, conformément au principe de précaution, même si l'existence ou l'ampleur de certains risques ne sont pas certains, cela ne justifie pas l'inaction, mais exige des États qu'ils fassent preuve de prudence lorsque la vie et la santé humaines sont en jeu.
39. Le dépassement des normes de qualité environnementale fixées par la loi devrait donc entraîner, en vertu des articles 2 et 8 de la Convention, l'obligation pour les États de prendre d'urgence toutes les mesures possibles pour abaisser la pollution en dessous des limites légales dans les plus brefs délais possibles.
40. La directive 2008/50/CE de l'UE concernant la qualité de l'air offre un bon exemple de cette approche<sup>58</sup>. Les règles de l'UE sur la qualité de l'air constituent « *une obligation de résultat*<sup>59</sup> » et « *la haute importance de la qualité de l'air ambiant pour la protection de la vie et de la santé ne laisse que très peu de place à d'autres intérêts. Elle exige donc également un examen rigoureux de l'évaluation pratiquée*<sup>60</sup>. »
41. Suivant une approche similaire, la CIADH a récemment précisé que « *Afin de respecter et de garantir les droits à la vie et à l'intégrité des personnes relevant de leur juridiction, les États ont l'obligation de prévenir les dommages environnementaux significatifs, à l'intérieur et à l'extérieur de leurs territoires*<sup>61</sup>. »

Nous invitons donc la Cour à tirer les conclusions énoncées au paragraphe 2 ci-avant.

---

<sup>57</sup> Voir, par exemple, les directives de l'OMS sur la qualité de l'air.

<sup>58</sup> La Cour pourrait également juger utile d'examiner les obligations positives en matière de lutte contre la pollution environnementale prévues par plusieurs autres textes législatifs communautaires, notamment la directive 2008/98/CE relative aux déchets, la directive-cadre 2000/60/CE relative à la qualité des eaux et la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles.

<sup>59</sup> Avis de l'AG Kokott dans l'affaire C-488/15 *Commission c. Bulgarie*, § 69-70.

<sup>60</sup> Avis de l'AG Kokott dans l'affaire C-488/15 *Commission c. Bulgarie*, § 96.

<sup>61</sup> Avis de la CIADH OC 23/17, § 5 Conclusion. En particulier, la CIADH a précisé que cette obligation positive comprend les aspects suivants : « *réglementer, superviser et surveiller les activités relevant de leur compétence et pouvant causer des dommages environnementaux, mener des études d'impact environnemental lorsque des dommages risquent d'être causés, établir un plan d'urgence pour la prise de mesures et procédures de sécurité visant à minimiser le risque d'accident environnemental majeur et atténuer les dommages qui se sont produits.* »