



Assemblée générale

Distr. générale
25 mars 2015
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingt-huitième session

Point 3 de l'ordre du jour

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

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

Additif*, **

Mission en France

Résumé

Dans le présent rapport, soumis conformément à la résolution 19/10 du Conseil des droits de l'homme, l'Expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable rend ses conclusions et formule des recommandations en s'appuyant sur la mission qu'il a effectuée en France du 20 au 24 octobre 2014. Au cours de cette mission, l'Expert indépendant a examiné la manière dont le pays donnait effet aux droits de l'homme liés à la protection de l'environnement, a recensé les bonnes pratiques et les enseignements tirés, et s'est penché sur les difficultés que rencontre le pays dans la mise en œuvre des droits de l'homme liés à l'environnement.

* Soumission tardive.

** Le résumé du présent rapport est distribué dans toutes les langues officielles. Le rapport proprement dit, qui est joint en annexe au résumé, est distribué dans la langue originale et en français seulement.



Annexe

[Anglais et français seulement]

**Rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner
la question des obligations relatives aux droits de l'homme
se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement
sûr, propre, sain et durable lors de sa mission en France
(20-24 octobre 2014)**

Table des matières

| | <i>Paragraphes</i> | <i>Page</i> |
|---|--------------------|-------------|
| I. Introduction | 1–4 | 3 |
| II. Cadres juridiques et institutionnels | 5–18 | 3 |
| A. Cadre général | 5–13 | 3 |
| B. Cadre environnemental | 14–18 | 5 |
| III. Conditions environnementales en France | 19–23 | 6 |
| IV. Bonnes pratiques | 24–82 | 8 |
| A. Charte de l'environnement | 26–39 | 8 |
| B. Droit à l'information | 40–46 | 11 |
| C. Droit de participation du public | 47–62 | 13 |
| D. Coopération internationale | 63–82 | 16 |
| V. Sujets de préoccupation | 83–90 | 20 |
| VI. Conclusions et recommandations | 91–96 | 21 |

I. Introduction

1. À l'invitation du Gouvernement, l'Expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable a effectué une mission en France du 20 au 24 octobre 2014. Sa visite avait pour but d'examiner la manière dont la France donne effet aux droits de l'homme liés à la protection de l'environnement, de recenser les bonnes pratiques et les enseignements tirés, et de se pencher sur les difficultés que rencontre le pays dans ce domaine.

2. L'Expert indépendant tient à exprimer sa gratitude au Gouvernement pour son invitation et sa reconnaissance aux fonctionnaires du Ministère des affaires étrangères pour leur coopération avant sa mission et au cours de celle-ci.

3. Au cours de sa mission, l'Expert indépendant a rencontré de nombreux fonctionnaires gouvernementaux, notamment l'Ambassadrice pour les droits de l'homme, M^{me} Patriziana Sparacino-Thiellay, l'Ambassadeur délégué à l'environnement, M. Xavier Sticker, l'Ambassadrice chargée de la bioéthique et de la responsabilité sociale des entreprises, M^{me} Marine de Carné, ainsi que des fonctionnaires du Ministère des affaires étrangères et du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Il s'est également entretenu avec M. Christian Leyrit, le Président de la Commission nationale du débat public (CNDP), et avec des représentants du Conseil économique, social et environnemental, de l'Agence française de développement (AFD), de la mission Etalab et de la Commission nationale consultative française des droits de l'homme. Parmi les membres de l'Assemblée nationale, l'Expert indépendant a rencontré M. Christophe Bouillon, le Vice-Président de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Au sein du pouvoir judiciaire, il a eu des échanges avec M. Roland Peylet, conseiller d'État et Président adjoint à la section des travaux publics du Conseil d'État. Il s'est également entretenu avec un certain nombre de représentants de la société civile, notamment des chercheurs, des représentants de groupes à but non lucratif et des représentants d'organisations syndicales. Il remercie toutes les personnes qui l'ont reçu, qui lui ont consacré du temps et qui ont coopéré avec lui lors de sa mission.

4. L'Expert indépendant regrette de n'avoir pu se rendre dans aucun département ou territoire d'outre-mer, faute de temps. En conséquence, il s'abstiendra de formuler des observations ou des recommandations portant sur la situation de ces régions. Il prend néanmoins note des récents rapports de l'ONU, énumérés ci-après, relatifs aux questions liées aux droits de l'homme et à l'environnement dans les départements et territoires français d'outre-mer: le rapport du Secrétaire général concernant les retombées environnementales, écologiques, sanitaires et autres des essais nucléaires pratiqués pendant trente ans en Polynésie française (A/69/189) et le rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, M. James Anaya, concernant la situation du peuple kanak de Nouvelle-Calédonie (France) (A/HRC/18/35/Add.6).

II. Cadres juridiques et institutionnels

A. Cadre général

1. Droit international

5. La France est partie à un grand nombre d'instruments internationaux concernant les droits de l'homme, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et

le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. À ce titre, le pays s'est donc engagé à défendre un large éventail de droits de l'homme liés à la protection de l'environnement. En 2014, le Parlement a approuvé la ratification du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Gouvernement fait savoir qu'il prévoit de déposer son instrument de ratification dans un avenir proche. La France serait ainsi à ce jour le pays le plus peuplé devant encore ratifier le Protocole facultatif, qui établit une procédure d'examen des communications individuelles liées aux droits protégés par le Pacte.

6. La France est partie à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et relève de la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a élaboré une jurisprudence détaillée liant les droits de l'homme à la protection de l'environnement¹. Elle est également partie à la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, dont le Comité européen des droits sociaux a interprété le droit à la protection de la santé comme incluant un droit à un environnement sain².

7. La France est partie à de nombreux instruments relatifs à l'environnement, notamment la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, la Convention sur la diversité biologique, la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination et la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international. La France a également ratifié la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (la Convention d'Aarhus) et la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière.

8. La France est membre de l'Union européenne, qui a adopté des plans d'action et des dispositions réglementaires en faveur de l'environnement et harmonisé les mesures nationales environnementales. Une part significative de la législation française relative à l'environnement provient de la réglementation de l'Union européenne, qui s'applique à l'ensemble de l'Union une fois établie, ainsi que des directives de l'Union européenne, que les États membres mettent en œuvre en adoptant des lois nationales appropriées.

9. Conformément à l'article 55 de la Constitution française, les traités ou accords dûment ratifiés ou approuvés ont une autorité supérieure à celle des lois adoptées par le Parlement, «sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie».

2. Droit constitutionnel et législatif

10. Le système juridique français se fonde sur un droit codifié et son ordre juridique est basé sur une hiérarchie de normes: chaque norme juridique doit être conforme aux normes des rangs supérieurs. La Constitution, qui a été adoptée en 1958, se trouve au sommet de la hiérarchie juridique. En plus du texte de la Constitution de 1958, les autres instruments

¹ Voir le rapport sur les perspectives européennes concernant la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable (Report on European perspectives on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment), consultable en anglais à l'adresse <http://ieenvironment.org/mapping-report-2014-2/>; Conseil de l'Europe, *Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement* (2012).

² *Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme c. Grèce*, réclamation n° 30/2005, décision sur le bien-fondé (Comité européen des droits sociaux, 2006), par. 195.

ayant rang constitutionnel sont la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, le Préambule de la Constitution de 1946 et la Charte de l'environnement de 2005.

11. La Constitution définit les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Le pouvoir exécutif est placé sous la direction du Président, qui nomme le Premier Ministre. En vertu de la Constitution, ce dernier est chargé de l'exécution des lois. Le Président est élu pour un mandat de cinq ans qui peut être renouvelé une fois. Le pouvoir législatif, ou Parlement, compte deux chambres, l'Assemblée nationale et le Sénat. Les membres de l'Assemblée nationale sont élus directement tandis que les sénateurs sont élus au suffrage indirect par des représentants locaux, régionaux et autres. La Constitution autorise le Président à dissoudre l'Assemblée nationale et à organiser des élections anticipées.

12. Le système judiciaire français comporte des tribunaux judiciaires et des tribunaux administratifs. Les tribunaux judiciaires comprennent les tribunaux civils chargés du règlement des litiges entre particuliers et les tribunaux correctionnels qui prononcent des peines à l'encontre des personnes reconnues coupables de violations du droit pénal. La plus haute juridiction judiciaire est la Cour de cassation. Les tribunaux administratifs examinent les recours dirigés contre des actes de l'administration, la plus haute juridiction administrative étant le Conseil d'État. Le Conseil d'État conseille par ailleurs le Gouvernement au sujet des projets de loi.

13. Les projets de loi peuvent être présentés par le pouvoir exécutif ou dans l'une ou l'autre chambre du Parlement. Une fois approuvée par les deux chambres, une loi peut (et doit obligatoirement dans certains cas) être soumise à l'examen a priori du Conseil constitutionnel. Si celui-ci conclut que la loi est conforme à la Constitution, elle est promulguée par le Président. En 2010, la Constitution a été modifiée afin d'autoriser la Cour de cassation et le Conseil d'État à demander au Conseil constitutionnel d'examiner la constitutionnalité d'une disposition législative lorsque, à l'occasion d'une procédure judiciaire, il est soutenu que cette disposition porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit³. Cette procédure, appelée question prioritaire de constitutionnalité (QPC), autorise le Conseil constitutionnel (dans certaines circonstances) à examiner la constitutionnalité des lois a posteriori – c'est-à-dire après leur entrée en vigueur – en plus de l'examen traditionnel a priori.

B. Cadre environnemental

14. Le Code de l'environnement actuellement en vigueur définit un vaste cadre de protection et de gestion de l'environnement. Il comprend des dispositions de fond et de procédure et crée des institutions environnementales chargées de les mettre en œuvre. Il prévoit une participation du public, un accès aux informations relatives à l'environnement et un examen de l'impact environnemental (art. L121 à L126); il aborde la prévention de la pollution, les réparations des dommages et les sanctions civiles et pénales (art. L160 à L165) et il définit des normes environnementales fondamentales, notamment concernant la protection de l'air, de l'eau, des espaces naturels, de la flore et de la faune (voir de façon générale le chapitre II). Le Code prévoit des sanctions en cas d'infraction. Il comprend également des principes généraux tels que le principe de précaution, le principe pollueur-payeur et les principes d'équité intragénérationnelle et intergénérationnelle.

15. Le droit environnemental français intègre les droits de l'homme à plusieurs égards. Par exemple, le Code de l'environnement énonce que ses lois et règlements «organisent» le droit de chacun à un environnement sain (art. L110-2). Les lois françaises sur l'eau

³ Constitution, art. 61-1.

contiennent un droit d'accès à l'eau potable (lois 2006-172 et 2011-156). En outre, le droit français définit des droits d'accès aux informations, de participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement et d'accès à la justice concernant l'environnement. Plus important encore, la Charte pour l'environnement, adoptée en 2004 et entrée en vigueur en 2005, intègre un large éventail de droits et de principes environnementaux au niveau constitutionnel. La Charte est étudiée ci-après, au chapitre III.

16. Le principal organe consacré à l'environnement est le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, qui est chargé d'élaborer des politiques, de rédiger des lois et règlements et de diriger la mise en œuvre et l'application du droit de l'environnement. Le contrôle du respect des lois environnementales incombe avant tout aux préfets, qui représentent l'État dans chaque département ou région. Ils délivrent des permis environnementaux relatifs aux «installations classées», c'est-à-dire les équipements industriels et autres susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Les préfets veillent également au respect des normes législatives et réglementaires. Ils bénéficient du soutien des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

17. Au sein du Parlement, les organes les plus compétents pour les questions environnementales sont notamment la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire (à l'Assemblée nationale) et la Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (au Sénat).

18. Les tribunaux français participent activement à la mise en œuvre et au contrôle des normes environnementales. Les tribunaux administratifs sont compétents pour examiner les décisions du Gouvernement concernant l'environnement, y compris les décisions relatives aux permis délivrés aux installations classées. Le Conseil d'État rend régulièrement des décisions dans des affaires portant sur l'environnement, notamment, par exemple, l'annulation de l'autorisation d'installer une ligne à haute tension traversant un parc national, l'interdiction de la construction d'un barrage constituant une menace pour des espèces en danger et l'examen d'une proposition de démantèlement d'un porte-avion contenant des matériaux toxiques⁴. Les tribunaux civils et pénaux sont également saisis d'affaires liées à l'environnement qui relèvent de leur compétence.

III. Conditions environnementales en France

19. Globalement, le bilan de la France en matière de protection de l'environnement est solide mais le pays se heurte à des difficultés persistantes. Si la qualité moyenne de l'air s'est améliorée de 20 % depuis 1990, en grande partie grâce à la baisse des émissions de dioxyde de soufre, les seuils de protection de la santé pour certains polluants (notamment l'ozone, les particules fines et le dioxyde d'azote) ont été dépassés dans une station de mesure sur dix en 2011⁵. Les pollutions des eaux dues aux rejets des sites industriels et des

⁴ David Marrani, «Human Rights and Environmental Protection: The Pressure of the Charter for the Environment on the French Administrative Courts» (Les droits de l'homme et la protection de l'environnement: la pression de la Charte de l'environnement sur les tribunaux administratifs français), *Sustainable Development Law & Policy*, automne 2009, p. 52 à 57 et 88.

⁵ Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, *L'environnement en France 2014*, p. 16, consultable à l'adresse http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/L_environnement_en_France_-_Edition_2014-2.pdf.

stations d'épuration urbaines ont été réduites, mais les pollutions diffuses d'origine agricole ou liées au transport demeurent un sujet de préoccupation⁶.

20. Les eaux de surface et les nappes souterraines de la France sont particulièrement affectées par la pollution d'origine agricole. D'après le Gouvernement, en 2011 27 % des nappes souterraines en France métropolitaine avaient une teneur moyenne en nitrates supérieure à 25 mg/l et 11% supérieure à 40, voire 50 mg/l⁷. En outre, des pesticides étaient présents dans 93 % des points de suivi des cours d'eau en France métropolitaine et dans 85 % en outre-mer, bon nombre d'entre eux atteignant des concentrations élevées⁸. Entre 1998 et 2008, près de 900 captages d'eau destinée à la consommation humaine ont été abandonnés pour des raisons de pollution d'origine agricole due aux nitrates et aux pesticides.

21. Contrairement à la plupart des pays d'Europe, la France présente des habitats très variés: sur les 261 types d'habitats répertoriés sur le territoire de l'Union européenne comme étant rares ou menacés de disparition, le pays en abrite 131. En outre, compte tenu de ses départements et territoires d'outre-mer, la France exerce sa compétence juridique sur des portions de cinq zones de grande diversité biologique mondiale (le bassin méditerranéen, les Caraïbes, l'Océan indien, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie), ainsi que sur une partie de l'une des trois principales zones forestières du globe (l'Amazonie)⁹.

22. La France a mené de nombreuses actions pour protéger ses sites naturels et sa biodiversité. À titre d'exemple, le réseau Natura 2000¹⁰ s'étendait sur 12,6 % du territoire en 2013 et la couverture des eaux par des aires marines protégées est passée de moins de 0,1% en 1980 à 2,4% en 2012¹¹. Mais le Gouvernement indique qu'un grand nombre d'espèces et d'habitats, particulièrement les habitats côtiers, sont en déclin à cause des activités humaines: 54 % des espèces d'intérêt communautaire sont dans un mauvais état de conservation, comme 88 % des habitats du littoral méditerranéen¹². Les départements et territoires d'outre-mer connaissent également des problèmes de conservation. À La Réunion par exemple, une étude menée en 2010 par le Comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources indique qu'une espèce sur cinq de vertébrés et d'insectes, un tiers de la flore et 40 % des mollusques sont menacés de disparition¹³.

23. La France est également exposée à de graves menaces liées aux changements climatiques. D'ici à la fin du siècle, selon les projections, les températures devraient augmenter de 1,7 °C à 5 °C en France métropolitaine et de 1 °C à 3 °C dans les départements et territoires français d'outre-mer¹⁴. D'après un rapport gouvernemental, «une

⁶ Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 2014: *L'environnement en France, les grandes tendances*, p. 9 et 10, consultable à l'adresse http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/L_environnement_en_France_-_Edition_2014_-_Synthese-2.pdf.

⁷ Ibid., p. 9.

⁸ Ibid., p. 10.

⁹ Agence européenne pour l'environnement, *The European Environment: State and Outlook 2010, France*, consultable à l'adresse www.eea.europa.eu/soer/countries/fr/soertopic_view?topic=biodiversity.

¹⁰ Natura 2000 est un réseau européen de sites naturels protégés institué par la directive communautaire de 1992 appelée «Directive habitats» (directive concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages).

¹¹ Gouvernement français, *L'environnement en France 2014*, p. 15.

¹² Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 2014: *L'environnement en France, les grandes tendances*, p. 19.

¹³ Ibid., p. 19.

¹⁴ Ibid., p. 15.

baisse des précipitations est anticipée et les débits des cours d'eau pourraient diminuer de 20 à 30 % en moyenne à l'horizon 2060. Les vagues de chaleur devraient être plus fréquentes et plus intenses. La hausse du niveau marin d'ici la fin du siècle sera probablement comprise entre 40 et 60 cm.»¹⁵ Une étude gouvernementale menée en 2009 afin d'analyser l'impact des changements climatiques a conclu que sans mesures d'adaptation, les incidences des risques côtiers dus à l'érosion et à la submersion liée à la hausse des niveaux des mers «devraient concerner *in fine* plusieurs centaines de milliers de personnes et la destruction des logements [coûter] pour la seule région Languedoc-Roussillon, plusieurs dizaines de milliards d'euros à l'échelle du siècle»¹⁶. Bien que la France ait réduit ses émissions de gaz à effet de serre de 13 % depuis 1990, elle a peiné à diminuer celles liées au transport, le premier secteur émetteur¹⁷.

IV. Bonnes pratiques

24. Dans sa résolution 19/10, le Conseil des droits de l'homme a décidé de nommer un expert indépendant et de lui confier notamment les tâches suivantes: recenser et promouvoir les meilleures pratiques concernant la prise en compte des obligations et des engagements en rapport avec les droits de l'homme en vue d'orienter, d'étayer et de renforcer l'élaboration des politiques environnementales, en particulier dans le domaine de la protection de l'environnement, échanger des vues sur ces meilleures pratiques et, à cet égard, en établir un inventaire. De manière générale, l'Expert indépendant privilégie l'expression «bonnes pratiques» plutôt que «meilleures pratiques» car dans de nombreuses situations, il n'est pas possible de mettre au jour une méthode unique qui serait considérée comme la «meilleure». Pour qu'une pratique soit considérée comme «bonne», elle doit combiner les principes des droits de l'homme et les normes environnementales de manière exemplaire. Le terme «pratique» est défini au sens large afin d'inclure les lois, les politiques, la jurisprudence, les revirements de jurisprudence, les stratégies, les pratiques administratives, les projets, etc.

25. La France compte de nombreuses bonnes pratiques concernant la prise en compte des obligations liées aux droits de l'homme lors de l'élaboration des politiques environnementales et le présent chapitre n'en décrit que quelques-unes. Plus précisément, il met en lumière les bonnes pratiques dans quatre domaines: a) l'intégration des droits et principes environnementaux au niveau constitutionnel; b) le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement; c) le droit du public de participer au processus décisionnel en matière d'environnement; et d) la coopération internationale.

A. Charte de l'environnement

26. La Charte de l'environnement a été adoptée par l'Assemblée nationale en 2004 à l'initiative du Président de la République française de l'époque, M. Jacques Chirac. En 2005, elle est entrée en vigueur au niveau constitutionnel, avec le même statut que la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 et le Préambule de la Constitution

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC), *Changement climatique – Coûts des impacts et pistes d'adaptation*, Rapport au Premier Ministre et au Parlement, 2009, consultable à l'adresse: http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/spipwwwmedad/pdf/rapport_onerc_cle098a8d-1.pdf.

¹⁷ Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, *L'environnement en France*, édition 2014, p. 16.

de 1946. La France a ainsi placé les droits et principes environnementaux sur le même plan que les droits civils et politiques reconnus par la Déclaration de 1789 et les droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans le Préambule de la Constitution de 1946.

27. Les experts ont recensé un grand nombre d'avantages qu'il peut y avoir à consacrer des droits en matière d'environnement au niveau constitutionnel; la reconnaissance de tels droits peut conduire à l'adoption de lois plus strictes dans le domaine de l'environnement, offrir un filet de sécurité contre les lacunes du droit législatif de l'environnement, appeler l'attention sur la protection de l'environnement et son importance par rapport à des intérêts antagoniques tels que le développement économique et créer des possibilités d'amélioration de l'accès à la justice et de la responsabilisation¹⁸.

28. Plus de 90 pays dans le monde intègrent désormais les droits en matière d'environnement à leur constitution tandis que bien d'autres sont parties à des instruments régionaux qui reconnaissent une certaine forme de droit à un environnement sain. Mais très peu d'États ont adopté des dispositions constitutionnelles en matière d'environnement aussi précises et spécifiques que celles de la France.

29. Le premier article de la Charte de l'environnement dispose que «[c]haque personne a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé». L'article 7 de la Charte énonce que «[t]oute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement».

30. En plus de ces droits, la Charte définit également des obligations. Ses deuxième, troisième et quatrième articles précisent que «[t]oute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement», que «[t]oute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences» et que «[t]oute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi».

31. Tandis que ces obligations sont définies en relation avec «toute personne», la Charte comprend également des normes qui s'adressent aux autorités publiques ou à l'État dans son ensemble. L'article 5 intègre le principe de précaution: «Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.»

32. L'article 6 énonce: «Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.» Les articles 8 et 9 traitent la formation et la recherche en matière d'environnement. L'article 10 déclare dans sa disposition finale que «[l]a présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France».

¹⁸ Voir le rapport sur la consultation régionale concernant les droits constitutionnels en matière d'environnement tenue à Johannesburg (Afrique du Sud) les 23 et 24 janvier 2014, consultable en anglais à l'adresse <http://ieenvironment.org/2014/11/21/report-on-constitutional-environmental-rights>. Voir aussi David R. Boyd, *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment* (Vancouver, UBC Press, 2012) et James R. May et Erin Daly, *Global Environmental Constitutionalism* (New York, Cambridge University Press, 2014).

33. Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont tous deux souligné que l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte avait valeur constitutionnelle¹⁹. Dans le contexte d'un examen a priori, le Conseil constitutionnel a appliqué la Charte aux projets de loi avant leur entrée en vigueur. En outre, il a appliqué certaines dispositions de la Charte au moyen de la procédure a posteriori appelée question prioritaire de constitutionnalité (QPC), selon laquelle la constitutionnalité d'une loi peut être soumise à l'examen du Conseil constitutionnel après son entrée en vigueur, lors d'une procédure judiciaire portant sur ladite loi.

34. Compte tenu de leur libellé, certaines dispositions accordent plus de latitude aux pouvoirs législatif et exécutif que d'autres. Par exemple, le Conseil constitutionnel a déclaré qu'il appartenait au Parlement de déterminer les modalités de la mise en œuvre de l'article 6 de la Charte, relatif au développement durable, dans le respect du «principe de conciliation» de la protection de l'environnement, du développement économique et du progrès social énoncé dans l'article²⁰. Le Conseil constitutionnel a également affirmé que la procédure de question prioritaire de constitutionnalité, qui se limite aux questions relatives à des violations présumées des droits et libertés, n'autorisait pas un examen de la compatibilité des lois avec l'article 6²¹.

35. Dans son interprétation des articles 1 et 2 de la Charte, le Conseil constitutionnel a déclaré «que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité; qu'il est loisible au législateur de définir les conditions dans lesquelles une action en responsabilité peut être engagée sur le fondement de la violation de cette obligation; que, toutefois, il ne saurait, dans l'exercice de cette compétence, restreindre le droit d'agir en responsabilité dans des conditions qui en dénaturent la portée»²². Le Conseil d'État a également clairement affirmé que les tribunaux administratifs pouvaient être priés d'examiner la conformité des lois avec le droit reconnu dans l'article 1²³.

36. Les requérants ont utilisé la procédure de question prioritaire de constitutionnalité dans de nombreuses affaires afin que le Conseil constitutionnel examine leur plainte alléguant que les droits à l'information et à la participation énoncés dans l'article 7 avaient été violés. Le Conseil a précisé que l'article 7 s'applique aux décisions ayant une incidence directe et significative sur l'environnement²⁴. En outre, dans une série de décisions, le Conseil a affirmé que les lois qui prévoyaient des décisions susceptibles d'avoir un tel effet ne remplissaient pas les critères de l'article 7 car elles omettaient d'instituer une participation adéquate du public. Il s'agissait notamment de lois qui a) prévoyaient des règles et prescriptions techniques régissant l'utilisation d'installations susceptibles de présenter des risques environnementaux ou autres²⁵; b) autorisaient des dérogations à l'interdiction générale de porter atteinte à la faune et la flore sauvages ou de modifier leur habitat²⁶; et c) prévoyaient la délimitation de zones de protection pour des aires d'alimentation des captages d'eau potable²⁷.

¹⁹ Conseil constitutionnel, Décision n° 2008-564 DC, 19 juin 2008; Conseil d'État, n° 297931, Commune d'Annecy, 3 octobre 2008.

²⁰ Décision n° 2013-666 DC, 11 avril 2013, par. 39.

²¹ Décisions n° 2013-346 QPC, 11 octobre 2013, par. 19; n° 2014-394 QPC, 7 mai 2014, par. 6.

²² Décision n° 2011-116 QPC, 8 avril 2011, par. 5.

²³ Conseil d'État, Décision n° 351514, 26 février 2014.

²⁴ Par exemple Décision n° 2013-317 QPC, 24 mai 2013, par. 7.

²⁵ Décision n° 2012-262 QPC, 13 juillet 2012.

²⁶ Décision n° 2012-269 QPC, 27 juillet 2012.

²⁷ Décision n° 2012-270 QPC, 27 juillet 2012.

37. Dans les affaires mentionnées, le Conseil constitutionnel a reporté la prise d'effet de ses déclarations d'inconstitutionnalité au début de l'année 2013. En décembre 2012, le Parlement a adopté une nouvelle loi, applicable à un large éventail de décisions prises par le Gouvernement, qui visait à répondre aux préoccupations soulevées devant le Conseil constitutionnel en garantissant que le droit français était conforme aux exigences de l'article 7 de la Charte²⁸. Assortie d'un décret publié en août 2013, la loi s'applique désormais à toutes les décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

38. Cette évolution illustre la valeur qui est accordée aux droits constitutionnels en matière de protection de l'environnement et de participation du public. Lorsque la Cour constitutionnelle a appliqué l'article 7 de la Charte pour arguer que les lois environnementales existantes ne remplissaient pas correctement les critères de participation du public, le Parlement a répondu en renforçant le droit.

39. Ainsi, la Charte ne se limite pas à symboliser l'importance que la France accorde à la protection de l'environnement et à mettre l'accent sur le droit à un environnement sain, à l'accès aux informations relatives à l'environnement et à la participation du public, ainsi que sur les principes de précaution et de durabilité. Elle fournit également une base d'interprétation et d'application pour les organismes publics et les tribunaux. Dans la mesure où la France continue à développer sa jurisprudence fondée sur la Charte, son expérience sera inestimable pour les autres pays qui réfléchissent à la meilleure manière de prendre en compte les droits de l'homme en relation avec la protection de l'environnement.

B. Droit à l'information

40. L'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme reconnaît que le droit à la liberté d'opinion et d'expression implique la liberté «de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit». Le droit à la liberté d'opinion et d'expression est décrit plus en détail dans l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que dans de nombreux autres instruments concernant les droits de l'homme.

41. L'importance du droit à l'information peut être particulièrement cruciale dans le contexte environnemental, compte tenu des dangers auxquels sont exposées les personnes qui ignorent les risques éventuels pour l'environnement. À titre d'exemple, dans l'affaire *Guerra et autres c. Italie*, la Cour européenne des droits de l'homme a affirmé que la non-communication «d'informations essentielles qui auraient permis [aux personnes vivant à proximité de la source de pollution] d'évaluer les risques pouvant résulter pour elles et leurs proches du fait de continuer à résider» dans leur logement méconnaissait leur droit au respect de leur vie privée et familiale et constituait une violation de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales²⁹. Le principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 énonce que «[a]u niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités».

42. Comme évoqué plus haut, depuis 2005 la Charte de l'environnement a intégré une forte affirmation du droit aux informations relatives à l'environnement. En outre, la France est partie à la Convention d'Aarhus, qui impose à chacun de ses signataires de posséder et

²⁸ Loi n° 2012-1460.

²⁹ *Guerra et autres c. Italie*, n° 116/1996/735/932, 19 février 1998.

tenir à jour des informations relatives à l'environnement et de les mettre à la disposition de sa population³⁰.

43. Le Code de l'environnement français donne effet au droit d'accès à l'information relative à l'environnement. De manière générale, il prévoit que «toute personne» qui en fait la demande reçoit communication des informations relatives à l'environnement détenues par l'État, les collectivités territoriales ou les établissements publics³¹. La loi limite les motifs de rejet d'une demande et impose la notification de tout rejet au demandeur «par une décision écrite motivée précisant les voies et délais de recours»³². La loi impose également aux autorités publiques de prendre les mesures permettant au public de connaître ses droits d'accès aux informations relatives à l'environnement qu'elles détiennent et de veiller à ce que le public puisse accéder aux informations recherchées. À cet effet, elles établissent des répertoires ou des listes de catégories d'informations relatives à l'environnement en leur possession, qui indiquent le lieu où ces informations sont mises à la disposition du public³³.

44. Le Code de l'environnement comprend des dispositions plus spécifiques relatives à l'accès à l'information dans des contextes particuliers, notamment concernant les effets préjudiciables pour la santé et l'environnement du ramassage et du traitement des déchets; les risques majeurs auxquels sont exposés les citoyens dans certaines zones du territoire et les mesures de sauvegarde qui les concernent, qu'il s'agisse de risques technologiques ou de risques naturels prévisibles; les effets que la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés peut avoir sur la santé ou l'environnement ainsi que la qualité de l'air et ses effets sur la santé et l'environnement³⁴.

45. En plus de ces engagements, la France a pris de nombreuses mesures novatrices pour fournir au public des informations relatives à l'environnement par l'intermédiaire de plateformes en ligne. Le ministère chargé de l'environnement a par exemple mis en place un site Internet (www.toutsurlenvironnement.fr/) qui contient des milliers de documents sur l'environnement élaborés par le Gouvernement national, les administrations régionales et locales et d'autres organismes publics. Ce site permet aux utilisateurs de rechercher des informations par mots clés, par zones géographiques et par thèmes. L'Expert indépendant a cependant recueilli une critique reprochant au site de ne proposer aucun retour sur les commentaires exprimés par le public.

46. Plus généralement, la France applique une politique de gouvernement ouvert par l'intermédiaire d'Étalab, un service créé par le Premier Ministre en 2011. Etalab a travaillé avec d'autres services et avec la société civile pour mettre au point un portail de données ouvertes en ligne (data.gouv.fr), qui héberge les informations de nombreux services publics ainsi que des jeux de données téléchargés par des organisations de la société civile, des entreprises et des citoyens. Le portail comprend une rubrique consacrée au logement, au développement durable et à l'énergie, qui propose différents jeux de données relatives à l'environnement. Les informations relatives à la pollution et la qualité de l'environnement disponibles par l'intermédiaire du portail portent notamment sur les points suivants: émissions de polluants des véhicules vendus en France; exposition des populations urbaines à la pollution aux particules fines; qualité de l'air dans les gares ferroviaires; qualité des plans d'eau en France; volume de déchets collectés à Paris et prix de la consommation d'énergie des ménages, avec comparaison entre sources fossiles et renouvelables. Etalab a également octroyé des fonds à certains projets visant à développer les données ouvertes sur

³⁰ Convention d'Aarhus, art. 4 et 5.

³¹ Art. L124-3.

³² Art. L124-4, L124-5 et L124-6.

³³ Art. L124-7.

³⁴ Art. L125-1, L125-2, L125-3 et L125-4.

l'environnement, notamment concernant «Pioupiou», un capteur permettant aux individus de mesurer et de partager des données relatives aux vents.

C. Droit de participation du public

47. Le droit fondamental de toute personne de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays est consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 21) et par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 25). Comme l'a expliqué l'Expert indépendant dans son rapport de situation au Conseil des droits de l'homme, les organes chargés de la question des droits de l'homme ont appliqué ce droit au contexte environnemental, en affirmant que les États sont dans l'obligation de faciliter la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement, nécessaire pour protéger un large éventail de droits de toute violation résultant d'atteintes à l'environnement (A/HRC/25/53, par. 36).

48. La participation des parties prenantes concernées, y compris les acteurs de la société civile, permet d'élaborer des programmes plus efficaces et plus durables, fait reculer l'exclusion et renforce la responsabilisation. Étant donné que la transparence est indispensable à une participation fructueuse, les États sont tenus de mettre à disposition des procédures transparentes et des informations appropriées dans des formats accessibles afin de permettre aux personnes de participer pleinement à l'examen et au recentrage des politiques publiques, avec le soutien de garanties juridiquement contraignantes et efficaces en faveur d'une presse libre, de la liberté d'expression et d'association et du droit de prendre part aux affaires publiques.

49. Comme expliqué ci-dessus dans la description de la Charte de l'environnement, la France a inscrit le droit de participer aux décisions portant sur l'environnement au niveau de sa Constitution. Elle protège également la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement de différentes manières concrètes, tant au niveau national que local. Le présent chapitre met en lumière les efforts qu'elle déploie pour faciliter les débats nationaux concernant des thèmes environnementaux importants.

50. Lors de la mission effectuée dans le pays, les personnes consultées ont cité plusieurs exemples indiquant qu'au moment d'envisager une nouvelle politique environnementale, la France avait mené une vaste consultation publique. Parmi eux, la Charte proprement dite revêt une importance particulière. En 2002, la rédaction de la Charte a été confiée à une commission présidée par M. Yves Coppens. Afin d'appuyer la commission dans son travail et de permettre une large participation du public, un certain nombre d'initiatives ont été menées: un questionnaire a été envoyé à 55 000 personnes, un site Internet dédié a collecté des informations supplémentaires et 14 réunions régionales ont été tenues, ce qui a permis la participation de près de 8 000 personnes. Les membres de la commission ont pris part aux réunions régionales et présenté des comptes rendus à l'ensemble du groupe³⁵. Ce processus a aidé la commission à mieux connaître les opinions du public au moment même où elle rédigeait la Charte et lui a permis de les porter à l'attention du Parlement, avant l'examen de la Charte et au cours de celui-ci.

51. Le débat public sur la manière dont la France peut opérer une «transition énergétique», qui a démarré à la fin de l'année 2012 et a duré huit mois, constitue un

³⁵ Dominique Bourg et Kerry H. Whiteside, «France's Charter for the Environment: of Presidents, Principles and Environmental Protection» (La Charte de l'environnement française: des Présidents et des principes pour la protection de l'environnement), in *Modern & Contemporary France*, vol. 15, édition 2, 2007, p. 117 à 121.

exemple plus récent. Il prévoyait une phase d'information, puis une phase de participation du public avec un site Internet dédié et des consultations régionales. En 2013, un conseil national composé de membres de nombreux groupes de parties prenantes distincts, notamment des organisations de la société civile, des sociétés, des milieux universitaires et des organisations syndicales, a présenté au Gouvernement une synthèse d'éléments consensuels. Sur la base de ce processus, en 2014 l'Assemblée nationale a adopté une nouvelle loi sur l'énergie afin d'accélérer le développement de sources d'énergie renouvelables, y compris en fournissant des appuis financiers supplémentaires et en simplifiant les procédures d'approbation des projets relatifs à ces énergies, notamment ceux qui portent sur le vent d'afflux, les petites centrales hydroélectriques et le biocarburant.

52. En plus de ces méthodes ponctuelles visant à favoriser le débat public, la France a mis en place des institutions qui offrent des approches durables pour faciliter la participation du public à l'examen de questions importantes, notamment en relation avec l'environnement. Le Conseil économique, social et environnemental, par exemple, est une assemblée consultative constitutionnelle qui favorise la coopération entre différents groupes de parties prenantes et veille à ce que leurs opinions soient entendues dans le cadre du processus d'élaboration des politiques publiques. Il promeut le dialogue, contribue à façonner des propositions et participe à l'examen des politiques publiques dans ces domaines. Les 233 membres du Conseil représentent 18 groupes, y compris des groupes de protection de l'environnement. Le Conseil a notamment pour mission de conseiller le Gouvernement et le Parlement en matière d'élaboration de politiques économiques, sociales et environnementales et de promouvoir le dialogue entre les groupes sociaux et professionnels dont les préoccupations peuvent être différentes, afin d'élaborer des propositions communes qui servent les intérêts du public.

53. La Commission nationale du débat public (CNDP) est une autre institution particulièrement importante pour les questions environnementales. Elle organise des débats publics concernant les propositions de grands projets d'aménagement, tels que la construction de réacteurs nucléaires, de lignes ferroviaires, d'autoroutes, de gazoducs, de barrages hydroélectriques, d'équipements sportifs et d'installations de stockage de déchets radioactifs³⁶.

54. Créée en 1995 par la «Loi Barnier»³⁷, la CNDP est devenue une autorité administrative indépendante en 2002. Ses 25 membres représentent un large éventail de parties prenantes. Ils comptent notamment un membre de chaque chambre du Parlement, un membre du Conseil d'État et un membre de la Cour de cassation, six conseillers élus localement, un représentant de la Cour des comptes, un membre des cours administratives d'appel, deux représentants d'associations de protection de l'environnement agréées, deux représentants des consommateurs, deux représentants du gouvernement qualifiés, deux représentants des organisations syndicales et deux représentants des entreprises. Ses membres sont nommés pour une période de cinq ans ou pour la durée précisée dans leur mandat, qui n'est renouvelable qu'une seule fois.

55. Les porteurs de projets dont le montant est supérieur à 300 millions d'euros sont tenus de soumettre leurs propositions à l'examen de la Commission. Les projets dont le montant est compris entre 150 et 300 millions d'euros peuvent également être portés devant la Commission. Une fois saisie, la CNDP décide s'il y a lieu d'organiser un débat public. Dans l'affirmative, elle nomme ensuite une commission particulière, qui se prépare généralement pendant six mois puis organise plusieurs débats publics sur une période de quatre mois. À la fin du débat public, la commission particulière rédige un compte rendu

³⁶ Des informations concernant la Commission sont disponibles à l'adresse www.debatpublic.fr.

³⁷ Loi n° 95-101, 2 février 1995.

qui en propose une synthèse. Après l'achèvement de tous les débats publics, le porteur de projet (ou maître d'ouvrage) informe la CNDP de la suite qu'il souhaite donner au projet et de toute procédure visant à poursuivre la participation du public aux stades ultérieurs du projet. La Commission peut donner son point de vue sur ces procédures et, à la demande du maître d'ouvrage, désigner un garant chargé de veiller à leur bon déroulement.

56. Lorsque la CNDP décide qu'il n'y a pas lieu d'organiser un débat public, elle peut néanmoins recommander au maître d'ouvrage d'organiser lui-même une concertation publique, comme cela a été le cas, par exemple, pour une liaison tram-train en 2009, un nouveau stade à Roland Garros en 2012 et la fermeture d'un centre de stockage de déchets en 2013. Ces concertations publiques sont généralement supervisées par un «garant» nommé par la CNDP.

57. La loi «Grenelle 2» du 12 juillet 2010 a institué la fonction de «garant». D'une manière générale, un garant est une personne chargée d'assurer l'équité et le bon déroulement d'une concertation publique. Les modalités de son action dépendent des contextes dans lesquels il intervient. Lorsqu'un garant participe à une concertation publique menée par le maître d'ouvrage, il joue un rôle plutôt proactif dans l'organisation de la concertation. Mais lorsqu'il est nommé pour superviser un processus postdébat lors d'une concertation publique continue, son rôle se rapproche davantage de celui d'un observateur ou d'un médiateur. Dans les deux cas, la vocation des garants est de faciliter la participation du public en agissant avec impartialité et en créant un climat de confiance.

58. Entre 2002 et 2014, la CNDP a examiné près de 150 projets et organisé 69 débats publics, ce qui représente 800 réunions et la participation de près de 150 000 personnes. En outre, 21 procédures de surveillance postdébat et 45 concertations publiques recommandées ont été menées.

59. Bien que la CNDP n'ait pas le pouvoir d'approuver ou de rejeter des projets, les débats ont souvent des effets significatifs. Dans près d'un tiers des cas, le projet est soit abandonné soit radicalement modifié, et un autre tiers fait l'objet de remaniements en profondeur. Seul un projet sur trois environ ne subit aucune modification suite au débat public.

60. La CNDP souligne que sa mission est de contribuer à accroître la participation du public, de veiller à ce qu'il soit entendu tout au long du processus décisionnel et plus généralement de développer une culture du débat public. À cette fin, elle fonde son travail sur cinq valeurs essentielles: a) l'indépendance (comme relevé précédemment, elle n'est pas soumise au contrôle du Gouvernement ou des maîtres d'ouvrage du projet); b) la neutralité (la CNDP, ses commissions particulières et ses garants n'expriment pas d'avis favorable ou contraire aux projets proposés); c) la transparence (la CNDP s'assure que l'ensemble des informations et des études disponibles sur le projet concerné est mis à disposition du public); d) l'égalité de traitement (la CNDP crée un environnement de respect mutuel et de civilité, où tous les membres du public intéressés, quel que soit leur statut ou leur position par rapport au projet, peuvent s'exprimer librement); et e) l'argumentation (la CNDP s'attache particulièrement à promouvoir les discussions argumentées et ne se limite pas à sonder l'opinion des participants).

61. Toutes les personnes avec lesquelles l'Expert indépendant a évoqué la manière dont la CNDP anime les débats publics en ont parlé en termes élogieux. La seule critique qu'elles ont formulée est le regret que le processus ne soit pas appliqué à davantage de projets, un point qui sera évoqué ci-après au chapitre V.

62. L'Expert indépendant reconnaît que la CNDP est un exemple de bonne pratique qui mériterait d'être étudié par d'autres pays. Les débats publics de cette nature constituent un mécanisme privilégié pour permettre aux citoyens d'accéder aux informations et de

participer à une solide discussion des options politiques, et ce dès le début du processus décisionnel.

D. Coopération internationale

63. La France participe à plusieurs projets de coopération internationale intéressants et importants. Le présent chapitre en décrit trois en particulier: a) la participation de la France au Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (SIFÉE); b) les initiatives de l'Agence française de développement, notamment en lien avec le développement durable; et c) le rôle de la France en qualité d'hôte de la vingt-et-unième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques.

1. Le Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale

64. Le SIFÉE est une organisation internationale à but non lucratif dont le siège social est établi à Montréal (Canada)³⁸. Ses missions consistent à promouvoir l'évaluation environnementale dans l'espace francophone en réunissant des spécialistes et des décideurs politiques originaires de différentes régions afin de leur permettre d'échanger leurs expériences. Il compte plus de 3 000 participants, notamment des représentants d'organismes gouvernementaux, des associations nationales, des organisations locales de la société civile et des institutions d'enseignement et de recherche. En plus du Gouvernement français, ses principaux appuis sont le Québec et l'Institut de la francophonie pour le développement durable, un organe subsidiaire de l'Organisation internationale de la francophonie.

65. Le SIFÉE met en œuvre différentes actions qui visent à renforcer la compétence des praticiens et décideurs politiques œuvrant dans les secteurs de l'évaluation environnementale, de la participation publique et du développement durable. Ses activités phares sont un colloque international annuel, l'École d'été de l'évaluation environnementale, des formations spécialisées et la production et la diffusion de publications scientifiques.

66. Le colloque international réunit des spécialistes issus de contextes très différents, notamment des gouvernements, des milieux universitaires et de la société civile, afin qu'ils partagent leur expérience en matière d'évaluation environnementale. Chaque année, il aborde un thème nouveau et se tient dans un lieu différent. En 2013, par exemple, le colloque s'est déroulé au Togo et a mis l'accent sur la manière d'utiliser l'évaluation environnementale comme un outil de gestion et d'atténuation des catastrophes naturelles. L'École d'été coïncide tous les ans avec le colloque et se déroule au même endroit; elle traite également un thème particulier.

2. L'Agence française de développement

67. L'Agence française de développement (AFD) fournit un soutien officiel au développement dans les pays en développement et les départements et territoires d'outre-mer qui relèvent de la compétence de la France. Elle propose un financement de projets (essentiellement à long terme) et une assistance aux bénéficiaires, notamment des gouvernements nationaux et des collectivités locales, des organisations non gouvernementales et des entreprises privées, afin d'appuyer des projets qui améliorent les conditions de vie, favorisent la croissance économique et préservent la planète.

³⁸ Voir www.sifee.org.

68. En 2013, l'AFD a engagé près de 7,8 milliards d'euros dans le financement de projets. Dans les pays les moins avancés, essentiellement en Afrique subsaharienne, l'AFD fournit avant tout des subventions et des prêts subventionnés, notamment pour des projets concernant l'éducation, la santé et les petites exploitations agricoles³⁹. Dans les pays ayant des revenus intermédiaires, elle prête des fonds à des conditions favorables et offre un accompagnement technique, en particulier pour les routes, les ports et les aéroports. Dans les économies des marchés émergents, elle accorde des prêts au taux du marché pour financer des projets de lutte contre le changement climatique. Dans les départements et territoires français d'outre-mer, elle intervient sur diverses activités d'appui, de conseil et de financement. Elle propose également des subventions pour participer au financement des actions de certaines organisations non gouvernementales. Sa filiale PROPARCO soutient les entreprises privées.

69. L'AFD a fait du développement durable la pierre de touche de ses politiques et elle s'efforce d'intégrer des objectifs de développement durable à toutes ses stratégies opérationnelles. Plus précisément, elle appuie de nombreux projets directement liés à la protection de l'environnement. Les exemples de projets particulièrement importants pour l'environnement sont les suivants: évaluation de 11 projets d'hydraulique pastorale mis en œuvre dans trois régions du Tchad, notamment de leurs effets sur l'espace pastoral; en coopération avec la banque Ziraat Bank, qui appartient à l'État turc, contribution au financement de dépenses d'équipements afin que les PME agroalimentaires des secteurs de la transformation modernisent leurs installations et les mettent aux normes environnementales européennes; octroi d'un prêt de 110 millions d'euros à l'Inde pour la construction d'un réseau de métro à Bangalore qui réduira les émissions de carbone liées au transport; octroi à la Chine d'un prêt de 35 millions d'euros pour financer la réhabilitation de la plus grande roselière du monde, dans l'estuaire de Shuangtai; fourniture de 800 millions d'euros à l'Indonésie pour contribuer à lutter contre les dégradations liées au changement climatique, notamment en concevant un système de gestion forestière, en préservant les tourbières et en développant les sources d'énergie renouvelables; octroi d'un crédit de 100 millions d'euros aux systèmes de collecte et de traitement des eaux usées dans 12 villes du sud du Brésil et, en partenariat avec des banques, fourniture de près de 15 millions d'euros pour financer une centrale solaire en Guadeloupe.

70. Plus généralement, l'AFD affirme que la lutte contre le changement climatique est l'un de ses principaux objectifs, puisqu'elle est devenue l'une des premières sources de financement public international de l'action en faveur du climat. Entre 2008 et 2011, elle a affecté en moyenne 2,2 milliards d'euros par an aux projets liés au climat et en 2013, près de 50 % de son assistance à l'étranger a eu un impact positif sur le climat. L'Agence calcule que les nouveaux projets qu'elle a financés en 2013 contribueront à atténuer le changement climatique en réduisant les émissions de gaz à effet de serre exprimées en tonnes d'équivalent dioxyde de carbone de près de 3,3 millions par an. Elle a déclaré que l'action en faveur du climat resterait l'une de ses principales priorités dans les sept années à venir, jusqu'à fin 2021.

71. Son plan d'action pour la période 2012-2016 prévoit qu'elle continue à consacrer 50 % de son financement à des projets liés au climat dans les pays en développement. L'Agence entend également mesurer systématiquement l'empreinte carbone des projets qu'elle finance, en utilisant une méthodologie transparente.

³⁹ Les pays prioritaires pour ce type d'assistance financière sont le Bénin, le Burkina Faso, les Comores, Djibouti, le Ghana, la Guinée, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Sénégal, le Tchad et le Togo.

72. En 2013, l'AFD a modifié son dispositif d'analyse de projets afin de mieux mettre l'accent sur le développement durable. Sa procédure d'analyse prévoit la réalisation, par le commanditaire du projet ou pour le compte de celui-ci, d'une étude de faisabilité qui décrit l'estimation des coûts, les financements proposés et les incidences sociales et environnementales du projet. L'AFD examine ensuite cette étude de faisabilité à différentes fins, notamment pour déterminer si le projet correspond à la stratégie de l'AFD et de la France en matière d'appui et étudier ses effets économiques, sociaux et environnementaux ainsi que tout risque connexe. Les risques environnementaux peuvent porter sur les effets de la pollution et l'impact du projet sur la santé et les conditions de vie des communautés, ainsi que sur leur patrimoine naturel, historique et culturel. Les risques sociaux concernent le respect des droits de l'homme internationalement reconnus, en particulier les normes relatives à la traite des êtres humains, au tourisme sexuel, au déplacement de population, au travail des enfants, au travail forcé, au traitement équitable des femmes et des groupes sociaux défavorisés ou exclus ainsi qu'au respect de la diversité culturelle.

73. À ce stade, l'AFD recueille un second avis sur la demande de financement auprès d'une structure autonome. Cette démarche vise à obtenir un avis distinct et indépendant de celui de l'équipe opérationnelle directement impliquée dans la proposition. Depuis 2013, ce second avis requiert une analyse de la contribution du projet au développement durable⁴⁰.

74. L'AFD a défini six critères pour évaluer un projet: a) ses effets économiques, notamment en dehors de l'objectif immédiat du projet; b) ses effets sur le bien-être social et la réduction des déséquilibres sociaux; c) sa relation avec l'égalité hommes-femmes; d) ses effets sur la préservation de la biodiversité et des ressources naturelles; e) sa relation avec la lutte contre le changement climatique et ses effets, y compris en ce qui concerne l'atténuation, l'adaptation et les politiques publiques; et f) la pérennité de ses effets, compte tenu du cadre de gouvernance qui l'entoure.

75. Afin d'apprécier ces critères, l'AFD applique une échelle d'évaluation à chacune de ces six dimensions; elle s'étend de -2 pour les impacts très négatifs à +1 pour les effets positifs au niveau du projet et à +3 pour les effets positifs au niveau multisectoriel. La notation est susceptible d'évoluer tout au long du cycle du projet afin de faire apparaître les changements effectués suite à l'évaluation. L'analyse indépendante peut aboutir à un avis favorable au projet, à un avis favorable assorti de recommandations visant à l'améliorer, ou à un avis réservé, en fonction de la conformité du projet avec les objectifs de développement durable, de sa capacité à atteindre ses buts et de son intégration d'éléments permettant de maîtriser tout risque environnemental et social.

76. Lors de l'évaluation de projets d'envergure, comme les barrages, le public peut participer au processus. En coopération avec les autorités locales, le maître d'ouvrage doit obligatoirement consulter les communautés concernées et les organisations de la société civile locales à propos des effets sociaux et environnementaux du projet et de la manière dont ils seront gérés.

77. En outre, dans certains cas, un mécanisme de gestion des plaintes doit être mis en place afin d'offrir aux communautés potentiellement affectées la possibilité d'exprimer leurs griefs et leurs préoccupations concernant les conséquences du projet. De tels mécanismes ne doivent pas limiter la possibilité des communautés d'utiliser d'autres voies de recours disponibles dans le pays de réalisation du projet. Cependant, l'AFD ne possède pas d'organe équivalent au Panel d'inspection de la Banque mondiale, qui permet aux

⁴⁰ La description des critères et du processus de l'AFD est consultable à l'adresse www.afd.fr/home/AFD/developpement-durable/DD-et-operations/Analyse-et-avis-developpement-durable.

personnes et aux communautés affectées d'appeler directement l'attention du bailleur de fonds sur les violations présumées des normes.

78. Une fois le projet terminé, l'AFD procède généralement à une évaluation a posteriori de ses résultats qui comprend une analyse de ses retombées économiques, sociales et environnementales.

3. Vingt-et-unième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

79. Du 30 novembre au 11 décembre 2015, la France accueillera la vingt-et-unième session de la Conférence des Parties (COP-21) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, qui devrait aboutir à l'adoption d'un nouvel accord sur le climat. Le 10 décembre 2014, lors de la vingtième session de la Conférence des Parties (COP-20) qui s'est tenue à Lima, les titulaires de mandats au titre de procédures spéciales ont publié une déclaration conjointe exhortant les États Parties à la Convention à intégrer les normes et principes des droits de l'homme aux négociations sur le changement climatique et à l'accord qui serait adopté à Paris. À cet égard, il convient de relever que le Gouvernement français a souligné l'importance de prendre en compte les droits de l'homme en lien avec le changement climatique.

80. En novembre 2014, dans le discours qu'il a prononcé lors d'une conférence environnementale multipartite à Paris, le Président François Hollande a placé la lutte contre le changement climatique dans le contexte des droits de l'homme. Il a rappelé que près de 70 ans plus tôt, en décembre 1948, la France avait accueilli les Nations Unies au Palais de Chaillot pour adopter la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il a déclaré: «L'année prochaine, à Paris, la France va accueillir tous les pays du monde pour une nouvelle étape des droits humains. Après les droits de la personne, nous allons poser les droits de l'Humanité, c'est-à-dire le droit pour tous les habitants de la Terre à vivre dans un monde dont le futur n'est pas compromis par l'irresponsabilité du présent.»⁴¹

81. En outre, lors de la conférence COP-20 à Lima, M. Laurent Fabius, le Ministre des affaires étrangères et du développement international, qui présidera la COP-21, a souligné que tout débat sur le changement climatique était aussi un débat sur les droits de l'homme, car ce sont les pays les plus pauvres qui subiront les plus grandes catastrophes alors qu'ils ne sont pas responsables du changement climatique. Il a affirmé qu'en tant qu'État hôte de la COP-21, la France veillerait à ce que la prochaine Journée des droits de l'homme, prévue le 10 décembre 2015, aborde les droits de l'homme liés au changement climatique.

82. En prévision de la COP-21, la CNDP et ses partenaires dans d'autres pays lanceront un débat public à travers le monde intitulé «Débat citoyen planétaire sur le climat et l'énergie». Ils comptent mener 44 consultations dans 38 pays. La CNDP envisage que le débat se déroule pendant toute la journée du 6 juin 2015, en commençant dans la région du Pacifique pour se terminer sur la côte Ouest des Amériques. Près de 4 000 participants seront invités à exprimer leur point de vue sur 30 questions, après avoir reçu des documents d'information et participé à un débat avec des concitoyens. Les résultats, ainsi qu'une synthèse à l'attention des décideurs politiques, seront disponibles en ligne par l'intermédiaire d'une interface conviviale et seront présentés avant la conférence COP-21 et au cours de celle-ci.

⁴¹ Texte consultable à l'adresse www.elysee.fr/declarations/article/discours-lors-de-la-conference-environnementale.

V. Sujets de préoccupation

83. Bien que le bilan environnemental de la France soit solide à bien des égards, l'Expert indépendant a également entendu des sujets de préoccupation. En particulier, il a recueilli de nombreuses expressions de mécontentement concernant les possibilités offertes au public de participer aux décisions portant sur l'approbation ou le rejet des petits projets ayant des conséquences pour l'environnement, c'est-à-dire les projets trop petits pour être soumis aux concertations publiques supervisées par la CNDP. À cet égard, il a entendu que le processus décisionnel était souvent trop long et que les décideurs prévoyaient un accès du public trop tardif dans le processus.

84. Les débats publics menés par la CNDP concernant les très grands projets ont suscité de nombreux éloges. Cependant, il a été souligné que ces débats ne portaient que sur cinq à dix projets par an – certes importants – alors que chaque année des milliers de projets plus modestes avaient eux aussi des incidences sur l'environnement. L'examen généralement prévu pour ces projets, une enquête publique, intervient très tard dans le processus.

85. Michel Prieur, une personnalité qui fait largement autorité en matière de droit de l'environnement⁴², a écrit: «Le système actuel présente l'inconvénient majeur de ne permettre la participation du public qu'en fin de procédure, à un moment où le pétitionnaire considère son projet comme définitif. Certes, l'administration peut lui imposer des modifications à la suite de l'enquête publique. Mais il eût été plus satisfaisant de prévoir la participation du public plus en amont dans le processus à un moment où il est encore possible d'amender le projet.»⁴³ Il fait observer que si le Gouvernement veillait à «annoncer à l'avance que telle administration ou telle entreprise est en train de préparer une étude d'impact pour tel ouvrage», les personnes concernées par ses effets «auraient alors le temps de préparer sérieusement un contre-projet et pourraient pendant la période précédant l'enquête publique dialoguer avec le pétitionnaire»⁴⁴.

86. Au cours de sa mission, l'Expert indépendant a entendu des critiques similaires de la part de nombreuses autres personnes. Elles ont souligné que lorsque l'enquête publique est menée à un stade tardif du processus de décision, il ne semble plus réaliste d'envisager d'autres solutions. Les parties prenantes ont alors l'impression que dans les faits, la décision a déjà été prise, sans que le public ait réellement eu la possibilité de donner son avis.

87. L'Expert indépendant a également entendu que bien souvent, la prise de décisions concernant les nouveaux projets est trop longue et trop complexe, voire imprévisible. Le Gouvernement, qui partage ces préoccupations, a créé un groupe de travail chargé de moderniser les procédures environnementales (dirigé par le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie), qui se penche notamment sur les moyens de simplifier la prise de décisions.

88. Si la simplification des processus décisionnels est un objectif légitime, l'Expert indépendant a néanmoins entendu à maintes reprises qu'il importe que le groupe de travail ne supprime pas les dispositifs qui assurent la participation du public. Il reconnaît l'importance de veiller à ce que la simplification ne se fasse pas au détriment de l'information et de la participation du public. Le Gouvernement peut et doit simplifier les

⁴² Michel Prieur est Professeur émérite à l'Université de Limoges. Parmi les nombreuses fonctions qu'il a exercées, il a été Président de l'Association européenne de droit de l'environnement et il a fondé et édité la *Revue juridique de l'environnement* et la *Revue européenne de droit de l'environnement*.

⁴³ Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, 5^e édition, Précis, Dalloz, 2004, p. 91.

⁴⁴ Ibid.

procédures pesantes et les rendre plus prévisibles et uniformes, sans pour autant réduire la transparence et la participation du public.

89. L'Expert indépendant se félicite que M^{me} Ségolène Royal, la Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, ait mis l'accent sur le principe de non régression dans la protection de l'environnement et des droits publics. Il partage sans réserve l'opinion selon laquelle le groupe de travail sur la modernisation devrait adhérer à ce principe et veiller à ce que tous les efforts mobilisés pour améliorer et moderniser la procédure, en la rendant plus simple et plus efficace, n'aboutissent pas à un recul de la protection de l'environnement et des droits à l'information et à une participation complète et efficace.

90. En outre, le processus de modernisation ne devrait pas se limiter à éviter la non-régression mais chercher activement des moyens de renforcer les possibilités de participation du public. La procédure complète de débat public telle qu'elle est supervisée par la CNDP n'est peut-être pas appropriée ou réalisable pour l'ensemble des milliers de décisions actuellement soumises à des enquêtes publiques. Mais l'expérience de la CNDP offre des enseignements importants concernant la conduite de débats qui fournissent des informations, mobilisent le public et aboutissent néanmoins à des décisions efficaces. En outre, en faisant appel aux services et à la supervision de garants indépendants, la CNDP montre comment consulter efficacement le public même pour les projets plus petits. L'Expert indépendant encourage le groupe de travail chargé de la modernisation et le Gouvernement à étudier les moyens de mettre en œuvre ces enseignements dans la prise de décisions aux niveaux national et local. Il relève également que le travail effectué dans le cadre de la Convention d'Aarhus donne aussi des orientations importantes sur la manière de veiller à ce que les décisions en matière d'environnement soient conformes aux principes relatifs à l'information et à la participation du public.

VI. Conclusions et recommandations

91. **La France offre de nombreux bons exemples de la prise en compte des droits de l'homme dans la protection de l'environnement, notamment les suivants:**

a) **L'adoption de la Charte de l'environnement au niveau constitutionnel, notamment l'adoption du droit de toute personne «de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé», du droit de toute personne «d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement» et d'autres normes, ainsi que la mise en œuvre de la Charte au moyen de la législation et du contrôle juridictionnel;**

b) **L'adoption de mesures novatrices permettant de fournir au public des informations relatives à l'environnement grâce à des plateformes en ligne, notamment un site Internet géré par le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le portail de données ouvertes d'Etalab;**

c) **La tenue de vastes consultations nationales sur les questions environnementales fondamentales, notamment l'adoption de la Charte proprement dite et, plus récemment, une proposition de «transition énergétique»;**

d) **Les activités de la Commission nationale du débat public, qui mène des débats publics transparents, ouverts à tous et renommés concernant les propositions de grands projets d'aménagement;**

e) **L'appui au Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale, une initiative internationale qui soutient l'échange d'informations concernant l'évaluation environnementale dans les pays francophones;**

f) L'accent que l'Agence française pour le développement met sur le développement durable, notamment en sollicitant une évaluation indépendante des projets proposés fondée sur six critères;

g) En lien avec l'accueil de la vingt-et-unième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, l'intégration des effets du changement climatique au contexte des droits de l'homme, ainsi que le «Débat citoyen planétaire» sur le climat et l'énergie organisé par la Commission nationale du débat public.

92. L'Expert indépendant salue la France pour ces bonnes pratiques et encourage tous les États à examiner sérieusement dans quelle mesure celles-ci pourraient également leur être utiles.

93. Bien que le bilan de la France en matière de droits de l'homme et de protection de l'environnement soit généralement solide, l'Expert indépendant a entendu plusieurs expressions de mécontentement concernant les possibilités offertes au public de participer aux décisions d'approbation ou de rejet des petits projets ayant des conséquences pour l'environnement. Ces projets font généralement l'objet d'une «enquête publique» à un stade très tardif du processus, à un moment où, d'après de nombreux observateurs, la décision semble avoir déjà été prise.

94. L'Expert indépendant a également entendu que bien souvent, la prise de décisions concernant les projets est trop longue et trop complexe, voire imprévisible, ce qui a amené le Gouvernement à créer un groupe de travail chargé d'étudier les moyens de «moderniser» la prise de décisions en matière d'environnement.

95. Si le projet de simplification des processus de décision n'a rien de critiquable en soi, l'Expert indépendant souligne néanmoins qu'il importe de veiller à ce que cette simplification ne se fasse pas au détriment de l'information et de la participation du public. Les efforts déployés pour moderniser la prise de décisions relatives à l'environnement ne doivent pas aboutir à une régression des garanties actuelles en matière de protection de l'environnement et de droits de l'homme. Il convient au contraire de mener une réflexion novatrice sur les moyens de renforcer la participation du public.

96. Cette réflexion novatrice, la France s'y emploie à bien des égards, comme le montrent notamment les bonnes pratiques énumérées plus haut. L'Expert indépendant l'encourage à suivre la même approche pour rechercher les moyens de moderniser la prise de décisions concernant les projets qui, à l'heure actuelle, font uniquement l'objet d'enquêtes publiques.