

Actualités

Aperçu rapide

526 En questions : l'inclusion du droit à un environnement sain dans la Charte sociale européenne

AvoSial

AVOCATS D'ENTREPRISE
EN DROIT SOCIAL



Julia THIBORD,
avocate counsel, cabinet Vigo



Emmanuel DAOUD,
avocat associé, cabinet Vigo,
réseau GESICA, membre d'AvoSial

LE 29 SEPTEMBRE 2021, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a adopté une série de propositions visant à ancrer le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable, en tant que droit humain fondamental et juridiquement applicable. Parmi les mesures proposées, l'inclusion de ce droit dans la Charte sociale européenne qui consacrerait l'interdépendance entre protection des droits sociaux et protection de l'environnement ainsi que le rôle des organisations syndicales en la matière, tout en permettant à des ONG de défense de l'environnement d'accéder au système de réclamations collectives.

1. Qu'est-ce que la Charte sociale européenne et quels mécanismes permettent d'en contrôler l'application ?

Moins connue que la Convention européenne des droits de l'homme, dont elle constitue le pendant social, la Charte sociale européenne est un traité adopté dans le cadre du Conseil de l'Europe, révisé en 1996. 43 États ont ratifié soit la Charte initiale, soit sa version révisée. La Charte énonce des droits et libertés sociaux et économiques et prévoit un système d'acceptation « à la carte », les États parties pouvant choisir, au moment de la ratification, les dispositions qu'ils acceptent.

Le contrôle de la conformité à la Charte est assuré par le Comité européen des droits sociaux dans le cadre de deux procédures, la procédure de rapports et celle de réclamations collectives.

Dans le cadre de la procédure de rapports, les États soumettent périodiquement un rapport relatif à l'application de la Charte, en droit et en fait. Sur cette base, le Comité se prononce sur la conformité des lois et pratiques nationales avec la Charte, dans des conclusions publiées chaque année. Ce mécanisme de contrôle – le seul jusqu'en 1999 – est, à l'évidence, moins protecteur que le contrôle juridictionnel opéré par la Cour européenne des droits de l'homme, et explique en partie pourquoi la Charte sociale européenne a longtemps été ignorée par les acteurs du droit, notamment en France.

Afin d'améliorer la mise en œuvre des droits reconnus par la Charte, un protocole additionnel, entré en vigueur en 1999, prévoit un système de réclamations collectives. À ce jour, 16 États, dont la France, ont accepté ce système. Les organisations habilitées à présenter des réclamations collectives sont : (i) les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs ; (ii) les organisations nationales représentatives d'employeurs et de travailleurs et (iii) les ONG internationales dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et inscrites sur la liste établie à cet effet par le Comité gouvernemental. En raison de la nature collective des plaintes, il n'est pas possible de soumettre des situations individuelles ; la réclamation doit porter sur la conformité du droit ou de la pratique d'un État au regard de la Charte.

Ndlr : dans cette rubrique « En questions », en partenariat avec AvoSial, association d'avocats d'entreprise en droit du travail et de la sécurité sociale qui conseillent et représentent les employeurs en justice, un membre de l'association présente chaque mois un point de vue sur un thème d'actualité et ses implications pratiques.

Pour autant, la procédure de réclamations collectives présente certains avantages par rapport au système de requêtes individuelles de la CEDH. En termes de recevabilité, notamment, une réclamation peut être introduite sans que les voies de recours interne soient épuisées et sans que l'organisation soit nécessairement victime de la violation contestée. Aussi, en pratique, et à l'inverse de qui se passe devant la Cour européenne des droits de l'homme, est-il rare qu'une réclamation soit considérée comme non recevable. Par ailleurs, les organisations habilitées peuvent saisir le Comité dès l'adoption d'une réglementation ou d'une pratique qui serait contraire aux dispositions de la Charte, sans avoir à attendre la réalisation d'un préjudice ou des effets négatifs de cette réglementation ou pratique.

Le Comité a développé, au fil du temps, une véritable « jurisprudence » qui permet d'éclairer et de concrétiser les droits et libertés reconnus par la Charte. Si les décisions du Comité n'ont pas de force exécutoire dans l'ordre juridique interne, elles s'imposent cependant aux États qui, en ratifiant la Charte et en acceptant la compétence du Comité, se sont engagés à respecter ses décisions.

En France, la Charte sociale européenne reste encore mal connue et sous-utilisée, par les justiciables mais aussi par les juridictions. En particulier, et malgré des évolutions positives, la Cour de cassation comme le Conseil d'État demeurent réticents à reconnaître un effet direct à l'ensemble des dispositions de la Charte (V. par ex. *Cass. ass. plen., avis n° 15012 et n° 15013, 17 juill. 2019 : JurisData n° 2019-012688*. – *CE, 28 déc. 2018, n° 411846 : JurisData n° 2018-023700*).

2. Quel est le lien entre droits sociaux et droit à un environnement sain ?

Le droit à un environnement sain fait partie de ce qu'on appelle les droits de troisième génération, après les droits civils et politiques (première génération) et les droits sociaux et économiques (deuxième génération), tout en étant étroitement lié aux uns comme aux autres.

Il existe un lien intrinsèque et manifeste entre droit à la santé et protection de l'environnement ; le droit à un environnement « sain » porte d'ailleurs en lui-même le droit à la protection de la santé. De même, l'environnement a un impact direct sur, par exemple, le droit au logement ou les droits des enfants. L'interaction entre droit du travail et droit de l'environnement a longtemps été moins évidente, et parfois même porteuse de divergences – la réglementation environnementale pouvant être perçue comme un frein à la compétitivité et donc à l'emploi. Les deux partagent néanmoins des objectifs communs, comme la qualité de vie et des conditions de travail et la santé des travailleurs. Les deux se sont progressivement rapprochés, au travers notamment de concepts comme le développement durable ou la responsabilité sociale et environnementale, qui reconnaissent le lien inhérent entre protection des droits sociaux et protection de l'environnement, et la nécessité d'une approche globale. Le programme d'action pour le développement durable pour le XXI^e siècle « Action 21 », adopté à Rio en 1992, consacre un chapitre spécifique au renforcement du rôle des travailleurs et de leurs syndicats, reconnaissant « l'importance prépondérante qu'ils attachent à la protection du milieu du travail et de l'environnement naturel qui s'y rapporte », et pose l'objectif de la création d'un « environnement sûr, non pollué et sain – qu'il s'agisse du milieu de travail, de la collectivité ou du cadre de vie » (chap. 29).

Plus généralement, un environnement sain conditionne la mise en œuvre effective de la plupart des droits humains, y compris sociaux (santé, logement, travail...). Ces dernières années, on constate

une hausse des violations de ces droits, découlant de la dégradation de l'environnement et des changements climatiques, qui frappent les personnes et donc les travailleurs les plus vulnérables. De fait, les populations les plus défavorisées socialement sont souvent les plus exposées aux bouleversements climatiques et environnementaux. Ces derniers renforcent les inégalités sociales et ont des conséquences sur les conditions de vie, y compris l'emploi, parce qu'ils impactent les conditions de travail, qu'ils nécessitent des changements structurels voire qu'ils entraînent la disparition de certains lieux de travail.

Aussi de plus en plus de déclarations émises dans le cadre d'instruments internationaux, dont la Déclaration de Stockholm de 1972 est le précurseur, reconnaissent-elles le lien entre droits humains et protection de l'environnement, appelant à la reconnaissance du droit à un environnement sain en tant que tel. Près de la moitié des pays du monde (dont 32 États membres du Conseil de l'Europe) ont déjà inscrit ce droit dans leur constitution. Au niveau régional, le droit à un environnement sain est consacré (en termes variables d'un instrument à l'autre) par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (article 24), le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (article 11), la Charte arabe des droits de l'homme (article 38) et la Déclaration des droits humains de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (article 28 (f)).

Seule l'Europe reste à la traîne, puisque ni la Convention européenne des droits de l'homme ni la Charte sociale européenne ne mentionnent explicitement la protection de l'environnement.

3. Comment la protection de l'environnement est-elle prise en compte aujourd'hui par la Charte sociale européenne ?

Si la Charte sociale européenne ne reconnaît pas expressément le droit à un environnement sain, l'interprétation dynamique faite par le Comité de certains de ses articles (article 2 : droit à des conditions de travail équitables, article 3 : droit à la sécurité et l'hygiène dans le travail, article 11 : droit à la protection de la santé, article 31 : droit au logement) a toutefois permis la reconnaissance indirecte de droits en la matière.

Dans sa décision *Marangopoulos* du 6 décembre 2006 (réclamation n° 30/2005), le Comité a ainsi reconnu le droit à un environnement sain sur le fondement de l'article 11, après avoir souligné le lien croissant fait par les États et les instances internationales entre la protection de la santé et la garantie d'un environnement sain. Sur le fondement de l'article 3 garantissant le droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail, le Comité a également et notamment reconnu l'obligation pour l'État d'édicter des prescriptions assurant la prévention et la protection sur le lieu de travail contre des risques tels que la pollution de l'air, l'amiante ou les radiations ionisantes. Plus généralement, dans une décision sur la recevabilité du 22 janvier 2019 *ATTAC* (réclamation n° 163/2018), le Comité a considéré que la protection et les mesures visant à créer un environnement sain font partie des questions « au cœur du système de garanties qu'offre la Charte ».

Toutefois, cette protection par ricochet, qui ne reconnaît de violation que lorsque les atteintes à l'environnement alléguées entraînent simultanément une atteinte à d'autres droits explicitement reconnus, est insuffisante au regard des défis écologiques et climatiques actuels. Par ailleurs, la liste limitative des organisations habilitées à présenter des réclamations limite les saisines en matière environnementale – les organisations habilitées à ce jour n'ayant pas nécessairement la vocation ni l'expertise pour cela.

4. Quel pourrait être l'impact du protocole proposé ?

Dans sa Recommandation 2211 (2021), l'APCE, constatant que « *les dommages environnementaux font de plus en plus obstacle à la réalisation des droits humains de première et de deuxième génération* », soutient l'élaboration de deux protocoles additionnels, l'un à la Convention européenne des droits de l'homme et l'autre à la Charte sociale européenne, pour y inclure le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable. L'adoption d'un instrument juridiquement contraignant donnerait enfin, à la Cour comme au Comité, un fondement autonome leur permettant de conclure à une violation indépendamment de l'atteinte à un autre droit et favorisant une protection effective de l'environnement.

L'inclusion du droit à un environnement sain dans la Charte permettrait de promouvoir et de renforcer le rôle en la matière des travailleurs et des organisations syndicales, qui ont, comme on l'a vu, un accès privilégié au Comité européen des droits sociaux par la voie du système de réclamations collectives. De surcroît, l'inclusion du droit à un environnement sain devrait s'accompagner de la reconnaissance de principes et droits associés susceptibles d'être mobilisés en droit social, comme le principe de non-discrimination environnementale, le droit à l'information et à la participation des travailleurs à la prise de décision en matière environnementale ou le droit à la protection sociale face aux effets du changement climatique.

La reconnaissance de la protection de l'environnement dans la Charte permettrait également à certaines ONG spécialisées dans la défense de l'environnement d'effectuer des réclamations à l'égard des 16 pays qui ont accepté le système de réclamations collectives. En effet, à l'heure actuelle, outre les organisations d'employeurs et de travailleurs, seules peuvent présenter des réclamations collectives les ONG internationales dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et inscrites sur la liste établie à cet effet par le Comité gouvernemental. En 2021, 66 ONG – parmi les 327 organisations dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe – sont inscrites sur cette liste. Or, parmi les conditions d'habilitation, une ONG doit être particulièrement compétente dans l'une ou l'autre des matières couvertes par la Charte. Ce qui explique qu'aucune organisation environnementale ne figure actuellement sur la liste. L'inclusion du droit à un environnement sain permettrait d'ouvrir la liste des organisations habilitées à certaines ONG de défense de l'environnement telles que Greenpeace, par exemple, qui

fait partie des organisations dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe.

Or, on l'a vu, le système des réclamations collectives comporte certaines spécificités par rapport à la procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme, qui peuvent présenter un intérêt tout particulier en matière environnementale. La souplesse des conditions de recevabilité, notamment, pourrait faire de ce mécanisme un outil de défense de l'environnement plus accessible et plus rapide pour les organisations syndicales et pour les ONG inscrites sur la liste des organisations habilitées. De surcroît, l'absence de condition d'épuisement des voies de recours interne et l'objet même de la réclamation – qui doit porter sur la législation ou les pratiques de l'État et non sur une situation individuelle, font de ce mécanisme un potentiel outil préventif, qui pourrait permettre de faire échec à des législations ou des pratiques préjudiciables pour l'environnement avant même que celles-ci aient pu pleinement produire leurs effets.

Dans un contexte de judiciarisation croissante de l'environnement, l'inclusion du droit à un environnement sain pourrait ainsi être un nouvel outil judiciaire à la disposition des associations environnementales et des organisations syndicales, dont les États mais aussi les entreprises devront tenir compte.

Enfin, en France, la ratification d'un tel protocole pourrait susciter un regain d'intérêt pour la Charte sociale environnementale, du point de vue des justiciables comme de celui des juges. Il reviendrait à ces derniers de s'approprier ce nouvel instrument juridique pour renforcer la protection juridictionnelle de l'environnement – et des droits sociaux qui en dépendent.

Pour l'heure, le chemin est encore long, puisque la décision de soumettre un projet de protocole aux États parties appartient au Comité des ministres, lequel avait déjà ignoré un appel similaire de l'Assemblée parlementaire en 2011 (et sans compter le processus de ratification par les États, qui peut prendre des années). Le contexte, néanmoins, appelle à l'urgence : face à « *la vitesse et l'ampleur de la dégradation de l'environnement, de la perte de la biodiversité et de la crise climatique* », le Conseil de l'Europe ne peut plus demeurer la seule organisation régionale à ne pas reconnaître explicitement le droit à la protection de l'environnement.

Pour aller plus loin :

- Ancrer le droit à un environnement sain : la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe (coe.int)
- La procédure de réclamations collectives (coe.int)
- C. Nivard, *Le rôle des juges nationaux dans l'application de la Charte sociale européenne en France*, *Europe des droits & libertés/ Europe of Rights & Liberties*, mars 2020/1, pp. 87-96.