
Le droit de propriété au sens de la Convention européenne des droits de l'homme au défi de la question environnementale

Carole Nivard



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/crdf/8424>

DOI : 10.4000/crdf.8424

ISSN : 2264-1246

Éditeur

Presses universitaires de Caen

Édition imprimée

Date de publication : 15 décembre 2022

Pagination : 67-73

ISBN : 978-2-38185-189-1

ISSN : 1634-8842

Référence électronique

Carole Nivard, « Le droit de propriété au sens de la Convention européenne des droits de l'homme au défi de la question environnementale », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux* [En ligne], 20 | 2022, mis en ligne le 08 novembre 2022, consulté le 10 novembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/crdf/8424> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/crdf.8424>



Creative Commons - Attribution 4.0 International - CC BY 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Le droit de propriété au sens de la Convention européenne des droits de l'homme au défi de la question environnementale

Carole NIVARD

Maître de conférences en droit public à l'université de Rouen Normandie

Centre universitaire rouennais d'études juridiques (CUREJ)

-
- I. La prise en compte des problématiques environnementales au travers de la notion de « biens »
 - A. L'absence de prédisposition européenne à une conception élargie de la propriété
 - B. L'absence d'opposition européenne à une conception nationale élargie de la propriété
 - II. Une garantie européenne du droit au respect de ses biens compatible avec les politiques environnementales
 - A. La justification aisée des atteintes à l'article 1^{er} du Protocole n° 1 en matière environnementale
 - B. Le droit au respect de ses biens, réceptacle de la patrimonialisation de la politique environnementale

La confrontation entre une vieille institution comme le droit de propriété et l'enjeu ultra-contemporain du défi écologique est tout à la fois inévitable et explosive. Leur conciliation est nécessaire et néanmoins éminemment complexe tant leurs référentiels divergent. Ainsi, le droit de propriété appartient à la famille des droits de l'homme, pensés comme droits des individus face à l'État démocratique libéral. Or, l'esprit des droits de l'homme – droits subjectifs propres aux êtres humains contemporains et opposables à l'État – apparaît *a priori* aux antipodes de l'idée de préservation de l'environnement et des écosystèmes sur l'ensemble de la planète et pour les générations actuelles et à venir. Certes, les travaux

internationaux en matière de lutte contre le dérèglement climatique et écologique cherchent à développer une « approche droits de l'homme » afin de renforcer son effectivité juridique. En particulier, la formulation juridique d'un « droit fondamental à un environnement sain » se densifie, y compris au sein du Conseil de l'Europe. Certains travaux envisagent ainsi l'élaboration d'un Protocole additionnel qui viendrait adjoindre ce droit à ceux de la Convention européenne des droits de l'homme¹, venant couronner une jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme déjà fournie en la matière². Malgré ce mouvement, les caractéristiques des droits de l'homme et celles de leur régime de contrôle

1. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Ancrer le droit à un environnement sain : la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe », recommandation 2211 (2021), 29 septembre 2021. Voir encore le rapport introductif de la professeure Elisabeth Lambert-Abdelgawad à la conférence de haut niveau du 27 février 2020 sur le thème « Protection environnementale et droits de l'homme », en ligne : <https://rm.coe.int/rapport-e-lambert-fr/16809c8281>.
2. Pour une vue d'ensemble de la jurisprudence, voir le *Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement*, 2^e éd., Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2012. Voir encore la fiche thématique « Environnement et Convention européenne des droits de l'homme », régulièrement actualisée sur le site de la Cour européenne (https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_fra.pdf). Pour une étude doctrinale, voir P. Baumann, *Le droit à un environnement sain et la Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, LGDJ, 2021.

ne sont pas dénuées de limites quant à une appréhension globale des risques pour l'humanité³.

Au-delà, parmi les droits de l'homme, le droit de propriété apparaît comme le plus antinomique de la problématique environnementale. De fait, la philosophie qui le sous-tend est celle de la propriété exclusive et du droit de disposer de ses biens de la façon la plus libre et absolue, philosophie qui se marie mal avec le caractère collectif et mondialisé du risque environnemental ainsi qu'avec la nécessité d'encadrement des activités polluantes⁴. Aussi, l'essentiel des politiques environnementales vise une réglementation de l'usage de certains biens, voire des privations de la propriété de certains, au nom de la préservation du bien-être de tous.

Cela étant dit, une telle antinomie découle d'une vision absolutiste de la propriété qui doit être largement relativisée (si elle a seulement un jour existé). La reconnaissance du droit de propriété en tant que droit fondamental a inéluctablement été accompagnée de la possibilité de le restreindre au nom de l'utilité publique. La rédaction même de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après 1P1 CEDH) est topique à cet égard car, à la suite de la première phrase qui énonce que « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens », la deuxième phrase précise immédiatement que « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international ». Enfin, le second paragraphe de l'article ajoute :

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.

Se trouvent ainsi énoncées les trois normes identifiées par la jurisprudence de la Cour européenne⁵ : l'interdiction de porter atteinte à la substance du droit de propriété, l'encadrement des privations de propriété et de la réglementation de l'usage des biens. Or, aucune de ces normes n'est absolue. Des atteintes peuvent y être portées à condition d'être prévues par la loi, de poursuivre un objectif d'intérêt général (ou une cause d'utilité publique) et d'être proportionnées, c'est-à-dire de ne pas faire peser une charge spéciale et exorbitante sur les individus dont les biens se trouvent affectés.

Aussi, le droit de propriété ne doit pas être nécessairement vu comme un « ennemi de l'environnement ». À l'inverse, il pourrait même contribuer efficacement à la protection de l'environnement. En effet, d'une part, les intérêts poursuivis peuvent converger dans la mesure où les propriétaires sont susceptibles de voir leurs biens

affectés par les effets du dérèglement climatique ou par des catastrophes environnementales. D'autre part, la propriété peut être mise au service de la politique environnementale. Pour ce faire, la question environnementale incite à faire évoluer la conception classique et exclusiviste de la propriété pour se focaliser sur ses fonctions sociales et, en particulier, sa fonction environnementale.

Lorsque l'on se tourne vers le droit de la Convention européenne des droits de l'homme, la question peut dès lors se poser de savoir si la garantie de l'article 1P1 CEDH, telle qu'interprétée par la Cour de Strasbourg, s'acclimate ou pourrait s'acclimater avec ce défi environnemental.

Si la vision libérale classique de la propriété prévaut au sein du système conventionnel européen et ne semble pas devoir se transformer dans l'immédiat, la Cour européenne fait preuve d'une certaine souplesse dans la définition de la notion de « bien » qui permet une grande latitude à des appréhensions novatrices de la propriété qui se développeraient au sein des États parties (I). De la même façon, le contrôle du respect de l'article 1P1 CEDH s'avère particulièrement compréhensif avec les choix de politiques environnementales des États, voire contribue à leur développement (II).

I. La prise en compte des problématiques environnementales au travers de la notion de « biens »

Si la notion de « biens » au sens de la Convention relève d'une conception classique de la propriété peu propice aux évolutions que la préservation des biens environnementaux exige (A), son interprétation par la Cour européenne est suffisamment souple pour accueillir les régimes de propriété spécifiques développés par les États parties (B).

A. L'absence de prédisposition européenne à une conception élargie de la propriété

Pour rappel, la notion de « biens » a été qualifiée de notion autonome dans le sens où ses contours sont définis par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et ne dépendent donc pas des définitions nationales. L'objectif d'une telle autonomisation est purement fonctionnel. Il ne s'agit en aucun cas de dégager une conception « européenne » de la propriété, rivale ou complémentaire à celles des États parties. Le travail interprétatif de la Cour de Strasbourg ne poursuit en effet aucune ambition dogmatique mais uniquement celle de la maîtrise du champ d'application de la garantie conventionnelle offerte par l'article 1P1 CEDH. On comprend dès lors pourquoi, à l'exigence de protection effective des droits des personnes,

3. *Les droits de l'homme face aux risques pour l'humanité*, C. Boiteux-Picheral (dir.), Paris, LexisNexis, 2022.

4. M. Rémond-Gouilloud, *Du droit de détruire. Essai sur le droit de l'environnement*, Paris, Presses universitaires de France, 1989.

5. Cour EDH, 23 septembre 1982, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, n° 7151/75 et 7152/75.

a répondu une acception souple de la notion de « bien ». De fait, constitue un « bien » au sens de la Convention, tout actif ou intérêt d'une personne ayant une valeur patrimoniale. Une telle définition a ainsi permis une applicabilité de la Convention à des biens tant matériels (meubles, immeubles) qu'immatériels (propriétés intellectuelles, clientèles, créances...). Il s'agit en effet d'appréhender tout intérêt économique dont l'individu pourrait légitimement se prévaloir plutôt que des seuls biens sur lesquels il revendique un droit reconnu dans l'ordre juridique national. Aussi, des autorisations administratives précaires ou le bénéfice de prestations sociales ont pu être qualifiés de biens, et même tout droit patrimonial non encore acquis mais fondé sur une règle de droit suffisamment établie pour que l'individu ait « l'espérance légitime » de voir son droit se réaliser.

Les caractéristiques de cette définition résident donc dans la valeur évaluable en argent, la titularité individuelle et le caractère actuel du bien (ou suffisamment fondé dans le cas de l'espérance légitime).

De telles caractéristiques s'accordent mal avec la possibilité d'une extension de la notion aux éléments naturels ou encore à des biens environnementaux⁶. Certains biens environnementaux sont difficilement appropriables et marchandisables (air, atmosphère, lumière du soleil...). D'autres peuvent être en partie appropriables mais leur usage et / ou leur accès doit être réglementé (l'eau, la faune et la flore...). Ainsi, les enjeux de protection et de conservation des biens environnementaux exigent de penser autrement la propriété afin de prendre en compte les intérêts légitimes d'autrui, que ce soit les habitants voisins ou même, au-delà, l'ensemble de la population mondiale, qu'elle soit actuelle ou future.

Des théories cherchent en conséquence à penser le régime de ces biens en remettant au goût du jour les idées de propriété, ou d'accessibilité, plus collective⁷. Divers titulaires ou bénéficiaires sont envisagés : la population locale, nationale, mondiale, l'humanité... Force est de constater que la Cour européenne n'a jamais développé de principes interprétatifs à cet égard. En effet, la revendication d'une atteinte au respect de ses biens suppose l'identification d'une victime propriétaire. La Cour de Strasbourg n'a notamment pas été inspirée pour ce faire par certaines de ses homologues, spécifiquement la Cour interaméricaine des droits de l'homme, qui a pu enrichir la notion de propriété d'une dimension collective par une jurisprudence particulièrement constructive⁸. Au travers de différentes

décisions rendues au début des années 2000⁹, la Cour interaméricaine a en effet entendu largement l'article 21 de la Convention interaméricaine des droits de l'homme sur le droit de propriété afin de protéger le lien entre des communautés autochtones et les terres qu'elles occupent. Or, une telle acception supposait de s'extraire de la vision occidentale de la propriété : les droits qu'elle recouvre ne sont reconnus par aucun titre, leur titularité est collective et, s'ils permettent aux communautés de vivre sur leurs terres, il n'y a pas d'idée de possession ou d'exploitation de la terre mais des liens davantage spirituels et culturels. Cette jurisprudence suscite des réflexions pertinentes pour penser la « propriété » des biens environnementaux. Elle ouvre les réflexions sur les rapports humains avec la nature et n'est pas sans lien avec la protection de l'environnement et de la biodiversité dans la mesure où le mode de vie de ces communautés autochtones est généralement respectueux de cette biodiversité. Cependant, les motifs ayant conduit la Cour interaméricaine à une telle interprétation ne sont pas transposables à la Cour européenne et n'ont pas de lien direct avec les questions environnementales¹⁰.

Plus encore, la protection des biens environnementaux vitaux pour l'ensemble des êtres vivants exige d'aller au-delà de telles qualifications. En effet, un des enjeux principaux serait d'extraire de tels éléments de l'idée même d'appropriation qui pourrait conduire à des utilisations ou des modes de gestion contraires à l'intérêt collectif. C'est en ce sens que la notion de « biens communs » est de plus en plus mise en avant¹¹. L'intérêt d'une telle qualification est justement d'échapper à toute appropriation, qu'elle soit publique ou privée. Elle suppose un mode de gestion durable ainsi que des modalités d'accès équitablement partagées entre tous. Bref, elle s'oppose frontalement au caractère individuel et exclusif du droit à la propriété, ce qui peut expliquer les difficultés à donner une juridicité tangible à certaines notions, pourtant juridiquement affirmées, telles que celle de « patrimoine commun de l'humanité »¹². Dans ce dernier cas, se rajoute encore une difficulté qui est celle de la prise en compte des titulaires dans le temps long, qui est celui de la préservation. Un « patrimoine » est voué à être légué à des « générations futures ». Or, là encore, les « biens » garantis par la Convention européenne n'appréhendent que les biens actuels des propriétaires actuels. Plus généralement, il y a une difficulté ontologique avec la logique des droits de l'homme qui sont les droits des êtres humains contemporains et non pas ceux du futur.

6. Voir G. Martin, « Biens environnement (approche juridique) », in *Dictionnaire des biens communs*, 2^e éd., M. Cornu, F. Orsi, J. Rochfeld (dir.), Paris, Presses universitaires de France, 2021, p. 135-138.

7. J. Rochfeld, « Penser autrement la propriété : la propriété s'oppose-t-elle aux "communs" ? », *Revue internationale de droit économique*, t. 28, n° 3, 2014, p. 351-369.

8. Pour une présentation récente, voir D. Couveinhas Matsumoto, « Les peuples autochtones et le droit de propriété devant la Cour interaméricaine des droits de l'homme », *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial, HS18, 2019, p. 55-67.

9. Cour IDH, 31 août 2001, *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni c. Nicaragua*, fond, réparations et frais, série C, n° 79 ; Cour IDH, 17 juin 2005, *Comunidad indígena Yakye Axa c. Paraguay*, fond, réparations et frais, série C, n° 125 ; Cour IDH, 29 mars 2006, *Comunidad indígena Sawhoyamata c. Paraguay*, fond, réparations et frais, série C, n° 146.

10. En effet, l'esprit de ces jurisprudences est davantage celui de la reconnaissance des droits des groupes minoritaires et autochtones ainsi que la volonté de réparer les injustices passées qui leur ont été infligées.

11. Voir *Dictionnaire des biens communs*, M. Cornu, F. Orsi, J. Rochfeld (dir.).

12. A. Kiss, « La notion de patrimoine commun de l'humanité », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 175, 1982, p. 99-256.

B. L'absence d'opposition européenne à une conception nationale élargie de la propriété

Comme nous venons de le voir, le référentiel de l'article 1P1 CEDH reste *a priori* très éloigné des interrogations contemporaines autour de la qualification et du régime des biens environnementaux. Pour autant, si la Convention ne peut être *aiguillon* en faveur de telles évolutions, elle n'en est pas pour autant un *obstacle*. En effet, rien n'indique que tel ou tel choix de qualification étatique serait susceptible d'être remis en cause sur le fondement de la Convention européenne.

D'une part, le droit de la Convention européenne des droits de l'homme ne préjuge pas des régimes de propriété ou de la domanialité au sein des États parties¹³. En effet, l'article 1P1 CEDH garantit le droit au respect de ses biens et non pas un droit *aux* biens¹⁴. Que le titulaire soit individuel ou collectif, il ne peut être revendiqué sur son fondement l'octroi ou la jouissance de certains biens ou encore le droit à un certain régime de propriété. La décision revient donc aux États de classer les biens environnementaux comme des biens publics ou privés, ou encore parmi le domaine public, privé, ou toute autre catégorie. En particulier, l'imprescriptibilité et l'inaliénabilité d'un bien relevant du domaine public n'ont jamais empêché la Cour de conclure à la présence d'un bien¹⁵. La Cour peut être amenée à connaître de cas de privatisations¹⁶ ou de nationalisations¹⁷ de certains biens, ou encore de leur entrée ou de leur sortie du domaine public... Lorsque de telles décisions entraînent une atteinte au patrimoine d'individus ou d'entreprises, la Cour européenne contrôle la proportionnalité de cette atteinte mais elle ne juge pas de la pertinence du choix de l'autorité étatique. Elle connaît en effet de l'éventuelle atteinte à la propriété privée mais uniquement afin de déterminer si le requérant ne supporte pas une charge exorbitante au regard de l'objectif d'intérêt général avancé. En outre, si d'aventure elle concluait à la violation du droit individuel, la condamnation entraîne l'indemnisation du préjudice subi et non pas une remise en cause de la décision étatique. Un arrêt récent du Conseil d'État français illustre cette idée de façon pertinente au regard des conséquences du changement climatique. Un requérant se plaignait de l'incorporation automatique d'une partie de sa propriété de bord de mer dans le domaine public maritime, du fait de la montée naturelle des eaux. Le Conseil d'État a rejeté la violation alléguée de l'article 1P1 CEDH arguant d'une part qu'

[...] un propriétaire riverain du rivage ne dispose d'aucune espérance légitime de pouvoir conserver son titre de propriété sur les terrains qui sont incorporés au domaine public maritime par la progression du rivage de la mer¹⁸.

Et, d'autre part, que même si une telle incorporation du fait de la loi n'entraîne pas de droit à indemnisation, il faut entendre la loi comme ne s'opposant pas

[...] à ce que ces propriétaires obtiennent une réparation dans le cas exceptionnel où le transfert de propriété entraînerait pour eux une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi par ces dispositions¹⁹.

D'autre part, malgré une définition de la notion de « bien » *a priori* peu propice à l'intégration des questions environnementales dans le champ d'application de la Convention, la jurisprudence de la Cour révèle une certaine souplesse qui permet tout de même d'appréhender certaines situations en l'absence de « propriétaires » à proprement parler. La Cour européenne a ainsi été amenée à connaître de situations de destructions de biens même en l'absence de titres de propriété de la part des requérants. Ainsi, dans son célèbre arrêt *Öneryildiz c. Turquie*²⁰, relatif à l'explosion accidentelle d'une décharge ayant créé des dégâts dans le bidonville avoisinant, la grande chambre de la Cour avait considéré que le taudis dans lequel vivaient le requérant et sa famille pouvait être qualifié de « bien » malgré le caractère illégal de la construction. Dans une affaire *Doğan et autres c. Turquie*, relative à des requérants expulsés de leurs villages par les forces de sécurité de l'État, la Cour a considéré que, malgré l'absence de titres de propriété, les terres en cause pouvaient être considérées comme des « biens » dans la mesure où les intéressés y avaient construit leurs demeures et tiraient des terrains communaux « l'ensemble de [leurs] ressources économiques et [leurs] revenus »²¹. On le voit, par ces interprétations *pro personae*, la Cour européenne admet l'applicabilité du droit au respect de ses biens à des situations très informelles, notamment lorsque les individus concernés se trouvent dans une situation de particulière vulnérabilité. En définitive, il s'agit d'appréhender la réalité des moyens de subsistance de ces personnes, dont la pérennité de l'habitat et / ou des revenus est directement liée aux éléments environnants et à leurs aléas. L'applicabilité de l'article 1P1 CEDH pourrait aisément être admise lorsque de tels moyens de subsistance se trouveraient immédiatement remis en cause du fait de désordres ou catastrophes environnementales.

13. Ce qui est le cas également *mutatis mutandis* de l'Union européenne; voir l'article 345 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui dispose que « Les traités ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les États membres ».

14. Cour EDH, GC, 28 septembre 2009, *Kopecný c. Slovaquie*, n° 44912/98.

15. Cour EDH, GC, 29 mars 2010, *Depalle c. France*, n° 34044/02, § 64.

16. Cour EDH, 3 novembre 2009, *Suljagic c. Bosnie-Herzégovine*, n° 27912/02.

17. Commission EDH, rapport, 17 décembre 1987, *Scotts of Greenock (Est'd 1711) Ltd et Lithgows Limited c. Royaume-Uni*, n° 9482/81.

18. CE, 22 septembre 2017, *SCI Aps*, n° 400825.

19. *Ibid.* Cette précision est une application de la jurisprudence CE, 3 juillet 1998, *Bitouzet*, n° 158592 en matière de servitude d'urbanisme.

20. Cour EDH, GC, 30 novembre 2004, *Öneryildiz c. Turquie*, n° 48939/99.

21. Cour EDH, 29 juin 2004, *Doğan et autres c. Turquie*, n° 8803-8811/02, 8813/02 et 8815-8819/02, § 139.

Par ailleurs, même en l'absence de « bien » identifiable, la garantie de la Convention peut encore jouer en cas d'atteintes à l'environnement sur le fondement d'autres dispositions. Rappelons que, de manière plus classique, de telles atteintes sont souvent appréhendées sous l'angle de l'article 8 de la Convention (droit au respect de la vie privée, y compris du domicile), ou encore sous l'angle de l'article 2, lorsque des questions de vie ou de santé sont à déplorer, ainsi que des articles 6 et 13 pour ce qui concerne l'effectivité des voies de recours internes en la matière.

En définitive, dès lors qu'un intérêt patrimonial individuel se trouve affecté par l'effet d'un dérèglement ou d'une catastrophe environnementale, l'article 1P1 CEDH est susceptible de s'appliquer. La Cour européenne ne se laisse en effet pas enfermer par les qualifications et réglementations internes aux États membres, qui pourraient dénier un titre de propriété ou sa jouissance. Cette souplesse n'ôte pas tout obstacle à l'applicabilité de la Convention et à la compétence de la Cour en matière environnementale. En effet, une des problématiques les plus délicates en matière climatique et environnementale est celle du risque qui suppose d'agir en amont, avant que le risque se réalise. Or, le système de la Convention suppose l'existence d'une victime et donc d'une atteinte aux droits qui soit tangible et démontré. En matière environnementale, le principe de précaution prévaut et l'objectif visé est justement d'éviter le risque ou d'en limiter les effets. La Cour a déjà rappelé en diverses occasions qu'il n'existe pas d'*actio popularis* devant elle. Ainsi, lorsque des atteintes environnementales sont alléguées sur le fondement de l'article 8 de la Convention, elle exige la démonstration « d'un effet néfaste sur la sphère privée ou familiale d'une personne, et non simplement la dégradation générale de l'environnement »²². Ce raisonnement est transposable à l'article 1P1 CEDH²³, ce que traduit une requête actuellement pendante devant la Cour. Six jeunes requérants portugais cherchent en effet à engager la responsabilité du Portugal et de trente-deux autres États parties ayant ratifié l'Accord de Paris sur le climat de 2015. Ils estiment en effet subir des violations de leurs droits fondamentaux du fait de la défaillance de ces États vis-à-vis de leurs engagements à contenir l'élévation de la température moyenne de la planète. Or, les questions posées par la Cour aux parties concernent, entre autres, leur qualité de victimes. Notamment, il est question de savoir si des atteintes à leur droit au respect de leurs biens résulteraient d'affectation de leurs propriétés

familiales du fait des pics de sécheresse et/ou des incendies de forêts au Portugal²⁴. Des précisions intéressantes relatives à la recevabilité de telles requêtes sont à attendre de la Cour dans les prochains temps, ce qu'illustre encore le dessaisissement d'une chambre au profit de la grande chambre dans une requête similaire mais sur le fondement d'autres dispositions²⁵. En effet, ce type de contentieux se multipliant au sein des États membres, le prétoire de la Cour européenne ne saura y échapper.

II. Une garantie européenne du droit au respect de ses biens compatible avec les politiques environnementales

La garantie européenne du droit au respect de ses biens ne s'avère non seulement pas un obstacle au déploiement des politiques environnementales nationales (A) mais elle pourrait s'avérer en outre accueillante vis-à-vis de telles politiques lorsqu'elles empruntent la voie de la patrimonialisation (B).

A. La justification aisée des atteintes à l'article 1^{er} du Protocole n° 1 en matière environnementale

La jurisprudence européenne se révèle globalement clémente avec les politiques environnementales nationales lorsqu'elles restreignent le droit de propriété. Cela se traduit par l'ampleur de la marge nationale d'appréciation laissée aux États tant pour ce qui concerne les objectifs d'utilité publique poursuivis que pour ce qui concerne la proportionnalité proprement dite.

Quant aux objectifs d'intérêt général poursuivis tout d'abord, il convient de constater que l'objectif environnemental est admis sans difficulté par la Cour européenne. Au-delà, elle semble en faire un objectif à l'importance croissante, voire prééminente.

La Cour a ainsi relevé depuis les années 1990 que la préservation de l'environnement constitue un but légitime dont la société actuelle « se soucie sans cesse davantage ». Elle est devenue en outre « une valeur dont la défense suscite dans l'opinion publique, et par conséquent auprès des pouvoirs publics, un intérêt constant et soutenu »²⁶. La

22. Cour EDH, 24 janvier 2019, *Cordella et autres c. Italie*, n° 54414/13 et 54264/15, § 101 ; Cour EDH, 9 juin 2005, *Fadeieva c. Russie*, n° 55723/00, § 88.

23. Il est intéressant de relever cependant que la Cour a pu avoir une attitude relativement laxiste en matière de droit environnemental en admettant des requêtes portées par des associations de défense de l'environnement au nom de leurs membres (Cour EDH, 24 février 2009, *L'Érablière ASBL c. Belgique*, n° 49230/07 ; Cour EDH, déc., 28 mars 2006, *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox-Collectif stop Melox et Mox c. France*, n° 75218/01 ; jurisprudences citées dans F. Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 12^e éd., Paris, Presses universitaires de France, 2015, p. 303).

24. Requête n° 39371/20, *Cláudia Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres États* introduite le 7 septembre 2020.

25. Décision du 22 avril 2022 dans l'affaire *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse (dessaisissement)*, n° 53600/20 : « Les requérantes sont, d'une part, une association de droit suisse de lutte contre le changement climatique qui a pour membres des centaines de femmes âgées et, d'autre part, quatre femmes âgées (entre 78 et 89 ans) qui se plaignent de problèmes de santé, lesquels se seraient aggravés au cours de canicules et nuiraient à leurs conditions de vie et à leur état de santé ».

26. Cour EDH, GC, 29 mars 2010, *Depalle c. France*, n° 34044/02, § 81 ; Cour EDH, 18 février 1991, *Fredin c. Suède*, n° 12033/86, § 48.

reconnaissance la plus retentissante résulte de la formule de l'arrêt *Hamer c. Belgique* selon laquelle

[...] des impératifs économiques et même certains droits fondamentaux, comme le droit de propriété, ne devraient pas se voir accorder la primauté face à des considérations relatives à la protection de l'environnement, en particulier lorsque l'État a légiféré en la matière²⁷.

Il n'est donc pas étonnant, qu'encore récemment, le Conseil d'État français ait admis la conventionalité de la limitation de la durée des concessions minières par la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017²⁸ au nom de « l'objectif d'intérêt général de limitation du réchauffement climatique »²⁹. En effet, si la société requérante a bien subi une atteinte à son espérance légitime de rentabiliser sa concession d'exploitation de mines d'hydrocarbures, les conditions législatives d'un arrêt progressif des activités d'extraction respectent le principe de proportionnalité. Cet arrêt s'inscrit ainsi en droite ligne de la jurisprudence *Fredin c. Suède*³⁰ qui avait constaté la conformité à l'article 1P1 CEDH de retrait d'un permis d'exploiter une gravière.

Quant au contrôle de proportionnalité réalisé dans ces affaires, on comprend d'emblée que l'importance grandissante de l'objectif environnemental va de pair avec le relâchement de ce contrôle par la Cour européenne. Au-delà, les politiques nationales en matière environnementale font partie intégrante des choix de politiques et d'aménagement du territoire pour lesquels le juge européen laisse traditionnellement une large latitude aux décideurs nationaux³¹. Ainsi, rares sont les affaires dans lesquelles la Cour a pu conclure à une violation de l'article 1P1 CEDH. Ce constat est d'autant plus vérifiable en ce qui concerne les mesures nationales qualifiées de « réglementation de l'usage des biens », au sens du second paragraphe de l'article, qui foisonnent en droit de l'environnement. En effet, parmi les trois normes de l'article 1P1 CEDH identifiées par la Cour, elle est la moins attentatoire à la propriété et fait donc l'objet d'un contrôle plus restreint. Ainsi, le contrôle de la Cour s'avérera relativement artificiel d'autant plus lorsque les mesures nationales se doublent d'une exigence de mise en œuvre de normes environnementales issues du droit de l'Union européenne³².

En définitive, les seuls constats de contrariété avec la Convention européenne résultent d'affaires dans lesquelles les décisions publiques ont manifestement fait porter un fardeau excessif aux particuliers concernés. Tel est le cas en matière de privation de propriété, lorsque les titres de propriété des requérants se trouvent purement annulés,

et sans indemnisation possible, du fait d'une intégration d'office dans un domaine protégé du littoral³³ ou encore forestier³⁴. La Cour ne se permet encore d'entrer dans une appréciation du choix étatique que lorsque la légèreté de la justification des autorités publiques est manifeste s'agissant d'une décision pourtant très attentatoire aux droits des particuliers. Ainsi, dans une décision *Papastavrou et autres c. Grèce*³⁵, une expropriation de fait, sans compensation et fondée sur une décision de qualification du terrain en zone de reforestation datant de plus de cinquante ans et n'ayant pas fait l'objet d'actualisation de ses motifs, a été considérée comme une atteinte disproportionnée à la substance du droit de propriété des requérants.

B. Le droit au respect de ses biens, réceptacle de la patrimonialisation de la politique environnementale

Envisager le développement d'un droit à un environnement sain sur le fondement de l'article 1P1 CEDH s'inscrit parfaitement dans les courants écologistes libéraux qui, loin de voir la propriété comme un ennemi de la protection de l'environnement, y voient à l'inverse un précieux allié. En effet, plutôt que d'espérer un surcroît de conscience et de responsabilisation des parties prenantes (États, collectivités publiques, entreprises, particuliers...) pour le salut de la planète, ne serait-il pas plus efficace de miser sur leur inclination à protéger leurs intérêts égoïstes? On pourrait dès lors transposer à la protection de l'environnement la réflexion qu'avait en son temps écrite Pierre-Joseph Proudhon au sujet du caractère inséparable de la consécration de la propriété et du respect du droit: « [...] parce que jamais le droit n'est mieux observé qu'autant qu'il trouve un défenseur dans l'égoïsme et dans la coalition des égoïsmes »³⁶. Aussi, une lutte efficace contre le dérèglement climatique et pour la préservation d'un environnement sain devrait passer par une patrimonialisation des politiques environnementales dont l'article 1P1 CEDH constituerait un rouage pertinent. En effet, d'une part, l'action contentieuse des propriétaires lésés sur son fondement contribue au développement des obligations positives des États en matière environnementale. D'autre part, cette disposition est susceptible d'être saisie dans les années à venir par des entreprises ou autres entités porteuses de titres environnementaux qui se multiplient ces dernières années à la faveur de politiques de responsabilisation des opérateurs économiques en matière environnementale.

27. Cour EDH, 27 novembre 2007, *Hamer c. Belgique*, n° 21861/03, § 79.

28. Loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement.

29. CE, 18 décembre 2019, *Société IPC Petroleum France SA*, n° 421004, § 81.

30. Cour EDH, 18 février 1991, *Fredin c. Suède*.

31. Cour EDH, GC, 8 juillet 2003, *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, n° 36022/97.

32. Cour EDH, 7 juin 2018, *O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd c. Irlande*, n° 44460/16.

33. Cour EDH, 11 octobre 2005, *N.A. et autres c. Turquie*, n° 37451/97.

34. Cour EDH, 8 juillet 2008, *Turgut c. Turquie*, n° 1411/03.

35. Cour EDH, 10 avril 2003, *Papastavrou et autres c. Grèce*, n° 46372/99.

36. P.-J. Proudhon, *Théorie de la propriété* [1862], Paris, L'Harmattan, 1997, p. 228.

Il convient en effet d'admettre dans un premier temps que les requêtes portées par les propriétaires dont les biens se trouvent affectés par une nuisance ou un accident de nature environnementale contribuent au développement de l'action étatique. Certes, cet article ne garantit pas en principe le droit au respect de ses biens dans un environnement agréable³⁷. Néanmoins, il peut être attendu sur son fondement une certaine protection de la propriété contre les atteintes environnementales qu'elles soient naturelles ou du fait d'autrui. Une telle protection suppose des obligations positives de la part de l'État et donc l'adoption de mesures propres à prévenir ou, à défaut, à remédier à de telles atteintes. Certes, de telles obligations ne sont pas illimitées et, face à un phénomène aussi complexe, multiforme et multifactoriel, il ne peut être attendu des autorités qu'elles anticipent l'ensemble des risques écologiques encourus par tout un chacun, ce qui leur ferait supporter « un fardeau insupportable ou excessif » selon la formule consacrée³⁸. Cela n'a pas empêché la Cour de formuler certaines obligations de protection contre les effets des activités polluantes et des risques environnementaux. Ainsi, dans l'arrêt *Öneryıldız*, la Cour a considéré que l'État avait failli à son obligation de protéger les biens des requérants en ne prenant pas de mesures visant à réduire la dangerosité de la décharge d'ordures et en n'informant pas les habitants des risques encourus. De telles obligations existent également en matière de catastrophes naturelles, même si elles ne sont pas aussi poussées qu'en matière d'activités dangereuses dans le sens où elles échappent cette fois à la maîtrise de l'État³⁹. Ainsi, au gré des applications des requêtes revendiquant un droit au respect de ses biens mais également d'autres droits de la Convention, se dessine un standard de protection des droits individuels que les États sont tenus de garantir au travers d'une politique environnementale efficace. Les obligations d'ores et déjà identifiées par la jurisprudence européenne sont de nature tant matérielle que procédurale et concernent des domaines très variés comme l'aménagement du territoire, l'urbanisme, l'information du public, la prévention des risques, la réparation des dommages causés aux victimes, la répression pénale,

etc.⁴⁰. Certes, ce n'est pas la Cour européenne qui impose elle-même les mesures et réglementations nationales prises, son office se limite à constater la violation de la Convention dans un cas individuel et condamner le cas échéant au paiement d'une satisfaction équitable. Mais, de fait, sa jurisprudence entraîne l'adoption de mesures d'ordre général lorsque la défaillance relevée est amenée à se répéter. Par ce biais, il peut donc être admis que la somme des intérêts individuels des propriétaires peut conduire à servir l'intérêt général.

D'autre part, et enfin, l'article 1P1 CEDH pourrait bien accueillir des contentieux environnementaux d'un genre nouveau en raison de la tendance récente et accrue à l'adoption de mesures de politique environnementale fondées sur les intérêts patrimoniaux et même créatrices de tels intérêts. L'Union européenne et les États européens se tournent en effet de plus en plus vers des politiques de responsabilisation des propriétaires (traitement des déchets, dépollution des sols...) et des entreprises polluantes ou énergivores. Les mesures les plus récentes ont encore créé de véritables valeurs marchandes incitatives qualifiées de titres environnementaux⁴¹. De tels titres peuvent être quantitatifs (quotas d'émissions de gaz à effet de serre, quotas de pêche, certificats d'économie d'énergie...) ou des titres environnementaux de conservation (compensation pour la préservation de biens environnementaux, rémunération pour préservation de services écosystémiques⁴²...). À la faveur de telles mesures, la jouissance du droit de propriété devient finalisée (la protection de l'environnement ou la réduction des activités polluantes) et exercée dans l'intérêt de tous. On peut dès lors parler avec Benoît Grimonprez d'une véritable « fonction environnementale de la propriété »⁴³. Nul doute que la création de ces nouvelles valeurs patrimoniales donnera lieu à des contentieux inédits permettant l'invocation du respect de l'article 1P1 CEDH. Il sera alors intéressant d'observer comment s'opère la balance entre l'intérêt patrimonial en cause, poursuivant désormais un objectif d'intérêt plus collectif de protection de l'environnement, et d'autres intérêts susceptibles de s'y opposer. À suivre donc...

37. Commission EDH, déc., 16 juillet 1986, *Rayner c. Royaume-Uni*, n° 9310/81, § 2.

38. Cour EDH, GC, 28 octobre 1998, *Osman c. Royaume-Uni*, n° 23452/94, § 116.

39. Cour EDH, 20 mars 2008, *Boudaïeva et autres c. Russie*, n° 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02.

40. Voir les références citées *supra* note 2.

41. Voir F.-G. Trebulle, « Les titres environnementaux », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 36, n° 2, 2011, p. 203-226.

42. G. Beaussonie, « La qualification juridique des services écosystémiques », *Droit et ville*, n° 84, 2017, p. 119-134.

43. B. Grimonprez, « La fonction environnementale de la propriété », *Revue trimestrielle de droit civil*, 2015, p. 539-550.