MASTER 2 DROIT INTERNATIONAL ET COMPARÉ DE L'ENVIRONNEMENT

Formation à distance, Campus Numérique « ENVIDROIT »

La lutte contre les pollutions urbaines en droit international de l'environnement : l'équilibre entre approche sectorielle et lutte intégrée pour répondre à des enjeux de santé publique et de protection de l'environnement

Mémoire présenté par :

Perrine NOUVEL

Sous la direction de :

Monsieur Antoine GATET

Chargé d'enseignement à l'Université de Limoges et Juriste dans le domaine associatif

Année universitaire 2021/2022

REMERCIEMENTS

Je remercie mon directeur de mémoire, Monsieur Antoine GATET, pour ses conseils avisés et sa disponibilité concernant la présente recherche.

Également, remerciements à toute l'équipe pédagogique de l'Université de Limoges et aux professeurs responsables de ma formation, pour avoir assuré la partie théorique de celle-ci.

J'exprime également, toute ma gratitude à mes proches, famille et amis, pour leur soutien. Un merci tout particulier à ma sœur, Clémence, pour ses multiples relectures et corrections.

Je dédie cet ouvrage à ma grand-mère, Françoise NOUVEL, qui aurait tant aimé le tenir dans ses mains.

Droits d’auteurs

Cette création est mise à disposition selon le Contrat : « **Attribution-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de modification 3.0 France** » disponible en ligne : *http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/fr/*

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS ***2***

SOMMAIRE ***4***

ABREVIATIONS ***5***

INTRODUCTION ***7***

PREMIERE PARTIE. UNE OBLIGATION DE PRESERVATION DE LA QUALITE DE L'AIR ET DE L'EAU PAR LE DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT, MAIS DES POLITIQUES DE PLANIFICATIONS INADAPTEES OU ENCHEVETREES 15

CHAPITRE I. L'INCOMPLETE REGLEMENTATION EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE ET LA POLLUTION DE L'EAU.....17

CHAPITRE II. LA TRADUCTION DES OBLIGATIONS ENVIRONNEMENTALES PORTEES PAR LE DIE GRACE A LA PLANIFICATION.....51

PARTIE II. L'INFLUENCE CONTRASTEE DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT EN MATIERE DE NUISANCES SONORES ET DE LUMIERE ARTIFICIELLE 79

CHAPITRE I. LE BRUIT, UNE NUISANCE EN EXPANSION 80

CHAPITRE II. UN MANQUE D'INTERET DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT POUR ENCADRER LES REPERCUSSIONS DES NUISANCES LUMINEUSES ET LE CONTOURNEMENT DE CETTE CARENCE PAR LA RECHERCHE D'UN STATUT JURIDIQUE DU CIEL ETOILE.....94

CONCLUSION ***109***

BIBLIOGRAPHIE ***111***

TABLE DES MATIERES ***123***

ABREVIATIONS

AEE	Agence européenne pour l'environnement
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-est
CDI	Commission du droit international
CEDH	Cour européenne des Droits de l'Homme
CEE/NU	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CIE	Commission internationale de l'éclairage
CIJ	Cour internationale de justice
CJUE	Cour de justice de l'Union Européenne
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CPATLD	Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance
FAO	*Food and Agriculture Organization* (en français Organisation pour l'alimentation et l'agriculture)
GES	Gaz à effet de serre
IAU	*International Astronomical Union* (en français Union astronomique internationale)
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
ODD	Objectif de développement durable
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
ONG	Organisation non gouvernementale

PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
UE	Union Européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

INTRODUCTION

Chaque année, ce sont 9 millions de personnes qui perdent la vie en raison de la pollution. C'est trois fois plus que le nombre de décès liés au paludisme, au sida et à la tuberculose[1].

Invisible, la pollution ne tue pas directement mais par ses effets sur la santé des Hommes. Elle est à l'origine de maladies cardiaques, de cancers, de problèmes respiratoires et de diarrhées aigües[2]. Les taux de décès les plus élevés se situent dans les pays en développement, qui regroupent à eux-seuls 92 % de la charge de morbidité.

Les Hommes ne sont pas les seules victimes de la pollution ; c'est également le cas de la biodiversité, à l'instar des oiseaux. En France, une enquête du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) a révélé que certaines espèces d'oiseaux avaient disparu de Paris à l'exemple des moineaux domestiques (*Passer domesticus*)[3]. Ici, l'enquête met en avant les différentes nuisances résultant des activités anthropiques en zone urbaine, en particulier les nuisances sonores et lumineuses. Les oiseaux pour couvrir le vacarme ambiant chanteraient à des fréquences plus élevées et de manière plus forte, modifiant alors la structure de leur chant qui engendrerait à son tour des conséquences sur leur rythme de vie. Quant aux nuisances lumineuses urbaines, elles entrainent des effets négatifs sur la biodiversité[4] (perturbation de la photosynthèse

---

[1] Stéphane Mandard, *La pollution est responsable de 9 millions de morts chaque année dans le monde,* Le Monde, publié le 18 mai 2022 et modifié le jour-même

URL : https://www.lemonde.fr/planete/article/2022/05/18/la-pollution-est-responsable-de-9-millions-de-morts-chaque-annee-dans-le-monde_6126552_3244.html#:~:text=Pollutions-,La%20pollution%20est%20responsable%20de%209%20millions%20de%20morts%20chaque,la%20tuberculose%20et%20le%20paludisme

[2] GEO avec AFP, *La pollution provoque la mort prématurée de 9 millions de personnes par an dans le monde,* GEO, publié le 18 mai 2022

URL : https://www.geo.fr/environnement/la-pollution-provoque-la-mort-prematuree-de-9-millions-de-personnes-par-an-dans-le-monde-209944

[3] Margot Hinry, *En ville, l'Homme communique son stress aux oiseaux,* National Geographic, publié le 4 novembre 2021

URL : https://www.nationalgeographic.fr/animaux/en-ville-lhomme-communique-son-stress-aux-oiseaux

[4] PNUE, *la pollution lumineuse mondiale endommage les écosystèmes : que pouvons-nous faire ?,* publié en ligne le 13 mars 2020

URL : https://www.unep.org/fr/actualites-et-recits/recit/la-pollution-lumineuse-mondiale-endommage-les-ecosystemes-que-pouvons

vitale aux plantes, ainsi que du rythme de vie des insectes, des oiseaux et des autres animaux), mais également sur la santé de l'Homme et son cadre de vie (troubles du sommeil et risque d'augmentation de certaines pathologies, notamment cardiaques).

Aujourd'hui la lutte contre les pollutions et nuisances urbaines est un enjeu universel, dont le droit international de l'environnement s'est plus ou moins emparé selon les types de pollution et nuisance. Afin de répondre aux menaces qui pèsent sur la santé publique et sur l'environnement, le droit international est un instrument au service d'une double lutte, sectorielle et intégrée, illustrant parfaitement les évolutions de cette matière.

Une distinction entre les termes « pollution » et « nuisance » a été réalisée tout au long de ce travail de recherche, car bien qu'utilisés indistinctement dans la vie courante, les deux concepts juridiques diffèrent.

D'après Adeline Meynier[5], « pollution » et « nuisance » ont pour origine les activités anthropiques, mais les nuisances seraient plus marquées d'anthropocentrisme. Les nuisances sont alors ressenties comme des agressions (par exemple, le bruit de la circulation incessante) et portent directement atteintes à l'environnement humain. En revanche, *« les pollutions sont plutôt considérées comme des perturbations des milieux physiques, pas nécessairement perçues par l'homme[6] ».* Une autre approche a été effectuée par Christian Huglo[7], qui s'appuie sur le caractère réversible ou irréversible des effets. Ainsi, il indique que : *« La notion de pollution constitue une donnée scientifiquement et objectivement mesurable, indépendamment de la qualité ou de la position de l'observateur : elle fait entrer en jeu la notion d'irréversibilité ou de « potentiellement irréversible[8] » ».* La nuisance quant à elle, bien que de plus en plus objectivée par des mesures scientifiques, demeure subjective. Chacun a sa perception du bruit de la circulation routière ou encore de l'intensité de l'éclairage artificiel la nuit. C'est cette distinction qui a été retenue dans le cadre de ce travail ; nous userons du

[5] Adeline Meynier, *La protection du ciel nocturne, le droit de l'environnement et la pollution lumineuse,* Mémoire pour le Master II Recherche Droit de l'environnement, sous la direction de Jean Untermaier, année universitaire 2007-2008

[6] *Ibidem*, p. 16

[7] Christian Huglo, *Environnement et droit de l'environnement. Définitions*, Juris-Classeur Environnement, fasc. 2200, §§ 7 et 8

[8] *Idem*

terme « pollution » pour l'air et l'eau, et de celui de « nuisance » pour le bruit et la lumière artificielle.

En outre, dans le cadre de cette recherche universitaire, il a été fait le choix d'étudier seulement les pollutions de l'air et de l'eau, excluant de ce fait la pollution urbaine du sol. Effectivement, bien que celui-ci subisse de multiples pollutions, notamment dans les zones urbaines, la qualité de l'air que nous respirons et celle de l'eau que nous utilisons pour nos activités domestiques semblent pertinentes à analyser en raison des liens entre protection de l'environnement et droit à la santé. A titre d'illustration, en droit international public, le Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels du 16 décembre 1966 consacre le droit à la santé[9]. A cet égard, les Etats Parties doivent prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'améliorer *« tous les aspects de l'hygiène du milieu (…) »* Le droit international de l'environnement participe également à la protection du droit à la santé, par l'élaboration de conventions de lutte contre les pollutions, qui seront en partie détaillées dans ce travail[10]. La jurisprudence de la CEDH n'est pas en reste en associant le droit à la vie (article 2 de la Convention européenne des droits de l'Homme de 1950, ci-après Convention de 1950) et le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 de la Convention de 1850) à un environnement sain. Le célèbre arrêt *Tătar c. Roumanie* du 27 janvier 2009[11] en est un bon exemple. Enfin, nous constaterons l'importance du droit à la santé sur la protection de l'environnement et donc pour la lutte antipollution en zone urbaine, avec notamment le rôle de l'OMS et ses lignes directrices sur la qualité de l'air.

La particularité de la pollution de l'air est de provenir de diverses sources à la fois mobiles (exemple des transports) et fixes (les industries, mais également le chauffage au charbon de bois). En outre, la qualité de l'air peut être influencée par des éléments naturels comme les facteurs géographiques et météorologiques. Les rejets se propagent rapidement et sur des longues distances ; la pollution de l'air ne connaissant pas de frontière. Elle a été définie dans la Convention sur la pollution atmosphérique

---

[9] Son article 12 indique que : *« Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre. »*

[10] Il serait illusoire de vouloir les présenter et détailler *in extenso*

[11] CEDH, Requête no 67021/01, *Affaire Tătar c. Roumanie* du 27 janvier 2009

Voir le §86 : *« Lorsqu'une personne pâtit directement et gravement du bruit ou d'autres formes de pollution, une question peut se poser sous l'angle de l'article 8. »*

transfrontière à longue distance de 1979, ci-après CPATLD, comme étant *« l'introduction dans l'atmosphère par l'homme, directement ou indirectement, de substances ou d'énergie ayant une action nocive de nature à mettre en danger la santé de l'homme, à endommager les ressources biologiques et les écosystèmes, à détériorer les biens matériels et à porter atteinte ou nuire aux valeurs d'agrément et aux autres utilisations légitimes de l'environnement, l'expression polluants atmosphériques étant entendue dans le même sens*[12]*. »* A l'échelle de l'UE, la directive relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) du 24 novembre 2010 donne une définition semblable[13].

Concernant l'eau, la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eaux internationaux à des fins autres que la navigation de 1997 entend par pollution d'un cours d'eau international *« toute modification préjudiciable de la composition ou de la qualité des eaux d'un cours d'eau international résultant directement ou indirectement d'activités humaines*[14]*. »* En revanche, la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 donne une définition relativement plus précise de la pollution ; il s'agit de : « *l'introduction directe ou indirecte, par suite de l'activité humaine, de substances ou de chaleur dans l'air, l'eau ou le sol, susceptibles de porter atteinte à la santé humaine ou à la qualité des écosystèmes aquatiques ou des écosystèmes terrestres dépendant directement des écosystèmes aquatiques, qui entraînent des détériorations aux biens matériels, une détérioration ou une entrave à l'agrément de l'environnement ou à d'autres utilisations légitimes de ce dernier*[15].»

D'une manière générale, le droit international et le droit européen définissent la pollution comme étant *« l'introduction par l'homme de substances ou d'énergies pouvant entraîner des effets délétères tels que dommages pour la santé ou la diminution de qualité du milieu, la pollution est donc l'atteinte à un milieu naturel ou à*

---

[12] Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (CPATLD), signée à Genève le 13 novembre 1979 et entrée en vigueur le 16 mars 1983, article 1er

[13] Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (refonte), article 3 §2

[14] Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eaux internationaux à des fins autres que la navigation, signée à New-York le 21 mai 1997 et entrée en vigueur le 17 août 2014, article 21 §1

[15] Directive 2000/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

la qualité intrinsèque de celui-ci[16]*. »*

En ce qui concerne le bruit, il est souvent défini comme une sensation gênante et désagréable. Il se caractérise par son intensité, sa hauteur et sa durée[17]. Toutefois, bien que mesurable, la perception du bruit est une sensation individuelle et subjective[18]. Pour l'heure, il n'existe pas d'approche globale de la gestion et de la prévention du bruit en droit international. En revanche, l'UE s'est dotée d'une directive portant sur l'évaluation et la gestion du bruit dans l'environnement du 25 juin 2002, précisant que le « bruit dans l'environnement », est *« le son extérieur non désiré ou nuisible résultant d'activités humaines, y compris le bruit émis par les moyens de transports, le trafic routier, ferroviaire ou aérien et provenant de sites d'activité industrielle (…)*[19]*. »*

Enfin, les nuisances lumineuses désignent les lumières émises par les lampadaires dans l'espace public et privé, qui mal dirigées constituent en une perte de lumière vers le ciel et forment un halo lumineux dans l'atmosphère[20]. Il s'agit également d'une gêne, d'un éblouissement ou encore d'un éclairage anormal ou excessif. Les nuisances lumineuses ont été initialement définies dans le cadre des activités astronomiques, car l'expansion de l'urbanisation a conduit à un éclairage fonctionnel et inadéquat, engendrant des effets négatifs sur l'étude des astres[21]. Ainsi, les nuisances lumineuses désignent également *« la formation d'un halo lumineux d'origine anthropique dans l'atmosphère, empêchant ainsi l'observateur de voir directement la voie lactée à l'œil nu*[22]*. »* Dans le monde, c'est aux Etats-Unis que les premières réglementations furent adoptées. En 1958, la ville de Flagstaff (Arizona), proche de l'Observatoire Lowell, a été la première à établir une réglementation sur l'éclairage public pour protéger le ciel nocturne, suivie par la ville de Tucson (Arizona) en 1972.

---

[16] *Ibidem*, §9

[17] Samuel Challeat, *« Sauver la nuit » : empreinte lumineuse, urbanisme et gouvernance des territoires,* Histoire, Université de Bourgogne, 2010, français, ⟨NNT : 2010DIJOL016⟩. ⟨tel-00589614⟩, p. 19

[18] *Ibidem*, p. 22

[19] Directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement, article 3 §a)

[20] Laetitia Bastari, Sandrine Selosse, *Light pollution and the night environment: between strategy and discourse.* Synergies Monde méditerranéen, GERFLINT, 2022, p. 3

URL : https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03512054/

[21] *Idem*

[22] *Idem*

Par surcroît, les pollutions et nuisances urbaines sont celles émises dans l'espace urbain. Toutefois, la délimitation de ce qui est urbain ou ne l'est pas, varie d'un Etat à un autre. Aussi, le Conseil économique et social de l'Organisation des Nations-Unies (ONU) dans un rapport intitulé « Exécution du Programme mondial de recensements de la population et des logements de 2020 et méthode de délimitation des villes et des zones urbaines et rurales à des fins de comparaison internationale » a proposé une méthode harmonisée pour délimiter les différentes zones d'urbanisation. Il s'agit plus précisément du système de « degré d'urbanisation ». Le premier niveau de classification comprend trois classes distinctes : les grandes villes, les villes et zones semi-denses, et enfin, les zones rurales. Pour savoir si une zone appartient à l'une de ces trois classes, deux critères sont pris en considération : la taille de la population et des seuils de densité. La méthode du « degré d'urbanisation » repose également sur une grille de densité avec des carreaux de 1km². D'après le rapport susmentionné, « *l'utilisation d'une grille de densité aide à régler les problèmes qui se posent lorsque les seuils relatifs à la taille et à la densité de la population sont appliqués à des unités spatiales de formes et de tailles différentes*[23]*.* »

Ainsi, les grandes villes (appelées également agglomérations) comptent *a minima* 50 000 habitants sur des cellules d'une densité contiguë d'au moins 1 500 habitants par km². Les villes et zones semi-denses concentrent au moins 5 000 habitants sur des cellules d'une densité contiguë de minimum 300 habitants par km².[24] Dans ce mémoire, les espaces urbains correspondent aux agglomérations, aux villes et aux zones semi-denses.

En pratique, la lutte contre les pollutions et les nuisances s'opère par des instruments juridiques et réglementaires tels que la planification environnementale, la fiscalité ainsi que les mécanismes de sensibilisation du public.

S'agissant de la planification, il n'existe pas de véritable politique intégrée de lutte contre toutes les formes de pollutions urbaines au niveau international ou régional.

---

[23] Rapport du Secrétaire Général, *Exécution du Programme mondial de recensements de la population et des logements de 2020 et méthode de délimitation des villes et des zones urbaines et rurales à des fins de comparaison internationale*, CES ONU, 20 décembre 2019, p. 5

[24] Lewis Dijkstra, Ellen Hamilton, Somik Lall et Sameh Wahba, *Comment définir les agglomérations, les villes et les zones rurales ?*, *blog de la Banque Mondiale*, 10 mars 2020, en ligne,

URL : https://blogs.worldbank.org/fr/voices/comment-definir-les-agglomerations-les-villes-et-les-zones-rurales

Nous retrouvons principalement des politiques sectorielles et lorsqu'il existe des politiques transversales, elles sont souvent complétées par des normes sectorielles. Par ailleurs, les nuisances sonores et lumineuses font l'objet d'une faible réglementation et d'une faible planification, par exemple, les nuisances lumineuses, lorsqu'elles font l'objet d'un texte conventionnel, sont cantonnées à l'aspect énergétique (objectif d'économie d'énergie).

Pourtant, la situation est alarmante. Comme précédemment développé, les effets de ces nombreuses sources de pollutions sont multiples. D'une part, la santé des êtres humains s'en trouve dangereusement atteinte. D'autre part, les pollutions et nuisances urbaines entraînent des répercussions nuisibles sur la faune et la flore. Les études demeurent encore trop rares en raison d'une vision anthropocentrique prégnante (bien que cela tende à évoluer), mais il est indéniable que la qualité de l'air et de l'eau, ainsi que les nuisances acoustiques et lumineuses sont déterminantes pour la survie de la biodiversité dans les villes[25].

Face à ce constat, l'intérêt est d'étudier l'influence du droit international de l'environnement sur la lutte contre les pollutions et nuisances urbaines. Comment les organisations internationales et régionales s'emparent-elles du sujet ? Quelles sont les normes contraignantes prévues ? Quelle est l'influence de la *soft-law* ? Quelles sont les politiques de planification en matière de lutte contre les pollutions urbaines prévues à l'échelle internationale et européenne ? Les enjeux de santé publique et de protection de l'environnement sont-ils assez pris en considération ? Les mesures prises sont-elles suffisantes pour endiguer les conséquences de la pollution ?

Conséquemment, face à des enjeux de santé et de protection de l'environnement, quelle est l'influence du droit international de l'environnement dans la mise en œuvre de politiques transversales concernant la lutte contre les pollutions et nuisances

[25] En ce sens, Juliette Deborde, *Les animaux subissent-ils aussi les effets de la pollution de l'air ?,* Libération, le 9 décembre 2016, en ligne

URL : https://www.liberation.fr/planete/2016/12/09/les-animaux-subissent-ils-aussi-les-effets-de-la-pollution-de-l-air_1534266/

Ainsi que Christophe Magdelaine, *Les oiseaux des villes sont perturbés par la pollution lumineuse*, Notre-planète info, le 28 septembre 2010, en ligne

URL : https://www.notre-planete.info/actualites/2524-oiseaux_pollution_lumineuse

urbaines ?

L’analyse de cette préoccupation nous amène d’une part, à nous intéresser aux obligations de préservation de la qualité de l’air et de l’eau par le droit international de l’environnement, mais dont les politiques de planification mises en œuvre sont parfois inadaptées et enchevêtrées (Partie I). D’autre part, nous constaterons qu’en matière de nuisances lumineuses et sonores, l’influence du droit international de l’environnement est contrastée (Partie II).

PREMIERE PARTIE. UNE OBLIGATION DE PRESERVATION DE LA QUALITE DE L'AIR ET DE L'EAU PAR LE DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT, MAIS DES POLITIQUES DE PLANIFICATIONS INADAPTEES OU ENCHEVETREES

D'après l'OMS, environ neuf personnes sur dix respirent un air pollué dans le monde et ce sont sept millions de personnes qui décèdent chaque année en raison de la pollution de l'air (extérieur et intérieur)[26]. Tous les pays sont concernés, mais à des degrés différents ; les pays à revenu faible ou intermédiaire le sont plus fortement[27] que les pays développés.

L'eau est une ressource rare. En France, les récentes actualités s'agissant de la sécheresse et de la pénurie d'eau l'illustrent parfaitement[28], mais c'est également le cas dans d'autres pays, par exemple le Maroc qui subit une sécheresse depuis plus de quarante ans[29]. D'autre part, selon l'ONU, 4,5 milliards de personnes ne disposent pas d'un système d'assainissement géré de manière sécure[30]. Les conséquences sur la santé sont indéniables : environ un quart des décès de mineurs de moins de 5 ans

---

[26] OMS, Neuf personnes sur 10 respirent un air pollué dans le monde, Communiqué de presse, le 2 mai 2018

URL : https://www.who.int/fr/news/item/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action

[27] *Ibidem*, *« Plus de 90% des décès dus à la pollution de l'air se produisent dans des pays à revenu faible ou intermédiaire, principalement en Asie et en Afrique, suivis des pays à revenu faible ou intermédiaire des Régions de la Méditerranée orientale, de l'Europe et des Amériques. »*

[28] *Sécheresse. Sept endroits en France où la pénurie d'eau impose des mesures drastiques*, Ouest France, le 3 août 2022

URL : https://www.ouest-france.fr/meteo/secheresse/secheresse-sept-endroits-en-france-ou-la-penurie-d-eau-impose-des-mesures-drastiques-25c5872a-1325-11ed-8f9b-665e497af072

Virginie Le Borgne, *Pénuries d'eau : dans le Var, « c'est chacun pour soi »,* Reporterre, le 10 août 2022 et mis à jour le 11 août 2022

URL : https://reporterre.net/Penuries-d-eau-dans-le-Var-c-est-chacun-pour-soi

[29] Le Monde avec AFP, *Au Maroc le manque d'eau désespère les villages*, Le Monde Afrique, le 12 août 2022

URL : https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/08/12/au-maroc-le-manque-d-eau-desespere-les-villages_6137852_3212.html

[30] Voir le site de l'ONU sur la thématique du droit à l'eau et à l'assainissement : https://www.ohchr.org/fr/water-and-sanitation

est le résultat de l'absence d'assainissement[31].

Le Protocole sur l'eau et la santé, adopté le 17 juin 1999 à Londres, additionnel à la Convention d'Helsinki[32] définit l'expression « eau potable » ; il s'agit de « *toute eau qui est utilisée ou qui est destinée à être utilisée par l'homme pour la consommation, pour la cuisson et la préparation des aliments, pour l'hygiène corporelle ou à des fins similaires.* » Quant à l'assainissement, il s'agit de *« la collecte, le transport, le traitement et l'élimination ou la réutilisation des excréta humains ou des eaux usées ménagères au moyen de systèmes collectifs ou d'installations desservant un seul foyer ou une seule entreprise. »*

En matière de lutte contre les pollutions de l'air et de l'eau, le droit international de l'environnement a initialement élaboré des textes déclaratoires à l'instar de la Déclaration de Stockholm du 16 juin 1972 ou encore, de celle de Rio du 14 juin 1992. La réglementation antipollution à l'échelle internationale et européenne s'est cependant étoffée au fil des années, par l'apport de textes contraignants, mais demeure d'une certaine manière incomplète, voire inachevée (Chapitre I).

Le droit ne peut à lui seul assurer la protection de l'environnement par la lutte contre les pollutions. A cet égard, certaines déclarations et conventions ont affirmé le rôle de la planification ; c'est par exemple le cas de la Déclaration de Stockholm. La planification est d'une certaine manière la traduction des obligations environnementales établies dans le cadre du droit international de l'environnement (Chapitre II).

[31] Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Le droit à l'eau*, fiche d'information n°35, avril 2011

URL : https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Factsheet35_Fr.pdf

[32] La Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, également connue sous le nom de « Convention d'Helsinki » a été signé dans cette même ville le 17 mars 1992. Elle est entrée en vigueur le 6 octobre 1996.

CHAPITRE I. L'INCOMPLETE REGLEMENTATION EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE ET LA POLLUTION DE L'EAU

« L'eau et l'air, les deux fluides essentiels dont dépend toute vie, sont devenus des poubelles mondiales »

Jacques-Yves Cousteau

L'une des pires pollutions atmosphériques connue au Royaume-Uni est sans aucun doute celle du 5 décembre 1952 au 9 décembre courant, connue sous l'appellation *The Great Smog*, qui a rendu malade des centaines de milliers de londoniens et qui a également causé le décès de plus de 10 000 mille d'entre eux. L'un des textes les plus célèbres traitant de la pollution de l'air est la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, adoptée en 1979 sous l'ONU. En ce qui concerne l'eau, l'un des premiers textes adoptés est la Charte européenne de l'eau de 1968 par le Conseil de l'Europe. Cet instrument non contraignant a établi pour la première fois, des principes qui sont aujourd'hui connus de tous : l'eau n'a pas de frontières, après son utilisation elle doit être rendue à son milieu naturel sans que son usage ultérieur soit compromis, etc. Plus tard, le Protocole sur l'eau et la santé, adopté le 17 juin 1999 à Londres, additionnel à la Convention d'Helsinki, apporte une considérable avancée en consacrant le droit à l'eau potable et à l'assainissement.

C'est dans cette optique que nous étudierons d'une part, la portée du droit international de l'environnement pour la lutte antipollution de l'air en zone urbaine (Chapitre I), et d'autre part, la protection de la qualité de l'eau contre les pollutions urbaines (Chapitre II).

SECTION I. Le droit international de l'environnement à l'épreuve de la protection de la qualité de l'air : l'incitation à la coopération internationale, mais un défaut d'effectivité du droit international de l'environnement contrastant les ambitions de la communauté mondiale

En raison de la mobilité de l'atmosphère, il a été pris en considération l'étroitesse du cadre de la responsabilité internationale et il a été mis en évidence que la meilleure lutte se traduisait par la coopération internationale (§1). Toutefois cette lutte antipollution se heurte au manque d'effectivité du droit international de l'environnement (§2).

§1. La coopération internationale, vecteur de la lutte contre la pollution atmosphérique par la création de normes et objectifs communs

C'est dans le cadre du principe de coopération entre les Etats, que sont établis d'une part, des normes et des objectifs contraignants pour la protection de l'atmosphère (A), et d'autre part, les instruments juridiques instaurant un cadre à la prévention des dommages par la pollution de l'air (B).

A. L'établissement de normes de qualité de l'air

A défaut d'un instrument universel de droit positif établissant des normes de la qualité de l'air (1), l'UE joue un rôle précurseur dans le domaine (2).

1. L'absence d'un régime international, mais le concours de l'Organisation mondiale de la santé pour pallier ce manquement

Actuellement, aucun cadre juridique universel commun ne vient fixer des normes en matière de qualité de l'air. Ce « vide juridique » est compensé par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), qui, périodiquement depuis 1987, partage des lignes directrices relatives à la santé et à la pollution de l'air. Elles s'appliquent tant aux environnements extérieurs qu'intérieurs, mais leur champ d'application est restreint s'agissant de l'environnement de travail. En effet, le milieu professionnel ne concerne, normalement, que des personnes adultes pour qui la sensibilité à la qualité de l'air

diffère (il existe des caractéristiques spécifiques d'exposition selon les types d'emploi), et qui généralement, n'ont pas la même sensibilité que la population globale, cette dernière comprenant par exemple, les personnes âgées et les enfants en bas âge.

Tel qu'indiqué dans le résumé d'orientation portant sur les lignes directrices de l'OMS de 2021[33], ces dernières fixent de multiples objectifs. Néanmoins et de manière générale, elles offrent des « *recommandations sanitaires quantitatives sur la gestion de la qualité de l'air, exprimées en concentrations à long ou court terme d'un certain nombre de polluants atmosphériques majeurs*[34] ». Ainsi, pour les autorités étatiques, dépasser ces seuils recommandés revient à mettre en péril la santé de leurs ressortissants.

Toutefois, les recommandations de l'OMS ne sont pas contraignantes et leurs effets juridiques sont limités. Ces lignes directrices ont « seulement » un impact moral et politique ; elles servent de guide auprès des autorités compétentes pour l'élaboration et l'implémentation de politiques essentiellement dans les domaines de la préservation de la qualité de l'air et de la lutte contre la pollution atmosphérique.

Pour ce faire, l'OMS dans ses lignes directrices de 2021 propose des niveaux de qualité de l'air recommandés et des cibles intermédiaires. Ces dernières ont été établies pour les pays où les seuils recommandés seront difficilement atteignables, mais également pour les Etats qui n'auraient pas encore de politique nationale de réduction de la pollution atmosphérique (selon l'UNEP, sur le plan mondial, un tiers des Etats ne possède aucune réglementation sur la qualité de l'air extérieur[35]). Pourtant, d'après l'OMS, la concrétisation de ces objectifs intermédiaires entrainerait une diminution de la charge de morbidité dû aux particules fines ($PM_{2,5}$) dans les pays

---

[33] Centre européen de l'environnement et de la santé de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), *Lignes directrices OMS relatives à la qualité de l'air, Particules ($PM_{2,5}$ et PM_{10}), ozone, dioxyde d'azote, dioxyde de soufre et monoxyde de carbone*, [WHO global air quality guidelines : particulate matter ($PM_{2.5}$ and PM_{10}), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide. Executive summary], Résumé d'orientation, 2021

URL : https://apps.who.int/iris/handle/10665/346555

[34] *Idem*

[35] ONU-PNUE, *Un pays sur trois dans le monde ne dispose d'aucune norme légale sur la qualité de l'air extérieur*, Communiqué de presse, 2 septembre 2021

URL : https://www.unep.org/fr/actualites-et-recits/communique-de-presse/un-pays-sur-trois-dans-le-monde-ne-dispose-daucune-norme

très peuplés.[36]

Aujourd'hui, au regard de la qualité atmosphérique dans le monde, il est illusoire de croire que ces seules recommandations ayant valeur de *soft-law* ont un réel impact auprès des organes étatiques. Autant, un engagement de la part d'un Etat pour atteindre les valeurs indiquées par l'OMS, et ce sans la crainte de l'irrespect d'une obligation juridique et par conséquent d'une sanction, marque la volonté de celui-ci à s'engager dans la lutte pour la préservation d'un air pur, autant il est indéniable qu'à ce jour, en l'absence d'un texte de droit positif clair établi en droit international, il est impossible d'obtenir de la part des gouvernements un véritable engagement pour l'application de normes de qualité de l'air protégeant la santé humaine et l'environnement . Nonobstant, à l'instar de traités et accords internationaux en matière d'environnement, un tel texte pourrait se heurter à bien des obstacles, telle qu'une certaine ineffectivité (développée au sein du paragraphe 2 de cette section) limitant ainsi ses effets.

A défaut d'un engagement international contraignant sur la qualité de l'air ambiant, il existe des instruments juridiques régionaux, et plus particulièrement au sein de l'UE. Celle-ci exige de ses pays membres, l'instauration de mécanismes juridiques pour contrôler la qualité de l'air.

2. *L'Union Européenne, précurseur dans la création de normes obligatoires pour la qualité de l'air*

Par la Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe[37], l'UE crée un cadre général en matière de réglementation de l'air. Ce texte résulte de la fusion d'une législation européenne déjà existante, mais sectorielle. Il fixe des objectifs chiffrés, des

---

[36] OMS, *Les nouvelles lignes directrices mondiales de l'OMS sur la qualité de l'air visent à éviter des millions de décès dus à la pollution atmosphérique,* Communiqué de presse, 22 septembre 2021

URL : https://www.who.int/fr/news/item/22-09-2021-new-who-global-air-quality-guidelines-aim-to-save-millions-of-lives-from-air-pollution

[37] Directive disponible en ligne

URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32008L0050

seuils et des valeurs limites dans le but d'évaluer la présence des polluants couverts par ladite directive, à savoir l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote, les particules fines, le plomb, le benzène et le monoxyde de carbone. Pour accomplir ces missions, des organismes spécifiques s'appuyant sur des points de prélèvements, sont désignés par les autorités nationales[38]. La directive prévoit diverses obligations pour les Etats signataires et parmi elles, peuvent être évoqués l'établissement des plans relatifs à la qualité de l'air et des plans d'action à court terme prévus aux articles 23 et 24. La distinction entre ces deux plans réside dans la notion de risque : les premiers sont établis lorsque le seuil de pollution dépasse les valeurs limites ou les valeurs cibles, alors que les seconds sont mis en œuvre lorsqu'il existe un risque de dépassement. Enfin, la directive rappelle l'obligation d'information du public : des bilans annuels doivent être élaborés et publiés.

Ce texte européen a fait l'objet d'une jurisprudence notable devant la CJUE. Tout d'abord, l'arrêt du 19 novembre 2014, *ClientEarth*[39]*,* précise la portée des obligations fixées par la directive[40]. Dans cette décision, la CJUE a jugé que la directive 2008/50/CE pose une obligation de résultat, et non pas de moyen, en ce qui concerne le respect des valeurs limites de concentration des polluants dans l'atmosphère. Ainsi, la conception d'un plan relatif à la qualité de l'air « *ne saurait permettre, à lui seul, de considérer que cet État a néanmoins satisfait aux obligations qui s'imposent à lui en vertu de l'article 13 de ladite directive*[41]. *»* En outre, la CJUE a considéré qu'en cas d'irrespect des valeurs limites par un Etat, *« il appartient à la juridiction nationale compétente, éventuellement saisie, de prendre, à l'égard de l'autorité nationale, toute mesure nécessaire, telle une injonction, afin que cette autorité établisse le plan exigé par ladite directive dans les conditions que celle-ci prévoit.*[42] *»*

---

[38] Article 3 de la Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe

[39] CJUE, arrêt n° C-404/13 du 19 novembre 2014, *ClientEarth*

URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A62013CJ0404

[40] En l'espèce, l'affaire avait pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE et opposait d'une part, l'organisation non gouvernementale (ONG) de protection de l'environnement, *ClientEarth*, et d'autre part, le *Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs* du Royaume-Uni concernant les plans relatifs à la qualité de l'air.

[41] *Ibidem* p. 11

[42] *Idem*

D'autre part, la CJUE a été amenée à rendre divers arrêts dans le cadre de recours en manquement à l'initiative de la Commission Européenne contre certains pays membres[43] pour insuffisance dans la transposition de la directive de 2008 à la suite du dépassement des valeurs limites de certains polluants, et plus spécifiquement des particules fines et du dioxyde d'azote. Pour prendre le cas de la France, la Commission a engagé, le 12 février 2014, une procédure à l'occasion du mécanisme *EU pilot*[44] car des dépassements des valeurs limites de dioxyde d'azote (ci-après NO2) étaient en cours depuis janvier 2010. En juin 2015, face à l'inaction française, la Commission a envoyé une lettre de mise en demeure. Ultérieurement, la Commission a notifié un avis motivé à la France, le 15 février 2017, constatant que le gouvernement avait manqué depuis le 1er janvier 2010 aux obligations lui incombant au titre de l'instrument européen de 2008. De plus, elle a considéré que les mesures prises par la France étaient insuffisantes ; la Commission a saisi la CJUE d'un recours en manquement le 11 octobre 2018. Cette affaire a fait l'objet d'une décision en date du 24 octobre 2019[45] ; la CJUE a reconnu que la France avait méconnu ses obligations en matière de préservation de la qualité de l'air par rapport à la réglementation fixée par l'UE[46].

La France a amélioré ses résultats pour la plupart des zones et agglomérations sauf pour Paris et la Martinique s'agissant de la concentration des microparticules (PM10). La Commission européenne a donc saisi à nouveau la CJUE le 4 mai 2021 d'un recours en manquement[47]. Une nouvelle fois, la Cour a condamné la France pour méconnaissance de ses obligations en matière de qualité de l'air dans un arrêt du 28 avril 2022[48].

---

[43] Les six pays sont : l'Allemagne, la France, la Hongrie, l'Italie, la Roumanie et le Royaume-Uni

[44] Le mécanisme *EU pilot* est un système de coopération entre les Etats membres de l'UE et la Commission européenne, qui a vu le jour en 2008. Utilisé à un stade précontentieux, il a pour objectif de résoudre les problèmes liés à la conformité et l'application de la législation européenne dans les pays membres.

[45] CJUE, arrêt n° C-636/18 du 24 octobre 2019, *Commission Européenne c. France*

URL : https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=219452&doclang=fr

[46] *Ibidem*, point n°1 du dispositif

[47] Commission européenne, Qualité de l'air : la Commission décide de saisir la Cour de justice d'un recours contre la France pour non-respect de son obligation de protection des citoyens contre la mauvaise qualité de l'air, Communiqué de presse, 30 octobre 2020, disponible en ligne

URL : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_1880

[48] CJUE, arrêt n° C-286/21 du 28 avril 2022, *Commission Européenne c. France*

URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:62021CJ0286

L'intensification du contentieux européen dans le domaine de la qualité de l'air est d'une certaine manière, l'illustration d'une réceptivité à la protection de l'environnement par les citoyens, les ONG ainsi que par les organisations régionales. Toutefois, il n'en demeure pas moins que les mesures prises par les autorités nationales demeurent insuffisantes. Par exemple et en parallèle des procédures européennes, la France a été condamnée par le Conseil d'Etat[49] en juillet 2017 pour non-respect de ses obligations issues de la directive de 2008. Par la suite, il y a eu une seconde décision en juillet 2020[50], où le juge a de nouveau constaté que les valeurs limites de pollution avaient été encore dépassées dans certaines zones durant l'année 2019. Il a prononcé à l'encontre de l'État français, s'il ne justifiait pas dans les six mois, avoir exécuté sa décision de 2017, une astreinte de 10 millions d'euros par semestre. L'Etat français a pris des mesures insuffisantes ; il a donc été condamné à verser une astreinte de 10 millions d'euros à l'association « Les Amis de la Terre » (ainsi qu'à d'autres organismes et associations engagés dans la lutte contre la pollution de l'air) courant le premier semestre 2021.

Outre l'établissement de normes de qualité de l'air, la lutte contre la pollution atmosphérique se traduit également par les outils juridiques mis en place pour réduire les émissions de polluants et prévenir les dommages transfrontières.

[49] CE, décision n°394254 du 12 juillet 2017, *Association Les Amis de la Terre France*

URL :https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions/ce-12-juillet-2017-association-les-amis-de-la-terre-france

[50] CE, décision n°428409 du 10 juillet 2020, *Pollution de l'air*

URL :https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions/conseil-d-etat-10-juillet-2020-pollution-de-l-air

B. La lutte contre la pollution de l'air par la mise en œuvre de la prévention des dommages environnementaux en droit international et communautaire

Seront successivement étudiées la lutte contre la pollution atmosphérique transfrontière (1), puis la réduction des émissions de polluants atmosphériques au sein de l'UE (2) dans le but de prévenir les dommages à l'Homme et à l'environnement.

1. La prévention des dommages à l'Homme et à l'environnement dans un autre Etat par la lutte contre la pollution atmosphérique transfrontière

Les pollutions de l'air entrainent des répercussions dans l'espace et dans le temps, puisque celles-ci ne connaissent pas de frontières.

La pollution atmosphérique transfrontière est traitée régionalement au travers de plusieurs textes de droit international, mais il faut remonter en 1941 pour en connaître les fondements. La sentence arbitrale du 11 mars 1941 rendue au cours de *l'Affaire de la Fonderie du Trail*[51] a mis en lumière une importante règle de droit public, à savoir qu'un Etat ne peut user de son territoire ou en permettre l'usage si des dommages peuvent en résulter dans un autre Etat. Cette règle a été reprise dans divers textes internationaux, dont la Déclaration de Stockholm de 1972[52], la Déclaration de Rio de 1992[53], ainsi que dans le Préambule de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CNUCC) de 1994[54].

La première entente internationale à reconnaître à la fois les problèmes environnementaux et de santé causés par le mouvement transfrontalier des polluants atmosphériques, ainsi que la nécessité de mettre en application des solutions régionales est la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de 1979, ci-après CPATLD. Celle-ci a été élaborée dans le cadre de la

[51] *Affaire de la Fonderie de Trail*, III N.U., Recueil des sentences arbitrales, pp. 1905-1982

[52] Principe 21 de ladite Convention

[53] Principe 2 de ladite Convention

[54] Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CNUCC) adoptée à New-York le 9 mai 1992 et entrée en vigueur le 21 mars 1994, p. 2

Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE/NU) [55].

Elle définit en son article 1er la pollution atmosphérique comme étant : *« l'introduction dans l'atmosphère par l'homme, directement ou indirectement, de substances ou d'énergie ayant une action nocive de nature à mettre en danger la santé de l'homme, à endommager les ressources biologiques et les écosystèmes, à détériorer les biens matériels et à porter atteinte ou nuire aux valeurs d'agrément et aux autres utilisations légitimes de l'environnement, l'expression polluants atmosphériques étant entendue dans le même sens. »* Cette définition peut être comparée avec celle de l'accord bilatéral entre le Canada et les Etats-Unis d'Amérique, dit Accord sur la qualité de l'air, signé en 1991[56]. Ce texte couvre les polluants qui sont à l'origine des pluies acides, dont le dioxyde de soufre (SO2), les oxydes d'azote (NOx) et les composés organiques volatiles (COV). Il fait référence à la CPATLD et présente un contenu similaire. Par exemple, la définition de la pollution atmosphérique est identique sauf pour l'ensemble de mots : « *ou d'énergie* » qui en est absent.

Les deux textes proposent des définitions de la pollution atmosphérique transfrontière différentes. En l'espèce, la CPATLD indique que : *« l'expression "pollution atmosphérique transfrontière à longue distance" désigne la pollution atmosphérique dont la source physique est comprise totalement ou en partie dans une zone soumise à la juridiction nationale d'un Etat et qui exerce des effets dommageables dans une zone soumise à la juridiction d'un autre Etat à une distance telle qu'il n'est généralement pas possible de distinguer les apports des sources individuelles ou groupes de sources d'émission. ».*[57] Alexandre Kiss a proposé l'analyse juridique suivante[58] : étant donné qu'il est impossible d'opérer la distinction entre les apports des sources individuelles et les groupes de source d'émission, la responsabilité du

[55] Sont parties à la Convention 51 Etats, mais seulement 32 l'ont signée et ratifiée (ou acceptée / approuvée)

URL :https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-1&chapter=27&clang=_fr

[56] Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique sur la qualité de l'air, signé le 13 mars 1991 et entré en vigueur le jour même

Remarque : ces deux Etats sont aussi parties à la CPATLD.

[57] Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, signée à Genève le 13 novembre 1979, article 1 §b)

[58] Alexandre Kiss, *La convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance*. In: Revue Juridique de l'Environnement, n°1, 1981. pp. 30-35.

URL : www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_1981_num_6_1_1609

pollueur est écartée ; il reste seulement celle de l'Etat dont le territoire est le point de départ des activités nocives. Or, la CPATLD balaye également cette possibilité par la présence d'une note de fin à l'article 8 alinea f) précisant que : *« * La présente Convention ne contient pas de disposition concernant la responsabilité des Etats en matière de dommages. »* Pour Alexandre KISS, ces dispositions sont obligatoires mais leur contenu est tel que les mesures prises par les Etats parties sont le résultat *« d'actes de bonne volonté »*[59]. La Convention est avant tout un instrument de coopération.

L'Accord entre le Canada et les Etats-Unis d'Amérique stipule quant à lui que : *« L'expression "pollution atmosphérique transfrontière" désigne la pollution atmosphérique dont la source physique est comprise totalement ou en partie dans une zone relevant de la juridiction nationale d'une des Parties et qui exerce des effets dommageables autres que des effets d'ordre planétaire, dans une zone relevant de la juridiction de l'autre Partie. ».*[60] Ce dernier texte précise que les effets dommageables ne doivent pas correspondre à des effets d'ordre planétaire, en l'occurrence et toujours au regard dudit Accord, il est entendu ici un appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique ou encore le changement climatique. Ainsi, en matière de responsabilité, il faudra prouver que les dommages subis ne sont pas la conjecture du changement climatique et/ou des modification des couches supérieures de l'air, ce qui peut être compliqué en raison des facteurs biologiques, physico-chimiques, géographiques et météorologiques composant l'atmosphère.

Par ailleurs, il convient d'évoquer l'accord bilatéral entre le Mexique et les Etats-Unis d'Amérique concernant l'encadrement des pollutions transfrontières, intitulé Accord entre les Etats-Unis d'Amérique et les Etats-Unis mexicains sur la coopération pour la protection et l'amélioration de l'environnement dans la région frontalière. Cet instrument juridique a été conclu en 1983[61]. La zone frontalière y est définie comme étant une bande de 100 kilomètres de part et d'autre à la frontière des deux Etats. L'Accord se démarque des deux autres textes précédemment détaillés. Effectivement,

---

[59] *Ibidem*, p. 35

[60] Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique sur la qualité de l'air, signé le 13 mars 1991, Article 1 §2)

[61] Plus exactement, il a été conclu le 14 août 1983 à La Paz (Basse Californie, Mexique) et est entré en vigueur le 16 février 1984.

l'Annexe V prévoit l'instauration « *d'un programme d'évaluation scientifique et d'échantillonnage de la qualité de l'air dans les villes frontalières de Juarez-El Paso, Mexicali-Comte Imperial et Tijuana-San Diego*. »[62] puisqu'en 1989[63], la région frontalière entre ces deux pays connaissait déjà une forte pollution atmosphérique résultant des activités anthropiques urbaines.

C'est également le cas d'une partie des Etats d'Asie et plus particulièrement ceux d'Asie orientale et du Sud-Est où il existe des nuages[64] de pollution transfrontière. Si majoritairement ils sont le résultat de feux de forêt (culture de l'huile de Palme) et de la culture sur brûlis, il n'en demeure pas moins qu'une partie de cette pollution transfrontière est la conséquence de la vie urbaine et notamment du transport terrestre. En Inde, la pollution atmosphérique ne serait pas le résultat de la combustion de déchets agricoles, qui ne représenteraient que 20 à 35 % des émissions de particules fines PM2,5, mais des émissions industrielles, des gaz d'échappement et activités liés aux bâtiments et travaux publics (environ 65 % des PM2,5[65]). L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ci-après ANASE) a adopté un Accord sur la pollution atmosphérique transfrontière[66] le 10 juin 2002 à Kuala Lumpur (Malaisie). Cet instrument juridique encadre par la mise en application des principes universels de prévention, de précaution et de coopération, cette forme de pollution, essentiellement issue des incendies de forêts. De surcroît, il fait référence en son article 3 §1 au principe général de responsabilité formulé par la sentence arbitrale *Fonderie du Trail* de 1941. Toutefois, la portée de cet Accord est insuffisante. Certes, il prévoit la lutte contre la pollution « agricole », des incendies de forêts, mais il n'envisage rien en matière de transport, d'industrie et d'activités de construction. En outre, comme de nombreux textes de droit international en matière d'environnement, il s'illustre par un

---

[62] Jean Piette, *Les problèmes de pollution transfrontière et de déchets dangereux en Amérique du Nord*, Revue Québécoise de droit international, 1991-1992, p. 155

URL : https://www.persee.fr/doc/rqdi_0828-9999_1991_num_7_2_1700

[63] L'Annexe V a été ajoutée après la signature et l'entrée en vigueur de l'accord bilatéral. Elle a été signée en octobre 1989.

[64] Également appelés brumes sèches

[65] *What's Polluting Delhi's Air ?* Urban emissions info, étude de mars 2016, disponible seulement en anglais

URL :https://urbanemissions.info/blog-pieces/whats-polluting-delhis-air/#:~:text=It%20is%20our%20opinion%20that,kilns%2C%20and%20industries%2C%20besides%20the

[66] *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) dont la traduction française est : Accord de l'ASEAN sur la pollution transfrontière par la brume

contenu juridique plutôt « mou », misant sur la coopération entre les Etats. Cette dernière est plus que nécessaire, mais l'Accord ne fixant pas de réelle obligation juridique et de mécanisme de sanction, les engagements des Etats demeurent des actes de bonne volonté.

Ainsi, par le principe de responsabilité édicté par *l'Affaire Fonderie du Trail* de 1941, les Etats et leurs entreprises ne doivent pas causer de dommages à d'autres Etats. Aussi, les différents textes traités ici, et plus particulièrement la CPATLD, ne se concentrent pas seulement sur la pollution transfrontière. Effectivement, les Etats ont également le devoir d'engager des mesures de réduction des émissions de polluants atmosphériques tel que prévu à l'article 2 de la CPATLD. Ce sont ces obligations, étudiées sous le prisme de la réglementation européenne, qui font l'objet de notre développement suivant.

2. *La prévention des dommages environnementaux par la législation européenne sur la réduction des émissions de polluants atmosphériques*

L'UE et ses Etats membres sont parties à la CPATLD de 1979, qui a été adoptée dans le cadre de la CEE-ONU. Afin de lutter contre la pollution transfrontière, les Etats parties doivent coopérer pour diminuer, limiter et prévenir leurs rejets de polluants atmosphériques. A cet effet, son article 2 stipule que : *« Les Parties contractantes, tenant dûment compte des faits et des problèmes en cause, sont déterminées à protéger l'homme et son environnement contre la pollution atmosphérique et s'efforceront de limiter et, autant que possible, de réduire graduellement et de prévenir la pollution atmosphérique, y compris la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance. »*

Cette convention s'est dotée de huit protocoles complémentaires, dont celui relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, amendé le 4 mai 2012, dit Protocole de Göteborg[67]. D'après l'article 2 du Protocole, son objectif est *« de maîtriser et de réduire les émissions de soufre, d'oxyde d'azote,*

[67] Il a été adopté le 1er décembre 1999 à Göteborg (Suède) et signé par 31 Etats Parties.

URL : https://unece.org/environment-policy/air/protocol-abate-acidification-eutrophication-and-ground-level-ozone

d'ammoniaque et de composés organiques volatils (COV) qui sont causés par les activités anthropiques et susceptibles d'avoir des effets nocifs sur la santé, les écosystèmes naturels, les matériaux et les cultures du fait de l'acidification, de l'eutrophisation ou de la formation d'ozone troposphérique consécutives à un transport atmosphérique transfrontière à longue distance (…). » Ainsi, lors de son adoption en 1999, les Etats Parties devaient réduire d'ici 2010 les émissions de soufre, d'oxyde d'azote, d'ammoniaque et de COV de 40 %. Pour cela, chaque Partie devait respecter des plafonds d'émission. Lors de sa révision en 2012, de nouveaux plafonds ont été fixé pour 2020 et les années suivantes. Néanmoins, le Protocole révisé n'a pu entrer en vigueur qu'en 2019 à la suite de sa ratification par la Suisse la même année. Cette acceptation a longuement été attendue pour d'autres Etats, comme la France. En effet, la loi[68] autorisation l'approbation dudit amendement n'a été promulguée que le 8 novembre 2021[69]. Le Protocole de Göteborg révisé est novateur puisqu'il ajoute en supplément des quatre polluants déjà visés, les particules fines (PM2,5) ; il devient ainsi le premier texte contraignant à fixer des engagements de diminution des émissions pour ces particules.

Dans le cadre de l'UE, les obligations prévues par la CPATLD et le Protocole de Göteborg ont été transposées dans la Directive du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques[70]. Elle établit les engagements nationaux de réduction des émissions par polluant que chaque pays membre doit atteindre d'ici 2020 et 2030 dans le but d'atteindre des niveaux de qualité de l'air conformes aux lignes directrices publiées par l'OMS[71]. En outre, la Directive rappelle que les objectifs de l'UE en matière de biodiversité et de protection des

---

[68] Loi n° 2021-1457 du 8 novembre 2021 autorisant l'approbation de l'amendement au protocole de Göteborg du 1er décembre 1999, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique Disponible en ligne

URL : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044300212

[69] A cet effet, voir le JORF n° 0261 du 9 novembre 2021, disponible en ligne

URL : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/jo/2021/11/09/0261

[70] Directive (EU) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE

Disponible en ligne

URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32016L2284

[71] *Idem*, article 1er §2a)

écosystèmes[72] doivent être atteints. Toutefois, ces objectifs nationaux de réduction peuvent être modifiés. Effectivement, la directive prévoit en son article 5 des flexibilités, donnant la possibilité aux Etats membres d'ajuster les inventaires nationaux des émissions des polluants réglementés « *lorsque l'application de méthodes améliorées d'inventaire des émissions, mises à jour conformément à l'évolution des connaissances scientifiques, est susceptible d'entraîner le non-respect de leurs engagements nationaux de réduction des émissions. »* Ce mécanisme de flexibilité est encadré par la Commission européenne (assistée de l'Agence européenne pour l'environnement), qui examine et évalue si les conditions prônées par l'Etat membre pour recourir à cet assouplissement de ses engagements nationaux sont bien réunies[73].

Dans le cadre de leurs engagements, les Etats membres mettent en place des programmes nationaux de lutte contre la pollution de l'air, qui doivent faire l'objet d'une mise à jour au minimum tous les quatre ans[74]. Les politiques et mesures de réduction, qui sont appliquées à l'occasion de ces programmes, sont quant à elles révisées dans un délai de dix-huit mois à compter de la présentation du dernier inventaire national des émissions, ou bien, à compter des dernières projections nationales des émissions[75]. Lors de l'élaboration de ces programmes nationaux, les Etats parties ont une obligation de consultation[76] envers le public ou toute autorité compétente en matière de qualité de l'air susceptible d'être concernée par la mise en œuvre desdits programmes. Du surcroît et en application de 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 (Convention d'Aarhus), les Etats membres doivent garantir l'accès à l'information[77]. Enfin, la prévention de la qualité de l'air s'opère également par la surveillance des effets de la pollution atmosphérique[78].

---

[72] *Idem*, article 1er §2b)

[73] *Idem*, article 5 §5 et suivants

[74] *Idem*, article 6 §3

[75] *Idem*, article 6 §4

[76] *Idem*, article 6 §5

[77] *Idem*, article 14

[78] *Idem*, article 9

Cette directive de 2016 a fait l'objet d'un recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE[79], introduit par la Pologne le 10 mars 2017. La CJUE a débouté cette dernière par un arrêt du 13 mars 2019[80]. En l'espèce, la Pologne, soutenue par la Hongrie et la Roumanie, arguait que la mise en œuvre de la directive lui serait plus onéreuse qu'aux autres pays membres de l'UE et que l'analyse d'impact qui avait conduit à fixer ses objectifs nationaux de réduction des polluants présentait des lacunes. A ce titre, elle demandait l'annulation de la directive. Or, la Cour a considéré que la procédure était régulière, que l'analyse d'impact n'était pas entachée de lacunes[81] puisque les données avaient été établies par *l'International Institute for Applied System Analysis* (IIASA) et que le coût supporté par la République de Pologne était l'expression du principe de proportionnalité[82]. Selon Emilie CHEVALIER, cette décision, et plus particulièrement la foisonnante jurisprudence européenne, sont le reflet de la sensibilité des Etats aux questions portant sur la protection de l'environnement et le changement climatique, mais également sur la portée des obligations qui découlent de la réglementation[83].

Sur le plan universel, il est regrettable qu'aucun texte de droit positif ne vienne fixer des normes de qualité de l'air. C'est donc par la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux, expression du principe de coopération, que les Etats pourront lutter efficacement contre la pollution atmosphérique en zone urbaine. Sur le plan communautaire, bien que l'UE exerce un rôle prépondérant en la matière, ses normes demeurent plus faibles que celles fixées par l'OMS, laissant alors un doute sur leur suffisance pour protéger la santé des individus, notamment ceux résidant dans les zones les plus défavorisées. D'autre part, il apparaît que la lutte antipollution de l'air se heurte au manque d'effectivité du droit international de l'environnement.

---

[79] Ici, il s'agit d'un recours en annulation formé par la République de Pologne pour contester la légalité de la directive de 2016.

[80] CJUE, arrêt n° C-128/17, 13 mars 2019, *République de Pologne c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*

[81] Ibidem, points 44 et 45

[82] Ibidem, point 106

[83] Emilie Chevalier, *Chronique de jurisprudence de l'Union Européenne – pollutions et nuisances*, RJE, Lavoisier, 2020/4 volume 45, pp 801-819

URL : https://www.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2020-4-page-801.htm

§2. La lutte contre la pollution atmosphérique confrontée à une certaine ineffectivité du droit international de l'environnement

Le droit international de l'environnement présente des faiblesses, étudiées ici au regard de la lutte contre la pollution atmosphérique et de la protection de l'air. D'une part, la mise en œuvre de la réglementation internationale se heurte à des difficultés (A). D'autre part, la pratique montre que les principes de prévention et de coopération l'emportent sur la coercition lors de l'irrespect d'une obligation internationale par un Etat (B).

A. Les obstacles à la mise en œuvre de la réglementation internationale et européenne concernant la protection de la qualité de l'air

Avant même de développer les problématiques rencontrées lors de l'application du droit international de l'environnement, il est indispensable de rappeler la lenteur[84] du processus de négociation sur le plan international en matière environnementale. Il est extrêmement rare d'arriver à un consensus maximal et d'obtenir dans le même temps un accord qui sera contraignant : le plus souvent les accords réunissant un très grand nombre d'adhérents comprennent des règles minimales. Par ailleurs, une autre insuffisance à relever lors de l'élaboration du droit international de l'environnement est celle de l'absence de la société civile et du rôle des ONG sur la scène internationale. Or, nous aurions dû nous défaire du paradigme traditionnel des traités conçus seulement par les Etats et pour les seuls Etats depuis plusieurs années.

Le régime juridique actuel prévu en matière de préservation de la qualité de l'air présente des lacunes. Tout d'abord, nous avons pu constater qu'aucun instrument juridique universel commun ne vient fixer des normes en matière de qualité de l'air ambiant. En outre, selon la première évaluation mondiale de la législation en matière de pollution atmosphérique, réalisée par le PNUE[85], les règles conçues par l'UE sont celles qui sont qualifiées de plus élevées dans le monde, mais ses valeurs limites et

---

[84] Le Club des juristes, *Renforcer l'efficacité du droit international de l'environnement*, rapport de la Commission Environnement, novembre 2015

Les auteurs utilisent même le terme de « paralysie » (p. 13)

[85] ONU-PNUE, *Regulating Air Quality : The first global assessment of air pollution legislation*, Nairobi, septembre 2021

valeurs cibles sont plus faibles que celles préconisées par l'OMS. Cela entraine des interprétations des données différentes selon le point de vue de l'UE ou bien celui de l'OMS : finalement les valeurs établies par l'UE sont-elles suffisantes pour protéger la santé publique ?

D'autre part, lors de l'application du droit international de l'environnement, il apparaît qu'un traité finalement adopté, n'est pas toujours suivi d'effets. En réalité, l'absence de mécanismes de contrôle et de sanction efficaces entachent parfois, voire souvent, l'effectivité du droit de l'environnement. Une difficulté supplémentaire réside en la complexité de la pollution traitée : il existe une multitude de sources de polluants et de nombreuses activités économiques sont concernées.

S'agissant du caractère transfrontalier de la pollution de l'air, il y a une difficulté de gestion de ce type de pollution du fait de l'hétérogénéité des normes en la matière. Effectivement, il existe une pléthore d'accords multilatéraux, qui peuvent se « chevaucher », tels que pour les Etats Unis d'Amérique et la Canada qui possèdent un accord bilatéral, mais qui sont également partie à la CPATLD. De surcroît, ce caractère transfrontalier entraine des répercussions sur la gouvernance : elle doit être abordée à diverses échelles (mondiale, régionale, nationale et locale). Les actions doivent alors être coordonnées entre ces multiples échelons, or le partage de compétences varie considérablement entre les Etats.

Enfin, lors d'un dommage transfrontière en matière de pollution atmosphérique, les victimes du dommage feront face à plusieurs obstacles, dont la difficulté d'apporter la preuve du lien entre l'activité source d'émissions polluantes sur un territoire Partie et le lien avec les effets dommageables causés au sein d'un autre Etat Partie. En outre, il est nécessaire de rappeler qu'il subsiste toujours un laps de temps entre le moment où survient le dommage et le moment où l'émission a eu lieu.

Les obstacles à la mise en œuvre du droit international de l'environnement en matière de protection de l'air sont multiples. A cela, nous ajouter un autre frein spécifique au droit international de l'environnement : le choix de la prévention plutôt que celui de la coercition.

B. Le choix de la prévention plutôt que celui de la sanction lors de la méconnaissance d'une obligation internationale de la part d'un Etat

Globalement, en droit international public, les sanctions en cas de méconnaissance d'une convention internationale sont relativement rares : peu de mesures de contrôle et de sanctions sont prévues. Le droit international de l'environnement ne déroge pas à cette « règle ». Par exemple, la CPATLD de 1979 ne prévoit pas de sanctions ; elle déclare seulement que les Etats doivent réduire leurs émissions de polluants. Il est préféré une approche coopérative, plutôt que punitive, et l'article 13 de la Convention le prouve : « *Si un différend vient à surgir entre deux ou plusieurs parties contractantes à la présente convention quant à l'interprétation ou à l'application de la convention, lesdites parties rechercheront une solution par la négociation ou par toute autre méthode de règlement des différends qui leur soit acceptable* ». En outre, si nous nous attardons sur la dernière partie de la phrase, nous constatons alors que la notion de consentement est primordiale puisque la résolution du conflit dépend de la volonté des parties. Cette notion de consentement occupe une place importante en droit international[86], et plus spécifiquement en droit international de l'environnement puisque l'accord des Etats est indispensable pour le recours à une procédure juridictionnelle en cas de litige.

Conjointement, puisque les mécanismes de sanction sont difficiles à mettre en œuvre et la saisie des juridictions internationales subordonnée à la seule volonté des Etats Parties, ont été instaurés des instruments novateurs. Il s'agit des « procédures de non-respect » dites également « *non-compliance procedures* », qui ont émergé dans les années 1990[87]. Selon Solveig Henry, leur objet est de *« mieux prendre en compte les spécificités des litiges environnementaux et d'offrir une réponse plus adaptée aux problèmes rencontrés dans la mise en œuvre des obligations internationales souscrites par les États.*[88] *»* Ces procédures quasi-juridictionnelles sont l'illustration de la prise de conscience de l'exigence de prévention. Sa portée a d'ailleurs été reconnue,

[86] Le Club des Juristes, *op. cit,* p. 30

[87] Elles sont apparues dans le *Protocole relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone*, adopté le 16 septembre 1987 à Montréal et entré en vigueur le 22 septembre 1988, dit Protocole de Montréal

[88] Solveig HENRY, *Le pouvoir de sanction des mécanismes internationaux de règlement des différends dans le domaine de l'environnement*, RJE, 2014/HS01 (Volume 39), p. 211-227.

URL : https://www.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2014-HS01-page-211.htm

dans l'arrêt *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)* de 1997, où la Cour Internationale de Justice (CIJ) a souligné que : *« La Cour ne perd pas de vue que, dans le domaine de la protection de l'environnement, la vigilance et la prévention s'imposent en raison du caractère souvent irréversible des dommages causés à l'environnement et des limites inhérentes au mécanisme même de réparation de ce type de dommages*[89]*. »*

D'autre part, il est préféré une approche coopérative dans le cadre de la mise en œuvre du principe de prévention : étant donné que les Etats n'ont pas toujours les moyens scientifiques, matériels, financiers et/ou humains pour atteindre les objectifs fixés et pour se conformer aux obligations souscrites, l'approche coopérative semble plus efficiente (aider l'Etat à se conformer à ses obligations[90]), plutôt que de constater le non-respect et de le sanctionner. En réalité, sanctionner un Etat ne l'aidera pas à respecter ses obligations, ce qui entrainera tôt ou tard un dommage irréversible sur l'environnement.

Enfin, afin que le droit international de l'environnement gagne en effectivité, il serait peut-être intéressant d'ouvrir les procédures juridictionnelles et quasi-juridictionnelles aux acteurs non-gouvernementaux.

Bien que le droit international de l'environnement fasse l'objet de défaillances ou limites dans le cadre de son application, il n'en demeure pas moins que le principe de coopération est l'un des outils à la disposition des Etats pour atteindre des objectifs de qualité de l'air et dans la lutte antipollution. Les enjeux internationaux liés à la protection de la qualité de l'air se retrouvent également s'agissant de l'eau. A l'instar de l'air, l'or bleu ne connait pas de frontières et est l'objet de nombreuses pollutions, dont certaines sont les conséquences de l'urbanisation.

[89] CIJ, décision *Projet Gabčíkovo-Nagymaros* (Hongrie c. Slovaquie) du 25 septembre 1997, CIJ, Recueil 1997

[90] A ce titre, voir les mesures de facilitations prévues dans le Protocole de Kyoto

SECTION II. L'eau : une ressource rare suffisamment protégée des pollutions urbaines ?

Nous examinerons tout d'abord l'aménagement du principe de souveraineté des Etats dans le cadre de la gestion et de la protection de la ressource en eau (§1), puis nous nous attarderons sur la pollution par les eaux résiduaires urbaines et la consécration du droit à l'eau et à l'assainissement (§2).

§1. Le principe de souveraineté des Etats aménagé et limité par l'application du droit international de l'eau

En 1895, lors d'un différend portant sur un cours d'eau international opposant les Etats- Unis d'Amérique et l'Italie, le Président de la Cour Suprême américaine a usé de la doctrine dite « Harmon », laquelle affirme que l'Etat en amont d'un cours d'eau international était en droit d'user comme il le souhaitait de ses eaux, sans avoir à s'inquiéter des intérêts des Etats en aval. Toutefois, dans l'objectif de protéger les eaux fluviales, cette souveraineté des Etats a été restreinte par la coutume et la jurisprudence internationale (A). D'autre part, la lutte antipollution se traduit par l'adoption d'accords bilatéraux et multilatéraux à l'échelle d'un bassin transfrontalier (B).

A. Un aménagement de la souveraineté territoriale par la jurisprudence

La souveraineté territoriale sur la ressource en eau a été aménagée par deux principes ; celui de ne pas causer de dommage, appelé également principe de non-préjudice (1), et celui de l'utilisation équitable de la ressource en eau (2).

1. Le principe de non-préjudice

En 1949, dans *l'Affaire du Détroit de Corfou*[91], la CIJ fait sien l'adage suivant : *sic utere tuo ut alienum non laedas*, signifiant *« use de ta propriété de façon à ne pas endommager celle des autres »,* affirmant le principe général de l'obligation pour tout

[91] CIJ, *Affaire du Détroit de Corfou* (Royaume-Uni c. Albanie), arrêt du 9 avril 1949, Recueil 1949

Etat « *de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres États*[92]. »

D'autre part, la décision du Tribunal arbitral portant sur *l'Affaire du Lac Lanoux*[93] de 1957, consacre aussi ce principe. En l'occurrence, il s'agissait d'un différend entre la France et l'Espagne concernant un fleuve international (le Carol[94]), prenant sa source dans ledit lac. Or, le gouvernement français souhaitait utiliser les eaux du Lac Lanoux afin de produire de l'énergie hydroélectrique, mais cette utilisation n'était pas sans conséquence sur le débit d'eau du fleuve Carol et donc pour l'utilisation qu'en faisait l'Espagne. Le Tribunal a décidé que l'Espagne n'avait pas commis d'infraction par rapport aux dispositions de l'accord bilatéral entre les deux Etats. En revanche, il a reconnu que l'Etat en amont d'un cours d'eau ne peut altérer les eaux dudit cours dans des conditions de nature à nuire gravement à l'Etat en aval[95].

Enfin, c'est la décision portant sur *l'Affaire Fonderie du Trail* – voir *supra* – qui a consacré expressément l'obligation de l'utilisation non dommageable de son territoire. A cet égard, les Etats d'un cours d'eau international ont l'interdiction de porter une atteinte sérieuse aux droits d'un ou d'autres Etats du même cours d'eau dans le cadre de leurs activités ou de celles de personnes agissant sur leur territoire. Par conséquent, la souveraineté territoriale d'un Etat est limitée étant donné qu'il se doit de respecter les droits d'un ou d'autres Etats du même cours d'eau.

Le principe de non-préjudice, appliqué aux cours d'eaux des zones urbaines, devrait empêcher la pollution des eaux par les activités anthropiques et notamment des rejets urbains (déchets domestiques). Or, en l'état actuel, il s'avère que cela n'est pas le cas puisque de nombreux fleuves sont pollués par les activités urbaines à l'instar du Niger où la pollution est source de prolifération des plantes aquatiques dont la jacinthe d'eau[96]. Cette dernière a la particularité de former des tapis flottants denses qui

---

[92] CIJ, *Affaire du Détroit de Corfou* (Royaume-Uni c. Albanie), arrêt du 9 avril 1949, Recueil 1949, p. 22

[93] Tribunal arbitral, *Affaire du Lac Lanoux* (Espagne c. France), décision du 16 novembre 1957, Recueil des sentences arbitral, Volume XII, pp. 281-317

[94] Le fleuve Le Carol est régi par un traité bilatéral entre la France et l'Espagne. Il s'agit plus précisément du Traité de Bayonne du 26 mai 1866 relatif à la délimitation de la frontière franco-espagnole dans sa zone orientale.

[95] Tribunal arbitral, *Affaire du Lac Lanoux* (Espagne c. France), décision du 16 novembre 1957, Recueil des sentences arbitral, Volume XII, pp. 281-317, point 13

[96] Voir Rabani Adamou, Bassirou Alhou , Zibo Garba, *Impact de la pollution anthropique du fleuve Niger sur la prolifération de la jacinthe d'eau*, Journal des Sciences, Vol. 15, N° 1 (Janvier 2015), pp. 25-38

entrainent des conséquences sur l'approvisionnement en eau, mais également sur la faune et la flore qui migrent pour survivre. Cela entraîne des répercussions sur les populations en aval pour leurs besoins en eau et alimentaires.

Ce principe de non-préjudice demeure restreint dans sa portée, puisque dans le cadre de son application, il est soumis à l'exigence de l'utilisation équitable et raisonnable de l'eau.

2. Le principe de l'utilisation équitable et raisonnable de la ressource en eau

Selon Mutoy Mubiala, dans son ouvrage *L'évolution du droit des cours d'eau internationaux à la lumière de l'expérience africaine, notamment dans le bassin du Congo/Zaïre*[97], la règle de l'utilisation équitable et raisonnable de la ressource en eau signifie que *« chaque Etat riverain a le droit d'utiliser au maximum les eaux arrosant son territoire, ce droit étant toutefois limité par celui des autres Etats riverains d'utiliser également ces mêmes eaux. »* Ce principe a été dégagé par des juridictions fédérales, et a été mis en avant par la CIJ dans *l'Affaire relative au projet Gabcikovo-Nagymaros*[98] de 1997.

Concernant les décisions des cours fédérales, d'après Mutoy Mubiala, ce sont celles des Etats-Unis d'Amérique, de Suisse et d'Italie qui ont joué un rôle décisif dans l'interprétation et l'application du principe[99]. Plus précisément, le concept a pris naissance grâce au juge américain, qui en l'absence de règles fédérales lors de conflits entre Etats fédérés, a choisi d'appliquer le droit international.

D'autre part, le principe a été formellement rappelé et mis en lumière dans *l'Affaire relative au projet Gabcikovo-Nagymaros* de 1997. En l'espèce, l'affaire opposait la Hongrie et la Slovaquie[100] en raison de l'inexécution par la première d'un traité relatif à la construction de barrages et d'écluses sur le Danube. De manière plus détaillée,

---

[97] Mutoy Mubiala, *L'évolution du droit des cours d'eau internationaux à la lumière de l'expérience africaine, notamment dans le bassin du Congo/Zaïre.* Nouvelle édition [en ligne], Genève : Graduate Institute Publications, 1995

URL : http://books.openedition.org/iheid/1537

[98] CIJ, décision *Projet Gabčíkovo-Nagymaros* (Hongrie c. Slovaquie) du 25 septembre 1997, CIJ, Recueil 1997

[99] Mutoy Mubiala, *op. cit*. chapitre 5, pp. 37-62

[100] Anciennement Tchécoslovaquie

les deux Etats partagent une frontière commune : le Danube. Afin d'encourager la coopération entre les deux pays, ils ont signé un accord bilatéral relatif à la construction et au fonctionnement du système d'écluses de Gabčíkovo-Nagymaros le 16 septembre 1977. Selon le préambule du traité, il était prévu la construction et l'exploitation d'un système d'écluses, dont l'objectif était *« de mettre en valeur, de façon générale, les ressources naturelles de la section Bratislava-Budapest du Danube aux fins du développement des secteurs des ressources hydrauliques, de l'énergie, des transports et de l'agriculture et des autres secteurs de l'économie nationale des parties contractantes. »* Deux séries d'écluses étaient prévues, l'une à Gabčíkovo (en territoire tchécoslovaque), l'autre à Nagymaros (en territoire hongrois).

Or, en octobre 1989, le gouvernement Hongrois a stoppé les travaux et a abandonné le projet en raison de vives critiques. Au cours de cette période, les deux parties négocièrent et la Tchécoslovaquie a recherché des solutions de rechange. L'une d'elle, nommée « Variante C », consistait en un détournement unilatéral du Danube par la Tchécoslovaquie sur son propre territoire. Celle-ci débuta les travaux plusieurs fois au cours de l'année 1991. En 1992, la Hongrie indiqua mettre un terme à l'accord bilatéral de 1977, et finalement, la Tchécoslovaquie entama les travaux permettant la fermeture du Danube et procéda au barrage du fleuve.

Par requête du 2 juillet 1993, les parties ont saisi la CIJ afin qu'elle tranche les litiges entre les deux Etats (l'abandon de la Hongrie et le recours à la solution « Variante C » par la Slovaquie). La CIJ a décidé que la suspension des travaux par la Hongrie, puis son abandon étaient illégaux. En outre, la Slovaquie était en droit de recourir à cette solution provisoire. Toutefois, elle n'était pas autorisée à procéder à la mise en service de la « Variante C ». En effet, il ressort de l'affaire, une utilisation inéquitable des eaux du Danube par la Slovaquie :*« (…) La Cour considère que la Tchécoslovaquie, en prenant unilatéralement le contrôle d'une ressource partagée, et en privant ainsi la Hongrie de son droit à une part équitable et raisonnable des ressources naturelles du Danube – avec les effets continus que le détournement de ses eaux déploie sur l'écologie de la région riveraine du Szigetkoz – n'a pas respecté la proportionnalité exigée par le droit international*[101]*. »*

Qu'il s'agisse du concept de l'utilisation raisonnable et équitable de la ressource en

[101] CIJ, *décision précitée,* point 85

eau, ou bien qu'il s'agisse de celui de non-préjudice, leur codification dans des accords multilatéraux et bilatéraux leur a donné un poids supplémentaire. D'autre part, la conclusion de tels textes aménage la souveraineté territoriale des Etats par l'application de divers principes tels que ceux déjà présentés.

B. L'aménagement de la souveraineté territoriale par la conclusion d'accords multilatéraux à l'échelle d'un bassin transfrontalier

Actuellement, près de deux cent soixante bassins et lacs transfrontaliers couvrent près de la moitié de la surface de la Terre, parcourant les territoires de cent quarante-cinq États, dont neuf se partagent 60 % des réserves mondiales d'eau douce[102]. Alors que de nombreux Etats souhaiteraient user de leur souveraineté territoriale, l'heure est néanmoins à la conclusion d'accords multilatéraux (ou bilatéraux) dans le cadre de la gestion transfrontalière de la ressource en eau. Deux textes ont été successivement adoptés en matière : la Convention d'Helsinki (1) et la Convention de New-York (2).

1. La Convention d'Helsinki

La Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, également connue sous le nom de « Convention d'Helsinki » a été signé dans cette même ville le 17 mars 1992. Elle est entrée en vigueur le 6 octobre 1996. Elle a été élaborée par la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE/NU). Elle expose, entre autres, dans son Préambule la nécessité pour les Etats de coopérer et de conclure des accords pour la gestion protection des cours d'eaux internationaux, notamment en raison de la pollution des eaux.

A cet égard, la Convention énonce que les Etats Parties doivent s'engager à adopter toutes les mesures appropriées pour prévenir, maitriser et réduire la pollution des eaux qui a ou qui risque d'avoir un impact transfrontière (obligation de non-préjudice) par l'intermédiaire de programmes communs de surveillance, de programmes d'actions

[102] Bastien Richard, *Les eaux transfrontalières fédératrices d'une hydro-diplomatie environnementale ? Analyse comparée du Danube et du Jourdain*, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Volume 20 numéro 3 | décembre 2020, mis en ligne le 01 février 2021

URL : http://journals.openedition.org/vertigo/28931

concertés et de procédures d'alerte ou d'alarme permettant une information mutuelle et sans délai. Dans cette optique, le texte rappelle que les Parties adoptent ces mesures et programmes dans le cadre du principe de précaution (article 5 §a)), du pollueur-payeur (article 5 §b)) et de l'usage raisonnable et équitable de la ressource en eau (article 2 §c)). Enfin, il est également fait mention du principe de coopération entre les gouvernements à l'article 6, ainsi qu'à l'article 9 qui s'applique spécifiquement aux parties riveraines d'un cours d'eau.

Dans le domaine des pollutions de l'eau par les activités urbaines, l'article 3 de la Convention y fait référence pour les eaux usées : ces dernières doivent faire l'objet d'un traitement biologique ou équivalent, tout en recourant à la meilleure technologie disponible. Enfin, à l'article 9 sur la coopération entre Etats riverains, il leur incombe de mettre au point des actions concertées pour réduire les sources de pollutions ponctuelles (urbaines) et diffuses (agriculture).

Si la Convention d'Helsinki ne concerne que la préservation et l'utilisation des cours d'eau transfrontières dans l'espace européen, la Convention de New-York, quant à elle, est le premier cadre universel s'agissant des fleuves.

2. *La Convention de New-York*

La Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, dite également Convention de New-York, a été signée le 21 mai 1997 et est entrée tardivement en vigueur, le 17 août 2014. Elle a été élaborée par la Commission de Droit International (CDI) à la suite de l'adoption d'une résolution de 1970 par l'Assemblée Générale des Nations-Unies. Dans sa deuxième partie, la Convention énumère les principes généraux que les Etats Parties s'engagent à respecter ; le principe de l'utilisation et de la participation raisonnables et équitables (article 5), le principe de non-préjudice (article 7), celui de coopération (article 8), et enfin, celui d'échange d'informations (article 9).

La pollution est traitée à la quatrième partie « protection, préservation et gestion. » L'article 21 §1) donne la définition suivante : *« Aux fins du présent article, on entend par « pollution d'un cours d'eau international » toute modification préjudiciable de la*

composition ou de la qualité des eaux d'un cours d'eau international résultant directement ou indirectement d'activités humaines. » S'agissant de l'impact transfrontière, le paragraphe 2 du même article prévoit que les Etats doivent prévenir, réduire et maîtriser toute pollution d'un cours d'eau international *« qui risque de causer un dommage significatif à d'autres États du cours d'eau ou à leur environnement (…) »* Pour finir, le paragraphe 3 indique que dans le cadre de la coopération pour combattre la pollution, les Etats doivent établir des objectifs et des critères communs de qualité de l'eau, mettre en œuvre des mesures pour lutter contre la pollution de l'eau, et enfin, créer des listes de substances dont l'introduction dans les eaux doit être interdite, limitée, étudiée ou contrôlée. En revanche et contrairement à la Convention d'Helsinki, la Convention de New-York ne fait pas de mention sur les différents types de pollutions et donc sur les pollutions liées aux activités urbaines.

Nous pourrions croire que les deux Conventions s'enchevêtrent, or cela n'est pas le cas. En effet, ces deux instruments de droit positifs sont complémentaires puisque la Convention de New-York, par son cadre universel, vient compléter la Convention d'Helsinki. De plus, elles prônent l'une comme l'autre, des principes essentiels de droit international pour protéger l'or bleu des diverses pollutions. Parmi ces dernières, la qualité de l'eau est menacée par l'urbanisation et ses activités. A cet égard, le développement suivant se consacre exclusivement aux eaux résiduaires urbaines et à leur traitement.

§2. Les eaux résiduaires urbaines : une pollution insuffisamment prise en considération par les autorités publiques malgré le droit de l'Homme à l'eau et à l'assainissement

Le droit à l'assainissement est indissociable du droit à l'eau. La croissance démographique exponentielle entraine inéluctablement une hausse du volume des eaux usées et par conséquent, des eaux usées urbaines, puisqu'en 2021 plus de 57% de la population mondiale vivait en zone urbaine (contre 43 % en 1991)[103]. Nous étudierons successivement, la consécration du droit à l'assainissement (A), puis son contenu en sa qualité de nouveau droit de l'Homme (B).

A. Le droit à l'eau et à l'assainissement, nouveau droit de l'Homme

C'est lors du Forum mondial de l'eau à Mexico en mars 2006 que le droit à l'eau potable et à l'assainissement a été traité avec beaucoup plus d'intérêt et en tant que sujet éminent. Ce droit a fait l'objet d'une reconnaissance internationale dans les années 2010 (1), mais était déjà traité de manière spécifique par le droit communautaire (2).

1. Sa reconnaissance par le droit international

Il a été nécessaire d'attendre le 28 juillet 2010 et une résolution des Nations Unies[104] pour que le droit à l'eau potable et à l'assainissement soit officiellement reconnu en tant que droit de l'Homme, dans laquelle il est inscrit que l'Assemblée générale : *« 1. Reconnaît que le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme[105]. »*

[103] Données de la Banque Mondiale disponibles sur le site Internet : https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.URB.TOTL.IN.ZS

[104] Résolution A/RES/64/292* adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 juillet 2010

[105] *Ibidem*

Dans son article *Le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement est finalement reconnu*[106], Henri Smets fait remarquer que cette résolution a été adoptée à l'unanimité ; aucun pays n'a voté contre. En revanche, quarante et un Etats se sont abstenus, dont le Canada et les Etats-Unis avec l'appui de l'Italie en ce qui concerne seulement le droit à l'assainissement.

D'autre part, il est à noter que cette résolution est « symbolique » puisque non-contraignante. De manière générale, il n'existe pas d'instrument de droit positif reconnaissant et protégeant le droit à l'eau et à l'assainissement. Celui-ci a été essentiellement prévu qu'au travers de la protection de certaines catégories de populations considérées comme vulnérables. Ce sont par exemple les cas de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979[107], de la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989[108] ou encore de la Convention relative aux droits des personnes handicapées de 2006[109].

En outre, d'autres sources ont participé à la reconnaissance du droit à l'eau et à l'assainissement et par conséquent, à l'adoption de la Résolution de 2010. A titre d'illustration, nous pouvons citer la Déclaration finale du Sommet du Mouvement des Non-alignés de 2009, qui a été adoptée peu de temps après le Sommet des pays non-alignés de septembre 2006 à La Havane[110]. Ici, il a été reconnu le droit à l'eau pour tous. Il y a aussi la Charte arabe des droits de l'homme[111], qui consacre le droit à l'eau, ainsi qu'à l'assainissement par le truchement d'autres droits tels que ceux à la vie et à la santé[112].

---

[106] Henri Smets, *Le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement est finalement reconnu*, Revue juridique de l'environnement, vol. 36, no. 1, 2011, pp. 79-89

URL : URL : https://www.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2011-1-page-79.htm

[107] Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (en anglais *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, (CEDAW)), adoptée le 18 décembre 1979 par l'Assemblée générale des Nations unies, article 14 §2

[108] Convention relative aux droits de l'enfant (en anglais *Convention on the Rights of the Child*), connue aussi sous l'appellation Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), adoptée le 20 novembre 1989 par l'Assemblée générale des Nations Unies, article 24 §2

[109] Convention relative aux droits des personnes handicapées, adoptée le 13 décembre 2006 par l'Assemblée générale des Nations Unies, article 28 §2

[110] Sommet qui a eu lieu entre le 11 et 16 septembre 2016 à La Havane (Cuba)

[111] Charte arabe des droits de l'homme, adoptée en mai 2004 à Tunis, lors du 16e Sommet de la Ligue des États arabes

[112] Article 39 et plus particulièrement l'alinea b.

Enfin, selon Benjamin Clemenceau[113], l'effectivité de ce droit demeure limitée puisque à ce jour, seule l'Afrique a créé un organe judiciaire fondé à statuer spécifiquement, s'il y a lieu, sur la question du droit à l'eau[114]. Toujours selon l'auteur, *« cette situation s'explique en grande partie par le fait que l'Afrique est le seul continent à l'avoir expressément consacré dans plusieurs textes, parmi lesquels figurent la Charte d'Addis-Abeba de 1990, la Charte de l'eau du Bassin du Niger et l'African Convention for the Protection and Assistance of Internally Deplaced Persons in Africa. Ces textes ne sont par ailleurs pas les seuls instruments de référence du droit à l'eau puisque la Charte africaine des Droits de l'homme le mentionne également, bien qu'implicitement[115]. »*

Sur le plan universel, nous pouvons regretter l'absence d'un acte juridique contraignant reconnaissant le droit à l'eau potable et à l'assainissement. En revanche, cela n'est pas le cas en Europe, où il ne manque pas d'instruments juridiques consacrant ce droit.

2. *Sa reconnaissance par le droit communautaire européen*

Si la Convention Européenne des Droits de l'Homme (ci-après Convention EDH) de 1950 et ses protocoles additionnels ne mentionnent pas le droit à l'eau et à l'assainissement, même par le truchement d'autres droits, cela n'est pas le cas d'autres actes juridiques. Aussi, la Convention d'Helsinki de 1992 dispose d'un protocole, le Protocole sur l'eau et la santé, qui a été adopté le 17 juin 1999 à Londres. Il s'applique à plusieurs eaux : souterraines, douces superficielles, côtières ainsi qu'aux eaux usées durant les opérations de collecte, de transport, de traitement et de rejet ou de réutilisation[116]. Son objet est d'améliorer la protection et la gestion de l'eau

---

[113] Benjamin Clemenceau, *Où en est le droit des êtres humains à l'eau et à l'assainissement depuis l'adoption de la résolution n° 64/292 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 28 juillet 2010 ?* La Revue des droits de l'homme [En ligne], 13 | 2018, mis en ligne le 05 janvier 2018

URL : http://journals.openedition.org/revdh/3651

[114] Ibidem, § 14

[115] Ibidem, § 15

[116] Article 3 du Protocole

afin de protéger la santé des individus. A ce titre et en matière d'assainissement, les Etats parties doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir *« un assainissement adéquat d'une qualité propre à permettre de protéger suffisamment la santé de l'homme et l'environnement grâce en particulier à la mise en place, à l'amélioration et au maintien de systèmes collectifs*[117]*. »* De surcroît, l'article 6 mentionne expressément les objectifs du Protocole, à savoir l'accès de tous à l'eau potable et l'assainissement pour tous. Ce texte a été favorablement critiqué ; il s'agirait « *d'un pas du droit international de l'environnement vers la consécration de ce droit au niveau mondial*[118]*. »*

La jurisprudence européenne a également participé à la consécration de ce droit. Dans l'affaire Kadikis c. Lettonie[119] , la CEDH a relevé *« l'absence d'eau potable et, plus généralement, d'eau courante dans la cellule du requérant. Il apparaît en effet que celui-ci ne pouvait accéder à l'eau potable qu'à l'occasion de ses sorties aux toilettes ou aux lavabos, et ce, nonobstant la chaleur dont il affirme avoir souffert*[120]*. »* Globalement, pour la CEDH, les conditions d'incarcération étaient constitutives d'un traitement inhumain et dégradant. De plus, lors de l'arrêt *Payet c/ Italie*[121], la CEDH a condamné l'Italie pour défaut d'accès à des installations sanitaires.

Enfin, la CJUE a également joué un rôle par sa jurisprudence dans la reconnaissance du droit à l'assainissement. Elle a par exemple, condamné des Etats pour manquement à l'application de dispositions du droit communautaire concernant l'assainissement. Elle a joué un rôle prépondérant pour exiger de la part des gouvernements, l'installation d'égouts et de stations de traitement des eaux usées.

Toutefois, il ne faut pas se bercer d'illusions. Bien que reconnu par l'ONU, le droit à l'eau et à l'assainissement n'est pas toujours reconnu en droit positif interne des Etats. Lorsque des instruments juridiques le consacrent, son contenu peut sembler flou, voire

---

[117] Article 4 §b) du Protocole

[118] Jean-Marc Lavieille, Hubert Delzangles et Catherine Le Bris, *Droit international de l'environnement*, manuel universités droit, Editions Ellipses, 4ème édition, 2018, p. 242

[119] CEDH, requête n° 62393/00, *KADIKIS c. Lettonie,* 4 mai 2006

[120] *Ibidem*, §55 de la décision

[121] CEDH, requête n°19606/08, *Payet c/ France*, 20 janvier 2011

limité en raison des imprécisions. En revanche, la jurisprudence, notamment européenne, a apporté des précisons s'agissant du contenu de ce droit.

B. Le contenu du droit à l'assainissement

Le droit à l'assainissement est généralement perçu comme un objectif, répondant à une indigence, mais très peu comme le droit de l'Homme qu'il est. Pour autant, il comporte des obligations pour les pouvoirs publics (1), ainsi que des droits pour chaque individu (2).

1. *Les obligations se dégageant du droit à l'assainissement envers les pouvoirs publics*

Les eaux usées, qu'elles soient collectées ou non, sont une pollution de la qualité des eaux douces et marines. C'est pourquoi, les autorités compétentes doivent répondre aux exigences de collecte, de traitement et de contrôle des eaux usées. Par exemple, sur le plan communautaire, l'UE a adopté la Directive relative au traitement des eaux résiduaires urbaines[122], dite directive ERU, de 1991. Elle définit les règles et les objectifs concernant la collecte, le traitement et le rejet des eaux urbaines résiduaires, ces dernières étant les *« les eaux ménagères usées ou le mélange des eaux ménagères usées avec des eaux industrielles usées et/ou des eaux de ruissellement[123]. »* Le texte va même plus loin, en définissant les eaux ménagères urbaines ; ce sont *« les eaux usées provenant des établissements et services résidentiels et produites essentiellement par le métabolisme humain et les activités ménagères[124]. »*

Le dixième rapport sur la mise en œuvre de la directive ERU[125], en date de 2020, révèle que les niveaux de mise en application par les Etats membres varient fortement. A titre d'illustration, en Italie, environ trois cents agglomérations seraient encore en

[122] Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires

[123] *Ibidem*, article 2 §1

[124] *Ibidem*, article 2 §2

[125] Disponible en ligne : https://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/implementation/implementationreports_en.htm

non-conformité par rapport aux obligations prévues par le texte[126]. Cette absence de conformité en Italie a également été mise en avant par l'Académie de l'Eau dans son ouvrage *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement : sa mise en œuvre en Europe*[127], où il est indiqué que parmi les agglomérations de 2 000 à 10 000 habitants, les installations d'assainissement collectif ne répondent pas pour la plupart aux normes fixées par l'UE[128]. Semblablement, la Commission européenne a saisi la CJUE d'un recours en manquement contre l'Italie[129] puisque près de six cent vingt agglomérations de 2 000 à 15 000 habitants ne présentaient pas d'installations d'assainissement conformes aux normes de la directive ERU. Ici, la Cour a constaté que l'Italie avait manqué à plusieurs de ses obligations et a rappelé que l'article 3[130] de la Directive impose une obligation de résultat.

D'autre part, les autorités compétentes doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour l'instauration de réseaux d'égouts et des installations de traitement des eaux usées, mais aussi pour la gestion et la rénovation des stations d'épuration. L'affaire *Commission européenne c/ Royaume de Suède*[131], du 2 septembre 2021 devant la CJUE en est une illustration. En l'espèce, la Suède a fait l'objet d'un recours en manquement par la Commission à la suite d'une défaillance d'entretien de ses stations d'épuration ; ce manquement a été constaté par la Cour de justice.

Enfin, les pouvoirs publics doivent concevoir des plans d'action et des planifications dans le domaine de l'assainissement, ainsi qu'exercer un contrôle sur les installations d'assainissement, tant publiques que privées.

---

[126] Dorothée Laperche, *Directive sur le traitement des eaux urbaines résiduaires : un suivi en évolution,* Actu-environnement, 21 septembre 2020

URL : https://www.actu-environnement.com/ae/news/directive-traitement-eaux-urbaines-residuaires-rapportage-commission-europeenne-36139.php4

[127] Académie de l'Eau, *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement : sa mise en œuvre en Europe,* sous la direction d'Henry Smets, 2011

[128] *Ibidem*, p. 232

[129] CJUE, affaire-C-668/19, *Commission européenne c/ République italienne*, 6 octobre 2021

[130] Article prévoyant l'établissement de systèmes de collecte pour les agglomérations avec une date butoir selon leur nombre d'habitants

[131] CJUE, affaire C-22/20, *Commission européenne c/ Royaume de Suède*, 2 septembre 2021

La reconnaissance d'un droit de l'homme à l'assainissement comporte par ailleurs, des droits pour les individus.

2. *Les droits dans le domaine de l'assainissement*

Les usagers doivent bénéficier de mesures de protection contre la contamination provenant d'effluents. A ce titre, ils doivent pouvoir accéder à des services d'assainissement, c'est-à-dire, se brancher à un réseau d'égouts publics, dont la seule interdiction possible est celle liée à un motif d'ordre public. De plus, ils doivent pouvoir accéder à des installations sanitaires appropriées (toilettes dans les logements et sur les lieux de travail, mais aussi pour des catégories d'individus, telles que les personnes handicapées). En outre, chacun a le droit à des installations sanitaires qui répondent aux exigences de santé publique ; qui ont été conçues de manière à respecter la dignité des uns et des autres, et enfin, à être socialement et culturellement acceptables.

D'autre part, l'Académie de l'Eau [132] signale que les services de l'eau et l'assainissement sont des services pécuniers dont la redevance ne doit pas constituer en un obstacle au détriment des catégories d'usagers les plus pauvres[133]. Aussi, l'UE a fait inscrire dans le Traité de Lisbonne, le droit à un prix abordable de l'eau et des services d'assainissement.

Enfin, les usagers des services d'eau et d'assainissement bénéficient d'un droit d'information en la matière et éventuellement, de participation dans le cadre de l'élaboration de planifications.

Le droit à l'eau et à l'assainissement, nouveau droit de l'Homme, est aujourd'hui plus que nécessaire puisque d'après l'ONU, 4,5 milliards de personnes ne disposent pas d'un système d'assainissement géré de manière sécure[134]. Nous pouvons toutefois remarquer que l'apport du droit international positif est limité. De son côté, l'UE a instauré des règles et objectifs quantitatifs par l'adoption de la Directive ERU de 1991.

---

[132] Académie de l'Eau, *op. cit.*

[133] *Ibidem*, p. 8

[134] Voir le site de l'ONU sur la thématique du droit à l'eau et à l'assainissement : https://www.ohchr.org/fr/water-and-sanitation

Les recours en manquement de la Commission européenne et les décisions de la CJUE participent mise en œuvre des dispositions du droit communautaire, obligeant ainsi les Etats à concevoir des installations sanitaires et de traitement des eaux usées.

Enfin, il est important de souligner que le droit à l'assainissement est pour l'heure, reconnu en relation avec celui de l'eau. Catarina de Albuquerque, experte indépendante auprès de l'ONU, a rendu un rapport sur la question des obligations en rapport avec les droits de l'homme concernant l'accès à l'eau potable et à l'assainissement [135] . Elle a exprimé son soutien à la reconnaissance de l'assainissement en tant que droit autonome.

La réglementation dans les domaines de la lutte antipollution de l'air et de l'eau est dense en raison de la nature même du droit international de l'environnement. Elle s'est étoffée au cours du temps mais n'en demeure pas moins carencée s'agissant de certaines thématiques, à l'instar de la réglementation internationale sur l'établissement de normes de qualité de l'air. Toutefois, dans l'intérêt de la protection de l'environnement et dans le cadre des enjeux de santé publique, les obligations et recommandations liées à cette lutte antipollution ont été traduites lors de la préparation et l'adoption de planifications. Ces dernières sont l'illustration des volontés politiques sur les plans universels et communautaires.

[135] ONU, Catarina de Albuquerque, rapport n° A/HRC/12/24 du 1er juillet 2019

URL : https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/144/38/PDF/G0914438.pdf?OpenElement

CHAPITRE II. LA TRADUCTION DES OBLIGATIONS ENVIRONNEMENTALES PORTEES PAR LE DIE GRACE A LA PLANIFICATION

De manière laconique la planification est « *l'action d'organiser selon un plan*[136] ». Cela peut aussi être définie comme une *« méthode consistant à choisir des objectifs et à proposer des moyens pour y parvenir*[137] *»*. Longtemps utilisée comme outil économique, puis dans le domaine de l'urbanisme, elle a fait son apparition en matière environnementale dans les années 1970 avec la Déclaration de Stockholm de 1972. Cette dernière est l'un des premiers textes à prôner la planification environnementale, plus particulièrement en son principe 2[138], mais également aux principes 13 à 17 qui évoquent une conception intégrée de la planification ou encore la corrélation entre urbanisation et les atteintes à l'environnement.

La planification environnementale répond aux principes érigés par le droit international de l'environnement, à l'instar des principes d'information et de participation du public, de prévention, de précaution et enfin du pollueur-payeur.

Dans le cadre de la lutte contre les pollutions urbaines, la planification est mise en œuvre de façon sectorielle, c'est-à-dire par des programmes qui s'appliquent à une seule composante spécifique de l'environnement, l'air ou l'eau, (Section I). La planification répond également à une exigence de globalisation en raison de l'interdépendance entre les différentes composantes de l'environnement (Section II).

---

[136] Définition donnée par l'Académie française

[137] Définition donnée par le Centre national de ressources textuelles et lexicales (CNRTL)

[138] Principe 2 : *« Les ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune, et particulièrement les échantillons représentatifs des écosystèmes naturels, doivent être préservés dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une planification ou une gestion attentive selon que de besoin. »*

SECTION I. La lutte contre les pollutions atmosphériques et celles dégradant la qualité de l'eau dans le cadre de plans et programmes sectoriels

La sectorisation du droit international de l'environnement nous conduit à étudier dans un premier développement la thématique de l'air (I), puis dans un second développement, celle de l'eau (II).

§1. La lutte antipollution de l'air en zone urbaine par la mise en œuvre d'une planification sectorielle du transport terrestre et l'utilisation de la fiscalité environnementale à cet effet

Nous analyserons d'une part, les stratégies de préservation de la qualité de l'air s'agissant des transports terrestres dans les zones urbaines (A), et d'autre part, l'emploi de la fiscalité environnementale comme levier de protection (B).

A. Les stratégies de préservation de la qualité de l'air dans le domaine des transports terrestres en zone urbaine

A ce jour, la pollution atmosphérique est la conséquence de deux facteurs : le trafic automobile et le chauffage au bois. Dans cette partie, nous nous intéresserons seulement au transport, qui est la première source d'émissions polluantes en milieu urbain[139]. A cet égard, des planifications sont élaborées sur le plan international (1), ainsi qu'au sein de l'UE (2).

1. Les programmes de l'ONU pour améliorer le secteur du transport terrestre

Il existe différents programmes qui sont mis en œuvre par les Nations Unies pour la protection de l'environnement, mais également la sécurisation des personnes.

La problématique des transports est particulièrement présente dans les pays en développement et en transition qui importent des véhicules d'occasion mais dont les

[139] Lise-Marie Glandus et Gérard Beltrando, *Les déplacements urbains et la pollution de l'air dans des villes intermédiaires : enjeux politiques et environnementaux*, Norois [En ligne], 226 | 2013

URL : http://journals.openedition.org/norois/4538

normes de pollution sont difficilement identifiables. C'est ainsi que le Programme des véhicules d'occasion a vu le jour. Il soutient l'acheminement de ce type de transport plus propre et sécurisé par l'introduction de normes minimales de sécurité et d'environnement par les pays importateurs et exportateurs. En effet, les flux de véhicules d'occasion vont principalement des économies développées vers les économies en développement et en transition afin de répondre à leurs besoins de mobilité. Or, seuls quelques pays développés imposent des restrictions liées à la sécurité des voitures exportées. Du côté des importateurs, plusieurs Etats en développement et en transition ont des réglementations lacunaires ou inexistantes pour limiter l'importation de ces véhicules. Lorsque des mesures restrictives sont en place, soit elles ne sont pas appliquées, soit les gouvernements manquent de stratégies pour encourager l'importation de véhicules d'occasion avec des normes avancées. Par conséquent, l'objectif du programme est de veiller à ce que la seule meilleure technologie disponible soit commercialisée afin de freiner le commerce de véhicules obsolètes, dangereux et polluants.

En outre, deux autres stratégies sont appliquées. D'une part, l'initiative mondiale pour les économies de carburant (*Global Fuel Economy Initiative*, (GFEI)) incite les pouvoirs publics à définir des politiques pour des véhicules plus propres et plus économes en énergie dans les pays en développement et en transition. D'autre part, le Programme de mobilité électrique vise à réduire la pollution atmosphérique dans les zones urbaines par la promotion des véhicules électriques (voitures, mais également les deux-roues).

Certains programmes concernent spécifiquement des zones géographiques, par exemple l'Afrique. Le partenariat pour des carburants et des véhicules propres, connu aussi sous l'acronyme PCFV[140], a été créé en 2002 lors du Sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg dans le cadre du PNUE. Son objectif est de promouvoir et de soutenir une meilleure qualité de l'air en agissant sur les carburants et les véhicules. Il rassemble de multiples acteurs dont des experts mondiaux en matière de carburants et de véhicules propres, près de soixante-treize organisations représentant les pays développés et en développement, les industries des carburants et des véhicules, ainsi que la société civile. A ce titre, le PCFV est une initiative notable

[140] PCFV est l'acronyme du nom du programme en anglais : « *Partnership for clean fuels and vehicles* »

en matière de partenariat mondial public-privé dans les pays en développement et en transition. Il a été mis en œuvre dans les pays d'Afrique Subsaharienne et a fait l'objet d'une évaluation en 2010[141]. L'une des plus grandes réussites de ce partenariat a été l'élimination internationale de l'essence au plomb. En 2021, un seul pays continuait d'en user, l'Algérie, qui élabore des mesures pour exclure ce type de carburant. En parallèle, il existe le Forum pour un transport durable en Afrique dont les objectifs sont d'intégrer le transport durable dans les processus de développement et de planification, ainsi qu'augmenter le montant des financements destinés au transport durable en Afrique.

Enfin, certaines mesures concernent tous les pays, quelle que soit leur situation. Le Programme « Partageons la route » (*Share the Road Programme*) a été instauré afin que les gouvernements et toute autorité compétente favorisent les infrastructures nécessaires pour les mobilités douces (marche et cyclisme) face à l'essor de la circulation routière. Ici l'objectif est dual : la sécurité des Hommes (une personne décède d'un accident de la route toutes les 30 secondes[142]) et la préservation de l'environnement (le trafic routier est responsable de la dégradation de la qualité de l'air et des émissions de gaz à effet de serre).

Alors que l'ONU propose plusieurs planifications selon le type de mesures prévues (réduire la dépendance aux énergies fossile, favoriser le marché des véhicules électriques, sécuriser les normes des véhicules, etc.) et selon la zone géographique des Etats concernés, l'UE a principalement élaboré un Livre blanc sur les transports, qui trouve à s'appliquer aux zones urbaines.

[141] Disponible en ligne (seulement en anglais) : https://www.unep.org/resources/report/pcfv-evaluation-report

[142] PNUE, *What does sharing the road matter ?,* ONU

URL : https://www.unep.org/explore-topics/transport/what-we-do/share-road/why-does-sharing-road-matter

2. *La préservation de la qualité de l'air à l'échelle de l'Union Européenne par l'adoption d'un Livre Blanc sur les transports*

L'UE met en œuvre aujourd'hui plus de politiques intégrées que de politiques sectorielles ; la pollution de l'air est traitée conjointement avec celle de l'eau et des sols dans le Plan « Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols ». Cependant, en matière de transport, la Commission Européenne a adopté le 28 mars 2011, un Livre Blanc intitulé *Feuille de route pour un espace européen unique des transports – vers un système de transport compétitif et économe en ressources*[143]. Ce document établit une quarantaine d'actions spécifiques et plus d'une centaine d'initiatives dans l'optique d'un transport plus compétitif, plus efficace et plus sécurisé à l'échelle de l'UE d'ici 2050. Les mesures mises en application devraient permettre à l'UE de diminuer sa dépendance à certaines énergies fossiles, de transformer le fonctionnement des transports (terrestres, ferroviaires, maritimes et aériens), de basculer sur une mobilité urbaine pauvre en émissions de Co2 et donc une réduction de la pollution atmosphérique liée au trafic routier.

Dans ses développements, la Commission rappelle que les villes proposent un large choix de transports publics ainsi que la possibilité d'effectuer ses déplacements à vélo ou à pied. Toutefois, elles *« sont les plus touchées par les encombrements, la qualité médiocre de l'air et l'exposition au bruit*[144]*. »* A ce titre, il est nécessaire de réduire la présence de véhicules thermiques et de nouvelles infrastructures devront être créées pour recharger les véhicules électriques ou nécessitant un ravitaillement. En outre, la feuille de route anticipe l'afflux d'usagers des transports publics et rappelle l'exigence pour les autorités compétentes de proposer des transports collectifs qui répondront à cette nouvelle demande (accroissement de la densité et de la fréquence du service). La planification dans le domaine de la mobilité urbaine doit également être développée sur la mobilité douce. Enfin, il est proposé des outils fiscaux pour favoriser la diminution de véhicules personnels dans les zones urbaines : la tarification routière et la suppression des distorsions fiscales.

[143] Commission Européenne, Livre blanc - *Feuille de route pour un espace européen unique des transports - Vers un système de transport compétitif et économe en ressources* [COM (2011) 144 final du 28 mars 2011]

[144] *Ibidem*, p. 9

D’autre part, le Livre Blanc aborde également la problématique du transport de marchandises en milieu urbain. Encore une fois, la Commission propose l’utilisation de mobilités plus durables : *« L’emploi de technologies électriques, à l'hydrogène et hybrides permettrait de réduire non seulement les émissions atmosphériques mais aussi les nuisances sonores, de sorte qu'une part plus importante du transport de marchandises en zones urbaines pourrait s'effectuer de nuit. Cette solution réduirait les problèmes d’encombrement des routes aux heures de pointe le matin et durant l'après-midi*[145]*. »*

Enfin, le document prévoit des intentions concrètes. A titre d’illustration, l’un des objectifs est de *« développer et déployer de nouvelles options durables en matière de carburants et de systèmes de propulsion*[146] *»* et pour ce faire, il est nécessaire d’atteindre deux sous-objectifs, dont un qui nous intéresse particulièrement puisque mis en place dans les zones urbaines : *« réduire de moitié l’usage des voitures utilisant des carburants traditionnels dans les transports urbains d'ici à 2030 ; les faire progressivement disparaître des villes pour 2050; mettre en place une logistique urbaine essentiellement dépourvue de CO2 pour 2030 dans les grands centres urbains.*[147] *»*

Qu’il s’agisse des planifications de l’UE ou bien de l’ONU dans le domaine des transports terrestres, leur mise en œuvre efficiente dépend de la gouvernance des autorités compétentes, ainsi que des moyens financiers qui leurs sont alloués. C’est pourquoi, la fiscalité écologique ou fiscalité environnementale a une place particulière dans le secteur du trafic routier lors de l’application de stratégies de préservation de la qualité de l’air.

[145] *Ibidem* pp. 9 et 10

[146] *Ibidem* p. 10

[147] *Ibidem*

B. La fiscalité environnementale, outil au service des gouvernements et organisations régionales pour la protection de la qualité de l'air

Outil économique, l'instrument fiscal est pourtant connexe à la réglementation : divers gouvernements conçoivent des instruments réglementaires (par exemple, des plafonds d'émission pour les véhicules commercialisés), ainsi que des instruments fiscaux (par exemple, des taxes portant sur les carburants) dans l'objectif de limiter les dommages environnementaux liés au trafic routier. Ce recours à la fiscalité environnementale est justifié par le principe du pollueur-payeur, rattaché à la théorie des externalités d'Arthur Cécil Pigou, puis élaboré par l'OCDE en 1972. Ce principe a été ensuite érigé dans le Déclaration de Rio de 1992[148], qui indique en son principe 16 que : *« Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement. »*

Les dispositifs fiscaux sont variés ; il peut s'agit de mesures dissuasives comme les taxations, mais également de mesures incitatives-positives telles que les subventions, les exonérations et réductions d'impôts. Ainsi, les outils utilisés pour limiter la pollution atmosphérique dans les zones urbaines sont divers, mais certains sont facilement identifiables car utilisés par de nombreux pays. A ce titre, nous retrouvons les péages urbains, instaurés dès 1975 à Singapour ou encore à Londres depuis 2003[149]. Le principe est simple : les usagers de la route doivent s'acquitter d'une taxe pour circuler dans des zones urbaines réglementées. A Londres, en supplément de cette taxe, les véhicules les plus polluants règlent une pénalité journalière. Ces péages urbains permettent de décongestionner et de réduire la pollution atmosphérique dans les villes. Ainsi, en Suède, l'instauration de ces péages aux abords des deux plus grandes villes (Stockholm et Göteborg) a entrainé une diminution de la circulation (plus précisément, à Stockholm, une baisse de 20% a été enregistrée huit ans après la mise en place de

[148] Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adoptée le 12 août 1992

[149] Sophie Amsili, *A Londres, Singapour ou Milan, les péages urbains existent déjà depuis longtemps,* Les Echos, le 21 octobre 2018

URL : https://www.lesechos.fr/industrie-services/tourisme-transport/a-londres-singapour-ou-milan-les-peages-urbains-existent-deja-depuis-longtemps-142433

cette mesure[150]). Toutefois, comme le souligne Jean-Marc Vittori[151] : *« Le péage urbain est une bonne solution… à condition d'être une composante d'un vaste projet. L'argent doit impérativement être fléché vers les investissements indispensables pour améliorer les mobilités urbaines : développement des transports en commun bien sûr, mais aussi outils de gestion du trafic, construction de voies réservées et de pistes cyclables, parc-relais à l'entrée des agglomérations, système unique de paiement… Il ne suffit pas de faire rentrer l'argent pour améliorer la mobilité urbaine. Il faut aussi savoir le dépenser. »*

Le péage urbain fait l'objet de nombreuses critiques dont la principale concerne la barrière financière et donc sociale qu'il impose. Il est certain que selon le prix du péage et si l'offre de transports en commun ou de voies spécifiques à la mobilité douce ne sont pas proposées, cette mesure serait une injustice sociale, privant les foyers les plus défavorisés de toute forme de mobilité. Pour autant, il n'y a point besoin de péage urbain pour connaître des mesures pouvant être qualifiées d'injustes socialement. A cet effet, nous pouvons constater que certaines mesures prises par des élus en France (à l'instar de Paris), visant à interdire la circulation de véhicules polluants, sont injustes et inefficaces puisque les usagers possédant ces types de voitures sont souvent les plus défavorisés. En outre, si l'offre de transport en région parisienne est en pleine expansion, il est indéniable que de nombreuses zones défavorisées sont « oubliées ». D'autre part, la mesure de péage urbain présente une autre limite souvent invoquée : elle ne doit pas être un permis à polluer. En effet, comme le soulignent Jean-Marc Lavieille, Hubert Delzangles et Catherine Le Bris dans leur ouvrage *Droit international de l'environnement* : *« Autant le principe apparaît nécessaire en termes de responsabilité autant il ne faut pas qu'il devienne ici ou là une incitation à la pollution. On peut polluer puisqu'on pourra payer l'amende ou réparer le dommage !*[152]*»*

Parmi les mesures incitatives, nous pouvons à nouveau développer le péage urbain mais « inversé ». Cette mesure a été testée aux Pays-Bas : les usagers qui ne prenaient pas leur voiture lors des heures de pointe, recevaient une somme d'argent

---

[150] Ibidem

[151] Jean-Marc Vittori, *Pour le péage urbain,* Les Echos, Edito, 17 octobre 2018

URL : https://www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/pour-le-peage-urbain-142177

[152] Jean-Marc Lavieille, Hubert Delzangles et Catherine Le Bris, *Droit international de l'environnement*, manuel universités droit, Editions Ellipses, 4ème édition, 2018, p. 167

(2,5 €/jour/heure de congestion évitée). Cela a entrainé une diminution du temps de déplacement entre le domicile et le travail pour les trajets sur l'autoroute et en centre-ville[153]. D'autre part, les Etats mettent régulièrement en place des subventions et des primes pour les citoyens qui souhaitent changer de véhicule pour une véhicule plus « vert ». C'est typiquement le cas des véhicules électriques promus par les programmes de l'ONU (par exemple, le Programme de mobilité électrique), ainsi que par l'UE.

Par son action sur le comportement des ménages et des entreprises, la fiscalité environnementale favorise la protection de l'environnement, et plus particulièrement ici, la préservation de la qualité de l'air. Dans le cadre de son application au secteur des transports terrestres, elle revêt deux formes principales : l'une dissuasive, l'autre incitative. Le choix du type de fiscalité mis en place dépend globalement des choix politiques et des effets recherchés sur le comportement de la société. Il en va de même pour les planifications sectorielles de la pollution atmosphérique préparées sous l'égide de l'ONU et de l'UE. Quant aux planifications élaborées pour la lutte antipollution urbaine de l'eau, leur mise en œuvre répond à des choix politiques et humains puisque le droit à l'eau et à l'assainissement a été reconnu en tant que droit de l'Homme.

§2. Les planifications adoptées contre les pollutions urbaines de l'eau

L'eau douce ne représente que 2% de l'eau de la planète. Elle est vitale au développement socio-économique, à la production d'énergie et d'aliments, à la santé des écosystèmes et à la survie de l'humanité. Menacée par les pollutions dans leur globalité, la qualité de l'eau dépend également de son traitement une fois utilisée. La préservation de la qualité de l'eau du fait des activités urbaines se traduit par l'adoption de politiques de lutte spécifiques (A), ainsi que par des politiques croissantes en matière d'assainissement (B).

[153] Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, *Fiscalité environnementale, un état des lieux,* ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer en charge des relations internationales sur le climat, janvier 2017, p. 62

A. La protection de l'eau par des politiques spécifiques en droit international et régional européen

Nous étudierons dans un premier temps le Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe (1), puis dans un second temps l'impact des pollutions urbaines sur le Rhin (2).

1. Le Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe

La directive-cadre 2000/60/CE du 23 octobre 2020 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau apporte une démarche globale de la gestion de l'eau au sein de l'UE. En matière de pollution et de préservation de la qualité de l'eau, la directive rappelle que la politique communautaire repose sur une *« approche combinée visant la réduction de la pollution à la source par la fixation de valeurs limites d'émission et de normes de qualité environnementale*[154]*. »* C'est dans le cadre des objectifs fixés par le texte européen, que le Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe a été élaboré en 2012.

Selon une communication du 14 novembre 2012 de la Commission européenne, le plan a pour objectif à long terme *« d'assurer la durabilité de toutes les activités qui ont une incidence sur l'eau et de garantir ainsi la disponibilité d'une eau de bonne qualité pour une utilisation durable et équitable de cette ressource*[155]*. »* En matière de pollution de l'eau, cette dernière est principalement traitée au regard de la pollution chimique puisque de nombreuses directives, dont la directive ERU, viennent compléter l'arsenal juridique et fixer des objectifs qualitatifs. Le plan d'action prévoit toutefois deux mesures pour les eaux résiduaires urbaines : améliorer les taux de conformité en ce qui concerne le traitement des eaux résiduaires grâce à des plans d'investissements à long terme (y compris des fonds de l'UE et des prêts de la Banque Européenne d'Investissement), et élaborer des plans de mise en œuvre (toujours au regard des obligations prévues par la directive-cadre) pour limiter la pollution des eaux douces par les rejets urbains. Cependant, ces cibles devaient être atteintes en 2018

[154] Directive-cadre 2000/60/CE du 23 octobre 2020 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, considérant n°40

[155] Communication de la Commission portant sur le *Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe*, n° COM(2012) 673 final, le 14 novembre 2012, p. 4

pour la première et en 2014 pour la seconde. Pour l'instant, l'UE n'a pas publié d'évaluation du plan d'action ; il est donc difficile de vérifier si les objectifs ont été atteints.

Enfin, le plan d'action évoque succinctement le droit à l'eau et à l'assainissement, en sa qualité de droit de l'Homme. La Commission souligne, dans sa communication du 14 novembre 2012, que la politique de l'UE devrait concentrer ses efforts sur certaines priorités, dont l'assainissement. Néanmoins, elle ne donne pas plus de détails.

Dans le domaine de la lutte antipollution de l'eau en zone urbaine, l'UE n'a pas réellement élaboré de planification propre à ce domaine. En effet, sa directive-cadre de 2000 et ses directives additionnelles, dont la directive ERU, proposent déjà un cadre juridique global et fixent des obligations de surveillance et des objectifs de qualité de l'eau envers les gouvernements. Des traités bilatéraux ou multilatéraux viennent préciser certaines pratiques et obligations pour des bassins définis. C'est par exemple le cas du Rhin.

2. *L'impact des pollutions urbaines sur le Rhin et les objectifs du programme « Rhin 2040 »*

Contrairement à d'autres systèmes fluviaux, le Rhin constitue à la fois un écosystème, une frontière et un objet de politique internationale, avec des structures politiques et de gestion articulées[156]. Le Rhin a fait l'objet de trois accords : l'accord de Berne du 29 avril 1963, créant la Commission internationale pour la protection du Rhin[157] ; la Convention portant sur la protection du Rhin contre la pollution chimique, dite Convention de Bonn, du 3 décembre 1976 ; la Convention pour la protection du Rhin, signée à Berne le 12 avril 1999, ci-après, Convention de Berne. Cette dernière s'applique au fleuve, aux eaux souterraines, aux écosystèmes aquatiques et terrestres

[156] Compte-rendu du colloque *Le Rhin, écosystème, frontière et objet politique international : partage d'enjeux environnementaux ?* , organisé par la Zone atelier environnementale urbaine de Strasbourg et l'Eurométropole de Strasbourg en février 2014, p. 6

URL : https://zaeu-strasbourg.eu/wp-content/uploads/2017/02/acte_rhin.pdf

[157] Le rôle de la commission est l'étude des pollutions et l'adoption de recommandations pour les États membres. De plus, elle a préparé les traités qui ont ensuite été adoptés (Bonn de 1976 et Berne de 1999)

qui sont reliés au Rhin, ainsi qu'au bassin versant du fleuve lorsque la pollution qui y est causée par des substances a des effets dommageables sur le Rhin et lorsqu'il joue un rôle important dans la prévention des crues et la protection contre les inondations le long du Rhin[158]. La Convention de Berne de 1999 fixe divers objectifs notamment en matière de qualité de l'eau et de lutte contre la pollution. Celle-ci est traitée globalement puisque les Parties contractantes s'engagent *à « prévenir, réduire ou supprimer dans la mesure du possible les pollutions par les substances nuisibles et les nutriments d'origine ponctuelle (p.ex. industrielle et urbaine), d'origine diffuse (p.ex. agricole et en provenance du trafic) - également celles provenant des eaux souterraines - ainsi que celles dues à la navigation[159]. »* A cet égard, elles ont une obligation de surveillance et de contrôle, par exemple, elles doivent *« soumettre le rejet d'eaux usées susceptible d'avoir un impact sur la qualité des eaux à une autorisation préalable ou à une réglementation générale où sont fixées des limites des émissions[160]. »*

Le Programme Rhin 2040 a été adopté en février 2020, à la suite du Programme Rhin 2020 – Programme pour le développement durable du Rhin. Ce dernier a affiché des évolutions positives notamment en matière de qualité de l'eau. Par exemple, le développement de stations d'épuration urbaines a entraîné la réduction de flux d'azote[161]. En revanche, la quantité de micropolluants, notamment pharmaceutiques, demeure importante avec des effets négatifs sur la qualité de l'eau. Ils sont retrouvés plus particulièrement en aval du bassin fluvial et proviennent des eaux résiduaires urbaines[162]. Le Programme Rhin 2040 reprend ces éléments dans l'objectif 2.2 « bonne qualité des eaux » et engage les Etats Parties à réduire de 30 % les micropolluants dans les cours d'eau. Pour ce faire, ils peuvent mettre en place plusieurs mesures dont les recommandations de la CIPR sur les systèmes de collecte et de traitement des eaux usées urbaines.

---

[158] Le champ d'application de la Convention est détaillé en son article 2

[159] Article 3 §1 a) de la Convention de Berne du 12 avril 1999

[160] Article 5 §4 a)

[161] Bilan du Programme Rhin 2020, p. 5

URL : https://www.iksr.org/fr/cipr/rhin-2020

[162] *Ibidem*, p. 19

Cette exigence d'installations sanitaires et d'assainissement pour gérer la prolifération de polluants dans les eaux de surface et souterraines se retrouve également à l'échelle internationale, plus particulièrement en ce qui concerne la santé publique.

B. La nécessité de mieux gérer l'assainissement des eaux usées pour protéger la santé des Hommes et des écosystèmes

D'après l'ONU[163], il y a actuellement 4,2 milliards de personnes qui vivent sans installations sanitaires, 673 millions qui défèquent encore en plein air et 3 milliards qui ne disposent pas de dispositifs pour se laver les mains. En outre, dans le monde, au moins 2 milliards de personnes boivent de l'eau provenant d'une source contaminée par des matières fécales. La sécurité sanitaire et la qualité de l'eau font aujourd'hui l'objet de politiques tant par les initiatives de l'ONU (1), que par le soutien financier de la Banque Mondiale (2).

1. Les mesures réalisées par les Nations Unies pour le traitement des eaux usées

Tout d'abord, l'Initiative d'ONU-Eau pour le suivi intégré du sixième ODD[164] vise à accélérer sa réalisation en apportant une aide aux pays par la collecte, l'analyse et le suivi des données relatives à l'eau et à l'assainissement. Cette initiative rassemble différents organismes des Nations Unies, comme l'UNICEF et la FAO, et elle s'appuie sur divers programmes mondiaux tels que l'analyse et l'évaluation mondiales sur l'assainissement et l'eau potable d'ONU-Eau, ainsi que le Programme commun OMS/UNICEF de suivi de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de l'hygiène. Dans le rapport portant sur les progrès relatifs au traitement des eaux usées de 2021[165], ONU-Habitat et l'OMS signalent que le suivi des eaux usées est une étape essentielle pour identifier les plus gros pollueurs et accélérer les investissements dans

[163] Voir le site Internet de l'ONU : https://www.un.org/fr/global-issues/water

[164] ODD 6 « garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau »

[165] Voir ONU-Habitat et OMS, *Progrès relatifs au traitement des eaux usées – Situation mondiale et processus à intensifier pour l'indicateur 6.3.1 des ODD*. Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) et Organisation mondiale de la Santé (OMS), Genève, 2021

la collecte et le traitement des eaux usées par l'application du principe du pollueur-payeur[166]. En outre, le rapport met en avant l'inexistence de raccords aux réseaux d'égouts ou fosses septiques, ainsi que l'insuffisance du traitement des eaux usées ménagères dans certaines régions du monde (principalement en Afrique subsaharienne, en Asie centrale et du Sud, ainsi qu'en Asie orientale et du Sud-est).

Par ailleurs, les eaux usées sont également traitées au travers de l'Initiative mondiale pour les eaux usées[167] du PNUE. Ici, il y a une volonté de lutter contre les pollutions de l'eau et de modifier la perception de l'eau usée. Cette dernière est perçue comme une ressource et non comme un déchet, par la mise en œuvre de « bonnes pratiques » de gestion des eaux usées. L'Initiative est soutenue par les Nations Unies, les ONG, le monde universitaire, le secteur privé et les banques d'investissement. Elle se concentre sur plusieurs politiques de soutien (soutenir les Etats dans la mise en œuvre de politiques de gestion durable des eaux usées et d'assainissement, mise à disposition des meilleures technologies pour réduire la pollution aquatique, etc.), de financement et de sensibilisation et information.

Le traitement des eaux usées et les services d'assainissement font d'autre part, l'objet d'un appui financier par la Banque Mondiale.

2. *Les actions de la Banque Mondiale pour l'assainissement*

La Banque Mondiale apporte son soutien au traitement des eaux usées et à la lutte contre la pollution de l'eau principalement par des financements. A ce titre, elle a alloué dix milliards de dollars pour le développement des services d'eau et d'assainissement qui concernent environ cent trente millions d'individus[168].

De plus, en ce qui concerne les services d'assainissement en milieu urbain, le Groupe de la Banque Mondiale a pris part à un projet universel : l'initiative pour des solutions d'assainissement inclusives[169]. L'assainissement inclusif à l'échelle urbaine signifie

---

[166] *Ibidem*, p. 49

[167] *Global Wastewater Initiative* (GW²I)

[168] Voir le site Internet de la Banque Mondiale : https://www.banquemondiale.org/fr/topic/sanitation#2

[169] *Citywide Inclusive Sanitation*

que l'ensemble des citoyens doit bénéficier de services d'assainissement adéquats, les déchets humains doivent être gérés en toute sécurité tout au long de leur traitement, la récupération et la réutilisation efficaces des ressources doivent être envisagées, et enfin, les meilleures techniques et technologies doivent être utilisées pour mieux répondre aux réalités rencontrées dans les villes des pays en développement. De plus, ce programme participe à l'élaboration de politiques globales pour l'amélioration de l'assainissement par les autorités locales compétentes.

La Banque Mondiale est intervenue pour la mise en place de projets dans des Etats. Le Bangladesh a reçu son soutien financier pour son projet d'amélioration de l'assainissement à Dacca, mais c'est également le cas du Mozambique où ont été élaborées des solutions d'assainissement inclusives en milieu urbain pour les foyers qui ne sont pas reliés au réseau d'égouts municipal.

L'une des questions qui peut se poser aujourd'hui est celle du statut de l'eau usée : est-elle un déchet ? Doit-elle faire l'objet d'une réglementation internationale et/ou régionale plus stricte afin d'être impérativement réutilisable alors qu'une crise de l'eau est déjà en cours dans certaines régions du monde et se profile dans d'autres ?

Les planifications sectorielles développées ci-dessus ont pour objet la protection d'une ressource particulière (air ou eau), sans tenir compte de l'interdépendance entre les deux composantes. C'est pourquoi des planifications intégrées ont été développées et sont dorénavant une exigence pour la protection de l'environnement et la santé humaine.

SECTION II. Le truisme du lien indissociable entre les différentes composantes de l'environnement et la nécessité d'appliquer des politiques de lutte intégrées dans le cadre de l'aménagement urbain

De nos jours, la planification et l'aménagement urbain jouent un rôle primordial pour le développement des villes et la préservation de la santé humaine. En effet, les politiques adoptées peuvent générer ou exacerber des risques considérables pour la santé des individus, ou au contraire, peuvent soutenir des environnements et des modes de vie plus sains occasionnant des villes et sociétés plus résilientes. Une vision globale des pollutions et des mesures les contrant génère une meilleure gestion de l'espace urbain. Nous étudierons dans un premier temps la planification intégrée conçue à l'échelle internationale (I), puis l'élaboration de politiques communautaires par l'UE (II) malgré son absence de compétence dans le domaine urbain.

§1. La planification élaborée par les institutions de droit international

La lutte intégrée contre les pollutions de l'air et de l'eau est abordée à la fois dans des programmes de protection de l'environnement qui trouvent à s'appliquer en zone urbaine (A), mais également directement dans les outils de planification urbaine (B).

A. Les objectifs et plans en matière de protection de l'environnement appliqués à l'échelle urbaine

Seront étudiés successivement les objectifs de développement durable (1), puis le plan « vers une planète sans pollution » établi par le PNUE (2).

1. Les objectifs de développement durable pour une protection intégrée de l'environnement et la lutte antipollution

Les Objectifs de Développement Durable[170] (ci-après ODD) constituent l'élément essentiel de Programme de développement durable à l'horizon 2030, également appelé « Agenda 2030 », adopté en septembre 2015 à New-York. Il existe 17 ODD et

[170] En anglais *« Sustainable Development Goals »*

169 cibles associées dans le cadre de ce plan d'action pour l'humanité, la planète et la prospérité, renforçant la paix et s'appuyant pour sa mise en œuvre sur des partenariats. Ces ODD succèdent aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (ci-après OMD) dont « l'expiration » était établie pour 2015. Ces derniers faisaient l'objet de vives critiques[171] : consensus mou, manque de légitimité lors de leur adoption, faible prise en considération des aspects environnementaux, absence de gouvernance, pauvreté des indicateurs ou encore insuffisance d'intégration entre les objectifs. De plus, les OMD sont élaborés spécifiquement pour les pays en développement, marquant une fois de plus la division entre Nord et Sud.

En revanche, au moment de l'adoption des ODD, un changement de paradigme est déjà en train de s'opérer. En effet, le clivage Nord/Sud s'estompe (des pays émergents sont rapidement devenus des puissances à côté de pays industriels) et les thématiques abordées lors d'évènements internationaux évoluent (le climat, la croissance inclusive, la sécurité, etc.). Selon Hubert de Milly[172], les nouveautés apportées par les ODD sont diverses : une portée universelle (ils s'appliquent tant aux pays en développement et transition, qu'aux pays développés), un caractère intégré des dimensions économiques, sociales, environnementales et de gouvernance, des objectifs plus ambitieux et plus exhaustifs, enfin, la présence de nouvelles thématiques à l'instar de la production et de la consommation plus durables. Parmi les thématiques déjà présentes lors des OMD, mais retravaillées et nouvellement élaborées dans le cadre des ODD, nous retrouvons l'objectif n°11, qui s'intitule « villes et communautés durables ». Ici, l'attention est portée sur les pressions que subissent les villes par l'urbanisation de plus en plus massive et rapide (95 % de la croissance de la population urbaine mondiale s'effectuera dans des pays en développement dans les décennies à venir[173]). D'autre part, en 2016, 90 % des individus résidant en ville respiraient un air

---

[171] Hubert de Milly, *Les Objectifs de Développement Durable : éléments d'analyses et impacts possibles pour les agences d'aide*, Techniques Financières et Développement, vol. 121, no. 4, 2015, pp. 37-48

URL : https://www.cairn.info/revue-techniques-financieres-et-developpement-2015-4-page-37.htm

Voir également : Philippe Hugon, *Du bilan mitigé des Objectifs du Millénaire pour le développement aux difficultés de mise en œuvre des Objectifs de développement durable*, Mondes en développement, vol. 174, no. 2, 2016, pp. 15-32

URL : https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2016-2-page-15.htm

[172] Hubert de Milly, *Les Objectifs de Développement Durable : éléments d'analyses et impacts possibles pour les agences d'aide*, Techniques Financières et Développement, vol. 121, no. 4, 2015, pp. 37-48

[173] ODD n°11 « villes et communautés durables », Faits et chiffres communiqués sur la page Internet des ODD

insalubre, ayant pour conséquence une charge mondiale de morbidité importante (4,2 millions de décès dus à la pollution de l'air ambiant)[174]. A cet égard, la cible 11.6 prévoit de réduire, d'ici 2030, *« l'impact environnemental négatif des villes par habitant, en accordant une attention particulière à la qualité de l'air et à la gestion, notamment municipale, des déchets. »*

Cependant, la mise en œuvre des ODD est confrontée des obstacles similaires à ceux rencontrés par les OMD. En l'espèce, ils se heurtent aux limites des indicateurs et de la métrique propres aux OMD[175], ainsi qu'aux problématiques de financement[176]. Par ailleurs, le rapport annuel sur le Développement durable de 2022[177], portant sur l'évaluation annuelle des progrès des Etats membres des Nations Unies vers les ODD, révèle que le consensus international pour atteindre lesdits objectifs stagne en raison de la pandémie de Covid-19 et de la guerre en Ukraine[178]. Enfin, les ODD sont par nature non-contraignants ; il est possible que les Etats ne « jouent pas le jeu » malgré le caractère universel, intégré et indivisible des ODD. Selon Hubert de Milly, c'est le prix à payer pour l'adoption d'un accord universel et l'appropriation des divers objectifs par les gouvernements[179]. Toujours pour cet auteur, l'atteinte des ODD ne repose pas seulement sur les Etats, mais également sur les entreprises et industries du secteur privé, qui vont devoir opérer des changements pour éliminer l'évasion fiscale et les flux illicites. Lors de l'élaboration des ODD, une imprécision a subsisté en matière de responsabilité : qui est supposé faire quoi et qui sera responsable en cas d'échec en 2030 ? Hubert de Milly a ajouté que : *« Sans ces précisions, les ODD risquent de rester*

URL : https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/cities/

[174] *Ibidem*

[175] Philippe Hugon, *Du bilan mitigé des Objectifs du Millénaire pour le développement aux difficultés de mise en œuvre des Objectifs de développement durable*, Mondes en développement, vol. 174, no. 2, 2016, pp. 15-32

[176] Robin Degron, *Les Objectifs de développement durable 2015-2030 : un cadre international d'actions sous forte contrainte financière*, Gestion & Finances Publiques, vol. 3, no. 3, 2020, pp. 72-82.

URL : https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2020-3-page-72.htm

[177] Réseau des Solutions de développement durable des Nations unies, *The Sustainable Development Report 2022*

URL : https://dashboards.sdgindex.org/

[178] *Ibidem*: *« At the time of this writing in early May 2022, the outcome of the war in Ukraine and other military conflicts, but also of the health crisis, remain highly uncertain. Yet, it is clear that these multiple and simultaneous crises have diverted policy attention and priorities away from medium and long-term goals such as the SDGs and the Paris Climate Agreement (…) »*

[179] Hubert de Milly, *Les Objectifs de Développement Durable : éléments d'analyses et impacts possibles pour les agences d'aide*, Techniques Financières et Développement, vol. 121, no. 4, 2015, pp. 37-48

une « wish list », des objectifs sans force morale[180]. »

A l'échelle internationale, les Nations Unies ont élaboré un plan intégré pour lutter contre la pollution ; il s'agit du plan « Vers une planète sans pollution ».

2. Le plan « Vers une planète sans pollution » du PNUE

Le plan « Vers une planète sans pollution »[181] est une proposition du Directeur exécutif (Monsieur Erik Solheim) du PNUE présentée en mars 2019, lors de la quatrième session de l'Assemblée générale des Nations Unies pour l'environnement du PNUE. Si une telle initiative mondiale se concrétisait, elle serait la première à traiter de la lutte antipollution de manière intégrée à l'échelle universelle.

Cette proposition a plusieurs objets définis en son point 8 : le plan *« donne une impulsion aux conclusions de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement relatives à la pollution »*, il *« propose des domaines d'intervention avec des perspectives et des solutions pour combler les lacunes et relever les défis en matière de capacités »*, et enfin, il *« contribue à la mise en œuvre des ODD en accélérant les progrès à accomplir pour les réaliser, par la prévention de la pollution et la lutte contre ce phénomène. »* Sa portée est transversale puisqu'il concerne les pollutions de l'air, de l'eau, des terres et sols, des mers et des zones côtières. Le plan traite également des questions connexes aux produits chimiques et aux déchets.

Afin que la gouvernance en matière de lutte contre la pollution soit la plus efficace et la plus efficiente possible, il prône la coopération entre les Etats[182] : *« Une stratégie de mobilisation des partenaires et des parties prenantes impliquant des organisations publiques, privées, multilatérales et de la société civile sera mise en place pour soutenir le plan de mise en œuvre et faire progresser le programme pour une planète sans pollution aux niveaux mondial, régional et national[183]. »* En outre, dans le cadre

---

[180] Hubert de Milly, *article précité.*

[181] Distr. Générale, *Plan de mise en œuvre « Vers une planète sans pollution »*, UNEP/EA.4/3, Proposition du Directeur exécutif, AGNUE, PNUE, 21 décembre 2018, présenté à Nairobi entre le 11 et le 15 mars 2019

[182] *Ibidem*, point 31

[183] *Ibidem*, point 34

de cette coopération, le plan rappelle l'exigence de l'échange d'informations[184]. La pollution est un problème mondial, mais sa lutte varie d'une échelle à une autre (région, pays, collectivité, etc.), la proposition de plan de mise en œuvre prévoit donc *« une fonction d'échange d'informations visant à repérer les synergies et les informations sur les tendances et les mesures offertes dans tous les domaines de la pollution, à déterminer les facteurs et les impacts de la pollution, l'exposition à celle-ci et les risques sanitaires connexes, et à mettre en commun les bonnes pratiques[185]. »* Pour ce faire, les gouvernements pourront accéder à des plateformes de connaissances déjà existantes, à l'instar de la Coalition pour le climat et l'air pur. Enfin, le rapport insiste sur le principe d'accès à l'information du public et plus particulièrement de la sensibilisation des consommateurs[186] par des plateformes spécifiques (#BeatPollution, #BreatheLife, etc.).

Le plan « Vers une planète sans pollution » ne créerait pas de nouvelle initiative ou partenariat, mais reposerait sur les programmes déjà existants. En s'appuyant sur les actions déjà mises en place, il leur donnerait de la visibilité, tout en soulignant le lien indissociable entre pollution, environnement, climat et santé.

La lutte contre les pollutions de l'eau et de l'air s'opère par des actions spécifiques à la protection de l'environnement et du cadre de vie, mais elle se traduit également au travers de la planification urbaine.

[184] *Ibidem*, point 26

[185] *Idem*

[186] *Ibidem*, points 53 et 54

B. L'intégration de la lutte antipollution dans la planification urbaine

En 2050, la population urbaine mondiale devrait atteindre un total de 6,3 milliards de personnes, contre 3,5 milliards en 2011[187].

La planification urbaine peut être définie comme étant le contrôle de l'urbanisation par le pouvoir politique[188], mais également comme étant un outil au service de l'action publique[189]. Selon Nicolas Douay, la planification est une *« activité formalisée qui permet à une société de provoquer et/ou de gérer des changements du contexte économique et urbain ou encore l'évolution des demandes sociales[190]. »* Enfin, les lignes directrices internationales sur la planifications urbaine et territoriales[191] rédigées par l'ONU-HABITAT[192] définissent la planification urbaine et territoriale comme étant *« un processus décisionnel destiné à atteindre les objectifs économiques, sociaux, culturels et environnementaux grâce à l'élaboration de perspectives, stratégies et plans territoriaux et à la mise en œuvre d'une série de principes, d'outils, de mécanismes institutionnels et participatifs et de procédures réglementaires[193]. »*

ONU-HABITAT est l'agence de l'ONU en charge des établissements humains. Elle a pour objet de promouvoir socialement et écologiquement des villes durables afin de garantir à tous les individus un logement convenable. A cet égard, ONU-HABITAT a élaboré des lignes directrices internationales sur la planification urbaine et territoriale, qui ont plusieurs objectifs tels qu'instaurer un cadre de référence applicable en toutes circonstances pour influer les réformes des politiques urbaines, ou encore, que les thèmes de planification urbaine et territoriale tiennent une place primordiale parmi les

---

[187] Gilles Lepesant, *Quel rôle pour l'Union Européenne dans la mise en œuvre de politiques urbaines durables ?* CoesioNet, septembre 2012

[188] JBB, *Urbanisme et planification urbaine*, GéoConfluences, mai 2020

URL : http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/urbanisme-et-planification-urbaine

[189] Caroline Gallez et Hanja-Niriana Maksim, *À quoi sert la planification urbaine ? Regards croisés sur la planification urbanisme-transport à Strasbourg et à Genève*, Flux, vol. 69, no. 3, 2007, pp. 49-62.

URL : https://www.cairn.info/revue-flux1-2007-3-page-49.htm

[190] Nicolas Douay, *La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique*, L'Information géographique, vol. 77, no. 3, 2013, pp. 45-70.

URL : https://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2013-3-page-45.htm

[191] *International Guidelines On Urban And Territorial Planning,* ONU-HABITAT, 2015, Nairobi

[192] Programme des Nations Unies pour les établissements humains

[193] *International Guidelines On Urban And Territorial Planning,* ONU-HABITAT, 2015, Nairobi, p. 2

préoccupations de développement des administrations nationales, régionales et locales. Ces lignes directrices fixent divers principes dont un seul fait référence à la lutte contre la pollution. C'est ainsi que le principe 14 e) indique que *« Les autorités locales, en coopération avec les autres échelons de l'administration et les partenaires concernés, devraient : Utiliser la planification urbaine et territoriale comme plan d'action pour améliorer l'accès aux services d'alimentation en eau et d'assainissement et réduire la pollution de l'air et la quantité d'eau gaspillée ; »*

La lutte antipollution trouve une place plus conséquente dans le guide de référence « Intégrer la santé dans la planification territoriale et l'aménagement urbain[194] » élaboré par l'ONU-HABITAT et l'OMS, où l'accent est mis sur la relation entre planification urbaine et qualité de vie des habitants. La préservation de la qualité de l'air est un levier d'intervention en matière de planification urbaine et territoriale pour améliorer le cadre de vie et protéger la santé des citoyens. De surcroît, la qualité de l'eau et l'assainissement est traitée au travers de la planification, puisque cette dernière a un impact sur l'offre d'infrastructures proposées. L'urbanisation est à l'origine d'épidémies de maladies transmissibles et non transmissibles, plus particulièrement dans les zones urbaines défavorisées, mettant en péril la pérennité des villes. Actuellement, ce sont environ 2,1 milliards d'individus dans le monde qui ne bénéficient pas d'eau potable facilement accessible dans leur habitation et 4,5 milliards qui n'ont pas accès à des services d'assainissement règlementés[195]. Par conséquent, les autorités compétentes, dans le cadre de leur planification, devraient faire respecter les normes relatives à l'eau et à l'assainissement.

Néanmoins, à l'instar des Lignes directrices de l'OMS relatives à la qualité de l'air, les Lignes directrices internationales sur la planification urbaine et territoriale et le guide de référence « Intégrer la santé dans la planification territoriale et l'aménagement urbain » ne sont que des recommandations et n'ont aucune valeur contraignante pour les Etats. Ces derniers n'ont pas l'obligation de mettre en œuvre des planifications urbaines pour l'aménagement de leurs territoires. Toutefois, c'est un outil répandu et de plus en plus utilisé. En outre, une organisation internationale collabore avec vingt-

[194] *Intégrer la santé dans la planification territoriale et l'aménagement urbain : guide de référence* [Integrating health in urban and territorial planning : a sourcebook], Organisation mondiale de la Santé et ONU-Habitat, 2021

[195] *Ibidem*, p. 15

trois villes d'Asie, d'Afrique et d'Amérique-latine[196] pour les accompagner dans la conception de mesures de planification urbaine et territoriale ; il s'agit d'*UrbanShift*, dirigé par le PNUE et financé par la Fonds Mondial pour l'Environnement[197]. Leur mission est de participer au développement urbain de ces villes, tout en leur permettant de s'emparer des enjeux liés à l'environnement, la protection de la biodiversité dans les villes et améliorer le cadre de vie des habitants.

Si la lutte intégrée, en droit international, contre les pollutions de l'air et de l'eau est traitée tant dans les programmes de protection de l'environnement appliqués à l'échelle urbaine, que dans les outils d'aménagement et de planification urbains, cela n'est pas le cas de l'UE qui ne possède pas de compétence en politique urbaine. Elle use alors de ses autres compétences en matière d'environnement, et de cohésion économique, sociale et territoriale.

§2. L'absence de compétence de l'UE pour l'élaboration de politiques urbaines, mais une compétence partagée en matière d'environnement palliant cette carence

Chaque année en Europe, la superficie du Luxembourg est gagnée par l'urbanisation[198]. Juridiquement, l'UE ne possède pas de compétence pour l'adoption de politiques urbaines. Ainsi, c'est par l'application de mesures de protection de l'environnement à l'échelle urbaine que l'UE influe les villes (A), mais également dans le cadre de sa compétence partagée sur la cohésion économique, sociale et territoriale (B).

---

[196] Les pays concernés sont : l'Argentine, le Brésil, le Costa Rica, le Maroc, le Rwanda, le Sierra Leone, l'Inde, la Chine et l'Indonésie.

[197] *The Global Environment Facility*

[198] Gilles Lepesant, *Quel rôle pour l'Union Européenne dans la mise en œuvre de politiques urbaines durables ?* CoesioNet, septembre 2012, p. 3

A. Les initiatives de l'UE pour la préservation de l'environnement appliquées aux zones urbaines

À la suite de la présentation du Pacte Vert pour l'Europe[199], l'UE a adopté le plan « Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols[200] » dans le but de mieux surveiller et prévenir les différentes formes de pollution. L'ambition n'est pas des moindres : éliminer la pollution de l'air, de l'eau et des sols afin qu'elle soit réduite à des niveaux acceptables pour la santé humaine et pour la biodiversité[201]. Cette intention s'inscrit dans la continuité du Programme de développement durable à l'horizon 2050 des Nations Unies. A cet égard, l'UE a fixé des objectifs « intermédiaires » pour l'année 2030, qui sont des objectifs de réduction. A titre d'exemple, l'objectif numéro 1 fixe une diminution de plus de 55% des incidences de la pollution atmosphérique sur la santé (décès prématurés). D'autre part, le plan propose des initiatives pour soutenir des mesures, comme favoriser l'action urbaine pour une pollution zéro. Ici, la Commission européenne, épaulée par multiples acteurs, va procéder au recensement des besoins en matière d'écologisation et d'innovation urbaines afin de prévenir la pollution de l'air (intérieur et extérieur). Enfin, en matière de pollution de l'eau douce, la Commission n'a pas fixé d'objectif ou de mesure spécifique puisque la directive sur l'eau potable et la directive ERU vont être prochainement révisées pour intégrer des normes de qualités plus strictes.

Par ailleurs, la Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030[202] prévoit des plans de restauration de la nature, dont l'un concerne les zones urbaines. L'écologisation des zones urbaines et périurbaines est une exigence pour de nombreuses raisons : l'amélioration du cadre de vie, la protection contre les vagues de chaleur, mais également pour la lutte antipollution. En effet, les espaces verts urbains participent à la réduction de la pollution atmosphérique, aquatique et sonore[203].

---

[199] COM (2019) 640, décembre 2019

[200] COM (2021) 400, mai 2021

[201] La formulation de la Commission européenne est la suivante : *« La pollution de l'air, de l'eau et des sols est réduite à des niveaux qui ne sont plus considérés comme nuisibles à la santé et aux écosystèmes naturels et qui respectent les limites de notre planète, créant ainsi un environnement exempt de substances toxiques. »*, p. 3

[202] COM (2020) 380, mai 2020

[203] *Ibidem*, p. 15

Pour finir, l'une des dernières initiatives que nous pouvons présenter ici est celle des Cinq Missions de l'UE. Elles s'insèrent dans le programme de financement Horizon Europe pour la recherche et l'innovation. La volonté de l'UE est de générer des propositions et des idées autour de cinq défis : adaptation au changement climatique ; cancer ; santé des océans, des mers, des eaux côtières et continentales ; villes intelligentes et neutres en carbone ; santé des sols et alimentation. S'agissant des villes intelligentes et neutres en carbone, la Commission a fixé deux objectifs[204] : avoir cent villes intelligentes et climatiquement neutres d'ici 2030, et faire en sorte que ces villes servent de centres d'expérimentation et d'innovation pour permettre à toutes les villes européennes de suivre le mouvement d'ici 2050. Dans le cadre de la réalisation de cette mission, les autorités locales compétentes devront mettre en application les objectifs du Plan « Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols » et participer à la réduction de la pollution.

Il a été fait le choix de ne pas présenter toutes les actions et mesures proposées par l'UE en matière d'environnement et qui peuvent s'appliquer dans les zones urbaines dans le cadre de la lutte antipollution. Effectivement, elles sont nombreuses et s'imbriquent les unes dans les autres, pouvant rendre la tâche complexe dans leur présentation. Il ne faut pas oublier que l'UE est une organisation régionale pionnière en matière de protection de l'environnement, tant par les normes contraignantes qu'elle conçoit, que par les planifications qu'elle met en œuvre. D'autre part, et c'est l'objet de notre développement suivant, l'UE prépare des politiques de planification urbaine qui participent à la préservation du cadre de vie.

[204] Voir le site Internet d'Horizon Europe dédié aux Missions de la Commission Européenne

URL : https://www.horizon-europe.gouv.fr/les-cinq-missions-de-l-ue-28238

B. Les planifications urbaines de l'UE : outil d'aménagement du territoire, mais aux effets limités pour la lutte antipollution

L'UE ne possède pas de compétence en matière de développement urbain ; la compétence partagée qui s'en rapproche le plus est celle de la cohésion économique, sociale et territoriale[205]. Cependant, l'UE conçoit tout de même des politiques urbaines durables intégrées. Le concept de développement urbain intégré a fait son apparition dans les années 1990, mais a été particulièrement mis en lumière lors de l'adoption de la Charte de Leipzig en 2007, modifiée en 2020[206]. Ce concept s'appuie sur trois dimensions (sociale, économique et environnementale). Selon Jean-Paul Villié[207], la politique de développement urbain doit être conçue de manière intersectorielle et multidimensionnelle (elle doit rompre avec les habituelles stratégies sectorielles) et devrait ainsi permettre de tendre vers le modèle de « ville durable » prônée par l'UE.

A cet égard, a été élaboré l'agenda urbain pour l'UE dans le cadre du Pacte d'Amsterdam du 30 mai 2016. L'agenda urbain pour l'UE contribue à la mise en œuvre du Programme de développement durable de l'ONU à l'horizon 2030[208], ainsi que du « nouveau programme pour les villes », dans le cadre d'Habitat III. Il porte sur différents thèmes dont la mobilité urbaine, la pauvreté urbaine, le logement ou encore la qualité de l'air. D'après le Pacte d'Amsterdam, cette dernière fait référence à l'élaboration *« des systèmes et des politiques garantissant une bonne qualité de l'air pour la santé humaine. Sont concernés les aspects législatifs et techniques liés à un large éventail de sources de pollution, comme l'automobile, l'industrie, l'agriculture, etc. »* Toutefois, la pollution urbaine n'est traitée qu'au travers de celle de l'atmosphère ; il n'y a pas de d'élément portant sur la pollution de l'eau ou d'autres nuisances telles que le bruit et la lumière artificielle.

---

[205] Article 4 du TFUE

[206] La nouvelle charte a été adoptée le 30 novembre 2020

[207] Jean-Paul Villié, *L'urbain dans la politique européenne : un lent cheminement*, Les Cahiers du Développement Social Urbain, vol. 56, no. 2, 2012, pp. 7-10

URL : https://www.cairn.info/revue-cahiers-du-developpement-social-urbain-2012-2-page-7.htm

[208] Et plus particulièrement de l'objectif 11 « Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables »

D'autre part, l'UE a établi un autre outil similaire par son nom à l'agenda urbain ; il s'agit de l'agenda territorial 2030, adopté le 1er décembre 2020 et qui succède à l'agenda territorial 2020. Sous-titré « *un avenir pour tous les territoires* », l'agenda territorial 2030 détermine les priorités des Etats membres dans le domaine du développement territorial pour la décennie à venir. Il rappelle la nécessité d'agir pour la qualité de l'air, des sols et des eaux : *« elle est essentielle au bien-être des êtres humains. La pollution de l'air, le bruit, la contamination des sols et la pollution des eaux souterraines et de surface sont à l'origine de graves problèmes de santé qui peuvent s'accompagner d'inégalités sociales. On relève des disparités dans l'accès à de l'air, de l'eau et des sols propres non seulement entre pays et entre régions, mais aussi entre zones urbaines et zones rurales, ou au sein des villes et zones métropolitaines*[209]*. »* Sur la réduction de la pollution atmosphérique et des nuisances sonores, cet outil met en avant le besoin de transports respectueux pour l'environnement[210].

La réussite des stratégies développées ci-dessus repose sur la coordination et la coopération entre les territoires, les niveaux de gouvernance et tous les autres acteurs amenés à participer. Par ailleurs, la Commission européenne conçoit des initiatives pour améliorer le cadre de vie des citadins dans les zones urbaines, telles que les S*mart cities* où l'objectif est d'obtenir une meilleure utilisation des ressources tout en diminuant les émissions de polluants (par exemple, par l'établissement de réseaux de transports urbains plus intelligents), mais elles ne prévoient pas de mesures spécifiques pour la lutte contre les pollutions.

Par conséquent, à l'échelon de l'UE, la planification urbaine intégrée est une mesure plus que nécessaire pour un développement urbain associé à la crise climatique. Toutefois, peu de stratégies proposent de réelles mesures dans la lutte antipollution. Seul l'agenda territorial 2030 a une vision globale de celles-ci, en y intégrant aussi bien l'air, que l'eau, les sols et les autres nuisances. Finalement, les pollutions urbaines sont traitées de manière plus détaillées dans les programmes de protection de l'environnement de l'UE. Cela peut s'expliquer par les compétences dévolues à l'UE ; comme indiqué précédemment, elle n'a pas de compétence en matière de

[209] Agenda Territorial 2030, *Un avenir pour tous les territoires,* décembre 2020, point 37

[210] *Ibidem*, point 61

développement urbain, mais elle possède une compétence partagée en matière d'environnement. C'est donc par l'intermédiaire de ces programmes qu'elle pourra être plus efficiente dans le domaine des pollutions.

Le droit international de l'environnement a développé une réglementation en matière de lutte contre les pollutions urbaines de l'air et de l'eau qui peut être qualifiée de partielle. Certains textes de droit positif présentent des normes qui s'appliquent aux zones urbaines, comme dans le domaine de l'eau. En revanche, pour l'air il faut se référer à des textes déclaratoires et donc à valeur de *soft law* comme les Lignes directrices sur la qualité de l'air établies par l'OMS. En parallèle, l'UE est une organisation régionale qui a conçu toute une réglementation sur la lutte antipollution par la préservation de la qualité de l'air et de l'eau, qui trouve à s'appliquer aux différentes activités anthropiques, dont celles résultant de l'urbanisation. Les planifications, quant à elles, sont un instrument en quête d'évolution. En raison de la sectorisation du droit international de l'environnement, nombreuses ont été élaborées en ce sens, mais les nouvelles ont une vision plus intégrée en englobant tant les différentes composantes de l'environnement, les enjeux de protection de l'environnement et du cadre de vie, ainsi que les enjeux de santé déjà existants et ceux qui se dessinent.

Dans les zones urbaines, outre les différentes pollutions, il a été mis en lumière les nuisances résultant de l'urbanisation, et notamment de l'expansion rapide de l'urbanisation et des politiques fonctionnalistes qui ont été mises en œuvre. Aujourd'hui, le cadre de vie des habitants est menacé par les nuisances sonores et lumineuses.

PARTIE II. L'INFLUENCE CONTRASTEE DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT EN MATIERE DE NUISANCES SONORES ET DE LUMIERE ARTIFICIELLE

Le terme de « nuisance » a été utilisé pour le bruit et la lumière artificielle. Effectivement, comme indiqué dans la partie introductive de ce travail de recherche, ce choix a été fait en raison de l'approche conduite par Christian Huglo[211], qui distingue les concepts de « pollution » et de « nuisance » par rapport au caractère irréversible, voire potentiellement irréversible de la pollution.

Pour rappel, le bruit est un son qui apparait comme désagréable et gênant. Il se caractérise par son intensité, sa hauteur et sa durée. La nuisance lumineuse, quant à elle est le résultat d'un éclairage excessif ou anormal, et qui constitue en une gêne ou un éblouissement.

Ces deux nuisances ont une particularité commune : leur perception est subjective ; un bruit ou une lumière désagréable pour un individu ne le sera pas forcément pour un autre.

Dans les zones urbaines, le bruit est partout. Du fait de l'expansion de l'urbanisation et le développement des véhicules terrestres motorisés personnels, les nuisances sonores envahissent nos oreilles. Prises en considération par l'UE, l'ONU quant à elle, demeure en retard (Chapitre I). D'autre part, la réglementation internationale et européenne sur la lumière artificielle, aussi lumineuse et nuisible soit cette dernière, ne nous éblouira pas par sa portée juridique (Chapitre II).

[211] Christian Huglo, *Environnement et droit de l'environnement. Définitions*, Juris-Classeur Environnement, fasc. 2200, §§ 7 et 8

CHAPITRE I. LE BRUIT, UNE NUISANCE EN EXPANSION

« La ville écrase la forêt pour y installer son décor sans songer au bruit que ferait le chant de tous les oiseaux morts. »

Francis Blanche

A l'instar de la lumière artificielle (développée dans le chapitre suivant), la perception du bruit est subjective ; les différentes expressions y afférant l'illustrent correctement. Un « bruit d'enfer » ou un « silence de mort » renvoient à notre propre appréciation du bruit sur l'environnement en raison de notre situation sociale, culturelle, ainsi que de notre état physique, mental, et psychique[212].

En zone urbaine, le bruit est décuplé par les activités anthropiques et par la circulation routière. Selon l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), au moins un Européen sur cinq est actuellement exposé à des niveaux de bruit de la circulation routière considérés comme nocifs pour sa santé ; ce chiffre est encore plus élevé dans les villes[213]. Or, comme pour les pollutions de l'air et de l'eau, le bruit entraîne des conséquences sur la santé des individus. En Europe, il est estimé que le bruit est responsable de troubles du sommeil (environ 6,5 millions de personnes seraient concernées), de l'apparition de nouvelles pathologies cardiaques (48 000 nouveaux cas chaque année) et d'environ 12 000 décès par an[214]..

Face à ce constat, il semblerait que l'UE soit l'organisation régionale qui prône une réglementation intégrée ambitieuse (section II) par rapport au droit international, dont la portée demeure partielle (section I).

---

[212] Caroline Cochet, *Bruit et urbanisme : une approche juridique,* thèse pour l'obtention du grade de docteur en droit, sous la direction de Monsieur le professeur Alain Laguerre, présentée et soutenue le 7 mars 2014, p. 18

[213] AEE, *La pollution sonore est encore très répandue en France, mais il existe des moyens d'en réduire le volume,* article publié le 2 mars 2021 et modifié le 17 mai 2021

URL : https://www.eea.europa.eu/fr/signaux/signaux-de-laee-2020/articles/la-pollution-sonore-est-encore

[214] *Ibidem*

SECTION I. Une action internationale illustrant l'inégale portée du droit international de l'environnement dans le domaine des nuisances acoustiques

A l'instar de la carence internationale sur des normes de qualité de l'air, il n'existe pas de texte de droit positif réglant la problématique des nuisances acoustiques. Si l'OMS a publié des recommandations en la matière (II), il n'en demeure pas moins qu'en l'absence d'un cadre légal, il ne peut être mis en place de politique de lutte contre le bruit et ses effets indésirables particulièrement dans les zones urbaines (I).

§1. L'absence de lutte globale concernant les nuisances sonores

« Le bruit est une affaire de culture, et le silence, sûrement, un luxe de riches[215] *! »* ; par cette phrase, Raphaël Romi met en avant la difficulté qu'ont les institutions internationales à s'emparer de ce sujet. Véritable nuisance, le bruit a commencé à être régulé par des textes sectoriels portant principalement sur les activités industrielles et sur les transports, dont la Convention sur la circulation routière (A) et la Convention relative à l'aviation civile internationale (B).

A. La pollution acoustique en ville, traitée seulement sous l'égide de la Convention de Vienne sur la circulation routière ?

Dans sa dernière édition du rapport *Frontières*, intitulée *Bruit, flammes et décalages : questions émergentes d'ordre environnemental*[216], le PNUE met en évidence des problématiques environnementales récentes (ou prises en considération récemment), dont celle du bruit dans les agglomérations. En l'espèce, les nuisances acoustiques sont un danger croissant dans les villes. Les niveaux sonores acceptables ont été dépassés dans de nombreuses villes du monde, et plus particulièrement à Alger, Bangkok et New York. Les populations les plus concernées sont celles défavorisées qui résident aux abords des axes routiers et qui sont éloignées des espaces verts, ainsi que les enfants et les personnes âgées. En outre, le bruit constitue une menace

[215] Raphaël Romi, avec la collaboration de Thomas Dubreuil, Sandrine Rousseaux et Mary Sancy, *Droit international et européen de l'environnement,* Montchrestien – Lextenso éditions, 2013, p. 259

[216] En Anglais : *Frontiers 2022 : Noise, Blazes and Mismatches – emerging issues of environmental concern*

Publié par le PNUE en 2022

pour les animaux, car il modifie les communications et le comportement de diverses espèces (par exemple, les oiseaux, les insectes et les amphibiens).

La Convention de Vienne sur la circulation routière adoptée le 8 novembre 1968 et entrée en vigueur le 21 mai 1977 est un traité multilatéral visant à harmoniser les règles de circulation et de la sécurité routières. Le texte fait mention du bruit en son article 7 alinea 4 qui indique que : *« Les conducteurs doivent veiller à ce que leurs véhicules n'incommodent pas les usagers de la route et les riverains, notamment en provoquant du bruit, de la poussière ou de la fumée lorsqu'il est possible d'éviter de le faire. »* En outre, les bruits liés à l'avertisseur sonore ou *klaxon*, sont également encadrés à l'article 28 de la Convention. Dans les agglomérations, il ne peut être fait usage des avertisseurs sonores que pour avertir les autres usagers de la route d'un danger (éviter un accident) et l'émission de sons ne doit pas durer plus que nécessaire. L'Annexe 5 de la Convention apporte des informations supplémentaires : *« le son émis par l'avertisseur doit être continu, uniforme et non strident. »*

La Convention de Vienne sur la circulation routière donne quelques éléments sur le bruit mais sans donner de normes spécifiques, par exemple les décibels que ne doivent pas dépasser les catégories de véhicules ou encore sur les avertisseurs sonores… Il suffit de d'écouter les sons découlant de la circulation routière sur un axe très largement emprunté pour se rendre compte que les mesures édictées par la Convention sont largement insuffisantes pour réduire le bruit du trafic routier.

Par ailleurs, au sein des agglomérations et zones fortement urbanisées, nous retrouvons pour la plupart, des aéroports provoquant des nuisances sonores.

B. La réglementation internationale sur les bruits liés à l'aviation et les activités aéroportuaires

Les nuisances sonores résultant des activités aéroportuaires font l'objet d'une réglementation universelle portée par l'Organisation de l'aviation civile internationale (ci-après OACI). Cette dernière est une institution spécialisée des Nations Unies, regroupant la quasi-majorité des Etats membres de l'ONU, et qui a été créée lors de l'adoption de la Convention de Chicago le 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile

internationale.

En 1968, une résolution relative à la gravité du problème du bruit au voisinage des aéroports est adoptée. De plus, cette résolution chargeait le Conseil de l'OACI d'élaborer des spécifications internationales et des éléments indicatifs en vue de limiter le bruit des aéronefs. Subséquemment, l'Annexe 16 à la Convention a été adoptée en 1971. Elle se divise en deux volumes : le Volume I concerne les effets du bruit des aéronefs, ainsi que la certification acoustique, alors que le Volume II comprend les normes de protection de l'environnement contre les émissions de moteur d'avion. Cette annexe, comme toutes les autres à la Convention, n'est pas une annexe *stricto sensu* au traité puisqu'elle ne fait pas partie de l'accord multilatéral. D'autre part, l'annexe 16 n'est pas dotée de la même force juridique que la Convention.

Une résolution A33/7 intitulée *« Déclaration générale sur les principes et pratiques de l'OACI en matière de protection de l'environnement »* a vu le jour lors de la 33ième session de l'Assemblée générale de l'OACI[217]. Ce texte valide le concept « d'approche équilibrée de la gestion du bruit », qui consiste *« à déterminer les problèmes de bruit aux aéroports, puis à analyser les diverses mesures de réduction disponibles, en étudiant quatre principaux éléments : la réduction du bruit à la source (aéronefs plus silencieux), la planification et la gestion de l'utilisation des terrains, les procédures opérationnelles d'atténuation du bruit et les restrictions d'exploitation[218]. »*

De manière générale, la réglementation internationale pour la lutte contre les nuisances sonores dans les villes est insuffisante, puisqu'elle est principalement traitée au travers de l'aviation civile et la circulation routière.

Les nuisances sonores ont des effets sur la santé publique. L'OMS s'est emparée du sujet, mais faute de posséder des moyens juridiques et politiques suffisants pour générer une réglementation internationale sur la lutte contre le bruit, elle s'est contentée de créer des lignes directrices relatives au bruit.

[217] 33ième session qui a eu lieu à Montréal du 25 septembre au 5 octobre 2001

[218] Voir le site Internet de l'OACI : https://www.icao.int/environmental-protection/pages/fr/noise_fr.aspx#:~:text=L'approche%20%C3%A9quilibr%C3%A9e%20consiste%20%C3%A0,l'utilisation%20des%20terrains%2C%20les

§2. Les lignes directrices de l'OMS relatives au bruit dans l'environnement dans la région européenne

Ces lignes directrices ont été publiées en 2018 par le Bureau régional de l'OMS pour l'Europe, après des rapports publiés en 1999 et 2009. Bien que destinées à l'Europe, elles tendent néanmoins à s'appliquer dans d'autres régions et sont adaptées à la population mondiale. A l'instar des lignes directrices portant sur la qualité de l'air, ces recommandations en matière de nuisances sonores ont pour but de protéger la santé humaine. Toutefois, elles n'ont pas de valeur contraignante et leur portée demeure limitée.

Les bruits concernés par les lignes directrices sont ceux résultants des transports (routiers, ferroviaires et aériens), des éoliennes et des loisirs. Ce dernier point se rapporte aux sources de bruit auxquelles un individu est confronté durant ses loisirs, par exemple la fréquentation de lieux lors d'événements sportifs, de concerts, ou encore écouter de la musique à un volume élevé sur des appareils d'écoute personnels. Le bureau de l'OMS pour l'Europe édicte des recommandations sur ces diverses thématiques, qui sont classées en deux catégories : recommandation forte ou recommandation conditionnelle. La première repose sur des données scientifiques dont la qualité est avérée ; cette recommandation peut être adoptée dans la plupart des situations en guise de politique publique. A titre d'illustration, le trafic routier fait l'objet de recommandations dites fortes par l'OMS. S'agissant de l'exposition moyenne au bruit, il est conseillé aux autorités compétentes de mettre en œuvre des mesures pour réduire les niveaux sonores résultants du trafic routier à moins de 53 décibels. Concernant l'exposition au bruit nocturne, les niveaux sonores devraient être réduits à moins de 45 décibels afin de protéger la qualité de sommeil des habitants.

A contrario, la recommandation conditionnelle repose sur des données scientifiques dont la qualité est inférieure ; les données sont incertaines. Cette recommandation ne va pas pouvoir forcément s'appliquer en raison de circonstances propres et va nécessiter un processus d'élaboration de politique spécifique. Par exemple, dans le cas d'une exposition au bruit dû à un événement unique et au bruit impulsif, la recommandation est conditionnelle et les autorités compétentes peuvent suivre les lignes directrices existantes et la législation pour limiter le risque de hausse des déficiences auditives.

Enfin, des principes directeurs ont été fixés afin d'aider les autorités publiques dans la mise en œuvre des recommandations. Ces principes directeurs sont les suivants : réduire l'exposition au bruit tout en conservant des zones calmes ; promouvoir des interventions de réduction de l'exposition au bruit et d'amélioration de la santé ; coordonner les approches visant à contrôler les sources de bruit et les autres risques environnementaux pour la santé ; et enfin, informer et impliquer les groupes de population potentiellement concernés par un changement de l'exposition au bruit.

Ces nouvelles lignes directrices sont un *« signal fort pour les pouvoirs publics*[219] *».* Les seuils recommandés sont fixés source par source et sont identiques à ceux fixés par l'UE dans sa réglementation. C'est d'ailleurs, encore une fois, au sein de l'UE qu'un cadre réglementaire plus dense a été adopté.

[219] Didier Gonzales, président de BruitParif dans la *Lettre d'information de BruitParif* numéro 26, 1er trimestre 2019

SECTION II. L'UE, élève modèle dans la lutte contre les nuisances acoustiques ?

L'AEE estime que les nuisances sonores contribuent à l'augmentation de la charge de morbidité en raison des leurs effets néfastes sur la santé avec 12 000 décès prématurés chaque année[220]. L'UE a entrepris une politique globale de réduction du bruit dès 1996 avec l'adoption de son Livre vert portant sur la politique future de lutte contre le bruit[221]. La directive du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement est le premier texte global (I) pour la lutte antibruit. Cette dernière est également renforcée par d'autres textes sectoriels sur les transports (II).

§1. Une approche intégrée pour prévenir et réduire le bruit avec la directive-cadre du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement

L'objet de cette directive est de globaliser la lutte contre les nuisances sonores dans les espaces bâtis, les parcs publics et lieux calmes de zones urbaines, les zones calmes en rase campagne, et enfin, à proximité des écoles, hôpitaux et tous autres bâtiments et zones sensibles au bruit. Pour ce faire, le texte établit des indicateurs communs de bruit afin de mesurer l'exposition des individus aux nuisances sonores au cours de la journée et durant la nuit (L_{den}[222]), mais également pour évaluer les perturbations du sommeil découlant du bruit (L_{nigh}[223]$_t$). Les valeurs de ces indicateurs sont définies par des méthodes d'évaluation communes, décrites au sein de l'Annexe II de ladite directive. Cette dernière prévoit en outre, l'adoption de plans d'actions établis par les résultats de cartographies de bruit. Ces plans sont élaborés pour réduire les nuisances sonores lorsque l'exposition au bruit pour les individus génère des conséquences nuisibles sur la santé, mais également pour prévenir les nuisances lorsque la qualité de l'environnement sonore est satisfaisante. Enfin, la directive introduit des mesures d'information et de consultation du public en ce qui concerne le

---

[220] Agence européenne pour l'environnement, *Comment la pollution de l'environnement par le bruit a-t-elle une incidence sur ma santé ?* FAQ-questions fréquemment posées

URL : https://www.eea.europa.eu/fr/help/questions-frequemment-posees/comment-la-pollution-de-l2019environnement

[221] Livre vert sur la politique future de lutte contre le bruit, du 4 novembre 1996, COM(96)540 final

[222] L_{den} pour *level day evening night*

[223] L_{night} pour *level night*

bruit dans l'environnement et ses effets.

Les cartographies stratégiques de bruit sont encadrées à l'article 7 de la directive. Elles concernent les grands axes routiers dont le trafic dépasse six millions de passage de véhicules par an, les grands axes ferroviaires dont le trafic dépasse 60 000 passages de train par an, les grands aéroports, et enfin, les agglomérations de plus de 250 000 habitants situés sur leur territoire. Elles sont révisées et présentées à la Commission Européenne tous les 5 ans. Les Etats frontaliers doivent coopérer pour l'établissement de ces cartes. S'agissant des nuisances dans les agglomérations, les autorités compétentes doivent mettre l'accent sur les émissions sonores suivantes : la circulation routière, le trafic ferroviaire, les activités aéroportuaires et les sites d'activités industrielles, y compris les ports. De plus, les cartes de bruit stratégiques doivent être distinctes les unes des autres, et des cartes supplémentaires peuvent être conçues pour d'autres sources de bruit.

L'article 8 prévoit les plans d'action, qui s'appliquent également aux grands axes routiers dont le trafic dépasse 6 millions de passage de véhicules par an, aux grands axes ferroviaires dont le trafic dépasse 60 000 passages de train par an, aux grands aéroports, et aux agglomérations de plus de 250 000 habitants situés sur leur territoire. Toutefois, et en vertu du principe de subsidiarité, si l'UE oblige les Etats membres à établir des plans d'action et à les réviser tous les cinq ans à compter de leur approbation ou dès lors que survient un fait nouveau majeur entraînant des conséquences en matière de bruit, l'UE laisse la responsabilité aux Etats membres de définir les mesures de ces plans. L'annexe V donne des précisions supplémentaires sur les plans d'action. Ils doivent comporter des informations « minimales », telles que la description de l'agglomération, le contexte juridique ou encore les mesures de lutte contre le bruit déjà en vigueur. Ces plans d'action sont des instruments de planification puisqu'ils traduisent une stratégie à long terme en faisant apparaître les actions envisagées par les autorités compétentes pour les cinq années à venir, y compris mesures prévues pour préserver les zones calmes. L'annexe V donne également des actions que les autorités compétentes peuvent mettre en œuvre au travers de leur plan d'action pour réduire et prévenir les nuisances sonores (aménagement du territoire, planification du trafic, des mesures ou incitations financières, etc.).

En conséquence des principes d'information et de participation du public, les cartes stratégiques de bruit et les plans d'actions doivent être rendus accessibles et diffusés auprès du public. De surcroît, lors de l'élaboration des plans d'action, les autorités doivent consulter le public et lui donner les possibilités effectives de participation.

Pour finir, Raphaël Romi dans son ouvrage *Droit international et européen de l'environnement*[224], signale que l'une des limites de la directive-cadre est son champ d'application qui bien que large ne couvre pas toutes les nuisances acoustiques ; le texte européen ne s'applique pas au bruit produit par la personne elle-même, ni à celui perçu à l'intérieur des moyens de transport, ni celui résultant des activités domestiques, de voisinage ou du lieu de travail. D'autre part, malgré la force contraignante de la directive, cela n'empêche pas certains Etats d'être en « retard » sur sa mise en œuvre, à l'instar de la France.

L'UE a créé un cadre global de lutte contre les nuisances acoustiques, qui théoriquement encadre largement le droit du bruit dans ses Etats membres. Néanmoins, des textes portant sur le domaine des transports viennent apporter des normes supplémentaires sur le bruit et ses effets nuisibles.

§2. La lutte contre les nuisances sonores par la réglementation sur les transports

Nous étudierons tout d'abord les mesures élaborées par l'UE pour prévenir et contrôler les émissions sonores résultant des véhicules motorisés (A), puis les mesures favorisant la mobilité urbaine durable dans le but de réduire les nuisances acoustiques (B).

[224] Raphaël Romi, *op. cit.* pp. 265-267

A. Les mesures visant à prévenir et contrôler les émissions sonores des véhicules à quatre et deux roues

Selon l'AEE, 113 millions d'individus, dont 50 % des habitants des zones urbaines, subissent le bruit résultant du trafic routier, à des décibels supérieurs à 55 jour-soir-nuit sur le long terme[225]. Or, selon l'OMS cette exposition fortement élevée à de telles nuisances sonores comporte des risques considérables sur la santé des Hommes. L'UE a élaboré tout un dispositif réglementaire sur les émissions de bruit provenant des véhicules.

La directive concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au niveau sonore admissible et au dispositif d'échappement des véhicules à moteur, adoptée en 1970[226], vise à la mise en œuvre et l'harmonisation de la réglementation européenne sur les nuisances sonores émises par les véhicules. Les véhicules concernés sont ceux à moteur destinés à circuler sur une route, avec ou sans carrosserie, ayant au moins quatre roues, et une vitesse maximale par construction supérieure à 25 km/h, à l'exception des véhicules se déplaçant sur rails, des tracteurs agricoles et forestiers ainsi que des équipements mécaniques mobiles[227]. Des valeurs limites pour le niveau sonore ont été fixées ; elles concernent les parties mécaniques et les dispositifs d'échappement des véhicules. Ces valeurs limites ont été établies en fonction de la catégorie déterminée des véhicules : voitures, véhicules de transport en commun ou véhicules de transport des marchandises.

Cette directive a été abrogée en 2014 par le règlement du 16 avril 2014 portant sur le niveau sonore des véhicules à moteur et des systèmes de silencieux de remplacement[228]. L'objet du règlement est d'améliorer la protection de l'environnement et la sécurité publique, mais également de préserver la qualité de vie et la santé des individus au sein de l'UE, en réduisant les principales sources d'émission des

---

[225] Agence européenne pour l'environnement, *Augmentation attendue du nombre d'Européens exposés aux nuisances sonores,* site Internet de l'AEE, le 5 mars 2020 et modifié le 24 juin 2020

URL : https://www.eea.europa.eu/fr/highlights/augmentation-attendue-du-nombre-d2019europeens

[226] Directive 70/157/CEE du Conseil, du 6 février 1970

[227] Article premier de la directive

[228] Règlement (UE) n ° 540/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 concernant le niveau sonore des véhicules à moteur et des systèmes de silencieux de remplacement, et modifiant la directive 2007/46/CE et abrogeant la directive 70/157/CEE

nuisances sonores provenant des véhicules à moteur. A cet égard, le texte établit des prescriptions administratives et techniques sur les niveaux sonores des véhicules.

Par ailleurs, les bruits générés par les véhicules de type deux roues et quadricycles font aussi l'objet d'une réglementation européenne. En l'espèce, le règlement de 2013 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à deux ou trois roues et des quadricycles [229] renforce les exigences de l'UE en matière de sécurité fonctionnelle et environnementale de ce type de véhicule. Ce texte prévoit à cet effet des essais acoustiques. De plus, depuis le 1er janvier 2022, les motos et quadricycles dotés d'un moteur de plus de 125 cm^3 doivent effectuer des visites de contrôle technique périodiquement[230]. Cette nouvelle mesure pourrait avoir un effet bénéfique pour les véhicules trafiqués (pot d'échappement, par exemple). Toutefois, dans cette circonstance, ou lorsque les nuisances sonores proviennent du comportement du conducteur, la Commission européenne a rappelé que seules les autorités compétentes des Etats membres sont responsables de l'application des règles de circulation sur leur territoire [231]. En effet, les autorités compétentes contrôlent le comportement des conducteurs et l'état de leur véhicule par multiples moyens tels que les contrôles routiers, les restrictions de circulation ou encore par des sanctions pécuniaires (amendes).

Enfin, la Commission Européenne dans son Livre Blanc intitulé *Feuille de route pour un espace européen unique des transports – vers un système de transport compétitif et économe en ressources*[232]*,* du 28 mars 2011, énonce des mesures pour la lutte contre la pollution atmosphérique dans les zones urbaines, mais également des mesures pour prévenir et réduire les nuisances sonores, par exemple dans le cadre du transport de marchandises. De plus, la Commission propose de renforcer le cadre réglementaire des transports innovants par la définition de normes de niveaux

[229] Règlement (UE) n ° 168/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à deux ou trois roues et des quadricycles

[230] En vertu de la directive 2014/45/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au contrôle technique périodique des véhicules à moteur et de leurs remorques, et abrogeant la directive 2009/40/CE

[231] Voir la question parlementaire n° E-009790/2015(ASW) et la réponse donnée par la Commission Européenne le 21 septembre 2015 – *en anglais*

URL : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-009790-ASW_EN.html

[232] Commission Européenne, Livre blanc - *Feuille de route pour un espace européen unique des transports - Vers un système de transport compétitif et économe en ressources, op. cit.*

d'émission de bruit pour les véhicules[233].

La volonté de la Commission Européenne de renforcer le cadre réglementaire des véhicules innovants sur le territoire de l'UE est également l'illustration d'une politique globale sur des transports plus durables et plus silencieux.

B. Les mesures favorisant la mobilité douce pour réduire les nuisances acoustiques dans les villes

La mobilité douce, appelée également « mode de transports doux », « mobilité urbaine durable » ou tout simplement « mobilité durable » peut être définie de plusieurs manières. Il peut s'agir des déplacements non carbonés comme la marche à pied, le vélo sans assistance électrique ou la trottinette non électrique, mais ce sont aussi les déplacements très faiblement carbonés et qui émettent moins de GES qu'un véhicule motorisé individuel, par exemple, les transports en commun ou l'utilisation d'un vélo avec assistance électrique.

La mobilité urbaine durable n'est pas une compétence de l'UE. Effectivement selon le principe de subsidiarité, celle-ci est du ressort des Etats membres et plus particulièrement des villes. Néanmoins, l'UE intervient dans le domaine des transports, en proposant des modes de transports plus durables (utilisation de l'hydrogène, voitures électriques, développement des transports en commun, utilisation du train, etc.). Ainsi, par certaines de ses mesures, l'UE favorise les mobilités douces et donc plus silencieuses. A titre d'illustration, le Parlement européen a adopté une redevance sur les poids-lourds, dont une partie des recettes sera affectée à la mobilité durable[234].

En outre, l'UE prône depuis plusieurs années le concept de planification de la mobilité urbaine durable et élabore, par le biais de sa compétence partagée dans le domaine des transports, des stratégies. Ainsi, en 2020, la Commission européenne a présenté

---

[233] *Ibidem*, p. 28

[234] Macif, *Où en est l'Europe sur les mobilités douces ?* article publié sur les Echos, le 22 mai 2019 et modifié le 11 octobre 2021

URL : https://www.lesechos.fr/partenaires/macif/ou-en-est-leurope-sur-les-mobilites-douces-1022782#:~:text=L'Europe%20s'int%C3%A9resse%20aux,des%20citoyens%20comme%20des%20collectivit%C3%A9s.

une stratégie de mobilité durable et intelligente intitulée *« mettre les transports européens sur la voie de l'avenir*[235] *»*. La Commission rappelle que la mobilité urbaine et interurbaine est une nécessité, tout comme la libre circulation des personnes, mais que le modèle de transport actuel n'est plus soutenable. Il représente un coût considérable pour la société, en raison des émissions de GES, de la pollution atmosphérique, sonore et de l'eau, mais aussi des accidents de la route. Cela entraîne des conséquences sur la qualité de vie et la santé des individus. La stratégie proposée par la Commission européenne a pour objet de soutenir une mobilité qui soit durable et résiliente. Le plan d'action comporte sept initiatives phares, qui se décomposent elles-mêmes en plusieurs actions. A titre d'exemple, une mesure de l'initiative phare numéro 1 [236] prévoit pour 2023 l'élaboration de *« règles cohérentes pour les performances des pneumatiques en matière d'environnement, d'énergie et de sécurité ».* Effectivement, d'après l'UE, en matière de nuisance sonore, il ne faut pas seulement agir sur les moteurs et/ou pots d'échappement des véhicules, mais également sur la qualité des pneumatiques afin de réduire les bruits de roulement. D'autre part, le plan d'action envisage la publication de lignes directrices afin de faciliter l'utilisation sûre des dispositifs de micromobilité (par exemple, la trottinette électrique) dans son initiative phare numéro 3[237]. Cependant, cette action était prévue pour l'année 2021, mais les lignes directrices n'ont pas encore été publiées lors de la rédaction de ce travail de recherche.

Pour finir, un dispositif a fait son entrée en France récemment ; il s'agit des radars sonores, qui sont pour l'heure en cours d'expérimentation. Seulement quelques zones sont concernées : trois zones urbaines (ville de Paris, métropoles de Nice et Toulouse), trois zones périurbaines (collectivités de Bron, Villeneuve le Roy et Rueil Malmaison) et enfin, une zone rurale (communauté de communes de la Haute Vallée de Chevreuse). Cette expérimentation d'une durée de deux ans tend à accompagner le développement et l'homologation de radars sonores, à des fins de constatation d'infraction et de verbalisation automatisée du titulaire du certificat d'immatriculation

[235] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *stratégie de mobilité durable et intelligente – mettre les transports européens sur la voie de l'avenir*, le 9 décembre 2020, COM/2020/789 final

[236] Initiative phare n°1 qui s'intitule « favoriser l'utilisation de véhicules à zéro émission, de carburants renouvelables, et à faible teneur en carbone et d'infrastructures connexes »

[237] Initiative phare n°3 qui s'intitule « rendre la mobilité interurbaine et urbaine plus durable et plus saine »

du véhicule. Le contrôle des émissions sonores des véhicules est une mesure prévue par la Loi d'orientation des mobilités (LOM), promulguée le 24 décembre 2019.

Aujourd'hui, le bruit est partout et plus particulièrement dans les zones urbaines. La faible portée du droit international de l'environnement dans ce domaine limite la possibilité d'une harmonisation internationale ; les seules normes proposées à cette échelle étant celles de l'OMS. En revanche, l'UE a créé un cadre réglementaire depuis plusieurs années qu'elle tente d'améliorer face aux nouveaux défis découlant des nuisances sonores. A l'instar du bruit, la perception de la lumière artificielle est subjective. Cette nuisance, d'abord découverte pour ses conséquences sur l'étude des astres, commence peu à peu à être prise en considération par les autorités nationales. Toutefois, et c'est l'objet de notre chapitre suivant, la réglementation internationale et européenne sur la lumière artificielle, aussi lumineuse et nuisible soit cette dernière, ne nous éblouira pas par sa portée juridique.

CHAPITRE II. UN MANQUE D'INTERET DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT POUR ENCADRER LES REPERCUSSIONS DES NUISANCES LUMINEUSES ET LE CONTOURNEMENT DE CETTE CARENCE PAR LA RECHERCHE D'UN STATUT JURIDIQUE DU CIEL ETOILE

« Les étoiles sont au ciel, comme les lettres dans un livre »

Saint Maxime le Confesseur

Durant le mois de février 2019, des recherches ont été conduites au Royaume-Uni par le groupe *Campaign to Protect Rural England*. Des habitants ont été invités à comptabiliser les étoiles qu'ils voyaient à l'œil nu dans la constellation d'Orion, qui affiche des astres très brillants et une forme facilement identifiable. Les résultats du sondage furent révélateurs ; près de 57 % des participants ne voyaient pas plus de dix étoiles et seulement 2% ont observé plus de trente étoiles[238].

Ces dernières années, de nombreux professionnels, notamment issus du domaine astronomique et de la protection de l'environnement, ont alerté sur les effets indésirables de la lumière artificielle. Cette dernière entraîne des conséquences nuisibles sur la biodiversité[239] (elle perturberait la photosynthèse vitale aux plantes, ainsi que les rythmes de vie des insectes, des oiseaux et des autres animaux), sur la santé de l'Homme et son cadre de vie (troubles du sommeil et risque d'augmentation de certaines pathologies), ainsi que sur les activités astronomiques (la lumière empêchant l'étude des astres). En parallèle, l'éclairage public est un gage de sécurité

[238] Emeline Férard, *La pollution lumineuse continue de masquer les étoiles selon une étude,* GEO environnement, publié le 17 avril 2019 et modifié le 8 octobre 2021

URL : https://www.geo.fr/environnement/la-pollution-lumineuse-continue-de-masquer-les-etoiles-selon-une-etude-195311

[239] PNUE, *la pollution lumineuse mondiale endommage les écosystèmes : que pouvons-nous faire ?,* publié en ligne le 13 mars 2020

URL : https://www.unep.org/fr/actualites-et-recits/recit/la-pollution-lumineuse-mondiale-endommage-les-ecosystemes-que-pouvons

pour les déplacements des individus et il est également utilisé de nos jours pour mettre en valeur le patrimoine bâti, mais aussi des évènements festifs tels que les illuminations de Noël ou encore des fêtes de la lumière à l'instar de celle de Lyon.

Ces derniers éléments expliquent probablement la raison pour laquelle la lumière artificielle est l'un des impacts des activités anthropiques sur l'environnement les moins fréquemment signalés. Subséquemment, le droit international ne s'est pas emparé du sujet puisqu'il n'existe à ce jour, aucune obligation d'éclairer l'espace public, ni de normes fixant des seuils ou des valeurs sur la manière d'éclairer et l'intensité de l'éclairage (section I). Ainsi confrontés à cette carence, les défenseurs du ciel nocturne ont tenté de le protéger par la reconnaissance d'un statut juridique du ciel étoilé (section II).

SECTION I. L'inexistence d'une norme contraignante d'éclairer l'espace public et la faible réglementation de la lumière artificielle

Qu'il s'agisse du droit communautaire (II) ou bien du droit international (I), les nuisances lumineuses ne sont pas ou très faiblement réglementées.

§1. La carence du droit international de l'environnement pour la lutte contre les nuisances lumineuses

L'absence de texte de droit positif sur l'éclairage public et ses effets (A) nous conduit à examiner des législations nationales étrangères qui ont tenté de légiférer dans ce domaine (B).

A. L'absence de texte universel sur l'obligation d'éclairer l'espace public, ainsi que sur les effets indésirables de cet éclairage

A l'heure actuelle, aucun texte de droit international ne vient imposer d'obligation d'éclairage de l'espace public ou prévenir les nuisances résultant de la lumière artificielle dans les zones urbaines. Une doctrine est née dans les années 2010 considérant l'éclairage public en tant que dommage et a engendré la recherche de l'éclairage « juste » : éclairer ce qui est nécessaire, quand et là où c'est nécessaire et avec la quantité de lumière seulement nécessaire.

Sont ainsi apparus au fil des années, des guides de bonne pratique et des recommandations afin de garantir un niveau d'éclairage adéquat aux activités anthropiques. A titre l'illustration, la Commission Internationale de l'éclairage (ci-après CIE), a publié un guide en 2019 concernant l'éclairage urbain[240]. La publication vise à fournir des conseils aux décideurs publics sur les principes de l'éclairage en milieu urbain, par exemple sur les aspects techniques de l'urbanisme ou encore environnementaux. De plus, il propose des critères pour l'élaboration d'une

[240] Le document est seulement disponible en anglais sous la référence suivante : *« a guide to urban lighting masterplanning* », CIE 234:2019, Division 4, ISBN : 978-3-902842-16-9, DOI : 10.25039/TR.234.2019

URL : https://www.techstreet.com/cie/standards/cie-234-2019?product_id=2085013

planification urbaine en matière d'éclairage.

D'autre part, en 1980, la CIE a publié conjointement avec l'Union astronomique internationale (connue sous l'acronyme IAU), des lignes directrices pour minimiser la lumière urbaine dans le ciel à proximité des observatoires astronomiques[241]. Ce document d'une vingtaine de pages expose les conséquences de la lumière artificielle dans les zones urbaines sur les observatoires astronomiques, même lorsqu'ils se situent à plus de cent kilomètres des villes. Les lignes directrices proposent des solutions pour les autorités compétentes dans le cadre de l'éclairage public, par exemple en indiquant des seuils au-delà desquels la lumière artificielle provoque des effets nuisibles sur le travail des astronomes.

En raison de la carence internationale sur les pollutions lumineuses, il est intéressant de s'arrêter sur quelques législations nationales.

B. Les réglementations nationales et locales étrangères portant sur la lumière artificielle

En l'absence de normes contraignantes internationales, nous pouvons examiner des législations nationales provenant d'autres Etats à l'instar du Chili et de la région administrative spéciale de Hong Kong en République populaire de Chine[242].

L'un des principaux lieux d'observation du ciel dans le monde est le Chili, qui a dû réglementer dès les années 1990 les effets de la lumière artificielle pour préserver la qualité du ciel nocturne aux abords des observatoires. Un décret-loi de 1998 sur le contrôle de la pollution lumineuse et plus exactement sur la limitation des émissions de lumière dirigées vers le ciel et celles invisibles à l'œil, a été adopté. Ce texte

[241] Publication seulement disponible en anglais sous la référence suivante : *« guidelines for minimizing urban sky glow near astronomical observatories (joint publication IAU/CIE) »*, CIE 001-1980, Division 4, ISBN : 978 3 901906 65 7, Joint CIE/IAU publication

URL : https://www.techstreet.com/cie/standards/cie-001-1980?product_id=1210107

[242] Pour plus d'informations, voir le Rapport n°009196-01 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (France), portant sur les *législations et réglementations étrangères en matière de lutte contre les nuisances lumineuses,* publié en juillet 2014, disponible en ligne

URL : https://www.vie-publique.fr/rapport/34420-legislations-et-reglementations-etrangeres-en-matiere-de-lutte-contre-le

normatif a fait l'objet de précisions par un document non contraignant de 1999, présenté à l'époque par la *Comisión Nacional del Medio Ambiente*[243]. En 2014, un nouveau décret-loi est entré en vigueur et a remplacé celui de 1998. Ce nouveau texte normatif possède une portée plus large ; il prend en considération les activités astronomiques sur le territoire Nord du Chili, les effets sur la santé et la biodiversité des nuisances lumineuses, ainsi que des spécifications culturelles et politiques tenant aux peuples Quechua, Aymara et Atacama. En effet, ces derniers *« ont besoin d'un ciel non pollué, car ils utilisent l'observation du soleil, de la lune et des étoiles pour prédire le cours des saisons, la pluie, la fertilité des sols, le développement des cultures et la fertilité de leurs animaux*[244] *»*. Par ailleurs, le Chili s'est doté d'un organisme spécifique pour assurer le respect de sa réglementation nationale ; il s'agit de *l'Oficina de Protección de la Calidad del Cielo del Norte de Chile*[245]. Cette entité participe également à l'information des citoyens sur les nuisances lumineuses. Enfin, malgré sa réglementation en vigueur et les moyens déployés par le gouvernement chilien pour protéger le ciel nocturne, le pays est de plus en plus menacé par les nuisances lumineuses[246]. Deux faits en sont à l'origine : l'expansion de l'urbanisation qui gagne les régions du nord, ainsi que l'utilisation massive des lampes LED.

D'autre part, Hong Kong est une ville polluée, notamment pour sa qualité de l'air détériorée, mais c'est également la ville la plus lumineuse du monde[247]. Cela s'explique notamment en raison de sa forte densité de population et à cause du nombre important de panneaux publicitaires éclairés. Pour autant, le gouvernement n'a pas légiféré en la matière se justifiant par un manque d'opinion consensuelle dans

---

[243] En français « Commission Nationale de l'environnement ». Elle a été transférée à trois autres services nationaux chiliens en 2010.

[244] Rapport n°009196-01 du Conseil général de l'environnement et du développement durable, portant sur les *législations et réglementations étrangères en matière de lutte contre les nuisances lumineuses, op. cit.* p. 40

[245] En français par « Office pour la protection de la qualité du ciel du nord du Chili » Cette entité chilienne possède un site Internet : http://www.opcc.cl/index.html

[246] AFP, *Le Chili, paradis des astronomes menacé par la pollution lumineuse,* GEO, le 17 février 2018

URL : https://www.geo.fr/environnement/le-chili-paradis-des-astronomes-menace-par-la-pollution-lumineuse-185098

[247] Peter Shadbolt, *Hong Kong's light pollution 'worts in the world',* CNN, 21 mars 2013

URL : https://edition.cnn.com/2013/03/21/world/asia/hong-kong-light-pollution/index.html

la communauté[248]. En 2015, le bureau de l'environnement et de l'écologie[249] d'Hong Kong a publié les *« Guidelines on Industry Best Practices for External Lighting Installations[250] »*, qui encourage des actions pour réduire les nuisances lumineuses. Les lignes directrices contenues dans ce document présentent des bonnes pratiques générales sur la conception, l'installation et le fonctionnement de l'éclairage extérieur. Elles s'adressent aux concepteurs d'éclairage, entrepreneurs, propriétaires et aux citoyens en vue de minimiser les impacts négatifs résultant de l'éclairage extérieur[251]. Toutefois, elles n'indiquent aucune norme détaillée et font globalement référence aux travaux de la CIE. Par ailleurs, en 2016, le Conseil législatif d'Hong Kong a adopté une charte qui s'intitule « *Charter on External Lighting[252]* » et dont l'efficacité devait être évaluée courant 2020[253]. Les effets de la Charte ne sont pas détaillés ; le Conseil législatif indique seulement que les plaintes des habitants contre l'éclairage extérieur ont augmenté de 42% pour la période 2016-2018[254].

A l'instar du droit international qui présente une carence pour la réglementation de la lumière artificielle, l'UE ne fait guère mieux, en réglementant principalement l'éclairage au travers de l'efficacité énergétique.

---

[248] *« After a six-year policy review during 2009-2015, the Government decided not to take a legislative approach in regulating light nuisance due to "a lack of consensual view" in the community (…)* »

Voir le site Internet du Conseil législatif de Hong Kong

URL : https://www.legco.gov.hk/research-publications/english/essentials-1819ise08-regulation-of-nuisance-caused-by-external-lighting.htm

[249] Environment and ecology Bureau

[250] En français : « Lignes directrices sur les meilleures pratiques du secteur en matière d'éclairage extérieur », disponibles en ligne

URL : https://www.eeb.gov.hk/en/resources_publications/guidelines/index.html

[251] Point 2 des lignes directrices (en anglais)

[252] En français : « Charte sur l'éclairage extérieur »

[253] Le site Internet du Conseil législatif n'a pas été mis à jour depuis l'année 2019 et l'évaluation devait être clôturée au premier trimestre 2020. Toutefois, la crise sanitaire du COVID-19 a très probablement entrainé des retards.

URL : https://www.legco.gov.hk/research-publications/english/essentials-1819ise08-regulation-of-nuisance-caused-by-external-lighting.htm

[254] Toujours sur le site Internet du Conseil législatif : *« However, this could not halt the uptrend in complaints against external lighting, which soared by a total of 42% during 2016-2018. »*

§2. Au niveau européen, les nuisances lumineuses traitées principalement au travers de l'efficacité énergétique

Au sein de l'UE, comme à l'échelle internationale, il n'existe pas de textes venant encadrer les nuisances lumineuses. Les seules règles contraignantes édictées s'en tiennent à l'écoconception des installations d'éclairages ainsi qu'aux normes techniques de sécurité des personnes et des biens. Actuellement, le règlement le plus récent est celui de la Commission du 1er octobre 2019 établissant des exigences d'écoconception pour les sources lumineuses et les appareillages de commande séparés[255], modifié par un autre règlement du 23 février 2021[256].

D'autre part, s'agissant de l'éclairage public, une norme NF EN 13201 prescrit des exigences pour les zones de circulation dans les espaces publics extérieurs afin d'assurer la sécurité des usagers et la fluidité du trafic. Elle n'impose aucune obligation d'éclairer[257] et n'a pas d'effets s'agissant des répercussions de la lumière artificielle sur l'environnement.

Par surcroît, à la suite d'une question parlementaire[258] demandant à la Commission les initiatives qu'elle adoptera au niveau international pour la lutte contre les nuisances lumineuses, cette dernière a indiqué que l'UE avait déjà pris position pour cette lutte[259] dans le cadre de plusieurs politiques. Ainsi, la directive relative à l'évaluation des

---

[255] Règlement (UE) 2019/2020 de la Commission du 1er octobre 2019 établissant des exigences d'écoconception pour les sources lumineuses et les appareillages de commande séparés en application de la directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les règlements (CE) no 244/2009, (CE) no 245/2009 et (UE) no 1194/2012 de la Commission

[256] Règlement (UE) 2021/341 de la Commission du 23 février 2021 modifiant les règlements (UE) 2019/424, (UE) 2019/1781, (UE) 2019/2019, (UE) 2019/2020, (UE) 2019/2021, (UE) 2019/2022, (UE) 2019/2023 et (UE) 2019/2024 en ce qui concerne les exigences d'écoconception applicables aux serveurs et aux produits de stockage de données, aux moteurs électriques et aux variateurs de vitesse, aux appareils de réfrigération, aux sources lumineuses et aux appareillages de commande séparés, aux dispositifs d'affichage électroniques, aux lave-vaisselle ménagers, aux lave-linge ménagers et aux lave-linge séchants ménagers, et aux appareils de réfrigération disposant d'une fonction de vente directe

[257] LUX la revue de l'éclairage n°228, *les normes européennes de l'éclairage*, Cahier technique, mai/juin 2004, p. 47

[258] Question avec demande de réponse écrite E-001680/2020 portant sur *la Garantie effective du ciel nocturne comme patrimoine mondial à préserver,* posée par Monsieur Manuel Bompard (GUE/NGL)

URL : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-001680_FR.html

[259] Réponse commune donnée par Monsieur Sinkevičius au nom de la Commission européenne, le 13 mai 2020

URL : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-001509-ASW_FR.html

incidences sur l'environnement du 16 avril 2014[260] (directive EIE), prévoit l'évaluation environnementale de certains projets publics et privés lorsqu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement. Aussi, au regard de son annexe IV, point 1 d) et point 5 c), *« cette évaluation comprend une estimation des émissions de lumière attendues d'un projet et une description des effets significatifs probables de la pollution lumineuse[261]. »*

Malgré le faible nombre d'études sur les nuisances lumineuses, toutes dénoncent les effets néfastes sur la santé humaine[262] (désynchronisation des rythmes biologiques, troubles du sommeil, cancers, maladies cardiovasculaires, etc.), ainsi que sur la biodiversité[263]. A cet égard, n'y aurait-il pas une insuffisance de la prise en compte du principe de précaution dans la lutte contre les nuisances lumineuses par l'UE et par les organisations internationales ?

Les nuisances lumineuses astronomiques impactent le ciel nocturne, qui n'est pas reconnu comme un objet de droit. Il est donc difficile de créer des normes internationales et européennes en la matière. Toutefois, l'environnement nocturne peut trouver une certaine protection par la reconnaissance du ciel étoilé comme champ d'extension au patrimoine culturel et au patrimoine paysager.

---

[260] Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement

[261] Réponse commune donnée par Monsieur Sinkevičius au nom de la Commission européenne, le 13 mai 2020

[262] Voir Paul Tossa et Martine Souques. *Lumière artificielle nocturne et pollution lumineuse : une synthèse des effets sur les rythmes biologiques chez l'homme*, Environnement, Risques & Santé, vol. 18, no. 6, 2019, pp. 477-487

URL : https://www.cairn.info/revue-environnement-risques-et-sante-2019-6-page-477.htm

[263] Christophe Magdelaine, *Pollution lumineuse ou photopollution*, Notre Planète Info, le 31 mai 2021

URL : https://www.notre-planete.info/environnement/pollution-lumineuse.php#consequences

SECTION II. La protection de l'environnement nocturne par celle du ciel étoilé

La lune et les autres corps célestes de notre système solaire ont été déclarés patrimoine commun de l'humanité par l'adoption de l'Accord régissant les activités des Etats sur la Lune et les autres corps célestes[264]. En revanche, la voûte céleste ne peut bénéficier d'une telle reconnaissance (I) et peut être étudiée à la lumière des concepts de patrimoine culturel et de patrimoine paysager (II).

§1. La création partielle et inachevée du statut patrimonial du ciel étoilé

Le ciel étoilé a fait l'objet de tentatives pour être reconnu en tant que patrimoine commun de l'humanité (A), mais qui se sont soldées par l'opposition de l'UNESCO (B).

A. La tentative d'identification du ciel étoilé en tant que patrimoine commun de l'humanité

Selon Bruno Charlier et Nicolas Bourgeois, la patrimonialisation du ciel étoilé est confrontée à des difficultés inhérentes à la nature même de l'objet visé [265] (l'immatérialité de la voûte céleste). Ils soulignent que la patrimonialisation s'échelonne en deux étapes.

La première correspond à l'invention ou à la sélection des objets qui seront intégrés à un héritage, générant chez eux une multiplicité de valeurs *« esthétique, artistique, historique, économique, sociale. »* La Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel du 16 novembre 1972 de l'UNESCO en est l'illustration. Elle donne des définitions des patrimoines culturels et naturels ; le patrimoine naturel pouvant être entendu comme étant *« des sites naturels ou les zones naturelles strictement délimitées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point*

[264] Accord régissant les activités des Etats sur la Lune et les autres corps célestes, signé le 18 décembre 1979 à New-York, article 11 §1

[265] Bruno Charlier et Nicolas Bourgeois, *« Half the park is after dark » Les parcs et réserves de ciel étoilé : nouveaux concepts et outils de patrimonialisation de la nature*, L'Espace géographique, vol. 42, no. 3, 2013, pp. 200-212

URL : https://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2013-3-page-200.htm

de vue de la science, de la conservation ou de la beauté naturelle[266]*. »* Or, comme le souligne Adeline Meynier[267], la Convention semble s'appliquer seulement aux choses terrestres, et quand bien même sa portée serait élargie au ciel, l'identification, la protection et la conservation de l'élément qualifié de patrimoine commun incombent à l'Etat sur le territoire duquel il se trouve. Ainsi, si la législation interne de l'Etat ne prévoit rien en la matière, le ciel étoilé ne s'en trouvera pas plus protégé.

La seconde étape dépend des individus et institutions, qui lui conféreront une véritable identité ou l'institutionnaliseront grâce à une expertise et une classification rigoureuse. Le ciel étoilé se situe actuellement entre ces deux étapes.

Confronté aux nuisances lumineuses, le ciel nocturne a été associé à des valeurs naturelles et culturelles dès les années 1990 par l'International Dark-Sky Association (IDA), qui a réussi par ses actions de sensibilisation et d'information à donner *« une véritable invention du statut patrimonial du ciel étoilé, à la frontière entre nature et culture. »* Néanmoins, le ciel étoilé ne peut être réellement identifié (deuxième étape) en tant que patrimoine. En effet, la voûte céleste est hors d'atteinte ; il est par conséquent impossible de l'identifier ou de l'institutionnaliser en qualité de patrimoine.

Bloqué entre ces deux étapes, le statut du ciel étoilé a connu une avancée en 2007 lors de la Déclaration de la Palma, mais dont les effets ont été contrastés par l'UNESCO.

B. L'inébranlable volonté des protecteurs du ciel nocturne mais les réserves de l'UNESCO freinant la reconnaissance de son statut patrimonial

En 2007, la Conférence *Starlight* intitulée *« pour la défense de la qualité du ciel nocturne et le droit d'observer les étoiles »*, qui s'est tenue à La Palma, a donné lieu à la Déclaration pour la défense du ciel nocturne et le droit à la lumière des étoiles, dite

[266] Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de l'UNESCO du 16 novembre 1972, article 2

[267] Adeline Meynier, *La protection du ciel nocturne, le droit de l'environnement et la pollution lumineuse,* Mémoire pour le Master II Recherche Droit de l'environnement, sous la direction de Jean Untermaier, année universitaire 2007-2008, p.60

aussi Déclaration de La Palma[268]. Elle énonce en son objectif premier que : *« Le droit à un ciel nocturne non pollué, qui permet de contempler le firmament, doit être considéré comme un droit inaliénable de l'Humanité, équivalent à tous les autres droits environnementaux, sociaux et culturels, au regard de son impact sur le développement de tous les peuples et sur la préservation de la biodiversité. »* La Déclaration a été transmise au Directeur Général de l'UNESCO *« en vue de sa reconnaissance et, le cas échéant, qu'elle soit recommandée aux organismes et aux agences des Nations Unies, ainsi qu'aux conventions internationales concernées par les principes et les objectifs abordés par cette Déclaration et à d'autres organismes directement impliqués, tels que l'Union Astronomique Internationale (IAU)[269] »*. Or, la même année, l'UNESCO a indiqué qu'il n'existait *« aucun critère permettant de prendre en considération le ciel étoilé et les objets célestes au titre de la convention du Patrimoine mondial de 1972, cette dernière ayant pour but de reconnaître l'interaction entre l'être humain et la nature et le besoin fondamental de préserver l'équilibre entre les deux[270]. »*

En 2009, à la suite de l'Atelier international et la réunion d'experts sur les réserves de ciel nocturne et le patrimoine mondial – valeurs scientifiques, culturelles, environnementales – qui s'est déroulé à Fuerteventura, une timide avancée a été réalisée. Effectivement, les réserves *Starlight*[271] ont été reconnues par l'UNESCO comme des *« valeurs additionnelles »* des futurs sites astronomiques susceptibles d'être inscrits sur la liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO. En revanche, ces réserves ne peuvent faire l'objet d'une patrimonialisation pleine et entière par l'UNESCO puisqu'il n'existe pas pour l'instant de critères de considération les concernant dans la Convention du patrimoine mondial[272].

---

[268] Déclaration pour la défense du ciel nocturne et le droit à la lumière des étoiles (Déclaration de La Palma), La Palma, Iles Canaries, Espagne, adoptée le 20 avril 2007

[269] Déclaration de La Palma, résolution finale n°2

[270] Bruno Charlier et Nicolas Bourgeois, *« Half the park is after dark » Les parcs et réserves de ciel étoilé : nouveaux concepts et outils de patrimonialisation de la nature*, L'Espace géographique, vol. 42, no. 3, 2013, pp. 200-212

[271] Une réserve *Starlight* est une zone naturelle protégée où un engagement à protéger la qualité du ciel nocturne et l'accès à la lumière des étoiles est établi. Sa fonction est de préserver la qualité du ciel nocturne et les différentes valeurs qui lui sont associées, qu'elles soient culturelles, scientifiques, astronomiques ou les paysages naturels.

Définition issue de l'anglais – site Internet de la Fondation Starlight

URL : https://en.fundacionstarlight.org/contenido/43-definition-starlight-reserves.html

[272] Charlotte Anguerand, *Etude de la pollution lumineuse dans le cadre de la création d'une Trame Noire. Approche transversale pour la valorisation des paysages nocturnes. Le cas du Parc naturel Burdinale-Mehaigne, Wallonie*,

La difficile reconnaissance d'un statut juridique du ciel nocturne, nous invite à nous tourner vers les notions de patrimoine culturel et de patrimoine paysager.

§2. Le ciel étoilé comme champ d'extension au patrimoine culturel et naturel, ainsi qu'au patrimoine paysager

Adeline Meynier souligne avec justesse la difficulté de la patrimonialisation du ciel étoilé : *« Pour le ciel nocturne, la problématique ne se situe pas dans son utilisation, mais dans le fait de disposer d'une image, d'un élément naturel lointain apparaissant depuis la Terre. Le ciel nocturne apparaît comme un repère visuel, esthétique qui fait partie de l'environnement, au même titre que l'environnement terrestre. Il est une composante de la nature*[273]*. »*

A cet égard, nous étudierons le ciel étoilé comme élément consubstantiel au patrimoine culturel et naturel (A), puis son intégration par la notion de paysage (B).

A. Le ciel étoilé consubstantiel au patrimoine culturel et naturel

Selon Samuel Challeat, *« le nocturne et son ciel sont à considérer comme patrimoines communs de l'humanité, à mi-chemin entre le patrimoine naturel (le nocturne en tant que ressource nécessaire à la vie, ainsi que le ciel nocturne comme ressource scientifique) et le patrimoine culturel (le ciel nocturne ayant permis l'établissement de nos repères temporels et spatiaux, abritant mythes et légendes et étant source d'inspiration*[274]*). »*

Master architecte paysagiste, à finalité spécialisée, sous la promotion d'Emmanuelle Gobbe, année universitaire 2020/2021

URL : http://hdl.handle.net/2268.2/11891

[273] Adeline Meynier, *La protection du ciel nocturne, le droit de l'environnement et la pollution lumineuse,* Mémoire pour le Master II Recherche Droit de l'environnement, sous la direction de Jean Untermaier, année universitaire 2007-2008, p. 51

[274] Samuel Challeat, *« Sauver la nuit » : empreinte lumineuse, urbanisme et gouvernance des territoires,* Histoire, Université de Bourgogne, 2010, français, ⟨NNT : 2010DIJOL016⟩. ⟨tel-00589614⟩, p. 133

En 2008, l'UNESCO et l'IAU, indépendamment de l'initiative *Starlight*, ont débuté un plan de patrimonialisation des sites astronomiques, qui s'intitulait « Astronomie et Patrimoine Mondial ». Une troisième entité, le Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS), était responsable d'identifier et d'inventorier les sites pouvant être inscrits sur la liste du Patrimoine mondial[275]. C'est en partie grâce à ce processus, reconnaissant une valeur culturelle et naturelle au ciel nocturne, qu'en 2009 l'UNESCO a reconnu les réserves *Starlight* comme des « valeurs additionnelles » des futurs sites astronomiques susceptibles d'être inscrits sur la liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO.

Par ailleurs, comme le signalent Bruno Charlier et Nicolas Bourgeois, le ciel étoilé peut être associé au patrimoine naturel pour les effets néfastes qu'il subit. En effet, la détérioration de son image renvoie à une dégradation de l'environnement nocturne et de manière générale à une dégradation de la nature, marquant par conséquent la rupture du lien entre l'homme et la nature. D'autre part, le ciel étoilé peut également être associé au patrimoine culturel en raison de sa connexion *« au patrimoine astronomique des ères moderne et pré-télescopique car il en est l'origine consubstantielle[276]. »*

Enfin, le ciel, objet difficilement cernable car non matériel et non touchable, peut être étudié au travers de la notion de paysage en droit.

B. Le ciel étoilé comme paysage

Le paysage a été saisi par le droit en sa qualité d'élément composite de l'environnement aux côtés de l'eau, de l'air, du sol, de la faune, de la flore et des équilibres biologiques[277]. Toutefois et en reprenant les propos de Michel Prieur : *« en plagiant le philosophe Schopenhauer selon qui « le monde est ma représentation », on peut dire que le paysage est aussi ma représentation. Cela signifie qu'il est d'abord*

[275] Bruno Charlier et Nicolas Bourgeois, *« Half the park is after dark » Les parcs et réserves de ciel étoilé : nouveaux concepts et outils de patrimonialisation de la nature*, L'Espace géographique, vol. 42, no. 3, 2013, pp. 200-212

[276] *Idem*

[277] Michel Prieur, *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruylant, 2014, p. 533

la perception que chaque individu a de l'espace qui l'entoure, c'est-à-dire de son environnement[278]*. »* Elément subjectif, le paysage est également objectif. En effet, il est devenu un « *objet scientifique d'études* » pour multiples professionnels tels que les naturalistes, les géographes ou encore les paysagistes. A cet égard, il est décrit par ses composantes physiques, biologiques et écologiques, lui conférant un aspect purement objectif[279].

Un des textes internationaux les plus emblématiques en la matière est celui de la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage, signée à Florence le 20 octobre 2000 et entrée en vigueur le 1er mars 2004. Elle donne la définition suivante du paysage ; il s'agit d'une *« partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations*[280] *».* La portée de la Convention est large puisqu'elle *« s'applique à tout le territoire des Parties et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Elle inclut les espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes. Elle concerne, tant les paysages pouvant être considérés comme remarquables, que les paysages du quotidien et les paysages dégradés*[281]*. »* Toutefois, elle ne fait pas mention du ciel, qui s'en trouve par conséquent exclu. Il en va de même avec la Convention Benelux du 8 juin 1982 sur la conservation de la nature et la protection des paysages, qui définit le paysage comme étant la *« partie perceptible de la terre définie par la relation et l'interaction entre divers facteurs : le sol, le relief, l'eau, le climat, la flore, la faune et l'homme. Au sein d'une unité paysagère déterminée, ces phénomènes donnent lieu à un schéma issu de la combinaison d'aspects naturels, culturels, historiques, fonctionnels et visuels. Le paysage peut être considéré comme le reflet de l'attitude de la collectivité vis-à-vis de son milieu naturel et de la manière dont elle agit sur celui-ci*[282]*. »*

---

[278] *Ibidem*, p. 567

[279] *Idem*

[280] Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage, signée à Florence le 20 octobre 2000 et entrée en vigueur le 1er mars 2004, article 1 a)

[281] *Ibidem*, article 2

[282] Convention Benelux sur la conservation de la nature et la protection des paysages signée à Bruxelles, le 8 juin 1982, article 1 §2

Le ciel étoilé n'est pas considéré comme un paysage en droit international de l'environnement, pourtant, un phénomène prend de l'ampleur depuis quelques années : le tourisme de nuit ou encore astrotourisme. L'offre de tourisme de nuit portant sur le ciel étoilé (et plus particulièrement sur les aspects esthétiques, naturels, le lien entre l'Homme et les étoiles) n'a fait que croître. Les stratégies de communication et de tourisme développées par le Mont Mégantic au Québec en est un bon exemple[283]. Ainsi, bien que la voûte céleste soit immatérielle et intouchable, elle acquiert une certaine valeur marchande, qui pourrait à long terme obliger les organisations internationales et régionales à l'encadrer juridiquement.

Enfin, Adeline Meynier indique que le droit international apporte une définition limitative du paysage, qui s'en trouve inadaptée au ciel et encore plus au ciel nocturne[284]. Par conséquent, le droit international n'apporte pas d'éléments pour la protection du ciel étoilé. Il faut alors analyser les législations nationales telles que celle de la France[285]. D'autre part, Michel Prieur dans son ouvrage *Droit de l'environnement, droit durable*[286], explique que chacun a sa perception du paysage et que les activités anthropiques entraînent des conséquences sur celle-ci. A titre d'illustration, en ville, les panneaux publicitaires lumineux sont une pollution visuelle ; le bruit incessant de la circulation et l'odeur qui se dégage notamment des véhicules motorisés est une pollution olfactive. Ainsi, lorsque vient la nuit, la sur-illumination des enseignes commerciales et des panneaux de publicités (éclairés) ne serait-elle pas une altération du paysage nocturne urbain ?

---

[283] En ce sens, voir Samuel Challéat et Thomas Poméon, *« Et que fais-tu de cinq cents millions d'étoiles ? »,* Ateliers d'anthropologie [En ligne], 48 | 2020, mis en ligne le 03 juillet 2020

URL : http://journals.openedition.org/ateliers/13410

[284] Adeline Meynier, *La protection du ciel nocturne, le droit de l'environnement et la pollution lumineuse,* Mémoire pour le Master II Recherche Droit de l'environnement, sous la direction de Jean Untermaier, année universitaire 2007-2008, p. 53

[285] En ce sens, voir le travail d'Adeline Meynier, *mémoire de recherche précité* ainsi que celui de Samuel Challeat, *« Sauver la nuit » : empreinte lumineuse, urbanisme et gouvernance des territoires,* Histoire, Université de Bourgogne, 2010, français, ⟨NNT : 2010DIJOL016⟩. ⟨tel-00589614⟩

[286] Michel Prieur, *op. cit.*

CONCLUSION

La lutte antipollution et des nuisances est plus que nécessaire au regard de l'expansion de l'urbanisation. Cette lutte répond à deux enjeux et non des moindres : la protection de l'environnement dans les aires urbanisées et la protection de la santé des Hommes, par l'amélioration du cadre de vie.

Cette lutte contre les pollutions de l'air et de l'eau est apparue très rapidement avec la construction du droit international de l'environnement. Appliquée aux zones urbaines, cette lutte antipollution apparaît sous plusieurs formes : établissement de normes de la qualité de l'air et de l'eau, diminution ou restriction des facteurs créant les émissions de pollution, obligation d'assainissement des eaux usées, etc. En ce qui concerne les nuisances sonores, elles ont été prises en considération plus tôt que celles des nuisances lumineuses, mais toutes les deux font l'objet d'une carence du droit international, voire de l'UE s'agissant de la lumière artificielle.

L'influence du droit international de l'environnement a permis aux organisations internationales, régionales, nationales et locales de s'emparer du sujet et de mettre en œuvre des planifications, utilisées au fil des années en complémentarité du droit et des mesures économiques. La planification est aujourd'hui un outil au service des autorités politiques pour lutter contre les différentes formes de pollution et de nuisance à l'échelle urbaine. Sa mise en œuvre s'effectue par l'application de mesures sectorielles à l'instar du droit international de l'environnement qui connait une forte sectorisation, mais également de manière intégrée par des politiques de planification prenant en considération l'interdépendance des diverses composantes de l'environnement. Toutefois, et comme indiqué, l'influence du droit international de l'environnement est relative ; elle peut être considérée comme suffisante en matière d'eau et d'assainissement, mais faible, voire inexistante pour l'établissement de normes de qualité de l'air à l'échelle internationale ou encore pour la lutte contre les nuisances acoustiques dans les zones urbaines.

Du fait de l'urbanisation massive et face à l'urgence climatique et à la guerre de l'eau déjà existante dans certains Etats et qui se dessine dans d'autres, pourrait-on espérer un texte international de droit positif créant et harmonisant les normes pour la préservation de la qualité de l'air et de l'eau, mais également englobant les différentes

nuisances développées dans le cadre de ce travail, qui trouverait à s'appliquer essentiellement aux zones urbaines ? D'autre part, ne serait-il pas temps d'avoir un consensus international et européen sur la qualification juridique du bruit et de la lumière artificielle en tant que pollutions au regard de leurs effets potentiellement irréversibles sur la santé des Hommes et des dommages causés à la biodiversité ?

BIBLIOGRAPHIE

Articles de presse (classés par ordre alphabétique)

Le Monde avec AFP, *Au Maroc le manque d'eau désespère les villages*, Le Monde Afrique, le 12 août 2022

Sécheresse. Sept endroits en France où la pénurie d'eau impose des mesures drastiques, Ouest France, le 3 août 2022

Urban emissions info*, What's Polluting Delhi's Air ?*, étude de mars 2016, disponible seulement en anglais

Virginie Le Borgne, *Pénuries d'eau : dans le Var, « c'est chacun pour soi »,* Reporterre, le 10 août 2022 et mis à jour le 11 août 2022

Communications et rapports des institutions internationales, européennes et nationales (classés par ordre alphabétique)

Agence européenne pour l'environnement, *Augmentation attendue du nombre d'Européens exposés aux nuisances sonores,* site Internet de l'AEE, le 5 mars 2020 et modifié le 24 juin 2020

Agence européenne pour l'environnement, *Comment la pollution de l'environnement par le bruit a-t-elle une incidence sur ma santé ?* FAQ-questions fréquemment posées

Agence européenne pour l'environnement, *La pollution sonore est encore très répandue en France, mais il existe des moyens d'en réduire le volume,* article publié le 2 mars 2021 et modifié le 17 mai 2021

Agenda Territorial 2030, *Un avenir pour tous les territoires,* décembre 2020

CIE, *« a guide to urban lighting masterplanning* », CIE 234:2019, Division 4, ISBN : 978-3-902842-16-9, DOI : 10.25039/TR.234.2019

CIE, *« guidelines for minimizing urban sky glow near astronomical observatories (joint publication IAU/CIE) »*, CIE 001-1980, Division 4, ISBN : 978 3 901906 65 7, Joint CIE/IAU publication

Commission européenne, *Qualité de l'air : la Commission décide de saisir la Cour de justice d'un recours contre la France pour non-respect de son obligation de protection des citoyens contre la mauvaise qualité de l'air*, Communiqué de presse, 30 octobre 2020, disponible en ligne

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *stratégie de mobilité durable et intelligente – mettre les transports européens sur la voie de l'avenir*, le 9 décembre 2020, COM/2020/789 final

Communication de la Commission portant sur le *Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe*, n° COM(2012) 673 final, le 14 novembre 2012

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Le droit à l'eau*, fiche d'information n°35, avril 2011

OMS, *Les nouvelles lignes directrices mondiales de l'OMS sur la qualité de l'air visent à éviter des millions de décès dus à la pollution atmosphérique,* Communiqué de presse, 22 septembre 2021

OMS, *Neuf personnes sur 10 respirent un air pollué dans le monde*, Communiqué de presse, le 2 mai 2018

OMS et ONU-Habitat*, Intégrer la santé dans la planification territoriale et l'aménagement urbain : guide de référence* [Integrating health in urban and territorial planning : a sourcebook], 2021

ONU, Catarina de Albuquerque, rapport n° A/HRC/12/24 du 1er juillet 2019

ONU-Habitat et OMS, *Progrès relatifs au traitement des eaux usées – Situation mondiale et processus à intensifier pour l'indicateur 6.3.1 des ODD*. Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) et Organisation mondiale de la Santé (OMS), Genève, 2021

ONU-PNUE, *La pollution lumineuse mondiale endommage les écosystèmes : que pouvons-nous faire ?,* publié en ligne le 13 mars 2020

ONU-PNUE, *Regulating Air Quality : The first global assessment of air pollution legislation*, Nairobi, septembre 2021

ONU-PNUE, *Un pays sur trois dans le monde ne dispose d'aucune norme légale sur la qualité de l'air extérieur*, Communiqué de presse, 2 septembre 2021

Rapport *Frontières*, intitulée *Bruit, flammes et décalages : questions émergentes d'ordre environnemental du PNUE*

Rapport n°009196-01 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (France), portant sur les *législations et réglementations étrangères en matière de lutte contre les nuisances lumineuses,* publié en juillet 2014, disponible en ligne

Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, *Fiscalité environnementale, un état des lieux,* ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer en charge des relations internationales sur le climat, janvier 2017

Jurisprudence de la CEDH (classée par numéro de requête)

CEDH, requête n° 62393/00, *KADIKIS c. Lettonie*, 4 mai 2006

CEDH, requête n°19606/08, *Payet c/ France*, 20 janvier 2011

Jurisprudence de la CJUE (classée par numéro d'arrêt)

CJUE, arrêt n° C-22/20, *Commission européenne c/ Royaume de Suède*, 2 septembre 2021

CJUE, arrêt n° C-128/17 du 13 mars 2019, *République de Pologne c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*

CJUE, arrêt n° C-286/21 du 28 avril 2022, *Commission Européenne c. France*

CJUE, arrêt n° C-404/13 du 19 novembre 2014, *ClientEarth*

CJUE, arrêt n° C-636/18 du 24 octobre 2019, *Commission Européenne c. France*

CJUE, arrêt n° C-668/19, *Commission européenne c/ République italienne*, 6 octobre 2021

Jurisprudence française (classée par numéro de décision)

CE, décision n°394254 du 12 juillet 2017, *Association Les Amis de la Terre France*

CE, décision n°428409 du 10 juillet 2020, *Pollution de l'air*

Jurisprudence internationale (classée par ordre alphabétique)

CIJ, décision *Projet Gabčíkovo-Nagymaros* (Hongrie c. Slovaquie) du 25 septembre 1997, CIJ, Recueil 1997

CIJ, *Affaire du Détroit de Corfou* (Royaume-Uni c. Albanie), arrêt du 9 avril 1949, CIJ, Recueil 1949

Tribunal arbitral, *Affaire du Lac Lanoux* (Espagne c. France), décision du 16 novembre 1957, Recueil des sentences arbitral, Volume XII

Tribunal arbitral*, Affaire de la Fonderie de Trail*, III N.U., Recueil des sentences arbitrales, pp. 1905-1982

Ouvrages et revues littéraires (classés par ordre alphabétique)

Académie de l'Eau, *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement : sa mise en œuvre en Europe,* sous la direction d'Henry Smets, 2011

Adeline Meynier, *La protection du ciel nocturne, le droit de l'environnement et la pollution lumineuse,* Mémoire pour le Master II Recherche Droit de l'environnement, sous la direction de Jean Untermaier, année universitaire 2007-2008

AFP, *Le Chili, paradis des astronomes menacé par la pollution lumineuse,* GEO, le 17 février 2018

Alexandre Kiss, *La convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance*. In: Revue Juridique de l'Environnement, n°1, 1981

Bastien Richard, *Les eaux transfrontalières fédératrices d'une hydro-diplomatie environnementale ? Analyse comparée du Danube et du Jourdain*, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Volume 20 numéro 3 | décembre 2020, mis en ligne le 01 février 2021

Benjamin Clemenceau, *Où en est le droit des êtres humains à l'eau et à l'assainissement depuis l'adoption de la résolution n° 64/292 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 28 juillet 2010 ?* La Revue des droits de l'homme [En ligne], 13 | 2018, mis en ligne le 05 janvier 2018

Bruno Charlier et Nicolas Bourgeois. *« Half the park is after dark » Les parcs et réserves de ciel étoilé : nouveaux concepts et outils de patrimonialisation de la nature*, L'Espace géographique, vol. 42, no. 3, 2013, pp. 200-212

Caroline Cochet, *Bruit et urbanisme : une approche juridique,* thèse pour l'obtention du grade de docteur en droit, sous la direction de Monsieur le professeur Alain Laguerre, présentée et soutenue le 7 mars 2014

Caroline Gallez et Hanja-Niriana Maksim, *À quoi sert la planification urbaine ? Regards croisés sur la planification urbanisme-transport à Strasbourg et à Genève*, Flux, vol. 69, no. 3, 2007

Charlotte Anguerand, *Etude de la pollution lumineuse dans le cadre de la création d'une Trame Noire. Approche transversale pour la valorisation des paysages nocturnes. Le cas du Parc naturel Burdinale-Mehaigne, Wallonie*, Master architecte paysagiste, à finalité spécialisée, sous la promotion d'Emmanuelle Gobbe, année universitaire 2020/2021

Christophe Magdelaine, *Pollution lumineuse ou photopollution*, Notre Planète Info, le 31 mai 2021

Compte-rendu du colloque *Le Rhin, écosystème, frontière et objet politique international : partage d'enjeux environnementaux ?*, organisé par la Zone atelier environnementale urbaine de Strasbourg et l'Eurométropole de Strasbourg en février 2014

Didier Gonzales, président de BruitParif dans la lettre d'information de BruitParif numéro 26, 1er trimestre 2019

Dorothée Laperche, *Directive sur le traitement des eaux urbaines résiduaires : un suivi en évolution,* Actu-environnement, 21 septembre 2020

Emeline Férard, *La pollution lumineuse continue de masquer les étoiles selon une étude,* GEO environnement, publié le 17 avril 2019 et modifié le 8 octobre 2021

Emilie Chevalier, *Chronique de jurisprudence de l'Union Européenne – pollutions et nuisances*, RJE, Lavoisier, 2020/4 volume 45

Gilles Lepesant, *Quel rôle pour l'Union Européenne dans la mise en œuvre de politiques urbaines durables ?* CoesioNet, septembre 2012

Henri Smets, *Le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement est finalement reconnu*, Revue juridique de l'environnement, vol. 36, no. 1, 2011

Hubert de Milly, *Les Objectifs de Développement Durable : éléments d'analyses et impacts possibles pour les agences d'aide*, Techniques Financières et Développement, vol. 121, no. 4, 2015

JBB, *Urbanisme et planification urbaine*, GéoConfluences, mai 2020

Jean Piette, *Les problèmes de pollution transfrontière et de déchets dangereux en Amérique du Nord*, Revue Québécoise de droit international, 1991-1992

Jean-Marc Lavieille, Hubert Delzangles et Catherine Le Bris, *Droit international de l'environnement*, manuel universités droit, Editions Ellipses, 4ème édition, 2018

Jean-Marc Vittori, *Pour le péage urbain,* Les Echos, Edito, 17 octobre 2018

Jean-Paul Villié, *L'urbain dans la politique européenne : un lent cheminement*, Les Cahiers du Développement Social Urbain, vol. 56, no. 2, 2012

Le Club des juristes, *Renforcer l'efficacité du droit international de l'environnement*, rapport de la Commission Environnement, novembre 2015

Lise-Marie Glandus et Gérard Beltrando, *Les déplacements urbains et la pollution de l'air dans des villes intermédiaires : enjeux politiques et environnementaux*, *Norois* [En ligne], 226 | 2013

LUX la revue de l'éclairage n°228, *Les normes européennes de l'éclairage*, Cahier technique, mai/juin 2004, p. 47

Macif, *Où en est l'Europe sur les mobilités douces ?* article publié sur les Echos, le 22 mai 2019 et modifié le 11 octobre 2021

Michel Prieur, *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruylant, 2014

Mutoy Mubiala, *L'évolution du droit des cours d'eau internationaux à la lumière de l'expérience africaine, notamment dans le bassin du Congo/Zaïre.* Nouvelle édition [en ligne], Genève : Graduate Institute Publications, 1995

Nicolas Douay, *La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique*, L'Information géographique, vol. 77, no. 3, 2013

Paul Tossa et Martine Souques. *Lumière artificielle nocturne et pollution lumineuse : une synthèse des effets sur les rythmes biologiques chez l'homme*, Environnement, Risques & Santé, vol. 18, no. 6, 2019

Peter Shadbolt, *Hong Kong's light pollution 'worts in the world',* CNN, 21 mars 2013

Philippe Hugon, *Du bilan mitigé des Objectifs du Millénaire pour le développement aux difficultés de mise en œuvre des Objectifs de développement durable*, Mondes en développement, vol. 174, no. 2, 2016

Rabani Adamou, Bassirou Alhou , Zibo Garba, *Impact de la pollution anthropique du fleuve Niger sur la prolifération de la jacinthe d'eau*, Journal des Sciences, Vol. 15, N° 1 (Janvier 2015), pp. 25-38

Raphaël Romi, avec la collaboration de Thomas Dubreuil, Sandrine Rousseaux et Mary Sancy, *Droit international et européen de l'environnement,* Montchrestien – Lextenso éditions, 2013

Robin Degron, *Les Objectifs de développement durable 2015-2030 : un cadre international d'actions sous forte contrainte financière*, Gestion & Finances Publiques, vol. 3, no. 3, 2020

Samuel Challeat, *« Sauver la nuit » : empreinte lumineuse, urbanisme et gouvernance des territoires,* Histoire, Université de Bourgogne, 2010, français, ⟨NNT : 2010DIJOL016⟩. ⟨tel-00589614⟩

Solveig Henry, *Le pouvoir de sanction des mécanismes internationaux de règlement des différends dans le domaine de l'environnement*, RJE, 2014/HS01 (Volume 39)

Sophie Amsili, *A Londres, Singapour ou Milan, les péages urbains existent déjà depuis longtemps,* Les Echos, le 21 octobre 2018

Législation française

Loi n° 2021-1457 du 8 novembre 2021 autorisant l'approbation de l'amendement au protocole de Göteborg du 1er décembre 1999, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique

Textes de droit communautaire (classés par ordre alpahbétique)

Commission Européenne, Livre blanc - *Feuille de route pour un espace européen unique des transports - Vers un système de transport compétitif et économe en ressources* [COM (2011) 144 final du 28 mars 2011]

Directive 70/157/CEE du Conseil, du 6 février 1970

Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires

Directive-cadre 2000/60/CE du 23 octobre 2020 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe

Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement

Directive 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE

Livre vert sur la politique future de lutte contre le bruit, du 4 novembre 1996, COM(96)540 final

Règlement (UE) n ° 168/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à deux ou trois roues et des quadricycles

Règlement (UE) n ° 540/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 concernant le niveau sonore des véhicules à moteur et des systèmes de silencieux de remplacement, et modifiant la directive 2007/46/CE et abrogeant la directive 70/157/CEE

Directive 2014/45/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au contrôle technique périodique des véhicules à moteur et de leurs remorques, et abrogeant la directive 2009/40/CE

Règlement (UE) 2019/2020 de la Commission du 1er octobre 2019 établissant des exigences d'écoconception pour les sources lumineuses et les appareillages de commande séparés en application de la directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les règlements (CE) no 244/2009, (CE) no 245/2009 et (UE) no 1194/2012 de la Commission

Règlement (UE) 2021/341 de la Commission du 23 février 2021 modifiant les règlements (UE) 2019/424, (UE) 2019/1781, (UE) 2019/2019, (UE) 2019/2020, (UE) 2019/2021, (UE) 2019/2022, (UE) 2019/2023 et (UE) 2019/2024 en ce qui concerne les exigences d'écoconception applicables aux serveurs et aux produits de stockage de données, aux moteurs électriques et aux variateurs de vitesse, aux appareils de réfrigération, aux sources lumineuses et aux appareillages de commande séparés, aux dispositifs d'affichage électroniques, aux lave-vaisselle ménagers, aux lave-linge ménagers et aux lave-linge séchants ménagers, et aux appareils de réfrigération disposant d'une fonction de vente directe

Textes de droit international

- **Accords (classés par ordre chronologique – date de signature)**

Accord régissant les activités des Etats sur la Lune et les autres corps célestes, signé le 18 décembre 1979 à New-York

Accord entre les Etats-Unis d'Amérique et les Etats-Unis mexicains sur la coopération pour la protection et l'amélioration de l'environnement dans la région frontalière conclu le 14 août 1983 à La Paz (Basse Californie, Mexique) et est entré en vigueur le 16 février 1984

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique sur la qualité de l'air, signé le 13 mars 1991 et entré en vigueur le jour même

Accord de l'ANASE sur la pollution atmosphérique transfrontière le 10 juin 2002 à Kuala Lumpur (Malaisie)

- **Conventions (classées par ordre chronologique – date de signature)**

Convention relative à l'aviation civile internationale signée le 7 décembre 1944 à Chicago et entrée en vigueur le 4 avril 1947

Convention européenne des droits de l'Homme signée le 4 novembre 1950 à Rome et entrée en vigueur le 3 septembre 1953

Convention sur la circulation routière adoptée le 8 novembre 1968 à Vienne et entrée en vigueur le 21 mai 1977

Convention sur la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel adoptée le 16 novembre 1972 par l'UNESCO

Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, signée le 13 novembre 1979 à Genève et entrée en vigueur le 16 mars 1983

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (en anglais *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, (CEDAW)), adoptée le 18 décembre 1979 par l'Assemblée générale des Nations unies

Convention Benelux sur la conservation de la nature et la protection des paysages signée le 8 juin 1982 à Bruxelles

Convention relative aux droits de l'enfant (en anglais *Convention on the Rights of the Child*), connue aussi sous l'appellation Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), adoptée le 20 novembre 1989 par l'Assemblée générale des Nations Unies

Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, signée le 17 mars 1992 à Helsinki et entrée en vigueur le 6 octobre 1996

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CNUCC) adoptée le 9 mai 1992 à New-York et entrée en vigueur le 21 mars 1994

Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, signé le 21 mai 1997 à New-York et entrée en vigueur le 17 août 2014

Convention pour la protection du Rhin contre la pollution signée le 12 avril 1999 à Berne

Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage, signée le 20 octobre 2000 à Florence et entrée en vigueur le 1er mars 2004

Convention relative aux droits des personnes handicapées, adoptée le 13 décembre 2006 par l'Assemblée générale des Nations Unies

- **Déclarations (classées par ordre chronologique – date de signature)**

Déclaration de Stockholm sur l'environnement du 16 juin 1972

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement du 12 août 1992

Déclaration pour la défense du ciel nocturne et le droit à la lumière des étoiles (Déclaration de La Palma), La Palma, Iles Canaries, Espagne, du 20 avril 2007

- **Protocoles (classés par ordre chronologique – date de signature)**

Protocole relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique adopté le 1er décembre 1999 à Göteborg et entré en vigueur le 17 mai 2005

Protocole relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone, adopté le 16 septembre 1987 à Montréal et entré en vigueur le 22 septembre 1988

Protocole sur l'eau et la santé à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, signé le 17 juin 1999 à Londres et entré en vigueur le 4 août 2005

- **Autres supports internationaux (classés par ordre alphabétique)**

Centre européen de l'environnement et de la santé de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), *Lignes directrices OMS relatives à la qualité de l'air, Particules ($PM_{2,5}$ et PM_{10}), ozone, dioxyde d'azote, dioxyde de soufre et monoxyde de carbone*, [WHO global air quality guidelines : particulate matter ($PM_{2.5}$ and PM_{10}), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide. Executive summary], Résumé d'orientation, 2021

Charte arabe des droits de l'homme, adoptée en mai 2004 à Tunis, lors du 16e Sommet de la Ligue des États arabes

Distr. Générale, *Plan de mise en œuvre « Vers une planète sans pollution »*, UNEP/EA.4/3, Proposition du Directeur exécutif, AGNUE, PNUE, 21 décembre 2018, présenté à Nairobi entre le 11 et le 15 mars 2019

ONU-HABITAT*, International Guidelines On Urban And Territorial Planning*, 2015, Nairobi

Question avec demande de réponse écrite E-001680/2020 portant sur *la Garantie effective du ciel nocturne comme patrimoine mondial à préserver,* posée par Monsieur Manuel Bompard (GUE/NGL)

Question parlementaire n° E-009790/2015(ASW) et la réponse donnée par la Commission Européenne le 21 septembre 2015

Réseau des Solutions de développement durable des Nations unies, *The Sustainable Development Report 2022*

Résolution A/RES/64/292* adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 juillet 2010

Résolution A33/7 intitulée *« Déclaration générale sur les principes et pratiques de l'OACI en matière de protection de l'environnement »* adoptée lors de la 33ième session de l'Assemblée générale de l'OACI qui a eu lieu à Montréal du 25 septembre au 5 octobre 2001

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS **2**

SOMMAIRE **4**

ABREVIATIONS **5**

INTRODUCTION **7**

PREMIERE PARTIE. UNE OBLIGATION DE PRESERVATION DE LA QUALITE DE L'AIR ET DE L'EAU PAR LE DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT, MAIS DES POLITIQUES DE PLANIFICATIONS INADAPTEES OU ENCHEVETREES 15

CHAPITRE I. L'INCOMPLETE REGLEMENTATION EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE ET LA POLLUTION DE L'EAU 17

SECTION I. Le droit international de l'environnement à l'épreuve de la protection de la qualité de l'air : l'incitation à la coopération internationale, mais un défaut d'effectivité du DIE contrastant les ambitions de la communauté mondiale ... 18

§1. La coopération internationale, vecteur de la lutte contre la pollution atmosphérique par la création de normes et objectifs communs 18

A. L'établissement de normes de qualité de l'air 18

1. L'absence d'un régime international, mais le concours de l'Organisation mondiale de la santé pour pallier ce manquement 18

2. L'Union Européenne, précurseur dans la création de normes obligatoires pour la qualité de l'air 20

B. La lutte contre la pollution de l'air par la mise en œuvre de la prévention des dommages environnementaux en droit international et communautaire 24

1. La prévention des dommages à l'Homme et à l'environnement dans un autre Etat par la lutte contre la pollution atmosphérique transfrontière 24

2. La prévention des dommages environnementaux par la législation européenne sur la réduction des émissions de polluants atmosphériques 28

§2. La lutte contre la pollution atmosphérique confrontée à une certaine ineffectivité du DIE 32

A. Les obstacles à la mise en œuvre de la réglementation internationale et européenne concernant la protection de la qualité de l'air 32

B. Le choix de la prévention plutôt que celui de la sanction lors de la méconnaissance d'une obligation internationale de la part d'un Etat 34

SECTION II. L'eau : une ressource rare suffisamment protégée des pollutions urbaines ? 36

§1. Le principe de souveraineté des Etats aménagé et limité par l'application du droit international de l'eau 36

A. Un aménagement de la souveraineté territoriale par la jurisprudence 36

1. Le principe de non-préjudice 36

2. Le principe de l'utilisation équitable et raisonnable de la ressource en eau 38

B. L'aménagement de la souveraineté territoriale par la conclusion d'accords multilatéraux à l'échelle d'un bassin transfrontalier 40

1. La Convention d'Helsinki 40

2. La Convention de New-York 41

§2. Les eaux résiduaires urbaines : une pollution insuffisamment prise en considération par les autorités publiques malgré le droit de l'Homme à l'eau et à l'assainissement 43

A. Le droit à l'eau et à l'assainissement, nouveau droit de l'Homme 43

1. Sa reconnaissance par le droit international 43

2. Sa reconnaissance par le droit communautaire européen 45

B. Le contenu du droit à l'assainissement 47

1. Les obligations se dégageant du droit à l'assainissement envers les pouvoirs publics 47

2. Les droits dans le domaine de l'assainissement 49

CHAPITRE II. LA TRADUCTION DES OBLIGATIONS ENVIRONNEMENTALES PORTEES PAR LE DIE GRACE A LA PLANIFICATION……51

SECTION I. La lutte contre les pollutions atmosphériques et celles dégradant la qualité de l'eau dans le cadre de plans et programmes sectoriels..... 52

§1. La lutte antipollution de l'air en zone urbaine par la mise en œuvre d'une planification sectorielle du transport terrestre et l'utilisation de la fiscalité environnementale à cet effet 52

A. Les stratégies de préservation de la qualité de l'air dans le domaine des transports terrestres en zone urbaine..... 52

1. Les programmes de l'ONU pour améliorer le secteur du transport terrestre..... 52

2. La préservation de la qualité de l'air à l'échelle de l'Union Européenne par l'adoption d'un Livre Blanc sur les transports..... 55

B. La fiscalité environnementale, outil au service des gouvernements et organisations régionales pour la protection de la qualité de l'air 57

§2. Les planifications adoptées contre les pollutions urbaines de l'eau..... 59

A. La protection de l'eau par des politiques spécifiques en droit international et régional européen 60

1. Le Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe 60

2. L'impact des pollutions urbaines sur le Rhin et les objectifs du programme « Rhin 2040 » 61

B. La nécessité de mieux gérer l'assainissement des eaux usées pour protéger la santé des Hommes et des écosystèmes..... 63

1. Les mesures réalisées par les Nations Unies pour le traitement des eaux usées..... 63

2. Les actions de la Banque Mondiale pour l'assainissement 64

SECTION II. Le truisme du lien indissociable entre les différentes composantes de l'environnement et la nécessité d'appliquer des politiques de lutte intégrées dans le cadre de l'aménagement urbain 66

§1. La planification élaborée par les institutions de droit international 66

A. Les objectifs et plans en matière de protection de l'environnement appliqués à l'échelle urbaine 66

1. Les objectifs de développement durable pour une protection intégrée de l'environnement et la lutte antipollution 66

2. Le plan « Vers une planète sans pollution » du PNUE 69

B. L'intégration de la lutte antipollution dans la planification urbaine 71

§2. L'absence de compétence de l'UE pour l'élaboration de politiques urbaines, mais une compétence partagée en matière d'environnement palliant cette carence 73

A. Les initiatives de l'UE pour la préservation de l'environnement appliquées aux zones urbaines 74

B. Les planifications urbaines de l'UE : outil d'aménagement du territoire, mais aux effets limités pour la lutte antipollution 76

PARTIE II. L'INFLUENCE CONTRASTEE DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT EN MATIERE DE NUISANCES SONORES ET DE LUMIERE ARTIFICIELLE..... 79

CHAPITRE I. LE BRUIT, UNE NUISANCE EN EXPANSION 80

SECTION I. Une action internationale illustrant l'inégale portée du DIE dans le domaine des nuisances acoustiques 81

§1. L'absence de lutte globale concernant les nuisances sonores 81

A. La pollution acoustique en ville, traitée seulement sous l'égide de la Convention de Vienne sur la circulation routière ? 81

B. La réglementation internationale sur les bruits liés à l'aviation et les activités aéroportuaires 82

§2. Les lignes directrices de l'OMS relatives au bruit dans l'environnement dans la région européenne 84

SECTION II. L'UE, élève modèle dans la lutte contre les nuisances acoustiques ?..... 86

§1. Une approche intégrée pour prévenir et réduire le bruit avec la directive-cadre du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement 86

§2. La lutte contre les nuisances sonores par la réglementation sur les transports 88

A. Les mesures visant à prévenir et contrôler les émissions sonores des véhicules à quatre et deux roues 89

B. Les mesures favorisant la mobilité douce pour réduire les nuisances acoustiques dans les villes..... 91

CHAPITRE II. UN MANQUE D'INTERET DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT POUR ENCADRER LES REPERCUSSIONS DES NUISANCES LUMINEUSES ET LE CONTOURNEMENT DE CETTE CARENCE PAR LA RECHERCHE D'UN STATUT JURIDIQUE DU CIEL ETOILE …….. 94

SECTION I. L'inexistence d'une norme contraignante d'éclairer l'espace public et la faible réglementation de la lumière artificielle 96

§1. La carence du droit international de l'environnement pour la lutte contre les nuisances lumineuses..... 96

A. L'absence de texte universel sur l'obligation d'éclairer l'espace public, ainsi que sur les effets indésirables de cet éclairage 96

B. Les réglementations nationales et locales étrangères portant sur la lumière artificielle 97

§2. Au niveau européen, les nuisances lumineuses traitées principalement au travers de l'efficacité énergétique..... 100

SECTION II. La protection de l'environnement nocturne par celle du ciel étoilé 102

§1. La création partielle et inachevée du statut patrimonial du ciel étoilé .. 102

A. La tentative d'identification du ciel étoilé en tant que patrimoine commun de l'humanité 102

B. L'inébranlable volonté des protecteurs du ciel nocturne mais les réserves de l'UNESCO freinant la reconnaissance de son statut patrimonial……..…….103

§2. Le ciel étoilé comme champ d'extension au patrimoine culturel et naturel, ainsi qu'au patrimoine paysager 105

A. Le ciel étoilé consubstantiel au patrimoine culturel et naturel 105

B. Le ciel étoilé comme paysage 106

CONCLUSION ***109***

BIBLIOGRAPHIE ***111***

TABLE DES MATIERES ***123***