

L'accord d'Escazú : un exemple ambitieux de traité multilatéral en faveur du droit de l'environnement ?

Damien Barchiche, Elisabeth Hege (Iddri), Andrés Napoli (Fundación Ambiente y Recursos Naturales)

En juin 1992, la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement a adopté une déclaration renforçant le concept des droits et des responsabilités des pays dans le domaine de l'environnement et du développement. Le Principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement adoptée en 1992¹ explique clairement l'importance du public (participation active, accès à l'information et de l'accès à la justice) pour traiter les questions d'environnement.

Initié vingt ans plus tard lors de la Conférence des Nations unies sur le développement durable (Rio+20) en 2012, l'Accord régional sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement en Amérique latine et dans les Caraïbes² a été adopté à Escazú (Costa Rica) le 4 mars 2018, après deux ans de réunions préparatoires et quatre ans de négociations auxquelles le public a participé de manière significative. C'est le seul accord contraignant émanant de Rio+20 et le premier accord sur l'environnement adopté par la région Amérique latine et Caraïbes.

Alors que la communauté internationale réfléchit aux options possibles pour renforcer l'effectivité du droit international de l'environnement dans le cadre des négociations sur un possible Pacte mondial pour l'environnement, l'accord d'Escazú mérite que l'on s'intéresse à la fois à son contenu et au processus qui a permis d'y aboutir.

1 <http://www.un.org/documents/ga/conf151/french/aconf15126-1annex1f.htm>

2 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43648/1/S1800561_fr.pdf

MESSAGES CLÉS

Premier accord contraignant issu de Rio+20, l'accord d'Escazú constitue une véritable avancée du droit international de l'environnement en Amérique latine et dans les Caraïbes, en particulier pour l'application du principe 10 de la Déclaration de Rio. Il souligne l'interdépendance établie entre les droits de l'homme et l'environnement, se fonde sur le principe du développement durable, mentionne spécifiquement la protection des défenseurs des droits de l'homme en matière d'environnement et consacre certains principes importants tels que la non-régression et la progressivité.

Pour parvenir à cet accord, un important travail de sensibilisation et d'explication vis-à-vis des

États a été nécessaire. C'est l'aboutissement d'une phase préparatoire de deux ans et de neuf réunions intensives de son Comité de négociation qui s'est appuyé sur plusieurs ateliers de travail et sur la mobilisation d'expertises régionales et internationales.

La participation active du public à la négociation a été déterminante pour maintenir un niveau d'ambition élevé et permettre d'ajouter des dimensions clés dans le texte qui n'étaient initialement pas prévues. Les délégués gouvernementaux, les représentants du public et du monde universitaire, les experts et d'autres parties prenantes se sont rencontrés et ont participé, en collaboration, aux négociations.

1. UN TRAITÉ RÉGIONAL POUR RENFORCER LA DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE

1.1. Vers une mise en œuvre plus effective du Principe 10 de Rio+20

Dès le début des discussions entre États, l'objectif était d'arriver à une mise en œuvre effective du principe 10 dans la région Amérique latine et Caraïbes. De fait, l'accord adopté à Escazú entend garantir le droit de tous les individus à disposer d'un accès à l'information en temps opportun, de participer de manière significative aux décisions qui concernent leur vie et leur environnement, et d'avoir accès à la justice lorsque ces droits ont été bafoués. Il établit ainsi des obligations de coopération entre les États et leurs citoyens, mais également entre États, en matière de coopération et de renforcement des capacités.

Parmi ses principales dispositions, l'accord d'Escazú reconnaît le droit de chaque personne à vivre dans un environnement sain, et l'obligation de veiller à ce que les droits reconnus dans l'accord soient librement exercés. Il prévoit l'adoption de mesures législatives, réglementaires, administratives ou autres pour garantir la mise en œuvre de l'accord, l'information du public pour faciliter l'acquisition de connaissances sur les droits d'accès, et le devoir d'orientation et d'assistance envers le public, en particulier envers les personnes et les groupes en situation de vulnérabilité. Concernant la mise en œuvre de l'accord, une des stratégies retenues pour avancer dans la négociation a été de garder un certain flou sur le résultat attendu des discussions, qui n'a été tranchée qu'en fin de processus, en faveur d'un accord contraignant.

1.2. Une duplication de la Convention d'Aarhus ?

À première vue, l'accord d'Escazú semble contenir des dispositions analogues à celles de la Convention d'Aarhus³, signée par 39 pays de la région Europe, qui donne aux membres du public (les personnes physiques et les associations qui les représentent) le droit d'accès à l'information et de participation aux processus décisionnels en matière d'environnement, ainsi que celui d'exiger réparation si ces droits ne sont pas respectés. Toutefois, le texte d'Escazú contient plusieurs dispositions spécifiques à la région Amérique latine et Caraïbes, par exemple sur la protection des défenseurs des droits de l'homme en matière d'environnement, et des personnes et groupes en situation de vulnérabilité.

Dans son article 3, l'accord dresse une liste de principes environnementaux : a) principe d'égalité et de non-discrimination ; b) principe de transparence et de reddition de comptes ; c) principe de non régression et de progressivité ; d) principe de bonne foi ; e) principe de prévention ; f) principe de précaution ; g) principe d'équité intergénérationnelle ; h) principe de divulgation

maximale ; i) principe de souveraineté permanente des États sur leurs ressources naturelles ; j) principe d'égalité souveraine des États ; et k) principe *pro persona*.

Si la plupart sont des principes bien établis du droit international de l'environnement, le principe *pro persona* a été extrapolé du droit régional des droits de l'homme, fondé sur le principe *pro homine* du système de protection des droits de l'homme de l'Organisation des États américains⁴. Ce principe *pro homine* réclame que les normes relatives aux droits de l'homme soient interprétées de la manière « *la plus favorable à la personne humaine et protégeant la dignité humaine* ». Dans cette logique, le principe *pro persona* crée de meilleures garanties pour les droits des victimes de violations des droits de l'homme et envoie un signal aux États concernant leur comportement futur⁵.

Alors que la transparence et la responsabilité sont largement reconnues dans le droit international de l'environnement, le principe de non-régression (énoncé dans aucune des législations des pays de la région) et de réalisation progressive est relativement nouveau dans le contexte du droit international de l'environnement. Sa mention constitue à ce titre une avancée.

Dans le cadre de la Convention d'Aarhus, la garantie d'accès à la justice n'est prévue que pour les violations des droits directement liés à l'objet de l'accord (accès à l'information ou participation) ; dans l'accord d'Escazú, ce pouvoir est beaucoup plus complet, puisqu'il garantit non seulement l'accès à la justice pour déni d'information ou impossibilité de participer au processus de décision, mais aussi pour « *toute décision, action ou omission qui affecte ou pourra affecter de manière défavorable l'environnement ou contrevenir aux normes juridiques liées à l'environnement* » (art. 8.2c).

L'Accord d'Escazú va plus loin sur plusieurs autres aspects : une légitimation active générale dans la défense de l'environnement, nécessité de procédures effectives, opportunes, publiques, transparentes, impartiales et sans coûts prohibitifs ; la possibilité de prendre des mesures de précaution et provisionnelles ; des mesures qui facilitent pour les accusateurs la production de preuves de dommages environnementaux (le renversement de la charge de la preuve et la charge dynamique de la preuve) ; des mécanismes de réparation (restitution à l'état préalable au dommage, restauration, compensation ou paiement d'une sanction économique, la satisfaction, les garanties de non répétition, la prise en charge des personnes affectées et les instruments financiers pour soutenir la réparation).

Cependant, dans certains domaines, l'accord est moins précis, voire plus flou, et laisse plus de marge de manœuvre aux pays que la convention d'Aarhus, en particulier pour les catégories d'informations pour lesquelles un refus d'accès peut se justifier. La définition de ces catégories peut varier d'un pays à l'autre selon la législation nationale.

³ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=fr#1

⁴ Olmos Giupponi, B. (2019). Fostering environmental democracy in Latin America and the Caribbean: An analysis of the Regional Agreement on Environmental Access Rights. *RECIEL*. 2019;00:1-16.

⁵ Steven Wheatley, *The Idea of International Human Rights Law*, Oxford, 2019.

1.3. Développement durable et égalité

L'accord d'Escazú associe la protection de l'environnement à l'égalité et place cette dernière notion, dans son préambule, au cœur du développement durable. Il est clairement établi dans l'accord que les droits d'accès à l'environnement sont enracinés dans « le droit de toute personne, des générations présentes et futures, à vivre dans un environnement sain et au développement durable ». L'accord d'Escazú s'inscrit pleinement dans l'esprit de l'Agenda 2030 pour le développement durable, adopté en 2015, de « ne laisser personne de côté ». Il prévoit des moyens spécifiques en faveur des personnes et des groupes en situation de vulnérabilité et vise à surmonter les obstacles à l'exercice du droit d'accès à l'information environnementale et à prévenir toutes les formes de discrimination.

1.4. Un traité sur les droits de l'homme

L'accord d'Escazú est aussi un traité sur les droits de l'homme. Il est le premier traité au monde à inclure des dispositions sur les défenseurs des droits de l'homme en matière d'environnement (article 9). Cette première mondiale est loin d'être anodine dans une des régions du monde les plus touchées par les conflits sociaux-environnementaux et présentant un risque accru pour la vie et la sécurité des personnes et des groupes de personnes qui agissent en tant que défenseurs des droits de l'homme en matière d'environnement. Tout au long du texte, les droits environnementaux sont ancrés dans la protection des droits de l'homme. Le préambule contient notamment plusieurs références au droit international des droits de l'homme. Cela a des implications concrètes, puisque l'accord peut être invoqué et appliqué par le biais du système de protection des droits de l'homme de l'Organisation des États américains (OEA), qui a pour objectifs de défendre et promouvoir les droits fondamentaux et les libertés individuelles dans les Amériques⁶.

2. LES RAISONS DU SUCCÈS D'UNE NÉGOCIATION

2.1. Des attentes fortes

Depuis 1992, les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont considérablement investi dans la création et le renforcement d'institutions et dans la promulgation d'une législation sur les questions environnementales, mais sans remettre en cause les modèles de production et de consommation non durables ; on constate d'ailleurs un nombre croissant de conflits socio-environnementaux liés à l'utilisation et à l'extraction de ressources naturelles⁷. Dans ce contexte, les citoyens ont commencé à

exiger un développement garantissant le progrès social et économique ainsi que la durabilité environnementale. Le processus de négociation d'Escazú s'est inscrit comme une réponse à ces revendications citoyennes pour plus d'égalité, d'inclusion et de participation aux prises de décisions qui affectent l'environnement et la qualité de vie des populations dans la région.

2.2. Des pays leaders et une feuille de route claire

Pour qu'un tel processus voit le jour, une forte mobilisation de plusieurs pays était indispensable. Le Chili a été l'un des pays à l'initiative de ce processus. Ayant rejoint l'OCDE en 2010, le gouvernement chilien souhaitait renforcer la démocratie environnementale (information, participation et accès à la justice), et se posait alors la question d'adhérer à la Convention d'Aarhus. Le pays, soutenu plus particulièrement par le Costa Rica, l'Uruguay et le Mexique, a préféré soutenir l'instauration d'un processus régional de mise en œuvre du principe 10 de la déclaration de Rio.

À l'initiative du Chili, dix pays (Costa Rica, Équateur, Jamaïque, Mexico, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine et Uruguay) ont signé en juin 2012 une déclaration concernant l'application du principe 10. Ils y reconnaissent clairement le rôle des États dans son application, ceux-ci devant « faciliter et encourager l'éducation, la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de tous et [devant] donner à tous un accès effectif aux actions et processus précités ». Pour y parvenir, les pays signataires se sont engagés « à étudier la possibilité d'élaborer un instrument régional pouvant prendre la forme soit de directives, d'ateliers et de bonnes pratiques, soit d'une convention régionale ouverte à tous les pays de la région et associant véritablement tous les citoyens intéressés ».

2.3. L'importance d'établir un diagnostic partagé

Un long travail de préparation a été nécessaire avant de démarrer concrètement la négociation. L'idée, avec l'appui de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), était de parvenir à un diagnostic partagé au niveau régional sur l'état de la participation du public aux décisions qui touchent à l'environnement. La déclaration des 10 pays a posé clairement les bases en s'engageant à préparer et à appliquer, avec l'appui technique de la CEPALC, un plan d'action 2012-2014 visant à élaborer une convention ou tout autre instrument régional. Plusieurs experts internationaux ont également été mobilisés pour apporter d'autres éclairages, en particulier sur la Convention d'Aarhus avec l'appui de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe.

⁶ Olmos Giupponi, B. (2019), *op. cit.*

⁷ De Miguel, C. y Torres, V., "América Latina y el Caribe: avanzando hacia el desarrollo sostenible mediante la aplicación del principio 10

de la Declaración de Río", Informe Ambiental 2016, FARN, Buenos Aires, 2016, pp. 66 y 67.

À l'issue de cette étape préparatoire, les pays de la région se sont accordés, dans la décision de Santiago, pour avancer vers une meilleure mise en œuvre du principe 10 et explorer en profondeur différentes manières de renforcer sa mise en œuvre avec la collaboration active du public.

Un comité de négociation, avec l'appui de la CEPALC en tant que secrétariat technique, a été créé, composé de 24 pays de la région et auquel le public a participé activement. En outre, les pays ont demandé à la CEPALC d'élaborer un document préliminaire sur l'instrument régional afin d'entamer les discussions. Tous les autres pays de la région qui le souhaitaient avaient la possibilité d'assister aux discussions en tant qu'observateur.

2.4. La participation active et déterminante du public

Les séances de négociation étaient ouvertes au public, qui pouvait, en personne et à distance, apporter sa contribution, exprimer ses préoccupations, indiquer ses besoins et ses difficultés, fournir des données et des informations permettant aux représentants des gouvernements d'avancer dans les négociations avec une meilleure connaissance de la problématique à traiter et une plus grande confiance dans l'utilité de l'accord régional pour leurs pays respectifs ainsi que pour la création de normes communes pour la région. En complétant les réunions de négociation par des processus de consultation nationaux, la plupart des pays se sont efforcés d'élargir la base des acteurs du processus et de sa diffusion.

Si des acteurs organisés, tel que le réseau *Access Initiative*, ont joué un rôle important tout au long du processus, cette participation n'impliquait pas uniquement des organisations de la société civile, mais avait comme ambition d'associer le public au sens large, sans restrictions. Cela a nécessité certains ajustements et des représentants ont élus par un vote électronique. Au-delà d'assister aux discussions entre les pays, ils pouvaient formuler des propositions concrètes relatives au texte de l'accord, à la condition qu'au moins un pays soit d'accord pour que cette proposition soit discutée. Cette participation effective du public, si elle a pu par certains aspects ralentir le processus, a surtout permis de maintenir un niveau d'ambition élevé et d'ajouter des dimensions clés et innovantes : les défenseurs des droits de l'homme en matière d'environnement ; l'obligation d'établir une liste des zones polluées, par type de polluant et

localisation ; les principes de non-régression et de prévention ; ainsi que les instruments et mécanismes qui élargissent et facilitent l'accès à la justice en matière d'environnement.

3. CONCLUSION

20 ans après la signature de la Convention d'Aarhus, alors que le multilatéralisme environnemental et climatique est parfois remis en cause, la signature de l'Accord d'Escazú constitue une avancée en faveur du renforcement de la démocratie environnementale en Amérique latine et aux Caraïbes en reconnaissant l'interdépendance entre les droits de l'homme et l'environnement, et par ses dispositions sur les défenseurs des droits de l'homme en matière d'environnement. Il traduit une volonté des pays de la région d'agir de façon coordonnée pour une plus grande protection de l'environnement et un renforcement des droits environnementaux, en particulier pour les populations les plus vulnérables. L'expérience d'Escazú souligne en outre l'importance et la valeur ajoutée qu'apporte une participation effective du public à la négociation. Cette participation, avec l'appui d'une expertise régionale et internationale, a permis aux acteurs du processus de négociations de parvenir à une vision partagée des enjeux et à maintenir un niveau d'ambition élevé tout au long des discussions.

Pour entrer en vigueur, et pour une mise en œuvre effective du principe 10 dans la région, l'accord doit désormais être ratifié par au moins 11 pays d'ici septembre 2020. À ce jour, 16 pays l'ont signé et aucun ne l'a encore ratifié. Paradoxalement, le Chili, qui était à l'origine du processus, n'a encore ni signé ni ratifié l'accord, parasité par son conflit diplomatique sur l'accès à la mer avec la Bolivie (l'arrêt de la Cour internationale de justice a été rendu le 1^{er} octobre, la semaine suivant la cérémonie de signature de l'accord) ; et deux pays (Haïti et Guyana) l'ont signé sans avoir participé aux négociations.

En outre, l'Amérique latine et les Caraïbes font face à de nombreux défis pour la mise en œuvre intégrale de ces droits, qui diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre ; pour certains, l'adoption de nouvelles lois sera nécessaire tandis que pour d'autres, il s'agira de changer de pratiques. Le rôle du public sera fondamental ; le réseau ayant suivi directement ou indirectement les négociations constitue désormais un tissu solide d'acteurs, d'organisations et d'experts capables de faire pression pour la ratification de l'accord et sa mise en œuvre effective.

Citation : Barchiche, D., Hege, E., Napoli, A. (2019). L'accord d'Escazú : un exemple ambitieux de traité multilatéral en faveur du droit de l'environnement ? Iddri, *Décryptage* N°03/19.

Ce travail a reçu le soutien financier de l'Agence nationale de la recherche dans le cadre du programme « Investissements d'avenir » [ANR-10-LABX-14-01].

CONTACT

damien.barchiche @iddri.org

Institut du développement durable
et des relations internationales
41, rue du Four - 75006 Paris - France

WWW.IDDRI.ORG

[@IDDRI_THINKTANK](https://twitter.com/IDDRI_THINKTANK)