

Article

« Les contours du principe de la participation publique et la protection des ressources en transfrontières »

Mara Tignino

[VertigO] *La revue électronique en sciences de l'environnement*, n° 7, 2010.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/044521ar>

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

LES CONTOURS DU PRINCIPE DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE ET LA PROTECTION DES RESSOURCES EN TRANSFRONTIÈRES

Mara Tignino, Visiting Scholar, George Washington University, School of Law, Washington D.C. ; Maître-assistant, Département de droit international public et organisation internationale, Faculté de droit, Université de Genève ; Adresse postale : 40, Bd. du Pont d'Arves, CH 1211, Genève 4, Suisse (bureau 4087), Courriel : mara.tignino@unige.ch

Résumé : Le principe de participation du public se reflète dans plusieurs règles du droit international. Cet article soulignera la place des individus et des communautés dans trois pans du droit international, à savoir le droit des cours d'eau internationaux, le droit international de l'environnement et le droit des droits de l'homme. Chacune de ces trois typologies de normes apporte des caractéristiques particulières au principe de la participation du public dans la gestion des ressources en eau transfrontières. Le droit des cours d'eau internationaux indique que la transmission d'informations sur la qualité des eaux doit faire partie des régimes sur les cours d'eau internationaux. Le droit international de l'environnement met l'accent sur la participation du public dans le processus d'étude d'impact environnemental (EIE), en soulignant ainsi qu'une approche de prévention doit être adoptée afin de prévenir la survenance d'un dommage à un cours d'eau international. Enfin, le droit international des droits de l'homme consacre l'intérêt public de la gestion des ressources en eau et donne aux individus et communautés un titre juridique à recevoir des informations et à être consultés dans la gestion des ressources en eau.

Mots-clefs : Gouvernance, droit à l'eau, environnement, étude d'impact, information, participation publique, ressources en eau transfrontières.

Abstract: The principle of public participation is reflected in several rules of international law. This article will highlight the role of individuals and communities in three branches of international law, i.e. international water law, international environmental law and human rights law. Each of these typologies of norms gives specific features to the principle of public participation in transboundary water resources management. International water law stresses that the transmission of information on water quality should be part of regimes on international watercourses. International environmental law, putting emphasis on public participation during the environmental impact assessment (EIA) process, indicates that a prevention approach should be adopted in order to prevent damage to international watercourses. Finally, international human rights law consecrates public interest issues on the management of water resources and entitles individuals and communities to receive information and to be consulted in the management of water resources.

Keywords: Governance, environment, environmental impact assessment, public participation, right to water, transboundary water resources.

Introduction

La participation du public est un élément de la gouvernance des ressources en eau. Il fournit un modèle de gestion des ressources en eau nationales et transfrontières. Depuis l'adoption de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et l'Agenda 21 de 1992, les individus et les communautés ont un rôle

croissant en matière environnementale.¹ Malgré cette reconnaissance, les conditions politiques et socio-économiques d'un État peuvent poser des obstacles à

¹ Voir : Principe 10 de la *Déclaration sur l'environnement et le développement*, Rio de Janeiro juin 1992, [En ligne] URL : <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm> Consulté le 12 novembre 2009 ; *Agenda 21*, principe 18. 9 (c), <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/french/action8.htm> Consulté le 12 novembre 2009.

Référence électronique

Mara Tignino, 2010, « Les contours du principe de la participation publique et la protection des ressources en transfrontières », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors série 7, [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/9750>.

l'intégration du public dans la gestion des ressources en eau. Dans nombreux cas, le public n'a pas accès aux informations relatives à la gestion de l'eau et il ne participe pas au processus de prise de décision. En effet, les gouvernements autorisent souvent des projets sur des cours d'eau internationaux sans avoir consulté les populations locales. Cependant de tels projets peuvent avoir un impact sur leurs conditions de vie et la santé de ces populations. Ainsi, les individus et les communautés susceptibles d'être affectées demandent de plus en plus à être consultés préalablement à la mise en œuvre d'un projet et la transparence du processus décisionnel (Razzaque, 2009). Le droit international a développé des règles et mécanismes pour intégrer les individus et les communautés dans le processus décisionnel concernant la gestion des eaux transfrontières.

L'accès à l'information, la participation du public au processus de prise de décision et l'accès à la justice sont les aspects constitutifs du principe de la participation du public à la gestion des ressources en eau partagées par deux États ou plus. Par exemple, la décision d'un État riverain de mettre en œuvre un projet sur un cours d'eau international peut affecter la communauté riveraine d'un autre État du cours d'eau. Dans ce cas, il doit être assuré que les individus et les organisations non gouvernementales (ONG) de l'État dans lequel l'activité est projetée ainsi que les individus et les ONG de l'État susceptible d'être affecté par le projet puissent devenir parties prenantes au processus décisionnel. Le droit international prévoit des normes dans ce domaine. Au niveau européen, la *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière* de 1991 (ci-après la Convention d'Espoo) et la *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement* de 1998 (ci-après la Convention d'Aarhus) mettent en place un cadre juridique pour que les communautés riveraines qui partagent une ressource en eau soient consultées et leur avis soit pris en compte dans le cadre du processus d'évaluation environnementale d'un projet.² Même si ces instruments

² *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière*, Espoo 25 février 1991, [En ligne]

URL : <http://www.unece.org/env/eia/documents/legaltexts/conventiontextfrench.pdf> Consulté le 12 novembre 2009 ;
Convention sur l'accès à l'information, la participation du

ont été adoptés au niveau européen, l'exigence d'assurer la participation du public fait aussi partie d'instruments de plus large application. L'exigence d'intégrer les communautés et les individus répond en effet à l'intérêt public de la gestion de l'eau. Le public ne peut pas être exclu du processus décisionnel concernant cette ressource et les jurisprudences des mécanismes du droit des droits de l'homme l'ont souligné. Ces dernières ont affirmé le droit à la consultation préalable des populations locales et l'obligation d'assurer l'accès à l'information.

Cet article soulignera la place du public dans trois pans du droit international, à savoir le droit des cours d'eau internationaux, le droit international de l'environnement et le droit des droits de l'homme. Chacun de ces trois typologies des normes apporte des caractéristiques particulières au principe de la participation du public dans la gestion des ressources en eau transfrontières. Le droit des cours d'eau internationaux indique que la transmission d'informations sur la qualité des eaux doit faire partie des régimes sur les cours d'eau internationaux. Le droit international de l'environnement met l'accent sur la participation du public dans le processus d'étude d'impact environnemental (EIE), en soulignant qu'une approche de prévention et précaution doit être adoptée afin de prévenir la survenance d'un dommage à un cours d'eau international. Enfin, le droit international des droits de l'homme consacre l'intérêt public de la gestion des ressources en eau et donne aux individus et communautés un titre juridique à recevoir des informations et à être consultés dans la gestion des ressources en eau transfrontières. Ce droit peut être revendiqué devant des organes judiciaires.

La place du public dans les instruments du droit des cours d'eau internationaux

La place des individus et des communautés dans les instruments du droit des cours d'eau internationaux doit se renforcer, notamment au niveau des normes adoptées au niveau universel (Boisson de Chazournes, 2005). La *Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation* (ci-après

public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement, Aarhus 25 juin 1998, [En ligne]

URL : <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43f.pdf> Consulté le 12 novembre 2009

la Convention de 1997) adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1997, ne contient qu'une seule timide disposition sur le rôle du public dans la gestion des cours d'eau internationaux (art. 32). En effet, cette Convention ne prévoit que l'obligation pour un État riverain de veiller à ce que toute personne qui a subi un dommage découlant d'activités liées à un cours d'eau international, puisse avoir accès aux procédures juridictionnelles (*Annuaire de la Commission du droit international*, vol. II, 2, 1994, pp. 140-141). La Convention de 1997 affirme l'obligation des États riverains d'assurer l'accès à la justice sans discrimination « fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu où le préjudice a été subi » (art.32). Elle ne contient toutefois pas des normes concernant l'accès à l'information sur la qualité des eaux et la consultation avec les communautés riveraines.

Au niveau régional et des cours d'eau particuliers, les États ont adopté des accords qui contiennent des dispositions relatives à l'accès à l'information. Les communautés et les individus doivent disposer d'informations sur la qualité des eaux dont elles dépendent. Par exemple, la transmission d'informations doit concerner l'impact des utilisations industrielles d'un cours d'eau sur l'environnement et la santé humaine. L'accès à l'information sur la qualité des ressources en eau est un aspect important de la gouvernance de l'eau. Des conventions soulignent la relation entre l'accès à l'information et la prévention de la pollution. Tel est le cas de la *Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux* de 1992 adoptée sous l'égide de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (ci-après la Convention d'Helsinki de 1992).³ Selon cet instrument, le public doit avoir accès aux informations concernant les mesures prises par les États riverains pour prévenir et réduire l'impact transfrontière causé par des utilisations des cours d'eau (art. 1.2 et 16.1). D'autres instruments mettent en lumière le rôle des commissions riveraines pour assurer l'accès à l'information. La *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* (ci-après la

³ *Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux*, Helsinki 17 mars 1992, [En ligne] URL : <http://www.unece.org/env/water/pdf/waterconf.pdf> Consulté le 12 novembre 2009.

Directive) prévoit la création des districts hydrographiques et affirme que le public doit avoir accès à leurs plans de gestion et formuler des observations à leur égard (art. 14.1 et annexe VII).⁴ Pour sa part, le *Protocole révisé sur les cours d'eau partagés* adopté au sein de la Communauté de développement de l'Afrique du Sud (SADC) de 2000 prévoit que les institutions de gestion de bassins des cours d'eau doivent développer la participation du public afin de réaliser une gestion et protection durable des ressources en eau (art. 5.4).⁵

Certains instruments sur des cours d'eau internationaux particuliers contiennent des obligations plus détaillées par rapport aux instruments adoptés au niveau régional en matière d'accès à l'information. La *Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube* de 1994 s'inscrit dans ce mouvement.⁶ La Convention souligne que chaque État riverain doit s'assurer que les autorités compétentes fournissent les informations sur l'état et la qualité de l'environnement du fleuve au public (art. 14.1). Les informations demandées doivent être communiquées le plus tôt possible sans que le public n'ait à démontrer un intérêt spécifique afin de recevoir ces informations. La Convention indique les raisons pour lesquelles un État peut refuser de communiquer des informations en matière de qualité des eaux. Les questions liées à la sécurité publique, à la défense nationale et à la nature confidentielle d'informations en matière d'activités commerciales et industrielles sont énumérées (art. 14.3). Tout refus de communiquer des informations doit être dûment motivé et répondre aux conditions exigées par la Convention.

⁴ *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*, JO L 327 du 22 décembre 2000, [En ligne] URL : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:FR:HTML>. Consulté le 12 novembre 2009.

⁵ *Protocole révisé sur les cours d'eau partagés*, Windhoek 7 août 2000, [En ligne] URL : <http://www.sadc.int/>. Consulté le 12 novembre 2009.

⁶ *Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube*, Sofia 29 juin 1994, [En ligne] URL : <http://www.icpdr.org/icpdr-pages/drpc.htm>. Consulté le 12 novembre 2009.

D'autres instruments sur des cours d'eau internationaux prévoient des obligations générales en matière d'accès aux informations sur les ressources en eau. Tel est le cas de la *Convention pour la protection du Rhin* de 1999 (art. 8.4), de l'*Accord international sur l'Escaut* de 2002 (préambule et art. 4.4 (i)) et de l'*Accord international sur la Meuse* de la même année (préambule et art. 4.4 (i)).⁷ Les commissions riveraines ont toutefois développé les normes contenues dans ces instruments. Par exemple, la Commission internationale pour la protection du Rhin a établi un plan de gestion qui inclut la participation du public (Plan de gestion du district hydrographique international du Rhin, 2008). Ce plan est un outil d'information vis-à-vis du public des États riverains du Rhin.

En Amérique du Nord, le public a été intégré dans le processus d'examen de l'*Accord sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs* entre le Canada et les États-Unis de 1972, modifié en dernier lieu en 1987.⁸ Même si cette procédure ne confère pas un rôle au public, le Canada et les États-Unis ont décidé en 2004 de l'intégrer dans l'analyse de l'application de l'Accord et dans la formulation des recommandations pour son amélioration (Comité d'examen de l'Accord, Rapport au Comité exécutif binational des Grands Lacs, 2007). La décision de deux États montre l'importance d'intégrer le public dans le processus de réforme de l'Accord sur les Grands Lacs. La participation du public peut permettre de développer les obligations antipollution prévues par l'Accord et renforcer l'efficacité de son application. Dans le cadre du renforcement du rôle du public, la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, adoptée en juin 2009 par l'Assemblée Nationale du Québec, affirme que le public a le droit d'accéder aux informations sur les ressources en eau et de participer au

⁷ *Convention pour la protection du Rhin*, Berne 12 avril 1999, <http://www.admin.ch/ch/f/rs/i8/0.814.284.fr.pdf> ; *Accord international sur l'Escaut*, Gand 3 décembre 2002, [En ligne] URL : <http://www.isc-cie.com/members/docs/documents/4653.pdf> ; *Accord international sur la Meuse*, Gand 3 décembre 2002, <http://www.cipm-icbm.be/files/files/FR1.pdf>. Consulté le 12 novembre 2009.

⁸ *Accord sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, Ottawa 12 novembre 1978, [En ligne] URL : <http://www.ijc.org/rel/agree/fquality.html>. Consulté le 12 novembre 2009.

processus décisionnel sur l'utilisation des eaux des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent.⁹

En Amérique du Sud, certaines commissions riveraines ont développé des instruments pour renforcer la place du public dans la gestion des ressources en eau transfrontières. Même si les instruments sur des cours d'eau internationaux tels l'Amazone et le fleuve Uruguay ne contiennent pas de dispositions explicites sur la participation du public, les commissions de ces deux fleuves ont développé des normes particulières à l'égard de la consultation avec les populations autochtones et les communautés riveraines. L'Organisation du Traité de coopération amazonienne a souligné dans un Mémoire, conclu en 2004, avec l'*Organisme chargé de la coordination des organisations indigènes du bassin de l'Amazone* l'exigence d'intégrer la participation des communautés indigènes dans l'utilisation des ressources du fleuve (préambule et art. 1.2).¹⁰ En outre, dans le cadre du fleuve Uruguay, la Commission administrative du fleuve Uruguay (CARU) a conclu en 2002 avec quinze gouvernements locaux uruguayens et argentins un *Plan de protection environnementale du fleuve Uruguay*. Ce plan se fonde sur une coordination « collecti[ve], participati[ve] et collaborati[ve] » pour protéger le fleuve Uruguay et s'inspire des principes contenus dans la Déclaration de Rio de 1992 tels le développement durable.¹¹

⁹ *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, 12 juin 2009, section II, par. IV, [En ligne] URL : <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2009C21F.PDF>. Consulté le 12 novembre 2009.

¹⁰ *Mémoire entre l'Organisation du Traité de coopération amazonienne et l'Organisme chargé de la coordination des organisations indigènes du bassin de l'Amazone*, Quito 25 octobre 2004, [En ligne] URL : <http://www.otca.info/en/programs-projects/index.php?id=1076>. Consulté le 12 novembre 2009.

¹¹ *Affaire des Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, Mémoire de la République Argentine, 2007, par. 3.153-3.157, [En ligne] URL : <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15426.pdf>. Consulté le 12 novembre 2009.

A l'instar des instruments portant sur des cours d'eau internationaux en Amérique Latine, l'*Accord sur la coopération pour le développement durable du bassin du fleuve du Mékong* de 1995 ne prévoit pas de dispositions expresses en matière de participation du public.¹² Cependant, en 2007, le Comité conjoint qui réunit les représentants du Vietnam, du Laos, du Cambodge et de la Thaïlande a adopté une recommandation en vue d'intégrer les ONG et la société civile au sein des réunions de la Commission du Mékong (Regional Meeting on Stakeholder Engagement, 2008). Il s'agit d'une première étape dans le processus d'intégration du public dans la gestion de cette ressource en eau. En effet, les communautés locales de ce fleuve ne sont souvent pas associées aux projets et les habitants sont même parfois tenus volontairement à l'écart du processus d'information et de décision (Affeltranger, 2008).

Le mouvement vers l'inclusion du public dans la gestion des eaux transfrontières est également visible avec les instruments sur les cours d'eau en Afrique. La *Charte des eaux du fleuve Sénégal* de 2002 (art. 13) ainsi que le *Protocole sur le développement durable du bassin du Lac Victoria* de 2003 (art. 3 (l), 4.2 (h), 12.2, 22) prévoient des règles en matière de participation du public.¹³ L'application de ces normes peut toutefois être rendue difficile par des facteurs socio-économiques. Un outil particulier pour l'intégration du public dans la gestion des ressources en eau transfrontière est le processus d'évaluation environnement.

¹² *Accord sur la coopération pour le développement durable du bassin du fleuve du Mékong*, Chiang Rai 5 avril 1995, [En ligne]

URL : http://www.mrcmekong.org/download/agreement95/agreement_procedure.pdf. Consulté le 12 novembre 2009.

¹³ *Charte des eaux du fleuve Sénégal*, mai 2002, [En ligne]

URL : <http://bd.stp.gov.ml/padelia/pdf/CHARTEDESEAUUXDUFLEUVESENEGAL.pdf> ; *Protocole sur le développement durable du bassin du Lac Victoria*, 23 novembre 2003, [En ligne]

URL : <http://www.unhabitat.org/downloads/docs/Protocol%20for%20Development%20Lake%20Victoria%20Basin%20EAC%202003.pdf>. Consultés le 12 novembre 2009.

La participation du public et l'obligation de conduire une étude d'impact environnemental

Le principe de la participation du public dans la gestion des ressources en eau transfrontières doit être appréhendé par une approche holistique comprenant les normes du droit des cours d'eau internationaux et du droit international de l'environnement. La lecture intégrée de ces deux typologies de normes peut renforcer la place de l'individu et des communautés dans la gestion des ressources en eau transfrontières et contribuer à l'utilisation durable de ces ressources. Une séparation entre les obligations découlant de ces deux corps normatifs du droit international risque de ne pas assurer une gestion durable des ressources en eau et de ne pas prendre en compte le principe du développement durable. Des normes du droit international de l'environnement soulignent que les communautés riveraines doivent être consultées préalablement à la réalisation d'un projet sur un cours d'eau international. L'inclusion du public est aussi importante lorsque des acteurs comme les banques de développement interviennent dans le financement d'un projet sur des ressources en eau transfrontières. Les populations locales de l'État emprunteur qui réalise le projet et celles de l'État susceptible d'être affecté doivent être consultées. Le manque de consultation préalable peut mettre en danger la légitimité d'un projet et causer une controverse entre les deux États concernés. Le différend sur les *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* entre l'Argentine et l'Uruguay porté devant la Cour internationale de Justice (CIJ) en est un exemple.

Une technique particulière de droit international de l'environnement qui permet d'inclure le public dans le processus de prise de décision concernant un projet sur un cours d'eau international est l'étude d'impact environnemental (Mbengue et Tignino, 2005). Le rôle du public dans la conduite d'une EIE est souligné dans les *Buts et Principes en matière d'évaluation environnementale* adoptés par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement de 1987,¹⁴ dans la Convention d'Espoo de 1991 et dans les *Directives concernant la participation du*

¹⁴ *Buts et principes du PNUE sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement*, janvier 1987, PNUE Res. GC14/25, principe 7, [En ligne] URL : http://www-penelope.drec.unilim.fr/Penelope/library/Libs/Int_nal/unep/unep.htm. Consulté le 12 novembre 2009.

public à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière adoptées par la Conférence des Parties de la Convention d'Espoo en 2004.¹⁵ Ainsi, selon la Convention d'Espoo, le public de l'État d'origine d'une activité susceptible de causer un dommage transfrontière ainsi que le public de l'État touché par une telle activité doivent faire partie du processus décisionnel (art. 2.6, 3.8, 4.2 de la Convention). Le fait d'inclure les communautés riveraines situées dans plusieurs États riverains contribue à réduire les risques de dommage sur un cours d'eau internationaux et les conflits potentiels dans la gestion des ressources en eau transfrontières (Verschuuren, 2004).

Les communautés susceptibles d'être affectées par une activité projetée sur un cours d'eau doivent être consultées préalablement. Des affaires portées devant le Comité du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus ont précisé les contours de cette obligation. Dans le cadre du projet de l'Ukraine de construire, dans le delta du Danube, le canal de navigation de Bystroe, la Roumanie et une ONG ukrainienne ont allégué le non-respect par l'Ukraine des dispositions de la Convention d'Aarhus en matière de consultation avec le public. Le Comité, en soulignant que le public tant de l'État qui a décidé le projet que de l'État susceptible d'être affectée devait être consulté, a conclu au non-respect de l'Ukraine de ses obligations. En particulier le Comité a mis en évidence que la Convention d'Aarhus « vise à donner au public concerné la possibilité d'examiner toutes les informations détaillées pertinentes et à garantir ainsi une participation éclairée et donc plus efficace du public » et a recommandé à l'Ukraine « de mettre sa législation et sa pratique en conformité avec les dispositions de la Convention ». ¹⁶ Dans l'affaire concernant le projet de la centrale thermique de Vlora en Albanie, le

¹⁵ Directives concernant la participation du public à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, ONU Doc. ECE/MP.EIA/7, 2006, [En ligne] URL : <http://www.unece.org/env/documents/2006/eia/ece.mp.eia.7.pdf>. Consultés le 12 novembre 2009.

¹⁶ Conclusions et recommandations relatives au respect par l'Ukraine des obligations découlant de la Convention d'Aarhus, ONU Doc. ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, 18 février 2005, pars. 32 et 41 (a), [En ligne] URL : <http://www.unece.org/env/documents/2005/pp/c.1/ec.e.mp.pp.c1.2005.2.Add.3.f.pdf>. Consulté le 12 novembre 2009.

Comité de la Convention d'Aarhus a indiqué que la consultation avec le public doit se faire dès les premières phases de décision d'un projet. En effet, selon le Comité, « dans la mesure où la décision d'autoriser une activité proposée sur tel ou tel emplacement a déjà été prise sans que le public ait voix au chapitre, le fait de prévoir sa participation aux étapes suivantes du processus décisionnel ne peut en aucun cas être considéré comme satisfaisant » aux dispositions de la Convention d'Aarhus.¹⁷ Par la mise en place du Comité de la Convention d'Aarhus, le principe de la participation du public a été pour la première fois accompagné par un mécanisme institutionnel de contrôle. La Convention d'Aarhus est toutefois un instrument européen et seuls les États membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe peuvent accéder à cet instrument. D'autres régions du monde ne disposent pas d'instruments et mécanismes semblables. Cependant, les dispositions de la Convention d'Aarhus ne devraient pas être considérées comme limitées à l'Europe. En effet, comme l'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, l'a souligné « *the significance of the Aarhus Convention is global. It is by far the most impressive elaboration of principle 10 of the Rio Declaration, which stresses the need for citizen's participation in environmental issues and for access to information on the environment held by public authorities* ». ¹⁸

La portée globale de l'obligation de consulter le public préalablement à la réalisation d'un projet se reflète dans d'instruments de portée générale tels les politiques opérationnelles de la Banque Mondiale. La politique opérationnelle 4.01 relative à l'évaluation environnementale de la Banque Mondiale prévoit que « l'emprunteur consulte les groupes affectés par le projet et les organisations non-gouvernementales (ONG) locales sur les aspects environnementaux du projet, et tient compte de leurs

¹⁷ Conclusions et recommandations relatives au respect par l'Albanie des obligations découlant de la Convention d'Aarhus, ONU Doc. ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1, 31 juillet 2007, par. 76-82, [En ligne] URL : http://www.unece.org/env/documents/2007/pp/ece_mp_pp_c1_2007_4_add1.pdf p. 79. Consulté le 12 novembre 2009.

¹⁸ Citation disponible : [En ligne] URL : <http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>. Consulté le 12 novembre 2009.

points de vue ».¹⁹ Des obligations similaires sont contenues dans les Critères de performance de la Société financière internationale (SFI) adoptés en 2006 et dans les politiques opérationnelles de banques régionales de développement telles la Banque interaméricaine de développement.²⁰ Ainsi, la consultation avec les communautés locales fait partie des exigences de la conduite d'une EIE conforme aux politiques opérationnelles des banques de développement. Dans nombreux cas, la Banque Mondiale n'a toutefois pas respecté ses obligations en matière de consultation avec les populations locales et des plaintes ont été portées le Panel d'inspection de la Banque Mondiale par des communautés et des ONG.²¹

La consultation du public fait partie de la conduite d'une EIE conforme aux standards internationaux. Elle constitue un aspect du cadre juridique que les États riverains doivent suivre lors de la réalisation d'un projet sur des ressources en eau partagées. Plusieurs éléments caractérisent ainsi la relation entre l'EIE et le principe de la participation du public. *Primo*, ce principe repose sur l'obligation de transmettre le dossier d'évaluation de l'impact environnemental à la Partie touchée de manière à ce que le dossier soit distribué « aux autorités et au public » des zones susceptibles d'être touchées (art. 4.2 de la Convention d'Espoo ; par. 15, OP 4.01). *Secundo*, le public de la partie touchée doit avoir la possibilité de formuler

¹⁹ OP 4.01, par. 15, [En ligne] URL : http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/OP401AnnexA_French.pdf. Consulté le 12 novembre 2009.

²⁰ Critères de performance 1 relatifs à l'évaluation sociale et environnementale et systèmes de gestion, par. 1, [En ligne] URL : [http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/pol_SocEnvSustainability2006_French/\\$FILE/SustainabilityPolicy_French.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/pol_SocEnvSustainability2006_French/$FILE/SustainabilityPolicy_French.pdf) ; Politique opérationnelle relative à la diffusion de l'information, par. 8, [En ligne] URL : <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=784916>. Consulté le 12 novembre 2009.

²¹ Parmi les affaires plus récentes, voir par exemple : Panel d'inspection, *Albania : Power Sector Generation and Restructuring Project (IDA Credit No. 3872 – ALB)*, Investigation Report, 7 août 2009, par.322.-332, [En ligne] URL : http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPA/NEL/Resources/ALB_Power_Investigation_Report_whole.pdf. Consulté le 12 novembre 2009.

« des observations » et « des objections » au sujet du projet envisagé (art. 3.8 de la Convention d'Espoo). *Tertio*, les Parties concernées veillent à ce que les « observations » et les « objections » du public des zones susceptibles d'être affectées par un projet, soient prises en compte au moment de la décision définitive sur un projet (art. 4.2 et 6.1 de la Convention d'Espoo et Principe 8 de Principes du PNUE de 1987). Ces éléments sont constitutifs de l'obligation de consulter le public lors de la conduite d'une EIE et ont été, en partie, soulignés par l'Argentine dans le différend relatif aux *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* porté devant la CIJ qui l'oppose à l'Uruguay.

Dans la procédure écrite et orale de cette affaire, encore pendante devant la CIJ, l'Argentine a allégué que l'Uruguay n'a pas consulté le public argentin dans le processus d'évaluation environnementale concernant l'usine de pâte à papier Botnia. En outre, selon l'Argentine, les impacts environnementaux et sociaux transfrontières de l'usine Botnia susceptibles d'affecter la communauté locale argentine, n'ont pas été pris en compte par l'Uruguay.²² Pour étayer ses allégations, l'Argentine s'est appuyée sur les standards internationaux en matière d'EIE et également sur un rapport rendu en novembre 2005 par l'Ombudsman de la Société financière internationale (SFI). Cette dernière, saisie en septembre 2005 par 39.000 personnes résidant tant en Argentine qu'en Uruguay, a souligné le manque d'information et de consultation avec le public de l'Argentine.²³ En outre, les impacts environnementaux de l'usine Botnia ont été encore une fois portés à l'attention de l'Ombudsman en août 2009. Saisie par l'Assemblée environnementale de Gualeguaychú, elle a considéré

²² *Affaire des Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, Mémoire de la République Argentine, 2007, par. 3.206-3.210, [En ligne] URL : <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15426.pdf> et République de la République Argentine, 2008, par. 4.101-4.105, [En ligne] URL : <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15430.pdf>. Consultés le 12 novembre 2009.

²³ Office of the Compliance Advisor/Ombudsman International Finance Corporation/Multilateral Investment Guarantee Agency, Preliminary Assessment Report, *Complaint Regarding IFC's Proposed Investment in Celulosas de M'Bopicuá and Orion Projects*, Uruguay, 11 novembre 2005, pp. 9-10, [En ligne] URL : http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=117. Consulté le 12 novembre 2009.

admissible la demande d'investigation sur la pollution de l'eau, les mauvaises odeurs ainsi que les impacts sur la santé humaine causés par l'usine Botnia.²⁴

Parallèlement à l'obligation de conduire une EIE relevant du droit international de l'environnement, la pratique internationale en matière du droit des droits de l'homme aide à définir les contours du principe de la participation du public dans la gestion et protection des eaux transfrontières. La jurisprudence des mécanismes régionaux de protection des droits de l'homme illustre que les individus et les communautés sont titulaires d'un droit à participer dans le processus de décision en matière des ressources en eau transfrontières.

Le droit des droits humain et la participation du public

Bien que la vie de l'homme soit intimement liée à la sauvegarde du milieu naturel dans lequel il vit, la place de l'environnement dans le droit international des droits de l'homme reste encore modeste (Shelton, 2007). Il existe, toutefois, des instruments régionaux de protection des droits de l'homme qui codifient expressément le droit de l'homme à un environnement sain. Tel est le cas de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples²⁵, de même que le Protocole additionnel à la Convention interaméricaine en matière de droits économiques, sociaux et culturels.²⁶ Les jurisprudences africaine et interaméricaine, à travers les décisions rendues par la Commission africaine des droits de l'homme et par la Cour interaméricaine des droits de l'homme, fournissent des

²⁴ Information disponible, voir : [En ligne] URL : http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=152. Consulté le 12 novembre 2009.

²⁵ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Nairobi, 27 juin 1981, OUA Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, [En ligne] URL : http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/Charte%20Africaine%20des%20Droits%20de%20l%20homme%20et%20des%20Peuples.pdf. Consulté le 12 novembre 2009).

²⁶ Protocole additionnel à la Convention interaméricaine en matière des droits économiques, sociaux et culturels, El Salvador, 17 novembre 1988, [En ligne] URL : <http://www.cidh.oas.org/Basicos/French/e.sansalvador.htm>, Consulté le 12 novembre 2009.

enseignements édifiants quant à la définition des contours du principe de la participation du public et sa relation avec certains droits humains comme le droit à un environnement sain et le droit à la santé.

Une illustration emblématique est donnée par l'affaire *The social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights c. Nigeria* portée devant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Cette affaire concerne l'impact de projets de développement liés au pétrole sur les conditions de vie et sur l'environnement dans lequel la population des Ogoni habite. La Commission a indiqué que le gouvernement du Nigéria avait l'obligation de permettre un accès à l'information aux communautés Ogoni pouvant être affectées par des activités liées à l'exploitation du pétrole dans le delta du Niger. Elle a affirmé à cette occasion le droit de ces communautés à participer activement dans les décisions en matière d'utilisation des ressources en eau.²⁷ Pour la Commission le respect du droit à un environnement sain et du droit à la santé affirmé dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples incluent « la surveillance scientifique indépendante des environnements menacés, d'exiger et de publier des études sur l'impact social et environnemental avant tout développement industriel majeur », « d'informer les communautés exposées aux activités et produits dangereux » et « d'offrir aux individus la possibilité d'être entendus et de participer aux décisions relatives au développement affectant leurs communautés » (par. 53).

Les rapports de la Commission interaméricaine des droits de l'homme apportent aussi un éclairage à la relation entre la participation du public et le droit international des droits de l'homme. La Commission s'est en effet référée à l'obligation de consultation préalable des populations autochtones. Cette obligation inclut l'accès à l'information et l'accès à la justice, ainsi que le droit à être indemnisé en cas des dommages. Ces obligations ont leur fondement dans des dispositions de la Convention américaine relative aux droits de l'homme tels « le droit de participer à la

²⁷ Communication 155/96, *The social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, 30e Session Ordinaire, Banjul, Gambie, 13 octobre 2001, par.53, [En ligne] URL : <http://www1.umn.edu/humanrts/africa/comcases/F155-96.html>. Consulté le 12 novembre 2009.

direction des affaires publiques » et le droit « à un recours simple et rapide ».²⁸

Le devoir d'informer le public à l'égard d'activités susceptibles de causer un impact environnemental sur un cours d'eau international et sur la santé humaine a été analysé par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Tatar c. Roumanie*. Cette affaire concerne la pollution provoquée par une usine d'exploitation de minerai d'or située à Baia Mare en Roumanie. Dans son arrêt de 2009, la Cour a conclu à des manquements à l'article 8 relatif à la protection de la vie privée contenu dans la Convention européenne des droits de l'homme par la Roumanie. La Cour a indiqué que la Roumanie n'a pas rempli l'obligation « d'évaluer au préalable d'une manière satisfaisante les risques éventuels » de l'activité minière de Baia Mare et a souligné le « devoir d'information de la population de la ville de Baia Mare » concernant les mesures de prévention à prendre en cas d'accident.²⁹ Cet arrêt montre ainsi la relation entre les droits de l'homme protégés par la Convention européenne sur les droits de l'homme et le devoir d'information du public.

Les mécanismes régionaux de protection des droits de l'homme ont développé la relation entre la protection des ressources naturelles, les droits de l'homme et le principe de la participation du public. Ce principe joue un rôle croissant dans la jurisprudence de ces mécanismes. Ces derniers contribuent à renforcer le statut de ce principe dans la gestion des ressources en eau. La Cour

²⁸ Chapitre X du *Deuxième rapport sur la situation des droits de l'homme en Pérou*, 2 Juin 2000, paras. 26 et 39, OEA/Ser.L/V/II 106, doc. 59 rev.2, <http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/country-reports/peru2000-chap10.html> et Chapitre IX du *Rapport sur la situation des droits de l'homme en Equateur*, Recommandations, 24 avril 1997, OEA/Ser.L/V/II 96, doc. 10 rev.1, [En ligne] URL : <http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/country-reports/ecuador1997-ch9.html>. Consulté le 12 novembre 2009.

²⁹ Affaire *Tatar c. Roumanie*, arrêt du 27 janvier 2009, par. 112 et 124, [En ligne] URL : <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documEntID=846165&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>. Consulté le 12 novembre 2009.

interaméricaine des droits de l'homme a ainsi indiqué que la Convention d'Aarhus consolidait l'obligation que le Chili avait d'assurer l'accès à l'information tenue par l'État concernant le projet sur le Río Cóndor.³⁰ Bien que ce projet ait été considéré susceptible d'avoir un impact environnemental significatif, l'État avait nié à des individus d'accéder à l'information pertinente sur ce projet qui avait un intérêt public. La Cour a conclu à la violation par le Chili de la Convention interaméricaine notamment en matière de liberté d'expression et d'accès à la justice.

L'affirmation du droit à l'eau peut également jouer un rôle afin de renforcer la participation du public dans la gestion et la protection des eaux transfrontières. Au titre de l'Observation générale n° 15 sur le droit à l'eau adoptée par le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, le droit à l'eau « consiste en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun ».³¹ Ce droit souligne l'intérêt public de la gestion de l'eau. En effet, ce même document s'ouvre en affirmant que « l'eau est un bien public ». Cette affirmation appelle à consolider la place des individus et des communautés dans la gestion des ressources en eau. Ainsi, l'Observation générale souligne :

« Le droit des particuliers et des groupes de participer au processus de prise de décisions qui peuvent influencer sur l'exercice de leur droit à l'eau doit faire partie intégrante de toute politique, de tout programme ou de toute stratégie concernant l'eau. Les particuliers et les groupes devraient avoir pleinement accès, en toute égalité, aux informations dont les autorités publiques ou les tiers disposent concernant l'eau, les services d'approvisionnement en eau et l'environnement » (par. 48).

³⁰ Affaire *Tatar c. Roumanie*, par. 118 et Affaire *Claude Reyes et al. c. Chili*, arrêt du 19 septembre 2006, par. 81, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_jng.pdf. Consulté le 12 novembre 2009.

³¹ Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 15 sur le droit à l'eau, ONU Doc. E/C.12/2002/11, par. 2, [En ligne] URL : <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/3639477cb9bd7fc1256cf00059906f?Opendocument>. Consulté le 12 novembre 2009.

Alors que l'Observation générale n° 15 affirme la relation entre droit à l'eau et participation du public, elle ne fait pas mention du droit des populations locales à participer au processus décisionnel concernant des projets sur les ressources en eau transfrontières. Ceci est un aspect nécessaire en vue de parvenir à une utilisation optimale et durable des ressources en eau qui tient en compte de leur protection écosystémique. Les règles prévues par les instruments du droit de cours d'eau internationaux et du droit international de l'environnement devraient être prises en compte dans le développement du contenu du droit à l'eau.

Conclusion

Le principe de la participation du public peut être de difficile application, à cause de l'analphabétisme ou de l'existence des régimes autoritaires par exemple (Affeltranger, 2008). L'intégration du public dans le processus décisionnel relatif à la gestion des ressources en eau transfrontières soulève également la question de la place de l'individu dans l'ordre juridique international. L'émergence du droit international des droits de l'homme avec l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948 a consolidé cette place en droit international. La reconnaissance d'un droit à la participation publique en matière des ressources en eau transfrontières est lié à certains droits bien établis du droit des droits de l'homme, tels le droit à la liberté d'expression et le droit à un recours effectif (Ebbesson 2007).

Les instruments du droit des cours d'eau internationaux ne contiennent pas encore des dispositions très développées en matière de participation du public. Ces derniers se limitent à assurer l'accès du public à l'information sur la qualité des eaux ou aux plans de gestion établis par des commissions riveraines. Cependant, les normes en matière d'EIE, notamment l'obligation de consultation préalable, établissent une participation plus active des individus et communautés dans la gestion des ressources en eau transfrontières.

En outre, malgré le développement du droit international afin d'assurer la participation du public dans la gestion et protection des ressources en eau transfrontières, il y a encore de nombreux fleuves internationaux qui ne sont pas couverts par des instruments conventionnels. De plus, de

nombreux instruments sur des cours d'eau internationaux devraient être adaptés aux exigences du droit international en matière de participation du public. C'est le cas par exemple de nombreux fleuves d'Amérique Latine. En outre, dans certains pays, la conduite d'une EIE peut manquer d'un cadre formel de mise en œuvre. Tel est par exemple le cas de fleuves qui traversent des États de l'Asie comme le Mékong, ou de l'Afrique comme le Congo. Des cadres juridiques appropriés doivent être développés pour garantir la participation du public.

Les individus et les communautés doivent être inclus dans la gouvernance des ressources en eau transfrontière. Ce modèle de gestion peut améliorer la qualité des décisions en matière d'utilisation et de protection des ressources en eau, et des conflits potentiels sur ces ressources peuvent être évités. Le risque d'un différend sur des ressources en eau transfrontières diminue lorsque le public dispose d'un accès aux informations pertinentes et du droit de formuler des observations et de faire des recommandations sur les activités projetées sur ces ressources (Tanzi, Pitea, 2002 ; Bruch, 2005).

Le principe de la participation du public a une place croissante dans la pratique internationale. L'information, la consultation et la participation des individus et des communautés dans les décisions en matière d'utilisation des ressources en eau méritent une attention plus grande dans la définition du contenu du droit à l'eau. Un élément indispensable de ce droit est l'intégration du public dans le processus de décision en matière de gestion et protection des ressources en eau transfrontières.

Note biographique

Le docteur Mara Tignino est Maître-assistante à la Faculté de droit de l'Université de Genève et elle est actuellement *visiting scholar* à George Washington University, School of Law (Washington, D.C., USA). Elle est l'auteur de nombreux articles et de la monographie « L'eau et la guerre : éléments pour un régime juridique » à paraître aux éditions Bruylant. Elle est membre de l'équipe juridique de l'Argentine dans l'affaire des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* devant la Cour internationale de Justice.

Note de l'auteur

Cette étude a été réalisée dans le cadre de la Plateforme pour le droit international de l'eau douce : <http://www.unige.ch/droit/eau/index.html>

Bibliographie

- Affeltranger, B., 2008, Le contrôle de la vérité : (Géo)politique de l'information hydrologique : Le cas du bassin du Mékong, Asie du Sud-est, p. 120.
- Boisson de Chazournes, L., 2005, « Eaux internationales et droit international : vers l'idée de gestion commune », pp. 3-43, in : L. Boisson de Chazournes, Salman M. A. Salman, Les ressources en eau et le droit international, La Haye, Nijhoff, 2005, pp. 31-33.
- Bruch C., 2005, « Evolution of public involvement in international watercourse management », pp. 21-72, in : C. Bruch, L. Jansky, M.A. Nakayama, K. A. Salewicz, Public Participation in the Governance of International Freshwater Resources, Hong Kong, United Nations University Press, pp. 25-27.
- Commission du droit international, Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, 1994, Annuaire de la Commission du droit international, II, 2, pp. 140-141.
- Commission internationale pour la protection du Rhin, Plan de gestion du district hydrographique international du Rhin, 2008, p. 62, [En ligne]
URL : http://www.iksr.org/fileadmin/user_upload/Dokumente_fr/Plan_de_gestion_Partie_A/BWP-Projet.pdf, consulté le 12 novembre 2009.
- Comité d'examen de l'Accord relatif à la qualité de l'eau des Grands Lacs, Rapport au Comité exécutif binational des Grands Lacs, vol. 1, 2007, [En ligne]
URL : http://binational.net/glwqa/v1_glwqareview_fr.pdf, consulté le 12 novembre 2009.
- Commission sur le fleuve Mékong, Regional Meeting on Stakeholder Engagement, 2008, [En ligne]
URL : http://www.mrcmekong.org/MRC_news/StakeholderEngagement.htm, consulté le 12 novembre 2009.
- Ebbesson, J., 2007, « Public Participation », pp. 681-703, in : D. Bodansky, J. Brunnée, E. Hey, The Oxford Handbook of International Environmental Law, Oxford, Oxford University Press, pp. 681-684.
- Mbengue, M.M. et M. Tignino M., 2005, « Transparency, Public Participation and Amicus Curiae in Water Disputes », in : E. Brown Weiss, L. Boisson de Chazournes, N. Bernasconi-Osterwalder, Freshwater and International Economic Law, Oxford, Oxford University Press, pp. 683-690.
- Pitea, C.k., 2009, « Procedures and Mechanisms for Review of Compliance under the 1998 Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters », in : T. Treves et al., Non Compliance Procedures and Mechanisms and Effectiveness of International Environmental Agreements, La Haye, TMC Asser Press, pp. 221-225.
- Razzaque, J., 2009, « Public Participation in Water Governance », pp. 353-371, in : J. W. Dellapenna, J. Gupta, The Evolution of the Law and Politics of Water, Netherlands, Springer, p. 353.
- Salman, M. et A. Salman, 2009, The World Bank Policy for Projects on International Waterways. An Historical and Legal Analysis, Washington DC, The World Bank, pp. 88-94.
- Shelton, D., 2007, « Human Rights, Health and Environmental Protection », Human Rights & International Legal Discourse, 1, 1, pp. 40-49.
- Tanzi A. et C. Pitea, 2002, « Emerging Trends in the Role of Non-State Actors in International Water Disputes », pp. 259-297, in : Resolution of International Water Disputes : Papers emanating from the Sixth PCA International Law Seminar, 8 novembre 2002, pp. 259-263.
- Verschuuren, 2004, « Public Participation regarding the Elaboration and Approval of Projects in the EU after the Aarhus Convention », Yearbook of European Environmental Law, 4, pp. 29-48.