

Notre Santé, Nos Voix

Les arguments en faveur de la participation du public aux forums multilatéraux de gouvernance environnementale

Contexte : Restriction des espaces de participation du public

La participation du public aux décisions qui affectent la santé humaine et l'environnement est essentielle dans une démocratie, car elle est cruciale pour garantir le droit des individus à s'engager dans les processus de prise de décision qui ont un impact sur leur vie aux niveaux local, national et mondial. Bien que les considérations relatives à la participation varient d'un forum à l'autre, une participation significative requiert la capacité d'intervenir dans l'élaboration des politiques, des résolutions et des lois et de suivre l'évolution de chaque négociation. Ce n'est qu'ainsi que les politiques mondiales pourront refléter les points de vue de ceux qui sont affectés par les décisions politiques et qui, en fin de compte, devraient être impliqués dans leur mise en œuvre.

Ces dernières années, la participation de la société civile au processus décisionnel international a été limitée, ce qui a suscité des inquiétudes quant à l'inclusivité et à la transparence. Bien qu'ils soient des acteurs clés, les organisations de la société civile (OSC), les peuples autochtones et les représentants des communautés affectées ont été mis à l'écart des forums qui façonnent des politiques essentielles. Par exemple, lors du processus du cinquième comité intergouvernemental de négociation (CIN-5) pour un traité sur les plastiques a donné lieu à de nombreuses réunions à huis clos qui ont exclu les OSC, sapant ainsi la participation du public sans qu'aucune justification n'ait été donnée pour la fermeture des réunions à la participation des observateurs. Lors de la sixième Assemblée des Nations unies pour l'environnement (ANUE) en 2024, les droits de parole limités des OSC ont entravé leurs contributions significatives aux discussions urgentes sur l'environnement.

Ce déclin de l'engagement de la société civile affaiblit la responsabilité et risque de faire négliger des perspectives diverses et essentielles dans la prise



de décision. Pire encore, il crée des conditions propices à l'élaboration des politiques moins efficaces qui n'intègrent pas les connaissances et les expériences approfondies des personnes qui connaissent le mieux les problèmes : celles dont la vie est la plus affectée par les problèmes environnementaux.

Qu'est-ce que la participation du public ?

L'engagement du public dans la gouvernance est essentiel car il implique les parties prenantes qui contribuent directement ou indirectement aux décisions concernant les politiques, les plans ou les programmes qui ont un impact sur leur vie. Il peut s'agir d'individus et de groupes qui sont affectés positivement ou négativement par les actions proposées, telles que la législation ou les projets de politiques. Lors des négociations de l'ONU, les OSC s'engagent généralement dans le processus de prise de décision en fournissant des ressources contenant des recherches pertinentes, allant des dernières données scientifiques aux analyses juridiques, des documents de position (par exemple, les points de vues rapides de l'IPEN), en organisant des événements d'information et en participant aux réunions plénières et aux sessions des groupes de contact où le texte des conventions, des décisions, des résolutions et des orientations est élaboré. Les OSC peuvent fournir des analyses et des observations sur les textes proposés en cours d'élaboration, apportant ainsi une contribution unique à l'appui des décisions prises par les États membres.

Il peut être difficile de rendre la participation publique accessible à l'échelle internationale. Des facteurs tels que la complexité de la logistique, les coûts associés à la participation aux négociations, les règles d'accréditation, les exigences en matière de visa et les investissements financiers substantiels nécessaires sont autant d'obstacles pour les participants. Le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme recommande aux États de créer et de maintenir un environnement sûr et propice à l'exercice du droit de participer aux affaires publiques.¹

¹ Lignes directrices à l'intention des États sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques, paragraphe 19.

Les membres du public ont des capacités, des ressources, des circonstances socioculturelles et une influence économique ou politique différentes, et des mesures spéciales doivent donc être prises pour garantir un processus équilibré et équitable. Les processus et les mécanismes d'accès international doivent être conçus pour promouvoir la transparence, minimiser les inégalités, éviter l'exercice d'une influence économique ou politique induite et faciliter la participation des groupes les plus directement concernés, qui pourraient ne pas avoir les moyens de participer sans encouragement ni soutien.²

Le coût de la prise de décision à huis clos et les avantages de la participation

La participation renforce les droits de l'homme en promouvant la démocratie, l'État de droit, l'inclusion sociale et la croissance économique. Elle réduit les inégalités et les conflits sociaux, en responsabilisant les individus et les groupes et en constituant la base des approches des droits de l'homme contre la marginalisation. Alors que les autorités publiques assument la responsabilité ultime de la prise de décision, l'implication de la société permet de mieux comprendre des questions spécifiques, d'identifier les lacunes et d'évaluer les politiques et leurs impacts, en équilibrant les intérêts conflictuels. La prise de décision est ainsi mieux informée et plus durable, ce qui renforce l'efficacité, la responsabilité et la transparence des institutions publiques, rend légitime les décisions de l'État et favorise l'acceptation par la société. Malgré leur importance internationale, les rouages des organes décisionnels internationaux restent opaques pour de nombreuses personnes. Veiller à ce que les décisions environnementales tiennent compte des points de vue de ceux qui en subissent les conséquences permet d'accroître le soutien du public, de promouvoir le développement durable et de protéger la

² Lignes directrices d'Almaty visant à promouvoir l'application des principes de la Convention d'Aarhus dans les instances internationales (« Lignes directrices d'Almaty »), dans : Convention d'Aarhus, Décision II/4, Promouvoir l'application des principes de la Convention d'Aarhus dans les instances internationales (Doc. ONU ECE/MP.PP/2005/2/Add.5, 20 juin 2005).

jouissance des droits qui dépendent d'un environnement sûr, propre, sain et durable.³

Les restrictions à la participation conduisent à des processus qui excluent l'apport scientifique essentiel aux décisions concernant les questions environnementales et sanitaires, ainsi que les connaissances de terrain des personnes touchées par les facteurs de stress environnementaux et sanitaires. La participation d'experts de la société civile et de détenteurs de droits, notamment les femmes, les enfants et les jeunes, ainsi que les syndicats, garantit que les négociations s'appuient sur des connaissances scientifiques indépendantes et apportent l'expérience vécue des personnes dont la santé et les droits de l'homme sont les plus menacés par la dégradation de l'environnement.

La participation facilite également l'inclusion des peuples autochtones qui, bien que détenteurs de droits souverains, ne voient pas leurs points de vue et leurs valeurs culturelles représentés de manière adéquate dans les processus décisionnels concernant les terres, les paysages marins et les ressources biologiques. En outre, la participation des peuples autochtones peut potentiellement atténuer les effets néfastes et maximiser les avantages des projets mis en œuvre sur et autour de leurs terres ancestrales.

Les restrictions à la participation publique profitent aux pays qui tentent d'entraver le progrès en facilitant les manœuvres à huis clos qui se déroulent hors de la vue d'observateurs indépendants. En plus d'assurer cette fonction de contrôle, les OSC apportent des contributions uniques qui renforcent les politiques démocratiques et efficaces. Par exemple, ces dernières années, la participation active de l'IPEN aux négociations internationales a aidé à :

- Démystifier le mythe selon lequel les plastiques n'ont pas d'effets néfastes sur la santé humaine, en diffusant des études indépendantes sur les effets néfastes des produits chimiques dangereux contenus

³ Voir le paragraphe 23 du « Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations en rapport avec les droits de l'homme qui concernent la jouissance d'un environnement sûr, propre, sain et durable », A/HRC/37/59, 2018

dans les plastiques sur la santé et l'environnement lors des travaux du CIN sur le traité sur les plastiques.⁴

- Exposer la promotion du recyclage chimique par l'industrie pétrochimique, comme moyen d'éviter les restrictions sur la production de plastique. Cet objectif a été atteint grâce à l'engagement de l'IPEN et d'autres OSC auprès de dénonciateurs au plus haut niveau de l'industrie du plastique, dont les voix n'auraient autrement pas été entendues dans les forums internationaux.
- Fournir des données et des contributions scientifiques indépendantes lors des évaluations chimiques au cours de l'examen de substances extrêmement toxiques telles que les dioxines, les PCB, les UV-328 et les paraffines chlorées, entre autres, dans le cadre des travaux du comité d'examen des polluants organiques persistants (POPRC) au titre de la convention de Stockholm.

Principes juridiques régissant la participation du public en matière d'environnement

L'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme⁵ et l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁶ affirment que toute personne a le droit de participer à la gestion des affaires publiques, directement ou par l'intermédiaire de représentants choisis, ce qui favorise la participation du public à la gestion des affaires publiques. L'observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme précise que ce droit s'étend à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques aux niveaux international et régional, influençant la législation, les politiques et les pratiques nationales. Par conséquent, ce processus décisionnel doit être transparent et responsable, impliquer les personnes concernées et respecter les libertés publiques, qui devraient être protégées au niveau international.

En outre, les participants de la société civile aux réunions régionales et internationales doivent être en sécurité et ne pas faire l'objet d'actes de

4

⁵ Résolution 217 A de l'Assemblée générale du 10 décembre 1948

⁶ Résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée générale du 16 décembre 1966

représailles.⁷ Par ailleurs, le principe 10 de la déclaration de Rio souligne que la meilleure façon de relever les défis environnementaux est d'impliquer tous les citoyens concernés. Ce principe comprend trois composantes : l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice. Bien qu'il souligne les responsabilités des États en matière de participation nationale, ses implications pour la prise de décision internationale ne sont pas bien définies. L'Agenda 21, adopté à Rio, invite les agences des Nations unies et les organisations intergouvernementales à renforcer le rôle des ONG dans les processus de « conception des politiques, de prise de décision, de mise en œuvre et d'évaluation » des forums politiques internationaux.

La conférence Rio+20 de 2012 sur le développement durable a réaffirmé le principe 10, renforçant ainsi l'engagement des États à impliquer les principaux groupes et parties prenantes dans les processus de prise de décision à tous les niveaux. Les gouvernements ont également souligné leur volonté de renforcer la participation et l'engagement effectif des parties prenantes concernées dans les forums internationaux, de promouvoir la transparence, l'implication du public et les partenariats pour faire progresser les pratiques de développement durable.

La Convention d'Aarhus de 1998⁸ et l'Accord d'Escazú de 2018 élaborent une approche fondée sur les droits pour chacun des trois piliers du Principe 10 : l'accès à l'information sur l'environnement, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice. Les deux accords exigent que les Parties aux Conventions promeuvent l'application des principes de la présente Convention dans les processus décisionnels internationaux en matière d'environnement et dans le cadre des organisations internationales pour les questions relatives à l'environnement.⁹

En outre, la convention de Stockholm exige de chaque Partie qu'elle encourage et facilite la participation du public à la lutte contre les polluants

⁷ Lignes directrices à l'intention des États sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques, paragraphe 96

⁸ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus, 25 juin 1998 ; entrée en vigueur le 30 octobre 2001) (« convention d'Aarhus »).

⁹ Convention d'Aarhus, article 3, paragraphe 7, et accord d'Escazú, article 7, paragraphe 12.

organiques persistants et leurs effets sur la santé et l'environnement et à élaborer des réponses adéquates.¹⁰

Intégrer les principes de justice environnementale dans les espaces décisionnels internationaux

Les restrictions à la participation du public risquent de mettre en péril la justice environnementale pour les communautés qui sont déjà confrontées à des charges inégales dues aux dommages environnementaux et qui sont souvent exclues des forums de prise de décision. Les principes juridiques existants peuvent aider à définir les principes de la justice environnementale où « les droits des peuples autochtones et des communautés affectées à se représenter et à s'exprimer » et « le droit des peuples autochtones et des communautés locales à participer effectivement à tous les niveaux de la prise de décision » sont respectés.¹¹

Les lignes directrices d'Almaty sur la promotion de l'application des principes de la convention d'Aarhus dans les forums internationaux fixent des normes de base sur la manière dont la participation du public doit être menée. Elles précisent que la participation aux négociations internationales doit être inclusive, transparente et opportune, notant que:

- La participation du public concerné aux réunions des instances internationales, y compris leurs organes subsidiaires, devrait être autorisée à tous les stades pertinents du processus décisionnel, à moins qu'il n'existe une base raisonnable pour exclure cette participation selon des normes transparentes et clairement énoncées.
- Des efforts devraient être faits pour rechercher de manière proactive la participation des acteurs concernés d'une manière transparente, consultative et adaptée à la nature de l'instance.
- La participation du public devrait inclure, lors des réunions des forums internationaux, le droit d'avoir accès à tous les documents pertinents pour la prise de décision préparée pour la réunion, de distribuer des

¹⁰ Article 10(1)(d)

¹¹ Voir les principes de justice climatique de Bali (2002) et les principes de justice environnementale (1991).

déclarations écrites et de prendre la parole, sans préjudice de la capacité des forums internationaux à établir des priorités dans leurs travaux et à appliquer leur règlement intérieur.

En outre, les ordres du jour des réunions doivent prévoir suffisamment de temps pour permettre aux OSC de contribuer, car leur contribution est souvent limitée en raison de contraintes de temps, en particulier lorsqu'elles ne sont autorisées à s'exprimer qu'en dernier. Dans de tels cas, leurs points de vue deviennent une réflexion après coup plutôt que d'être intégrés à la discussion. En plus, les organisateurs de réunions doivent tenir compte de la participation des observateurs, en prévoyant suffisamment de places assises et d'espace pour tous les processus concernés.

Conclusions et recommandations

Pour les réunions internationales :

- Promouvoir une participation publique significative, essentielle à la légitimité et à l'efficacité des décisions.
- Toutes les réunions, y compris les rencontres informelles et les groupes de contact, doivent rester accessibles à la société civile et aux détenteurs de droits.
- Les groupes de la société civile devraient être autorisés à participer de manière significative aux négociations, y compris aux discussions sur les options pour le texte, et devraient être autorisés à fournir leurs observations sur l'élaboration du texte et à voir leurs points de vue reflétés dans les rapports de réunion.
- Les restrictions à la participation doivent être spécifiquement discutées et justifiées. Toute limitation de la participation doit être interprétée de manière restrictive.
- Un espace et des sièges spécifiques doivent être prévus pour les observateurs.
- Lors de l'organisation d'une réunion, il convient de tenir compte du lieu, des visas et de toute charge administrative susceptible d'entraver une participation plus large.



pour un avenir sans toxines

Pour les autorités nationales :

- Les parties à la convention d'Aarhus devraient se coordonner avec les points focaux correspondants des AME et les points focaux de l'ANUE et des autres négociations en cours pour s'assurer qu'ils promeuvent la mise en œuvre de l'article 3, paragraphe 7, dans tous les forums internationaux, comme le précisent les lignes directrices d'Almaty, y compris par l'intermédiaire de son comité de conformité.
- Les parties à l'accord d'Escazú devraient examiner la mise en œuvre des obligations de promouvoir la participation aux forums internationaux, conformément à l'article 7, paragraphe 12, de l'accord, notamment par l'intermédiaire de leur comité d'application.
- Les délégations nationales devraient envisager une large représentation des parties prenantes et des détenteurs de droits au sein de leurs délégations afin de faciliter la participation.