

La conservation de la biodiversité au Costa Rica a l'épreuve des projets d'infrastructures : l'encadrement juridique du projet de barrage El Diquís

Armelle GUIGNIER

Chercheur, Centre for Water Law, Policy and Sciences under the auspices of UNESCO,
Université de Dundee, Écosse

Armelle GUIGNIER : Armelle GUIGNIER est juriste en droit de l'environnement. Titulaire d'un DEA en droit de l'environnement et doctorante en France, elle a rejoint en 2009 l'UNESCO Centre for Water Law, Policy and Science à l'Université de Dundee en Écosse en tant que chercheur sur le projet LiveDiverse (www.livediverse.eu). Ses principales activités dans ce projet relèvent de l'analyse du contexte juridique, et de l'évaluation de sa mise en œuvre et de son effectivité dans les aires d'étude du projet.

Résumé

25 % du territoire du Costa Rica est recouvert par des aires protégées. Pays en plein développement économique, le Costa Rica illustre ainsi les conflits entre conservation et développement dans un pays qui fait de la protection de la biodiversité son leitmotiv, tout en faisant face à des défis économiques non sans conséquence sur l'environnement (plantations d'ananas et de palmiers à huile pour l'exportation, vente des terres et spéculation immobilière, accroissement des infrastructures touristiques, routières, énergétiques, etc.).

Cette communication visera à analyser le processus de création d'un projet de barrage El Diquís, actuellement à l'étude au centre du pays (dans la Province de Puntarenas) et ses conséquences sur l'ensemble d'un bassin versant. Ce barrage, situé sur le Río Grande de Térraba affectera non seulement en amont des territoires autochtones riches en biodiversité, mais également en aval une partie de la plus grande zone humide du pays également site Ramsar, « el Humedal Nacional Térraba Sierpe » dont la partie nord est alimentée par le Río Grande. Ce projet remplace un précédent projet qui avait été rejeté non seulement par les populations locales dès les années 70, mais également suite à diverses études d'impact dans les années 2000 qui avaient conclu à des conséquences environnementales et sociales bien trop importantes et à la recherche d'une solution alternative. Ce barrage constituera la plus grande infrastructure hydroélectrique d'Amérique Centrale et visera à répondre à une croissance en énergie de l'ordre de 6 % par an.

Il s'agira de replacer ce projet dans son contexte juridique national et international, d'analyser le cadre juridique des différentes phases d'élaboration (évaluations d'impacts social et environnemental, processus de participation, proposition de compensation environnementale et de relocalisation des populations principalement autochtones), et d'esquisser des propositions pour l'avenir.

Cette étude s'intègre dans un projet pluridisciplinaire en cours, LiveDiverse, cherchant à analyser dans quatre zones d'étude (Costa Rica, Inde, Vietnam, et Afrique du Sud) les relations entre la biodiversité et les conditions de vie des populations locales (voir : www.livediverse.eu).

I. INTRODUCTION

Trouver un équilibre entre la conservation de la biodiversité et l'amélioration des conditions de vie des populations, locales constitue l'un des objectifs principaux du projet *Livediverse*, financé par l'Union Européenne.¹ Ce projet pluridisciplinaire associant tant les sciences dures, que les sciences humaines, sociales, juridiques et politiques, se déroule dans 4 aires d'études en Inde, Vietnam, Afrique du Sud et Costa Rica, caractérisées par leur forte biodiversité (présence d'aires protégées, bassins versants) ainsi que par des préoccupations sociales et économiques pouvant entrer en conflit avec sa conservation.

À terme, le projet aboutira à l'élaboration de scénarios à plus ou moins long terme, prenant en compte l'ensemble des enjeux dans chaque zone et élaborant des propositions en termes juridiques et de politiques.

Compte tenu du thème « Biodiversité et évaluation environnementale » auquel est consacré le 15^e Colloque du Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (SIFEE) en 2010, il a été jugé pertinent de présenter les recherches actuellement menées sur le Costa Rica dans le cadre du projet *Livediverse*.²

La zone d'étude du Costa Rica illustre à elle seule, les nombreux défis environnementaux et économiques auxquels le pays doit faire face. Bien que classé 3^eme pays sur l'index des performances environnementales juste après l'Islande et la Suisse,³ le Costa Rica est loin d'être le paradis de la diversité biologique auxquels de nombreux articles et reportages sont consacrés. Si 25 % de son territoire est couvert d'aires protégées (parcs nationaux, réserves, etc.),⁴ les 75 % restant, subissent les conséquences d'un modèle économique tourné vers les investissements étrangers et l'exportation. Certes sa loi sur la diversité biologique a été déclarée « *a milestone of excellence in meeting the goals of the UN convention on Biological Diversity* »⁵ à l'occasion de la conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique à Nagoya en octobre 2010, mais l'encadrement législatif sur le papier cache mal les difficultés de sa mise en œuvre effective sur le terrain. Comme le souligne le juriste Álvaro Sagot, « ¿ Por qué, si tenemos un estado con buenas leyes ambientales y con "políticas sostenibles", la administración pública y los gobiernos municipales no han detenido el actual ecocidio? »⁶

Le projet de barrage hydroélectrique El Diquís sur le Río Grande de Térraba constitue l'un des principaux défis auxquelles le bassin hydrographique voit son avenir confronté. Il deviendra en effet la plus grande infrastructure hydroélectrique d'Amérique Centrale,⁷ et renforcera

¹ Ce projet est financé par le 7^eme programme-cadre de recherche et développement européen, il a débuté en 2009 pour une durée de 3 ans. Pour de plus amples informations sur le projet, voir le site internet : www.livediverse.eu

² Sur les 4 aires d'étude, 3 ont en commun la présence d'un barrage (en Inde, le barrage de Warna/ Chandoli, localisé dans le parc national Chandoli, et au Vietnam, le barrage de Tuyen Quang sur la rivière Gam) mais avec des stades de développement différents. Cet article se concentrera sur l'étude de cas menée au Costa Rica car il n'en est qu'à la phase d'évaluation contrairement aux deux autres qui sont en fonction.

³ Yale Center for Environmental Law and Policy, *Environmental Performance Index*, 2010, disponible sur : <http://epi.yale.edu/Countries> (consulté le 30 novembre 2010)

⁴ Le territoire costaricain est divisé en 11 aires de conservation, chacune gérée par un conseil régional (art. 28-29, Ley de Biodiversidad No. 7788, 30 avril 1998) et dans lesquelles s'insèrent les aires protégées à proprement parler. Ces 11 aires de conservation forment le SINAC, Sistema Nacional de áreas de conservación. www.sinac.go.cr (consulté le 10 novembre 2010)

⁵ World Future Council, *Future Policy Award 2010: Celebrating the world's best biodiversity policies*, 2010, disponible sur <http://www.worldfuturecouncil.org/3474.html> (consulté le 30 novembre 2010)

⁶ A. Sagot, « La insostenibilidad de nuestro "desarrollo sostenible" », *Ambientico*, n°181, 2008, p.13-14

⁷ http://www.grupoice.com/esp/ele/infraest/proyect/icelec/proy_diquis/proyecto_diquis_icelec.htm (consulté le 30 novembre 2010).

l'indépendance énergétique du pays, mais un projet d'une telle envergure n'est pas sans conséquence sur les écosystèmes et les sociétés vivant dans ce bassin.

Le barrage étant encore à l'état de projet et dans sa phase d'évaluation environnementale et sociale, il conviendra de s'interroger sur l'adéquation entre le cadre législatif et réglementaire et les conséquences environnementales, culturelles, sociales et économiques de ce projet. Cet encadrement apporte-t-il suffisamment de garantie et de protection aux écosystèmes et à la biodiversité, quels en sont les points forts et les lacunes, mais également est-il effectif? Telles seront les questions qui conduiront l'analyse.

Une présentation du contexte du projet de barrage hydroélectrique El Diquís (II) permettra de comprendre en quoi le cadre législatif et réglementaire (III) est suffisant et effectif pour répondre aux différents enjeux auxquels le bassin doit et devra faire face (IV).

I. CONTEXTE ET ENJEUX DU PROJET DE BARRAGE EL DIQUÍS :

Une présentation du bassin hydrographique du Río Grande de Térraba (A) permettra de replacer le projet de barrage El Diquís (B) dans son contexte environnemental, social, économique et culturel.

A) LE BASSIN DU RIO GRANDE DE TÉRRABA

1. Contexte géographique et environnemental

Le futur barrage hydroélectrique sera localisé dans la partie médiane du bassin du Río Grande de Térraba, en plein cœur de la Province de Puntarenas, au sud du Costa Rica (voir annexe 1). Ce bassin hydrographique couvre environ 5000km², soit 10 % du territoire national.⁸ L'ensemble du projet concernera environ 7300 hectares.

D'un point de vue environnemental, cette zone est particulièrement riche en biodiversité. Le bassin du Río Grande abrite 18 aires protégées couvrant environ 38 % de la superficie générale du bassin, en particulier des parcs nationaux.⁹ Le bassin du Río Grande se situe dans deux aires de conservation,¹⁰ ACLAP "Área de conservación La Amistad Pacífico" pour sa partie supérieure et ACOSA "Área de conservación Osa" pour sa partie inférieure.

En aval du bassin, la zone humide de Térraba-Sierpe est alimentée d'une part directement par le Río Grande et d'autre part par l'un de ses affluents, Sierpe. La zone humide de Térraba Sierpe a été protégée en réserve forestière dès 1977, puis classée dans la catégorie « humedal » national (zone humide) depuis 1994¹¹ et reconnue en tant que site Ramsar en 1995. Elle couvre une

⁸ B. Cedeño, A. Hernández, et al., *Caracterización Socioeconómica de la Cuenca del Río Grande de Térraba*. Heredia, Costa Rica, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, 2010, p.7

⁹ B. Cedeño, A. Hernández, et al., *Atlas Biofísico de la Cuenca del Río Grande de Térraba, caracterización Biofísica*, Heredia, Costa Rica, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, 2010, p.38

¹⁰ Voir note de bas de page n°4.

¹¹ Decreto Ejecutivo N° 22993-MIRENEM, crea Humedal Nacional Térraba Sierpe, del 21 febrero 1994.

Les aires protégées du Costa Rica se subdivisent en plusieurs catégories de gestion : « reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, reservas biológicas, refugios nacionales de vida silvestre, humedales, monumentos naturales, Area marina de manejo, Reservas marinas ».

superficie d'environ 30 000 hectares, dont la plus forte concentration de mangroves du pays.¹² Le plan de gestion du site est actuellement en cours d'approbation. Il bénéficie néanmoins d'une protection législative découlant des différentes lois générales (biodiversité, forêts, vie sauvage, etc.), mais est de plus en plus affecté par la production rizicole ainsi que par l'extraction du bois pour produire du charbon. De plus, des constructions illégales voient le jour à l'intérieur même de la zone protégée.¹³

2. Contexte social et culturel

Le bassin du Río Grande traverse plusieurs réserves autochtones, en particulier les communautés Boruca, Rey Curré, Aguabuena, Térraba, cette dernière sera affectée plus directement par le barrage. Les réserves autochtones ont été créées par la loi indigène de 1977. Les populations autochtones sont les propriétaires exclusifs des terrains de ces réserves¹⁴ à l'exclusion du sous-sol. Les personnes non autochtones ne peuvent ni les acheter, ni les louer.

La zone humide de Térraba-Sierpe est non seulement importante d'un point de vue environnemental mais également en terme culturel pour les populations autochtones qui viennent y récolter les pigments produits par certains mollusques afin de réaliser leurs teintures textiles.

3. Contexte économique

D'un point de vue économique, l'ensemble du bassin a subi un changement dans l'utilisation de ses terres tout au long du 20^{ième} siècle caractérisé par la déforestation et par l'extension de l'agriculture, en particulier des plantations d'ananas,¹⁵ palmiers à huile, riz, bananes, ainsi que l'élevage.¹⁶ De plus, le développement immobilier effréné dans la région conduit de nombreux propriétaires à vendre leur terrain.

S'agissant de la zone humide de Térraba-Sierpe, les mangroves sont également importantes d'un point de vue économique afin d'y récolter des coquillages et constitue une source non négligeable de revenus pour les populations locales.

B) ÉVOLUTION DU PROJET BORUCA AU PROJET EL DIQUÍIS :

L'idée de construire un barrage sur le Río Grande de Térraba remonte aux années 1970. Un premier projet de barrage émerge dans les années 1990, mais l'étude d'impact préliminaire

¹² P. Cordero, F. Solano, *El manglar más grande de Costa Rica, Experiencias de la UICN en el proyecto DANIDA-Manglares de Térraba-Sierpe*, IUCN, San José, Costa Rica, 2000

¹³ Plusieurs infractions ont été constatées par le Tribunal environnemental administratif. Tribunal Ambiental Administrativo, *Osa, un Tesoro en peligro, Informe especial de las cuatro barridas ambientales realizadas en Osa por el Tribunal Ambiental, 2008-2009-2010*. Disponible sur : <http://kioscosambientales.ucr.ac.cr/documentos/osa/Informe%20Especial%20de%20OSA.pdf> (consulté le 30 novembre 2010).

¹⁴ Article 2 Ley indígena N°6172, 29 noviembre 1977.

L'ensemble des textes législatifs et réglementaires du Costa Rica sont disponibles sur le site internet du Sistema Costarricense de información Jurídica (http://200.91.68.20/scij/jur_repartidor_principal.asp) (consulté le 30 novembre 2010)

¹⁵ La culture de l'ananas a connu une croissance exponentielle, atteignant 10 000 hectares et couvrant 21% des exportations du pays. Une telle expansion n'est pas sans conséquence pour les écosystèmes et la santé humaine avec une utilisation massive de produits phytosanitaires, Programa Estado de la Nación, *Estado de la Nación, Capítulo 4 Armonía con la naturaleza*, San José, 2009.

¹⁶ C. Sierra, E. Castillo, S. Argyedas, *Documento de Trabajo para el Plan de Manejo del Humedal Nacional Térraba Sierpe: Diagnósticos Biofísico, Social, Económico, Productivo y Análisis Institucional*, 2007, p.121 et suiv.

menée par des consultants internationaux conclue à la non-faisabilité du projet qui aurait eu des conséquences importantes tant en termes humains qu'environnementaux. Ce projet, dénommé Boruca contribuait à inonder la majeure partie des terres indigènes de la province. Une alternative au précédent projet prend alors forme et déclenche en 2006 les premières études de faisabilité et d'évaluation de cette option (voir annexe 2). Le décret d'utilité public du projet a été adopté en 2008, alors même que la totalité des évaluations environnementales et sociales n'est pas achevée.

Le maître d'ouvrage du projet est l'ICE, Instituto Costarricense de Electricidad. L'ICE a été créé en 1949, c'est une institution autonome ayant la personnalité juridique. L'une des responsabilités principales de l'institut est l'exploitation de l'énergie hydroélectrique afin de renforcer l'économie nationale et améliorer le bien-être des populations.¹⁷

D'un point de vue financier, les études complémentaires (évaluation environnementale, sociale, etc.) nécessaires à la réalisation de ce nouveau projet, bénéficient de l'aide financière de la banque interaméricaine de développement à hauteur de 1 500 000 US\$, de l'agence de développement des États-Unis à hauteur de 500 000 US\$.¹⁸

Compte tenu de ces multiples enjeux environnementaux et humains, il est nécessaire de s'interroger sur l'adéquation, l'effectivité et l'efficacité du cadre juridique réglementant la réalisation de ce projet.

Au regard des très nombreux enjeux affectant le bassin du Río Grande, nous nous attarderons plus spécifiquement sur le contexte juridique et institutionnel dans lequel s'insère ce projet hydroélectrique.

II. CONTEXTE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE L'ÉVALUATION D'IMPACT ENVIRONNEMENTAL

A) LE DROIT INTERNATIONAL ET RÉGIONAL

1. Un ensemble normatif exhaustif

Le Costa Rica est partie à de très nombreuses conventions internationales et régionales, tant dans le domaine de l'environnement que des droits de l'homme, conduisant le pays à mettre en œuvre ses obligations au niveau national. Le Costa Rica est ainsi partie depuis 1992 à la convention Ramsar sur la protection des zones humides, depuis 1994 à la convention sur la diversité biologique. La mise en œuvre de ces conventions est particulièrement importante dans le contexte du bassin. Ainsi s'agissant de la convention Ramsar, l'une des principales obligations des États parties est de promouvoir l'usage rationnel (« wise use ») de l'ensemble de leurs zones humides, qu'elles soient ou non sur la liste des sites d'importance internationale comme le site de Terraba-Sierpe.

¹⁷ Article 1, Ley de Creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), N°449, 1949

¹⁸ Interamerican Bank of Development, *Supplemental Studies for the El Diquís (Boruca/Veraguas) Hydroelectric project (CR-T1017)*, *Plan of operation*, 2006, disponible sur <http://www.iadb.org/projects/project.cfm?lang=fr&query=&project=cr-t1017&id=cr-t1017> (dernière consultation 30 novembre 2010).

Le pays est également partie aux deux pactes internationaux sur les droits de l'homme, ainsi qu'à la convention n°169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, adoptée par le Bureau international du travail. Il est également partie à la convention interaméricaine des droits de l'homme et à son protocole sur les droits socio-économiques. Il a également signé la déclaration des Nations Unies sur le droit des populations autochtones. Bien qu'étant de l'ordre de l'engagement politique, cette dernière n'en demeure pas moins un texte de reconnaissance universelle d'un certain nombre de droits de populations autochtones, pouvant influencer sur la législation et les politiques des États.

2. Supériorité du droit international

La Constitution stipule que les traités, les conventions internationales, dûment approuvées par l'Assemblée Nationale ont une autorité supérieure aux lois. Dès lors, l'ensemble des normes inférieures (lois, décrets, etc.) doivent respecter cet ensemble normatif international. La cour constitutionnelle a à plusieurs reprises affirmé le rang constitutionnel de certains traités, à l'instar de la convention n°169 sur les peuples indigènes. Dès lors, tout citoyen peut avancer l'inconstitutionnalité des normes législatives ou réglementaires qui ne respecteraient pas des conventions internationales environnementales.¹⁹ Tout citoyen peut également faire un recours d'amparo²⁰ si un de ses droits reconnus par une convention internationale n'est pas respecté au niveau national.

B) LE CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE NATIONAL

1. Réglementation de l'évaluation d'impact environnemental

L'évaluation d'impact environnemental a été introduite dans de nombreuses législations, et a été reconnue comme un instrument matérialisant le principe de prévention, par différents documents de *soft law*²¹ et conventions internationales et régionales. Ainsi, l'article 14 de la Convention sur la diversité biologique (CBD) requiert des États d'adopter des processus pour évaluer l'impact des projets, plans et programmes sur la diversité biologique. Afin de renforcer cette exigence, la sixième conférence des parties à la convention a adopté des lignes directrices pour l'intégration des questions relatives à la diversité biologique dans la législation ou les processus concernant les études d'impact sur l'environnement et dans l'évaluation des impacts à des fins stratégiques.²² Bien qu'une telle disposition soit absente de la Convention Ramsar, la conférence des parties en a reconnu la nécessité,²³ allant même jusqu'à préconiser l'application des lignes directrices de la CBD aux zones humides.

Au niveau régional, aucune convention n'exige du Costa Rica la réalisation d'évaluation d'impact environnemental. Néanmoins, en 2002, une initiative politique majeure menée par la

¹⁹ M. Peña Chacón, *Tutela jurídica de los ecosistemas de humedal*, p.9-10, disponible sur http://cmsdata.iucn.org/downloads/cel10_penachacon02.pdf (consulté le 30 novembre 2010).

²⁰ Voir paragraphe sur l'accès à la justice.

²¹ Article 17, Déclaration de Rio : « Une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente ». Voir également Chapitre 15.5 (k), Action 21, 1992.

²² 6ème Conférence des parties à la convention sur la diversité biologique, *Décision VI/7*, La Haye, 2002.

²³ 7ème Conférence des parties à la convention sur les zones humides d'importance internationale, *Résolution VII.16: La Convention de Ramsar et l'étude d'impact: stratégique, environnemental et social*, San José, Costa Rica, 10 au 18 mai 1999.

Commission centre-américaine de l'environnement, a permis dès 2002 d'enclencher un processus de renforcement de l'utilisation de l'étude d'impact environnemental dans la région.²⁴

Au plan national, l'article 17 de la loi organique sur l'environnement de 1995,²⁵ pose le principe que les activités humaines pouvant modifier ou détruire l'environnement doivent être soumises à une évaluation d'impact environnemental. Le cadre juridique de l'étude d'impact environnemental découle ainsi des articles 17 à 24 de cette même loi, et a été précisé dans plusieurs décrets, en particulier un décret de 2004 qui fixe les différentes procédures d'évaluation d'impact.²⁶ La loi sur la biodiversité de 1998 et son décret d'application apportent des compléments s'agissant des activités ayant un impact sur la biodiversité conformément à la convention sur la diversité biologique.

Le régime juridique national concerne tant les études d'impact de projets et activités, que l'étude d'impact stratégique pour les documents, politiques et stratégies.

1.1 L'évaluation d'impact environnemental des projets et activités

Les projets et activités soumis à évaluation d'impact sont répartis dans deux listes.

D'une part, les projets, travaux ou activités sont automatiquement soumis à étude d'impact par une loi spécifique indépendamment de leur niveau d'impact sur l'environnement (ils font l'objet d'une liste en annexe 1 du décret 2004). Ainsi, l'article 92 de la loi sur la biodiversité biologique indique que les projets susceptibles d'affecter la biodiversité peuvent être soumis à étude d'impact par décision de l'organe technique de la Commission nationale pour la gestion de la diversité biologique (CONGEBIO).²⁷ Cette disposition est en conformité avec l'article 14(5) de la convention sur la diversité biologique et est spécifiée par le décret de la loi. Le décret de la loi biodiversité requière également que les projets exécutés à l'extérieur des aires protégées, mais susceptibles de les affecter, soient également inclus.

D'autre part, les projets, travaux, et activités sont soumis à étude d'impact en raison de leur nature et de leurs impacts environnementaux potentiels, et ont été inclus par l'administration dans une liste (annexe 2). En fonction du niveau de leur impact, ils ne sont pas soumis à un processus d'évaluation identique. Ainsi, les projets sont classés en 4 catégories : A pour les impacts forts, B1 pour des impacts modérés, mais forts, B2 pour des impacts modérés faibles, et C pour des impacts faibles.

1.2 L'étude d'impact stratégique

L'évaluation stratégique a pour objectif d'intégrer l'impact environnemental dans la planification du développement économique du pays.²⁸ De plus, l'État doit prendre en compte les impacts négatifs importants sur la biodiversité de ses politiques publiques et programmes conformément à l'article 14 de la CBD.²⁹

²⁴ *Acuerdo para el Fortalecimiento de los Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica aprobado por las Autoridades de Ambiente y Recursos Naturales de Centroamérica* el 4 de Julio del 2002.

²⁵ Ley Orgánica del Ambiente N°7554, del 4 de octubre 1995.

²⁶ Reglamento General sobre los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), Decreto Ejecutivo N°31849, del 28 de junio del 2004.

²⁷ Article 14, Ley de Biodiversidad No. 7788, 30 abril 98.

²⁸ Article 62, Reglamento General sobre los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), Decreto Ejecutivo N°31849, del 28 de junio del 2004.

²⁹ Article 82, Reglamento a la Ley de Biodiversidad, Decreto Ejecutivo N°34433, 2008

1.3 Aspects institutionnels

Le “Secretaría Técnica Nacional Ambiental” (secrétariat technique national environnemental) ou SETENA est l’organe administratif³⁰ en charge de veiller au bon déroulement des processus d’évaluation d’impact environnemental, de les approuver et d’en contrôler la réalisation *a posteriori*. Il a été créé par la loi organique sur l’environnement en 1995 et est une administration déconcentrée du ministère en charge de l’environnement.

Le décret d’application de la loi sur la biodiversité en 2008 a été l’occasion de renforcer l’encadrement de l’évaluation d’impact d’un point de vue de la protection de la biodiversité. Ainsi, dans le cas de projet affectant des aires protégées, les forêts, ou les ressources en eau, le SETENA doit consulter l’aire de conservation où doit être localisé le projet.³¹ De plus, afin de protéger la biodiversité, le SETENA doit faire attention à ce que le site choisi pour mener l’activité ou le projet soit celui qui porte le moins atteinte à la biodiversité ainsi qu’aux connaissances et pratiques culturelles.³²

1.4 Mise en œuvre

Le processus d’évaluation d’impact environnemental se divise en 3 phases : l’évaluation d’impact initiale, l’étude d’impact environnemental, et le contrôle et suivi de l’activité, ouvrages, projets : L’évaluation d’impact initiale permet de déterminer les impacts potentiels du projet et d’exiger ou non la réalisation d’une étude d’impact.

Les études d’impact environnemental elles-mêmes sont réalisées par des équipes pluridisciplinaires qui sont approuvées par le SETENA et inclus dans une liste, à partir de laquelle les maîtres d’ouvrages choisissent l’équipe qui sera en charge de la réalisation de l’étude d’impact.

Le suivi et contrôle est assuré par le SETENA, même si chaque maître d’ouvrage doit nommer un responsable en son sein chargé de veiller au respect des prescriptions de l’étude d’impact.³³ Toute personne peut également dénoncer un dommage environnemental auprès du SETENA, produit par un projet ou ouvrage autorisé. Pour garantir le respect des prescriptions de l’évaluation d’impact, une garantie de 1% du montant total de l’investissement est requise du maître d’ouvrage³⁴ annuellement (y compris une fois le projet achevé et exécuté pour une période de 5 à 10 ans en fonction de l’impact du projet et des risques pesant sur la population). En cas de non-respect des prescriptions, le SETENA peut ordonner de suspendre temporairement l’activité, ouvrage, voire leur fermeture.

³⁰ Le SETENA est composé d’une unité technico-administrative et d’une commission plénière de 7 membres fonctionnaires, en provenance principalement des différents ministères, mais également d’instituts autonomes comme l’ICE, ne percevant aucun indemnité pour en faire partie. Reglamento General sobre la organización y funcionamiento de la SETENA, N°32711, 19/07/2005.

³¹ Article 81, Reglamento a la Ley de Biodiversidad, Decreto Ejecutivo N°34433, 2008

³² Article 80, alinéa 2, Reglamento a la Ley de Biodiversidad, Decreto Ejecutivo N°34433, 2008

³³ Cependant, l’indépendance du responsable environnemental se pose, étant choisi, employé et payé par le maître d’ouvrage. R.G. Ballar, “Quelques réflexions sur la justice environnementale au Costa Rica”, p.205 in *Études offertes au professeur René Hostiou* Paris, Litec, 2008.

³⁴ Article 21, Ley orgánica del ambiente, N°7554 del 4 octubre 1995.

1.5 Approbation de l'étude d'impact et « viabilidad ambiental »

Le SETENA approuve ou rejette l'étude d'impact, et donc approuve ou rejette le projet en émettant une résolution qui doit être motivée.³⁵ Cette résolution, nommée "viabilidad (o licencia) ambiental", est équivalente à un permis accordé au projet, mais celle-ci peut ou non être le dernier mot dans la procédure d'autorisation d'un projet. Les résolutions du SETENA sont obligatoires tant pour le porteur du projet que pour les entités publiques et privées. L'approbation du SETENA est requise avant qu'une activité ou un projet puissent avoir lieu et cette autorisation déclenche l'exécution du projet. En effet, l'étude d'impact doit être terminée et approuvée avant l'exécution du projet.³⁶ En cas d'exécution d'un projet sans cette autorisation, le SETENA peut paralyser l'exécution, ordonner la destruction des ouvrages existants,³⁷ nonobstant les sanctions supplémentaires pour dommages environnementaux.

La « viabilidad ambiental » comprend les engagements environnementaux du maître d'ouvrage, qui incluent les mesures environnementales destinées à prévenir, réduire, corriger, compenser les impacts environnementaux, ainsi que les coûts potentiels de ces mesures.³⁸ Afin de renforcer la protection de la diversité biologique, l'ensemble des instruments d'évaluation d'impact environnemental doivent également inclure des critères relatifs aux impacts négatifs potentiels des projets sur la biodiversité et les modalités pour les réduire et les réparer.³⁹ Le financement de l'évaluation d'impact est pris en charge par le porteur du projet.

2. Mise en œuvre des droits procéduraux : information, participation, accès à la justice

Dans quelle mesure les droits procéduraux constitutifs du droit à l'environnement sont-ils garantis de manière générale et spécifiquement dans le cadre de l'évaluation environnementale?

2.1 Droit d'accès à l'information

Le Costa Rica n'a aucune loi spécifique au droit à l'information. L'article 30 de la Constitution garantit le libre accès aux départements administratifs pour obtenir des informations d'intérêt public (à l'exception des secrets d'État). Mais aucun droit d'accès à l'information environnementale n'est affirmé.

En matière d'évaluation environnementale, le porteur du projet ainsi que l'équipe en charge de l'étude d'impact doivent communiquer avec le public. Ils doivent ainsi présenter le projet, dans le cadre d'une procédure permettant d'interagir avec les communautés et les autorités locales. Ils peuvent mener des enquêtes et sondages d'opinion auprès des communautés se trouvant dans la zone d'influence du projet.⁴⁰ Cela doit notamment permettre d'ajuster le contenu de l'étude d'impact.

³⁵ Article 19, Reglamento a la Ley de Biodiversidad, Decreto Ejecutivo N°34433, 2008

³⁶ Article 2, Reglamento General sobre los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), Decreto Ejecutivo N°31849, del 28 de junio del 2004.

³⁷ Article 99, Ley orgánica del ambiente, N°7554 del 4 octubre 1995

Article 93, Reglamento General sobre los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), Decreto Ejecutivo N°31849, del 28 de junio del 2004

³⁸ Article 3(25), Reglamento General sobre los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), Decreto Ejecutivo N°31849, del 28 de junio del 2004

³⁹ Article 80, Reglamento a la Ley de Biodiversidad, Decreto Ejecutivo N°34433, 2008

⁴⁰ Article 33, Reglamento General sobre los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), Decreto Ejecutivo N°31849, del 28 de junio del 2004.

2.2 Participation

La loi sur l'environnement consacre son chapitre II à la participation citoyenne. Ainsi, l'État et les municipalités doivent encourager la participation active et organisée des habitants en matière de prise de décision et d'actions visant à protéger et à améliorer l'environnement.⁴¹

Le processus d'étude d'impact permet à chacun d'être entendu par le SETENA.⁴² Ce droit peut être exercé tout au long du processus d'évaluation et même durant la phase d'exécution du projet. Différentes modalités sont spécifiées par le décret d'exécution. Le public peut faire ses commentaires par écrit directement au SETENA. Il peut également demander au SETENA une audition privée ou publique.⁴³ Dans tous les cas, les observations doivent être transcrites et incluses dans le rapport final et être valorisées ("valorada").

Les auditions publiques dans le cadre de l'étude d'impact environnemental ne sont pas obligatoires. Elles ne sont pas exigées par la législation, et peuvent être mise en œuvre soit sur demande du public ou soit si le SETENA la considère nécessaire comme dans le cas de projets ayant des impacts sur la biodiversité.⁴⁴ Dans le cas, où le SETENA ne la considère pas comme nécessaire, il doit néanmoins mettre en place d'autres processus pour rassembler les remarques du public.⁴⁵ Le SETENA a donc une marge d'appréciation pour mettre ou non en œuvre une audition publique. Ces auditions publiques ne peuvent être mises en œuvre que dans le cas de projets ayant un impact environnemental fort (projets de catégorie A).⁴⁶ Les auditions publiques réuniront les municipalités, les associations de développement, et toutes personnes de la société civile intéressées, incluant les activités économiques. La tenue d'une audition publique doit être publiée dans un journal national 10 jours avant.

Une fois réalisée, l'étude d'impact est mise à la disposition du public.⁴⁷

2.3 Accès à la justice

Dans quelle mesure une décision du SETENA peut-elle être remise en cause juridiquement? Soit par une action en justice soit par un processus administratif? En cas de violation de la législation environnementale et en cas de dommages à l'environnement, plusieurs procédures s'offrent aux citoyens costaricains.

La Constitution garantit et protège deux droits majeurs. L'article 48 indique que "*Toda persona tiene derecho al recurso de hábeas corpus para garantizar su libertad e integridad personales, y al recurso de amparo para mantener o restablecer el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aplicables a la República.*" Le premier droit est le

⁴¹ Article 6, Ley orgánica del ambiente, N°7554 del 4 octubre 1995.

⁴² Article 22, Ley orgánica del ambiente, N°7554 del 4 octubre 1995.

⁴³ Article 55, Reglamento General sobre los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), Decreto Ejecutivo N°31849, del 28 de junio del 2004.

⁴⁴ Article 95, Ley de Biodiversidad No. 7788, 30 abril 98.

⁴⁵ Article 56, Reglamento General sobre los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), Decreto Ejecutivo N°31849, del 28 de junio del 2004.

⁴⁶ Article 3.12, Reglamento General sobre los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), Decreto Ejecutivo N°31849, del 28 de junio del 2004.

⁴⁷ Article 23, Ley orgánica del ambiente, N°7554 del 4 octubre 1995.

droit/ le recours d'Habeas Corpus qui garantit la liberté et l'intégrité personnelle. Le second droit/recours « d'amparo » (protection) permet la protection des autres droits de l'homme garantis par la Constitution ou par des accords internationaux.⁴⁸ La Cour Constitutionnelle joue un rôle majeur pour la protection des droits de l'homme. Le recours “de amparo” peut être utilisé pour remettre en cause les décisions du SETENA (résolutions). En effet, ce recours est ouvert à toute personne qui considère qu'un de ses droits garantis constitutionnellement, notamment son droit à un environnement sain et équilibré protégé par l'article 50 de la Constitution, a été bafoué par une décision d'une entité publique.

De plus, du droit à l'environnement sain et écologiquement équilibré protégé par l'article 50 de la Constitution, découle le droit pour toute personne de dénoncer les actes qui lui portent atteinte et d'exiger la réparation des dommages engendrés. Ainsi, en cas de dommage environnemental produit par une activité ou un projet, qui a fait l'objet d'une procédure auprès du SETENA, toute personne peut dénoncer ce dommage environnemental auprès du SETENA.⁴⁹

Par contre, si le projet n'a pas fait l'objet d'une procédure devant le SETENA, c'est la procédure classique de saisine du tribunal administratif environnemental qui s'applique, conformément à l'article 111 de la loi organique sur l'environnement.

3. Expropriations, relocalisation des populations et protection des droits des populations autochtones.

La réalisation d'un projet d'infrastructure, conduit dans la majorité des cas à des expropriations. Dès lors, le cadre juridique actuel est-il suffisant pour protéger les droits des populations?

3.1 La déclaration d'utilité publique et la pesée des intérêts

D'après l'article 45 de la Constitution, la propriété est inviolable et personne ne peut en être privé sauf pour motifs publics légalement fondés et avec une compensation financière préalable. La loi sur l'expropriation pose les conditions et le processus de l'expropriation. La condition préalable à celle-ci est la déclaration d'utilité publique,⁵⁰ prise par décret ministériel.

Qu'entend-on par activités d'utilité publique? Elles sont définies dans la loi forestière, en tant qu'activités exécutées par des organes étatiques, des institutions indépendantes ou des entités privées, et dont les bénéfices sont plus grands que leurs coûts sociaux et environnementaux. L'équilibre entre ces bénéfices doit être identifié par des instruments pertinents.⁵¹ L'étude d'impact environnemental joue à ce titre un rôle évident pour identifier cet équilibre. Mais la décision du SETENA sur l'évaluation environnementale est complémentaire de la déclaration d'utilité publique, et ne conditionne pas forcément celle-ci (voir IV.1 ci-dessous).

Dans le cadre de l'évaluation environnementale, le SETENA doit peser les différents intérêts et analyser dans quelle mesure le projet va affecter l'environnement et si ces impacts sont équilibrés. La définition de la “viabilidad (licencia) ambiental” permet d'éclairer son rôle : *“Representa la condición de armonización o de equilibrio aceptable, desde el punto de vista de*

⁴⁸ Voir points 36-93, Human Rights Committee, Fifth Periodic Report, Costa Rica, CCPR/C/CRI/5, 6 November 2006

⁴⁹ Article 51, Reglamento General sobre los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), Decreto Ejecutivo N°31849, del 28 de junio del 2004.

⁵⁰ Article 18, Ley de Expropiaciones N°7495 del 3 mayo 1995.

⁵¹ Article 3.m), Ley Forestal N° 7574 del 1 febrero 1996.

carga ambiental, entre el desarrollo y ejecución de una actividad, obra o proyecto y sus impactos ambientales potenciales, y el ambiente del espacio geográfico donde se desea implementar. Desde el punto de vista administrativo y jurídico, corresponde al acto en que se aprueba el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental [...]”⁵²

La loi organique sur l’environnement exige que les critères techniques et les pourcentages dans la décision analysant l’étude d’impact soient rendus publics.⁵³ Une telle exigence permet de clarifier la décision du SETENA et d’identifier comment il a pris sa décision ainsi que l’équilibre des différents facteurs.

Les projets déclarés d’intérêt public sont exemptés du respect de certaines dispositions juridiques. Ainsi, en ce qui concerne la loi forestière, les projets peuvent être exemptés du respect de dispositions relatives à l’interdiction de changements de l’usage des sols,⁵⁴ ainsi que de l’interdiction de couper des arbres dans les aires protégées définies par la loi.⁵⁵

Pour finir, toute personne peut engager la constitutionnalité du décret déclarant d’utilité publique un projet devant la Cour Constitutionnelle, si elle considère qu’il y a violation de la Constitution et des conventions internationales.

3.2 Relocalisation des populations et protection des droits des populations autochtones.

3.2.1 Fondement juridique général en matière de relocalisation

La loi sur l’expropriation constitue le fondement juridique en matière de relocalisation en tant que modalité de compensation au lieu et place de la compensation financière. Il existe deux possibilités.

D’un côté, une personne expropriée peut être relocalisée par l’administration si la personne accepte et à des conditions identiques à celles dont elle bénéficiait précédemment.

De l’autre côté, la loi prévoit les cas de relocalisation d’une population entière dans le cas de projet d’utilité publique. L’administration est en charge de cette relocalisation, mais le porteur du projet doit prendre en charge financièrement celle-ci.

3.2.2 Relocalisation des populations autochtones

La relocalisation des populations autochtones ne peut pas être aussi facilement réalisée que dans le cas du déplacement d’une population non autochtone. En effet, le lien à la terre est un élément essentiel de la vie de ces populations. Leur droit à la terre et à leurs ressources est protégé internationalement notamment par la convention N°169 du BIT ainsi que par les dispositions de la déclaration des Nations Unies des droits des populations autochtones. Le Costa Rica est parti à cette convention et a signé la déclaration. La convention s’applique directement dans le droit national tout comme l’ensemble des autres accords internationaux auxquels le pays est partie, conformément à l’article 7 de la Constitution. La Cour constitutionnelle a d’ailleurs émis une décision reconnaissant le rang constitutionnel de la convention N°169 et de l’ensemble de ses

⁵² Article 3.64, Reglamento General sobre los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), Decreto Ejecutivo N°31849, del 28 de junio del 2004.

⁵³ Article 24, Ley orgánica del ambiente, N°7554 del 4 octubre 1995.

⁵⁴ Article 19.b), Ley Forestal N° 7574 del 1 febrero 1996.

⁵⁵ Article 34, Ley Forestal N° 7574 del 1 febrero 1996.

dispositions.⁵⁶ Dès lors, lors d'expropriation et de relocalisation de populations autochtones, le Costa Rica doit respecter un certain nombre de droits et processus, même si sa législation nationale ne les spécifie pas.

En tant qu'obligation générale, les populations autochtones doivent être consultées lorsque des mesures législatives ou administratives sont susceptibles de les affecter directement (art. 6.1 (a) ILO n°169). De plus, préalablement aux projets susceptibles d'affecter leurs terres, les États doivent également les consulter. La Déclaration des NU exige également que « [l]es États consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres ».⁵⁷

S'agissant de la relocalisation, celle-ci requiert leur consentement libre et préalable conformément à l'article 16.2 de la convention n°169. Si leur consentement ne peut être obtenu, la loi doit prévoir les modalités pour les faire participer. De plus, les États parties à la convention doivent « respecter l'importance spéciale que revêt pour la culture et les valeurs spirituelles des peuples intéressés la relation qu'ils entretiennent avec les terres ou territoires ».⁵⁸ Mais la relocalisation peut gravement nuire à cette relation.

Selon la loi indigène du Costa Rica, les populations autochtones sont propriétaires des terres des réserves autochtones.⁵⁹ Ces réserves autochtones sont inaliénables, imprescriptibles et exclusives aux communautés autochtones vivant à l'intérieur. Aucun non autochtone ne peut acheter, louer ou acquérir des propriétés dans ces réserves. Cependant, l'expropriation pour cause d'utilité publique semble possible à condition que celles-ci respectent les droits des populations autochtones, tel que garanti par le droit international.

III. MISE EN PERSPECTIVE PAR RAPPORT AU PROJET EL DIQUIS

Cette dernière partie va conduire à mettre en perspective le projet El Diquís avec les exigences juridiques qui ont fait l'objet des précédents développements.

1. La réalisation de l'étude d'impact et la déclaration d'utilité publique

Le projet hydroélectrique El Diquís entre dans la catégorie des projets à forts impacts environnementaux de l'annexe 2 du décret sur les EIA. À l'heure actuelle, l'étude d'impact environnemental n'est pas encore disponible, elle aurait dû être achevée au cours du premier semestre 2010, mais l'ICE a bénéficié d'une extension d'une année pour l'achever. Cependant, le projet hydroélectrique El Diquís a été déclaré d'utilité publique en février 2008.⁶⁰ En effet, il va

⁵⁶ Point 23, Human Rights Committee, Fifth Periodic Report, Costa Rica, CCPR/C/CRI/5, 6 Novembre 2006

⁵⁷ Article 32.2, *Déclaration des Nations Unies sur les droits des populations autochtones*, Résolution du 13 septembre 2007.

⁵⁸ Article 13.1, *Convention 169 relative aux peuples indigènes et tribaux*, 1989.

⁵⁹ Article 2, *Ley indígena N°6172 del 29 noviembre 1977*.

⁶⁰ Declara de Conveniencia Nacional e Interés Público los estudios y las obras del Proyecto Hidroeléctrico El Diquís y sus obras de transmisión, en adelante el Proyecto, las que serán construidas por el Instituto Costarricense de Electricidad, 6 Febrero 2008, Decreto N°34312.

contribuer aux objectifs du plan national de développement en réduisant la dépendance énergétique du Costa Rica et accroître son utilisation d'énergies renouvelables.⁶¹

1.1 Les conséquences de la déclaration d'utilité publique pour l'ICE

En déclarant le projet d'utilité publique, le décret permet non seulement d'autoriser les expropriations requises, le décret les identifie d'ailleurs topographiquement, mais va également assouplir le processus à venir mené par l'ICE en exemptant l'ICE du respect de dispositions obligatoires, mais également en exigeant des autorités publiques pertinentes (SETENA, département des mines) de gérer les demandes de l'ICE en priorité.

De plus, le décret exempte l'ICE du respect de certaines dispositions réglementaires.⁶² Ainsi, l'ICE n'a pas respecté le décret interdisant la coupe d'arbres.⁶³ L'ICE est également exempté du respect des critères nécessaires pour obtenir un permis de collecte d'éléments biologiques ou culturels dans les aires protégées pour des études scientifiques.⁶⁴

Cependant, le décret soumet l'ICE à certaines obligations. Le décret requiert de l'ICE de mettre en place des mécanismes d'information et de négociation dès le début du processus afin de trouver un équilibre entre les intérêts locaux et les objectifs énergétiques nationaux. Le décret exige également de l'ICE d'investir dans le développement local et de compenser les impacts environnementaux du projet et de réduire ses impacts négatifs. Ainsi, l'ICE est contraint de compenser un nombre identique d'arbres coupés pendant la réalisation du projet. C'est pourquoi, l'ICE a créé une pépinière en avril 2009.⁶⁵

1.2 Le rôle biaisé de l'évaluation d'impact environnemental?

On peut constater que la déclaration d'utilité publique a été émise par le ministre avant que l'étude d'impact environnemental n'ait été achevée. Il est surprenant de constater que l'autorité publique ait reconnu l'utilité publique du projet avant d'avoir eu accès à l'étude d'impact finale. En effet, l'étude d'impact est un outil pour éclairer et aider l'administration à prendre une décision⁶⁶ et à peser les intérêts en présence. C'est un processus qui aide la puissance publique à déclarer l'utilité publique d'un projet.⁶⁷ Dans le cas du Costa Rica, il apparaît que la déclaration d'utilité publique est la première étape dans la prise de décision concernant des projets importants. Une fois l'utilité publique du projet affirmée ou plutôt confirmée cela enclenche un processus d'approfondissement et d'évaluation du projet.

L'évaluation d'impact environnemental ne semble pas pouvoir remettre en cause d'utilité publique du projet, d'autant moins que le SETENA s'est cantonné dans une « fonction

⁶¹ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Gobierno de Costa Rica, Plan Nacional de Desarrollo « Jorge Manuel Dengo Obregón », 2007.

⁶² Article 9, Declara de Conveniencia Nacional e Interés Público los estudios y las obras del Proyecto Hidroeléctrico El Diquís y sus obras de transmisión, en adelante el Proyecto, las que serán construidas por el Instituto Costarricense de Electricidad, 6 Febrero 2008, Decreto N°34312.

⁶³ Declara en Veda Total Aprovechamiento de Arboles en Peligro Extinción indicados en el presente Decreto, Decreto N°25700 del 15 noviembre 1996.

⁶⁴ Article 20, Manual de procedimientos para realizar Investigación en biodiversidad y recursos culturales en las Areas de conservación, decreto N°32553 del 29 marzo 2005.

⁶⁵ ICE, « El vivero forestal de El Diquís ».j *Déjenos Contarle ! Revista informativa del Proyecto Hidroeléctrico El Diquís*, Setiembre, 2009, p.14.

⁶⁶ A.Gillespie, "Environmental Impact Assessments in International Law", *RECIEL*, Vol.17, n°2, 2008, p.226.

⁶⁷ Comme c'est le cas en France. De plus, le public a accès à l'étude d'impact au cours d'une enquête publique et avant que l'autorité administrative ne se prononce sur l'utilité publique du projet.

bureaucratique »⁶⁸ par une analyse du respect des formalités de l'EIE et non dans l'analyse des impacts des projets.

Même si le SETENA peut approuver ou refuser l'EIA et accorder la « viabilidad ambiental » au projet, la reconnaissance de l'utilité publique du projet signifie que le SETENA a peu de chance de rejeter le projet. De plus, prenant en compte les investissements importants réalisés par l'ICE suite à la déclaration d'utilité publique, il est encore plus improbable de voir une décision négative du SETENA.

Plusieurs actions en justice afin de remettre en cause la constitutionnalité du décret ont été lancées en 2008, mais aucune n'a été confirmée par la Cour constitutionnelle.⁶⁹ Les motifs avancés par les requérants étaient différents, se focalisant soit sur le non-respect des droits des populations autochtones (en ce qui concerne leur territoire, leur droit à participer) soit sur la destruction de la zone humide de Térraba Sierpe. La Cour constitutionnelle a rejeté les arguments. Elle a confirmé que le décret d'utilité publique n'excluait pas l'ICE de réaliser une étude d'impact.

2. Le non-respect des droits à la terre des populations autochtones et de leur droit en matière de participation?

Plusieurs questions restent en suspens dans le cadre du projet El Diquís : le droit des populations autochtones à leur terre et à leur culture ainsi que la relocalisation des communautés qu'elles soient autochtones ou non.

Plusieurs communautés autochtones se sont plaintes de ne pas avoir été consulté, et donc que l'ICE a violé les obligations de consultation préalable découlant de la convention n°169. Plusieurs recours d'amparo motivés par une violation des droits garantis par cette convention, ont été lancés, mais rejetés par la Cour constitutionnelle. En avril 2009, la Cour considérait qu'il était prématuré de constater une violation de la convention, car la construction du projet était encore incertaine.⁷⁰ En mai 2010, elle rejette à nouveau un recours d'amparo. Les plaignants arguaient que le projet El Diquís violait l'article 45 (droit à la propriété), l'article 50 (droit à l'environnement) de la Constitution ainsi que la convention n°169.⁷¹ Selon la Cour, le projet n'en est qu'à sa phase initiale et pour le moment aucune violation de ces droits ne peut être constatée. Contrairement aux décisions de la Cour constitutionnelle, il ressort d'un récent rapport indépendant, que les obligations de consultation préalable des populations autochtones n'ont pas été respectées.⁷² Bien que le projet n'en soit qu'à une phase initiale, il est impératif d'inclure les populations le plus en amont possible et de les informer et les faire participer de la manière la plus exhaustive possible.

⁶⁸ R.G. Ballar, "Quelques réflexions sur la justice environnementale au Costa Rica", p.204-205 in *Études offertes au professeur René Hostiou* Paris, Litec, 2008.

⁶⁹ Voir Reserva Indígena Térraba de Buenos Aires, *Accion de inconstitucionalidad*, N°08-009215-0007-CO, 25 junio 2008 et Yoffre Aguirre Castillo, *Accion de inconstitucionalidad*, N°08-004755-0007-CO, 14 marzo 2008. Les décisions de la Cour constitutionnelle sont disponibles sur le site : <http://www.poder-judicial.go.cr/acunet/> (consulté le 30 novembre 2010)

⁷⁰ Yoffre Aguirre Castillo, *Recurso de Amparo*, expediente 09-001709-0007-CO, Res. N° 2009-06045, 22 abril 2009.

⁷¹ Enrique Rivera Rivera, *Recurso de Amparo*, expediente 09-004882-0007-CO, Res. N° 2010009536, 28 mayo 2010.

⁷² The Human Rights Clinic, *Swimming against the Current. The Teribe Peoples and the El Diquís Hydroelectric Project in Costa Rica*, University of Texas, 2010. Ce rapport est disponible sur <http://www.utexas.edu/law/clinics/humanrights/docs/swimming-english-report.pdf> (consulte le 30 novembre 2010)

D'après les études préliminaires de l'ICE, seulement 3 communautés autochtones seraient affectées par le projet et devraient être relocalisées. 13 communautés non autochtones seraient également affectées partiellement ou totalement par l'inondation de leurs terres. Le projet inonderait environ 915 ha de territoires autochtones (à l'intérieur des réserves). N'étant qu'au stade de l'évaluation, il est difficile de déterminer le nombre exact de relocalisations, mais celles-ci devront être réalisées en respectant les droits des populations autochtones.

3. Impacts environnementaux du projet de barrage en particulier sur le site Ramsar Térraba Sierpe

En mai 2009, l'ICE considérait que 1800ha de la zone humide Térraba-Sierpe dont la partie supérieure est alimentée par le Río grande, seraient affectés par les changements écologiques et environ 2105 ha de forêts tropicales dans le bassin du Río Grande seraient inondées.⁷³ Aujourd'hui, l'ICE reste plus circonspect et préfère mentionner que la superficie affectée sera déterminée par l'évaluation environnementale.⁷⁴ En effet, c'est elle qui doit permettre d'appréhender les conséquences des modifications physiques du Río Grande par le barrage sur des écosystèmes fragiles en aval.

L'encadrement juridique ne manque pas de clarté et requiert une évaluation rigoureuse pour les zones humides. Ainsi, la loi organique sur l'environnement requiert spécifiquement que les ouvrages et infrastructures affectant les zones humides et écosystèmes aquatiques soient soumis à une évaluation environnementale,⁷⁵ elle-même encouragée par une résolution de la conférence des parties à la convention Ramsar.⁷⁶ La loi organique interdit également les ouvrages pouvant interrompre les cycles naturels de ces écosystèmes.⁷⁷ De plus, le statut de site Ramsar implique pour l'État des obligations internationales au titre de la convention sur les zones humides, la première étant de favoriser leur conservation (art.3).

La gestion et la conservation de cette zone humide requièrent aussi son intégration dans l'ensemble du bassin du Río Grande,⁷⁸ car seule une gestion intégrée du bassin versant permettrait de prendre en compte l'ensemble des menaces sur ce site, y compris les effets potentiels du barrage El Diquís. Les conséquences du barrage ne viendraient qu'ajouter un peu plus à la dégradation de cette zone humide, avec le risque de voir ce site Ramsar alimenter le registre de Montreux et à terme disparaître de la liste des sites d'importance internationale.

⁷³ ICE, *Una aproximación a las implicaciones sociales del Proyecto Hidroeléctrico El Diquís*, 2009, disponible sur http://www.grupoice.com/esp/ele/infraest/proy/icelec/proy_diquis/documentacion/general/ImplicacionesSociales.pdf (consulté le 30 novembre 2010)

⁷⁴ http://www.grupoice.com/esp/ele/infraest/proy/icelec/proy_diquis/proyecto_diquis_icelec.htm (consulté le 30 novembre 2010)

⁷⁵ Art.43, Ley orgánica del ambiente, N°7554 del 4 octubre 1995.

⁷⁶ 7e Session de la Conférence des Parties contractantes à la Convention sur les zones humides, La Convention de *résolution VII/16, Ramsar et l'étude d'impact: stratégique, environnemental et social*, San José, Costa Rica, 10 au 18 mai 1999.

⁷⁷ Art.45, Ley orgánica del ambiente, N°7554 del 4 octubre 1995

⁷⁸ 7e Session de la Conférence des Parties contractantes à la Convention sur les zones humides, *Résolution VII/18, Lignes directrices pour l'intégration de la conservation et de l'utilisation rationnelle des zones humides dans la gestion des bassins hydrographiques*, San José, Costa Rica, 10 au 18 mai 1999

Annexe 1

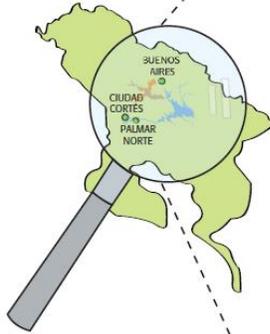


Source : Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, *An outline of the biophysical characteristics of the Grande de Térraba River Basin*, document interne, LiveDiverse project

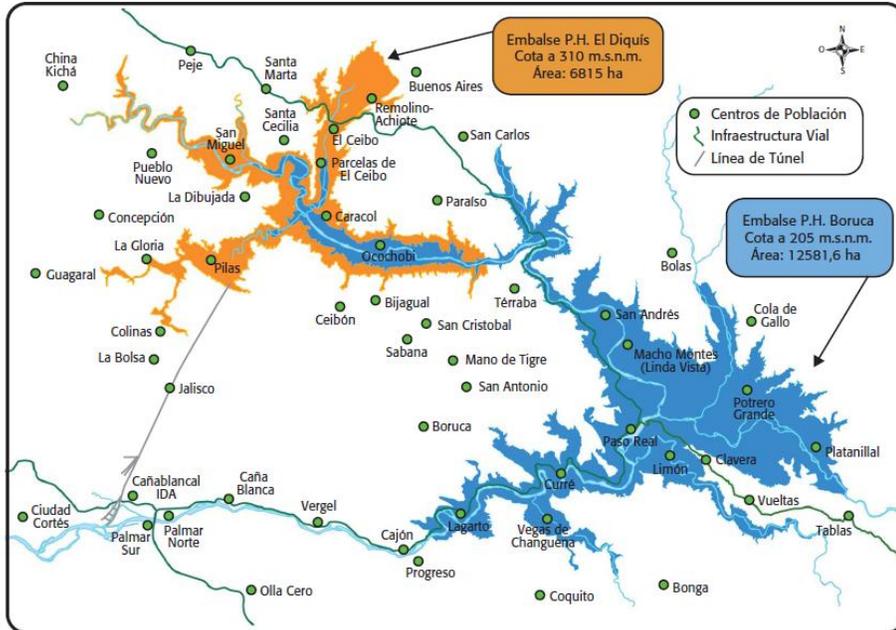
Annexe 2

Comparación: Planta Hidroeléctrica Boruca vs Planta Hidroeléctrica El Diquis

"Producimos electricidad buscando el menor impacto en las comunidades y en la naturaleza."



Mapa de Costa Rica



PH Boruca Cajón (205 m.s.n.m.)*		PH El Diquis (310 m.s.n.m.)**	
Generación:	832 MW	Generación:	631 MW
Área de embalse:	12581,6 ha	Área de embalse:	6815 ha
Carretera Interamericana afectada:	37,25 km	Carretera Interamericana afectada:	3,6 km
Área afectada por embalse en territorios indígenas:	4039,7 ha	Área afectada por embalse en territorios indígenas:	734,1 ha

* Fuente: Fuente: Planos Proyecto TERRA 98. Escala 1 : 25 000. CENICA - RECOPE. 1998

**Los datos presentados son aproximados, aún se trabaja con verificaciones topográficas

Source : Instituto Costarricense de Electricidad

http://www.grupoice.com/esp/ele/infraest/proy/icelec/proy_diquis/documentacion/general/Diferencias%20Diquis%20Boruca.pdf

Bibliographie

Articles

R.G. Ballar, "Quelques réflexions sur la justice environnementale au Costa Rica", p.199-209 in *Études offertes au professeur René Hostiou* Paris, Litec, 2008.

A.Gillespie, "Environmental Impact Assessments in International Law", *RECIEL*, Vol.17, n°2, 2008, p.221-233

ICE, « El vivero forestal de El Diquís ».j *Déjenos Contarle ! Revista informativa del Proyecto Hidroeléctrico El Diquís*, Setiembre, 2009, p.14.

A. Sagot, " La insostenibilidad de nuestro "desarrollo sostenible"" , *Ambientico*, n°181, 2008, p.13-14

Rapports:

B. Cedeño, A. Hernández, et al., *Caracterización Socioeconómica de la Cuenca del Río Grande de Térraba*. Heredia, Costa Rica, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, 2010

B. Cedeño, A. Hernández, et al., *Atlas Biofísico de la Cuenca del Río Grande de Térraba, caracterización Biofísica*, Heredia, Costa Rica, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, 2010

P. Cordero, F. Solano, *El manglar más grande de Costa Rica, Experiencias de la UICN en el proyecto DANIDA-Manglares de Térraba-Sierpe*, IUCN, San José, Costa Rica, 2000

Human Rights Committee, Fifth Periodic Report, Costa Rica, CCPR/C/CRI/5, 6 November 2006

Interamerican Bank of Development, *Supplemental Studies for the El Diquís (Boruca/Veraguas) Hydroelectric project (CR-T1017), Plan of operation*, 2006, disponible sur <http://www.iadb.org/projects/project.cfm?lang=fr&query=&project=cr-t1017&id=cr-t1017> (consulté le 30 novembre 2010).

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Gobierno de Costa Rica, Plan Nacional de Desarrollo « Jorge Manuel Dengo Obregón », 2007.

M. Peña Chacón, *Tutela jurídica de los ecosistemas de humedal*, p.9-10, disponible sur http://cmsdata.iucn.org/downloads/cel10_penachacon02.pdf (consulté le 30 novembre 2010).

Programa Estado de la Nación, *Estado de la Nación, Capitulo 4 Armonía con la naturaleza*, San José, 2009.

C. Sierra, E. Castillo, S. Argyedas, *Documento de Trabajo para el Plan de Manejo del Humedal Nacional Térraba Sierpe: Diagnósticos Biofísico, Social, Económico, Productivo y Análisis Institucional*, 2007

The Human Rights Clinic, *Swimming against the Current. The Teribe Peoples and the El Diquís Hydroelectric Project in Costa Rica*, University of Texas, 2010. Ce rapport est disponible sur <http://www.utexas.edu/law/clinics/humanrights/docs/swimming-english-report.pdf> (consulté le 30 novembre 2010)

Tribunal Ambiental Administrativo, *Osa, un Tesoro en peligro, Informe especial de las cuatro barridas ambientales realizadas en Osa por el Tribunal Ambiental, 2008-2009-2010*. Disponible sur : <http://kioscosambientales.ucr.ac.cr/documentos/osa/Informe%20Especial%20de%20OSA.pdf> (consulté le 30 novembre 2010).

Sites internet :

Yale Center for Environmental Law and Policy, *Environmental Performance Index*, 2010, disponible sur : <http://epi.yale.edu/Countries> (consulté le 30 novembre 2010)

World Future Council, *Future Policy Award 2010: Celebrating the world's best biodiversity policies*, 2010, disponible sur <http://www.worldfuturecouncil.org/3474.html> (consulté le 30 novembre 2010)

http://www.grupoice.com/esp/ele/infraest/proyect/icelec/proy_diquis/proyecto_diquis_icelec.htm (consulté le 30 novembre 2010).

Textes législatifs :

Ley de Creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), N°449, 1949

Ley indígena N°6172, 29 noviembre 1977.

Ley Forestal N° 7574 del 1 febrero 1996.

Ley de Expropiaciones N°7495 del 3 mayo 1995.

Ley orgánica del ambiente, N°7554 del 4 octubre 1995.

Ley de Biodiversidad N°7788, 30 abril 1998

Textes réglementaires :

Decreto Ejecutivo N° 22993-MIRENEM, crea Humedal Nacional Terraba Sierpe, del 21 febrero 1994.

Reglamento General sobre la organización y funcionamiento de la SETENA, N°32711, 19 julio 2005.

Reglamento General sobre los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), Decreto Ejecutivo N°31849, del 24 de mayo del 2004.

Reglamento a la Ley de Biodiversidad, Decreto Ejecutivo N°34433, 11 marzo 2008

Declara de Conveniencia Nacional e Interés Público los estudios y las obras del Proyecto Hidroeléctrico El Diquís y sus obras de transmisión, en adelante el Proyecto, las que serán construidas por el Instituto Costarricense de Electricidad, 6 Febrero 2008, Decreto N°34312.

Declara en Veda Total Aprovechamiento de Arboles en Peligro Extinción indicados en el presente Decreto, Decreto N°25700 del 15 noviembre 1996.

Manual de procedimientos para realizar Investigación en biodiversidad y recursos culturales en las Areas de conservación, decreto N°32553 del 29 marzo 2005.

Jurisprudence :

Reserva Indígena Térraba de Buenos Aires, *Accion de inconstitucionalidad*, N°08-009215-0007-CO, 25 junio 2008

Yoffre Aguirre Castillo, *Accion de inconstitucionalidad*, N°08-004755-0007-CO, 14 marzo 2008.

Yoffre Aguirre Castillo, *Recurso de Amparo*, expediente 09-001709-0007-CO, Res. N° 2009-06045, 22 abril 2009.

Enrique Rivera Rivera, *Recurso de Amparo*, expediente 09-004882-0007-CO, Res. N° 2010009536, 28 mayo 2010.

Documents internationaux :

7ème Conférence des parties à la convention sur les zones humides d'importance internationale, *Résolution VII.16: La Convention de Ramsar et l'étude d'impact: stratégique, environnemental et social*, San José, Costa Rica, 10 au 18 mai 1999.

7e Session de la Conférence des Parties contractantes à la Convention sur les zones humides, La Convention de résolution VII/18, Lignes directrices pour l'intégration de la conservation et de l'utilisation rationnelle des zones humides dans la gestion des bassins hydrographiques, San José, Costa Rica, 10 au 18 mai 1999

Acuerdo para el Fortalecimiento de los Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica aprobado por las Autoridades de Ambiente y Recursos Naturales de Centroamérica el 4 de Julio del 2002.

Déclaration des Nations Unies sur les droits des populations autochtones, Résolution du 13 septembre 2007.

Convention 169 relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, Bureau International du Travail, 1989