



Assemblée générale

Distr. générale
20 juillet 2017
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-sixième session

11-29 septembre 2017

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport du Rapporteur spécial sur les incidences sur les droits de l'homme de la gestion et de l'élimination écologiquement rationnelles des produits et déchets dangereux

Note du secrétariat

Conformément à la résolution 27/23 du Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a élaboré des lignes directrices sur les bonnes pratiques relatives aux obligations en matière de droits de l'homme liées à la gestion et à l'élimination écologiquement rationnelles des produits et déchets dangereux. Les lignes directrices visent à aider les États, les entreprises, la société civile, les syndicats et d'autres acteurs essentiels à détecter et à traiter les grands problèmes auxquels sont imputables des atteintes aux droits de l'homme liées à des substances toxiques. Les lignes directrices n'ont pas vocation à être une compilation exhaustive des pratiques des acteurs étatiques et non étatiques, compte tenu de la dynamique des approches adoptées pour faire face à ce phénomène et de la limite fixée à la longueur du présent rapport.

* Nouveau tirage pour raisons techniques (29 août 2017).



Rapport du Rapporteur spécial sur les incidences sur les droits de l'homme de la gestion et de l'élimination écologiquement rationnelles des produits et déchets dangereux

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Devoirs des États	3
A. Respecter, protéger et mettre en œuvre.....	3
B. Protéger les plus vulnérables	7
C. Adopter des approches fondamentales.....	12
D. Adopter et appliquer des lois	14
E. Créer des institutions efficaces	16
F. Donner aux personnes les moyens de faire valoir et de défendre leurs droits.....	17
III. Responsabilités des entreprises	18
A. Recenser et évaluer les effets	19
B. Prévenir et atténuer les effets	19
C. Rendre compte des efforts déployés pour remédier aux effets sur les droits de l'homme.....	19
D. Secteurs clefs	20
IV. Accès à la justice et à des recours	21
A. Droit à un recours effectif.....	22
B. Obstacles aux recours	23
V. Conclusions et recommandations	24

I. Introduction

1. Le Conseil des droits de l'homme demande depuis longtemps, depuis bien avant la nomination du Rapport spécial actuel, l'établissement d'un rapport sur les bonnes pratiques relatives aux obligations en matière de droits de l'homme liées à la gestion et à l'élimination écologiquement rationnelles des produits et déchets dangereux (ces produits et déchets sont ci-après également appelés « substances toxiques »¹).
2. Le Rapporteur spécial tient à souligner que les pratiques liées aux substances toxiques évoluent constamment en fonction des modifications d'ordre législatif, des fluctuations politiques et des progrès scientifiques. Le présent rapport ne vise donc pas à être une compilation exhaustive de bonnes pratiques. Il s'agit plutôt de lignes directrices présentées par le Rapporteur spécial qui peuvent mettre en lumière certaines bonnes pratiques des États et des entreprises concernant les substances toxiques. Le rapport repose sur les résultats d'une série de consultations que le Rapporteur spécial a tenues avec des experts en 2015 et 2016. Le Rapporteur spécial a en outre adressé aux acteurs étatiques et non étatiques, dont des entreprises et des représentants de la société civile, un questionnaire, qui est encore consultable en ligne en anglais, en français et en espagnol². Le Rapporteur spécial se félicite des contributions reçues (30 au total).
3. En raison de la limite fixée à la longueur du présent rapport et du volume des contributions reçues, le Rapporteur spécial ne fait référence à aucune contribution spécifique dans le rapport. Il continue d'encourager les États et toutes les autres parties prenantes intéressées à lui adresser des contributions. Les réponses aux questionnaires seront acceptées en permanence et alimenteront un recueil en ligne afin de faciliter le partage de connaissances et les échanges.

II. Devoirs des États

A. Respecter, protéger et mettre en œuvre

4. Les États ont l'obligation de respecter, de protéger et de mettre en œuvre les droits sur lesquels la production, l'utilisation, l'émission, le stockage et l'élimination de produits et déchets dangereux ont des incidences. Ainsi, les États doivent :
 - a) S'abstenir d'interférer indûment avec l'exercice des droits sur lesquels des substances toxiques ont des incidences ;
 - b) Protéger contre les atteintes commises par des acteurs non étatiques, en particulier les entreprises, ce qui implique pour les États d'adopter et d'appliquer les lois et politiques requises pour régir les substances toxiques ;
 - c) Accorder l'attention requise aux incidences des substances toxiques sur les droits de l'homme lors de l'élaboration des lois et des politiques, et prendre des mesures positives pour faciliter la réalisation des droits de l'homme sur lesquels les substances toxiques ont des incidences, y compris en débloquant des ressources budgétaires.
5. En outre, les États doivent reconnaître les obligations qui sont les leurs de respecter, de protéger et de mettre en œuvre les droits de l'homme hors de leur territoire.

¹ Conformément aux rapports précédents du Rapporteur spécial et de ses prédécesseurs, les produits et déchets dangereux ne sont pas strictement définis ; en font notamment partie les produits chimiques industriels et pesticides toxiques, la pollution, la contamination, les substances explosives et radioactives, certains additifs alimentaires et diverses formes de déchets. Par souci de clarté, le Rapporteur spécial nomme les produits et déchets dangereux « substances toxiques », mais cette dénomination, telle qu'utilisée dans le présent rapport, couvre également des substances et des déchets qui ne sont pas toxiques, mais néanmoins dangereux.

² Voir www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/ToxicWastes/Pages/Environmentallysoundmanagementdisposal.aspx.

En s'acquittant de ces obligations, les États doivent s'abstenir de toute discrimination et garantir une égalité réelle³.

6. Les substances toxiques ont des incidences sur de nombreux droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Ces droits sont interconnectés, interdépendants et indivisibles. Ainsi, dans la présente section, le Rapporteur spécial ne traite pas de tous les droits en cause. Par exemple, bien qu'ils ne soient pas spécifiquement abordés, il faut avoir à l'esprit les droits à l'alimentation, à l'eau et à un logement convenable, selon qu'il convient, dans le contexte de toutes les considérations examinées dans le présent rapport.

Vie

7. Les États doivent prévenir toute privation arbitraire du droit à la vie résultant des effets de substances toxiques. Conformément à la notion du « droit à la vie inhérent à la personne humaine », les États sont tenus d'adopter des mesures positives pour protéger ce droit⁴, y compris des mesures visant à prévenir et à combattre les dangers qui menacent la vie des êtres humains⁵. Les États doivent prendre toutes les mesures possibles pour réduire le taux de mortalité infantile et accroître l'espérance de vie, en particulier des mesures visant à lutter contre la malnutrition et les épidémies⁶.

8. Selon des estimations, la pollution serait une des principales causes de mortalité et de morbidité dans le monde⁷. L'exposition à la pollution et aux produits chimiques toxiques concourt fortement à accroître la mortalité infantile et à abréger l'espérance de vie. Selon des estimations de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), en 2012, 12,6 millions de décès (près d'un quart du total mondial) ont été imputables à un environnement insalubre, y compris à l'exposition à des produits toxiques ou à d'autres substances dangereuses⁸. Sur ce total, 8,2 millions de décès ont été entraînés par des maladies non transmissibles liées à l'exposition à des substances toxiques. Ces informations étant toutefois lacunaires, ces chiffres sous-estiment la réalité car les effets néfastes d'un petit nombre de substances seulement sont pris en compte dans un monde où les activités humaines donnent lieu au rejet de milliers de substances dangereuses.

Santé

9. Toute personne a le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre⁹, et donc d'être protégée contre les produits chimiques toxiques, la pollution et la contamination. En vertu de leur obligation de protéger le droit à la santé, les États sont tenus de prévenir et de réduire l'exposition de la population aux produits et déchets dangereux qui ont des effets directs ou indirects sur la santé humaine¹⁰. Les États doivent relever les normes en matière de protection « aussi rapidement et aussi efficacement que possible »¹¹ afin de protéger le droit à la santé.

10. Le droit à la santé et l'obligation en découlant pour les États d'assurer une protection contre l'exposition aux substances toxiques est inextricablement liée au droit à des aliments

³ Texte modifié du cadre proposé par le Rapporteur spécial sur le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement (A/HRC/27/55).

⁴ Voir l'observation générale n° 6 (1982) du Comité des droits de l'homme sur le droit à la vie, par. 5.

⁵ Voir E/CN.4/Sub.2/1994/9 et Corr.1, par. 175.

⁶ Voir l'observation générale n° 6 du Comité des droits de l'homme, par. 5. Le Comité estime qu'il serait « souhaitable » que les États prennent toutes les mesures possibles, les preuves solides dont nous disposons aujourd'hui montrent qu'il est désormais impératif que les États prennent toutes les mesures possibles en vue de respecter, protéger et mettre en œuvre.

⁷ Voir www.commissiononpollution.org/about.

⁸ Voir <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2016/deaths-attributable-to-unhealthy-environments/fr/>.

⁹ Voir : Déclaration universelle des droits de l'homme, par. 1, art. 25 ; Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 12 ; Convention relative aux droits de l'enfant, art. 24 (voir également art. 17).

¹⁰ Voir l'observation générale n° 14 (2000) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, par. 15.

¹¹ Voir l'observation générale n° 3 (1990) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la nature des obligations des États parties.

sains, à de l'eau salubre et à un logement convenable. À cet égard, aux termes de l'article 24 de la Convention relative aux droits de l'enfant, consacré au droit de l'enfant de jouir du droit à la santé, les États sont expressément tenus de garantir la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable, compte tenu des dangers et des risques de pollution et de contamination.

11. L'exposition à une pollution toxique par l'air, l'eau ou les aliments contribue à une crise persistante et grandissante de portée mondiale dans le domaine de la santé publique avec l'expansion de maladies non transmissibles. Les taux de cancer, de maladies respiratoires chroniques, d'accident vasculaire cérébral, de maladies coronariennes et d'autres maladies non transmissibles ont fortement augmenté ces dernières décennies. En outre, l'exposition à des substances toxiques est en corrélation avec certaines anomalies congénitales et différents effets sur la santé mentale, tels que la réduction du degré d'intelligence. Les taux élevés de maladie et de handicap sont manifestement en lien avec des facteurs environnementaux¹². Il a été établi qu'une réduction de l'exposition se traduisait par des améliorations sur le plan de la santé¹³.

Intégrité physique et mentale

12. Afin de défendre le droit à l'intégrité physique et mentale, les États sont tenus de prendre des mesures positives visant à protéger chaque personne contre l'exposition à des produits dangereux. Ce droit englobe le droit de tous les êtres humains, y compris les enfants, à l'autonomie et à l'autodétermination en ce qui concerne leur corps ; un acte non consenti attentatoire à l'intégrité physique ou mentale de la personne pourrait être considéré comme une violation des droits de l'homme.

13. Ce droit est bien établi en droit international des droits de l'homme, y compris dans tous les instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme¹⁴, mais il est insuffisamment consacré dans le contexte des substances toxiques. Par exemple, les États doivent protéger les enfants contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence¹⁵. L'exposition aux produits dangereux peut constituer un acte de violence. Conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 37), à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (art. 2) et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 7), les États sont tenus de garantir une protection contre les actes de torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants¹⁶.

14. S'il est certes traditionnellement évoqué dans le contexte de l'incarcération, de l'interrogatoire et de l'expérimentation médicale, le droit à l'intégrité physique et mentale englobe également le droit de ne pas être exposé à des substances toxiques. Les intoxications aiguës et les empoisonnements graves constituent sans aucun doute une violation du droit à l'intégrité physique, mais il en est de même de l'exposition chronique à de faibles quantités de substances toxiques¹⁷. À l'heure actuelle, les enfants sont déjà « pollués à la naissance » par des douzaines, sinon des centaines, de produits chimiques toxiques¹⁸. Au quotidien, chaque personne est en permanence exposée sans son consentement à une multitude de produits dangereux présents dans les aliments, l'eau et l'air. Dans certaines zones, en général celles où vivent des communautés à faible revenu, les niveaux d'exposition sont extrêmes.

¹² Voir, par exemple, www.epa.gov/ace.

¹³ Voir, par exemple, A/HRC/33/41, par. 66 (citant S. D. Grosse *et al.*).

¹⁴ Voir, par exemple : la Convention américaine relative aux droits de l'homme, art. 5 (1) ; la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 3 ; la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 4.

¹⁵ Convention relative aux droits de l'enfant, art. 19. Voir aussi l'observation générale n° 4 (2003) du Comité des droits de l'enfant sur la santé et le développement de l'adolescent dans le contexte de la Convention relative aux droits de l'enfant, par. 8.

¹⁶ Voir également l'observation générale n° 20 (1992) du Comité des droits de l'homme sur l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, par. 2 et 5.

¹⁷ Voir A/HRC/33/41, par. 34.

¹⁸ *Ibid.*, par. 5.

Non-discrimination

15. Les États ne doivent en aucun cas procéder à une discrimination fondée sur le revenu, l'âge, la race, la couleur, l'origine ethnique, le sexe, la religion, l'origine, le handicap ou toute autre situation. L'égalité et la non-discrimination sont des fondements du droit international des droits de l'homme¹⁹. Toutes les personnes sont égales en leur qualité d'êtres humains et doivent, en raison de cela et de la dignité inhérente à chaque personne, bénéficier d'une protection égale contre les substances toxiques.

16. Les effets néfastes des substances toxiques frappent inégalement les pauvres, les jeunes, les personnes âgées, les minorités, les peuples autochtones et les autres groupes vulnérables et affectent différemment les hommes et les femmes (voir sect. II.B ci-dessous). La dualité des normes en matière de protection se manifeste tant dans les pays qu'entre les pays, en particulier entre les pays en développement et les pays industrialisés, et les entreprises dotées de chaînes d'approvisionnement et de chaînes de valeur mondiales en tirent souvent avantage. Le transfert des processus de production et d'élimination des substances toxiques vers les zones marginalisées ou les moins privilégiées est un grave sujet de préoccupation.

Obligation de rendre compte, justice et recours

17. L'obligation de rendre compte est un principe fondamental des droits de l'homme. Les États et d'autres détenteurs de devoirs doivent rendre compte aux titulaires de droits du respect des droits de l'homme sur lesquels les substances toxiques ont des incidences. À cet égard, les détenteurs de devoirs sont tenus de se conformer aux normes et aux règles juridiques que consacrent les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Afin d'obtenir une réparation appropriée, chaque titulaire de droits est habilité à engager une action devant un tribunal ou un autre organe juridictionnel compétent conformément aux règles et aux procédures prévues par la loi. Les États sont tenus de garantir l'accès à la justice et d'assurer des recours effectifs et une restitution effective aux victimes de violations résultant d'une exposition à des produits chimiques dangereux²⁰.

18. La plupart des victimes de substances toxiques n'ont pas accès à la justice et ne disposent pas du moindre recours effectif, et la plupart des auteurs de violations en relation avec des substances toxiques ne sont pas tenus responsables de leurs actes. La charge de prouver la cause de leur maladie, le défaut d'information, les coûts rétroactifs des recours judiciaires, la structuration des entreprises, les chaînes d'approvisionnement mondiales et déléguées, et d'autres facteurs font obstacle à l'accès de la plupart des victimes à la justice et à une réparation (voir sect. IV ci-dessous).

Information

19. En vue d'assurer la protection des droits de l'homme sur lesquels les substances toxiques ont des effets, les États doivent impérativement : produire, recueillir, analyser et actualiser des informations ; diffuser avec efficacité ces informations, en particulier auprès des personnes susceptibles d'être surexposées à un risque d'effets néfastes ; vérifier la légitimité des demandes de confidentialité ; s'engager dans une coopération internationale afin que les gouvernements étrangers disposent des informations requises pour protéger les droits des personnes sur leur territoire²¹.

20. L'exercice du droit à l'information est primordial dans le contexte des substances toxiques. La circulation d'informations sur de telles substances est essentielle pour prévenir les effets néfastes de ces substances, garantir l'exercice de la liberté d'expression et permettre aux personnes et aux communautés de participer aux processus décisionnels et de demander et d'obtenir réparation. Les informations relatives aux effets des substances chimiques toxiques sur la santé et la sécurité ne doivent jamais être classées

¹⁹ Voir par exemple l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

²⁰ Voir E/CN.4/2006/42, par. 45.

²¹ Voir A/HRC/30/40, par. 99.

confidentielles²². Ces informations doivent être mises à disposition, sous une forme accessible, fonctionnelle et conforme au principe de non-discrimination afin que les droits de l'homme puissent être respectés, protégés, exercés et réalisés²³. Malgré les améliorations notables apportées dans de nombreux pays ces dernières décennies, le droit à l'information reste insuffisamment réalisé en ce qui concerne les produits et déchets dangereux, en particulier pour ce qui est de la protection des plus vulnérables contre les effets néfastes de l'exposition, que ce soit par le canal des produits de consommation, sur le lieu de travail ou par l'intermédiaire des aliments, de l'eau, de l'air ou d'autres sources²⁴.

Participation

21. Les États ont l'obligation de donner effet au droit à la participation utile²⁵. Les gouvernements sont tenus de faciliter le droit à la participation au processus décisionnel environnemental concernant les substances toxiques²⁶.

22. Chaque citoyen a le droit et devrait avoir la possibilité de participer à la conduite des affaires publiques, y compris en ce qui concerne les substances toxiques, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis. L'importance capitale de la participation du public à la gestion des substances toxiques est également reconnue par différents accords internationaux relatifs à l'environnement²⁷.

23. Certains États ont pris des mesures pour accroître la participation du public aux processus décisionnels concernant les questions relatives aux substances toxiques, mais l'ampleur des troubles sociaux provoqués par les inquiétudes que suscitent la pollution de l'air, la contamination de l'eau et des denrées alimentaires, et les produits de consommation toxiques donnent à penser que davantage d'améliorations s'imposent encore dans de nombreux États. Les communautés qui éprouvent de telles inquiétudes ont signalé en le déplorant que leurs opinions n'étaient pas prises en considération, que les informations, en particulier celles relatives aux effets sur la santé, n'étaient pas disponibles ou étaient inexacts ou trop techniques, et que les processus n'étaient pas raisonnablement accessibles.

B. Protéger les plus vulnérables

24. Une approche fondée sur les droits de l'homme des problèmes que posent les substances et les déchets dangereux, dont les polluants, les produits chimiques industriels toxiques et les pesticides, exige de porter une attention particulière à la protection des personnes les plus vulnérables ou les plus exposées aux risques : les enfants, les pauvres, les travailleurs, les personnes handicapées, les personnes âgées, les peuples autochtones, les migrants et les membres de minorités, tout en tenant compte des risques propres à chacun des deux sexes. Il a été établi que la conception de lois et de politiques visant à protéger les personnes les plus exposées aux risques a des retombées favorables sur l'ensemble de la communauté. Les États doivent veiller à ce que les lois, les politiques et les actions des institutions ayant pour objet d'évaluer et d'atténuer les effets potentiels des substances toxiques soient axés sur les besoins des plus vulnérables.

²² Voir la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, la Convention de Minamata sur le mercure et la Déclaration de Dubaï sur la gestion internationale des produits chimiques.

²³ Voir A/HRC/30/40.

²⁴ Ibid.

²⁵ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 21 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 25. La Déclaration sur le droit au développement, qui a considérablement élargi la définition de la participation, précise au paragraphe 3 de son article 2 que la participation doit être active, libre et utile.

²⁶ A/HRC/7/21.

²⁷ Voir, par exemple, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, principe 10 ; la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ; et la Déclaration de Dubaï sur la gestion internationale des produits chimiques.

Communautés à faible revenu

25. Partout, les pauvres pâtissent le plus de l'inaction face à la pollution toxique et aux autres risques que présentent les substances toxiques. Dans tous les pays, les pauvres sont fortement surreprésentés parmi les personnes décédant du fait de la pollution et les habitants des pays à revenu faible ou intermédiaire représentent plus de 90 % des victimes de maladies causées par la pollution²⁸. Cette situation est imputable en grande partie tant au transfert international d'industries polluantes – dans le cadre des chaînes d'approvisionnement mondialisées – allant de la fabrication de produits chimiques et d'acier à l'extraction du pétrole, du gaz, des métaux et des minéraux, qu'à l'augmentation exponentielle de l'utilisation des pesticides et au « recyclage » et à la délocalisation de l'incinération et de l'élimination de déchets tels que les articles électroniques usagés, les matières plastiques, les piles et batteries et les navires en fin de vie²⁹.

26. Il apparaît toujours plus clairement que dans tous les pays, quel que soit leur niveau de revenu, les industries polluantes sont implantées de manière disproportionnée dans les communautés pauvres. Les personnes qui vivent dans la pauvreté sont davantage susceptibles d'habiter à proximité de sources de contamination et de pollution toxiques et de consommer des produits toxiques. Les communautés les plus pauvres sont également moins aptes à faire valoir leurs droits avec succès contre les entreprises car elles sont confrontées à une absence d'information, à des asymétries de pouvoir et à des difficultés pour s'assurer une représentation juridique ainsi qu'à un ensemble de variables qui compliquent la situation et rendent difficiles à établir les corrélations entre l'exposition et ses effets. La malnutrition dans les communautés à faible revenu peut également exacerber les effets de l'exposition aux substances dangereuses sur la santé. Une grande partie des groupes décrits ci-dessous appartiennent aux communautés à faible revenu, ce qui accroît les risques auxquels ils sont exposés.

27. À l'échelle internationale, les pays à revenu faible et intermédiaire sont gravement exposés aux risques inhérents au transfert d'industries polluantes et de produits toxiques en provenance de pays plus riches. De nombreux facteurs ont conduit à cette situation, notamment les lacunes des normes mondiales et les vigoureuses pressions exercées par des intérêts privés. Les entreprises dotées de chaînes mondiales d'approvisionnement et de valeur continuent d'être impliquées dans des atteintes aux droits de l'homme liées à des substances toxiques dans les pays à revenu faible et intermédiaire.

Enfants

28. Selon des estimations de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), 1,7 million d'enfants de moins de 5 ans meurent chaque année des suites d'une exposition à des substances toxiques et à d'autres facteurs liés à un environnement insalubre³⁰. En tout lieu, des enfants de toutes origines et de tous niveaux de revenu sont exposés à des douzaines, si ce n'est des centaines, de substances toxiques à des périodes critiques de leur développement, y compris dans le ventre de leur mère et lors de l'allaitement. Les enfants appartenant à des communautés à faible revenu et à des minorités sont sensiblement plus exposés. Des pédiatres qualifient aujourd'hui les effets des substances chimiques toxiques et de la pollution de « pandémie silencieuse » frappant les enfants³¹.

29. Le moment où intervient l'exposition aux substances toxiques détermine grandement si elle risque d'avoir des effets néfastes sur le droit à la vie ou à la santé. Les enfants ne sont pas de petits adultes. Leur sensibilité à des niveaux d'exposition tant faibles qu'élevés est bien supérieure à celle des adultes. Les enfants subissent en général un taux d'exposition aux substances chimiques toxiques présentes dans leur environnement plus élevé que les adultes. Les effets néfastes sur la santé peuvent être irréversibles et

²⁸ Voir www.commissiononpollution.org/about.

²⁹ Voir, par exemple, Qiang Zhang et autres, « Transboundary health impacts of transported global air pollution and international trade », *Nature*, vol. 543 (mars 2017). Disponible à l'adresse suivante : www.nature.com/nature/journal/v543/n7647/full/nature21712.html.

³⁰ Voir www.who.int/mediacentre/news/releases/2017/pollution-child-death/en/.

³¹ Voir A/HRC/33/41, par. 4 (citation de Philippe Grandjean et Philip J. Landrigan).

peuvent même se transmettre d'une génération à l'autre³². L'évaluation des risques et les mesures d'atténuation des effets prises en conséquence par les instances de réglementation doivent tenir adéquatement compte du risque élevé d'effets néfastes sur les jeunes enfants exposés à des substances dangereuses.

30. L'incidence du cancer chez l'enfant a augmenté pendant les périodes où l'utilisation des produits chimiques industriels s'est développée rapidement et cette hausse ne peut s'expliquer uniquement par des facteurs génétiques ou liés au style de vie³³. En outre, la fréquence des cancers des testicules et du sein et d'autres cancers susceptibles d'être provoqués par une exposition du sujet à des produits toxiques alors qu'il était enfant a également augmenté ces dernières décennies. Chaque année quelque 600 000 enfants développent un handicap intellectuel irréversible en raison d'un empoisonnement par le plomb³⁴. Outre le plomb, on estime qu'un nombre incalculable d'agents neurotoxiques altèrent l'intelligence et contribuent au développement d'anomalies développementales et de troubles du comportement. Le diabète de type 2, qui ne concernait auparavant que les adultes, frappe toujours plus souvent des enfants ; des produits chimiques ayant des incidences sur l'obésité seraient un facteur y contribuant³⁵. Selon les projections, d'ici à 2030 le diabète deviendra la septième cause de mortalité³⁶. L'asthme est une des maladies chroniques les plus courantes chez l'enfant et sa fréquence augmente de 50 % en moyenne chaque décennie³⁷.

31. Les États sont tenus de prévenir l'exposition des enfants aux substances toxiques et à la pollution³⁸. Cette obligation découle naturellement du droit de l'enfant à l'intégrité physique et du fait qu'une telle exposition rend pratiquement impossible de faire bénéficier chaque enfant de son droit de jouir du meilleur état de santé possible, de son droit à la survie et de son droit à l'épanouissement maximal eu égard à la sensibilité extrême des enfants à l'exposition aux stades prénatal et postnatal. L'intérêt supérieur de l'enfant devrait guider l'interprétation et l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant. Cet intérêt est le mieux défendu par la prévention de l'exposition. Les enfants ont le droit d'exiger que l'État tienne compte de leur intérêt supérieur dans toutes les mesures qu'il prend concernant les substances toxiques. L'incapacité à veiller à ce que l'opinion de l'enfant soit recueilli avant toute exposition à des substances dangereuses et l'impossibilité pour un enfant d'accéder à un recours véritablement effectif après une exposition rendent d'autant plus impérative l'obligation pour les États de s'attacher à prévenir pareille exposition.

Travailleurs

32. Selon des estimations de 2013 de l'Organisation internationale du Travail (OIT), chaque année près de 2 millions de travailleurs – soit 3 à 4 travailleurs par minute – meurent prématurément d'une maladie professionnelle liée à des produits chimiques toxiques³⁹.

33. Dans la plupart des pays, la législation autorise à faire subir aux travailleurs des taux d'exposition à certains produits chimiques toxiques des centaines de fois supérieurs à ceux autorisés pour la population générale, et souvent cette législation ne tient pas compte des conditions réelles d'exposition ou des conditions propre à chaque sexe et à divers degrés de sensibilité. Bien souvent, les travailleurs sont dans l'impossibilité d'exercer leur droit à la liberté d'association et à la négociation collective, laquelle est pourtant indispensable pour garantir la salubrité du lieu de travail.

³² Ibid., par. 2.

³³ Ibid., par. 9 (citation du National Cancer Institute of the United States of America).

³⁴ Ibid., par. 9 (citation de l'OMS).

³⁵ Voir www.psr.org/assets/pdfs/obesity-chemical-causes.pdf et <http://content.healthaffairs.org/content/30/5/842.full>.

³⁶ OMS, « Diabète », Aide-mémoire n° 312 (2016).

³⁷ OMS, « L'asthme bronchitique », Aide-mémoire n° 206 (2015).

³⁸ A/HRC/33/41.

³⁹ OIT, *La Prévention des maladies professionnelles* (2013).

34. Les travailleurs devraient avoir le droit de se soustraire à des conditions de travail qu'ils jugent peu sûres, ainsi que le droit d'obtenir des informations sur la santé et la sécurité au travail. Les informations nécessaires relatives aux précautions en matière de sécurité ou aux risques que les produits toxiques font peser sur la santé sont toutefois fréquemment indisponibles ou inaccessibles pour les travailleurs. L'information peut n'exister qu'en langue étrangère et les illustrations et annotations des étiquettes peuvent être indéchiffrables ou trop petites pour être lisibles. Les États autorisent encore l'utilisation de substances chimiques industrielles et de pesticides en partant du principe qu'un équipement de protection personnel sera utilisé et qu'il le sera aussi efficacement qu'attendu. Pourtant, il est fréquent que les travailleurs ne disposent pas d'un équipement de protection d'une qualité acceptable, et les conditions dans lesquelles ils sont censés utiliser cet équipement sont souvent tout à fait déraisonnables, ce qui fausse l'évaluation des risques. Les travailleurs sont exposés à des substances dont les effets sur la santé n'ont pas été étudiés convenablement. Les effets néfastes sur la santé liés à une exposition chronique à des produits chimiques toxiques au travail peuvent ne pas se manifester sous forme de maladie pendant plusieurs années. Pour cette raison, et pour d'autres, seul un petit pourcentage de travailleurs bénéficie d'un recours effectif pour obtenir réparation de la violation de leurs droits.

35. Les travailleurs enfants, les travailleuses, les travailleurs migrants et les habitants de communautés à revenu faible sont nettement plus vulnérables aux effets des substances toxiques en raison de leur sensibilité propre, des effets cumulés ou d'une protection inégale devant la loi. Une des pires formes de travail des enfants consiste à les faire travailler avec des substances dangereuses ou à les y exposer à un degré quelconque. L'Organisation mondiale de la Santé a publié des études établissant que les enfants qui travaillent avec des substances dangereuses ont une espérance de vie plus courte. Les enfants sont en outre confrontés à un risque de transmission de l'exposition subie par leurs parents dans le cadre de leur activité professionnelle, en particulier par leur mère pendant la grossesse ou l'allaitement.

36. Les États doivent veiller à ce que les travailleurs puissent exercer leur droit de jouir de conditions de travail qui assurent la sécurité et l'hygiène⁴⁰. Les États sont tenus de protéger le droit des travailleurs à des conditions de travail justes, décentes et favorables en prévenant l'exposition à des produits chimiques toxiques dans le cadre du travail, droit qui est indissociable du droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre et du droit à l'intégrité physique⁴¹. Les États doivent veiller à ce que les travailleurs aient accès à l'information et à un recours effectif en cas de violation ; ils doivent aussi faire en sorte que les travailleurs migrants bénéficient des mêmes droits que les nationaux de l'État où ils exercent leur emploi en ce qui concerne la protection contre l'exposition à des substances toxiques⁴².

Différences entre les sexes

37. La sensibilité aux effets de l'exposition à des substances chimiques toxiques varie selon le sexe⁴³ en raison de différences biologiques entre hommes et femmes, telles que des différences physiologiques ou hormonales. Par exemple, les femmes tendent à stocker des niveaux plus élevés de matières polluantes dans leurs tissus que les hommes. Pendant la grossesse, l'allaitement et la ménopause, le corps féminin subit des changements qui peuvent accroître sa sensibilité aux effets sur la santé de l'exposition à des substances toxiques. De plus, du fait des rôles différents que la société leur attribue, notamment en ce

⁴⁰ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 7 b).

⁴¹ Ibid., art. 12 2) b) et c). Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a interprété le droit à la santé, tel que défini à l'article 12 du Pacte, comme s'étendant aux facteurs fondamentaux déterminants de la santé, parmi lesquels l'accès à des conditions de travail hygiéniques et à un environnement sain. Voir l'observation générale n° 14 du Comité, par. 11 ; voir aussi l'observation générale n° 18 (2005) sur le droit au travail, par. 7.

⁴² Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, art. 25.

⁴³ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Chemicals and Gender*, Gender Mainstreaming Guidance Series (2011).

qui concerne la vie professionnelle et les tâches ménagères, l'exposition des femmes et des hommes aux substances chimiques toxiques diffère pour ce qui est, entre autres, du type de substance en cause et du degré d'exposition.

38. Certaines études font apparaître que l'exposition des femmes aux pesticides peut entraîner des fausses couches, des naissances prématurées, des anomalies congénitales, et une insuffisance pondérale à la naissance. D'autres études mettent en évidence de fortes corrélations entre cancers et présence de diverses substances chimiques toxiques dans certains produits cosmétiques, substances qui se retrouvent également dans l'environnement. D'autres études encore montrent que la numération des spermatozoïdes et les taux de testostérone ont chuté de façon spectaculaire chez les hommes des pays industrialisés depuis les années 1940, ce qui pourrait s'expliquer par la présence de produits chimiques toxiques.

Personnes âgées

39. Du fait des modifications physiologiques et psychologiques qu'elles subissent, les personnes âgées sont exposées à un risque élevé de contracter des maladies résultant de l'exposition à des substances toxiques présentes, entre autres, dans l'air, en général ou à la suite d'un accident chimique. Selon des chiffres publiés récemment par l'Organisation mondiale de la Santé, 4,9 millions d'adultes âgés de 50 à 75 ans meurent prématurément chaque année des suites de l'exposition à un environnement insalubre⁴⁴.

40. Le déclin progressif des processus physiologiques, l'effet cumulé des choix de mode de vie et des choix professionnels et diététiques, ainsi que la montée des maladies et troubles liés à l'âge ne font pas qu'accroître la sensibilité des personnes âgées aux problèmes de santé découlant de l'exposition à des substances dangereuses, comme les polluants de l'air ; ces facteurs rendent en outre plus difficile d'établir une corrélation entre une exposition à un risque et ses effets sur la santé. Des troubles cognitifs peuvent de plus amoindrir l'aptitude des personnes âgées à détecter et interpréter la présence de substances dangereuses dans leur environnement et à y faire face. Les victimes peuvent être moins enclines à engager une action en justice face à la longueur des procédures, aux efforts requis ou au fait qu'établir un lien de causalité est compliqué. Des différences liées à la race, au sexe ou à l'origine ethnique peuvent aussi constituer des variables supplémentaires. Les instances de réglementation étatiques concernées ne tiennent bien souvent pas assez compte du risque élevé d'effets néfastes sur les personnes âgées.

Peuples autochtones

41. Les peuples autochtones sont encore victimes de graves atteintes à leurs droits liées à la contamination de leurs terres ou territoires par la pollution provoquée par des industries extractives, par des produits chimiques toxiques transportés sur de longues distances par le vent et l'eau, ainsi que par le déversement ou le lessivage de déchets dangereux. Des taux élevés de produits chimiques toxiques et de polluants s'accumulent bien souvent dans les aliments traditionnels de ces peuples. Les taux de cancers de même que l'incidence d'autres effets néfastes sont sensiblement plus élevés dans les communautés autochtones, dont les membres doivent ingérer des aliments, boire des boissons et respirer un air contaminés par des substances toxiques qui, dans bien des cas, ne proviennent pas de leurs terres ou territoires. L'ampleur exacte de ces effets est inconnue car le suivi de la santé est très lacunaire dans de nombreuses communautés. Dans nombre de cas, les peuples autochtones ne parviennent pas à accéder à un recours effectif.

42. Les peuples autochtones ont droit à la préservation et à la protection de leur environnement et de la capacité de production de leurs terres ou territoires et ressources⁴⁵, ce qui inclut la protection de leur alimentation, de leur eau, de leur air et de leur sol contre les pollutions toxiques et la contamination. À cette fin, le paragraphe 2 de l'article 29 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones requiert

⁴⁴ Voir www.who.int/mediacentre/news/releases/2016/deaths-attributable-to-unhealthy-environments/en/.

⁴⁵ Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 29 1).

expressément des États qu'ils obtiennent le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause des peuples autochtones avant qu'une matière dangereuse ne soit stockée ou déchargée sur leurs terres ou territoires. Les peuples autochtones ont le droit d'exiger des États qu'ils prennent des mesures efficaces pour veiller à ce que des programmes de surveillance, de prévention et de soins de santé destinés aux peuples autochtones affectés par ces matières, et conçus et exécutés par eux, soient dûment mis en œuvre⁴⁶. La déclaration indique expressément en son article 18 que les peuples autochtones ont le droit de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits, par l'intermédiaire de représentants qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures, ainsi que le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles.

Minorités

43. Les minorités raciales, religieuses et ethniques, migrants compris, sont fréquemment exposées à des risques élevés. Les industries polluantes, les sites d'élimination de déchets dangereux, l'eau de boisson contaminée et d'autres sources d'exposition à des substances toxiques sont souvent concentrés de façon disproportionnée dans les communautés de minorités. Des communautés de minorité ont parfois été établies sur des sites contaminés présentant des taux élevés de plomb et d'autres substances et déchets toxiques. Bien souvent, ces communautés sont dans l'impossibilité d'accéder à des recours effectifs en cas de pollution et de contamination par des substances toxiques.

Communautés d'après conflit

44. Les lois existantes destinées à protéger l'environnement au cours de conflits armés se sont révélées insuffisantes pour prévenir des formes graves de pollution et d'autres formes d'exposition à des substances dangereuses. Les communautés établies dans et aux alentours de zones de conflit demeurent confrontées à un lourd héritage d'exposition à des substances toxiques. En outre, des problèmes en relation avec des essais d'armes, une contamination provenant de bases militaires et d'autres sources de pollution et de contamination liées à des conflits sont signalés sans discontinuer par les communautés locales qui en subissent les retombées néfastes ou qui ne disposent pas des informations nécessaires. Dans de nombreux cas, ces communautés sont dans l'impossibilité d'accéder à un recours effectif.

C. Adopter des approches fondamentales

45. La communauté internationale a déterminé que les États devaient impérativement adopter trois approches, exposées ci-dessous, pour éviter que la population, en particulier les groupes les plus vulnérables, ne subisse les effets néfastes des substances dangereuses présentes dans des produits ou générées par les activités des entreprises.

Conception intrinsèquement plus sûre

46. Le meilleur moyen de protéger la jouissance des droits de l'homme contre les effets des substances toxiques consiste à prévenir l'exposition à ces substances, en permettant ainsi, par exemple, de protéger les droits à la vie, à la santé, à l'intégrité physique, à la dignité et à l'égalité, ainsi que d'éviter la difficulté qu'il y a à garantir aux victimes le droit à un recours effectif pour des préjudices se manifestant des années, voire des décennies, après leur exposition à ces substances.

47. Les bonnes pratiques en matière de prévention de l'exposition sont déjà bien connues. Dans la hiérarchie de la maîtrise des dangers, aussi qualifiée de « conception intrinsèquement plus sûre », la meilleure pratique consiste à éliminer les dangers. Viennent ensuite les mesures d'atténuation des risques qui, classées en ordre d'efficacité décroissante, sont notamment les suivantes : le remplacement par des produits et des matériaux moins dangereux, les contrôles techniques, les contrôles administratifs et

⁴⁶ Ibid., art. 29 3).

l'utilisation d'équipements de protection individuelle⁴⁷. L'élimination et le remplacement des produits dangereux sont nécessaires pour protéger les droits de l'homme tout au long du cycle de vie des produits et des procédés industriels, pour réduire la production de déchets dangereux et pour assurer une meilleure transition vers une économie circulaire saine. Porter une attention accrue à l'élimination et au remplacement contribuerait grandement à atténuer les effets disproportionnés que subissent les groupes vulnérables.

Approche fondée sur le cycle de vie

48. Les États devraient adopter une approche fondée sur le cycle de vie en ce qui concerne l'extraction, la production, l'utilisation, le rejet et l'élimination de substances toxiques. Pareille approche peut faciliter l'établissement de liens entre les aspects économiques, sociaux et environnementaux des opérations des entreprises sur l'ensemble de la chaîne de valeur. Une telle approche est essentielle pour réduire l'empreinte toxique de la consommation et de la production et pour protéger les groupes vulnérables sur l'ensemble du cycle de vie des produits, tout en constituant un élément essentiel pour garantir un développement durable.

49. Une approche fondée sur le cycle de vie prend en compte les effets néfastes d'un produit sur l'ensemble de son cycle de vie, en dépassant l'optique réductrice cantonnée aux installations et aux procédés de production d'une entreprise. Le cycle de vie d'un produit débute avec l'extraction des matières premières et englobe les ressources énergétiques nécessaires à cette extraction. Ces matières et cette énergie font dès lors partie intégrante de la production, du conditionnement, de la distribution, de l'utilisation et de la maintenance, et, enfin, du recyclage, de la réutilisation, de la récupération ou de l'élimination finale. À chaque stade du cycle de vie il est possible de prévenir l'exposition à des substances toxiques en veillant à une meilleure conception et en réduisant les intrants en matières premières, la teneur du produit en substances dangereuses ainsi que la toxicité et le volume des déchets à éliminer.

Approche mondiale

50. Les États ne peuvent raisonnablement aspirer à respecter, à protéger et à mettre en œuvre les droits de l'homme sur lesquels des substances toxiques ont des incidences sans adopter une approche mondiale. Les problèmes soulevés par les substances dangereuses sont trop internationaux pour être efficacement combattus dans le cadre d'une approche strictement nationale, car ils mettent en jeu des chaînes d'approvisionnement mondiales, des sociétés transnationales, des investisseurs étrangers et des déplacements transfrontières de pollution et de déchets.

51. À l'heure actuelle, la question est pour l'essentiel régie au niveau mondial par un ensemble disparate de traités relatifs à des sujets spécifiques ou à des produits chimiques sources de préoccupation, ce qui laisse d'énormes lacunes. Une approche mondiale vigoureuse et robuste du cycle de vie des substances toxiques s'impose pour assurer la mise en œuvre des droits de l'homme.

52. Certains éléments se sont révélés importants pour renforcer l'efficacité et l'efficacité des traités, à savoir notamment les suivants : processus participatifs ; flexibilité dans la conception de contrôles plus méticuleux au fur et à mesure que les preuves scientifiques des menaces et des effets s'accumulent ; incitations liées au commerce ; délais appropriés pour la réduction puis l'arrêt de l'utilisation ; création de commissions indépendantes chargées des évaluations techniques ; prise de décisions sans consensus ; mise en place de mécanismes de vérification garantissant que les parties soient comptables de leurs actes ; accès à des ressources financières et autres en quantité suffisante permettant de soutenir les pays à faible revenu ; transfert de technologie.

53. Les traités existants consacrés aux produits chimiques et aux déchets toxiques ne comportent cependant pas de dispositions relatives à nombre des aspects susmentionnés, ce qui nuit à l'efficacité et à l'efficacité de leur mise en œuvre. Les principaux sujets de préoccupations sont l'absence de mécanismes de vérification efficaces et l'insuffisance des

⁴⁷ Voir www.cdc.gov/niosh/topics/hierarchy/.

ressources financières et des processus décisionnels, qui entravent l'action au niveau mondial. Pour ce qui est de la sécurité et de la santé au travail, très peu de pays ont ratifié les conventions clés de l'OIT s'y rapportant – même si elles sont dépassées. Parmi les pays qui l'ont fait, beaucoup ne mettent pas en œuvre de manière adéquate les obligations qui y sont énoncées ou ne les respectent pas.

54. Le champ étroit des traités existants demeure aussi un sujet de préoccupation majeur dans l'optique d'une réaction efficace et efficiente face aux preuves toujours plus nombreuses établissant ce qu'est en fait une substance chimique préoccupante à l'échelle mondiale. Les traités en vigueur donnent une définition dépassée et excessivement étroite de ce qu'est une substance chimique préoccupante à l'échelle mondiale, le critère le plus restrictif étant que la substance doit se diffuser sur une longue distance par voie atmosphérique ou aquatique. C'est pourquoi les accords environnementaux multilatéraux existants ne fixent de normes mondiales pour la production et l'utilisation de quelques douzaines de substances dangereuses seulement, alors que l'économie mondiale en emploie actuellement plusieurs milliers qui sont préoccupantes à l'échelle mondiale.

55. À défaut de normes mondiales vigoureuses persistera un grand risque de voir les personnes les plus vulnérables, en particulier dans les pays à faible revenu, être victimes d'une exposition à des substances toxiques. Les chaînes d'approvisionnement mondiales et les flux commerciaux mondiaux rendent nécessaire une redéfinition de ce qui constitue une substance chimique préoccupante à l'échelle mondiale ainsi qu'un régime mondial reflétant la réalité contemporaine.

D. Adopter et appliquer des lois

56. Les États doivent se doter de cadres législatifs et réglementaires pour protéger les droits de l'homme contre les atteintes liées aux produits chimiques et déchets toxiques. Ne pas adopter et appliquer les lois nécessaires à la prévention des effets néfastes des substances dangereuses sur des droits tels que les droits à la vie, à la santé et à l'intégrité de la personne, constitue pour un État une violation de ses obligations⁴⁸. Ces cadres supposent une approche fondée sur le cycle de vie. Les États doivent prendre des mesures pour réglementer effectivement la manière dont les entreprises domiciliées ou basées sur leur territoire se comportent à l'étranger dans le souci de protéger les droits de l'homme dans d'autres États⁴⁹.

Défendre les droits de l'homme au moyen de lois nationales

57. Les États doivent défendre les droits de l'homme moyennant une législation destinée à les protéger contre des atteintes liées à des conditions de travail toxiques, à des produits de consommation dangereux, à la pollution, à une contamination et aux déchets. De nombreux États ont établi des droits constitutionnels et une législation pertinente ayant un lien direct avec les substances toxiques. La législation en place couvre des stades spécifiques du cycle de vie, différents types de substances, différentes catégories de produits, énonce des prescriptions en matière d'information et vise d'autres aspects pertinents au regard du devoir de protéger incombant à l'État.

58. Un décalage existe néanmoins souvent entre les normes de protection effectivement requises pour défendre les droits de l'homme et les normes de protection établies par la loi. Tous les États doivent s'attacher plus efficacement à faire en sorte que les lois et politiques relatives aux substances toxiques soient conformes à leurs obligations relatives aux droits de l'homme. C'est particulièrement manifeste au vu des inégalités et du déni de dignité auxquels sont confrontés nombre des groupes vulnérables décrits plus haut. L'accent excessif que les États mettent sur le risque menaçant la population dans son ensemble fait que les plus vulnérables pâtissent le plus gravement de l'exposition aux substances toxiques.

⁴⁸ Voir, par exemple, l'observation générale n° 14 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 51. Voir aussi l'observation générale n° 16 du Comité des droits de l'enfant.

⁴⁹ Voir, par exemple, CCPR/C/DEU/CO/6 et CRC/C/CAN/CO/3-4.

59. Le nombre d'États ne cessant de faire valoir qu'ils respectent l'ensemble disparate et restreint de traités internationaux consacrés aux produits et déchets dangereux pour démontrer qu'ils défendent les droits de l'homme à cet égard est un sujet d'inquiétude particulier. Comme exposé plus haut, le champ des traités existants n'est pas assez large pour justifier pareille affirmation.

Non-régression et réalisation progressive

60. Conformément au principe de non-régression, les États ne doivent pas réduire la protection des droits de l'homme contre les effets des substances toxiques, à moins qu'un retour en arrière ne soit vraiment justifié⁵⁰.

61. Les États doivent en outre renforcer sans discontinuer la protection des droits contre les effets des substances toxiques, notamment en obligeant les entreprises à concevoir des produits et des processus plus sûrs et plus sains⁵¹. Les États doivent relever les normes juridiques « aussi rapidement et aussi efficacement que possible »⁵² pour protéger le droit à la santé et prendre « toutes les mesures possibles pour diminuer la mortalité infantile et pour accroître l'espérance de vie »⁵³. Les États doivent disposer de systèmes permettant de produire des données pour déterminer quels progrès doivent être faits et rendre publiquement compte des progrès et des défis. Le fait que certains droits sur lesquels les substances toxiques ont des incidences peuvent être réalisés progressivement « ne saurait être interprété d'une manière qui priverait l'obligation en question de tout contenu effectif »⁵⁴.

Garantir le respect et veiller à l'application

62. Les États doivent appliquer les lois visant à protéger les droits de l'homme sur lesquels des substances toxiques ont des incidences⁵⁵. Pour garantir un respect et une application effectifs, il est souvent nécessaire de mettre en place des mécanismes solides chargés d'assurer la coopération et la coordination entre les procureurs, les instances de réglementation, les instances d'inspection et les fonctionnaires des douanes. Si elle n'est pas respectée et appliquée, la législation est vidée de son sens. Le suivi, l'autonomisation des titulaires de droits, la répression pénale, la coordination et la mobilisation de ressources financières se conjuguent pour renforcer le respect et l'application de la loi, comme exposé ci-dessous.

Mobiliser des ressources financières, humaines et techniques aux fins de la mise en œuvre

63. Les États doivent réaliser les droits de l'homme en procédant à des allocations adéquates de ressources budgétaires et autres. Le manque de ressources financières et techniques est souvent cité au nombre des obstacles principaux à la protection des droits de l'homme sur lesquels des substances toxiques ont des incidences. Cette situation s'explique en partie par la perception erronée des États selon laquelle le coût de l'action est inabordable ou supérieur au coût de l'inaction.

64. Ne pas réduire et interdire l'emploi de produits dangereux peut se traduire par un coût énorme pour les ressources publiques et les individus et entraver les efforts visant à sortir les gens de la pauvreté et à accomplir des progrès sensibles sur la voie du

⁵⁰ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 30 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 5 ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 5 ; Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme), art. 17 et 53.

⁵¹ En vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les États ont le devoir d'améliorer tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle, et de prévenir, traiter et combattre les maladies endémiques, professionnelles et autres (art. 12).

⁵² Observation générale n° 3 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

⁵³ Observation générale n° 6 du Comité des droits de l'homme.

⁵⁴ Observation générale n° 3 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 9.

⁵⁵ Voir, par exemple, l'observation générale n° 14 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 51. Voir aussi l'observation générale n° 16 du Comité des droits de l'enfant.

développement⁵⁶. Il a été établi dans plusieurs cas que les avantages économiques découlant de l'adoption de mesures plus vigoureuses destinées à protéger la santé contre les effets de la pollution et de la contamination toxiques étaient supérieurs au coût de la mise en œuvre de ces mesures.

65. Des initiatives récentes ont mis en évidence que les mécanismes de recouvrement des coûts pouvaient utilement aider les instances publiques de réglementation à assurer une protection appropriée de la santé et de l'environnement. Ils permettent en effet de couvrir les coûts de surveillance et d'inspection, des capacités techniques déployées aux fins d'évaluation des risques et des diverses activités de réglementation et d'application nécessaires. Dans les cas où des solutions plus sûres ne sont pas disponibles ou sont inaccessibles, l'internalisation des coûts liés à la santé publique par les entreprises concernées peut contribuer à stimuler l'élaboration et l'adoption de produits et de procédés plus sûrs. En 2015, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a publié des orientations, actuellement mises à l'essai dans quatre pays, en vue d'aider les États à mettre en place des mesures visant à financer les activités administratives nécessaires à la gestion des produits chimiques toxiques⁵⁷.

66. Une coopération internationale, y compris sous forme d'assistance financière et technique, a de plus été engagée pour aider les pays à faible revenu à se doter des capacités requises pour protéger les droits de l'homme sur lesquels des produits chimiques toxiques ont des incidences. Les cadres d'action internationaux encouragent l'intégration de la gestion des produits chimiques et des déchets toxiques dans les stratégies de développement afin d'aider à débloquer des ressources⁵⁸.

E. Créer des institutions efficaces

Traduire les preuves en mesures

67. Les États doivent traduire en mesures opportunes et efficaces les preuves des effets potentiels sur la jouissance des droits de l'homme afin de respecter, protéger et réaliser chaque droit en cause. L'aptitude à protéger les droits de l'homme à la vie et à la santé et à réaliser le droit de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications est tributaire de l'aptitude à traduire ces preuves en lois et politiques de protection. Comme exposé plus haut, les États doivent progresser rapidement dans la réalisation des droits à la vie et à la santé en prenant toutes les mesures de protection possibles.

68. Dans certains cas néanmoins, les procédures de certains États ont permis à des intérêts privés de prendre comme prétexte les incertitudes scientifiques pour reporter les mesures visant à réduire les risques, en dépit d'éléments probants établissant des risques et des effets. Il en a résulté des retards extrêmes, parfois de plusieurs décennies, avant que les preuves des dangers et des risques ne soient traduites en mesures destinées à protéger les travailleurs, les enfants et les autres personnes les plus exposés aux risques⁵⁹. C'est là une exploitation déplorable des incertitudes scientifiques par des intérêts privés. L'incertitude scientifique existera toujours. Plusieurs États ont adopté le principe de précaution pour garantir l'adoption de mesures malgré ces incertitudes⁶⁰. Le principe de précaution est essentiel pour la réalisation progressive de nombreux droits de l'homme sur lesquels les produits et les déchets dangereux ont des incidences.

⁵⁶ PNUE, *Costs of Inaction on the Sound Management of Chemicals* (2013). Disponible à l'adresse : www.unep.org/chemicalsandwaste/what-we-do/policy-and-governance/reports-and-publications/costs-inaction-initiative.

⁵⁷ Orientations du PNUE sur la mise en place de structures juridiques et institutionnelles et de mesures de recouvrement des coûts relatifs à l'administration nationale pour la gestion rationnelle des produits chimiques, disponibles à l'adresse www.unep.org/chemicalsandwaste/what-we-do/policy-and-governance/reports-and-publications/lira-guidance.

⁵⁸ Par exemple, l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, en particulier les Orientations générales et directives concernant la réalisation de l'objectif d'une gestion rationnelle des produits chimiques fixé pour 2020 (SAICM/ICCM.4/6).

⁵⁹ Voir, par exemple, Jennifer Sass et Daniel Rosenberg, *The Delay Game: How the Chemical Industry Ducks Regulation of the Most Toxic Substances* (Natural Resources Defense Council, 2011).

⁶⁰ Voir, par exemple, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, principe 15, et le Traité de Lisbonne, art. 191.

Recours à une approche mobilisant l'ensemble des pouvoirs publics

69. Dans presque tous les cas de nombreuses entités des gouvernements nationaux sont engagées dans la protection des droits de l'homme contre les effets des substances toxiques, ce qui nécessite une coordination et une coopération entre les ministères en charge de l'environnement, de la santé, du travail, de l'énergie, de l'alimentation, de l'agriculture, de l'économie, du commerce et de la justice, entres autres. Les États doivent employer une approche mobilisant l'ensemble des pouvoirs publics face à la menace de l'exposition à des substances toxiques pour faire en sorte que, dans les faits, tous les ministères et organismes concernés respectent, protègent et mettent en œuvre les droits de l'homme en cause.

70. La coordination et la coopération restent un défi majeur dans tous les États, en particulier parce que bien souvent les ministères en charge de la santé, du travail et de la justice sont trop peu impliqués et que les activités connexes sont éparpillées entre une multitude d'organismes et de ministères dotés de ressources insuffisantes. L'implication limitée des autorités spécifiquement responsables des droits de l'homme, dont les institutions nationales indépendantes des droits de l'homme, dans le traitement du problème de l'exposition aux substances toxiques est un grand sujet d'inquiétude.

Prévenir les conflits d'intérêts

71. Les États ont besoin d'informations pour procéder à l'évaluation des dangers et des risques qui s'impose et veiller à ce que des mesures de protection soient en place avant que les effets néfastes ne se manifestent, et pour donner effet au droit à un recours effectif. De ce point de vue, l'intégrité de l'information sur laquelle se fondent les États est cruciale. Les États doivent garantir l'intégrité des processus de collecte de preuves et de prise de décisions afin de protéger les droits de l'homme contre les atteintes imputables aux effets de substances toxiques.

72. Les conflits d'intérêts érodent l'intégrité et la crédibilité des institutions auxquelles les États s'en remettent pour protéger les droits de l'homme contre les atteintes imputables à des produits dangereux ; de tels conflits rendent même parfois possibles la commission et la perpétuation d'atteintes aux droits de l'homme.

73. Les États et les organismes internationaux doivent non seulement remédier aux conflits d'intérêts effectifs, mais aussi prévenir l'apparition de tels conflits. Par exemple, la déclaration d'intérêts des experts de l'OMS fait référence à des conflits d'intérêts « apparents » et « potentiels ». De récentes controverses ont fait ressortir l'importance que revêtait un maximum de transparence pour évaluer des conflits d'intérêt apparents ou potentiels.

74. L'intégrité des informations sur lesquelles se fondent les gouvernements doit être irréprochable. Dans ce domaine, les préoccupations concernent notamment le recours des organismes de réglementation à des études financées par l'industrie, le non-recours aux services de scientifiques indépendants pour procéder à des évaluations et la confidentialité des études sur lesquelles les autorités se fondent pour tirer des conclusions. Les États devraient élaborer des systèmes propres à rassurer la population quant à l'intégrité de l'information et à la crédibilité des décisions prises.

75. Des préoccupations sont en outre exprimées dans de nombreux cas au sujet des conflits d'intérêts entre le secteur privé et les fonctionnaires employés par les organismes publics et ceux chargés d'évaluer la sûreté des produits dangereux auxquels la population est régulièrement exposée. Le phénomène du pantouflage et du rétropantouflage de fonctionnaires entre les administrations publiques et le secteur privé est un sujet de préoccupation récurrent⁶¹.

⁶¹ Voir, par exemple, A/HRC/34/48, par. 87.

F. Donner aux personnes les moyens de faire valoir et de défendre leurs droits

76. La mise en œuvre des obligations relatives aux droits de l'homme et la réalisation de l'objectif du développement durable passent par l'implication des détenteurs de droits. Les États doivent donner aux personnes et aux peuples les moyens de faire valoir leurs droits et de les défendre. Donner aux détenteurs de droits les moyens de défendre ces droits, en particulier ceux sur lesquels pèsent les risques les plus grands, aide les États à honorer leurs obligations en vertu du droit des droits de l'homme et à veiller au respect des principes d'obligation de rendre compte, de démocratie et d'état de droit.

77. L'aptitude des détenteurs de droits à exercer et défendre ces droits est indispensable à la jouissance des droits de l'homme et se trouve au cœur des accords environnementaux fondés sur les droits, dont la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus). Garantir l'exercice des droits fondamentaux à la liberté d'expression, à la liberté de réunion et à la liberté d'association est indispensable pour permettre aux détenteurs de droits de se protéger et de protéger leurs familles et leur communauté contre des atteintes liées à des produits chimiques toxiques, à une pollution ou une contamination, ou encore à des déchets toxiques.

78. La crise à laquelle sont confrontés les défenseurs des droits de l'homme œuvrant en faveur de l'environnement est notoire. Un grand nombre de ces défenseurs s'emploient à défendre certains droits dans le contexte des menaces que font peser les substances toxiques utilisées dans les industries extractives et la pollution industrielle. Le Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme a proposé sept principes qui devraient sous-tendre les bonnes pratiques dans le domaine de la protection des défenseurs des droits de l'homme et aider ainsi ces défenseurs à connaître et à faire valoir leurs droits⁶².

79. Les défenseurs des droits de l'homme aident les victimes à obtenir justice et à mettre un terme aux situations d'impunité, ce qui contribue à prévenir de nouvelles violations. Les scientifiques sont des défenseurs des droits de l'homme. Ils jouent un rôle d'avant-garde dans la protection des droits de l'homme contre les atteintes découlant de milliers de substances dangereuses, depuis les gaz à effet de serre jusqu'aux produits polluants, qui sont néfastes pour la santé et le bien-être des enfants. Des scientifiques ont été lanceurs d'alerte et révélé les risques que présentent les substances dangereuses dans l'espoir de prévenir de nouvelles violations.

80. Les scientifiques qui mettent en lumière les effets des substances dangereuses sur la santé humaine sont de nos jours bien souvent la cible de menaces visant soit leurs moyens de subsistance, par le biais de coupes budgétaires, soit leur réputation. Dans certains cas, ces attaques semblent être une réaction à l'intensification des efforts menés pour faire connaître les dangers que présentent certains produits chimiques pour la santé des enfants.

III. Responsabilités des entreprises

81. Les entreprises ont pour responsabilité de respecter les droits de l'homme sur lesquels ont des incidences leurs activités, leurs chaînes d'approvisionnement, leurs produits, leurs politiques, leurs procédures et leurs relations commerciales, y compris les investissements. Pratiquement toutes les entreprises ont une part de responsabilités. L'empreinte toxique des entreprises, à titre individuel ou collectif, dans de nombreux secteurs provoque des atteintes aux droits de l'homme, en particulier aux droits des membres des groupes vulnérables. Ces effets iront en s'accroissant au gré de la hausse prévue de la production et de l'utilisation de produits chimiques toxiques, sauf si les États prennent des mesures énergiques pour mieux protéger les droits de l'homme contre ces dangers.

⁶² A/HRC/31/55.

82. Le devoir de diligence dans le domaine des droits de l'homme est un pan essentiel de la responsabilité en ce qui concerne les produits chimiques toxiques, la pollution et les déchets toxiques. Il est nécessaire que les entreprises exercent leur devoir de diligence lorsqu'elles produisent, utilisent, rejettent, entreposent ou éliminent des substances toxiques dans le cadre de leurs activités, et en ce qui concerne le cycle de vie de leurs produits et leurs relations commerciales. Il existe des exemples probants d'entreprises qui ont réduit leur empreinte toxique ou qui s'attachent à respecter les droits de l'homme. Les actions menées par les entreprises pour établir un lien entre droits de l'homme et réduction des substances toxiques sont certes limitées, mais des exemples existent et des pratiques continuent d'être élaborées dans ce domaine.

A. Recenser et évaluer les effets

83. Les entreprises devraient recenser et évaluer les effets néfastes, réels ou potentiels, sur les droits de l'homme dans lesquelles elles peuvent avoir une part – que ce soit par le biais de leurs propres activités ou du fait de leurs relations commerciales⁶³. Elles devraient recenser les effets néfastes réels et potentiels tout au long du cycle de vie de leurs produits, y compris dans les chaînes d'approvisionnement et de valeur. La traçabilité des produits dans les chaînes d'approvisionnement et durant leur cycle de vie est indispensable afin de pouvoir détecter les atteintes aux droits de l'homme découlant de l'exposition des travailleurs et de la population à des substances toxiques.

84. Il faut pour cela que les entreprises ne se bornent pas à appliquer la législation et les règlements en vigueur. Les lois en vigueur ont été et continuent d'être dépassées par l'expansion et l'évolution rapides de secteurs industriels clefs, tels que les industries extractives et chimiques, ainsi que par les innovations incorporées dans de nouveaux produits et processus en aval. L'écart se creuse sans cesse entre les législations et les éléments probants établissant l'existence de dangers, de risques et d'effets en lien avec des substances et déchets dangereux. L'expansion des industries extractives et chimiques dans les pays à faible revenu a pris de vitesse les instances gouvernementales de réglementation, avec pour conséquences un défaut de gouvernance et des possibilités accrues d'effets.

B. Prévenir et atténuer les effets

85. Les entreprises doivent s'employer activement à prévenir les effets des substances dangereuses sur la jouissance des droits de l'homme. Le meilleur moyen d'y parvenir consiste à éliminer ou à remplacer les substances dangereuses extraites, produites, fabriquées, utilisées, rejetées ou éliminées dans le cadre des activités des entreprises.

86. Si elles ne disposent pas encore de moyens leur permettant d'éliminer ou de remplacer des substances toxiques, les entreprises devraient atténuer dans toute la mesure possible l'exposition aux produits chimiques toxiques et la pollution qu'elles sont susceptibles d'entraîner. Les consommateurs et les communautés, ainsi que toute autre partie qui risque d'être affectée, devraient être informés des dangers encourus. Lorsqu'il apparaît que certains produits présentent un danger ou qu'une dépollution est nécessaire suite à une contamination de l'environnement, les entreprises ont pour responsabilités de prévenir et d'atténuer aussi rapidement que possible les effets en cause, sans attendre que l'État ordonne l'adoption de mesures à cette fin.

C. Rendre compte des efforts déployés pour remédier aux effets sur les droits de l'homme

87. Les entreprises, notamment celles qui utilisent, produisent, rejettent ou éliminent des substances dangereuses, ont pour responsabilité de communiquer au public des informations sur les risques découlant de leurs activités, ainsi que sur les mesures prises

⁶³ Voir le principe 18 des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.

pour atténuer les effets réels et potentiels des activités auxquelles elles prennent part sur les droits de l'homme et y remédier⁶⁴.

88. Les entreprises qui fournissent ou utilisent des substances dangereuses ont pour responsabilité partagée de communiquer des informations permettant de déterminer l'existence de risques et de prévenir d'éventuels préjudices⁶⁵. Les entreprises devraient avoir pour responsabilité à chaque stade de la chaîne commerciale de fournir des informations sur des points tels que les dangers, l'utilisation et l'exposition, afin de permettre l'évaluation des risques que les substances et les matières font peser sur les droits de l'homme⁶⁶.

D. Secteurs clefs

Industries extractives et énergétiques

89. Les industries extractives ont eu tout au long de leur histoire, et ont encore à l'heure actuelle, des effets sur les droits de l'homme⁶⁷. Les produits extraits, les résidus, les eaux de lessivage et les autres déchets, les substances utilisées dans le traitement et les sous-produits de la production d'énergie peuvent tous présenter des dangers et être à l'origine d'atteintes aux droits de l'homme. Les entreprises d'un grand nombre de secteurs d'activité traités plus bas utilisent des chaînes d'approvisionnement, procèdent à des investissements et établissent des relations qui justifient un examen détaillé des procédures qu'elles suivent pour s'acquitter de leur devoir de diligence en déterminant si un lien peut être établi entre leurs chaînes d'approvisionnement et des atteintes aux droits de l'homme commises dans les industries extractives.

Industries chimiques

90. Les fabricants de produits chimiques industriels, de pesticides, de produits pharmaceutiques et d'autres substances chimiques ont été responsables d'atteintes aux droits de l'homme découlant de la toxicité des produits fabriqués, des mauvaises conditions de sécurité sur leurs sites de production ou de la pollution, de la contamination et des déchets que génèrent inévitablement leurs produits. Le devoir de diligence au regard des droits de l'homme doit s'étendre au risque potentiel d'atteintes pouvant résulter de la vente de produits chimiques et de pesticides toxiques, ainsi que de matières brutes utilisées pour les produire, et des conditions qui règnent sur les sites de production. Les entreprises manufacturières ont pour responsabilité de s'employer sans discontinuer à repérer les dangers et les risques que présentent leurs produits chimiques et d'empêcher que ces produits aient des effets, y compris en concevant des solutions plus sûres.

Alimentation et agriculture

91. Outre les entreprises fabriquant des pesticides examinées ci-dessus, les entreprises se situant en aval font partie de la chaîne de valeur de la production alimentaire et agricole, dans laquelle de telles substances dangereuses sont utilisées. À titre d'exemple, selon l'UNICEF, « l'exposition à des substances chimiques toxiques représente probablement le plus grand danger pour la santé des travailleuses du secteur de l'huile de palme qui sont enceintes ou allaitent »⁶⁸. Dans le monde, environ 50 % des produits de consommation contiennent de l'huile de palme, ce qui signifie qu'un grand nombre d'entreprises commercialisant des produits de consommation sont concernées⁶⁹. La pollution atmosphérique à l'origine de la brume sèche est aussi très dangereuse pour les enfants, les femmes et les personnes âgées. Les maladies provoquées par la brume sèche liée au défrichage de forêts et de tourbières aux fins d'établir des plantations de palmiers à huile ne touchent pas seulement les travailleurs et les habitants des environs des sites concernés vu que les effets de cette

⁶⁴ Voir le principe 21 des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.

⁶⁵ Voir, par exemple, la Convention de 1990 sur les produits chimiques (n° 170).

⁶⁶ American Chemistry Council, « 10 principes for modernizing TSCA » (2009).

⁶⁷ Voir A/HRC/21/48.

⁶⁸ UNICEF, « Palm oil and children in Indonesia » (2016), p. 7. Disponible à l'adresse : www.unicef.org/indonesia/Palm_Oil_and_Children_in_Indonesia.pdf.

⁶⁹ Voir la page Web à l'adresse www.unicef.org/csr/palm-oil.html.

activité peuvent être ressentis au-delà des frontières. Il est illégal de brûler des forêts et d'utiliser certains pesticides, mais le respect et l'application des règles laissent à désirer et de ce fait, les pratiques en cause se poursuivent. La prévention des atteintes aux droits de l'homme se heurte aussi à des obstacles dans d'autres secteurs de la production alimentaire et de l'agriculture (secteurs du café, du cacao, du coton et du tabac, entre autres).

Secteur manufacturier et produits de consommation

92. Des substances dangereuses continuent d'être utilisées dans le secteur manufacturier et en tant que composantes de divers produits de consommation, ce qui a des incidences sur les droits des travailleurs, des communautés locales et des consommateurs, ainsi que sur les droits des personnes susceptibles d'être exposées aux déchets en aval de la consommation.

93. Des inquiétudes ont été exprimées au sujet des atteintes aux droits de l'homme liées à des produits chimiques toxiques dans les cas du secteur de l'électronique, de l'industrie textile, de la production de cuir et d'autres branches de l'industrie de l'habillement. Les chercheurs ont en outre recensé une myriade d'effets néfastes sur la santé découlant de l'usage de produits chimiques toxiques dans les cosmétiques, les produits de soins et d'hygiène corporels, les produits de nettoyage, les détergents et d'autres produits de consommation ménagers.

Secteur de la distribution

94. Les entreprises de distribution peuvent exiger de leurs fournisseurs en amont qu'ils respectent les droits de l'homme en veillant à ce qu'aucune communauté, aucun consommateur et aucun travailleur ne subisse d'atteintes imputables à des substances dangereuses liées aux produits commercialisés. Dans la pratique, certains distributeurs vont au-delà des normes établies par le droit interne et le droit international face aux pressions qu'exercent les consommateurs pour que les produits ne contiennent pas de produits chimiques toxiques et pour que les entreprises respectent les règles de déontologie. Des distributeurs ont ainsi interdit l'utilisation de certaines substances chimiques sources de préoccupations dans les produits qu'ils commercialisent.

Secteur financier

95. Les acteurs du secteur financier, notamment les investisseurs et les assureurs, ont le pouvoir d'inciter les entreprises à mieux respecter les droits de l'homme en renonçant progressivement à leurs pratiques toxiques. Les politiques en matière d'investissement et d'assurances peuvent, à l'opposé, favoriser des atteintes aux droits de l'homme. La demande d'investissements dans le secteur de l'or aurait ainsi induit une utilisation accrue de mercure pour l'exploitation aurifère artisanale ou à petite échelle, qui serait la principale source de rejets de mercure dans l'environnement dans le monde⁷⁰ ; ces rejets sont la cause de malformations congénitales et d'autres effets néfastes sur la santé des enfants dans les communautés minières. Les projets d'investissement devraient, pour être qualifiés de responsables, établir un lien entre les critères concernant les droits de l'homme et les critères concernant les produits chimiques toxiques, la pollution et d'autres facteurs connexes.

IV. Accès à la justice et à des recours

96. L'accès à la justice est une composante indispensable de l'état de droit et c'est le moyen par lequel les victimes de substances toxiques peuvent activement faire valoir l'ensemble des droits dont elles sont détentrices, notamment l'accès à un recours effectif. Les obligations en matière de droits de l'homme dans le domaine des substances toxiques doivent être assorties de possibilités recours adéquates et effectives en cas de

⁷⁰ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUE), *Global Mercury Assessment 2013: Sources, Emissions, Releases and Environmental Transport*.

manquement⁷¹. Un système de justice et des recours efficaces concourent à la prévention de nouvelles atteintes et à l'adoption d'un comportement responsable par les entreprises⁷².

A. Droit à un recours effectif

97. La notion de recours effectif en cas de violation du droit des droits de l'homme couvre le droit des victimes d'accéder à des informations pertinentes sur les violations et d'obtenir rapidement une réparation effective du préjudice subi⁷³. La réparation peut donner lieu à une restitution, une indemnisation, une réadaptation et à une satisfaction, ainsi qu'à la mise en place de garanties de non-répétition, telles que la modification des lois et des pratiques pertinentes, et peut supposer l'ouverture de poursuites judiciaires contre les auteurs des violations⁷⁴.

98. Compte tenu de ces principes, l'exercice du droit à un recours effectif débouche notamment sur l'assainissement des sites contaminés, une indemnisation, des mesures destinées à mettre fin à l'action ou à l'inaction dont découlent des effets, la fourniture de soins de santé et la diffusion d'informations susceptibles de prévenir une répétition des violations⁷⁵. La réparation doit être assurée en temps voulu pour éviter tout nouvel incident⁷⁶. Ces principes doivent en outre être appliqués sans discrimination aucune pour quelque motif que ce soit, y compris l'âge⁷⁷. Pour que ces recours soient efficaces, ils doivent être adaptés comme il convient de façon à tenir compte des besoins particuliers de certains groupes vulnérables, tels que les enfants, et de la nature évolutive de leur développement et de leurs capacités⁷⁸.

99. Des évaluations indépendantes ont mis en évidence l'existence de centaines de milliers de sites contaminés dans le monde. La contamination d'un site peut avoir diverses causes, un conflit ou des activités industrielles en particulier. Si on les ignore, les sites contaminés font peser un danger constant sur les droits des générations présentes et futures, notamment les droits à la vie et à la santé.

100. Les États ont du mal à décontaminer ces sites, dont beaucoup sont connus des autorités depuis des décennies. Les entreprises responsables de la contamination peuvent être impossibles à identifier, ne plus exister ou simplement refuser d'être tenues pour responsable des risques que leurs activités continuent de faire peser sur l'exercice des droits de l'homme. Dans certains cas, les activités du secteur informel laissent derrière elles des sites contaminés. Les États doivent identifier et dépolluer les sites contaminés et prendre des mesures pour atténuer les effets néfastes de la contamination par des substances toxiques jusqu'à ce que les activités de dépollution aient abouti.

101. Les victimes ont droit à une indemnisation équitable pour les pertes qu'elles ont subies. L'indemnisation peut concerner des pertes matérielles et non matérielles, ainsi que des souffrances morales. Les États sont tenus de fournir des soins de santé, notamment un traitement et des médicaments, de nature à remédier dûment aux effets néfastes.

⁷¹ Voir, par exemple, l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Voir aussi les principes 22, 25 et 26 des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, et le principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement.

⁷² Voir E/CN.4/2006/42, par. 45.

⁷³ Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, par. 11.

⁷⁴ Ibid., par. 15-23. Voir aussi le paragraphe 16 de l'observation générale n° 31 (2004) du Comité des droits de l'homme sur la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, ainsi que l'article 39 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

⁷⁵ Voir A/HRC/33/41, par. 40.

⁷⁶ Observation générale n° 16 (2013) du Comité des droits de l'enfant, par. 31.

⁷⁷ Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, par. 25.

⁷⁸ Voir le paragraphe 15 de l'observation générale n° 31 (2004) du Comité des droits de l'homme, et le paragraphe 31 de l'observation générale n° 16 du Comité des droits de l'enfant.

102. L'obligation de garantir une réparation aux victimes en temps voulu incombe au premier chef aux États, qui sont aussi tenus de veiller à ce qu'à terme les entreprises responsables de violations soient amenées à rendre des comptes et notamment à rembourser l'ensemble des frais afférents à la mise en œuvre du droit des victimes à un recours effectif. Une coopération internationale est souvent indispensable dans le contexte des activités transnationales des entreprises afin d'assurer aux victimes l'accès en temps utile à un recours effectif.

103. Il est indispensable que, pour garantir plus avant l'accès à un recours effectif, les États prennent des mesures propres à éviter la répétition de violations de même nature que celles en cause, ce qui peut supposer la modification des lois ou des pratiques des États concernés en matière de substances toxiques⁷⁹. Dans le souci d'éviter une répétition des violations, des États ont renforcé les exigences en matière d'informations, ainsi que les procédures de contrôle, et ont éliminé progressivement les produits chimiques toxiques en cause. Les États ne sauraient au demeurant attendre que des risques soient confirmés sous forme de préjudices avant de s'attacher à renforcer progressivement les mesures de protection.

104. Les États doivent veiller à ce que les auteurs de violations des droits de l'homme liées à des substances toxiques puissent être poursuivis en justice et sanctionnés pénalement. Ces dernières années ont été marquées par la montée d'activités illégales et criminelles en lien avec la vente, l'usage, l'émission et l'élimination de produits chimiques toxiques, de pesticides et de déchets toxiques⁸⁰. Ces activités sont en connexion avec une série d'infractions, telles que le blanchiment, la fraude et l'extorsion.

B. Obstacles aux recours

105. Chacun a le droit de bénéficier dans des conditions d'égalité d'un accès effectif à la justice et à des recours. Dans la pratique, des facteurs de discrimination et d'autres problèmes se posent toutefois quand les victimes les plus vulnérables à l'exposition à des substances toxiques demandent justice. Certains des obstacles particuliers à lever pour garantir l'accès à la justice et à des recours effectifs dans le contexte de l'exposition à des substances toxiques sont examinés ci-dessous.

Lien de causalité et charge de la preuve

106. La charge qui incombe aux victimes de prouver l'existence d'un lien de causalité entre des effets sur leur santé ayant mis des années voire des décennies à se manifester et leur exposition potentielle à des milliers de substances différentes aux propriétés dangereuses connues et inconnues s'exerçant par un grand nombre de voies différentes peut constituer un obstacle insurmontable. Cette situation tient notamment au fait que les informations sur les dangers intrinsèques et les expositions ne sont pas disponibles ou ne sont pas accessibles, et elle est rendue encore plus complexe par le grand nombre de sources d'exposition non ponctuelles possibles, par l'existence de périodes de sensibilité aiguë durant la vie, par le temps de latence avant l'apparition d'effets visibles et par d'autres facteurs encore. Placer la charge de la preuve sur les victimes des effets des produits chimiques toxiques peut constituer une grave injustice car ces victimes doivent dès lors prouver que ces produits sont la cause de leur maladie, alors que ce sont les entreprises qui ont accès aux données pertinentes et les contrôlent et qui ont le pouvoir de produire de telles données lorsqu'elles font défaut. Les États devraient étudier plus avant comment parvenir à un rééquilibrage en faveur du droit des victimes à la justice et à une réparation. Faire mieux respecter l'obligation de rendre des comptes pourrait favoriser l'élaboration et l'adoption de solutions moins susceptibles d'entraîner des atteintes aux droits de l'homme.

⁷⁹ Voir, par exemple, le paragraphe 17 de l'observation générale n° 31 (2004) du Comité des droits de l'homme.

⁸⁰ Voir à l'adresse suivante : www.unep.org/newscentre/unesp-interpol-report-value-environmental-crime-26.

Coûts

107. L'accès à la justice suppose que le coût des procédures judiciaires ne soit pas rédhibitoire⁸¹. En général, mais plus particulièrement pour les communautés à faible revenu, qui sont surexposées à des produits chimiques toxiques, le coût de ces procédures peut entraver l'accès à la justice et à une réparation. La complexité des affaires relatives à des allégations de préjudice portées devant les tribunaux peut se traduire par des frais de justice d'un montant rédhibitoire. D'autres dépenses viennent s'ajouter aux honoraires des avocats, notamment les frais de procédure, les émoluments des experts scientifiques et les frais de transport, ainsi que le manque à gagner. L'obligation pour le plaignant débouté de payer les dépens des autres parties peut aussi entraver l'accès à la justice et à une réparation. Les États doivent veiller à ce que le coût de l'accès à la justice et à une réparation ne soit pas rédhibitoire pour les victimes des effets de substances toxiques.

Plaintes, structures des entreprises et acquisitions transnationales

108. Les effets des activités des entreprises se manifestent bien souvent dans des pays autres que ceux où les décisions sont prises ou que ceux dotés des ressources nécessaires pour garantir des recours. Dans certains pays il peut être difficile de faire valoir ses droits en raison de facteurs comme l'absence d'appareil judiciaire indépendant et les pressions indues s'exerçant sur les autorités décisionnaires en matière de réglementation. Les États doivent veiller à ce que les entreprises basées sur leur territoire puissent être amenées à rendre compte d'atteintes commises à l'étranger, notamment en habilitant des victimes étrangères à porter plainte contre pareilles atteintes.

109. La structure des entreprises, notamment les liens entre une entreprise-mère et ses filiales, entrave l'accès à la justice et à une réparation. Les victimes d'atteintes aux droits de l'homme liées à l'exposition à des substances toxiques imputées à une entreprise peuvent, même s'il est notoire qu'une entreprise-mère influe sur les décisions prises au sein de son groupe, se voir priver d'accès à la justice et à une réparation du fait que les tribunaux hésitent à lever le voile entourant les entreprises. En outre, si elle ne s'accompagne pas d'un transfert d'éléments de passif, l'acquisition d'éléments d'actifs peut, faute de ressources, priver les victimes d'un recours effectif. Les États doivent veiller à ce que la structure et les acquisitions des entreprises n'empêchent pas les victimes d'atteintes aux droits de l'homme par exposition à des substances toxiques d'avoir accès à la justice ou d'obtenir réparation.

Conflits

110. Le défaut de transparence que manifestent les États au sujet de la pollution provoquée par leurs actes durant un conflit peut empêcher de recenser les sites contaminés et limiter ainsi l'accès des communautés touchées aux soins de santé préventifs et à l'information sur la manière de réduire les risques et sur les autres mesures de protection. En outre, les États en relèvement au sortir d'un conflit ne disposent souvent ni de l'assistance technique ni des financements requis pour neutraliser les restes toxiques de guerre, ce qui entraîne des dommages supplémentaires après le conflit. Les communautés touchées par les activités des bases militaires et les essais d'armes n'ont souvent pas accès aux informations classées secrètes dont il faudrait disposer pour garantir l'accès à des recours effectifs aux victimes d'une contamination découlant de ces activités.

V. Conclusions et recommandations

111. Ces dernières décennies, de nombreux États ont accompli des progrès louables pour ce qui est de réduire les effets des substances toxiques. Ces progrès ont toutefois été inégaux. Des écarts subsistent au sein des pays et entre les pays, quel que soit leur niveau de revenu, en ce qui concerne le respect, la protection et la réalisation des droits de l'homme sur lesquels les substances toxiques ont des incidences. Une disparité marquée est observable entre les pays à revenu élevé et les pays à revenu faible ou intermédiaire.

⁸¹ Voir, par exemple, l'article 9 de la Convention d'Aarhus.

112. Les lignes directrices formulées ci-dessus se rapportant aux bonnes pratiques doivent aider les États à mettre leurs lois et autres pratiques en conformité avec leurs obligations relatives aux droits de l'homme. Dans cette optique, le Rapporteur spécial recommande aux États et aux autres parties prenantes d'appliquer les principes suivants :

a) Les États doivent veiller à ce que leur législation et leurs autres pratiques soient conformes à leur devoir de respecter, protéger et honorer leurs obligations dans le domaine des droits de l'homme en lien avec les substances et les déchets dangereux, notamment le droit à la vie, le droit à la santé et le droit à l'intégrité physique ;

b) Les États doivent veiller à ce que leurs pratiques relatives aux substances et déchets dangereux garantissent l'égalité, ne soient discriminatoires envers aucun groupe vulnérable, notamment les enfants, les pauvres, les peuples autochtones, les migrants et les minorités, et tiennent compte des risques particuliers à chacun des deux sexes ;

c) Les États devraient concevoir des solutions intrinsèquement sûres, adopter une approche couvrant l'ensemble du cycle de vie afin de protéger les personnes les plus vulnérables contre les substances et déchets dangereux, et devraient adopter d'urgence une approche mondiale ;

d) Les États doivent adopter et mettre en œuvre des cadres législatifs et réglementaires protégeant les droits de l'homme contre des atteintes découlant des activités d'entreprises qui produisent, utilisent, rejettent, entreposent ou éliminent des substances et des déchets dangereux, y compris des activités à l'étranger d'entreprises basées sur leur territoire ; les États ne doivent pas abaisser les normes de protection et doivent améliorer sans discontinuer les mesures de protection ; les États devraient étudier les mécanismes de recouvrement des coûts en vue de s'acquitter de leurs obligations ;

e) Les États doivent se doter d'institutions efficaces aptes à prendre en temps opportun des mesures destinées à protéger les droits de l'homme ; les États doivent prévenir les conflits d'intérêts et devraient adopter une approche mobilisant l'ensemble des pouvoirs publics ;

f) Les États doivent donner aux individus et aux peuples les moyens de faire valoir leurs droits et de les défendre face aux menaces que font peser des substances toxiques et d'autres substances et déchets dangereux ;

g) Les entreprises devraient exercer leur devoir de diligence dans le domaine des droits de l'homme tout au long du cycle de vie des substances toxiques utilisées dans leurs produits et activités, y compris les chaînes d'approvisionnement et de valeur, et elles devraient recenser et évaluer les risques, prévenir et atténuer les effets, faire montre de transparence et rendre compte de leurs efforts ; les États, eu égard à leur obligation de protéger, devraient contraindre les entreprises à exercer leur devoir de diligence et à rendre publics les résultats de cet exercice ;

h) Les États doivent veiller à ce que les victimes des effets de substances et déchets dangereux aient accès à une réparation effective, telle que la décontamination, les soins de santé, indemnisation et les garanties de non-répétition, et ils doivent remédier aux obstacles systémiques, tels que la charge de la preuve et le lien de causalité, qui empêchent les victimes d'une exposition à des substances toxiques d'obtenir réparation.