

## **PRINCIPE DE NON-REGRESSION au PANAMA<sup>1</sup>**

### **Recours contre le classement d'une zone humide protégée**

**Participation du public. Protection de la diversité biologique. Principe de non-régression.**

**Cour Suprême. Troisième chambre du Contentieux administratif, 23 décembre 2013.**

**Constantino González Rodríguez, Entrada N° 123-12.**

### **Faits et arguments des parties**

Constantino González Rodríguez, assisté par son représentant, a introduit un recours afin de demander l'annulation pour illégalité de la Résolution n° AG-0072-2009 du 3 février 2009 de l'Autorité nationale de l'environnement de Panama publiée à la Gazette officielle du 11 février 2009.

L'« Humedal Bahía de Panamá », connue comme zone humide d'importance internationale de la baie de Panama ou comme site Ramsar de la baie de Panama, a été classée par la Résolution en question qui établit ses modalités de gestion tout en délimitant ses coordonnées géographiques.

Le requérant demande à la troisième chambre du contentieux administratif qu'elle déclare l'illégalité et annule la Résolution en se basant sur la Loi n° 41 de 1998 qui régleme divers aspects relatifs à la protection de l'environnement ainsi que sur la loi n° 6 de 2002 qui impose une participation citoyenne préalablement à l'édiction d'actes administratifs susceptibles d'affecter les droits et intérêts des citoyens. L'article 24 de cette dernière norme dispose que :

« Les institutions nationales ou locales de l'Etat devront permettre la participation des citoyens à tous les actes de la puissance publique qui sont susceptibles d'affecter les intérêts et droits de groupes de citoyens, en respectant les modalités de participation citoyenne établies par le présent texte. Ces actes sont, entre autres, ceux qui ont trait à la

---

<sup>1</sup> Traduction libre du commentaire et du texte original de l'arrêt.

construction d'infrastructures, aux taux de valorisation, au zonage et à la fixation des tarifs et taxes pour services ».

En s'appuyant sur cet article, le requérant affirme que l'obligation de mettre en œuvre la participation du public n'a pas été respectée lors du classement de la zone humide de la baie en aire protégée. L'absence de consultation du public emporterait par conséquent la nullité de l'acte administratif.

Le Procureur général de l'administration rejette ces arguments et estime qu'il convient d'admettre la légalité de la résolution en cause. Il considère que, pour aboutir à la déclaration officielle d'un espace en tant qu'aire protégée, il n'est pas nécessaire de faire participer le public dans la mesure où l'acte n'affecte pas les droits et intérêts de la collectivité. L'argument du requérant est aussi mis en cause par les organismes qui ont été admis en tant que tiers intéressés à la procédure : le *Partido Revolucionario Democrático* (PRD); l'*Asociación de Abogados Litigantes de Panamá* (AALPA); la *Fundación Marviva*; la *Sociedad Audubon de Panamá*; la *firma forense Rivera*, Bolívar y Castañedas; et le *Centro de Incidencia Ambiental* (CIAM). Tous considèrent que les règles relatives à la participation citoyenne ne peuvent s'imposer face aux règles applicables aux classements en aires protégées.

Au-delà de ces éléments, le Procureur général de l'administration ajoute que ce type de déclarations est la conséquence d'un mandat de nature constitutionnelle et qu'il s'agit d'une décision validée après études, plans et projets réalisés sur la zone qui relèvent de l'intérêt général et même de l'intérêt des générations futures.

### **La décision de la Cour suprême**

La Cour fait état du cadre constitutionnel et législatif de la protection de l'environnement au Panama qu'il considère applicable à l'espèce. Il se réfère particulièrement au fait que la Constitution nationale se réfère au régime écologique de la République de Panama et considère qu'il s'agit de l'élément sur lequel vient s'adosser l'ensemble de la politique environnementale actuellement mise en œuvre dans

le pays. Le juge mentionne aussi la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, signée en 1971 à Ramsar en Iran, qui est d'application obligatoire à Panama depuis son approbation en 1989. Par ailleurs, il analyse la réglementation sur laquelle se fonde le demandeur, spécifiquement la loi n° 6 de 2002, et considère que cette dernière ne contrevient pas à la résolution n° 72 de 2009 édictée par l'Autorité nationale de l'environnement (ANAM). Ce faisant, le juge admet qu'il n'y a eu aucune illégalité susceptible d'entraîner l'annulation de cet acte administratif.

Le juge considère que l'ANAM peut édicter ce type de déclarations classant une aire protégée sans consulter le public en se fondant sur les articles 118 et 120 de la Constitution. Ces derniers prévoient qu'il est du devoir de l'Etat de garantir que la population bénéficie d'un environnement sain et de favoriser un développement qui prévienne toute contamination de l'environnement et qui évite la destruction de l'écosystème. En outre, le juge ajoute se réfère à la loi n° 2 du 12 janvier 1995 et aux articles 74 et 95 de la loi n° 41 du 1<sup>er</sup> juillet 1998. L'article 22 de ce dernier texte confère à l'ANAM le pouvoir de veiller, en coordination avec les autorités compétentes, à la bonne utilisation des espaces en fonction de leur potentiel écologique, culturel, social, de leur capacité d'absorption, des ressources naturelles renouvelables ou non et des nécessités de développement.

Dès lors, la résolution contestée est considérée comme un élément de la politique publique de conservation et de régénération des ressources naturelles, au sein de la diversité biologique, de l'air et de l'eau. La Cour estime par conséquent que « la zone humide de la baie de Panama est considérée comme un élément central de la ville aussi important que les autres éléments environnementaux, dans l'aménagement de conditions de vie dignes pour les habitants de la ville. Le classement de ces zones humides est utile en ce qu'elles comportent un ensemble d'espaces aux valeurs uniques pour le patrimoine naturel du district de la capitale, de la région ou de la nation, dont la conservation est indispensable pour le bon fonctionnement des écosystèmes, la conservation de la biodiversité et l'évolution culturelle. Ces éléments, pour le plus grand bénéfice de l'ensemble des habitants, sont énoncés et protégés dans la résolution qui fait l'objet du recours administratif contentieux ».

Ensuite, la cour s'appuie explicitement sur le principe de non-régression dans la mesure où elle considère qu'une annulation de l'acte contesté constituerait un cas de régression du niveau de protection environnementale.

La Cour Suprême estime en effet que:

« L'annulation d'un acte administratif d'intérêt général ayant un caractère environnemental, à moins qu'elle soit motivée par un intérêt supérieur à ce dernier, constitue une régression dans le développement des mesures de protection environnementales (le principe de non-régression environnemental) : comme il vient d'être expliqué, alors même que la participation citoyenne est un des éléments centraux de l'accès à la justice en matière d'environnement ainsi que de la protection de l'environnement, il ne fait pas de doute que, conformément aux lois n° 6 du 3 janvier 1989 et n° 41 de 1998, l'exigence de participation ou de consultation des citoyens ne doit pas être prise en compte de la même manière lorsqu'est en cause la détermination et le classement d'une « aire protégée » au regard des dispositions de la loi sur la faune sauvage lue en combinaison avec la résolution JD-n°09-94 du 28 juin 1994 qui crée le système national des aires protégées (SINAP). »

Ainsi, même si la reconnaissance d'une aire protégée peut porter atteinte à certains intérêts, il est certain que ce genre d'atteinte doit l'emporter au sens où elle s'impose sur les intérêts particuliers, comme le précise l'arrêt du 27 novembre 2009, une « zone protégée » est « légalement classée pour satisfaire les objectifs de conservation, de divertissement, d'éducation ou de recherche relatifs aux ressources naturelles et culturelles (...). De ce point de vue, il est évident que la résolution n° AG-0072-2009 de 2009 protège un intérêt général de nature environnementale. Par conséquent, au-delà de ce qui a été évoqué au paragraphe précédent dans lequel il a été constaté que l'acte contesté ne présente pas de vice propre, il convient de préciser qu'une éventuelle annulation de l'acte administratif en question irait à l'encontre des fins, des principes et des idées directrices protégées par la législation environnementale panaméenne. En d'autres termes, cela engendrerait une régression dans le domaine environnemental. Cette régression résulterait de l'exclusion de la zone humide de la baie de Panama du

régime juridique de protection et de conservation des écosystèmes existants dans l'aire protégée. Il faut aussi tenir compte du fait que la non-régression dans le domaine de l'environnement provient d'un principe du droit reconnu par la doctrine comme **principe de non-régression**, principe selon lequel « les normes et la jurisprudence ne devraient pas être modifiées si cela implique un recul par rapport aux niveaux de protection précédemment atteints » (voir : Peña Chacón, Mario (dir.). *El Principio de No Regresión Ambiental en el Derecho Comparado Latinoamericano*. PNUD, San José, 2013, p. 16) (...). En faisant référence au principe de non-régression dans le domaine de l'environnement, nous nous en remettons à un concept qui a trouvé le soutien de la jurisprudence de divers pays. En ce sens, il est possible de mentionner la décision 5538/2012 de la chambre du contentieux administratif du Tribunal suprême espagnol : « le principe de non-régression a été considéré comme une « clause de statu quo » ou « de non-régression » ayant pour but de protéger les avancées réalisées dans le contenu des normes environnementales et fondé sur le caractère finaliste de ce même droit de l'environnement<sup>2</sup>. Ainsi, comme dans l'avis du Conseil d'Etat 3297/2002, la modification d'une zone naturelle n'est admise qu'à la condition d'être justifiée par un intérêt public prévalent. En d'autres termes, la superficie d'une zone naturelle dans une commune est un minimum incompressible, une sorte de clause de « stand still » propre au droit communautaire, que doit respecter l'administration. Il est uniquement envisageable de diminuer cette superficie lorsqu'il existe un intérêt public spécifiquement prévalent, reconnu et général ; ce n'est pas le cas lorsque cet intérêt est particulier ou privé, quelle que soit son importance sociale » (...). Dans notre ordre juridique, ce principe doit être déduit des dispositions de l'article 2 de la loi n° 13 du 27 octobre 1976 (qui approuve le Pacte International des droits économiques, sociaux et culturels) et 2 (principe du développement durable) de la loi n° 41 de 1998 ; en particulier, en se fondant sur les actes conventionnels établissant le principe de progressivité, l'Etat se doit de réaliser certaines prestations sociales, parmi lesquelles se trouvent celles ayant un caractère environnemental et développées dans la Loi générale sur l'environnement et les autres réglementations sectorielles (...). Au regard de ce qui précède, il est clair que si les minimas de protection atteints grâce à la résolution n° AG-0072-2009 sont remis en cause, la zone humide de la baie de Panama se retrouverait sans protection juridique environnementale, ce qui mettrait dans une situation de

---

<sup>2</sup> Voir RJE, 2/2014, p. 219 et s.

vulnérabilité cet écosystème déjà fragile ainsi que les processus écologiques de cette zone. Dit autrement, l'abandon de la protection de la superficie marine côtière établie au sein de la zone protégée exposerait l'espace humide et sa zone tampon à des activités incompatibles avec la politique de protection et de conservation des ressources naturelles et culturelles établie dans le droit en vigueur et dans le Plan de gestion de la zone protégée qui exigent la garantie et le maintien des caractéristiques écologiques des écosystèmes humides de la zone (aspect qui est évoqué par l'article 8 de l'acte contesté conformément aux dispositions de la Convention de Ramsar et de la Conférence des parties établissant le cadre de référence pour l'application de ladite Convention de Ramsar) ».

L'argumentation ci-dessus repose d'abord sur une analyse des mécanismes de consultation du public. Le juge estime que cette consultation n'est pas requise pour ce type de Résolution de l'Autorité environnementale en vertu de l'intérêt public qui la fonde. Le juge prend en compte les normes qui donnent compétence à l'autorité administrative pour dicter ce type de résolutions. Ainsi, il relève dans un des paragraphes de la décision que si la participation citoyenne est un des principes cardinaux de la protection environnementale, elle rencontre certaines limites juridiques. Dans ce cas d'espèce, ce sont les articles 118 et 119 de la Constitution ainsi que les textes inférieurs précités donnant compétence à l'Autorité environnementale pour surveiller l'utilisation des espaces. Ensuite le juge se réfère au principe de non-régression auquel il estime que l'on porterait atteinte si l'on déclarait la nullité de la résolution contestée. Selon lui, cela impliquerait que la zone classée en 2009 resterait sans protection aucune.

La Cour explique : « La chambre du contentieux administratif, après avoir pesé avec précaution les normes alléguées et les éléments entourant les effets juridiques du classement de l'aire protégée de la zone humide de la baie de Panama, en arrive à la conclusion que l'acte contesté n'enfreint pas les textes évoqués ni même affecte l'ordre juridique en général ; ce dernier, il convient de le souligner, se verrait affecté par l'adoption d'une mesure légale, administrative ou judiciaire qui paralyserait la protection jusqu'à présent acquise grâce à la résolution n° AG-0072-2009. Cette considération, comme le signale l'arrêt 5538/2012 du tribunal suprême espagnol auquel

il est fait référence, « est seulement envisageable lorsqu'il existe un intérêt public spécifiquement prévalent, reconnu et général ; ce n'est pas le cas lorsque cet intérêt est privé ou particulier, quelle que soit son importance sociale » ; ce qui par ailleurs « impose une motivation justifiée, détaillée et particularisée sur des situations administratives qui impliquent l'abandon d'une protection de tout ou partie de l'environnement » ; aspect qui dans cette affaire a fait défaut. Au regard de ce qui précède, la troisième chambre du contentieux administratif de la Cour suprême, rendant justice au nom de la République, conformément à la loi, DECLARE QUE N'EST PAS ILLEGALE la résolution n° AG-0072-2009 du 3 février 2009, édictée par l'Autorité nationale environnementale (ANAM) et publiée dans la Gazette officielle n° 26,221 du 11 février 2009 ; et par conséquent, N'ACCEDE PAS aux demandes formulées dans la requête ».

Apparaît dans cette affaire une hypothèse de conflit entre l'exigence de participation citoyenne, chère à l'histoire et au développement du droit de l'environnement, et la faculté de l'autorité publique de protéger l'environnement. Le tout s'articule avec le principe de non-régression qui renforce l'objectif d'amélioration continue du droit de l'environnement.

La Cour a pris en considération le droit applicable, en particulier le texte qui fonde l'axe central de la demande, l'article 24 de la loi n° 6 de 2002, et conclue que l'obligation de participation du public qui y est spécifiée n'est pas nécessaire dans le cas d'espèce. Au contraire, le juge module son appréciation en fonction des normes donnant compétence à l'autorité nationale de l'environnement et des prescriptions constitutionnelles relatives à la protection de l'environnement et à la lutte contre la pollution qu'il considère comme partie intégrante de la politique publique.

Cette politique publique trouve sa traduction dans la résolution contestée puisqu'elle tend à protéger un élément central de la ville constitué par la zone humide qui bénéficie d'une protection grâce au classement issu de la résolution. Le juge affirme, en outre, qu'une déclaration de cette nature « est consubstantielle d'un intérêt général et public, dans la mesure où son importance est liée à la protection de tout un écosystème ».

Dès lors, une fois atteint ce niveau de protection, la Cour considère qu'annuler une telle résolution serait constitutif d'une régression environnementale dans la mesure où cela laisserait sans protection la zone, ce qui pourrait avoir des conséquences irréversibles. L'annulation d'un tel acte pourrait uniquement être envisagée en cas d'intérêt qualifié de supérieur ou de prévalent, sans quoi il y aurait une régression des niveaux de protection environnementale.

Dans cette décision, le principe de non-régression est mis en œuvre de façon inédite. En effet, il ne s'agit pas de son utilisation en tant qu'argument visant à empêcher l'atteinte, par une décision administrative ou une loi, à un niveau de protection environnementale existant. Le principe de non-régression est plutôt utilisé ici pour fonder la décision visant à ne pas annuler un acte administratif. Cela permet d'envisager la portée de ce raisonnement dans des cas de délimitation d'une aire protégée en violation d'une norme ou d'un intérêt supérieur ou sans participation du public dans une situation où cette dernière serait obligatoire. Il conviendrait aussi de se demander si, dans ces mêmes cas, il serait possible de se fonder sur le principe de non-régression pour annuler, cette fois-ci, l'acte administratif.

María Valeria Berros  
Centro de Investigaciones en Derecho  
UNL – CONICET, Argentina.