

**CONSULTATIONS SUR LE DÉVELOPPEMENT DU CADRE DE MISE EN ŒUVRE
DU DROIT À UN ENVIRONNEMENT SAIN
DANS LA LOI CANADIENNE POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (1999)**

COMMENTAIRES PRÉSENTÉS PAR LA



À L'ATTENTION D'ENVIRONNEMENT ET CHANGEMENT CLIMATIQUE CANADA

8 AVRIL 2024

Introduction

La Ligue des droits et libertés (LDL) est une organisation indépendante, non partisane et sans but lucratif, qui vise à défendre et à promouvoir l'universalité, l'indivisibilité et l'interdépendance des droits humains. Depuis sa création en 1963, la LDL a influencé plusieurs politiques gouvernementales et projets de loi en plus de contribuer à la création d'instruments voués à la défense et la promotion des droits humains, telle que la *Charte des droits de la personne* du Québec. Elle intervient régulièrement dans l'espace public pour porter des revendications et dénoncer des violations de droits auprès des instances gouvernementales sur la scène locale, nationale ou internationale.

Puisque l'interdépendance des droits est au cœur de son expertise et sa vision, la LDL aborde depuis les années 1970 les relations étroites existant entre les droits humains et l'environnement, dans la foulée du développement du droit à un environnement sain sur le plan international. Entre autres dossiers spécifiques, la LDL a fortement contribué à l'adoption au Québec de la *Loi modifiant le Code de procédure civile pour prévenir l'utilisation abusive des tribunaux et favoriser le respect de la liberté d'expression et la participation des citoyens aux débats publics* en vigueur depuis 2009.

Nous remercions Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) de l'invitation à commenter le *Document de discussion sur le droit à un environnement sain sous la LCPE*.

Portée du commentaire de la LDL

L'exercice des droits humains, notamment le droit de rechercher, de recevoir et de communiquer des informations, le droit de participer véritablement à la conduite des affaires gouvernementales et publiques et le droit à un recours utile, est indispensable à la protection d'un environnement propre, sain et durable.

Extrait du préambule de la résolution A/RES/76/300 de l'AGNU, 2022

La LDL soutient que le droit à un environnement sain, tel qu'il se développe sur le plan international, et à plus forte raison au cours des dernières années, comporte deux aspects essentiels. D'une part, ses composantes substantielles, liées à des dimensions bien concrètes et spécifiques de l'environnement, par exemple l'eau, les sols, la pollution atmosphérique, etc. D'autre part, ses composantes procédurales, des dimensions démocratiques qui se déclinent en trois piliers essentiels à son exercice : l'accès à l'information, la participation du public aux processus décisionnels et l'accès à la justice et à des recours utiles.

Compte tenu de notre champ d'expertise et de notre mission, les commentaires proposés ici concernent cette deuxième catégorie d'éléments procéduraux. Ainsi, nous proposons dans les prochaines pages des réponses et réflexions liées aux questions suivantes, soumises dans le document de discussion :

- Qu'est-ce qu'un environnement sain signifie pour vous dans le contexte du cycle de la LCPE décrit à la section 2.2 ou des questions décrites à la section 3.1?
- Ces principes et la façon dont ils peuvent contribuer à la protection du droit à un environnement sain en vertu de la LCPE sont-ils clairs?

- Y a-t-il d'autres possibilités, dans le cadre du cycle de gestion de la LCPE, de tenir compte de ces obligations procédurales et de renforcer la protection du droit?
- Reconnaisant que la mise en œuvre sera progressive, le cadre devrait-il prioriser certaines activités en vertu de la LCPE ou mettre l'accent sur des améliorations plus générales? Qu'aimeriez-vous voir prioriser?

Nous laisserons aux organisations autochtones le soin de se prononcer sur les droits qui les concernent tel qu'abordé dans le document de discussion. Néanmoins, nous soulignons qu'il est essentiel de tenir compte du respect du droit à l'autodétermination des peuples autochtones, et que le respect des dimensions démocratiques du droit à un environnement sain s'inscrit en cohérence avec cela.

La Convention d'Aarhus, incontournable pour le Canada

En vigueur depuis 2001, 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)* établit les éléments de procédure essentiels à la réalisation du droit à un environnement sain. Ces trois piliers démocratiques sont nommés à la page 18 du document de discussion fourni, puis sont rappelés dans plusieurs sections, sans que la Convention d'Aarhus soit elle-même mentionnée dans le document.

Cette étonnante absence de référence à la Convention d'Aarhus, alors que le Canada travaille au développement du cadre de mise en œuvre du droit à un environnement sain, nous apparaît problématique. À cette même page 18 du document de discussion, on peut lire « qu'en plus des principes, la littérature sur le concept d'un droit à un environnement sain et les droits de la personne et l'environnement indique que les obligations procédurales pourraient être importantes pour protéger ces droits » (*nous soulignons*). Pour la LDL, leur importance ne fait aucun doute et devrait être prioritaire dans le cadre de mise en œuvre qui sera développé d'ici juin 2025.

Il nous apparaît que ces obligations procédurales sont une condition essentielle pour la prise en compte des principes de justice environnementale, de non-régression et d'équité intergénérationnelle dans l'administration de la LCPE de même que du principe de précaution auquel aspire d'emblée la LCPE. De plus, l'ajout du terme « environnement vulnérable » à la LCPE ne peut, à son tour, que bénéficier d'un plein respect des obligations procédurales. Puisque « environnement vulnérable » n'est pas encore définie, nous soulignons que cette notion devrait permettre une meilleure prise en compte de facteurs multiples affectant un milieu, sans avoir pour effet de limiter le droit à un environnement sain à certains environnements.

De plus, les engagements du Canada à « mettre en œuvre la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, y compris le consentement libre, préalable et éclairé » sont explicités dans le préambule de la LCPE, ce que nous saluons. Cependant, le caractère libre, préalable et éclairé du consentement des Autochtones – et il en va de même pour les allochtones – requiert le respect du droit à l'information et de la participation au processus décisionnel, ainsi que la possibilité concrète éventuellement, *ne pas consentir*. Pour aller vers un système juridique respectueux des droits humains et à même de permettre la réalisation du droit à un environnement sain, le Canada doit tenir compte des éléments procéduraux reconnus par la Convention d'Aarhus.

Le Canada ne figure pas parmi les signataires de la Convention d'Aarhus, qui compte 47 États parties l'ayant ratifiée. Sur le site web d'Environnement et Changement climatique Canada¹, on peut lire :

Le Canada n'est pas partie à la Convention [d'Aarhus] parce qu'il maintient un système bien établi de participation du public. Le Canada se conforme à la plupart des dispositions et des objectifs de la Convention, de sorte que l'adhésion à la Convention aurait des avantages limités pour les processus existants au Canada.

Ratifier la Convention d'Aarhus équivaldrait à convenir devant la communauté internationale et devant les Canadien-ne-s que le Canada aspire aux plus hauts standards et à s'améliorer avec diligence pour la réalisation du droit à un environnement sain. La LDL est persuadée que l'adhésion à cette Convention et de son intégration en droit interne comporterait des avantages certains et doit être au cœur du plan de mise en œuvre du droit à un environnement sain en cours de développement.

ACCÈS À L'INFORMATION

Selon la *Convention d'Aarhus*, le public a droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques. La *Convention* prône un accès large et facilité à ces informations. Les autorités publiques doivent fournir toutes les informations requises, les collecter et les diffuser en temps utile et de manière transparente.

Le document de discussion soumis par ECCC propose d'envisager certaines mesures visant à améliorer l'accès à l'information en matière environnementale. Pour la LDL, il conviendrait de se concentrer sur deux priorités en la matière.

D'abord, il faut poursuivre et élargir la mise en place de pratiques de divulgation proactive. Le Canada a déjà progressé par la mise en place de registres publics donnant accès à certaines informations environnementales, mais il est nécessaire de poursuivre et d'intensifier ces efforts. La divulgation proactive est une pratique que tant le rapport *Droit à un environnement sain; bonnes pratiques*² que l'UNESCO, dans son rapport *The right to information in times of crisis*³, mettent au cœur des solutions pour améliorer le respect du droit à l'information.

La divulgation proactive non seulement s'inscrit en cohérence avec les principes du droit à l'information, mais permettent d'éviter les délais de traitement des demandes d'accès à l'information. Les délais trop importants en matière d'information environnementale sont un enjeu important qui a été soulevé à plusieurs reprises. Non seulement les délais importants limitent la possibilité des citoyen-ne-s de

¹ En ligne : <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/organisation/affaires-internationales/partenariats-pays-regions/amerique-nord/convention-acces-information-participation-public-processus-decisionnel-convention-aarhus-protocole-kiev.html>

² Conseil des droits de l'homme, *Droit à un environnement sain, bonnes pratiques*. Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'Un environnement sûr, propre, sain et durable, A/HRD/43/53, 2020.

³ En ligne : <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374369>

s'informer et de participer aux processus décisionnels « en temps utile », mais ils sont également réputés « entraver de façon sérieuse le fonctionnement de ECCC »⁴.

Ensuite, il convient de réviser et d'élargir ce qui est considéré comme « d'intérêt public » et de limiter le secret industriel et les autres motifs de refus de divulgation d'informations, dans la perspective de réduire les obstacles dans l'accès à l'information en matière d'environnement. L'époque actuelle, caractérisée par plusieurs crises environnementales, dont les changements climatiques, exige de bouleverser ces mécanismes permettant de nier au public l'accès à une trop vaste gamme d'informations.

Nous constatons que le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes a souligné le besoin de réduire la portée de la confidentialité alléguée de certaines informations à plusieurs reprises⁵ :

Dans son rapport de 1995 sur la LCPE, le Comité a recommandé que les demandes de confidentialité soient accompagnées de preuves à l'appui. En 2007, le Comité a réclamé la communication obligatoire des données d'essai confidentielles lorsque le ministre le juge bon. Le Comité reste d'avis que l'accès du public à l'information est essentiel et, par conséquent, que les renseignements fournis en vertu de la LCPE doivent être présumés publics à moins qu'il n'y ait de bonnes raisons pour en préserver la confidentialité. [...]

[En 2017], le Comité recommande que la LCPE soit modifiée de manière à accroître et à consolider les obligations et les droits sur la transparence ainsi que sur la participation publique, la consultation et les mécanismes de responsabilisation.

Le droit à l'information est fondamentalement indissociable de la possibilité pour le public de participer au processus décisionnel de façon effective et éclairée, et également indissociable de l'exercice du droit à un environnement sain.

PARTICIPATION

La *Convention d'Aarhus* précise que le public doit être informé de tous les projets pertinents et doit avoir la possibilité de participer au processus décisionnel, législatif et réglementaire. Les gouvernements doivent tirer parti des connaissances et de l'expertise des citoyen-n-es ; cette contribution est essentielle pour garantir la légitimité de la procédure.

Le *Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable* souligne que la « participation large, inclusive et paritaire du public aux décisions est non seulement une obligation au regard du respect des droits de l'homme, mais aussi le gage de meilleurs résultats »⁶. En effet, la participation démocratique permet de comprendre et de tenir compte des réalités de différents groupes de population susceptibles

⁴ En ligne : <https://www.lapresse.ca/actualites/environnement/2023-04-02/acces-a-l-information/six-mois-pour-transmettre-un-document.php>

⁵ En ligne : <https://www.noscommunes.ca/Content/Committee/421/ENVI/Reports/RP9037962/envirp08/envirp08-f.pdf>

⁶ Rapport Droit à un environnement sain : bonnes pratiques, A/HRC/43/53, décembre 2019, à la p 6.

d'être affectés différemment par les détériorations de l'environnement et les changements climatiques, ainsi que par les mesures d'adaptation et d'atténuation qui sont mises de l'avant.

La participation du public aux processus décisionnels est ainsi essentielle pour traduire l'approche de justice environnementale que le document de discussion met au cœur des principes de mise en œuvre du droit à un environnement sain dans la LCPE. En effet, on y lit que « la justice environnementale comprend une meilleure justice procédurale » et vise à « améliorer la façon dont les décisions sont prises afin que ceux qui sont touchés par l'injustice environnementale soient reflétés et représentés dans les espaces décisionnels ».

Le document de discussion énonce aussi que « le cycle de gestion de la LCPE [comprend des étapes] qui sont soutenues et intégrées par la participation du public et la coopération intergouvernementale », et précise que « le Comité consultatif national (CCN) de la LCPE est un forum où les gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones [...] peuvent donner des conseils sur les mesures proposées en vertu de la LCPE ». On y lit également que la science citoyenne « est une autre façon de tenir compte des commentaires du public, ce qui pourrait en fin de compte influencer la prise de décisions et l'élaboration de politiques ». (*nous soulignons*)

La Ligue des droits et libertés invite ECCC à embrasser une vision plus vaste et plus affirmative de ce qu'est la participation du public aux processus décisionnels.

Le document de discussion ne fournit pas de pistes concrètes pour permettre la participation du public au-delà de leur représentation politique dans les gouvernements, et évoque la science citoyenne avec bien peu d'explications et beaucoup de retenue quant à sa pertinence. Les politiques publiques doivent non seulement « entendre » les opinions et réalités des divers groupes de personnes affectées par des projets, ce que la simple coopération intergouvernementale ne suffit pas à faire, mais doivent également « tenir compte » de ces opinions, en intégrant des éléments soulevés par les groupes affectés et l'expertise citoyenne et leur en permettant de réellement influencer les décisions.

À cet égard, un Guide d'application de la Convention d'Aarhus propose certaines perspectives susceptibles d'alimenter les réflexions et surtout, la concrétisation de mesures permettant la participation du public. On y explique que la participation du public peut « améliorer la capacité des autorités à s'acquitter de leurs responsabilités et créer les conditions nécessaires pour que la population puisse exercer ses droits et s'acquitter de ses propres obligations »⁷.

On y souligne aussi que la participation du public ne peut pas se limiter à un exercice de façade, mais doit avoir le potentiel d'influencer véritablement les décisions⁸ :

Il convient de souligner que la participation du public ne consiste pas simplement à suivre un ensemble de modalités; elle signifie que les autorités publiques sont véritablement à l'écoute des observations du public et disposées à accepter la possibilité que ces observations influent sur leurs décisions. En fin de compte, la participation du public devrait aboutir à une meilleure corrélation entre les vues du public participant et le contenu de la décision. En d'autres termes, il faudrait que les observations du public puissent influencer de façon tangible sur le véritable contenu de la décision.

⁷ Commission économique pour l'Europe, *La Convention d'Aarhus : Guide d'application*, Nations Unies, 2000, à la page 109.

⁸ Commission économique pour l'Europe, *La Convention d'Aarhus : Guide d'application*, Nations Unies, 2000, à la page 110.

La Ligue des droits et libertés tient à souligner une autre dimension sur laquelle il est essentiel d'intervenir pour permettre la participation du public aux décisions, bien que cet élément se situe au-delà de la LCPE : il s'agit de la répression de personnes militant pour la protection de l'environnement. Cette répression prend diverses formes, de la violence policière à la judiciarisation. Le rapport *Droit à un environnement sain : bonnes pratiques* insiste à cet égard sur le fait que « la protection des défenseurs des droits de l'homme liés à l'environnement, qui sont souvent harcelés, intimidés, poursuivis en justice, voire assassinés, est un aspect fondamental de la participation du public »⁹.

En juin 2022, les États Parties à la *Convention d'Aarhus* ont nommé un tout premier *Rapporteur spécial sur la protection des défenseur-e-s de l'environnement*. Dans le monde entier, les défenseur-e-s de l'environnement sont de nos jours parmi les plus ciblé-e-s par des actes de répression, et le Canada n'échappe malheureusement pas à ce phénomène. Au Canada, les militant-e-s défenseur-e-s de l'environnement sont encore trop souvent judiciarisés et doivent subir le fardeau financier et l'effet dissuasif des démarches judiciaires à leur rencontre. Leur liberté d'expression et leur droit de manifester tendent aussi à être bafoués par les autorités policières¹⁰. Les Autochtones subissent souvent une répression plus brutale, avec des conséquences plus importantes¹¹.

CONCLUSION

« Tous les États ont des obligations relatives aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, qu'ils aient déjà ou non reconnu le droit à un environnement sain .»

Rapport Droit à un environnement sain : bonnes pratiques

L'un des grands défis des prochaines années, à l'échelle internationale, est de se doter d'une culture politique et de mécanismes visant à renforcer l'atteinte et le maintien de systèmes démocratiques. Plusieurs pays se trouvent présentement à des moments charnières de leurs vies démocratiques, lesquelles risquent de basculer en déficit démocratique si les tendances en cours se maintiennent ou s'accroissent.

Parallèlement, l'ampleur et l'intensité sans précédent des crises environnementales nous invitent à réaliser des changements en profondeur de nos sociétés, notamment à l'égard d'un meilleur respect des

⁹ Conseil des droits de l'homme, *Droit à un environnement sain, bonnes pratiques*, du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, A/HRD/43/53, 2020, à la p. 7

¹⁰ Céline Bellot, Francis Dupuis-Déri et Lucie Lemonde, *Étouffer la dissidence. Vingt-cinq années de répression politique au Québec*, Montréal, Lux Éditeur, 2016.

¹¹ International Civil liberties monitoring group, *Dans l'intérêt national? Criminalisation des défenseurs des terres et de l'environnement*, août 2015, en ligne : <https://iclmg.ca/fr/dans-linteret-national-criminalisation-des-defenseurs-des-terres-et-de-lenvironnement-dans-les-ameriques/>

droits humains. Ce fragile et incertain contexte démocratique mondial devrait être un signal d'alarme et un puissant incitatif, pour les pays démocratiques comme le Canada, à se positionner comme un leader dans le respect des droits humains. À cet effet, la signature de la Convention d'Aarhus par le Canada est une revendication pressante, nécessaire pour se doter d'un cadre d'analyse clair en lien avec les piliers démocratiques du droit à un environnement sain, et permettant de bénéficier d'un mécanisme de suivi de sa mise en œuvre avec la communauté internationale.

Nous invitons ECCC à ajouter à ses documents de référence le rapport *Droit à un environnement sain, bonnes pratiques*, du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, A/HRD/43/53, 2020.

Pour que la LCPE puisse atteindre les ambitieux objectifs dont elle s'est dotée lors de sa création et via la sanction du projet de loi S-5, les piliers démocratiques doivent être au cœur des réponses qu'on l'on envisage aux enjeux environnementaux actuels. Cela signifie également changer de paradigme, passant d'une répression multiforme, tel qu'évoquée dans les pages précédentes, à un engagement proactif multiforme permettant aux défenseur-e-s de l'environnement et aux populations de participer pleinement et en toute connaissance de cause aux prises de décisions. Autrement, la transition dont tout le monde parle, et la protection de l'environnement de façon générale ne rempliront pas les attentes de notre époque.