



Ligue des  
droits et libertés

## QUELLES FORMES DE PARTICIPATION POUR L'AUTODÉTERMINATION?

Bilan de la journée d'études sur le droit à  
l'autodétermination et le droit à la participation en  
environnement, organisée par la Ligue des droits  
et libertés le 14 février 2015

La Ligue des droits et libertés (LDL) est un organisme à but non lucratif, indépendant et non partisan, issu de la société civile québécoise et affilié à la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH). Depuis plus de 50 ans, elle milite en faveur de la défense et de la promotion de tous les droits humains reconnus par la Charte internationale des droits de l'homme.

#### Rédaction du bilan

Héloïse Paul Simone Tracqui et Lysiane Roch

#### Remerciements

La LDL tient à remercier l'ensemble des participant-e-s à la journée d'études ainsi que les deux panelistes. Elle remercie également les membres du comité environnement pour l'organisation de la journée, le soutien logistique, l'animation, la prise de notes et la relecture du bilan.

Les propos et opinions exprimées dans ce bilan reflètent des discussions entre personnes qui intervenaient en leur propre nom, et n'engagent ni la Ligue des droits et libertés, ni aucune autre organisation écologiste ou de défense des droits.

#### Ligue des droits et libertés

516, Beaubien est,  
Montréal (Québec), H2S1S5  
Téléphone : 514-849-7717, poste 21  
Télécopieur : 514-849-6717  
Courriel : [info@liguedesdroits.ca](mailto:info@liguedesdroits.ca)  
Site internet : [www.liguedesdroits.ca](http://www.liguedesdroits.ca)

Octobre 2015

## TABLE DES MATIÈRES

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. CONTEXTE .....</b>   | <b>3</b>  |
| 1.1. Interventions de la Ligue des droits et libertés sur les questions environnementales  | 3         |
| 1.2. Droit à la participation et à l'autodétermination : plusieurs questions importantes se posent .....                                 | 4         |
| <b>2. OBJECTIFS ET DÉROULEMENT DE LA JOURNÉE D'ÉTUDES .....</b>  | <b>5</b>  |
| 2.1. Objectifs de la journée d'études.....   | 5         |
| 2.2. Déroulement.....  | 5         |
| 2.3. Objectifs et structure de ce bilan.....   | 5         |
| <b>3. LÉGITIMITÉ DES PROCESSUS DE PARTICIPATION EN ENVIRONNEMENT : RÉSUMÉ DU PANEL D'INTRODUCTION</b>                                    | <b>6</b>  |
| <b>4. RÉFLEXIONS ET ÉCHANGES SUR LES DIFFÉRENTES FORMES DE PARTICIPATION EN ENVIRONNEMENT D'UN POINT DE VUE DES DROITS HUMAINS .....</b> | <b>14</b> |
| 4.1. La participation aux mécanismes institutionnels .....   | 14        |
| 4.2. Les formes de participation non-institutionnelles .....   | 20        |
| 4.3. Cohabitation entre les différentes formes de participation : améliorer la concertation et les solidarités.....                      | 25        |
| <b>5. CONCLUSION.....</b>  | <b>27</b> |

## 1. CONTEXTE

### 1.1. INTERVENTIONS DE LA LIGUE DES DROITS ET LIBERTÉS SUR LES QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES

En 2013, la Ligue des droits et libertés (LDL) fêtait ses 50 ans d'action. Au cours de son histoire, la LDL est intervenue dans différents dossiers, que ce soit pour réclamer une charte des droits au Québec, défendre la liberté d'expression, mettre fin à l'impunité policière, lutter pour le respect des droits des peuples autochtones, revendiquer des interventions de l'État pour garantir la réalisation des droits économiques et sociaux, etc.

C'est seulement depuis 2009 que la LDL a commencé à intervenir sur les enjeux environnementaux. En collaboration avec le Réseau québécois des groupes écologistes (RQGE), elle a d'abord cherché à approfondir les liens entre les droits humains et l'environnement, notamment en organisant le séminaire *Les peuples ont-ils le droit de dire non? : Perspectives sur les droits humains et l'environnement* en 2010. Elle a consacré un numéro de sa revue à ce dossier et a produit le fascicule *L'environnement, un enjeu de droits humains*. Elle est aussi intervenue publiquement pour réclamer le respect des droits humains en environnement en présentant un mémoire devant la commission du BAPE de 2010 sur les gaz de schistes.



En parallèle, de 2010 à 2013, la LDL s'est lancée, de concert avec une trentaine d'organisations dont le RQGE, dans une importante démarche de documentation de la situation des droits humains au Québec et au Canada. Cette démarche a mené à la publication, en 2013, du Rapport sur l'état des droits humains au Québec et au Canada. Les conclusions de ce rapport sont alarmantes. Les droits humains sont en recul au Québec et au Canada, et il ne s'agit pas de violations de droits ponctuelles et isolées : ce sont les conditions mêmes de réalisation des droits qui ne sont plus réunies. Le rapport identifie trois tendances incompatibles avec la réalisation des droits: le tout à la croissance, la marchandisation et les atteintes à la démocratie. Plus de 40 organisations nationales et regroupements ont adhéré au rapport et à son importante conclusion : lorsque l'ordre économique, social et politique est incompatible avec les droits, c'est l'ordre qu'il faut changer, et non les droits. C'est sur la base de cet appel à un projet de société fondé sur la réalisation de tous les droits que la LDL aborde tous les dossiers dans lesquels elle intervient, y compris le dossier environnement.

## **1.2. DROIT À LA PARTICIPATION ET À L'AUTODÉTERMINATION : PLUSIEURS QUESTIONS IMPORTANTES SE POSENT**

Comme l'affirme le premier article des deux pactes de la Charte internationale des droits de l'homme, tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes et de disposer librement de leurs richesses et ressources naturelles. Devant la multiplication des projets de développement qui menacent l'environnement et les droits humains, de nombreuses voix s'élèvent pour réclamer le respect du droit à l'autodétermination des peuples et du droit à la participation du public en environnement.

Au cours des dernières années, la LDL a joint sa voix à celles de plusieurs organisations qui dénoncent les limites des processus actuels de consultation du public en environnement. Dans le développement de ses positions comme dans ses échanges avec d'autres organisations, la LDL a constaté que l'exercice de ce droit à l'autodétermination et à la participation soulève plusieurs questions complexes, autant pour les peuples autochtones que non-autochtones.

- Quelle est la portée et quelles sont les limites des différents mécanismes de consultation et de participation du public sur les questions environnementales en regard du droit à l'autodétermination et du droit à la participation?
- Quelle est la légitimité des différentes formes de participation du public, de la participation institutionnelle à la confrontation politique?
- Quelles exigences le droit à l'autodétermination pose-t-il au niveau des processus, mais aussi des conditions de consultation et de participation du public?

## **2. OBJECTIFS ET DÉROULEMENT DE LA JOURNÉE D'ÉTUDES**

### **2.1. OBJECTIFS DE LA JOURNÉE D'ÉTUDES**

Par l'organisation de cette journée d'études, la LDL souhaitait réfléchir collectivement au droit à l'autodétermination et à la participation du public en environnement avec des militant-e-s de groupes écologistes, d'organisations de défense des droits et de communautés autochtones qui se préoccupent aussi de ces enjeux.

La journée d'études visait à offrir aux participant-e-s une occasion de partager leur analyse de la portée et des limites des différentes formes actuelles et d'autres souhaitées ou souhaitables de participation en environnement, ainsi que d'approfondir certains enjeux que celles-ci soulèvent. Par cet événement, la LDL espérait contribuer à faire avancer la réflexion sur la question complexe des enjeux de participation en environnement dans une perspective de droits humains.

### **2.2. DÉROULEMENT**

L'événement sur invitation a réuni près de 30 militant-e-s écologistes, autochtones et de défense des droits. Le déroulement de la journée a été conçu de façon à laisser une très grande place à la parole des participant-e-s, principaux expert-e-s des enjeux abordés.

La journée a débuté par un panel d'introduction avec Sylvie Paquerot et André Beauchamp. Ce panel visait à mettre sur la table d'entrée de jeu un certain nombre d'éléments essentiels pour les discussions de la journée. A suivi une plénière de plus d'une heure, qui a permis de débiter l'échange et de dégager des questions à creuser en ateliers. En après-midi, les participant-e-s se sont divisés en quatre ateliers portant des thèmes plus précis. La journée s'est terminée par un retour en plénière et une conclusion.

### **2.3. OBJECTIFS ET STRUCTURE DE CE BILAN**

Considérant la richesse des échanges que la journée a permis et leur pertinence dans le contexte social actuel, la Ligue des droits et libertés a choisi de produire un bilan de la journée. Nous espérons que ce bilan permette aux participant-e-s de conserver une trace des grandes lignes de ce qui a été discuté lors de l'événement et des questions qui s'en dégagent ; que celui-ci offre également la possibilité aux personnes qui n'ont pas pu y participer de connaître le contenu des échanges et, enfin, qu'il contribue à alimenter dans l'espace public la réflexion sur ces questions incontournables.

Ce bilan n'est ni exhaustif, ni chronologique. Il débute par un résumé du panel d'introduction à la journée, pour ensuite présenter les principaux éléments qui sont ressortis des discussions ayant eu lieu tout au long de la journée. Il se termine par une brève conclusion.

### 3. LÉGITIMITÉ DES PROCESSUS DE PARTICIPATION EN ENVIRONNEMENT : RÉSUMÉ DU PANEL D'INTRODUCTION

Les deux panélistes, Sylvie Paquerot, professeur à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa, et André Beauchamp, éthicien et consultant en environnement, ont fourni des éclairages complémentaires sur la participation publique en environnement. Sylvie Paquerot explique les apports des instruments mobilisables en droits humains relatifs à l'environnement et à la participation publique. Élément clef, ils permettent l'expression de la diversité en démocratie. André Beauchamp dresse, quant à lui, un portrait de la participation publique en environnement, sous l'angle des apports des luttes citoyennes environnementales passées à la participation publique, à son exercice actuel au Québec. Il met ainsi en évidence ce que la participation publique a apporté et génère encore, des points de vue institutionnel et légal concernant le traitement sociétal des problématiques environnementales. Nous vous présentons ci-dessus l'essence de leur présentation. Concernant celle d'André Beauchamp, nous mobilisons littéralement, à quelques reprises, ses propos<sup>1</sup>.

#### 3.1. LA PERSPECTIVE DES DROITS HUMAINS POUR ABORDER ET RÉFLÉCHIR LA PARTICIPATION PUBLIQUE – SYLVIE PAQUEROT

- **Qu'apportent ainsi les droits humains à la participation publique en environnement?**

La participation publique est traditionnellement pensée en termes de « majorité ». Obtenez la majorité et votre option sociétale sera légitime. Or, penser en termes de droits humains change radicalement la donne : 1) les droits humains ne sont pas négociables, 2) ils permettent à des minorités de faire entendre leur voix et de la légitimer dans le cadre de l'activité décisionnelle. Le respect des droits peut justifier d'aller dans une direction qui ne soit pas toujours celle de la majorité. On ne peut « en principe » violer des droits au nom de la majorité. Les revendications politiques en termes de droits humains offrent ainsi une autre base de légitimité. Cette approche est non négligeable pour défendre des positions souvent minoritaires dans le cadre des controverses environnementales.

***Le respect des droits peut justifier d'aller dans une direction qui ne soit pas toujours celle de la majorité.***

---

<sup>1</sup> Voir la vidéo du panel, <https://www.youtube.com/watch?v=Y7zjc4IXFL8>

- **Quels sont les fondements en matière de droits humains avec lesquels on peut travailler lorsqu'on parle de participation?**

Sur une base individuelle, des droits édictés aux articles 18, 19, 21 et 22 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* des Nations-Unies tels que la liberté d'expression, la liberté d'association, etc., ainsi que celui énoncé dans l'article 25 énonçant que « tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations (...) et sans restrictions déraisonnables, [notamment] de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis (...) », sont les fondements de base de la participation publique, c'est-à-dire leurs fondements démocratiques. En fait, les libertés énoncées aux articles 18, 19, 21 et 22 sont nécessaires, tels des prérequis, à la participation publique. Cependant, depuis un certain nombre d'années, on remarque que nombre de ces droits sont largement bafoués dans plusieurs pays occidentaux. Le droit de manifester et la liberté d'expression connaissent des reculs, entre autres avec les poursuites-bâillons.

Le droit à l'autodétermination des peuples renvoie, lui, à la dimension collective de la participation publique. Le *Pacte international relatif aux droits civils politiques* et le *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* commencent par un même article sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Or, l'interprétation de ce droit a changé à travers le temps et au gré des luttes.

C'est d'abord par rapport à la colonisation que le droit à l'autodétermination des peuples s'est inscrit à l'échelle internationale. Dans ce contexte, l'octroi de l'indépendance aux peuples colonisés ne remettait pas en question les frontières puisque les territoires de ces peuples n'étaient pas les mêmes que ceux de l'État colonisateur. On ne distinguait donc pas alors le droit à l'autodétermination du droit de sécession. Or, dans les années 1980, les luttes autochtones pour faire reconnaître leur droit à l'autodétermination ont remis en question cette concordance. Reconnaître que les autochtones forment un peuple à l'intérieur d'États existants exige par extension de leur reconnaître le droit à disposer d'eux-mêmes ; ce qui s'avère très déstabilisant pour les États concernés. En effet, le principe d'intangibilité des frontières ne serait plus respecté, si on conçoit le droit à l'autodétermination comme incluant le droit de sécession.

Pour faire face à ce problème, plusieurs années de discussions et de réflexions dans le système international ont amené progressivement une interprétation distincte du droit à l'autodétermination et du droit de sécession. D'un côté, des peuples peuvent se déterminer au sein d'un même État. La notion de « peuple » ne recouvre plus celle d'État. D'un autre côté, le droit de sécession renvoie désormais à la démonstration qu'à l'intérieur d'un État, on ne peut pas s'autodéterminer. Ce n'est donc plus le simple fait d'être reconnu comme peuple qui



justifie la sécession mais le fait que ce peuple ne peut pas se déterminer librement. Cela signifie aussi qu'on ne peut plus considérer la souveraineté des États comme représentant automatiquement l'autodétermination du ou des peuples qui habitent son territoire.

Cette évolution politique dans l'interprétation des droits fait que nous pouvons revendiquer, sur la base du droit à l'autodétermination, de décider par nous-mêmes, notamment en matière environnementale. Ainsi, dire non au gaz de schiste, par exemple, c'est dire qu'un peuple peut dire non aux propositions d'orientation de développement étant donné qu'il a le droit de disposer de lui-même et de décider de ses modes de développement.

Cependant, cette évolution n'a pas été testée devant les tribunaux. Il s'agit d'une avancée *politique* en matière de droits humains. Il faut en effet bien distinguer les dimensions politique et juridique des droits humains et des actions menées les concernant. Ainsi, même si des revendications politiques en termes de droits humains connaissent une reconnaissance en termes d'interprétation au niveau du droit international, cela ne suppose pas qu'elles seraient suivies par les tribunaux internes. Néanmoins, utiliser les droits humains devant les tribunaux peut permettre de faire bouger les lignes des rapports politiques, même si les tribunaux ne suivent pas au final.

La question de l'autodétermination des peuples telle qu'on commence à l'interpréter avec les acquis des peuples autochtones, en lien avec la perspective de participation qui a été développée en environnement (voir 3.2), semble être une piste intéressante pour travailler au niveau de la légitimité des actions politiques en environnement.

Dans la Charte québécoise des droits et libertés, le droit à un environnement sain est énoncé et, depuis la conférence de Rio en 1992, c'est la dimension procédurale de ce droit qui a été la plus développée, dimension procédurale qui renvoie, justement, à la participation, la consultation, l'information, etc.

- **Quelle cohabitation entre les mécanismes de consultation du public institutionnalisés et les autres formes de participation du publique?**
  - Une question à poser aux mécanismes de consultation du public : une expression de la diversité respectée ou non?

L'idée derrière la dimension procédurale des droits humains, c'est que ces procédures devraient permettre de rendre visibles et de donner une place à des visions minoritaires, à des groupes minoritaires afin que leurs droits et leurs préoccupations soient pris en compte dans la discussion et dans la décision. Il convient alors d'interroger les mécanismes de consultation du public existants : permettent-ils l'expression de

***C'est seulement en rendant visible la diversité, en faisant état de la controverse, que les mécanismes de consultation du public peuvent être perçus comme légitimes.***

cette diversité? Sont-ils dévolus à l'expression de la majorité et à sa légitimation? Quelle forme de démocratie s'exprime alors? La seule majorité comme fondement de celle-ci ou le respect des droits humains? En fait, c'est seulement en rendant visible la diversité, en faisant état de la controverse, que les mécanismes de consultation du public peuvent être perçus comme légitimes.

- Une limite du BAPE

Jusqu'aux années 80, il existait au Québec un Conseil consultatif de l'environnement qui avait pour mandat de travailler sur les politiques et les orientations de développement. Or, celui-ci n'existe plus. Il reste le BAPE qui a pour mission l'évaluation de projets spécifiques tels que l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste. Il y a donc un manque. Tout d'abord, il n'y a plus d'instance institutionnelle pour travailler sur les politiques et les orientations de société concernant la relation entre développement et environnement. Ensuite, puisque les projets spécifiques sur lesquels il y a des consultations portent en eux une question de fond sur les orientations de développement de société et que le BAPE n'est pas conçu pour l'aborder et y répondre, ce mécanisme ne répond finalement pas à la demande.

La question plus large du changement climatique est l'exemple type de cette incapacité de notre cadre institutionnel à prendre en charge à la fois, d'un côté, l'évaluation technique

***A partir du moment où les mécanismes ne sont plus capables de prendre en charge la dimension très politique de l'orientation de développement qui est derrière les projets, on est donc obligé de s'interroger sur le type de participation à mettre en œuvre pour que les peuples puissent déterminer librement leur mode de développement. Or, l'action politique est en soi une forme de participation du public.***

d'un projet, les impacts du projet en tant que tel, et de l'autre côté, les orientations politiques, les choix de société plus larges et de plus long terme. Lorsque, par exemple, l'Office nationale de l'énergie (ONE) considère qu'il n'a pas à considérer l'impact des sables bitumineux sur le changement climatique dans son évaluation des projets de pipelines visant à transporter justement ce pétrole, on est devant une telle situation.

A partir du moment où les mécanismes ne sont plus capables de prendre en charge la dimension très politique de l'orientation de développement qui est derrière les projets, on est donc obligé de s'interroger sur le type de participation à mettre en œuvre pour que les peuples puissent déterminer librement leur mode de développement. Or, l'action politique est en soi une forme de participation du public. En effet, participer à la vie publique, ça ne veut pas juste dire participer à des institutions.

- La légitimité de l'action politique

Le recours à la logique des droits humains donne une légitimité à l'action politique lorsqu'on choisit d'agir en dehors des cadres institutionnels. Puisque l'action vise des objectifs qui sont ceux du respect des droits humains, la légitimité de cette action sera recevable par une grande partie de la population. Par exemple, dans la bataille contre Pétrolia à Gaspé<sup>2</sup>, les objectifs de la municipalité et des citoyen-ne-s étaient de protéger les sources d'eau potable. Bien que Pétrolia ait gagné devant les tribunaux pour une question de juridiction, les objectifs des opposants ont été perçus comme légitimes par une grande partie de la population.

En outre, la manière dont le droit à un environnement sain a été décliné justifie dans une certaine mesure l'action politique en dehors des institutions. Celui-ci a de particulier par rapport à la définition des droits humains en général, pour lesquels ce sont les États qui ont des obligations, que nous avons tous et toutes des responsabilités. Ainsi, dans un cas comme les changements climatiques, comme citoyen-ne, nous avons la responsabilité d'agir. Par conséquent, si le cadre institutionnel ne permet pas l'action sur les changements climatiques alors que ceux-ci ont des effets sur les droits, dont celui d'un environnement sain, le devoir des citoyen-ne-s est d'agir. Ceci justifie les autres formes d'action politique.

Cette logique de responsabilité se combine à celle du droit à l'autodétermination pour fonder la justification de l'action politique à l'extérieur des institutions. Mobiliser le droit à l'autodétermination ne suffit pas. En effet, celui-ci, seul, peut être soumis à la logique majoritaire. On peut se faire renvoyer à un référendum; ou plus simplement, dans nos pratiques politiques, aux résultats d'un sondage. La logique de la responsabilité ne peut être quant à elle soumise à la logique majoritaire; elle relève plutôt de la liberté de conscience et donc, aussi, de l'objection de conscience.

C'est ce que nous appelons le principe de l'état de nécessité : nous agissons parce que nous avons la conviction qu'une valeur fondamentale est menacée. Ce principe a été reconnu par la Cour internationale de justice et il a été politiquement utilisé au Québec dans les années 1990 par le groupe SalAMI, un groupe s'opposant à l'accord multilatéral sur les investissements (AMI). Suite à des actes de désobéissance civile, le juge ne leur a pas donné raison; il n'a pas légitimé juridiquement leurs actions de désobéissance civile. Mais le but des actions de désobéissance civile n'est pas de gagner devant les tribunaux. Il s'agit de rendre visible pour une plus grande partie de la population l'ampleur des enjeux. En fait, c'est un outil pour élargir la portée des actions politiques et montrer que la gravité de ce qui se passe (l'état de nécessité) peut, justifier, légitimer le recours à la désobéissance civile. Il devient nécessaire pour la protection de valeurs fondamentales d'agir en dehors de la loi, et ce, finalement pour faire respecter d'autres lois et droits.

Cependant, il faut rester vigilant dans l'usage des outils juridiques à des fins politiques. En effet, le droit a avant tout une fonction de conservation de l'ordre. Et l'action politique vise la transformation de l'ordre. Gagne-t-on réellement en transformation de l'ordre lorsque le

---

<sup>2</sup> En 2013, l'entreprise a déposé une requête en Cour supérieure pour faire invalider un règlement adopté par la Ville de Gaspé dans le but de protéger ses sources d'eau potable.

tribunal nous donne tort et cela même si la visibilité est là? Finalement, est-ce que cela apporte davantage à la conservation de l'ordre? Il s'agit d'évaluer ce que l'on peut gagner et perdre dans ce type d'action.

Il faut noter également que l'élargissement de l'auditoire, de la partie de la population sensibilisée et partie prenante dans les contestations donne une légitimité supplémentaire à l'action politique. Les luttes et les contestations politiques se répandent. On constate que dans les dernières années, la plupart des dossiers qui ont été « gagnés », sur lesquels on a réussi à bloquer des projets ou empêcher la destruction de l'environnement au moins temporairement, (centrale de Beauharnois, Mont Orford, etc.) se sont essentiellement déroulés sur le terrain de la contestation politique, en dehors des cadres institutionnels. C'est aussi vrai dans d'autres pays par exemple, avec l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ou le barrage de Sivens en France<sup>3</sup>. Les institutions n'ont pas été capables de prendre en charge ces dossiers parce qu'ils sont justement posés dans le cadre d'une contestation plus générale de l'ordre ou du mode de développement dans lequel les sociétés sont inscrites. Cependant, il ne faut pas renoncer à utiliser les outils institutionnels qui peuvent servir à appuyer l'action politique, dès lors qu'ils sont capables de prendre en charge la diversité et la question des orientations politiques de développement plus larges.

La capacité de fond que nous donne à la fois la logique des droits humains et celle du droit à un environnement sain dans sa dimension procédurale est celle de la légitimité de nos revendications et non celle de la légalité. Il faut donc travailler pour la rendre visible.

### **3.2. LA PERSPECTIVE ENVIRONNEMENTALE POUR ABORDER ET RÉFLÉCHIR LA PARTICIPATION PUBLIQUE – ANDRÉ BEAUCHAMP**

- **Quelques caractéristiques de la participation du public à l'environnement**

Le concept de « participation du public à l'environnement » remonte à la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement de Stockholm de 1972. S'affirme alors l'idée que la participation des populations est indispensable à la prise en compte réelle de l'environnement. Cette conviction repose sur une certaine façon d'appréhender la notion d'« environnement ». En effet, dans le cadre de la Conférence intergouvernementale sur l'éducation relative à l'environnement de Tbilissi de 1977 proposée par l'UNESCO, la notion d'« environnement » est élargie à l'humain. Ce dernier n'est plus considéré comme étant extérieur à l'environnement. Il est intégré dans l'environnement au même titre que le milieu biophysique. L'environnement et l'humain évoluent par conséquent comme objet d'étude. Une étude d'impact d'un grand projet (ex. route, centrale nucléaire, etc.) pour être complète doit également comprendre des données et analyses sur la manière dont les populations

---

<sup>3</sup> Le projet de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes fait l'objet d'une contestation continue depuis plusieurs années et la contestation du barrage de Sivens a entraîné la mort, en 2014, d'un jeune militant, Rémi Fraisse.

humaines vont être transformées par la réalisation du projet (dimensions économique, sociale, anthropologique, etc.). En outre, en tant qu'acteurs de l'environnement, les humains ne sont pas seulement des objets d'étude. En tant que sujets, ils doivent également contribuer au savoir qui les concerne eux-mêmes et finalement à la prise de décision et à l'attitude sociétale à adopter vis-à-vis des grands projets de développement.

Les spécialistes de toutes les sciences sont alors dérangés par cette évolution. Cependant, on ne veut plus suivre tête baissée la Science et la Technique, comme guides du progrès, au regard des conséquences néfastes du développement industriel aux niveaux écologique et social. Dans le cadre de la Conférence de Stockholm, apparaît donc également l'idée qu'une étude d'impact environnemental doit être réalisée avant de mettre en branle un grand projet de développement. Cette étude doit mettre en lumière l'état du milieu et prédire ce qu'il deviendra par la mise en place de ce projet. Il faut maintenant que les projets à venir montrent leur innocuité a priori, avant d'être réalisés. Cet item prédictif deviendra plus tard ce qu'on appelle « le principe de précaution ». Il faut donc identifier la part de risque encouru avec la mise en œuvre de ce projet. Il est aussi nécessaire que le risque devienne raisonnable. Alors que dans le droit courant, on doit prouver hors de tout doute qu'une personne est coupable, dans le domaine environnemental, une autre logique s'impose. Le promoteur du projet doit démontrer son innocence et a priori. On observe actuellement un retournement. Le premier ministre Stephen Harper est revenu à l'idée que les nouveaux projets (par exemple, les sables bitumineux) sont a priori sans danger et donc les promoteurs innocents par nature.

Au Québec, dès 1972, la participation du public est assurée dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* par deux moyens. Tout d'abord, le droit des citoyen-ne-s de connaître l'état de leur environnement est affirmé. Ensuite, on institutionnalise le Conseil consultatif de l'environnement qui a le mandat de conseiller le ministre sur les politiques et les orientations. C'est un organisme indépendant qui a un pouvoir d'initiative et d'auto-saisine. Il peut ainsi initier des recherches et des rapports à sa demande ou à celle des citoyen-ne-s sur les questions de politique et d'orientation. Il peut également organiser des consultations publiques. Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) est créé en 1978. Il est conçu comme un processus d'approbation des projets et non pour penser les politiques et les orientations. Il est donc rattaché à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts. Le promoteur procède à l'évaluation des impacts tandis qu'une commission du BAPE fait l'examen public. Celle-ci est un outil d'enquête pour étudier un projet spécifique. Aux termes du processus d'enquête, il s'agit de faire des recommandations au gouvernement, c'est-à-dire refuser ou accepter le projet avec telle ou telle modification. Le fait que les citoyen-ne-s

***Les humains ne sont pas seulement des objets d'étude. En tant que sujets, ils doivent également contribuer au savoir qui les concerne eux-mêmes et finalement à la prise de décision et à l'attitude sociétale à adopter vis-à-vis des grands projets de développement.***



André Beauchamp, éthicien

peuvent venir poser des questions donne un caractère explosif aux commissions du BAPE. Il ne s'agit pas d'experts qui discutent entre eux comme cela peut avoir lieu dans le cadre de mécanismes plus formalisés. Le BAPE est là pour aider le ou la citoyen-ne-s à obtenir des réponses à ses questions, à poursuivre son enquête. Les citoyen-ne-s construisent peu à peu leur savoir et donc acquièrent du pouvoir ; la « balance du savoir » entre le promoteur, les experts et les citoyen-ne-s s'équilibre progressivement.

Le Conseil consultatif de l'environnement est aboli dans les années 80. Ainsi, nous ne possédons plus d'instrument pour élaborer des politiques et des orientations ; ce à quoi il faudrait remédier. En outre, le pouvoir d'auto-saisine est important en termes d'élaboration des politiques et des orientations pour pouvoir prospecter. Le BAPE ne doit pas être doté de ce pouvoir, mais il convient plutôt de créer un équivalent du Conseil consultatif de l'environnement. Cependant, actuellement, pour pallier ce manque, on a parfois donné au BAPE la tâche d'élaborer sur des politiques relatives à certaines problématiques (gestion de l'eau, exploitation du gaz de schiste, etc.).

- **Le caractère fondamental en environnement de la participation du public**

La clef de la survie de l'environnement est la participation du public à l'activité décisionnelle le concernant. Il n'y a que la population pour défendre l'environnement, puisque les politicien-ne-s vont toujours essayer d'en faire le moins possible, se limitant aux résultats qu'elles et ils veulent atteindre. Or, pour cela, la prise en compte de l'environnement peut s'avérer dérangeante. En outre, l'économie qui gère notre société n'est pas capable de saisir les dimensions du vivant, dont sa temporalité. En effet, les prédictions économiques dépassent rarement 5 à 10 ans alors que le vivant évolue, fonctionne à un autre rythme. Ceci implique finalement que nous ne pouvons laisser l'économie orienter les décisions au sujet de l'environnement, d'où cette nécessité de la participation du public. Il existe différentes expériences et voies possibles en termes de modalités et procédures pour la mettre en œuvre. Au Québec, l'histoire a généré le BAPE. C'est un instrument très précieux avec une réelle puissance politique. Mais cela reste un instrument toujours améliorable. De plus, si à un moment donné, les instruments formels, tel le BAPE, ne sont plus efficaces, notamment parce que les politicien-ne-s les trahissent, il faut qu'il y ait des actions citoyennes et une intervention directe dans la société. Ces procédures sont des aides à la gestion, intègrent les contradictions sociales, mais si à un moment donné, les processus ne sont pas respectés, il faut qu'on revienne à l'action directe et à une dialectique de l'un (mécanismes de participation du public institutionnalisés ou formalisés) et l'autre (action directe).

## **4. RÉFLEXIONS ET ÉCHANGES SUR LES DIFFÉRENTES FORMES DE PARTICIPATION EN ENVIRONNEMENT D'UN POINT DE VUE DES DROITS HUMAINS**

Alors que de nombreuses personnes et groupes réclament d'être consultés sur les questions environnementales et militent en faveur de processus de décision qui permettent leur participation, plusieurs déplorent par ailleurs les nombreuses limites des mécanismes institutionnels, que ce soit les commissions parlementaires, l'Office national de l'énergie, le BAPE, les conseils municipaux, les tribunaux ou, plus encore, les consultations menées par les entreprises elles-mêmes. Malgré ces limites, plusieurs participant-e-s à la journée d'études considèrent que certains de ces mécanismes peuvent permettre des avancées dans la protection de l'environnement et des droits humains, mais pas dans tous les contextes. Les échanges et ateliers ont permis de dégager quelques pistes de réflexion pour repenser la participation à l'intérieur des institutions.

Face aux limites des mécanismes institutionnels, de nombreux participant-e-s considèrent que les formes de participation non-institutionnelles sont légitimes et qu'elles jouent un rôle incontournable dans la réalisation du droit à l'autodétermination. Cette participation à l'extérieur des institutions peut prendre différentes formes : création d'instances de participation par la population elle-même (telles que les référendums d'initiative ou les commissions ou tribunaux populaires), manifestations, actions directes, etc. Des pistes sont explorées au cours de la journée pour s'inspirer des formes de participation non-institutionnelles qui ont été expérimentées ailleurs ainsi que pour dépasser le mode réactif et promouvoir un autre modèle de société. Ces formes de participation soulèvent également plusieurs questions et comportent de nombreux défis, qui font aussi l'objet de discussions.

Enfin, la coexistence de ces différentes formes de participation apparaît pour plusieurs souhaitable, voir essentielle pour assurer la protection de l'environnement et des droits de la population. Elle exige toutefois une concertation qui gagnerait à être renforcée.

### **4.1. LA PARTICIPATION AUX MÉCANISMES INSTITUTIONNELS**

#### **4.1.1. DES MÉCANISMES QUI COMPORTENT DES LIMITES IMPORTANTES...**

Plusieurs participant-e-s à la journée d'études ont partagé leurs critiques à l'égard des mécanismes institutionnels, considérés insuffisants pour assurer le droit à l'autodétermination, et dans certains cas même incompatibles avec ce droit.

Alors que le droit à l'autodétermination implique la possibilité pour un peuple de dire non à un projet, plusieurs consultations ne permettent de se prononcer que sur ses modalités de

mise en place du projet sans possibilité de le refuser. Pensons aux nombreuses commissions parlementaires qui ont été menées alors que les décisions étaient déjà prises. Les mécanismes portent souvent sur les détails techniques et des enjeux compartimentés plutôt que les enjeux globaux. Les mandats sont souvent restreints ou orientés. L'absence de prise en considération des changements climatiques aux consultations de l'Office national de l'énergie sur l'oléoduc Énergie Est<sup>4</sup> en est un exemple frappant.

Plus encore, l'autodétermination devrait impliquer une réflexion collective sur la société que nous voulons. Or, les mécanismes institutionnels existants ne permettent pas de mettre de l'avant des alternatives au modèle de développement actuel, porteur de destruction environnementale et de violations de droits. Pendant qu'on débat sur les détails techniques et les risques environnementaux d'un projet bien précis, on ne discute pas des fondements de nos positions et des propositions qu'on souhaite mettre de l'avant, comme la transition énergétique par exemple. Les groupes sociaux et écologistes se retrouvent ainsi dans une position où ils doivent toujours négocier de moindres reculs plutôt que de réfléchir et débattre sur les alternatives au modèle proposé. Cette situation, qui crée une contradiction entre convictions et stratégie, peut devenir une entrave aux rêves et aspirations et avoir un effet démobilisant. Les limites des mécanismes institutionnels peuvent aussi avoir pour effet de créer une perte de confiance des citoyen-ne-s envers les institutions et d'alimenter le cynisme.

***L'autodétermination devrait impliquer une réflexion collective sur la société que nous voulons. Or, les mécanismes institutionnels existants ne permettent pas de mettre de l'avant des alternatives au modèle de développement actuel, porteur de destruction environnementale et de violations de droits.***

Par ailleurs, les mécanismes institutionnels ont souvent un effet d'exclusion. Sans expert-e à leur disposition, il est très difficile pour les citoyen-ne-s d'avoir du pouvoir au BAPE, par exemple. Cette exclusion d'une partie de la population à des débats sur des enjeux qui les concernent est aggravée par les conditions de vie qui se détériorent et qui rendent plus difficile encore la participation citoyenne. Les mesures d'austérité risquent d'aggraver encore davantage ce problème.

Participer à ces mécanismes peut devenir un processus énergivore et neutralisant pour les mouvements sociaux. Paradoxalement, on assiste à une multiplication des instances de consultation, que certain-e-s participant-e-s considèrent positive mais qui, selon d'autres, amènerait une dilution des propos portés par les groupes et peut demander beaucoup

---

<sup>4</sup> En 2015, l'oléoduc Énergie Est est un projet de pipeline de la compagnie Transcanada qui couvrirait 4 600 km à partir de Hardisty en Alberta jusqu'à Saint-John, au Nouveau Brunswick. Ce nouveau pipeline transporterait 1,1 million de barils par jour. Selon l'Institut Pimbina, le projet engendrerait l'émission supplémentaire de 30 à 32 millions de tonnes de GES par année.

d'énergie. On se retrouve avec, d'un côté, certaines personnes qui participent à un très grand nombre de consultations, alors que d'autres ont complètement décroché.

Enfin, des consultations minières jusqu'au BAPE, il existe un risque que la participation aux mécanismes de consultation devienne une forme d'acte de foi et qu'elle donne une légitimité à des processus le plus souvent symboliques, qui donnent une apparence de démocratie sans rencontrer les critères de droits humains et dont l'issue est déjà décidée à l'avance.

### **Le cas de l'industrie minière**

Les graves lacunes des mécanismes de consultation dans l'industrie minière en Abitibi gagneraient à être davantage connues. Le cas de Malartic illustre bien cette situation et constitue un dangereux précédent qui pourrait avoir des conséquences partout au Québec.

La mine Osisko de Malartic, devenue Canadian Malartic en 2014, est la plus grande mine à ciel ouvert du Canada avec un trou de 2.5 km X 800 m X 400m en pleine ville. Alors que le gouvernement n'avait pas encore autorisé le projet et que le BAPE n'avait pas encore été tenu, la minière achetait et déménageait déjà des maisons. Les citoyen-ne-s contactés par la minière étaient laissés à eux-mêmes sans support de la ville, ni des ministères et sans support juridique.

Les citoyen-ne-s, qui ignoraient tout de la nature et des pouvoirs du BAPE, ont constaté que celui-ci ne disposait finalement que d'un pouvoir de recommandation. La population n'avait que 45 jours pour lire et s'appropriier les documents très techniques et scientifiques de l'étude d'impact, inaccessibles pour la majorité d'entre eux.

A l'évidence, il peut être très difficile, sinon impossible, pour une personne citoyenne de participer à un tel mécanisme si elle n'est pas accompagnée d'expert-e-s. Le BAPE a produit un rapport comportant plusieurs prévisions qui se sont avérées fausses, notamment beaucoup de poussière en continu ainsi que des dépassements des normes quant au bruit, aux vibrations et au dégagement de gaz de dioxyde d'azote totalement imprévus par le BAPE. La prévision de la minière quant à l'augmentation de la population suite au projet minier s'est également avérée fautive. Au contraire, dans la MRC de la Vallée de l'Or, seule la ville de Malartic a vu sa population diminuée. Le projet minier devait revitaliser le centre-ville, une autre prévision erronée. Le BAPE s'est fié aux documents déposés par les expert-e-s de la minière qui normalement auraient dû faire l'objet d'analyses et de vérifications de la part des expert-e-s des différents ministères concernés. De toute évidence, beaucoup de personnes se sont trompées, volontairement ou involontairement.



Malartic. Par Meriol Lehmann  
[www.flickr.com/photos/mlehmann/18662351789](http://www.flickr.com/photos/mlehmann/18662351789), CC BY-NC-ND 2.0

Par ailleurs, dans le cas de Malartic comme dans d'autres cas, la production de l'étude d'impacts démontrait une collaboration très étroite entre les ministères et le promoteur. Les étroits contacts entre ces partenaires créent des liens presque amicaux qui nuisent à l'objectivité de l'étude et les citoyen-ne-s se sentent exclu-e-s de ce cercle amical. Elles et ils ont le sentiment que les ministères travaillent pour les promoteurs et non pour les personnes touchées par le projet.

Le projet en exploitation a des conséquences graves et multiples pour les citoyen-ne-s: désastre environnemental, problèmes de santé, problèmes psychologiques, bris matériel des maisons etc. Des études de l'Agence de santé publique de l'Abitibi-Témiscamingue et de l'Institut national de la Santé publique en témoignent largement.

#### **4.1.2. ...MAIS QUI PERMETTENT AUSSI DE FAIRE DES AVANCÉES**

Malgré les nombreuses limites des mécanismes de consultation soulevées au cours de la journée, plusieurs participant-e-s considèrent néanmoins que ceux-ci permettent parfois aussi de faire des avancées, et même que de ne pas participer peut être une erreur.

Tout d'abord, certaines batailles ont été gagnées à travers les institutions. Dans certains cas, cela permet de voir un projet amélioré, mis de côté ou à tout le moins retardé. La participation aux mécanismes institutionnels peut donner lieu à des victoires, comme celle de l'adoption de la loi contre les poursuites-bâillons, qui bien qu'imparfaite, n'en constitue pas moins une avancée importante. Il y a aussi notamment eu des résultats lorsque des membres de mouvements citoyens ont investi des structures municipales et des organismes de développement local.

Au niveau international, la participation aux institutions a aussi permis des avancées importantes. Sur la question de l'eau, par exemple, le fait que les ONG aient joué le jeu de l'ONU a permis de faire avancer la reconnaissance du droit d'accès à l'eau. Certains instruments internationaux sont aussi très intéressants et nous pourrions gagner à y adhérer. C'est le cas de la Convention d'Aarhus, qui prévoit que la participation ait lieu avant que le projet ne soit commencé, qu'elle ait un véritable effet sur les décisions et qu'il soit possible pour la population de dire non à un projet. La participation à d'autres institutions internationales pourrait être explorée et pourrait possiblement donner des résultats intéressants si les personnes qui y participaient étaient bien outillées : recours devant l'ONU, intervention devant la Commission de coopération environnementale, etc.

Enfin, la participation aux mécanismes institutionnels peut être un levier pour un mouvement et permettre de créer une synergie. La participation peut aussi amener une transformation des personnes : en s'impliquant, elles deviennent des citoyennes. Lorsque les consultations sont bien menées, elles peuvent dans certains cas contribuer à transformer les gens qui passent d'un état de personnes qui subissent des décisions sur des enjeux qui les concernent à un état de citoyen-ne-s. C'est le cas de la commission du BAPE

sur l'eau, lors de laquelle, contrairement à d'autres consultations du BAPE, ce ne sont pas les expert-e-s mais bien les citoyen-ne-s qui se sont retrouvés au cœur de la démarche.

Malgré les limites des mécanismes, participer peut aussi permettre de placer des enjeux dans l'espace public, comme dans le cas de la mine de Malartic.

#### **4.1.3. REPENSER LA PARTICIPATION À L'INTÉRIEUR DES INSTITUTIONS**

Considérant les limites des institutions, mais les avancées qu'elles peuvent aussi permettre, comment se positionner par rapport à ces institutions? Devrait-on y participer ou non? Comment y participer sans donner de la légitimité à des processus qui ne respectent pas les droits? Dans les cas où il n'y a pas de consultations de prévues (comme pour l'exploitation des hydrocarbures en Gaspésie), la population devrait-elle réclamer des consultations ou, considérant les limites de celles-ci, envisager d'autres formes d'actions? Y a-t-il lieu de désobéir à l'intérieur même des institutions? Comment utiliser les institutions à nos fins?

Les discussions sur les enjeux de la participation aux mécanismes institutionnels ont soulevé plus de questions qu'elles n'ont apporté de réponses. Au cours de la journée, plusieurs pistes ont néanmoins été explorées pour repenser la participation à l'intérieur des institutions. La nécessité d'occuper toutes les scènes et d'assurer une convergence entre les formes de participation à l'intérieur et celles à l'extérieur des institutions est aussi apparue incontournable, nous y reviendrons dans la section 4.2.5.

#### **Une nécessaire analyse stratégique**

Bien que les mécanismes institutionnels puissent être des leviers utiles, il apparaît incontournable d'évaluer à chaque fois si les conditions de la consultation sont acceptables et de faire une analyse stratégique afin de déterminer s'il vaut mieux dénoncer à l'extérieur des institutions ou à la fois à l'intérieur et à l'extérieur. Nous avons un devoir de mémoire par rapport, par exemple, aux consultations parlementaires menées alors que les décisions étaient déjà prises.

L'importance d'une participation nombreuse peut faire une différence. Par exemple, lorsque la population se présente massivement devant le BAPE pour dire non à un projet, ce dernier ne peut avoir d'autre choix que d'en tenir compte. Toutefois, même minoritaires, des groupes peuvent avoir une stratégie qui porte.

#### **L'importance de la concertation**

La concertation, la mise en réseau et l'échange d'expertise entre les groupes qui participent aux consultations sont elles aussi cruciales pour avoir plus de poids et d'éviter de décupler les énergies et de s'épuiser. Voir aussi la section 4.3 à ce sujet.

#### **Bien connaître les institutions et outiller les personnes qui y participent**

Il est important de bien connaître les institutions et d'en tenir compte dans le choix d'y intervenir ou non ainsi que dans la préparation à cette intervention.

Pour participer aux processus de consultation, la population a besoin d'être soutenue. Cela nécessite un échange d'informations et de l'éducation populaire. L'information joue un rôle important dans toute forme de participation. En effet, il ne peut pas y avoir de décision éclairée sans accès à l'information. L'éducation par les pairs semblent une voie très prometteuse. L'expérience a notamment été tentée avec succès par la Coalition Eau Secours, permettant d'habiliter les citoyen-ne-s à intervenir devant les conseils municipaux sur la question de la fluoruration de l'eau.

### **Questionner, confronter et faire ressortir les contradictions**

La participation aux mécanismes institutionnels peut permettre de faire ressortir les incohérences et de placer des promoteurs ou des gouvernements devant leurs contradictions, elles peuvent aussi mettre en évidence les lacunes dans l'état des connaissances. Cela peut se faire en leur posant des questions incriminantes déterminées en fonction du dossier et de nos fins. Pour illustrer ce propos, un exemple survenu lors de consultations sur des détournements de rivières est rapporté par un des participants à la journée. Lors de ces consultations, un citoyen a posé trois fois la même question à Hydro-Québec sur trois projets différents. Aux trois questions, Hydro-Québec a dû admettre qu'elle n'avait pas considéré l'aspect soulevé par la question. Cette triple admission a permis de montrer le caractère lacunaire de la démarche d'Hydro-Québec.

Compte tenu de la façon dont fonctionne le BAPE, les questions posées lors d'une consultation du BAPE jouent un rôle non-négligeable sur l'orientation que prendra le rapport qui en résultera.

Par ailleurs, il est aussi proposé de se battre pour faire changer les institutions elles-mêmes, par exemple pour faire changer la législation du BAPE, mais cela demanderait une grande convergence et solidarité entre les groupes.

### **Participer au processus tout en restant capable de le critiquer**

Considérant les limites des mécanismes institutionnels, la participation à ces mécanismes ne doit pas empêcher les groupes de les critiquer. Ils doivent être en mesure d'intervenir sans donner une légitimité à un processus qui ne respecte pas les droits. Il est essentiel pour les groupes de mettre les limites du processus sur la place publique.

### **Désobéir à l'intérieur des institutions**

Enfin, une piste à explorer davantage serait celle de la désobéissance à l'intérieur même des mécanismes institutionnels. Lorsqu'un processus va à l'encontre des droits, certaines formes de participation pourraient permettre de les discréditer. La tactique consisterait alors à refuser d'accepter les limites et restrictions qu'on nous impose et à forcer ces mécanismes dans leur retranchement. Par exemple, alors que l'Office national de l'énergie a choisi de ne pas intégrer les changements climatiques à la consultation sur Énergie Est, les groupes pourraient décider d'investir cette institution sans respecter cette restriction en intervenant justement spécifiquement sur la question des changements climatiques.

## 4.2. LES FORMES DE PARTICIPATION NON-INSTITUTIONNELLES

### 4.2.1. CRÉER DE NOUVEAUX ESPACES DE PARTICIPATION ET S'INSPIRER DE CE QUI SE FAIT AILLEURS

Face aux limites des instances de participation, pourquoi la population ne créerait-elle pas elle-même les espaces qu'elle revendique et qu'elle souhaite voir émerger? Différentes pistes sont proposées en ce sens : concertation provinciale, commission populaire, référendum d'initiative, tribunal populaire, états généraux, contre-sommets, etc.

Plutôt que de réinventer la roue, il est proposé de s'inspirer de ce qui se fait ailleurs, que ce soit dans d'autres dossiers ou dans d'autres pays.



Commission populaire itinérante sur le droit au logement.  
Crédit photo : Véronique Laflamme, FRAPRU

Au niveau des autres dossiers, on donne notamment les exemples de la Commission populaire sur la répression politique ou encore la Commission populaire sur le logement organisé par le FRAPRU, qui a permis à la population de différentes régions du Québec de s'exprimer sur le droit au logement.

Par ailleurs, sur les questions environnementales et les projets de développement, plusieurs initiatives inspirantes ont eu lieu ailleurs dans le monde et gagneraient à être connues.

Au Guatemala, par exemple, la population a auto-organisé ses propres consultations sur les projets de développement. Une importante mobilisation, ponctuée de plusieurs dizaines de consultations au cours de la dernière décennie, a permis à plus d'un million de personnes de se prononcer contre les méga-projets de développement (extraction, barrages), sur une population totale de 14 millions d'habitants. Au-delà de la participation importante à ces consultations, c'est aussi le caractère systémique qui retient l'attention dans cette mobilisation. En effet, c'est sur le modèle de développement lui-même que ces consultations portent, plutôt que sur un projet précis. La réponse est claire: NON aux mégaprojets de développement miniers et hydroélectriques, mais cette réponse est à ce jour ignorée par le gouvernement, les compagnies et les gouvernements étrangers qui soutiennent certains des mégaprojets en question.

Le droit des communautés d'être consultées est non seulement reconnu dans le droit international, mais aussi dans la constitution guatémaltèque. Or le gouvernement refuse d'accorder un quelconque caractère contraignant aux résultats des consultations. L'importance des consultations populaires au Guatemala ne réside donc pas dans l'écoute qui leur est accordée par les élites politiques et économiques, ni dans leur efficacité à bloquer des projets, mais plutôt dans la légitimité indubitable que les résultats sans

équivoque confèrent aux mouvements de résistance, défiant du même coup toute affirmation sournoise et hypocrite que pourraient faire les gouvernements et les compagnies à savoir qu'il existe une acceptation sociale de ces projets.

L'expérience des communautés en résistance au Guatemala démontre à quel point les droits humains peuvent être porteurs lorsque les personnes se les approprient elles-mêmes; les droits des peuples à l'autodétermination, de même que leur droit à l'eau, à la vie et à un environnement sain sont abondamment évoqués dans le discours entourant les consultations populaires, qui elles-mêmes sont devenues un élément de base de la résistance aux mégaprojets.

De telles initiatives populaires ne sont pas non plus sans défi. Les médias sont peu sensibles à ce qui surgit de la base. Alors que les contre-sommets permettent de profiter d'un espace médiatique ouvert par l'événement qui se déroule en parallèle, cet espace médiatique devient restreint lorsque l'événement se répète.

Que ce soit au niveau des contre-sommets ou de la création de d'autres instances de participation, il est très difficile de réussir à inclure dans ces espaces un pan plus large de la population et éviter de seulement « parler entre nous ». Nous reviendrons sur cette question au point 4.2.3. Un défi se pose aussi au niveau des régions : comment articuler la participation régionale et nationale?

Le référendum d'initiative populaire soulève quant à lui des questions bien spécifiques. Bien que plusieurs expériences en Amérique latine montrent que les référendums peuvent permettre de faire reculer des projets, il y a un grand risque à recourir à des telles initiatives dans des contextes où la population qui s'oppose à un projet est minoritaire, comme c'est le cas le plus souvent au Québec. Les référendums ont tendance à être très conservateurs, alors que nous sommes dans un contexte où des changements importants s'imposent pour assurer la protection de l'environnement et le respect des droits, changements portés par seulement une minorité de la population, comme ça a souvent été le cas précédemment dans l'histoire. (Voir la présentation de Sylvie Paquerot à la section 3.1 pour plus de détails sur les enjeux liés à la logique majoritaire)

#### **4.2.2. DÉPASSER LE MODE RÉACTIF POUR PROMOUVOIR LES ALTERNATIVES ET UN AUTRE MODÈLE DE SOCIÉTÉ**

Les échanges au sujet des mécanismes institutionnels ont mis en évidence leur incapacité à permettre à la population et aux groupes de mettre de l'avant des alternatives au modèle de société actuel. En effet, le mode de développement est une question plus profonde que les projets auxquels nous nous opposons. Il apparaît donc nécessaire pour plusieurs participant-e-s de créer des espaces pour promouvoir les alternatives aux projets qui nous sont proposés et pour réfléchir collectivement à un autre modèle de société.

Si le mode de développement actuel ne permet pas la réalisation des droits, quel autre mode de développement envisager? Que pourrions-nous mettre de l'avant comme projet

collectif commun? Au-delà d'être « contre » de nombreux projets, nous sommes « pour » quoi? Quelles alternatives pourrions-nous proposer en matière de développement régional? Comment mettre de l'avant d'autres moyens de créer de la richesse partout au Québec? Voilà autant de questions auxquelles nous pourrions tenter de répondre ensemble dans le cadre de formes de participation non-institutionnelles. On donne ainsi l'exemple du Plan Nord : plutôt que de seulement se positionner contre, nous aurions pu mettre de l'avant une proposition de Plan Nord alternatif, mais ne sommes pas arrivés à le faire.

Au-delà des alternatives et réflexions sur le mode de développement que nous souhaitons, des participant-e-s invitent aussi à réitérer notre droit de rêver.

Proposer des solutions et mettre de l'avant des alternatives peut par ailleurs avoir un effet mobilisant. L'AQLPA, par exemple, a toujours misé sur la proposition de solutions, comme dans sa tournée sur la biométhanisation et cela s'est avéré être une tactique gagnante pour mobiliser la population et récolter des appuis.

***La dénonciation du mode de développement actuel et la recherche d'alternatives passe aussi par le renforcement du lien entre les luttes locales et les enjeux globaux.***

La dénonciation du mode de développement actuel et la recherche d'alternatives passe aussi par le renforcement du lien entre les luttes locales et les enjeux globaux. Les raisons qui amènent une personne à s'engager dans la lutte environnementale sont diverses, il peut s'agir d'un enjeu qui la touche personnellement, comme un projet qui menace sa source d'eau potable, comme il peut s'agir d'une critique globale, comme la lutte anticapitaliste. Toutefois, les dimensions locale et globale de la lutte peuvent aussi être connectées. Les enjeux très spécifiques sont de puissants moteurs de l'indignation. Une préoccupation pour une source d'eau potable peut nous mener à la lutte pour l'autodétermination et le droit à la vie. Si certaines luttes demeureront locales, d'autres convergeront avec d'autres luttes pour créer un mouvement social plus large.

En Bolivie, par exemple, il y a eu un important processus de concertation sur le type de pays que la population voulait construire, et pour quelle sorte de société. Les débats portant entre autres sur le modèle de développement et les ressources naturelles sont le résultat de mobilisations plus larges qui résultent d'un processus qui a pris 20 ans à se construire. Les mouvements sociaux de la Bolivie ont dû passer de demandes sectorielles (locales) à l'élaboration d'un agenda national, c'est-à-dire à la construction d'une vision de pays, vision située dans l'économie mondiale (globale). Cet exercice hautement démocratique reposait sur la capacité organisationnelle des mouvements sociaux à tisser des alliances, avec la construction d'un vaste réseau, et à élaborer des propositions, ainsi que dans la force de leur plaidoyer.

Cependant, la mobilisation sociale et les fruits qu'elle a produits en Bolivie, comme l'assemblée constituante et la nouvelle charte constitutionnelle (où ont été reconnus plusieurs droits autochtones, droits de la Nature, etc.), ne sont qu'une étape et non la fin du

chemin. Les luttes pour la mise en place de la constitution, pour la réalisation des droits et la construction du pays rêvé doivent se poursuivre au-delà de l'écrit que constitue la charte constitutionnelle, puisque le modèle économique et de développement contre lequel ont émergé les mobilisations sociales depuis plus de 20 ans existe toujours. Cela confirme que la lutte pour la transformation du modèle n'est pas seulement locale ou nationale, mais aussi mondiale-globale, sur tous les fronts, autant au Sud qu'au Nord. On ne peut pas changer un pays sans prendre en compte sa situation de dépendance vis-à-vis du capitalisme global, de la division internationale du travail et des mécanismes de la démocratie qui vident les mouvements de leurs décisions et aspirations.

#### **4.2.3. ÉDUCATION ET MOBILISATION**

Dans les échanges portant sur les formes de participation non-institutionnelles, la question de l'éducation et de la mobilisation de la population semble transversale et revient à de nombreuses reprises.

Le succès comme la légitimité des formes de participation non-institutionnelles relèvent

***Les organisations peuvent jouer un rôle rassembleur, mais c'est sur le terrain que les luttes doivent descendre, par exemple avec la création de comités de citoyens.***

beaucoup de la mobilisation citoyenne. Selon plusieurs participant-e-s, les organisations peuvent jouer un rôle rassembleur, mais c'est sur le terrain que les luttes doivent descendre, par exemple avec la création de comités de citoyens. À cet égard, il est important de ne pas tomber dans le piège de la « vedette verte », d'éviter autant que possible la délégation de la prise de parole et de miser sur le renforcement des capacités des citoyen-ne-s.

Comment des communautés dépossédées des enjeux environnementaux peuvent-elles exercer véritablement leur autodétermination? Plusieurs participant-e-s considèrent important de décentraliser la mobilisation, avec des rassemblements populaires ou comités de citoyens qui occupent le terrain, conscients et compétents. Ces groupes locaux peuvent ensuite agir en concertation pour créer un mouvement social plus large, comme dans le cas de la Coalition vigilance oléoducs et du Regroupement Vigilance Hydrocarbures Québec. On mentionne aussi l'importance de renforcer les capacités des communautés pour qu'elles puissent se prendre en main lorsque surviennent des enjeux.

La mobilisation de la population n'est pourtant pas sans défis. On constate une fracture au niveau de l'éducation entre les militant-e-s et la population en général. La dégradation des conditions de travail, l'éducation qui ne vise qu'à former pour le marché du travail, le manque de temps et l'appauvrissement de la population sont autant de facteurs qui rendent la participation citoyenne plus difficile. Pour pallier à ces difficultés, l'accès à l'information et l'éducation populaire (y compris l'éducation par les pairs) semblent des voies incontournables. Il faut trouver des avenues pour éviter de seulement « se parler entre nous » et on mentionne à ce propos le piège des médias sociaux. La création de mécanismes

inclusifs, qui permettent à des personnes de tous les milieux et ayant des opinions différentes de participer, est aussi évoquée.

On mentionne aussi que les gens peuvent avoir l'impression qu'ils partent de zéro et avoir peur du changement. Les discours négatifs portés par le mouvement environnemental peuvent aussi être porteurs de désespoir. Face à ces difficultés, il est proposé de rassurer et d'inspirer, en faisant la promotion d'alternatives imaginées ou qui existent ailleurs et en soulignant les mouvements de résistance et les victoires.

Si mobiliser est un défi, maintenir la mobilisation l'est tout autant. La mobilisation citoyenne contre les projets de Transcanada dans le Bas du fleuve en est un bon exemple. Le référendum et la mobilisation au sujet du port méthanier en 2005 ont laissé des plaies ouvertes et épuisé les troupes, si bien que la mobilisation de 2014 contre le terminal maritime à Cacouna a comporté plusieurs défis. Ici, la collaboration entre les différents acteurs de la société civile (groupes citoyens en région, ONG environnementales, juridique et les scientifiques) semble avoir joué un rôle important pour énergiser le mouvement. On retient de ces mobilisations que le renforcement des capacités des citoyen-ne-s est essentiel, mais que ça reste un grand défi. Des stratégies doivent aussi être trouvées pour ne pas épuiser les gens.



Manifestation à Cacouna, 2014. Par Félix Gravel

[www.flickr.com/photos/128000936@N06/16913244930](http://www.flickr.com/photos/128000936@N06/16913244930), CC BY-NC 2.0

#### **4.2.4. FAIRE FACE À LA RÉPRESSION**

La répression et la criminalisation des mouvements sociaux constituent des défis majeurs pour les personnes et les groupes qui investissent les formes de participation non-institutionnelles, en particulier les manifestations, la désobéissance civile et l'action directe. Face à des mouvements qui contestent les orientations de la société et appellent à des transformations sociales majeures, les gouvernements ont souvent recours à la surveillance, la judiciarisation et l'intimidation, comme avec le projet de loi C-51 que le gouvernement fédéral s'apprêtait à adopter au moment de la journée d'études.

L'exemple de la Coalition Nitassinan est rapporté pour mettre en évidence les effets de la répression sur la mobilisation. Dans les années 80' s'est formée une importante coalition regroupant des autochtones et des non-autochtones, y compris des groupes écologistes, pour s'opposer à la construction de barrages et le détournement d'affluents de la rivière

Moisie, menaçant les populations de saumons. Au-delà de la participation à des consultations gouvernementales, la Coalition a eu recours à différents moyens de pression, dont une longue marche d'appui, des blocages et occupations. Si cette mobilisation a permis d'éviter le détournement des affluents de la rivière Moisie, elle n'en a pas moins fait l'objet d'une importante répression. La criminalisation de la contestation a pris plusieurs formes : injonction permanente pour empêcher les membres de la coalition de manifester, accusations criminelles, emprisonnement, etc.

Au-delà des conséquences légales de ce système punitif, les conséquences humaines sont majeures. La répression peut en effet marginaliser des groupes et entraîner une division des mouvements. Comment se battre contre ce système punitif et ses effets sur la mobilisation? Militer sans être intimidé ou marginalisé est un droit et une condition de la participation citoyenne aux enjeux environnementaux.

***Militer sans être intimidé ou marginalisé est un droit et une condition de la participation citoyenne aux enjeux environnementaux.***

#### **4.3. COHABITATION ENTRE LES DIFFÉRENTES FORMES DE PARTICIPATION : AMÉLIORER LA CONCERTATION ET LES SOLIDARITÉS**

Comment les différentes formes de participation citoyenne, de la participation aux mécanismes institutionnels à la confrontation politique, peuvent-elles cohabiter? Cette question importante est abordée à maintes reprises au cours de la journée d'études.

Plusieurs participant-e-s considèrent incontournable que toutes les scènes soient occupées (le juridique, les consultations publiques, la rue, etc.), mais soulèvent aussi l'importance d'assurer une concertation entre ces différentes formes de luttes. La lutte juridique, par exemple, a beaucoup plus de sens et de poids si d'autres formes de luttes plus politiques l'accompagnent : cela permet alors de sortir le débat sur la justice de la seule arène judiciaire. Alors que certaines formes de participation permettent seulement de retarder un projet, ces délais peuvent être précieux si d'autres mouvements profitent de ce temps pour dénoncer des orientations plus générales et promouvoir des alternatives. La désobéissance civile et l'action directe, quant à elles, auront une beaucoup plus grande portée si elles sont supportées par un mouvement social plus large et des mobilisations de masse.

On mentionne l'importance de s'entendre sur les buts visés par les personnes, tout en respectant la diversité de chacun.

Deux différentes formes de concertation semblent se confronter au sein du mouvement écologiste. La première forme consiste à construire un rapport de force, avec un message et une ou un porte-parole. Cette forme de convergence, même si elle permet un passage à l'action parfois plus rapide, comporte d'importantes limites mentionnées par des participant-

e-s. Le mouvement est porté par la personne porte-parole, souvent une « vedette verte », plutôt que par la base. Aussi, dès que cette personne quitte le mouvement, la structure s'effondre. De plus, cette forme de concertation, qui tend à s'institutionnaliser, amène à réinventer la roue plutôt qu'à faire le lien entre tout ce qui se fait déjà.

Une deuxième forme de concertation présentée est celle du partage d'informations, de la mise en commun d'expertise et du réseautage des compétences. L'objectif de cette forme de concertation est d'assurer une plus grande cohésion des actions pour créer un plus grand rapport de force et d'éviter des situations où certaines actions posées nuiraient à d'autres. Un tel partage d'expertise et d'informations peut aussi permettre d'éviter des erreurs en partageant les connaissances et expériences de différents groupes, d'accroître les solidarités et d'éviter de perdre du temps et des énergies à réinventer la roue et les savoirs que d'autres ont pu aller chercher avant nous. L'idée d'une plate-forme commune de données et de références (articles de journaux, etc.) est ainsi proposée pour éviter d'avoir à refaire toute la recherche pour chaque bataille. En plus du partage d'informations, l'idée de multiplier les espaces de délibération est aussi suggérée, pour pallier la faiblesse des institutions existantes, comme le BAPE. Par ailleurs, il ne s'agit pas que de travailler ensemble, mais de le faire savoir largement. Souvent, même les membres des groupes ne savent pas que ceux-ci se concertent.

La solidarité doit dépasser la barrière des régions. À ce sujet, on donne l'exemple de la population d'Abitibi qui se retrouve isolée dans sa lutte contre les méga projets miniers, alors que ce qui se déroule dans cette région risque de créer un précédent pour tout le Québec.

Au-delà de la concertation et du développement de solidarités entre les groupes écologistes, on propose aussi de créer une plus grande convergence entre les luttes écologistes et d'autres luttes (étudiantes, syndicales, mouvements sociaux). Quelques pistes sont mentionnées à ce sujet. Les droits humains sont proposés comme point de convergence entre les luttes. La question du travail et des conditions de vie est aussi évoquée : pour que la population puisse avoir du temps, l'énergie et les connaissances pour participer et réfléchir collectivement à des alternatives au mode de développement actuel, il faut s'attaquer au problème de la dégradation des conditions de travail, des conditions de vie et du système d'éducation, autant de luttes menées par d'autres mouvements (syndicaux, étudiants, féministes, etc.)

La concertation entre les peuples ne doit pas non plus demeurer en reste. Des liens entre les groupes écologistes et les communautés autochtones se tissent, mais cela se fait souvent à la pièce. Une véritable coordination autochtone en environnement serait nécessaire : une coordination spécialisée sur les enjeux environnementaux autochtones, qui peut partir des campagnes, organiser des colloques pour les membres du peuple, coordonner les différents efforts éparpillés dans toutes les communautés autochtones du Québec, etc.

Enfin, il est aussi proposé au cours de la journée de faire davantage de liens avec d'autres groupes au niveau international pour démontrer comment la question de l'autodétermination devient incontournable partout sur la planète.

## 5. CONCLUSION

En organisant cette journée d'études, la Ligue des droits et libertés souhaitait offrir aux militant-e-s écologistes, autochtones et de défense des droits une occasion de réfléchir collectivement à la portée et aux limites des différentes formes de participation en environnement dans une perspective de droits humains.

Au terme de la journée, plusieurs questions demeurent sans réponses et plusieurs réflexions restent à approfondir. La journée a toutefois permis aux participant-e-s d'échanger et de confronter leurs expériences et analyses en matière de participation, et aussi de faire ressortir plusieurs pistes de réflexion. La LDL considère que plusieurs éléments intéressants qui ressortent de cette journée mériteraient d'être explorés de façon plus approfondie dans d'autres espaces : analyse des expériences de participation non-institutionnelles qui ont eu lieu dans d'autres pays, des avenues pour dépasser le mode réactif et promouvoir un autre modèle de développement, des voies de concertation entre les peuples et entre les groupes, etc.

Plusieurs participant-e-s ont aussi apprécié que la journée offre une occasion de rassembler des actrices et acteurs des luttes environnementales à l'extérieur des cadres habituels, permettant un certain recul et un regard différent – celui des droits humains - par rapport aux enjeux cruciaux de participation. La LDL espère que ce bilan contribuera à nourrir cette réflexion au-delà de la journée d'études ainsi qu'après de d'autres militant-e-s autochtones, écologistes et de droits humains.

Pour la LDL, cette journée a été des plus enrichissantes, autant pour son analyse qu'elle a pu approfondir que pour les liens qu'elle a pu tisser ou renforcer avec les participant-e-s. Elle tient à remercier chaleureusement l'ensemble des personnes qui, malgré un horaire chargé et des luttes majeures à mener sur le terrain, ont accepté de consacrer une journée de leur temps à cette réflexion collective.