



Fondation
David
Suzuki

LIVRE BLANC N°2

Études sur le droit à un environnement sain

La longue route vers la reconnaissance du droit à un environnement sain au Canada

SOMMAIRE

David R. Boyd
2013

Traduit de l'anglais par Constance Roy

La longue route vers le droit à un environnement sain au Canada

Il n'est pas du tout étonnant que la toute première constitution du Canada, *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867*, ne contienne aucune disposition relative à l'environnement, les préoccupations écologiques n'ayant pas l'ampleur ni l'urgence au 19^e siècle qu'on leur connaît aujourd'hui. Les premières références constitutionnelles à l'environnement se rapportaient à la protection des paysages et des beautés naturelles (Italie, 1948, et Madagascar, 1959). Ce n'est que dans les années 1970 que l'on a commencé à voir l'environnement se frayer un chemin dans un nombre croissant de constitutions nationales. Les pionniers à cet égard sont la Suisse (1971), le Portugal (1976) et l'Espagne (1978).

Dès 1969 des propositions ont été déposées en vue d'inscrire le droit à un environnement sain dans la Constitution canadienne. Profitant de l'élan de réforme constitutionnelle donné par Pierre Elliott Trudeau, un Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada (le Comité Molgat-MacGuigan) a tenu des audiences publiques à travers le Canada. Nombre d'experts et de citoyens venus témoigner ont pressé le Comité de recommander l'inclusion dans une nouvelle constitution des droits environnementaux et de pouvoirs étendus au gouvernement fédéral en matière de protection de l'environnement. Le professeur de droit Noel Lyon de l'université McGill a pour sa part recommandé en ces termes que la nouvelle constitution reconnaisse les droits environnementaux :

L'état critique dans lequel se trouvent de nombreux éléments de notre environnement, et les pressions croissantes qu'exercent sur l'environnement la rapide croissance démographique et l'évolution technologique disent bien le besoin de reconnaître sans tarder les droits relatifs à l'environnement dans notre loi constitutive... Nous devons trouver une manière d'assurer que nous faisons des droits environnementaux une priorité au même titre que les droits politiques et juridiques exposés dans notre projet de Charte des droits de la personne. Autrement, l'environnement perdra la bataille par défaut. [traduction libre]

Dans son rapport final, le Comité recommandait des amendements constitutionnels devant accorder « de plus vastes pouvoirs au gouvernement fédéral en matière de pollution de l'air et de l'eau », sans pour autant mentionner la question du droit à un environnement sain.

Tout au long des années 1970, de grands avocats spécialisés en environnement au Canada ont réclamé des changements constitutionnels afin d'y reconnaître que « toute personne a droit à un environnement sain et attrayant ». Cependant, l'idée de constitutionnaliser la protection de l'environnement n'a jamais atteint la dimension de masse critique d'autres dossiers comme les droits des autochtones et les droits des femmes.

Le projet de loi C-60, présenté en 1978, allait ouvrir la voie à la *Loi constitutionnelle de 1982*. Dans une des premières versions du projet de loi, une clause du préambule fixait les objectifs de la fédération canadienne et soulignait « la volonté de tous les Canadiens d'assurer un développement équilibré du territoire commun et la conservation de ses richesses et de sa beauté pour leur bénéfice et celui des

générations à venir ». Cette soi-disant disposition pancanadienne a par la suite été éliminée en raison de l'absence de consensus parmi les gouvernements provinciaux.

En 1981 se produisit un moment charnière lorsque le Comité spécial mixte chargé d'étudier le projet de constitution a envisagé d'y inclure une référence explicite à un environnement sain. Le député néo-démocrate Svend Robinson avait proposé que l'article 31 soit amendé pour inclure ce qui suit :
(d) la mise en application intégrale du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et les objectifs d'un environnement propre et sain et de conditions de travail sécuritaires et salubres.

Malheureusement, Jean Chrétien, alors ministre de la Justice, a qualifié le projet d'amendement de Robinson de « rhétorique ronflante », proposant par dérision d'y ajouter une recette de tarte aux pommes. Seuls deux députés ont voté en faveur de la proposition, tandis que les 22 députés libéraux ainsi que les députés conservateurs et les sénateurs votaient contre. La Constitution a donc été rapatriée sans la moindre disposition environnementale.

Ironiquement, après l'absence globale d'intérêt pour l'environnement pendant les années qui ont culminé avec le rapatriement de la Constitution et la promulgation de la Charte, on a assisté à un regain d'intérêt pour la reconnaissance constitutionnelle des droits environnementaux. Ainsi en 1983 le député néo-démocrate Jim Fulton déclarait à la Chambre des communes que le Canada devait modifier sa Constitution pour favoriser une meilleure protection de l'environnement.

En 1987, après la tentative menée pour « ramener le Québec dans le giron constitutionnel », les 10 premiers ministres provinciaux et le premier ministre Mulroney ont approuvé à l'unanimité une série de réformes constitutionnelles, dont aucune ne mentionnait l'environnement. Après l'échec du lac Meech, Brian Mulroney a repris le flambeau et négocié l'Accord de Charlottetown, dont les dispositions environnementales étaient bien timides. De fait, elles ne prévoyaient pas le droit à un environnement sain, et elles étaient à des lieues des recommandations de l'Association du Barreau canadien et de l'Association canadienne du droit de l'environnement. L'Accord de Charlottetown s'est lui aussi soldé par un échec.

À la suite des échecs des accords du lac Meech et de Charlottetown, groupes de pression, universitaires et politiciens ont tourné leur attention du côté de la reconnaissance légale des droits en matière d'environnement. Les différences ne sont pas forcément visibles à première vue, mais le fait est que des droits environnementaux reconnus par la constitution ou par la loi sont aussi différents que peuvent l'être un lion et un chat domestique – ils sont certes parents, mais leur puissance est sans comparaison possible. La constitution est la loi suprême d'un État et, partant, toute loi ou règlement législatif doit être compatible avec cette loi suprême ou s'exposer à l'annulation. En revanche, une loi ordinaire ne peut primer sur aucune autre loi. Soulignons également qu'une constitution est d'ordinaire mieux connue des citoyens, car elle exprime les valeurs les plus chères d'une société. Ainsi le droit constitutionnel à un environnement sain est-il susceptible de bénéficier d'une importance plus grande sur les plans juridique, symbolique et pratique que n'importe quelle autre loi.

Au Québec, en Ontario, au Yukon, et dans les Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, les citoyens bénéficient de certains droits en matière d'environnement en vertu de la législation. Ainsi :

- le Québec a inscrit ce droit dans sa *Loi sur la qualité de l'environnement* de 1978, et plus récemment dans sa *Charte des droits et libertés de la personne* (2006);
- les TNO ont adopté une *Loi sur les droits en matière d'environnement* en 1988;
- le Yukon a inscrit ce droit dans sa *Loi sur l'environnement* en 1991;
- l'Ontario a adopté sa *Charte des droits environnementaux* de 1993;
- le Nunavut a adopté l'ensemble de la législation des TNO, y compris la *Loi sur les droits en matière d'environnement*, lorsqu'il a obtenu le statut de territoire en 1999.

Ces lois s'intéressent essentiellement à un éventail étroit de droits procéduraux, tels que le droit d'accès à l'information, le droit d'être informé de certaines modifications réglementaires et le droit de demander des enquêtes. Le Parlement fédéral a étudié il y a quelques années un projet de loi émanant d'un député, la *Charte canadienne des droits environnementaux*, adopté en deuxième lecture en 2010 mais mort au Feuilleton l'année suivante en raison des élections.

Le droit constitutionnel à un environnement sain n'a jamais fait l'objet d'une campagne concertée du mouvement environnemental au Canada, ni d'un débat à grande échelle au sein de la population. À ce jour, le droit de toute personne de vivre dans un environnement sain n'est reconnu explicitement nulle part dans les documents officiels – Constitution, législation, règlements, politiques et programmes. De nombreuses propositions – sur le plan constitutionnel et législatif – ont échoué depuis le début des années 1970. Les premiers ministres Trudeau et Mulroney ont laissé passer l'occasion d'inscrire des dispositions fondamentales en matière d'environnement dans leurs projets de réforme constitutionnelle, et ce, malgré l'appui de la population à de telles préoccupations.

Avec pour résultat que le Canada est aujourd'hui une bien grande courtépente dans laquelle le Québec est la seule province dont la charte des droits de la personne reconnaisse le droit à un environnement sain. Le Québec, l'Ontario et les trois territoires reconnaissent ce droit dans des lois sur l'environnement relativement faibles. Quant aux citoyens des sept autres provinces – Terre-Neuve et Labrador, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick, Manitoba, Saskatchewan, Alberta et Colombie-Britannique – ils n'ont juridiquement aucun droit de vivre dans un environnement sain.

Aujourd'hui, il n'y a que deux partis nationaux – le NPD et le Parti Vert – qui soutiennent l'amendement de la Constitution canadienne pour y reconnaître les droits environnementaux. Les Libéraux et le Bloc québécois n'ont pas pris position en matière de réforme constitutionnelle, malgré leur appui à la *Charte canadienne des droits environnementaux*. La population canadienne est globalement en faveur d'une reconnaissance constitutionnelle du droit à un environnement sain, mais ne croit guère à une réforme dans un proche avenir.





Fondation
David
Suzuki

LIVRE BLANC N°2

Études sur le droit à un environnement sain

La longue route vers la reconnaissance du droit à un environnement sain au Canada

David R. Boyd
2013

Traduit de l'anglais par Constance Roy

La longue route vers le droit à un environnement sain au Canada

Notre Constitution prévoit la protection du français et de l'anglais, mais le jour où nous aurons irrémédiablement détruit notre environnement, il importera peu de savoir dans quelle langue a été prononcé le dernier « je vous l'avais dit! ».

Jim Egan, 1971. Témoignage devant le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada¹.

Il n'est pas du tout étonnant que la toute première constitution du Canada, *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867*, ne contienne aucune disposition relative à l'environnement, les préoccupations écologiques ne faisant guère les manchettes au 19^e siècle. Les premières références constitutionnelles à l'environnement se rapportaient à la protection des paysages et des beautés naturelles (Italie, 1948, et Madagascar, 1959). Quant au droit à un environnement sain, les premières constitutions à y faire référence – symboliquement – furent celles des pays communistes d'Europe de l'Est dans les années 1960. On sait cependant que ces constitutions n'étaient que des tigres de papier, outils de propagande davantage que de protection des droits. Ce n'est que dans les années 1970 que l'on a commencé à voir l'environnement se frayer timidement un chemin dans les constitutions de pays démocratiques dont les dispositions étaient plus susceptibles d'avoir de l'impact. Les pionniers à cet égard sont la Suisse (1971), le Portugal (1976) et l'Espagne (1978).

Nous nous intéresserons dans le présent document aux démarches menées au Canada depuis 1969 en vue d'inscrire le droit à un environnement sain – et autres dispositions environnementales – dans la Constitution. Nous verrons également, afin de dresser un portrait global de la situation, l'évolution des diverses chartes et déclarations en matière de droits environnementaux au fédéral et dans les provinces.

L'époque Trudeau

Y a-t-il un seul Canadien dont le regard ne soit profondément marqué par les vastes étendues d'un territoire qui semble sans limites, par les paysages de haute mer de nos régions maritimes, les horizons infinis de nos prairies, le parcours tumultueux du fleuve Saint-Laurent et les vastes étendues de nos Grands Lacs? Nous sentons tous l'appel du Nord, cette fenêtre sur l'infini, sur un potentiel sans limite, sur l'avenir².

Pierre Elliot Trudeau, 1978

C'est Pierre Elliot Trudeau – chantre d'une certaine fierté canadienne et objet d'autant d'affection que de colère et de rancune – qui a éperonné le processus de réforme constitutionnelle qui a culminé avec le rapatriement de la Constitution en 1982. On se souvient de Pierre Elliot Trudeau pour de nombreux bons coups (et certains faux pas), mais aucun ne reste si vivement en mémoire que le rapatriement de la Constitution canadienne et la promulgation de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Trudeau savait bien que le fait que le contrôle de la Constitution échappait au Canada était une épine au pied du pays. En 1926, dans sa Déclaration de Balfour, le gouvernement britannique avait offert l'indépendance politique aux dominions autonomes de son empire. L'ancien premier ministre Jean Chrétien allait déclarer à ce sujet que « ... à l'époque, personne ne pensait que le Canada serait le dernier *morceau* de l'Empire britannique à accéder à la pleine souveraineté³ ». Bien sûr, de tout petits pas se faisaient de temps en temps en ce sens. En 1931, par exemple, le *Statut de Westminster* retirait au Parlement britannique son autorité législative sur le Canada (et autres dominions, notamment l'Australie et la Nouvelle-Zélande). Dès lors, la seule exception à l'autorité du

Canada de rédiger ses propres lois visait la Constitution, qui ne pouvait être amendée que par le Parlement du Royaume-Uni.

Plusieurs premiers ministres canadiens ont ensuite tenté de rapatrier la Constitution et de mettre fin au statut quasi colonial du Canada. Ainsi Lyon Mackenzie King (1927), R. B. Bennett (1931), Louis Saint-Laurent (1950) John Diefenbaker (1960) et Lester B. Pearson (1964) ont tour à tour convoqué des rencontres fédérales-provinciales pour tenter une réforme constitutionnelle. Chaque tentative s'est soldée par un échec. Le principal obstacle à la conclusion d'un accord résidait dans l'incapacité pour les administrations fédérale et provinciales de s'entendre sur une formule d'amendements futurs au libellé constitutionnel.

L'objectif – ambitieux – de P.E. Trudeau, qu'il a énoncé initialement vers la fin des années 1960, ne se contentait pas de rapatrier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 (histoire de lever le contrôle britannique sur la Constitution et d'accéder à l'émancipation juridique), mais visait l'inscription dans la Constitution d'une reconnaissance formelle des droits et libertés fondamentales de la personne. Ce dernier objectif marquait une rupture avec la tradition britannique. En effet, le Royaume-Uni n'a jamais consigné par écrit de déclaration de droits et n'a jamais accordé aux tribunaux le pouvoir de réviser des décisions du gouvernement qui seraient présumées avoir porté atteinte à des droits de la personne.

Avant de se lancer en politique, P.E. Trudeau avait écrit sur l'urgence de protéger un vaste éventail de droits de la personne. Dans un article intitulé *Economic rights*, rédigé en 1962 alors qu'il enseignait le droit à l'Université de Montréal, il déclare que « les droits civils ne représentent qu'un aspect des droits de la personne » et que la société ne peut guère se permettre de négliger les autres droits. Il concluait ainsi que « si cette société ne se dote pas d'une nouvelle gamme de valeurs [...] il est inutile d'espérer que le Canada se libérera un jour de la peur et du besoin. Dans de telles circonstances, toute prétention par les avocats qu'ils ont fait leur part pour garantir les libertés civiles devra être qualifiée de farce grotesque⁴ ».

Une fois devenu ministre de la Justice, en 1967, toutefois, son point de vue commence à changer. S'il laisse entendre qu'une garantie constitutionnelle des droits économiques est souhaitable et « doit être un objectif canadien », il affirme néanmoins qu'il « faudra probablement pas mal de temps pour qu'on arrive à s'entendre sur les droits à garantir⁵ ». Il prétend également que « l'on ne pourrait garantir des droits économiques par le biais de la Constitution, car on ne pourrait en obtenir l'exécution par la voie des tribunaux⁶ ». C'est Barry Strayer, conseiller de Trudeau en matière constitutionnelle, qui a suggéré l'argument de l'absence de force exécutoire, qui s'est retrouvé au cœur de l'argumentaire présenté par Trudeau pour exclure les droits sociaux et économiques de la Constitution⁷. C'est sur la base de cet argumentaire que Trudeau a ainsi conclu qu'il était « préférable de ne pas tenter d'inclure les droits économiques dans le projet de loi constitutionnel à cette étape-ci⁸ ».

En 1968, le gouvernement libéral dirigé par Lester B. Pearson publiait un document de travail proposant une nouvelle Charte des droits n'incluant que les droits civils et politiques. En 1969, le gouvernement publiait un rapport affirmant que « si nous arrivons à nous entendre sur les droits et libertés que nous jugeons essentiels pour tous les Canadiens, alors nous devons nous préparer à leur accorder une protection juridique particulière. Leur inclusion dans un document constitutionnel serait l'affirmation d'un objectif commun, ainsi que des limites imposées, à tous les gouvernements du Canada⁹ ».

Entre 1968 et 1971, les premiers ministres se sont réunis pas moins de sept fois dans le cadre de rencontres officielles pour discuter d'amendements à la Constitution. À plusieurs occasions, la gestion de l'environnement a figuré parmi les points importants à l'ordre du jour, mais jamais a-t-on discuté du concept d'un droit à un environnement sain¹⁰. En fait, les discussions entourant l'environnement touchaient essentiellement aux compétences en la matière et, évidemment, les opinions divergeaient sur la question. Le gouvernement fédéral

prétendait qu'Ottawa devrait disposer des compétences nécessaires pour régler les problèmes de pollution interprovinciale ou internationale dans l'éventualité où les provinces n'arriveraient pas à les régler elles-mêmes¹¹. Certains premiers ministres provinciaux appuyaient la proposition fédérale, tandis que d'autres pensaient qu'il fallait se donner le temps de gagner une certaine expérience dans le domaine de la pollution, et d'autres encore préconisaient une répartition exclusive des compétences entre le palier fédéral et les provinces. Cette divergence d'opinions explique que l'environnement n'ait pas figuré dans l'ensemble de réformes constitutionnelles sur lesquelles on a fini par s'entendre, inscrites dans la *Charte de Victoria*; le processus a d'ailleurs fini dans une impasse. Les désaccords persistants ont nourri les réticences à aborder la question des compétences en matière d'environnement dans les discussions ultérieures sur la réforme constitutionnelle.

L'on pense souvent, à tort, que toutes les provinces s'opposaient à une intervention fédérale en matière de protection de l'environnement. De fait, six provinces – Saskatchewan, Manitoba, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve – estimaient que le fédéral avait un rôle important à jouer dans ce domaine¹². En 1970, le procureur général de la Saskatchewan, D.V. Heald, a même présenté un projet d'amendements constitutionnels qui auraient, en pratique, accordé des compétences accrues au fédéral en matière d'environnement¹³. Les quatre grandes provinces ont opposé une certaine résistance, mais elles ont néanmoins convenu du besoin d'établir des normes nationales minimales afin d'écartier le risque que l'iniquité éventuelle régnant entre des provinces ou des régions ne rabaisse la barre¹⁴.

Pierre Elliot Trudeau et l'environnement

Tout au long des années 1960, le gouvernement fédéral a nié sa responsabilité en matière de protection de l'environnement. P.E. Trudeau pointait du doigt la Constitution, déclarant que « le danger que représente la pollution de nos cours d'eau et nos lacs, de nos terres agricoles et nos forêts, et jusqu'à l'air que nous respirons, ne pourra être contré efficacement dans notre fédération à moins d'apporter certaines réformes ou précisions à la Constitution¹⁵ ». Les progressistes conservateurs et les néo-démocrates, en revanche, affirmaient que soit le gouvernement fédéral disposait de pouvoirs en la matière, soit il devait chercher à amender la Constitution afin de se voir accorder de tels pouvoirs¹⁶. Le député néo-démocrate Randolph Harding, par exemple, a déclaré « [qu'] il est du devoir de ce gouvernement, qui se cache derrière le paravent du dossier constitutionnel pour refuser sa responsabilité en matière de contrôle de la pollution, d'aplanir les difficultés constitutionnelles à cet égard¹⁷ ».

Face à l'intérêt croissant de la population pour les questions touchant à l'environnement, le gouvernement du Canada a bien dû réagir. Dans les discours du Trône de 1969 et 1970, P.E. Trudeau a brandi « la menace à notre bien-être et à celui des générations futures » posée par les enjeux tels que l'épuisement des ressources et « l'hydre aux multiples têtes » de la pollution. Lors d'une visite en Australie, P. E. Trudeau a déclaré ce qui suit :

Si l'on convient qu'une partie de notre héritage réside dans nos milieux sauvages et que le Canada se définit aussi par la qualité de vie de ses habitants, nous devons donc agir de manière à ne menacer ni l'un ni l'autre. Nous devons agir de manière à protéger la pureté de notre air et de notre eau, nous devons agir de manière à conserver nos ressources vivantes. Cela peut vouloir dire qu'au besoin, nous devons faire preuve de leadership mondial en ces matières et ne pas plier devant les récriminations invoquant des droits acquis¹⁸.

Trudeau s'est initialement opposé à la création d'un ministère fédéral responsable de l'environnement, convaincu qu'il était que le gouvernement fédéral n'avait pas compétence en la matière¹⁹. Cependant, voyant

l'intérêt croissant de la population pour les questions liées à la qualité de l'environnement, il a changé son fusil d'épaule et présidé à la création, en 1971, d'Environnement Canada.

C'est sous le gouvernement Trudeau qu'a été mise en place toute une série de nouvelles lois et politiques — *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, *Loi sur les ressources en eau du Canada*, *Loi sur les contaminants de l'environnement*, et le Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Ces nouvelles lois et politiques environnementales fixaient les balises de nouvelles compétences fédérales qu'il faudrait ensuite mettre à l'épreuve²⁰. Trudeau était premier ministre lorsque le parc national de Nahanni a été créé, et il a approuvé le premier programme détaillé promouvant la création de parcs nationaux dans les 39 régions naturelles du Canada.

Trudeau avait un lien très étroit avec les grands espaces canadiens, comme en font foi ses excursions de l'été 1979 à la suite de sa défaite aux mains des Conservateurs menés par Joe Clark. Pour la première fois depuis l'élection de 1968 qui lui avait confié les rênes du pouvoir, il avait du temps libre. Il a pris le train et la direction des Rocheuses pour des vacances avec ses trois fils, et a parcouru la rivière Nahanni en canot. Il a d'ailleurs parcouru plusieurs grandes rivières du Canada en canot, notamment l'Outaouais, la Coppermine et la Thelon. Trudeau disait du canot que cela lui permettait de se recentrer, de « se déconnecter le plus totalement du quotidien, de ses problèmes et des besoins artificiels créés par la civilisation²¹ ». Il a également fait de la plongée dans les océans Atlantique, Pacifique et Arctique avec l'océanographe bien connu Joseph MacInnis. P.E Trudeau est le premier premier ministre du Canada qui ait visité l'Arctique (en 1968), une expédition qui « a renforcé son image de gars en relation étroite avec la nature et les grands espaces du Canada²² ». Il a parlé avec passion de la nécessité de protéger l'environnement et de la place unique qu'occupe l'Arctique dans l'imaginaire canadien et l'identité nationale :

Le Canada reconnaît sa responsabilité envers l'humanité en ce qui touche à l'équilibre écologique particulier et précaire de l'eau, la glace et la terre ferme dans l'Archipel arctique. Nous ne doutons pas un instant que le reste du monde nous tiendrait responsable de notre incapacité à protéger adéquatement cet environnement contre la pollution et une dégradation artificielle²³.

En dépit de sa passion avérée pour la nature, Trudeau n'a apparemment jamais mentionné l'idée d'inclure des droits et obligations en matière d'environnement dans la nouvelle Constitution canadienne. Il semble, d'après les conversations avec plusieurs de ses conseillers et membres de sa garde rapprochée de l'époque, que « la question ne s'est simplement jamais posée » et « n'était pas sur notre écran radar²⁴ ». Difficile de croire que la question ne s'est jamais posée, compte tenu des propositions émises en ce sens dès 1969, mais l'idée d'un droit à un environnement sain inscrit dans la Constitution ne s'est pas imposée à Trudeau. James Raffan, canoëiste, professeur et auteur d'une biographie populaire sur le légendaire canoteur Bill Mason (*Fire in the Bones*), a écrit que « sur le plan des politiques, il est difficile d'établir un lien direct entre la passion de P.E. Trudeau pour le canot et les grands espaces, et ses décisions dans l'arène politique²⁵ ».

Éclosion des propositions d'un droit constitutionnel à un environnement sain

C'est en 1969 qu'apparaissent les premières propositions d'inclure le droit à un environnement de qualité ou sain dans la Constitution canadienne²⁶. Lors d'une conférence du Conseil des sciences du Canada, le professeur Noel Lyon de la faculté de droit de l'Université McGill écrivait ceci :

Cela me gêne un peu de constater l'obsession de ces constitutionnalistes qui dominent actuellement le débat public avec leurs droits juridiques et politiques traditionnels, mais semblent totalement inconscients du besoin de protection de ce que j'appellerai le droit fondamental de toute personne à un environnement de qualité²⁷.

Les propositions présentées par Trudeau ont suscité une grande vague d'intérêt public pour la réforme constitutionnelle du début des années 1970. Un Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada (le Comité Molgat-MacGuigan) a dirigé une tournée d'audiences à travers le Canada. À Vancouver, au cours de la première semaine de janvier 1971, le Comité a dû refuser à des centaines de personnes l'accès aux salles surpeuplées réservées aux audiences publiques²⁸. Le professeur Lyon a témoigné devant le Comité Molgat-MacGuigan, et recommandé que la nouvelle Constitution canadienne reconnaisse les droits en matière d'environnement. Sa position était la suivante :

L'état critique dans lequel se trouvent de nombreux éléments de notre environnement, et les pressions croissantes qu'exercent sur l'environnement la rapide croissance démographique et l'évolution technologique disent bien le besoin de reconnaître sans tarder les droits relatifs à l'environnement dans notre loi constitutive... Nous devons trouver une manière d'assurer que nous faisons des droits environnementaux une priorité au même titre que les droits politiques et juridiques exposés dans notre projet de Charte des droits de la personne. Autrement, l'environnement perdra la bataille par défaut²⁹.

Des positions semblables furent présentées au Comité Molgat-MacGuigan par plusieurs personnes, notamment :

- Jim Egan, vice-président de la division Cowichan-Malahat de la Society for Pollution and Environmental Conservation (SPEC);
- Derrick Mallard, directeur exécutif de la division de Vancouver de la SPEC;
- Mary Balf, de l'organisme Thompson Basin Pollution Probe (Kamloops, B.C.);
- Omar Paquette, porte-parole d'une autre ONG environnementale en C.-B.; et
- Claire L. McLaughlin, responsable des politiques, association libérale de la région de Toronto.

Jim Egan a livré un plaidoyer éloquent en faveur de la reconnaissance du droit à un environnement sain. En substance, son propos était le suivant :

Quelle priorité pourrait l'emporter, en substance et en urgence, sur celle de la garantie constitutionnelle immédiate d'une protection intégrale de tous les éléments de notre environnement, au titre de droit élémentaire en l'absence duquel tout autre droit devient vide de sens, j'ai nommé le droit de chaque individu à de l'air pur, à de l'eau non polluée, à des aliments nutritifs et complets sans résidus chimiques ni additifs alimentaires dommageables ou non éprouvés. En outre, nous estimons que si ces droits fondamentaux sont violés, réparation immédiate par l'intermédiaire des tribunaux doit être disponible, voire tous les paliers de gouvernement doivent pouvoir être tenus responsables dans l'éventualité qu'ils contribuent à la dégradation de l'air ou de l'environnement ou qu'ils manquent à leur devoir et, ce faisant, permettent sciemment la détérioration de l'environnement³⁰.

Mary Balf, pour sa part, a déclaré « indispensable et urgente l'adoption d'une loi constitutionnelle qui accordera à tous les Canadiens le droit de vivre dans un environnement non pollué³¹ ». Omar Paquette, de son côté, en a appelé à « la protection par la Constitution des droits de nos concitoyens de préserver notre air, notre eau et notre terre », arguant que « le droit de vivre dans un climat sain est fondamental et doit primer sur tout autre droit³² ». Claire L. McLaughlin, enfin, a argué que la protection constitutionnelle d'une « déclaration des droits en matière d'environnement garantirait notre droit à de l'air et de l'eau pures, à un niveau de bruit tolérable et à la

préservation d'espaces permettant des activités récréatives... une telle déclaration de droits fournirait aux citoyens et groupes de conservation des recours pour stopper la destruction de notre environnement³³ ».

Plusieurs experts et citoyens sont également venus s'adresser au Comité Molgat-MacGuigan pour plaider en faveur de l'inscription dans la Constitution de compétences élargies du gouvernement fédéral en matière de protection de l'environnement³⁴. Les enjeux de la pollution et de la dégradation de l'environnement ont été débattus par le Comité à plus de 50 occasions. Dans son rapport final, le Comité a reconnu que « tous conviennent que les compétences actuelles en matière de pollution sont pour le moins complexes et, en définitive, cela crée de la confusion », ce qui se traduit par une certaine frustration des citoyens et une confusion certaine au sein de la classe politique³⁵. Le Comité a donc recommandé que des amendements constitutionnels prévoient « une augmentation des pouvoirs du fédéral sur la pollution de l'air et de l'eau³⁶ ». Plus précisément, le Comité a fait valoir que le contrôle de la pollution de l'air et de l'eau devrait relever des compétences communes des provinces et du Parlement, et que le gouvernement fédéral devrait disposer d'un pouvoir prépondérant. De nombreuses voix s'étaient élevées dans le public pour dénoncer les problèmes environnementaux croissants et la réaction lente et inadéquate du gouvernement. Le Comité a répondu au « sentiment dominant » observé dans la population en déclarant « Il est si urgent qu'un contrôle soit exercé en matière de pollution que nous estimons que toute confusion entourant les pouvoirs accordés par la Constitution doit être dissipée le plus rapidement possible³⁷ ».

Tout au long des années 1970, des avocats spécialisés en droit de l'environnement au Canada se sont joints au concert de voix appelant une réforme constitutionnelle afin de reconnaître que « toute personne a le droit à un environnement sain et attrayant³⁸ ». L'Association canadienne du droit de l'environnement a joué un rôle prépondérant de promotion d'une reconnaissance constitutionnelle des droits et obligations en matière d'environnement. Un livre publié par la Fondation canadienne de recherche du droit de l'environnement (aujourd'hui l'Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement) en 1978 affirmait ce qui suit : « À l'instar de la liberté d'expression, de religion et des autres droits fondamentaux, la qualité de l'environnement doit être reconnue par la loi comme un droit inaliénable, car en l'absence d'un environnement capable d'assurer la survie de la race humaine, tout autre droit s'avère inutile³⁹ ».

En dépit de la vague de soutien populaire exprimé dans les témoignages devant le Comité Molgat-MacGuigan et de l'action menée par les avocats en droit environnemental au nom de l'intérêt public, l'idée de constitutionnaliser la protection de l'environnement n'a jamais atteint la dimension de masse critique d'autres dossiers comme les droits des autochtones et les droits des femmes, qui – après d'exhaustifs et parfois houleux débats, il est vrai – ont fini par trouver leur place dans la Constitution. Comme nous l'avons souligné plus tôt, P.E. Trudeau et ses conseillers défendaient une position voulant que les droits sociaux et économiques (et par extension le droit à un environnement sain) ne pourraient avoir force exécutoire et, partant, n'avaient pas leur place dans la Constitution. Selon le professeur Williams, cependant, « pour le commun des mortels se présentant devant le Comité Molgat-MacGuigan, cette position apparaissait comme excessivement légaliste⁴⁰ ».

Le projet de loi C-60, présenté en 1978, allait ouvrir la voie à la *Loi constitutionnelle de 1982*. Dans une des premières versions du projet de loi, une clause du préambule fixait les objectifs de la fédération canadienne et soulignait « la volonté de tous les Canadiens d'assurer un développement équilibré du territoire commun et la conservation de ses richesses et de sa beauté pour leur bénéfice et celui des générations à venir⁴¹ ». Cette soi-disant disposition pancanadienne a par la suite été éliminée en raison de l'absence de consensus parmi les gouvernements provinciaux⁴².

En 1978, l'Association canadienne du droit de l'environnement (CELA) a présenté un mémoire sur le projet de loi C-60 au Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes, dans lequel elle recommandait une

série de dispositions environnementales, y compris des droits procéduraux et des droits fondamentaux à un environnement de qualité⁴³. Selon la CELA, « La nouvelle Constitution est l'endroit idéal où affirmer fermement la volonté de respecter le droit de tout individu à un environnement propre. Le droit à un environnement de qualité devrait être reconnu comme droit inaliénable, car en l'absence d'un environnement capable d'assurer la survie de la race humaine, tout autre droit s'avère inutile. » Parmi les autres recommandations soumises par la CELA, mentionnons les obligations des gouvernements de créer de nouvelles zones protégées, de mener des études d'impact environnemental et d'assurer à la population divers droits procéduraux, y compris l'accès à l'information dont dispose le gouvernement⁴⁴. Malheureusement, le rapport de 1978 du Comité mixte (coprésidé par Lamontagne et MacGuigan) ne fait aucune mention de la protection de l'environnement.

Malgré les efforts de la CELA, il y a eu bien peu de débat public sur la question des droits environnementaux. Le *Globe and Mail* a publié un article de Paul Aird, professeur de foresterie de l'université de Toronto, qui défendait l'idée d'ajouter la conservation des ressources naturelles et le maintien de la stabilité de l'environnement à l'ordre du jour de la réforme constitutionnelle. Geoff Mains a rappelé, dans l'*Alternatives Magazine*, que « le débat constitutionnel qui a enflammé les Canadiens au cours des quelques dernières années a été ignoré par la plupart des environnementalistes⁴⁵ ». Mains affirme alors avec conviction que le projet de loi C-60 « offre bien peu de substance » et il plaide pour la reconnaissance du droit à un environnement propre, l'accès à l'information, la notification, la capacité d'agir et l'accès à la justice⁴⁶.

On a bien tenté à la dernière minute d'inclure la protection de l'environnement dans la Constitution. En 1981, Diana Davidson, présidente de la Vancouver People's Law School Society, pressait le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada (le Comité Hays-Joyal) de reconnaître les droits en matière d'environnement, affirmant « qu'aucune question ne sous-tend plus fondamentalement que celle-ci la nature d'un pacte national⁴⁷ ». Plus tard dans l'année, pendant son examen article par article, le Comité spécial mixte a envisagé d'inclure une référence explicite à un environnement sain à l'article 31 du projet de *Loi constitutionnelle de 1980* (maintenant l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*). Le député néo-démocrate Svend Robinson avait proposé que l'article 31 soit amendé de manière à stipuler ce qui suit :

(d) la mise en application intégrale du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et les objectifs d'un environnement propre et sain et de conditions de travail sécuritaires et salubres⁴⁸.

L'argument de Robinson était le suivant : « Il semble aller de soi, au vu du problème des pluies acides et des menaces à divers éléments de notre environnement, que nous réaffirmions notre appui au concept d'un environnement propre et sain⁴⁹ ». Malheureusement, Jean Chrétien, alors ministre de la Justice, a qualifié le projet d'amendement de Robinson de « rhétorique ronflante », ajoutant « pourquoi pas un amendement pour inscrire la tarte aux pommes et la recette de ma tante Berthe! La Constitution n'est pas un fourre-tout⁵⁰ ». Seuls deux députés ont voté en faveur de la proposition – Robinson lui-même et son collègue néo-démocrate Lorne Nystrom – tandis que les 22 députés libéraux ainsi que les députés conservateurs et les sénateurs ont voté contre⁵¹.

Au cours des débats entourant la version finale de la nouvelle Constitution en 1981, le député néo-démocrate Derek Blackburn exprimait sa déception, affirmant que « [la Constitution] ne garantit pas à tous les Canadiens le droit de vivre et de travailler dans un environnement sain et sécuritaire. Ce défi reste à relever. Ceux d'entre nous dans cette Chambre qui ont travaillé d'arrache-pied pour lutter contre la pollution et les pollueurs, pour que nos lacs et nos cours d'eau soient purs et productifs, pour que l'air que nous respirons soit pur et propre, les lieux de travail sécuritaires et sains, continueront leur lutte jusqu'à la victoire. Et nous l'obtiendrons⁵² ».

En définitive, malgré l'amour de P.E. Trudeau pour la nature, en dépit des efforts d'un groupe petit mais déterminé d'environnementalistes, et nonobstant les dispositions progressistes que d'autres pays inscrivaient alors dans leurs constitutions, les leaders politiques du Canada ont fait fi de l'idée d'un droit à un environnement sain. De fait, l'environnement est passé complètement sous silence dans la nouvelle Constitution canadienne, y compris dans la *Charte des droits et libertés*. John Swaigen, l'un des plus grands avocats canadiens spécialisés en environnement depuis les années 1970, a cosigné le mémoire constitutionnel de la CELA, et a publié un ouvrage intitulé *Environmental Rights in Canada* pendant que se déroulaient les débats entourant la charte. Avec le recul, John Swaigen a déclaré que le concept du droit à un environnement sain était tout simplement « trop novateur » pour obtenir l'appui des leaders politiques de l'époque⁵³.

Le Québec a refusé de reconnaître formellement la nouvelle Constitution; cette position est toutefois symbolique et n'a aucune incidence sur l'applicabilité de la Constitution et de la *Charte*. L'insatisfaction du Québec a mené à deux tentatives controversées et infructueuses d'apporter des changements conséquents à la Constitution, mais l'échec de ces tentatives n'a en définitive servi qu'à jeter de l'huile sur le feu des nationalistes québécois.

Le droit à un environnement sain dans la foulée de la nouvelle Constitution

Ironiquement, après l'absence globale d'intérêt pour l'environnement pendant les années qui ont culminé avec le rapatriement de la Constitution et la promulgation de la Charte, on a assisté à un regain d'intérêt pour une reconnaissance constitutionnelle des droits environnementaux. Ainsi en 1983 le député néo-démocrate Jim Fulton déclarait à la Chambre des communes que le Canada devait modifier sa Constitution pour favoriser une meilleure protection de l'environnement⁵⁴. Également, le professeur Dale Gibson, l'un des plus grands experts canadiens en droit constitutionnel, plaidait en faveur de la « création d'une garantie constitutionnelle de la qualité de l'environnement⁵⁵ ». Dale Gibson avait alors exprimé sa « conviction que l'inclusion explicite des droits en matière d'environnement dans la Constitution canadienne est souhaitable⁵⁶ ». Selon lui, le libellé le plus susceptible de passer relativement à l'environnement serait « une déclaration vague et à l'emporte-pièce s'apparentant aux déclarations constitutionnelles sur la liberté d'expression ou le droit à la vie privée, du genre que tout citoyen a le droit de bénéficier d'un milieu naturel présentant un niveau raisonnable de pureté⁵⁷ ».

Dans l'analyse la plus exhaustive publiée à ce jour sur une éventuelle inscription des droits environnementaux dans la Constitution canadienne, le professeur Gibson proposait d'ajouter trois articles à la charte (voir encadré 2.1). Le premier de ces articles devait établir le droit fondamental à un environnement sain, à son utilisation et à sa préservation, définir le terme *environnement* et dresser la liste des objectifs que devrait servir la protection de l'environnement. Le deuxième article imposait au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux le devoir d'adopter et de faire respecter des lois instaurant ces droits visant les secteurs public et privé. Enfin, le troisième article servait à établir clairement que les citoyens ont le droit de s'adresser aux tribunaux afin d'assurer que le gouvernement respecte ses obligations.

Encadré 2.1: amendements environnementaux à la charte proposés par le professeur Dale Gibson

15.1 (1) Le droit à un environnement sain

Chacun a droit à un environnement sain, de jouir de son usage à des fins récréatives, esthétiques, historiques, culturelles, scientifiques et économiques, d'une manière raisonnablement compatible avec :

- (a) les droits équivalents d'autrui;
- (b) la santé et la sécurité d'autrui; et
- (c) la préservation d'un environnement sain conformément à l'alinéa (2).

(2) Chacun a droit à la préservation d'un environnement sain, de manière à en garantir la jouissance future pour les fins stipulées à l'alinéa (1).

(3) Dans le cadre du présent article, le terme « environnement » englobe la terre, l'eau, l'air et l'espace, ainsi que toutes les formes de vie que l'on y trouve, de même que toutes structures et espaces artificiels qui sont utiles aux personnes ou à tout autre élément faisant partie de l'environnement.

15.2 (1) *Devoir d'adopter et de faire respecter des lois sur l'environnement*

Le Parlement et le gouvernement du Canada, ainsi que les instances législatives et les gouvernements des provinces ont le devoir, dans les limites de leurs champs de compétences respectifs, d'adopter et de faire respecter des lois et des programmes d'application des droits prévus à l'article 15.1.

(2) Contenu des lois

Les lois et programmes prévus à l'alinéa (1) comprendront, sans qu'il soit porté atteinte à leur portée générale :

- (i) la création et la responsabilité d'un organisme de protection de l'environnement pour chaque territoire de compétences, qui sera chargé de fixer les normes minimales de qualité de l'environnement et de préservation relativement à chaque élément de l'environnement, dans chaque division de la juridiction, et de modifier ces normes, partiellement ou totalement, temporairement ou de manière permanente, si l'organisme estime que de telles modifications sont pertinentes;
- (ii) la mise sur pied de mesures effectives afin d'assurer l'application de telles normes minimales dans la juridiction;
- (iii) le droit de toute personne résidant dans la juridiction d'être informée par l'organisme de protection de l'environnement, par voie d'avis publics appropriés, de toute détermination ou modification en cours de telles normes minimales, prévoyant une période raisonnable avant toute adoption ou modification par l'organisme; et
- (iv) le droit de toute personne résidant dans la juridiction de présenter des assertions de faits, de droit ou de politique à l'organisme de protection de l'environnement, et ce, au sujet de toute norme minimale fixée ou modifiée par l'organisme.

15.3 *Examen judiciaire*

Après plus d'une année suivant l'entrée en vigueur de cet article et des articles 15.1 et 15.2, tous auront le droit de demander, en vertu de l'alinéa 24(1), à un tribunal de la juridiction concernée une déclaration à l'effet que le Parlement ou le gouvernement du Canada, ou l'instance législative ou le gouvernement d'une province, a manqué à l'un ou plusieurs des devoirs imposés par l'article 15.2.

L'époque Mulroney

À l'instar de Pierre Elliot Trudeau, le premier ministre Brian Mulroney a laissé un héritage pluriel. S'il n'a jamais été considéré comme un amoureux de la nature ni un amateur du grand air comme Trudeau, il a néanmoins une assez bonne feuille de route en matière environnementale, et cela lui a même valu l'étonnante nomination en 2003 de premier ministre le plus *vert* du Canada, titre accordé par un panel d'experts en environnement. Brian Mulroney a, de fait, encadré la création de six nouveaux parcs nationaux, l'adoption de la première loi canadienne étoffée en matière de pollution (la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*) et la création d'un ambitieux et onéreux – plusieurs milliards de dollars – Plan vert, qualifié de modèle pour le monde entier par le responsable du Programme des Nations Unies pour l'environnement. Durant la période Mulroney, le Canada n'a pas seulement entrepris nombre de mesures importantes pour rattraper du terrain dans le domaine de l'environnement, mais a également plaidé ouvertement pour la protection de l'environnement à l'échelle internationale. Mulroney, qui savait charmer son monde, a réussi à inciter le gouvernement des États-Unis,

réticent, à agir dans le dossier des pluies acides, il a présidé la première conférence internationale sur le réchauffement climatique et accueilli les négociations qui devaient mener au très nécessaire et ultimement fructueux *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*. C'est également au leadership de Mulroney que l'on doit au Canada d'avoir été le premier pays à signer la *Convention sur la diversité biologique des Nations Unies* et la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*. Cela étant, et malgré ses bons coups en matière d'environnement, Brian Mulroney n'a pas su profiter des deux occasions historiques qui lui ont été offertes de réviser la Constitution pour tenter d'y inclure le droit à un environnement sain, ni même un devoir exécutoire du gouvernement à protéger l'environnement.

L'Accord du lac Meech

En 1987, dans un effort pour « ramener le Québec dans le giron constitutionnel », les 10 premiers ministres provinciaux et le premier ministre Mulroney ont approuvé à l'unanimité une série de réformes constitutionnelles, dont la reconnaissance du Québec comme société distincte. L'Accord du lac Meech était centré sur le Québec mais il proposait également le transfert de pouvoirs étendus du gouvernement fédéral aux provinces. Certains juristes ont fait valoir qu'un amendement constitutionnel reconnaissant les droits environnementaux était envisageable⁵⁸. Néanmoins, l'Accord du lac Meech ne fait aucune mention de l'environnement. En 1988, l'avocat spécialisé en environnement William Andrews regrettait le fait « qu'en dépit de l'appui de la Commission Brundtland au concept des droits environnementaux, on n'a observé aucun mouvement probant en faveur d'un amendement à la *Charte* pour y inclure des droits en matière d'environnement ». En 1989, le député néo-démocrate Jim Fulton réitérait son appel antérieur à des changements constitutionnels visant la protection de l'environnement au Canada⁵⁹. Le Manitoba et Terre-Neuve ne l'ayant pas approuvé dans le délai prescrit de trois ans, l'Accord du lac Meech est *mort de sa belle mort*⁶⁰.

L'Accord de Charlottetown

Après l'échec du lac Meech, le premier ministre Mulroney a entrepris activement une deuxième tentative de réforme constitutionnelle qui amènerait le Québec à approuver la Constitution canadienne. À Charlottetown aussi on a tenté de mettre l'environnement à l'ordre du jour. Ainsi en 1990, l'Association du Barreau canadien faisait la recommandation suivante :

Le gouvernement du Canada doit adopter une stratégie à long terme visant à inscrire le droit à un environnement sain dans la Constitution canadienne. Dans l'intervalle, le gouvernement doit promulguer un statut énonçant le droit de tout Canadien à un environnement sain. Nul autre statut ne doit être promulgué qui ne soit compatible avec ce droit⁶¹.

La recommandation de l'Association du Barreau canadien s'appuyait en partie sur « l'acceptation de plus en plus courante en droit international de la qualité de l'environnement comme droit fondamental de la personne⁶² ». Au Parlement, le député néo-démocrate Jim Fulton a demandé au gouvernement d'inclure une « charte des droits environnementaux » dans le cadre de son exhaustif Plan vert⁶³, demande qui a été réitérée par la cheffe du NPD Audrey McLaughlin⁶⁴. Puis, en 1991, Len Taylor, un député néo-démocrate de la Saskatchewan, déposait une proposition stipulant que « le gouvernement doit présenter une charte des droits environnementaux afin de donner aux Canadiens le pouvoir de contrer les agissements des pollueurs et de garantir à tous les Canadiens le droit de vivre dans un environnement sain⁶⁵ ». Len Taylor pressait le gouvernement Mulroney d'inclure les droits environnementaux dans son projet d'amendements constitutionnels. L'intervention de Len Taylor a été accueillie chaudement par le député libéral et futur premier ministre Paul Martin, qui a exprimé son plein soutien à un

projet de charte des droits environnementaux ayant assez de dents pour donner un tel pouvoir à la population (on ne sait pas bien, cependant, si Paul Martin appuyait ce faisant un projet s'inscrivant dans le cadre constitutionnel ou législatif)⁶⁶. La réponse, présentée par la députée conservatrice Lise Bourgault, au nom du gouvernement Mulroney, fut qu'une charte des droits environnementaux n'était pas nécessaire, et mettant en garde contre le fait qu'un tel document pourrait « nuire à la réalisation d'un projet industriel qui créerait des emplois, par crainte d'empêcher une abeille de butiner⁶⁷ ». L'Association canadienne du droit de l'environnement a néanmoins continué de plaider en faveur « d'amendements à la *Charte des droits et libertés* pour y inclure le droit à un environnement sain⁶⁸ ».

Le gouvernement a répondu en suggérant d'inscrire la reconnaissance constitutionnelle des valeurs des Canadiens en matière d'environnement dans le projet de disposition pancanadienne :

Le gouvernement du Canada propose [...] une disposition pancanadienne reconnaissant [...] l'objectif de développement durable en reconnaissance de l'importance de la terre, de l'air et de l'eau et de notre devoir de préserver et protéger l'environnement pour les générations futures⁶⁹.

L'Accord de Charlottetown de 1992 a suivi d'intensives consultations publiques, dont le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada (la Commission Spicer), un autre Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes, et l'inclusion des Premières Nations. Le rapport du Forum des citoyens souligne que « la beauté naturelle intacte du Canada est une question qui revêt beaucoup d'importance [et] est menacée par l'inattention que nous portons à la protection de notre environnement ⁷⁰ ». L'Accord de Charlottetown incluait la recommandation qu'un article soit ajouté à la Constitution pour y énoncer l'engagement des gouvernements, du Parlement et des instances législatives envers la préservation et le développement de l'union sociale et économique du Canada. Cette nouvelle disposition devait comprendre une série d'objectifs en matière de politiques relativement à l'union sociale, notamment ceux visant à « protéger, préserver et maintenir l'intégrité de l'environnement au bénéfice des générations actuelles et futures ». En ce qui touche à l'union économique, l'un des objectifs des politiques était « d'assurer un développement durable et équitable ». Ces objectifs devaient être non justiciables, autrement dit ne permettraient pas aux citoyens de tenir un quelconque gouvernement responsable de violations présumées par voie de recours aux tribunaux. Un autre article nouveau de la Constitution, énonçant celui-ci les valeurs fondamentales canadiennes, ne comportait aucune mention de l'environnement. Dans l'ensemble, les dispositions environnementales de l'Accord de Charlottetown étaient anémiques et ne répondaient guère aux recommandations de l'Association du Barreau canadien et de l'Association canadienne du droit de l'environnement.

Les deux référendums d'octobre 1992 - le premier à l'échelle nationale, le deuxième au Québec - ont rejeté l'Accord de Charlottetown. Au Québec, les nationalistes ont reçu ces résultats comme une gifle. Au référendum controversé de 1995, les Québécois ont rejeté par une mince marge le projet de séparation du reste du Canada. Depuis lors, la population pas plus que la classe politique ne sont très chaudes à l'idée de relancer le débat autour d'une réforme constitutionnelle en profondeur.

Étonnamment, alors que les accords du lac Meech et de Charlottetown faisaient complètement abstraction du droit à un environnement sain, le premier ministre Mulroney en faisait la promotion sur la scène internationale⁷¹. En effet, avec Mulroney au gouvernail, le Canada signait en 1989 la *Déclaration de La Haye sur l'environnement* dans la foulée d'une conférence internationale sur l'environnement. Cette déclaration soulignait « le droit de vivre dans la dignité dans un environnement global viable, et le devoir corollaire de la communauté des nations à l'endroit des générations actuelles et futures, de faire tout en son pouvoir pour préserver la qualité de l'environnement⁷² ». Cependant, la *Déclaration* n'était pas exécutoire et ne fut signée que par 23 autres pays⁷³. Brian Mulroney persévéra, cherchant à faire approuver une entente globale et exécutoire prévoyant le droit de vivre dans un environnement sain. Au cours des préparatifs en vue du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro, le

Canada a travaillé en coulisses pour que soit ajoutée la disposition suivante sur le droit de l'environnement dans le projet de déclaration qui allait devenir la *Déclaration de Rio* :

Toute personne a le droit de vivre dans un environnement capable de lui assurer la santé et le bien-être⁷⁴.

Dans une allocution prononcée à Rio, Brian Mulroney déclarait ce qui suit : « Il appartient maintenant aux gouvernements de faire preuve du leadership dont le monde a un si cruel besoin. Trouvons en nous cette volonté et mettons ce leadership au service de la tâche à accomplir au nom des cinq milliards de personnes que nous représentons. Nos enfants, la génération du Sommet de Rio, seront nos juges et nos bénéficiaires à la fois⁷⁵ ». Malgré les efforts déployés par Mulroney, les pays ont préféré se contenter de la *Déclaration de Rio* non exécutoire et de ses 27 principes, dont aucun ne portait sur le droit explicite à un environnement sain. Mulroney a continué de presser la communauté internationale d'adopter une vraie Charte de la Terre de droits et obligations en matière d'environnement. La date butoir proposée était alors 1995, année du 50^e anniversaire de la création des Nations Unies⁷⁶. Ces efforts auprès de la communauté internationale sont restés lettre morte.

La réforme constitutionnelle de nos jours

Seuls deux partis politiques nationaux – le Nouveau Parti démocratique et le Parti Vert – appuient aujourd'hui le projet d'amendement de la Constitution canadienne pour y inscrire les droits en matière d'environnement. Le NPD appuie « la protection de l'environnement au titre de bien collectif, par la création d'un cadre juridique qui garantira à tous le droit de vivre dans un environnement sain et l'accès à des espaces naturels⁷⁷ ». L'avocat John Swaigen, à la demande du député néo-démocrate Nathan Cullen, a rédigé un projet d'amendement constitutionnel sur le droit à un environnement sain⁷⁸. En 2005, le Parti Vert du Canada proposait un amendement à la *Charte canadienne des droits et libertés* pour y inscrire des droits fondamentaux relativement à l'environnement, notamment le droit à la pureté de l'air, de la terre et de l'eau. Cet engagement a été intégré à la plateforme électorale du parti en 2006 : « Le Parti Vert croit que la pureté de l'air, de la terre et de l'eau est un droit fondamental pour tous les Canadiens... [et il amendera] la *Charte des droits et libertés* afin d'y intégrer le droit des générations futures à un héritage écologique qui comprenne de l'air respirable et de l'eau potable⁷⁹ ». En 2010, le Parti Vert appelait à « la protection du droit fondamental à l'eau pour tous les Canadiens et les générations futures au moyen d'un amendement à la *Charte canadienne des droits et libertés* stipulant le droit des générations futures de Canadiens à un héritage écologique qui comprenne de l'air respirable et de l'eau potable⁸⁰ ».

Malgré cela, on continue de penser que la reconnaissance du droit à un environnement sain obtenue par voie d'une réforme constitutionnelle n'est pas acquise. Un article publié dans une revue de droit, en 1999, sur les droits fondamentaux en matière d'environnement au Canada ne faisait aucune mention de droits environnementaux constitutionnels, dans le contexte canadien pas plus qu'à la lumière de l'évolution rapide des constitutions à travers le monde, et demeurait centré sur le contexte législatif de tels droits⁸¹. En 2000, selon William Andrews, avocat canadien de renom dans le domaine du droit environnemental, les Canadiens souffraient de fatigue constitutionnelle⁸². Stéphane Dion, ex-ministre de l'Environnement du Canada, estime pour sa part qu'il est fort peu probable que des amendements constitutionnels soient adoptés à court ou à moyen terme⁸³. Quant au juge à la retraite Barry Strayer, qui a été conseiller juridique de P.E. Trudeau pendant 15 ans à l'époque de la réforme constitutionnelle, il estime également improbable la reconnaissance constitutionnelle de droits et obligations en matière d'environnement⁸⁴. Barry Strayer appuie cette affirmation sur divers facteurs – opposition des gouvernements provinciaux, incertitudes liées au transfert des législateurs élus à des juges non élus des décisions qui se prendraient alors en matière de politiques environnementales, choix difficiles auxquels seraient confrontés les juges dans des causes touchant à l'environnement, et fatigue

constitutionnelle. Certains pontifes de la politique et experts constitutionnels sont, pour leur part, moins pessimistes, comme nous le verrons plus en détail dans le Livre blanc n° 5.

Reconnaissance dans la loi du droit à un environnement sain

Les Canadiens veulent une charte de droits en matière d'environnement, qui reconnaîtra le droit des Canadiens à un environnement sain et sécuritaire, une charte qui aura de la poigne⁸⁵.

Jim Manly, député, 1988

À la suite des échecs des accords du lac Meech et de Charlottetown, groupes de pression, universitaires et politiciens ont tourné leur attention du côté de la reconnaissance légale des droits en matière d'environnement. Bien que les démarches en vue d'une reconnaissance constitutionnelle du droit à un environnement sain aient été infructueuses à ce jour, on doit se réjouir de quelques avancées dans l'arène législative. Les différences ne sont pas forcément visibles à première vue, mais le fait est que des droits environnementaux reconnus par la constitution ou par la loi sont aussi différents que peuvent l'être un lion et un chat domestique – ils sont certes parents, mais leur puissance est sans comparaison possible. La constitution est la loi suprême d'un État et, partant, toute loi ou règlement législatif doit être compatible avec cette loi suprême ou s'exposer à l'annulation. Par opposition, une loi ordinaire ne peut primer sur aucune autre loi. Soulignons également qu'une constitution est d'ordinaire mieux connue des citoyens, car elle exprime les valeurs les plus chères d'une société. En revanche, les détails parfois abrutissants de la législation demeurent inconnus de la plupart des gens. Ainsi le droit constitutionnel à un environnement sain est-il susceptible de bénéficier d'une importance plus grande sur les plans juridique, symbolique et pratique que n'importe quelle autre loi. Néanmoins, certains experts prétendent que la reconnaissance par la loi des droits en matière d'environnement pourrait « promouvoir l'exécution des obligations relatives à l'environnement, et aiderait à maintenir et renforcer notre régime de protection de l'environnement au Canada⁸⁶ ». La reconnaissance par la voie législative de droits et obligations en matière d'environnement pourrait en outre servir de marchepied menant à des modifications futures de la constitution, et servirait à esquisser les modalités d'un droit constitutionnel futur.

Dès les années 1970, universitaires et activistes ont présenté des projets de réglementation fédérale et provinciale reconnaissant les droits des citoyens en matière d'environnement. Par exemple, des propositions de lois sur le droit à un environnement sain ont été présentées dans les deux premières éditions d'un ouvrage intitulé *Environment on Trial*. Cet ouvrage, considéré comme une œuvre pionnière dans le domaine du droit environnemental au Canada, dresse le portrait des éléments essentiels d'une déclaration des droits environnementaux, y compris le droit à un environnement sain et une panoplie d'autres éléments d'ordre procédural et administratif comme l'accès à l'information, la participation citoyenne à l'établissement des normes, le droit d'intenter un recours collectif, le droit de demander l'examen judiciaire de décisions administratives et la nomination d'un commissaire à l'environnement⁸⁷. Soulignons que la plupart des propositions d'ordre procédural présentées dans *Environment on Trial* ont été intégrées sous une forme ou une autre dans la réglementation canadienne. Le droit fondamental à un environnement sain demeure néanmoins absent. De même, dans un article publié dans une revue de droit en 1974, les professeurs Franson et Burns recommandaient ce qui suit : « Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient adopter une législation reconnaissant le droit des Canadiens à un environnement propre, sain et esthétiquement attrayant⁸⁸ ».

En 1981, le député libéral Charles Caccia, qui allait devenir ministre de l'Environnement quelques années plus tard, a présenté une motion émanant d'un député en faveur d'une charte fédérale des droits en matière d'environnement⁸⁹. Des membres de tous les partis ont appuyé la motion, y compris le ministre de l'Environnement d'alors, John Roberts (libéral) et le futur ministre Tom McMillan (conservateur). Malgré cela, la motion de Charles Caccia n'a mené nulle part, comme c'est bien souvent le cas des initiatives des députés

d'arrière-ban dans le régime parlementaire canadien. Tom McMillan a affirmé regretter que le gouvernement libéral n'intègre pas les droits environnementaux dans son programme de réforme constitutionnelle⁹⁰. En 1981 également, Tom McMillan présentait une motion demandant au ministre de l'Environnement John Roberts « d'expliquer en détail à la Chambre pourquoi la charte des droits du gouvernement, qui s'intéresse à peu près à tous les sujets possibles et plus encore, ne fait néanmoins aucune mention des droits en matière d'environnement⁹¹ ».

Malgré son passage à la tête du ministère de l'Environnement du Canada en 1983-84, Charles Caccia n'a pas représenté le projet de charte des droits environnementaux qu'il avait réclamé quelques années plus tôt. En 1985, alors député de l'opposition, il a promis de présenter un projet de loi émanant d'un député faisant du droit à un environnement sain un droit constitutionnel de tous les Canadiens⁹². On attend toujours.

En 1986, les progressistes-conservateurs au pouvoir et le premier ministre Brian Mulroney s'engageaient à promulguer une nouvelle loi intitulée *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Le ministre de l'Environnement, Tom McMillan, s'engageait à faire de cette loi la plus rigoureuse en matière de lutte contre la pollution en Occident, et promettait que « cette Loi contiendra un énoncé clair du droit des citoyens à un environnement sain⁹³ ». En 1987, les Conservateurs présentaient le Projet de loi C-74, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE)*. Or ce projet de loi C-74 ne faisait aucune mention de droits. Une bonne dizaine de députés de l'opposition ont décrié cette omission, et exprimé leur appui à l'inclusion d'une charte des droits en matière d'environnement dans la nouvelle Loi⁹⁴. Selon l'opposition, le ministre de l'Environnement « promettait une charte des droits relatifs à l'environnement et propose à la place un préambule à la prose certes admirable mais sans la moindre valeur juridique⁹⁵ ». Selon le député néo-démocrate Nelson Riis, une majorité écrasante de Canadiens souhaitaient une charte des droits en matière d'environnement : « Nous convenons tous que les Canadiens ont droit à un environnement sain, et s'il y a un pays au monde capable d'accorder cela à sa population, c'est bien le Canada⁹⁶ ».

Les appels à l'inclusion d'une charte des droits environnementaux dans la nouvelle loi ont néanmoins été rejetés par le ministre de l'Environnement Tom McMillan, qui a déclaré qu'il serait imprudent d'endosser « le principe d'une charte des droits environnementaux qui se contente de prendre tout un pan de la politique publique et de le confier aux tribunaux en disant au système judiciaire de se débrouiller avec ça⁹⁷ ». Lorsque la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* a finalement été adoptée en 1988, elle ne prévoyait aucun droit à un environnement sain, mais se limitait à quelques droits procéduraux permettant de demander des enquêtes et d'intenter des actions en justice. Il semble que le ministère fédéral de la Justice ait – à point nommé? – fait part au ministre McMillan que l'inclusion de droits en matière d'environnement « serait inefficace en l'absence de statut constitutionnel⁹⁸ ».

Le revirement de position du ministre McMillan quant au bien-fondé des droits relatifs à l'environnement est pour le moins frappant. En 1981, il avait répondu ainsi à la motion de Charles Caccia en faveur de tels droits : « Je crois qu'en effet, il est souhaitable que nous ayons une charte des droits en matière d'environnement qui, entre autres, stipulera clairement et explicitement le droit de tout citoyen à un environnement sain, le devoir du gouvernement de veiller à la protection de l'environnement... et qu'en matière d'environnement, la priorité du gouvernement dans toute décision d'accepter ou de rejeter une proposition doit être la protection de l'intérêt public⁹⁹ ». Il avait en outre dressé un portrait assez détaillé de la charte des droits environnementaux telle qu'il la concevait, notamment :

- application aux deux paliers de gouvernement, le fédéral et les provinces;
- le droit à un environnement sain primant sur toute autre réglementation;
- pouvoir discrétionnaire réduit relativement aux lois sur l'environnement (devant ainsi exiger plutôt que de permettre au gouvernement d'agir);

- capacité pour agir accordée aux citoyens pour assurer la défense de l'environnement en cour;
- évaluations d'impact environnemental obligatoires, y compris des audiences publiques;
- accès illimité à l'information en matière environnementale;
- participation citoyenne à l'établissement des normes environnementales;
- droit d'intenter des recours collectifs en cas de dégâts causés à l'environnement;
- création d'un poste de commissaire à l'environnement; et
- imposition du fardeau de la preuve aux pollueurs et manufacturiers, qui devront ainsi démontrer que leurs activités et produits ne causent pas de tort à l'environnement¹⁰⁰.

Aucune de ces dispositions n'était couchée dans la *LCPE* lorsque McMillan l'a présentée et a présidé à sa promulgation.

Comme l'a déclaré le député Charles Caccia en 1988 au sujet de l'évolution du dossier de la *LCPE*, « cette loi est une suite de retraits, de contradictions et de revirements de veste¹⁰¹ ». Tom McMillan défendait très ouvertement l'adoption d'une charte des droits en matière d'environnement, puis il s'y est opposé. Charles Caccia lui-même a fait preuve d'une certaine hypocrisie dans ce dossier. Ainsi que le soulignait Lynn McDonald, députée néo-démocrate, après avoir écouté Caccia discourir sur les faiblesses du projet de loi C-74, il aurait bien pu agir dans le sens de la charte lorsqu'il était ministre de l'Environnement¹⁰².

Malgré l'échec du projet d'inclure une charte des droits relatifs à l'environnement dans la *LCPE*, l'idée avait toujours ses défenseurs. Au début des années 1990, alors qu'il était dans l'opposition, le Parti libéral a promis de présenter une Charte des droits environnementaux qui garantirait aux citoyens le droit à un environnement sain, la possibilité de participer au processus décisionnel et le pouvoir de recourir aux tribunaux pour obtenir le respect et l'application des lois fédérales dans le domaine de l'environnement¹⁰³. Ainsi dans un document rédigé par l'alors futur premier ministre Paul Martin, le Parti libéral déclarait-il ce qui suit :

Une réforme de l'économie dans une perspective environnementale doit s'accompagner d'une réforme du système juridique. À l'heure actuelle, le système juridique du Canada décourage les citoyens d'intenter au nom de l'intérêt public des actions contre les pollueurs afin qu'ils répondent des dommages qu'ils causent. Or on peut remédier à cette situation en adoptant une Charte des droits environnementaux qui accordera à tous les Canadiens le droit à un environnement sain par le truchement des droits suivants :

- le droit de recourir aux tribunaux afin d'assurer le respect et l'application des lois fédérales sur l'environnement; et
- le droit de participer à part entière au processus décisionnel du gouvernement fédéral en matière d'environnement¹⁰⁴.

En 1993, la députée libérale Ethel Blondin présentait une motion pressant le gouvernement « d'élaborer une charte détaillée des droits relatifs à l'environnement¹⁰⁵. Dans le programme politique présenté durant la campagne électorale de 1993 intitulé *Pour la création d'emplois, pour la relance économique : le plan d'action libéral pour le Canada*, le Parti libéral reconnaît que « les Canadiens sont bien en avance sur leurs gouvernements en ce qui touche à la protection de l'environnement... un nouveau gouvernement libéral sensible aux préoccupations de la population donnera aux citoyens de nouveaux outils pour protéger l'environnement et participer au processus décisionnel dans ce domaine¹⁰⁶ ». Le programme endossait également le projet d'un droit légal de poursuivre quiconque commettrait une infraction aux lois sur l'environnement.

Les promesses libérales relativement aux droits fondamentaux et procéduraux en matière d'environnement n'ont jamais été tenues, et n'ont pas été répétées dans les plateformes électorales subséquentes. La *LCPE* a fait l'objet d'un processus d'examen obligatoire qui a débuté en 1993 pour prendre fin en 1999. La nouvelle mouture de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1999* a conservé plusieurs droits procéduraux

essentiellement inefficients (en matière de demandes d'enquêtes et de poursuites), mais passe par ailleurs toujours sous silence les droits environnementaux. Les lois sur l'environnement adoptées ou amendées ensuite par les Libéraux ne se sont pas intéressées à l'incapacité des citoyens du Canada de faire en sorte que les lois sur l'environnement soient appliquées dans les faits¹⁰⁷.

Le Parlement a envisagé dernièrement d'adopter une *Charte canadienne des droits environnementaux*, qui aurait prévu la reconnaissance explicite du droit à un environnement sain¹⁰⁸. Cette *Charte canadienne des droits environnementaux* a été rédigée par des avocats de l'organisme Ecojustice pour le compte des Amis de la Terre et du Sierra Club du Canada en 2008, et a été remise à tous les partis politiques fédéraux. Présentée en 2009 par la députée néo-démocrate Linda Duncan, comme projet de loi émanant d'un député (Projet de loi C-469), elle a passé les étapes de la première et de la deuxième lecture et, grâce à l'appui de tous les partis d'opposition face à un gouvernement conservateur minoritaire, a été présentée pour examen au Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes¹⁰⁹. Le Comité a entendu plusieurs témoins experts et apporté quelques modifications mineures au Projet de loi C-469 avant de le retourner en troisième lecture à la Chambre des communes. Malheureusement, le projet de loi est mort au Feuilleton lorsque le Parlement a été dissous à l'annonce des élections en mai 2011.

Le projet de loi C-469 reconnaissait le fait que les Canadiens ont le droit de vivre dans un environnement sain, amendait la *Charte canadienne des droits* pour y inclure ce droit et prévoyait une série de droits procéduraux. L'article 6 de la *Charte canadienne des droits environnementaux* en énonçait les cinq principaux objets :

- a) de sauvegarder le droit des Canadiens des générations présentes et futures à un environnement sain et écologiquement équilibré;
- b) de confirmer l'obligation du gouvernement du Canada, découlant de la fiducie publique, de protéger l'environnement dans son champ de compétence;
- c) de veiller à ce que tous les Canadiens aient accès à :
 - (i) de l'information adéquate en matière d'environnement,
 - (ii) la justice en matière d'environnement,
 - (iii) des mécanismes efficaces leur permettant de participer à la prise de décisions en matière d'environnement;
- d) de prévoir une protection juridique appropriée à l'encontre des mesures de représailles visant les employés qui prennent des mesures afin de protéger l'environnement;
- e) de renforcer la confiance du public à l'égard de la mise en oeuvre du droit de l'environnement.

Au cœur de la *Charte canadienne des droits environnementaux* se trouvait la reconnaissance du droit de vivre dans un environnement sain et écologiquement équilibré. L'essentiel de la charte consistait en outils procéduraux conçus pour garantir l'exercice de ce droit. Les outils procéduraux reflétaient quant à eux les trois grands piliers – accès à l'information, participation au processus décisionnel et accès à la justice – d'une convention internationale connue sous le nom de *Convention d'Aarhus*¹¹⁰. Le Canada avait participé aux négociations entourant cette convention, mais ne l'avait jamais signée. Afin de concrétiser les objectifs entourant l'information et la participation citoyenne, le gouvernement fédéral était tenu, en vertu de la *Charte canadienne des droits environnementaux*, de rendre l'information environnementale accessible d'une manière raisonnable et opportune et à un coût abordable (article 10), et d'assurer la possibilité aux citoyens de participer de manière efficace, opportune et informée à la prise de décision en matière de lois, règlements et politiques (articles 11 et 12).

Le Projet de loi C-469 prévoyait également une série de dispositions visant à renforcer l'application des lois canadiennes sur l'environnement en autorisant les citoyens, ONG et collectivités à poser les actions suivantes :

- demander au commissaire [à l'environnement et au développement durable] que le ministre chargé de l'application de cette politique ou loi ou de ce règlement ou autre texte réglementaire en fasse l'examen (article 13);
- droit de demander une enquête sur une infraction potentielle à une loi sur l'environnement (articles 14 et 15);
- droit d'intenter une action en protection de l'environnement contre le gouvernement fédéral pour infraction au droit à un environnement sain, pour manquement à l'application d'une loi sur l'environnement, ou manquement à ses obligations de fiduciaire de l'environnement (articles 16-21); et
- intenter une poursuite au civil contre quiconque (particulier, entreprise ou gouvernement) enfreint une loi ou un règlement fédéral sur l'environnement (article 23).

Le Projet de loi C-469 exigeait également du vérificateur général qu'il examine tout projet de loi ou de règlement afin d'en établir la compatibilité avec les dispositions de la *Charte canadienne des droits environnementaux* et la garantie de protection des dénonciateurs. Enfin, la *Charte canadienne des droits environnementaux* aurait modifié la *Déclaration canadienne des droits* pour y inclure le droit à un environnement sain et écologiquement équilibré. La *Déclaration canadienne des droits* a été adoptée par le gouvernement Diefenbaker en 1960, et ne doit pas être confondue avec la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui a un statut constitutionnel. On estime généralement que la *Déclaration* n'a eu qu'une influence négligeable sur l'exercice des droits de la personne au Canada, mais il faut admettre néanmoins qu'elle a servi à sensibiliser la population au concept des droits de la personne et a préparé le terrain pour l'adoption subséquente de la charte.

Les principales qualités attribuables à la *Charte canadienne des droits environnementaux* sont la reconnaissance du droit à un environnement sain, les droits procéduraux promouvant une démocratie active en accordant aux citoyens un rôle plus important dans la prise des décisions qui touchent leur vie, et son potentiel de renforcement de l'application des lois sur l'environnement¹¹¹. Son adoption représentait donc un pas important vers la responsabilisation et l'attribution d'un rôle significatif plutôt que symbolique aux lois sur l'environnement adoptées par le Parlement. Cependant, une charte adoptée par le corps législatif aurait eu moins de dents – sur le plan juridique aussi bien que sur celui de l'affirmation des valeurs canadiennes – qu'une charte sur les droits environnementaux inscrite dans la constitution. Contrairement à un droit constitutionnel à un environnement sain, la *Charte canadienne des droits environnementaux* ne pourrait primer sur aucune autre loi, ni ne pourrait s'appliquer à un gouvernement provincial, territorial, municipal ou autochtone. L'une des principales limites de la *Charte canadienne des droits environnementaux* était bien qu'elle ne visait que les décisions fédérales, les projets réglementés par le gouvernement fédéral ainsi que les terres et les eaux domaniales. Néanmoins, le Projet de loi C-469 constituait une étape valable sur la voie vers la reconnaissance constitutionnelle du droit à un environnement sain, et aurait pu susciter la promulgation de lois similaires par les provinces.

Les provinces et territoires et le droit à un environnement sain

Au Québec, en Ontario, au Yukon, et dans les Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, les citoyens bénéficient de certains droits en matière d'environnement en vertu de la législation. Ainsi :

- le Québec a inscrit ce droit dans sa *Loi sur la qualité de l'environnement* de 1978, et plus récemment dans sa *Charte des droits et libertés de la personne* (2006);
- les TNO ont adopté une *Loi sur les droits en matière d'environnement* en 1988;
- le Yukon a inscrit ce droit dans sa *Loi sur l'environnement* en 1991;
- l'Ontario a adopté sa *Charte des droits environnementaux* de 1993;

- le Nunavut a adopté l'ensemble de la législation des TNO, y compris la *Loi sur les droits en matière d'environnement*, lorsqu'il a obtenu le statut de territoire en 1999.

Soulignons d'entrée de jeu qu'aucune de ces lois n'accorde de droit fondamental à de l'air et de l'eau purs ni à un environnement sain. De fait, elles s'intéressent essentiellement à un éventail étroit de droits procéduraux, tels le droit d'accès à l'information, le droit d'être informé de certaines modifications réglementaires et le droit de demander des enquêtes.

La Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan ont tenté, sans succès, de légiférer dans le domaine des droits relatifs à l'environnement. Le Nouveau Parti démocratique a présenté le premier projet de loi provincial de droits en matière d'environnement à la législature de la C.-B. en 1971¹¹². Le projet de loi n'a pas passé la rampe, pas plus que la proposition similaire présentée ensuite en 1973 par le parti du Crédit social de la C.-B., ou la version plus détaillée présentée par le NPD en 1994¹¹³. Le projet de charte des droits environnementaux présenté en 1994 par le gouvernement néo-démocrate de la C.-B. prévoyait les dispositions suivantes :

- 30(1). Tout résident de la Colombie-Britannique a droit à un environnement sain et le droit de protéger l'environnement et l'intérêt public contre tout effet nocif, et ce, par tout moyen légal.
- (2). Le gouvernement de la Colombie-Britannique a le devoir, en qualité de dépositaire [de l'intérêt public] de conserver et de protéger l'environnement de la Colombie-Britannique.

Le projet de charte des droits en matière d'environnement a été abandonné car le syndicat des travailleurs forestiers de la Colombie-Britannique – qui était puissant à l'époque – avait affirmé qu'une telle charte « n'aurait aucune valeur aux yeux de la plupart des citoyens », mais « ferait en revanche le bonheur des groupes environnementalistes zélés qui ne manqueraient pas de l'utiliser pour stopper toutes sortes de projets économiques en portant des accusations vagues et farfelues¹¹⁴ ». L'Alberta (1979) et la Saskatchewan (1982, 1992) ont également présenté des projets de chartes de droits relatifs à l'environnement, mais aucun ne s'est rendu à l'étape de loi¹¹⁵.

Québec

Le Québec fut, en 1978, la première province à légiférer en matière de droits environnementaux. La disposition de la *Loi sur la qualité de l'environnement* stipule ce qui suit :

19.1 Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi¹¹⁶.

En raison du libellé restrictif de l'article 19.1, on attribue généralement à cette loi une influence limitée¹¹⁷. Elle a néanmoins contribué à un accès accru de la population au système judiciaire grâce à l'élimination de l'exigence du traditionnel intérêt en droit pour avoir qualité pour agir, ce qui a été mentionné dans une bonne trentaine de cas dont ont jugé des tribunaux du Québec¹¹⁸.

En 2006, le Québec a amendé sa propre *Charte des droits et libertés de la personne* afin d'y inclure le droit à un environnement sain :

46.1 Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité¹¹⁹.

Cet amendement a donné une toute nouvelle portée aux droits environnementaux pour les citoyens du Québec. En vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne*, toute loi adoptée par le gouvernement provincial doit être compatible avec ses dispositions. La mention explicite de la biodiversité fait de cette charte la plus écocentriste de toutes les réglementations provinciales ou territoriales en matière d'environnement. La loi autorise les poursuites au civil en dommages et les mesures injonctives (temporaires ou permanentes) pour toute infraction aux droits énumérés. Ce droit à un environnement sain a été évoqué dans bon nombre de cas portés devant les tribunaux au Québec à ce jour¹²⁰. Selon Sophie Thériault et David Robitaille, la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec exige du gouvernement du Québec qu'il assure l'exercice de ce droit en dressant un cadre législatif strict et des politiques rigoureuses¹²¹. Malheureusement, une législation provinciale n'a pas le même statut sur le plan constitutionnel, contrairement à la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Ontario

En Ontario, l'Association canadienne du droit de l'environnement a présenté en 1974 une première déclaration de la nécessité d'inscrire les droits environnementaux dans la législation¹²². Une série de projets provinciaux de droits environnementaux ont été présentés par les libéraux et les néo-démocrates, principalement lorsque ces partis étaient dans l'opposition, soit en 1979, 1980, 1981, 1982, 1987 (à deux reprises), 1989 et 1990¹²³. Enfin, en 1994, la *Charte des droits environnementaux de 1993* entrait en vigueur¹²⁴. Le préambule de la Charte stipule que « La population de l'Ontario a droit à un environnement sain¹²⁵ ». L'article 2 de la *Charte des droits environnementaux de l'Ontario* stipule ce qui suit :

2(1) Les objets de la présente loi sont les suivants :

- a) protéger, préserver et, lorsque cela est raisonnable, rétablir l'intégrité de l'environnement par les moyens prévus par la présente loi;
- b) assurer la pérennité de l'environnement par les moyens prévus par la présente loi;
- c) protéger le droit à un environnement sain par les moyens prévus par la présente loi.

Les dispositions de la *Charte* en matière de procédure ont suscité divers niveaux d'engagement citoyen. Des dizaines de milliers d'Ontariens ont commenté les projets d'actions, de normes et de politiques du gouvernement¹²⁶. De 20 à 30 demandes d'examen des lois, règlements ou politiques adoptés par la province sont déposées annuellement, et une demande sur sept fait l'objet d'un suivi; ce taux a néanmoins augmenté au cours des dernières années¹²⁷. Sur les 10 à 15 demandes annuelles d'enquête au sujet d'infractions présumées aux lois environnementales, une sur trois seulement se traduira par une enquête et une mesure coercitive¹²⁸. Des 10 à 12 demandes annuelles d'autorisation d'interjeter appel dans des causes entourant l'environnement ou les ressources naturelles, l'autorisation est accordée dans environ 20 pour cent des cas¹²⁹. En revanche, on ne compte en 17 ans que deux poursuites de citoyens pour infraction aux lois environnementales ou atteinte à une ressource publique, deux poursuites pour nuisance publique portant atteinte à l'environnement et un seul recours en vertu de la disposition relative à la dénonciation¹³⁰. Le Tribunal de l'environnement de l'Ontario a rendu des jugements affirmant et appliquant ce droit à un environnement sain¹³¹.

Les opinions au sujet de la *Charte des droits environnementaux* sont polarisées. L'avocat spécialisé en environnement Joseph Castrilli a déclaré que l'Ontario a « opté pour un régime de droits environnementaux qui n'en porte que le nom¹³² ». D'autres juristes ont affirmé que « la *Charte des droits environnementaux* de l'Ontario est un drôle et paradoxal document juridique. Nonobstant son titre, la *Charte* n'accorde à la population aucun droit environnemental fondamental explicite, et même les droits procéduraux prévus sont extrêmement restreints¹³³ ».

La *Charte* a néanmoins ses défenseurs, notamment un auteur selon qui « il s'agit du plus bel ensemble de droits et obligations légales alambiqués en matière de processus décisionnel gouvernemental dans le champ de l'environnement jamais adopté en Amérique du Nord ¹³⁴ ». Il s'y trouve certainement un volume sans précédent d'information disponible par l'intermédiaire du registre public, y compris des détails techniques entourant les autorisations requises pour certaines installations. La création d'un poste de commissaire à l'environnement de l'Ontario a contribué à une sensibilisation certaine à l'égard des politiques environnementales. Le commissaire estime que la *Charte* fait de l'Ontario un chef de file en matière de participation citoyenne, des pouvoirs accordés aux citoyens et de responsabilisation du gouvernement ¹³⁵. Plus récemment, on a défendu la plus grande transparence de la *Charte*, le pouvoir qu'elle donne aux citoyens de prendre le gouvernement à partie et son influence sur les décisions prises en matière de politiques publiques ¹³⁶.

Cependant, en dépit de la protection assurée par la *Charte*, le commissaire à l'environnement de l'Ontario rapportait en 1996 que « les ministères apportent des modifications notables aux mesures de protection de l'environnement, soit derrière des portes closes, soit en présence d'une participation minimale de la population, s'écartant en cela d'une manière probante et inacceptable des objectifs et du cadre de la *Charte des droits environnementaux* ¹³⁷ ». En 2004, Richard Lindgren, de l'Association canadienne du droit de l'environnement, rédigeait un constat accusateur de la première décennie d'application de la réglementation :

S'il existe bien quelques exemples de « bons coups » réalisés à l'échelle locale grâce à la *Charte*, en revanche on trouve peu d'indications qu'à l'échelle provinciale la *Charte* ait mené directement à la conservation de ressources naturelles, à la protection de la diversité biologique, ou ait favorisé la viabilité écologique... de fait, l'information disponible suggère plutôt qu'en dépit de la *Charte*, l'Ontario est toujours le théâtre de crises environnementales graves, on y relève des situations inquiétantes dans le domaine de la santé publique et des menaces sérieuses à notre qualité de vie. À titre d'exemple de situations survenues au cours des dix dernières années, pensons à la tragédie de Walkerton, à l'incendie de Plastimet, aux nombreux déversements de produits chimiques, au nombre croissant d'alertes au smog, à l'étalement urbain effréné, aux fuites dans des sites d'enfouissement, aux impacts du réchauffement climatique, aux espèces menacées ou à risque de notre faune et flore, et aux sérieux conflits de gestion des ressources liées aux ponctions excessives d'eau, les pratiques de foresterie et l'exploitation minière. En outre, selon les rapports annuels de la Commission de coopération environnementale [de l'Amérique du Nord] l'Ontario se situe en tête ou tout au moins aux premiers rangs des juridictions en Amérique du Nord affichant les plus hauts taux d'émission de polluants dans l'air, la terre et l'eau ¹³⁸.

Les critiques à l'endroit de l'inefficacité de la *Charte* continuent ¹³⁹. En 2011, l'Association canadienne du droit de l'environnement déposait une demande d'examen formel de la *Charte*, dans le but avoué de resserrer la réglementation. Le commissaire à l'environnement de l'Ontario a appuyé la demande et exprimé la nécessité d'améliorer la *Charte*, soulignant qu'une série de difficultés, telle l'impossibilité d'afficher des propositions d'envergure dans le Registre environnemental, « nuisent à la capacité de la population d'exercer ses droits en vertu de la *Charte*, et révèlent le peu de respect qu'accordent les ministères responsables à l'endroit de la législation et de ses utilisateurs ¹⁴⁰ ».

Yukon

En 1991, le Yukon adoptait une nouvelle *Loi sur l'environnement* prévoyant, à l'article 6, que « La population du Yukon a droit à un environnement naturel sain ¹⁴¹ ». La Loi définit l'environnement naturel en détail et procure aux citoyens des recours judiciaires en cas d'infractions à la loi. Une disposition intéressante de la *Loi sur*

l'environnement du Yukon impose des obligations au gouvernement à titre de dépositaire de l'intérêt public, en vertu desquelles il est tenu de protéger l'environnement contre toute dégradation, et permet aux citoyens d'intenter une action si le gouvernement manque à ses obligations en cette qualité. La loi fixe également une série de droits procéduraux – protection des dénonciateurs, possibilité de demander une enquête, d'intenter une poursuite privée, de déposer une plainte, accès à l'information gouvernementale et demande de révision d'un règlement¹⁴². La vigueur de la loi est atténuée par l'article 9 qui prévoit une série de moyens de défense, dont le fait qu'une activité ayant causé une dégradation ait été conforme à un permis délivré par le gouvernement territorial ou fédéral. Peu de causes ont été entendues invoquant la *Loi sur l'environnement*¹⁴³. En 2010, une vérification effectuée de la performance du gouvernement en ce qui touche à la *Loi sur l'environnement* a conclu que le gouvernement du Yukon avait dans certaines occasions tout simplement fait abstraction de certaines parties de la loi¹⁴⁴.

Territoires du Nord-Ouest et Nunavut

En 1991, l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest adoptait la *Loi sur les droits en matière d'environnement*. L'objet avoué de cette loi était « d'accorder des droits en matière d'environnement à la population des Territoires du Nord-Ouest¹⁴⁵ ». Le préambule de la Loi stipule « [attendu] que la population des Territoires du Nord-Ouest a droit à un environnement sain et a le droit de protéger l'intégrité, la diversité biologique et la productivité des écosystèmes dans les Territoires du Nord-Ouest... » La loi permet également à un résident d'intenter une action en Cour suprême contre toute personne qui rejette un contaminant dans l'environnement, accorde un accès accru à l'information, autorise les poursuites privées et les demandes d'enquête, et assure la protection des dénonciateurs¹⁴⁶. Dès sa création en 1999, le nouveau territoire du Nunavut a adopté les lois et règlements en vigueur dans les Territoires du Nord-Ouest, et dispose donc de la même *Loi sur les droits en matière d'environnement*. Ces lois n'ont pas été appliquées fréquemment dans ni l'un ni l'autre de ces territoires.

Conclusion

Le droit constitutionnel à un environnement sain n'a jamais fait l'objet d'une campagne concertée du mouvement environnemental au Canada, ni a-t-il fait l'objet d'un débat à grande échelle au sein de la population. À ce jour, le droit fondamental de toute personne de vivre dans un environnement sain n'est reconnu explicitement ni dans la Constitution canadienne ni dans aucun document de loi, règlement, politique ou programme fédéral. De nombreuses propositions – dans un cadre constitutionnel ou législatif – ont été présentées sans succès depuis le début des années 1970. Les premiers ministres Trudeau et Mulroney ont laissé filer l'occasion d'intégrer des dispositions fondamentales en matière d'environnement dans leurs projets de réforme constitutionnelle, et ce, malgré l'appui probant de la population à l'endroit de telles mesures. Des politiciens se sont fait les champions des droits en matière d'environnement lorsqu'ils étaient dans l'opposition, pour devenir complètement absents à la question une fois au pouvoir, quand ils n'ont pas carrément retourné leur veste et combattu avec vigueur la reconnaissance de ces droits.

Avec pour résultat que le Canada est aujourd'hui une bien grande courteline dans laquelle le Québec est la seule province dont la charte des droits de la personne reconnaisse le droit à un environnement sain. L'Ontario et les trois territoires reconnaissent ce droit dans des lois sur l'environnement relativement faibles. Quant aux citoyens du reste du pays – Terre-Neuve et Labrador, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick, Manitoba, Saskatchewan, Alberta et Colombie-Britannique – ils n'ont juridiquement aucun droit de

vivre dans un environnement sain. La *Charte canadienne des droits environnementaux* (projet de loi C-469) proposait une percée majeure sur le plan législatif, mais il est bien peu probable qu'elle soit adoptée dans le contexte actuel d'une majorité conservatrice à la Chambre des communes et au Sénat.

Plus de 40 ans ont passé depuis la proposition initiale d'inscrire dans la Constitution canadienne le droit de vivre dans un environnement sain. Si le Canada avait adopté ce concept à l'époque, nous aurions été véritablement à l'avant-garde de la reconnaissance de ce nouveau droit de la personne qui faisait son entrée dans le discours mondial. Or nous nous trouvons aujourd'hui dans la position du mauvais élève sur la scène internationale, face à nombre de pays dont la constitution reconnaît les droits et obligations en matière d'environnement.

Notes

- ¹ Egan, J. 1971. "Testimony before the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada." *Minutes of Proceedings and Evidence*. January 9, 1971. [Traduction libre]
- ² Trudeau, P.E. 1978. *A Time for Action: Toward the Renewal of the Canadian Federation*. Ottawa: Government of Canada. See p. 5. [Traduction libre]
- ³ Chretien, J. 1990. "Bringing the Constitution Home." In *Towards a Just Society*, ed. T. Axworthy and P.E. Trudeau, 282-309. Markham: Viking. See p. 283. [Traduction libre]
- ⁴ Trudeau, P.E. 1961-62. "Economic Rights." *McGill Law Journal* 8, 2: 122-125. See p. 125. [Traduction libre]
- ⁵ Trudeau, P.E. 1968. *A Canadian Charter of Human Rights*. Ottawa: Queen's Printer. See p. 27. [Traduction libre]
- ⁶ Williams, C. 1985. "The Changing Nature of Citizen Rights." In *Constitutionalism, Citizenship and Society in Canada*, ed. A. Cairns and C. Williams, 99-132. Toronto: University of Toronto Press. See p. 115. [Traduction libre]
- ⁷ Strayer, B. 2011. Personal communication, on file with author.
- ⁸ Trudeau, P.E. 1968. *A Canadian Charter of Human Rights*. Ottawa: Queen's Printer. See p. 27. [Traduction libre]
- ⁹ Government of Canada. 1969. *The Constitution and the People of Canada*. p. 14, 16. [Traduction libre]
- ¹⁰ February 1970, September 1970, February. 1971. Canadian Intergovernmental Affairs Secretariat. 1974. *The Constitutional Review 1968-1971: Secretary's Report*. See pp. 91-94 and 192-96.
- ¹¹ Canadian Intergovernmental Conference Secretariat. 1974. *The Constitutional Review, 1968-1971*. Ottawa: The Secretariat.
- ¹² Harrison, K. 1996. *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*. Vancouver: UBC Press. See pp. 72-3.
- ¹³ Heald, D.V. 1970. "Testimony before the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada." *Minutes of Proceedings and Evidence*, Nov. 17, 1970.
- ¹⁴ Harrison, K. 1996. *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*. Vancouver: UBC Press, p. 73.
- ¹⁵ Trudeau, P.E. 1969. House of Commons Debates, Feb. 14, 1969, 5524. [Traduction libre]
- ¹⁶ Harrison, K. 1996. See p. 64.
- ¹⁷ Harding, R. 1969. House of Commons Debates, June 23, 1969, 10548. See also Douglas, T.C. 1971. House of Commons Debates, Jan. 26, 1971, 2789. [Traduction libre]
- ¹⁸ Pierre Elliott Trudeau, National Press Club, Canberra, May 18, 1970, quoted in G. Pelletier, ed. *Against the Current: Selected Writings 1939-1996*. Toronto: McClelland & Stewart, p. 301. [Traduction libre]
- ¹⁹ Harrison, K. 1996. See p. 70.
- ²⁰ Harrison, K. 1996. See p. 63.
- ²¹ Trudeau, P.E. 1993. *Memoirs*. Toronto: McClelland and Stewart. See pp. 253-54. [Traduction libre]
- ²² Zolf, L. 1984. *Just Watch Me: Remembering Pierre Trudeau*. Toronto: Lorimer. See p. 46 [Traduction libre]
- ²³ House of Commons Debate. 24 October 1969. [Traduction libre]
- ²⁴ Personal communications with Lloyd Axworthy, Tom Axworthy, Ron Graham, and Barry Strayer. [Traduction libre]

-
- ²⁵ Raffan, J. 1998. "A Child of Nature: Trudeau and the Canoe." In *Trudeau's Shadow: The Life and Legacy of Pierre Elliott Trudeau*, ed. A. Cohen and J.L. Granatstein, 63-78. Toronto: Vintage Canada. See p. 76. [Traduction libre]
- ²⁶ Williams, C. 1985. "The Changing Nature of Citizen Rights." In *Constitutionalism, Citizenship and Society in Canada*, ed. A. Cairns and C. Williams, 99-132. Toronto: University of Toronto Press. See p. 114.
- ²⁷ N. Lyon. 1970. Testimony before the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada," *Minutes of Proceedings and Evidence*, Nov. 26, 1970, 16: 38. [Traduction libre]
- ²⁸ M. MacGuigan. 1971. "Testimony before the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada." *Minutes of Proceedings and Evidence*, Jan. 7, 1971, 26: 34.
- ²⁹ N. Lyon. 1970. Testimony before the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada." *Minutes of Proceedings and Evidence*, Nov. 26, 1970, 16: 40-41. [Traduction libre]
- ³⁰ Egan, J. 1971. See p. 29. [Traduction libre]
- ³¹ M. Balf. 1971. "Testimony before the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada." *Minutes of Proceedings and Evidence*, Jan. 12, 1971, 31: 23. [Traduction libre]
- ³² O. Paquette. 1971. "Testimony before the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada." *Minutes of Proceedings and Evidence*, Jan. 12, 1971, 31: 35. [Traduction libre]
- ³³ C.L. McLaughlin. 1970. "Testimony before the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada." *Minutes of Proceedings and Evidence*, Dec. 7, 1970, 19: 98-99. [Traduction libre]
- ³⁴ Professor M. Donnelly, University of Manitoba Department of Political Science. 1970. September 11, 1970, 9: 41; Girvin, J.A. 1971. "Testimony before the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada." *Minutes of Proceedings and Evidence*, January 11, 1971, 30: 19-20; N. Lyon. 1970. "Testimony before the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada." *Minutes of Proceedings and Evidence*, Nov. 26, 1970, 16: 37-41.
- ³⁵ Molgat, G.L., and M. MacGuigan. 1972. *Final Report of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada*. Ottawa: Queen's Printer. See p. 91. [Traduction libre]
- ³⁶ *Ibid.* See p. 3. [Traduction libre]
- ³⁷ *Ibid.* See pp. 91-92. [Traduction libre]
- ³⁸ Canadian Environmental Law Research Foundation. 1972. *Public Rights and Environmental Planning*. Toronto: Canadian Environmental Law Research Foundation. [Traduction libre]
- ³⁹ Estrin, D., and J. Swaigen. 1974. *Environment on Trial: A Citizens' Guide to Ontario Environmental Law*. Toronto: Canadian Environmental Law Association and Canadian Environmental Law Research Foundation. See p. 459. [Traduction libre]
- ⁴⁰ Williams, C. 1985. "The Changing Nature of Citizen Rights." In *Constitutionalism, Citizenship and Society in Canada*, ed. A. Cairns and C. Williams, 99-132. Toronto: University of Toronto Press. See p. 115. [Traduction libre]
- ⁴¹ Canada. An Act to Amend the Constitution of Canada, Bill C-60. 30th Parliament, 3rd Session, s. 4.
- ⁴² Ron Graham, personal communication, Feb. 7, 2011.

-
- ⁴³ Vigod, T. and J. Swaigen. 1978. *Brief to the Joint Senate/House of Commons Committee on the Constitution of Canada*. Toronto: Canadian Environmental Law Association.
- ⁴⁴ Canadian Environmental Law Association. 1978. "CELA Asks for Constitutional Guarantee of a Clean Environment." *CELA Newsletter* 3, 5: 70.
- ⁴⁵ Mains, G. 1980. "Some Environmental Aspects of a Canadian Constitution." *Alternatives* 9, 2: 14-18. See p. 14. [Traduction libre]
- ⁴⁶ *Ibid.* See p. 17.
- ⁴⁷ D. Davidson. 1981. "Testimony before the Special Joint Commission of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada." *Minutes of Proceedings and Evidence* 32. Jan. 6, 1981. See p. 6. [Traduction libre]
- ⁴⁸ Robinson, S. Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada. 1981. *Minutes of Proceedings and Evidence*, Jan. 30, 1981, 49: 8. [Traduction libre]
- ⁴⁹ *Ibid.* See p. 67. [Traduction libre]
- ⁵⁰ Chretien, J. 1981. "Testimony before the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada," *Minutes of Proceedings and Evidence*, Jan. 30, 1981, 49: 70. [Traduction libre]
- ⁵¹ Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada. 1981. *Minutes of Proceedings and Evidence*, Jan. 30, 1981, 49: 8.
- ⁵² Blackburn, D. 1981. *Commons Debates*, Apr. 21, 1981, p. 9358. [Traduction libre]
- ⁵³ Swaigen, J. 2010. Personal communication.
- ⁵⁴ Fulton, J. 1983. *Commons Debates*, Jan. 27, 1983, p. 22258.
- ⁵⁵ Gibson, D. 1983. "Environmental Protection and Enhancement under a New Canadian Constitution." In *Canada and the New Constitution: The Unfinished Agenda*, ed. S.M. Beck and C. Bernier, 115-128. Montreal: Institute for Research on Public Policy. See p. 143. [Traduction libre]
- ⁵⁶ --. 1988. "Constitutional Entrenchment of Environmental Rights." In *Le droit à la qualité de l'environnement: un droit en devenir, un droit à définir*, ed. N. Duplé, 273-300. Montreal: Québec/Amérique. Pp. 281-282. [Traduction libre]
- ⁵⁷ --. 1983. See p. 125. [Traduction libre]
- ⁵⁸ Hatherly, M. 1987. "Constitutional Amendment." In *Environmental Protection and the Canadian Constitution*, ed. D. Tingley, 126-30. Edmonton: Environmental Law Centre. Pp. 126-130.
- ⁵⁹ Fulton, J. 1989. *Commons Debates*, June 5, 1989. See p. 2521. [Traduction libre]
- ⁶⁰ Monahan, P. 1991. *Meech Lake: The Inside Story*. Toronto: University of Toronto Press.
- ⁶¹ Canadian Bar Association. 1990. *Report of the Canadian Bar Association Committee on Sustainable Development in Canada: Options for Law Reform*. Ottawa: CBA. See p. 27. [Traduction libre]
- ⁶² Gertler, F., P. Muldoon, and M. Valiante. 1990. "Public Access to Environmental Justice." In *Report of the Canadian Bar Association Committee on Sustainable Development in Canada: Options for Law Reform*, 79-97. Toronto: CBA. See p. 82. [Traduction libre]
- ⁶³ Fulton, J. 1990. See p. 16485.
- ⁶⁴ McLaughlin, A. 1990. *Commons Debates*, Dec. 11, 1990. See p. 16587.
- ⁶⁵ Taylor, L. 1991. *Commons Debates*, June 5, 1991. See p. 1235. [Traduction libre]
- ⁶⁶ Martin, P. 1991. *Commons Debates*, June 5, 1991. See pp. 1238-40.
- ⁶⁷ Bourgault, L. 1991. *Commons Debates*, June 5, 1991. See p. 1241. [Traduction libre]

-
- ⁶⁸ Gertler, F., and T. Vigod. 1991. Submission by the Canadian Environmental Law Association to the Select Committee on Ontario in Confederation: Environmental Protection in a New Constitution. Toronto: Canadian Environmental Law Association. Pp. 2-3. [Traduction libre]
- ⁶⁹ Government of Canada. 1991. *Shaping Canada's Future Together*. Ottawa: Minister of Supply and Services. See Proposal 7, p. vii. [Traduction libre]
- ⁷⁰ Citizen's Forum on Canada's Future (Spicer Commission). 1991. *Report to the People and Government of Canada*. Ottawa: Minister of Supply and Services. See p. 42. [Traduction libre]
- ⁷¹ Proposal of Canada, UN Doc. A/CONF.151/PC/WGIII/L5, 16 August 1991 quoted in Dejeant-Pons, M., and M. Pallemarts, eds. 2002. *Human Rights and the Environment: Compendium of Instruments and Other International Texts on Individual and Collective Rights Relating to the Environment in the International and European Framework*. Strasbourg: Council of Europe Publishing. P. 13, no. 2.
- ⁷² Hague Declaration on the Environment, 11 March 1989, 28 I.L.M. 1308. [Traduction libre]
- ⁷³ The Hague Declaration was signed by Australia, Brazil, Canada, Cote d'Ivoire, Egypt, France, Federal Republic of Germany, Hungary, India, Indonesia, Italy, Japan, Jordan, Kenya, Malta, Norway, New Zealand, the Netherlands, Senegal, Spain, Sweden, Tunisia, Venezuela, and Zimbabwe.
- ⁷⁴ Proposal of Canada, UN Doc. A/CONF.151/PC/WGIII/L5, 16 August 1991 quoted in Dejeant-Pons, M., and M. Pallemarts, eds. 2002. *Human Rights and the Environment: Compendium of Instruments and Other International Texts on Individual and Collective Rights Relating to the Environment in the International and European Framework*. Strasbourg: Council of Europe Publishing. P. 13, no. 2. [Traduction libre]
- ⁷⁵ Prime Minister the Right Honourable Brian Mulroney, UNCED, 1992. [Traduction libre]
- ⁷⁶ Meakin, S. 1992. The Rio Earth Summit: Summary of the United Nations Conference on Environment and Development. Document BP-317E. Ottawa: Depository Services Program, Government of Canada. <http://publications.gc.ca/collections/Collection-R/LoPBdP/BP/bp317-e.htm>
- ⁷⁷ New Democratic Party of Canada. 2010. "Our Vision for Canada: Building a Clean and Sustainable Economy." Ottawa: NDP. See Section 2.1 Protecting Nature and Our Ecosystems. Available at <http://www.ndp.ca/vision/environment> [Traduction libre]
- ⁷⁸ Personal communication from John Swaigen, confirmed by Nathan Cullen.
- ⁷⁹ Green Party of Canada. 2006. *Election Platform 2006*. Ottawa: Green Party of Canada. See pp. 5 and 7. [Traduction libre]
- ⁸⁰ . 2010. *Vision Green*. Ottawa: Green Party of Canada. [Traduction libre]
- ⁸¹ Hughes, E., and D. Iyalomhe. 1999. "Substantive Environmental Rights in Canada." *Ottawa Law Review* 30, 2: 229-58.
- ⁸² Andrews, W.J. 2000. "Public Access to Environmental Justice: A Comment Ten Years After." In *Sustainable Development in Canada: Into the Next Millennium*, ed. L.J. Griffiths and P. Houlihan, 105-14. Toronto: Canadian Bar Association. Pp. 105-114.
- ⁸³ Honourable Minister Stephane Dion, 2005. Personal communication with the author.
- ⁸⁴ Personal communication with author.
- ⁸⁵ Manly, J. 1988. Commons Debates, May 4, 1988. See p. 15128. [Traduction libre]
- ⁸⁶ Hughes and Iyalomhe, 1999. See p. 256. See endnote 81. [Traduction libre]
- ⁸⁷ Estrin, D., and J. Swaigen. 1974. *Environment on Trial: A Citizens' Guide to Ontario Environmental Law*. Toronto: Canadian Environmental Law Association and Canadian Environmental Law Research Foundation. See Chapter 21.

-
- ⁸⁸ Franson, R.T., and P.T. Burns. 1974. "Environmental Rights for the Canadian Citizen: A Prescription for Reform." *Alberta Law Review* 12, 2: 153-71. See pg. 171. [Traduction libre]
- ⁸⁹ Private Member's motion introduced by Charles Caccia, "Establishment of Environmental Bill of Rights," *Hansard*, July 9, 1981, pp. 11385-89.
- ⁹⁰ McMillan, T. 1981. *Commons Debates*, July 9, 1981, p. 11389.
- ⁹¹ *Ibid.* P. 11405. [Traduction libre]
- ⁹² Caccia, C. 1985. *Commons Debates*, April 22, 1985, p. 3942.
- ⁹³ McMillan, T. 1981. Pp. 290, 292. [Traduction libre]
- ⁹⁴ Riis, N.A. 1987. *Commons Debates*, Sept. 17, 1987, p. 9054; McDonald, L. 1987. *Commons Debates*, Sept. 17, 1987, p. 9022; Skelly, R. 1987. *Commons Debates*, Sept. 24, 1987, p. 9313; Keeper, C. 1987. *Commons Debates*, Sept. 25, 1987, p. 9350; Manly, J. 1987. *Commons Debates*, Oct. 23, 1987, p. 10336; Berger, D. 1987. *Commons Debates*, Sept. 17, 1987, p. 9061; McLaughlin, A. 1987. *Commons Debates*, Sept. 17, 1987, p. 9062; Copps, S. 1987. *Commons Debates*, Sept. 17, 1987, p. 9070; Waddell, I. 1988. *Commons Debates*, April 20, 1988, p. 14658; Langdon, S. 1988. *Commons Debates*, May 2, 1988, p. 15006; Heaps, D. *Commons Debates*, May 4, 1988, p. 15135.
- ⁹⁵ Rompkey, W. 1987. *Commons Debates*, Sept. 25, 1997, p. 9325. [Traduction libre]
- ⁹⁶ Riis, N. 1988. *Commons Debates*, May 5, 1988, p. 15148. [Traduction libre]
- ⁹⁷ McMillan, T. 1988. *House of Commons Minutes of Proceedings and Evidence*, Bill C-74, 2nd Session, 33rd Parl., Feb. 3, 1988 at 14-16. [Traduction libre]
- ⁹⁸ Andrews, W.J. 1988. "The Environment and the Canadian Charter of Rights and Freedoms." *In Le droit à la qualité de l'environnement: un droit en devenir, un droit à définir*, ed. N. Duplé, 261-72. P. 264. [Traduction libre]
- ⁹⁹ McMillan, T. 1981. *Commons Debates*, July 9, 1981, p. 11387. [Traduction libre]
- ¹⁰⁰ *Ibid.* [Traduction libre]
- ¹⁰¹ Caccia, C. 1988. *Commons Debates*, April 26, 1988, p. 14839. [Traduction libre]
- ¹⁰² McDonald, L. 1988. *Commons Debates*, Apr. 26, 1988, p. 14847.
- ¹⁰³ Martin, P. 1992. *The Environment: A Liberal Vision*. Ottawa: Liberal Party of Canada.
- ¹⁰⁴ *Ibid.* [Traduction libre]
- ¹⁰⁵ Blondin, E. 1993. *Commons Debates*, Feb. 19, 1993, p. 16235-38. [Traduction libre]
- ¹⁰⁶ Liberal Party of Canada. 1993. *Creating Opportunity: The Liberal Plan for Canada*. Ottawa: Liberal Party of Canada. [Traduction libre]
- ¹⁰⁷ Boyd, D.R. 2003. *Unnatural Law: Rethinking Canadian Environmental Law and Policy*. Vancouver: UBC Press.
- ¹⁰⁸ --. 2010. "Bill C-469: The Canadian Environmental Bill of Rights." Brief prepared for the House of Commons Standing Committee on Environment and Sustainable Development. 27 October.
- ¹⁰⁹ Duncan, L. 2010. *House of Commons Debates*. May 6. Available at: <http://openparliament.ca/hansards/2260/258/>
- ¹¹⁰ The Aarhus Convention is formally known as the *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*.
- ¹¹¹ Boyd, D.R. 2010.
- ¹¹² British Columbia. 1971. *Environmental Bill of Rights*, Bill 101. 29th Parliament, 2nd Session.
- ¹¹³ British Columbia. 1973. *Environmental Bill of Rights*, Bill 79. 30th Parliament, 2nd Session; British Columbia. 1994. *Draft Environmental Protection Act*. Part 2.

-
- ¹¹⁴ IWA letter to Minister of Forests Andrew Petter, October 12, 1994, cited in D.R. Boyd. 1998. *Betraying Our Trust: A Citizen's Update on Environmental Rollbacks in British Columbia, 1996-1998*. Vancouver: Sierra Legal Defence Fund. [Traduction libre]
- ¹¹⁵ Alberta. 1979. The Environmental Bill of Rights, Bill 222. 19th Legislature, 1st Session. Saskatchewan. 1992. The Charter of Environmental Rights and Responsibilities, Bill 48.
- ¹¹⁶ *Environmental Quality Act*, S.Q. 1994, c. Q-2, s. 19.1
- ¹¹⁷ Corriveau, Y. 1995. "Citizen Rights and Litigation in Environmental Law." In *Environmental Rights: Law, Litigation and Access to Justice*, ed. S. Deimann and B. Dyssli, 117-65. London: Cameron May.
- ¹¹⁸ For example, see *Nadon v. Anjou (Ville)*. 1994. R.J.Q. 1823 (C.A.); *Regroupement des citoyens contre la pollution c. Alex Couture Inc.* 2008; *Gestion Serge Lafrenière Inc. c. Calvé*, 1999 R.J.Q. 1313 (C.A.); *Imperial Oil Ltd. v. Quebec (Minister of Environment)*. 2003. 2 S.C.R. 624. Complete list on file with author.
- ¹¹⁹ *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12, s. 46.1.
- ¹²⁰ For example, see *Carrier c. Quebec (Procureur Générale)* 2010. 17 May 2010 (C.S.), EYB 2010-174664; *Drouin c. Ville De Sainte Agathe-Des-Monts*, 2009. QCCS 603; *St-Luc-de-Vincennes (Municipalité de) c. Compostage Mauricie inc.* 2008. QCCA 235; *Regroupement des citoyens du quartier St-Georges Inc. v. Alcoa Canada Ltée* 2007. QCCS 792.
- ¹²¹ Thériault, S., and D. Robitaille. 2012. "Les droits environnementaux dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec: pistes de réflexion." *McGill Law Journal* 57, 2: 211-65.
- ¹²² Estrin, D., and J. Swaigen. 1974. *Environment on Trial: A Citizens' Guide to Ontario Environmental Law*. Toronto: Canadian Environmental Law Association and Canadian Environmental Law Research Foundation.
- ¹²³ For details, see Gertler, F., P. Muldoon, and M. Valiante. 1990. "Public Access to Environmental Justice." In *Report of the Canadian Bar Association Committee on Sustainable Development in Canada: Options for Law Reform*, 79-97. Toronto: CBA. Pp. 8-11.
- ¹²⁴ Ontario. 1993. Environmental Bill of Rights. S.O. 1993, c. 28
- ¹²⁵ *Ibid.*
- ¹²⁶ Environmental Commissioner of Ontario. 1996-2011. *Annual Reports*. <http://www.eco.on.ca>.
- ¹²⁷ Muldoon, P., A. Lucas, R.B. Gibson, and P. Pickfield. 2009. *An Introduction to Environmental Law and Policy in Canada*. Toronto: Emond Montgomery. Pp. 214-15.
- ¹²⁸ Environmental Commissioner of Ontario. 1996-2011.
- ¹²⁹ Muldoon et al. 2009. Pp. 214-15.
- ¹³⁰ Environmental Commissioner of Ontario. 1996-2011.
- ¹³¹ *Johnson v. Director, Ministry of the Environment* (2006) O.E.R.T.D. no. 5, Case no. 05-031, 28 February 2006 (Ont. Environmental Review Tribunal).
- ¹³² Castrilli, J. 1998. "Environmental Rights Statutes in Canada and the U.S." *Villanova Environmental Law Journal* 9, 2: 349-438. See p. 425. [Traduction libre]
- ¹³³ Winfield, M., G. Ford, and G. Crann. 1995. *Achieving the Holy Grail? A Legal and Political Analysis of Ontario's Environmental Bill of Rights*. Toronto: Canadian Institute for Environmental Law and Policy. See p. 56. [Traduction libre]
- ¹³⁴ Babor, D.D.M. 1999. "Environmental Rights in Ontario: Are Participatory

Mechanisms Working?" *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* 10: 121-35. See p. 123. [Traduction libre]

¹³⁵ Environmental Commissioner of Ontario. 2011.

¹³⁶ Hersey, A. 2009. "Government, Watchdog, and Citizen Engagement: Affecting Environmental Decision Making in Ontario through the Environmental Registry and the Office of the Environmental Commissioner of Ontario." Paper presented at the 2009 Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, Ottawa, 27 May.

¹³⁷ Environmental Commissioner of Ontario. 1996. See p. 1. [Traduction libre]

¹³⁸ Lindgren, R.D. 2004. *The Environmental Bill of Rights Turns Ten Years-Old: Congratulations or Condolences?* Toronto: Canadian Environmental Law Association. See p. 7. [Traduction libre]

¹³⁹ Lukasik, L., D. McRobert, and L. Shultz. 2006. "Public Participation Rights, Environmental Policy Struggles & E-Democracy: Lessons Learned during the First 11 Years of Ontario's Environmental Bill of Rights." Paper presented to the International Association of Public Participation Practitioners Conference, Montreal, 10-15 November.

¹⁴⁰ Environmental Commissioner of Ontario. 2011. See p. 118. [Traduction libre]

¹⁴¹ Yukon. *Environment Act*. S.Y. 1991, c. 5.

¹⁴² Yukon. *Environment Act*. R.S.Y. 2002, c. 76.

¹⁴³ But see *Western Copper Corporation v. Yukon Water Board* (2010) YKSC 61, where the Yukon's Supreme Court relied on the *Environment Act* to grant public interest standing in litigation to the Yukon Conservation Society.

¹⁴⁴ Yukon Government Audit Services Branch. 2010. *Report on the Yukon Government's Performance under the Environment Act*. Whitehorse: Government of the Yukon. See p. 8.

¹⁴⁵ Northwest Territories. *Environmental Rights Act*. R.S.N.W.T. 1988 (Supp.), c. 83.

¹⁴⁶ Northwest Territories. *Environmental Rights Act*. R.S.N.W.T. 1988 (Supp.), c. 83.