LIVRE BLANC N°2

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

SOMMAIRE

David R. Boyd

Traduit de l'anglais par Constance Roy

La longue route vers la reconnaissance du 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 19e 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 courtepointe 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.