



CANADIAN ENVIRONMENTAL LAW ASSOCIATION  
*L'ASSOCIATION CANADIENNE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT*

**À L'APPUI D'UNE CHARTE FÉDÉRALE  
DES DROITS ENVIRONNEMENTAUX**

***MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU  
DÉVELOPPEMENT DURABLE DE LA CHAMBRE DES COMMUNES  
CONCERNANT LE PROJET DE LOI 469  
CHARTRE CANADIENNE DES DROITS ENVIRONNEMENTAUX***

Theresa McClenaghan et Richard Lindgren

Le 1<sup>er</sup> novembre 2010

## **INTRODUCTION**

L'Association canadienne du droit de l'environnement (ACDE) remercie le comité de l'avoir invitée à témoigner devant lui au sujet du projet de loi C-469, Loi portant création d'une Charte canadienne des droits de l'environnement (CCDE). Nous nous excusons de n'avoir pas pu faute de temps faire traduire notre mémoire. Je tiens à remercier Richard Lindgren, avocat de longue date de l'ACDE, de sa contribution à ce mémoire, contribution d'autant plus précieuse qu'il a travaillé directement à la création de la Charte des droits environnementaux de l'Ontario.

L'ACDE est une société sans but lucratif à charte fédérale ayant pour mandat de recourir à la législation pour protéger et améliorer l'environnement et de militer en faveur de réformes du droit environnemental. Nous sommes financés par le Régime d'aide juridique de l'Ontario en tant que clinique spécialisée en matière d'environnement. Nous tenons en particulier à ce que les Canadiens puissent obtenir de l'information sur les activités et les décisions d'intérêt pour l'environnement et participer aux décisions environnementales peu importe leur revenu et aussi éloignés soient-ils du contact direct avec les décideurs. Le projet de loi C469 contribue non seulement à la protection de l'environnement, mais à la justice fondamentale en associant les Canadiens aux décisions environnementales et en leur offrant des recours en droit.

À l'occasion de son 40<sup>e</sup> anniversaire, l'ACDE a procédé cette année à un examen de ses archives dont il ressort que dès nos toutes premières années, nous revendiquions la création d'une charte fédérale des droits environnementaux. Le Parlement a depuis lors été saisi de projets de charte fédérale des droits environnementaux presque à tous les dix ans. Aussi estimons-nous qu'il est temps de passer à l'acte d'autant que nous bénéficions de l'expérience acquise en la matière par d'autres gouvernements comme celui de l'Ontario qui s'est doté d'une charte en 1994.

Voici nos observations générales et particulières sur le projet de loi C-469.

### **A. OBSERVATIONS GÉNÉRALES**

1. Depuis sa fondation en 1970, l'ACDE préconise la consécration des droits environnementaux dans la législation fédérale. Nous appuyons donc fermement le projet de CCDE et engageons tous les partis à en assurer l'adoption et la mise en œuvre dans les meilleurs délais. Tout en maintenant qu'il faut intégrer les droits fondamentaux de l'environnement dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, nous appuyons le projet de loi C-469 parce que, jusqu'à ce que la *Charte* soit modifiée en ce sens, la CCDE donne aux droits et aux recours environnementaux une solide assise en droit fédéral et apporterait, même une fois la Charte modifiée, un complément important aux droits constitutionnels.
2. Dès le début des années 1990, l'ACDE a travaillé activement à la rédaction, à l'adoption et à l'exploitation de la CDE de l'Ontario. Elle a fait partie du groupe de travail du ministre de l'Environnement chargé de rédiger la CDE et, au nom de ses clients, ses avocats ont fait un large usage des divers recours qu'elle offre. Comme la CCDE prévoit des recours semblables, l'ACDE soutient que le comité permanent a intérêt à tenir compte des « les leçons apprises » en Ontario.

## **B. OBSERVATIONS PARTICULIÈRES**

3. Tout en appuyant la version actuelle de la CCDE, l'ACDE croit qu'il y a moyen de l'améliorer et de la renforcer en fonction de l'expérience ontarienne. Voici un résumé de nos observations et de nos recommandations à cet égard :
- (a) L'ACDE appuie les principes énoncés à l'article 3 du C-469. Elle estime toutefois qu'ils ne devraient pas seulement servir à interpréter la CCDE, mais faire partie de l'objet même du projet de loi (article 6) et des devoirs et obligations du gouvernement fédéral.
  - (b) Il n'est pas clair si le droit d'accès à l'information de l'article 10 modifie ou supprime la loi fédérale d'accès à l'information. Il faudrait dissiper ce flou en précisant que cette disposition s'ajoute aux autres dispositions fédérales d'accès à l'information, mais que l'information relative aux décisions environnementales est communiquée à temps pour que le public puisse les commenter.
  - (c) L'ACDE se réjouit que l'article 11 confère au public le droit de participer aux décisions environnementales ou de comparaître devant les tribunaux dans des affaires environnementales. À strictement parler cependant, ce n'est pas d'ordinaire le gouvernement fédéral qui « interdit » aux gens de participer aux décisions ou de comparaître devant les tribunaux, ce sont les tribunaux ou les décideurs qui le leur interdisent ou les y autorisent après consultation des parties (dont le gouvernement fédéral). Il vaudrait donc mieux que l'article 11 précise que le gouvernement ne peut « refuser, combattre ou contester » le droit de comparaître de personnes intéressées par la protection de l'environnement. Il faudrait en outre définir dans le texte le terme « résident » de manière à préciser que la CCDE confère des droits à la fois aux personnes physiques et aux personnes morales comme des organisations environnementales.
  - (d) L'ACDE se réjouit que l'article 12 oblige le gouvernement fédéral à permettre au public de participer concrètement aux décisions concernant les lois, les règlements et les politiques fédérales. C'est là une des principales dispositions de la CDE de l'Ontario et il est bon de la retrouver au niveau fédéral. Cependant, il serait bon d'ajouter à l'article 12 des paragraphes qui étoffent cette obligation (création ou maintien de registres électroniques, publication d'avis publics, fixation d'un délai de commentaires minimal, etc.). Ces obligations en matière de préavis et de commentaires pourraient aussi être fixées par règlement en vertu de l'article 27 de la CCDE.
  - (e) L'ACDE se réjouit que l'article consacre le droit du public à faire examiner la nécessité d'adopter ou de modifier des lois, des règlements ou des politiques fédérales pour « protéger l'environnement ». Cependant, comme ce motif d'examen est plus étroit que l'objet déclaré de la CCDE, il serait peut-être bon de préciser à l'article 13 que la demande d'examen a pour but d'assurer la conformité (ou la compatibilité) avec l'objet de la loi.

- (f) L'ACDE se réjouit que l'article 14 confère au public le droit de demander une enquête sur les présumées infractions aux lois de protection de l'environnement. Cependant, aux termes de dispositions semblables de la CDE de l'Ontario, il arrive qu'à l'issue de l'enquête, le fonctionnaire compétent confirme qu'il y a bel et bien eu infraction sans pour autant faire quoi que ce soit pour remédier à la situation (poursuite, réduction obligatoire de la pollution, etc.). Pour venir à bout du problème persistant de la discrétion gouvernementale, il faudrait selon l'ACDE modifier l'article 15 de la CCDE pour obliger le ministre compétent à engager la procédure judiciaire voulue (poursuite au criminel ou au civil) ou à prendre les mesures voulues (ordonnance, révocation de permis, etc.) quand l'enquête révèle des cas de non-conformité. Il est à espérer qu'on réduirait ainsi la nécessité pour les particuliers de déposer une demande de révision judiciaire aux termes de l'alinéa 16(1)c) contre les ministres qui « n'appliquent pas les lois environnementales ».
- (g) L'ACDE se réjouit que l'article 16 confère au public le droit de demander une révision judiciaire dans certaines circonstances. C'est là un bon moyen d'assurer la réalisation des objectifs de la CCDE et de tenir les mandataires fédéraux judiciairement responsables de leurs actes ou omissions par rapport à la CCDE. Il s'agit aussi d'une amélioration sensible par rapport à la CDE de l'Ontario, qui limite les demandes de révision judiciaire aux parties à un litige d'intérêt public. Il ressort de notre expérience que les groupes d'intérêt public recourent à la révision judiciaire en dernier ressort après avoir épuisé les moyens non judiciaires de régler les différends. Autrement dit, les demandes de révision judiciaire des environnementalistes ont eu tendance jusqu'ici à soulever des questions importantes ou inédites d'interprétation législative et il a été dans l'intérêt public que les tribunaux les tranchent afin de clarifier l'interprétation ou l'application des lois.
- (h) L'ACDE se réjouit que la CCDE limite l'engagement de payer les dommages (paragraphe 17(3)) et crée des règles spéciales en matière de dépens (article 21). L'élimination d'obstacles financiers potentiels est nécessaire à l'intérêt public et constitue une amélioration par rapport à la CDE de l'Ontario.
- (i) L'ACDE se réjouit que l'article 23 instaure le droit civil de recourir aux tribunaux en cas de préjudices environnementaux découlant d'infractions actuelles ou imminentes à des lois, des règlements ou des politiques fédérales. Du point de vue de l'intérêt public, nous ne prévoyons pas que cet article provoque une avalanche d'actions civiles frivoles ou vexatoires du fait surtout du coût, de la complexité, de l'incertitude et des longueurs des actions intentées en matière d'environnement. Nous considérons en outre ce nouveau droit d'action comme bien préférable au droit d'action trop complexe et sous-utilisé de l'article 84 de la CDE de l'Ontario pour protéger les ressources publiques. Au cas peu probable où une action sans fondement serait intentée aux termes de l'article 23, nous sommes confiants que les défenseurs invoqueront les règles de procédure existantes pour la faire déclarer mal fondée le plus tôt possible sans qu'il y ait procès.

- (j) L'ACDE se réjouit de la modification qu'apporte l'article 28 à la Déclaration canadienne des droits. Comme il a été dit, elle préférerait qu'on ajoute à la *Charte* le droit à la qualité de l'environnement. Cependant, vu qu'il est difficile et complexe de modifier la *Charte*, l'ACDE estime indiqué de modifier la *Déclaration canadienne des droits* comme mesure intérimaire jusqu'à ce que soit modifiée la *Charte*.

### **C. CONCLUSIONS**

4. Pour toutes ces raisons, l'ACDE souhaite ardemment l'adoption de la CCDE parce qu'elle donnerait accès à la justice environnementale au Canada. Elle estime donc que le comité permanent devrait recommander l'adoption rapide de la CCDE dans sa version actuelle ou avec les modifications proposées ci-dessus.

Respectueusement soumis

Le 1<sup>er</sup> novembre 2010

ASSOCIATION CANADIENNE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT



Theresa McClenaghan, directrice générale et avocat-conseil



Richard Lindgren, avocat-conseil

CELA La publication 751B