



Mémoire

Commentaires relatifs à l'ébauche
du cadre de mise en oeuvre du droit
à un environnement sain

**DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU
DROIT DE L'ENVIRONNEMENT**

LE 4 décembre 2024

Rédaction du mémoire

Ann Ellefsen

Collaborateurs-trices

Geneviève Paul

Camille Péloquin

Alexane Francisci

Alain Tellier

Christopher Campbell-Durulté

Roland Ouedraogo



Centre québécois du droit de l'environnement

5248, Boul. Saint-Laurent,
Montréal, Québec, Canada
H2T 1S1

Courriel : info@cqde.org
Site internet : cqde.org

Reproduction d'extraits de ce document permise en citant la source de la façon suivante

CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT,
Mémoire présenté à Environnement et Changement
climatique Canada (ÉCCC) et Santé Canada (SC) dans
le cadre de la Consultation sur l'ébauche du cadre de
mise en oeuvre du droit à un environnement sain, 4
décembre 2024.



MISE EN CONTEXTE

Les présentes recommandations du CQDE sont soumises à Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) et Santé Canada (SC) dans le cadre de la consultation en cours quant à [l'Ébauche du cadre de mise en œuvre du droit à un environnement sain](#), récemment reconnu par la Chambre des communes et le Sénat, par le truchement d'une modification à la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE).

Le CQDE est enthousiaste à l'idée d'offrir son soutien et son expertise juridique indépendante en droit de l'environnement à ECCC et à SC afin que ce cadre de mise en œuvre se révèle porteur et contribue de manière effective à la protection de l'environnement et à la lutte contre les changements climatiques. En tant qu'organisme de bienfaisance basé au Québec, nous avons eu l'opportunité de suivre et de participer à l'évolution du droit en matière de protection de l'environnement et à son application dans le cadre de nos interventions.

De fait, plusieurs des commentaires présentés dans le présent document se fondent sur l'expérience acquise au Québec et visent à contourner certains écueils et à garantir une mise en œuvre du droit à un environnement sain qui soit véritablement tangible et favorable à la protection de l'environnement et des collectivités.

Le CQDE tend la main à ECCC et à SC et demeure disponible pour les soutenir dans cette importante démarche de réflexion et d'élaboration. Notre mémoire vise à présenter nos

observations quant au cadre de mise en œuvre effective du droit à un environnement sain, avant de présenter des recommandations afin d'assurer la réalisation de l'objet de la LCPE.

Ce mémoire est divisé en trois parties distinctes. Dans un premier temps, nous abordons la définition du droit à un environnement sain, ensuite les principes énoncés dans la LCPE, suivis d'une analyse de la portée et de la mise en œuvre du droit à un environnement sain.

Pour chacune de ces sections, nous présentons nos observations, en reconnaissant à la fois les apports positifs et les écueils rencontrés, tout en suggérant des modifications afin d'améliorer l'application de ces principes.

Enfin, la conclusion du mémoire récapitule nos recommandations, visant à renforcer l'ébauche du cadre de mise en œuvre du droit à un environnement sain.



La définition du droit à un environnement sain

D'abord, le CQDE salue le travail réalisé par ECCC et SC dans la prise en compte du droit à un environnement sain. L'ébauche de mise en œuvre du droit à un environnement sain reprend certains éléments de la définition reconnus notamment par le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies¹, puis par l'Assemblée générale des Nations Unies² ainsi que par des expertes indépendant-es de l'Organisation des Nations Unies, notamment la Rapporteuse spéciale sur le droit humain à un environnement propre, sain et durable³. En reprenant certains des principaux aspects substantiels et procéduraux du droit à un environnement sain, le cadre proposé reconnaît le besoin de protéger l'environnement favorable à la santé et de garantir la participation de la population aux processus décisionnels susceptibles d'affecter les droits environnementaux des populations⁴. Le CQDE salue particulièrement la reconnaissance du fait que l'accès à l'information, la participation citoyenne et l'accès à des recours efficaces soient reconnus comme faisant partie du droit à un environnement sain.

¹ [Droit à un environnement propre, sain et durable](#), CDH, 48e sess, Doc NU A/HRC/RES/48/13 (2021) Rés 48/13.

² [Droit à un environnement propre, sain et durable](#), AGNU, 76e sess, Doc NU A/RES/76/300 (2022) Rés 76/300.

³ [Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit humain à un environnement propre, sain et durable](#), AGNU, 79e sess, Doc NU A/79/270 (2024).

⁴ Sophie Thériault et David Robitaille, « Les droits environnementaux dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec : Pistes de réflexion », (2011) 57:2 *R.D. McGill* 211, par. 16.

Le CQDE salue également l'intégration dans l'ébauche du cadre de mise en oeuvre du droit à un environnement sain, des obligations constitutionnelles⁵ et des engagements internationaux⁶ du Canada relatifs aux droits des peuples autochtones. L'engagement à consulter les peuples autochtones afin d'obtenir leur consentement préalable, libre et éclairé avant toute mesure les concernant constitue une étape de plus dans la pleine reconnaissance des droits des peuples autochtones.

Les principes de la LCPE

1. Les définitions des principes énoncés dans la LCPE doivent inclure les obligations positives de l'État.

Le CQDE salue la reconnaissance des principes du droit international de l'environnement, qu'ils soient énoncés dans des contextes spécifiques ou établis de façon générale, tels que la justice environnementale, le principe de précaution, le principe de non-régression, l'équité intergénérationnelle, le développement durable et l'approche écosystémique. La prise en compte de ces principes dans l'administration de la LCPE, peut contribuer à une meilleure protection du droit à un environnement sain en favorisant une interprétation dynamique de la LCPE⁷. Dans le contexte évolutif du droit international de l'environnement, renforcé par les crises environnementales et l'émergence de décisions judiciaires⁸ qui participent au développement du droit international, l'intégration des principes du droit international de l'environnement dans la LCPE pourra assurer une protection plus efficace du droit à un environnement sain, en accord avec l'évolution de ces concepts sur la scène mondiale.

⁵ [Loi constitutionnelle de 1982](#), constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.), 1982, c. 11, art. 35.

⁶ [Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#), AGNU, 61e sess, Doc NU A/RES/61/295 (2007) Rés 61/295, endossée par le Canada le 12 novembre 2010.

⁷ John Mark Keyes et Ruth Sullivan, « [L'interaction du droit international et du droit national dans une perspective législative](#) », dans Oonagh E. Fitzgerald et al. (dir.), *Règle de droit et mondialisation : Rapport entre le droit international et le droit interne*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006, 351, p. 10.

⁸ À ce sujet, voir [Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse](#) [GC], 9 avril 2024, (C.E.D.H.); [Affaire des habitants d'Oraya c. Pérou](#), 27 novembre 2023, Inter-Am Ct HR (sér C) n° 511, (C.I.D.H.) et [Avis Consultatif 23 portant sur l'environnement et les droits humains \(République de Colombie\)](#) (2017), Avis consultatif OC-23/17, Inter-Am Ct HR (sér A) n° 23.

Par contre, nous observons que l'ébauche tend à limiter la portée de ces principes en les définissant comme des obligations négatives.

Tel qu'expliqué ci-après, les principes de non-régression et de justice environnementale, définis dans l'ébauche, prévoient principalement une obligation de ne pas causer de préjudice et omettent l'obligation positive de prendre des mesures concrètes afin d'assurer leur mise en œuvre⁹.

1.1. Principe de non-régression: reconnaître l'obligation de réalisation progressive

La définition du principe de non-régression prévue dans l'ébauche se limite à celle d'« éviter de réduire les niveaux de protection de l'environnement et de la santé humaine ». Il nous apparaît nécessaire et opportun d'inclure une référence explicite à l'obligation de réalisation progressive.

L'obligation de réalisation progressive du droit à un environnement sain devrait être vue comme inextricablement liée au principe de non-régression¹⁰. Elle signifie que l'État doit sans délai et au maximum de ses ressources disponibles prendre toutes les mesures raisonnables susceptibles d'assurer l'exercice et la réalisation du droit à un environnement sain, y compris en se fondant sur les connaissances scientifiques et techniques disponibles.

Une telle approche s'inscrit en cohérence avec l'interprétation donnée au principe de non-régression dans le cadre du droit international relatif aux droits humains, auquel le droit à un environnement sain est étroitement lié. Le droit à un environnement sain bénéficie ainsi des théories et des jurisprudences relatives aux droits humains¹¹. Le principe émerge de

⁹ Isabelle Hachez et Benoît Jadot, « Environnement, développement durable et standstill : vrais ou faux amis ? », *Aménagement-Environnement*, Kluwer, 2009/1, p. 195, tel que cité dans Michel Prieur, *La non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 23. «La non régression est « une obligation négative inhérente à toute obligation positive assortissant un droit fondamental ».

¹⁰ Michel Prieur, « Le principe de non-régression "au cœur" du droit de l'homme à l'environnement », (2016) 4 *Direito à Sustentabilidade*, p. 133.

¹¹ M. Prieur, *supra* note 9, p. 22.

plusieurs sources de droit international public, telles que la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*¹² et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*¹³.

Selon nous, la reconnaissance de l'obligation de réalisation progressive permettrait de mieux soutenir la mise en œuvre du droit à un environnement sain. Plus spécifiquement, cela viendrait bonifier l'*Annexe 2 portant sur les considérations directrices pour les mécanismes* qui soutiennent la protection de ce droit dans le cadre de la LCPE, laquelle prévoit déjà « envisager des possibilités d'amélioration réalisables » en vertu du principe de non-régression. Cet ajout permettrait notamment d'établir des objectifs quantifiables en ce sens, aux fins de reddition de comptes et de prises de décision.

1.2 Principe de justice environnementale: inclure l'obligation de promouvoir l'égalité entre les êtres humains dans l'exercice de leurs droits à un environnement sain.

Le CQDE salue la reconnaissance, dans son approche de gestion des risques, de la nécessité de tenir compte de la manière dont une action peut avoir « des effets négatifs disproportionnés sur l'environnement et la santé, ainsi que du fardeau pesant sur différentes populations, en tenant compte des groupes susceptibles d'être touchés de manière disproportionnée par la pollution et en impliquant de manière significative ces populations dans la prise de décision en vertu de la loi. »

Bien que l'ébauche reconnaisse l'importance d'un traitement équitable et d'une participation significative des communautés dans les décisions environnementales, et plus particulièrement pour les communautés autochtones, nous estimons toutefois que la définition devrait inclure spécifiquement l'obligation positive de « garantir une protection égale et efficace du droit à un environnement sain »¹⁴. En effet, il s'agit non seulement d'éviter que les mesures prises en matière d'environnement ne soient elles-mêmes discriminatoires,

¹² [Déclaration universelle des droits de l'homme](#), AGNU, 3e sess, Doc NU A/810 (1948) Rés AG 217A (III), préambule. « [L]es peuples (...) se sont déclarés résolus à favoriser le progrès social et à instaurer de meilleures conditions de vie ».

¹³ [Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels](#), 16 décembre 1966, R.T.N.U. 993, entré en vigueur le 3 janvier 1976. L'art. 2(1) impose aux États : « d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus ».

¹⁴ Tel que prévu au principe cadre 3 des Nations Unies, [Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable](#), CDH, 37e sess, Doc NU A/HRC/37/59 (2018) p. 8.

mais également d'assurer activement la protection contre les dommages environnementaux qui résultent de la discrimination ou y contribuent, et de garantir l'égalité d'accès aux bienfaits de l'environnement¹⁵.

La portée et la mise en oeuvre du droit à un environnement sain

Le cadre de mise en oeuvre ne parvient pas à réaliser pleinement l'objectif inscrit à l'article 5.1 de la LCPE, qui vise à permettre une interprétation claire et l'application du droit à un environnement sain, ainsi qu'à définir ses limites raisonnables.

2. La portée du droit à un environnement sain et ses limites raisonnables sont imprécises

Le cadre de mise en oeuvre ne fournit pas suffisamment de clarté quant à la portée du droit à un environnement sain, ni pour établir les limites raisonnables associées à son application dans le cadre de la LCPE.

L'ébauche est silencieuse quant à savoir qui peut invoquer ce droit. Aucune mention n'est faite quant à l'intérêt pour agir au niveau judiciaire, concernant le respect du droit à un environnement sain, que cette personne ou cet organisme subisse un préjudice direct ou non¹⁶.

L'ébauche ne fournit également pas d'éclairage suffisant sur ce que constitue une limite raisonnable au droit à un environnement sain. L'ébauche se limite à mentionner que le droit ne s'applique qu'à la LCPE et qu'il n'est pas absolu, sans proposer de cadre pour justifier sa limite.

Le CQDE est d'avis que ces limites devraient se fonder sur la science et/ou sur une justification qui puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, à l'instar, par analogie, des limites raisonnables pouvant être apportées aux droits conférés par la Charte canadienne des droits et libertés¹⁷.

¹⁵ Tel que prévu au principe cadre 3 des Nations Unies, [Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable](#), CDH, 37e sess, Doc NU A/HRC/37/59 (2018) p. 8.

¹⁶ À ce sujet, voir notamment Michel Bélanger et Paule Halley, «Accès à la justice pour protéger l'environnement au Québec : réflexions sur la capacité à agir des particuliers et des groupes environnementaux », (2017) 62-3 *R.D. McGill* 603.

¹⁷ [Loi constitutionnelle de 1982](#), *supra* note 5, art. 1.

Les limites raisonnables devraient se baser sur une approche fondée sur le risque et sur le respect des droits humains. Elle doit prendre en considération la nature spécifique du droit à un environnement sain, laquelle est intimement liée à des considérations fondamentales concernant la santé d'une personne et sa survie. Comme le souligne notamment l'Assemblée générale des Nations Unies¹⁸, la reconnaissance du droit à un environnement sain est liée à des droits humains envers lesquels le Canada a déjà des obligations, tels que le droit à la protection de la vie, à la liberté, à la sécurité et à l'égalité.

3. La nature des obligations de l'État dans la mise en oeuvre du droit à un environnement sain est imprécise

Le CQDE suggère de créer un cadre d'analyse plus clair et prévisible quant à la manière dont l'État visera à la réalisation du droit à un environnement sain dans l'exercice de son pouvoir conféré en vertu de la LCPE.

L'ébauche n'offre pas de balise pour évaluer si le droit à un environnement sain a été respecté. Bien que le document confirme l'engagement du gouvernement du Canada à protéger le droit à un environnement sain en considérant divers facteurs scientifiques, environnementaux, sanitaires, sociaux et économiques, la simple énumération de facteurs ne permet pas d'exercer une pondération ni d'établir de standards clairs dans l'action et la conduite de l'État.

Bien que l'ébauche reconnaisse que le droit à un environnement sain impose des obligations à l'État pour en assurer la mise en œuvre¹⁹, il ne s'engage pas à prendre toutes les mesures raisonnables pour assurer celle-ci, au regard des préjudices potentiels auxquels la population fait face, notamment les personnes et groupes plus vulnérables.

Le CQDE est d'avis que le gouvernement canadien doit, conformément aux obligations internationales du Canada, prendre toutes les mesures raisonnables pour garantir à la population le droit à un environnement sain. De fait, le principe de précaution exige que les États prennent tous les moyens raisonnables à leur disposition en vue de prévenir les dommages environnementaux. Cette norme contextuelle s'évalue en fonction des risques encourus.

Par conséquent, ce qui est considéré comme raisonnable dans un contexte de risques élevés de préjudice grave et irréversible nécessite des efforts plus importants que dans un contexte

¹⁸ [Droit à un environnement propre, sain et durable](#), *supra* note 2.

¹⁹ Voir notamment [Loi canadienne sur la protection de l'environnement](#), L.C. 1999, ch. 33, art. 5.1 (2), qui stipule que le cadre doit prévoir les mécanismes visant à appuyer la protection du droit à un environnement sain.

de risques faibles. Plus un risque est aigu, grave et irréversible, moins il est raisonnable d'imposer des limites.

Dans le contexte des changements climatiques, les risques de préjudice grave et irréversible sont particulièrement élevés. Le principe de précaution est donc particulièrement pertinent au regard de la crise climatique, étant donné les risques de dommages graves et irréversibles advenant un dépassement des points de bascule au-delà d'un réchauffement de 1,5 degré Celsius, conformément aux avertissements émis par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).²⁰

Ces risques imposent à notre avis une norme de diligence plus rigoureuse. Comme le souligne le Tribunal international pour le droit de la mer dans son récent avis consultatif sur les obligations des États en vertu de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* (CNUDM), les États doivent, « face aux risques de préjudice grave et irréversible au milieu marin, liés aux impacts du changement climatique et à l'acidification des océans, prendre des mesures aussi ambitieuses et efficaces que possible pour prévenir ou réduire ces effets nuisibles ». ²¹(nos soulignements)

4. Accès à la justice: les mécanismes doivent être bonifiés

Nous saluons la reddition de comptes qui doit désormais inclure des informations sur la mise en œuvre du cadre (par exemple, un résumé de la façon dont les mécanismes et les actions ont protégé le droit à un environnement sain) ainsi que les mesures prises pour faire progresser la réconciliation avec les peuples autochtones.

Nous saluons également la création d'un nouveau portail sur le droit à un environnement sain dans le Registre de la LCPE. Ce portail fournira des informations sur la manière d'accéder aux recours existants en vertu de la LCPE, ainsi que des documents d'orientation pour soutenir le processus de retour d'information en indiquant d'autres contacts appropriés pour les situations d'urgence.

Nous suggérons de bonifier le Registre de la LCPE en améliorant les informations concernant les décisions rendues en application de la LCPE. Cela permettrait de documenter de manière

²⁰ GIEC, Réchauffement planétaire de 1,5 °C, p. 283, cité dans Duarte Agostino and Others v. Portugal and 32 Others, Application no. 39371/20, European Court of Human Rights, Fourth Section, Amicus Curiae Brief Submitted by David R. Boyd, UN Special Rapporteur on human rights and the environment, Marcos A. Orellana, UN Special Rapporteur on toxics and human rights, par. 27.

²¹ [Avis consultatif suivant la demande d'avis consultatif soumise par la commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international](#), Avis consultatif (2024) au par. 399 (Tribunal international du droit de la mer).

satisfaisante les pratiques des tribunaux concernant le choix des peines (ordonnances ou non), d'identifier les difficultés auxquelles ils font face, et de mesurer les effets réels de ces réformes²².

En plus de cette mesure, nous sommes d'avis que les mécanismes devraient être bonifiés pour faciliter l'accès à la justice, notamment pour les personnes vulnérables et les populations historiquement stigmatisées ou marginalisées, y compris sur le plan intergénérationnel. Selon nous, les mesures proposées ne reflètent pas adéquatement les enjeux d'accès aux tribunaux, ni les besoins de soutien financier. Ainsi nous sommes d'avis que l'ébauche du cadre de mise en œuvre gagnerait à proposer de nouveaux mécanismes et des mesures pour garantir l'accès à la justice relativement au droit à un environnement sain. Le CQDE suggère de créer un cadre d'analyse plus clair et prévisible quant à la manière dont le droit à un environnement sain pourra s'exercer par la population.

Plusieurs enjeux centraux relatifs à l'accès à la justice n'apparaissent pas dans l'ébauche, comme les problèmes d'accès aux expertises, souvent requises pour démontrer une atteinte au droit à un environnement sain ou la justification de la raisonnable d'une décision administrative. Les frais d'expertise constituent un frein important à l'accès à la justice en matière environnementale. Cette réalité accentue les inégalités subies par les populations et les groupes plus vulnérables ou historiquement stigmatisés ou marginalisés, et pourrait entraver la défense de leurs droits.

Bien que l'ébauche reconnaisse l'importance de l'accès à l'information (ce que nous saluons), elle n'adresse pas les enjeux liés aux délais de traitement. L'accès à l'information, en temps utile et de manière complète, est central à la mise en œuvre de ce droit et à la participation du public à la prise de décision en matière environnementale.

RECOMMANDATIONS

Au vu des observations détaillées dans le cadre du présent mémoire, le CQDE soumet les recommandations suivantes dans le cadre de l'ébauche du cadre de mise en œuvre du droit à un environnement sain :

- **Recommandation 1:** Reconnaître l'obligation de réalisation progressive dans la cadre de la mise en œuvre.

²² Paule Halley, « La sanction des infractions environnementales et les ordonnances pénales », (2023) 546 *Développements récents en droit de l'environnement* 133, p. 166.

- **Recommandation 2:** Inclure l'obligation positive de promouvoir l'égalité entre les êtres humains dans l'exercice de leur droit à un environnement sain dans le principe de justice environnementale.
- **Recommandation 3:** Préciser le cadre d'analyse pour la réalisation du droit à un environnement sain, afin qu'il reflète qu'une préséance doit être donnée aux risques pour l'environnement et la santé humaine dans l'évaluation des limites raisonnables du droit à un environnement sain, en conformité avec le principe de précaution ainsi qu'une approche fondée sur le risque.
- **Recommandation 4:** Préciser les facteurs scientifiques afin de mieux refléter l'approche fondée sur le risque qui tient compte de l'étendue des risques pour l'environnement et la santé humaine. Conformément au principe de précaution, les risques doivent être appréciés en termes à la fois de la probabilité ou de la prévisibilité de la survenance d'un dommage et de sa gravité ou de son ampleur²³.
- **Recommandation 5:** Reconnaître explicitement que le gouvernement s'engage à prendre tous les moyens appropriés, y compris l'adoption de mesures législatives, pour la mise en œuvre du droit à un environnement sain.
- **Recommandation 6:** Proposer des mesures facilitant l'accès à l'expertise requise, à moindre coût ou sans frais, tout en garantissant une expertise indépendante et impartiale.
- **Recommandation 7:** Proposer des mesures visant à réduire les délais de traitement administratif des demandes d'accès à l'information, qui risquent autrement de limiter de manière importante l'accès à la justice environnementale en temps utile en plus d'engorger les ministères et organismes dans le traitement administratif.

²³ [Avis consultatif suivant la demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international](#), supra note 20, par. 239.