



Le droit de dire NON

Mémoire de la
Ligue des droits et libertés

Déposé dans le cadre de la consultation portant sur le
« Développement durable de l'industrie
des gaz de schiste au Québec »

Devant le *Bureau d'audiences publiques sur
l'environnement (BAPE)*

16 Novembre 2010

Note : Afin de réaliser les recherches nécessaires à la rédaction de ce mémoire, la Ligue des droits et libertés a bénéficié de la contribution de quatre jeunes chercheuses du programme de Développement et mondialisation de l'Université d'Ottawa : Mesdames Suzana Alvarez, Alexandre Davignon Roussille, Sophie Gagnon Morasse et Sylvie Lavergne. Nous les en remercions.

SOMMAIRE

1. PRÉSENTATION DE LA <i>LIGUE DES DROITS ET LIBERTÉS</i>	4
2. RAISON POUR LAQUELLE UN ORGANISME EN DROITS HUMAINS INTERVIENT DANS UNE PROBLÉMATIQUE ENVIRONNEMENTALE.....	5
3. LES INSTRUMENTS JURIDIQUES SUR LESQUELS SE FONDE L'INTERVENTION DE LA <i>LIGUE</i>	7
4. LES ATTEINTES AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES CONSTATÉES ET APPRÉHENDÉES.....	8
5. LES ATTEINTES AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS POTENTIELLES.....	14
6. LA CONSIDÉRATION DES GÉNÉRATIONS FUTURES.....	18
7. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	19
8. ANNEXE.....	21

1- PRÉSENTATION DE LA LIGUE DES DROITS ET LIBERTÉS

Fondée en 1963, la *Ligue des droits et libertés* est un organisme à but non lucratif, indépendant et non partisan, qui vise à faire connaître, à défendre et à promouvoir l'universalité, l'indivisibilité et l'interdépendance des droits reconnus dans la *Charte internationale des droits de l'Homme*. La *Ligue des droits et libertés* est affiliée à la *Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme* (FIDH).

La *Ligue des droits et libertés* poursuit, comme elle l'a fait tout au long de son histoire, différentes luttes contre la discrimination et contre toute forme d'abus de pouvoir. Son action a influencé plusieurs politiques gouvernementales et a contribué à la création d'institutions vouées à la défense et la promotion des droits de la personne, notamment l'adoption de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, la création de la *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, la création du régime de l'aide juridique, la mise en place du système de protection de la jeunesse et du *Tribunal des droits de la personne* et, plus récemment, de la loi anti-slapp.

La *Ligue* défend la reconnaissance de tous les droits humains pour les personnes migrantes, immigrantes et réfugiées. Elle revendique la pleine reconnaissance juridique des droits économiques, sociaux et culturels et, plus particulièrement dans le contexte de la dérive sécuritaire, elle se bat pour le plein respect des droits civils et politiques. Elle interpelle, tant sur la scène nationale qu'internationale, les instances gouvernementales afin que celles-ci adoptent des législations, mesures et politiques conformes à leurs engagements à l'égard des instruments internationaux de défense des droits humains et pour dénoncer des situations de violation de droits dont elles sont responsables. Elle mène des activités d'information et de formation visant à faire connaître le plus largement possible les enjeux de droits pouvant se rapporter à l'ensemble des aspects de la vie en société. Ses actions visent l'ensemble de la population de même que certains groupes placés, selon différents contextes, en situation de discrimination.

2- RAISON POUR LAQUELLE UN ORGANISME EN DROITS HUMAINS INTERVIENT DANS UNE PROBLÉMATIQUE ENVIRONNEMENTALE

Deux facteurs principaux expliquent qu'un organisme de défense des droits humains tel que la *Ligue des droits et libertés*, ait pris la décision d'intervenir dans la présente consultation publique.

D'abord, il importe de le rappeler ici, le gouvernement du Québec a lui-même, en 2006, reconnu explicitement le lien existant entre respect des droits humains et enjeux environnementaux en intégrant dans la *Charte des droits et libertés de la personne* un article spécifique, l'article 46.1, rédigé en ces termes : « *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 biodiversité.* »¹ Bien que, comme le signalait à l'époque David Robitaille, « *ces dispositions ne peuvent devenir effectives que par l'adoption d'une loi, c'est-à-dire que l'étendue de la protection réelle qu'elles accordent aux individus dépend uniquement et nécessairement de ce que prévoit la loi et n'ont, en soi, aucune signification juridique propre* »², il reste que l'inscription d'un tel droit dans la Charte donne une dimension nouvelle aux enjeux environnementaux. Le préambule de la Charte décline en effet parmi les motifs qui justifient cette pièce législative fondamentale au Québec que : « *Considérant qu'il y a lieu d'affirmer solennellement dans une Charte les libertés et droits fondamentaux de la personne afin que ceux-ci soient garantis par la volonté collective et mieux protégés contre toute violation;* » (Nous soulignons), l'intention du législateur est donc bel et bien, en ajoutant l'article 46.1 dans la Charte, de voir mieux garanti et mieux protégé le droit de vivre dans un environnement sain.

Le second facteur ayant incité la *Ligue* à intervenir tient précisément au fait qu'elle constate, dans le débat actuel sur les gaz de schiste, que cet objectif de mieux garantir et mieux protéger le droit à un environnement sain n'est pas atteint ou, à tout le moins, que la population du Québec ne juge pas qu'il le soit.

La *Ligue* ne peut, en effet, que constater une rupture de plus en plus profonde du lien de confiance entre la population et son gouvernement en matière d'exploitation de ressources, de projets de développement et de protection de l'environnement et du milieu de vie. Ce dossier

¹ L.R.Q., chapitre C-12/2006, c. 3, a. 19.

² David ROBITAILLE, « Le «droit» à un environnement sain dans la Charte québécoise - L'imposture » *Le Devoir*, 13 décembre 2005 [En ligne] <http://www.ledevoir.com/non-classe/97538/le-droit-a-un-environnement-sain-dans-la-charte-quebecoise-l-imposture>

n'est d'ailleurs pas le premier, dans les dernières années, où l'on peut percevoir une telle rupture du lien de confiance comme ce fut le cas de la vente du Parc Orford, de la restauration de la centrale Gentilly 2 ainsi que du projet de centrale thermique du Suroît.

La *Ligue des droits et libertés* n'est pas un organisme à vocation environnementale et en ce sens, ne se présente pas devant votre Commission afin de contribuer à la connaissance scientifique des enjeux environnementaux qui sous-tendent le dossier à l'étude. Par contre, le regard neuf que nous apportons à vos délibérations est celui du respect de l'ensemble des droits humains, tant en termes de droits civils et politiques qui imposent des obligations quant aux processus de prise de décisions collectives, qu'en termes de droits économiques, sociaux et culturels s'agissant des conséquences des choix qui sont effectués.

Le présent mémoire présentera donc successivement : (1) les instruments juridiques internationaux et nationaux qui devraient guider tout processus de décision en matière environnementale, auxquels les autorités publiques québécoises sont liées ou qui représentent les meilleurs standards internationaux; (2) les atteintes aux droits civils et politiques, plus précisément ici aux droits procéduraux, qui, en matière de protection de l'environnement, sont depuis longtemps considérés comme essentiels³ à la mise en œuvre du droit à un environnement sain; (3) les risques d'atteintes aux droits des personnes que représentent potentiellement l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste, au vu de l'état actuel des connaissances; et (4) l'importance de l'application effective du principe de précaution pour assurer également aux générations futures le respect de leurs droits. Nous concluons ce mémoire en rappelant à cette Commission les conditions nécessaires au rétablissement d'un lien de confiance entre la population et son gouvernement, du point de vue de la *Ligue des droits et libertés*.

³ Au moins depuis la Conférence de Rio (1992) dont le principe 10 se lit comme suit : « *La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.* » (Nous soulignons)

3- LES INSTRUMENTS JURIDIQUES SUR LESQUELS SE FONDE L'INTERVENTION DE LA LIGUE DES DROITS ET LIBERTÉS

Dans tous les dossiers qu'elle aborde, la *Ligue des droits et libertés* appuie ses analyses, ses réflexions et ses recommandations sur les instruments internationaux et nationaux relatifs aux droits humains, particulièrement ici les deux Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques (PIRDPC) ainsi qu'aux droits économiques sociaux et culturels (PIDESC) auxquels le Québec s'est déclaré lié en 1976 par décret⁴.

Il importe donc de rappeler d'abord, dans le cadre de la présente consultation, l'article premier de ces deux pactes qui stipule que :

1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

2. Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles.

Insistons bien ici : ce sont les peuples qui disposent de ce droit, non les États, et encore moins les gouvernements ou les entreprises.

En regard des droits civils et politiques spécifiques interpellés dans le présent dossier, la *Ligue* s'appuiera principalement sur la *Convention d'Aarhus*⁵, considérée généralement comme le cadre juridique le plus avancé, reflétant l'état des bonnes pratiques pour la mise en œuvre de ces droits en matière environnementale, et dont l'article premier établit clairement que ses dispositions visent la protection des droits humains :

Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention. (Nous soulignons)

⁴ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (1976) 993 R.T.N.U. 3, [1976], R.T. Can. No 46 R.E.I.Q. (1984-89), no 1976 (3), p. 808; *Pacte International relatif aux droits civils et politiques*, R.E.I.Q. (1984-89), no 1976 (5), p. 817.

⁵ CEE/ONU, *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, ECE/CEP/72, 25-06-1998, entrée en vigueur le 30 octobre 2001.

Nous tenons ici à rappeler que le Canada, et donc le Québec, sont membres de la Commission économique de l'ONU pour l'Europe, cadre institutionnel dans lequel s'est négociée cette convention en application du principe 10 de la Déclaration de Rio, même s'ils ne l'ont pas à ce jour ratifiée. Il serait d'ailleurs souhaitable que le Québec se dise lié par cette convention rapidement afin de se conformer aux standards les plus élevés.

Enfin, pour analyser les atteintes potentielles aux droits qui pourraient découler de l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste, la *Ligue* s'appuiera à la fois sur les articles des Pactes eux-mêmes et sur les observations générales produites par les comités chargés de leur application et de leur interprétation, qui fournissent des précisions essentielles quant aux obligations des États dans la mise en œuvre effective des droits énoncés. Nous référerons particulièrement ici aux observations 14 (droit à la santé) et 15⁶ (droit à l'eau⁷).

4. LES ATTEINTES AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES CONSTATÉES ET APPRÉHENDÉES

Dans la consultation présente, la *Ligue des droits et libertés* note plusieurs problèmes portant atteintes aux droits civils et politiques concernant : 1) le mandat de la Commission; 2) la restriction géographique; 3) la durée du mandat; 4) l'accès à l'information; 5) l'inégalité des moyens.

4.1 Problème par rapport au mandat de la Commission

Avant toute chose, la *Ligue des droits et libertés* tient à préciser qu'elle ne peut que se rallier à la revendication, exprimée par plusieurs, d'un moratoire dans le présent dossier. En effet, le processus en cours ne respecte aucunement les exigences de base de toute consultation publique, à savoir que celle-ci doit intervenir avant, et non après, la décision. La Ministre responsable du dossier ayant affirmé publiquement que la décision était déjà prise⁸, la *Ligue*

⁶ Application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale No 14 et No 15, 11/08/2000, E/C.12/2000/4.

⁷ Sylvie PAQUEROT, Lysianne ROCH et Sophie LEBLANC, « *Droit à l'eau : au Québec aussi, il exige notre vigilance!* », 2004, *Ligue des droits et libertés* [en ligne]
http://www.liguedesdroits.ca/assets/files/publications/capsules/CAP-2004-00-00-droit_a_leau.pdf

⁸ La ministre Normandeau soutient que l'exploration du gaz de schiste n'a rien de nouveau, le gouvernement ayant mis le débat sur la table il y a des années, notamment dans la Stratégie énergétique 2006-2015 (Josée

souhaiterait connaître de manière précise les processus qui ont été mis en place afin de respecter les principes du droit à l'information et à la participation du public EN TEMPS UTILE, en conformité avec les articles 5, 6 et 7 de la *Convention d'Aarhus*, plus particulièrement l'article 6,4 qui stipule que :

«Chaque partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.»

Est-il nécessaire de rappeler le contenu de l'article 1 des deux Pactes qui est clair à cet égard? En effet, il faut comprendre de cet article que, pour que les peuples puissent déterminer librement leur développement, il faut que leur gouvernement les informe et les consulte AVANT de décider. Or, le mandat de la présente Commission ne lui permet pas de questionner la justification du développement proposé puisqu'il est d'ores et déjà *imposé*, si l'on se fie aux affirmations de la Ministre.

Plus précisément, la *Ligue* désire attirer l'attention de la présente Commission sur les nombreux problèmes, en termes de droits, et donc en termes de légitimité démocratique, posés par le caractère restrictif de son mandat.

4.2 Restriction géographique du mandat

D'abord, la restriction géographique du mandat du BAPE, limité à trois régions – Chaudière-Appalaches, Montérégie, Cœur du Québec – fait clairement l'impasse sur le fait que le développement – ou non - de l'industrie des gaz de schiste représente un choix de société structurant et concerne donc l'ensemble de la population du Québec et non seulement les citoyens et citoyennes résidant à proximité. La *Ligue* est consciente que cette faiblesse est récurrente s'agissant du Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE), comme le relèvent d'ailleurs les spécialistes de la question :

«L'évaluation environnementale s'applique toujours à un projet particulier et ne permet pas de débattre des enjeux et des choix de développement que ce projet sous-tend»⁹.

BOILEAU, « Gaz de schiste - Le monstre caché », *Le Devoir*, 20 septembre 2010 [en ligne] www.ledevoir.com/politique/quebec/296533/gaz-de-schiste-le-monstre-cache)

⁹ Jean BARIL, *Le BAPE devant les citoyens*, 2006, Presse de l'Université Laval, Québec, p.4.

Elle tient cependant, dans ce dossier précis, à rappeler que, malgré des projets spécifiques en cours aux États-Unis en matière d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste, le gouvernement de ce pays a quand même considéré nécessaire de donner un mandat national d'étude d'impact et de consultation à l'agence de protection environnementale (EPA)¹⁰, à la lumière des nombreuses préoccupations exprimées concernant cette industrie relativement nouvelle. La population de Québec n'en attend pas moins de ses propres représentants.

En ce qui a trait à la *Convention d'Aarhus*, celle-ci opère une distinction claire entre consultation du public et consultation du public concerné, car il s'agit précisément de deux démarches devant être respectées, chacune pour elle-même, afin de respecter l'ensemble des droits : d'abord le droit de participer aux décisions collectives qui engagent l'avenir (article 1 des Pactes); ensuite, le droit de chacun et chacune d'avoir accès à l'information et de pouvoir participer aux processus de décision qui les affectent directement, notamment qui peuvent affecter leur santé, comme le relève le Comité chargé de l'application du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) au paragraphe 12 (iv) de l'Observation générale no 14¹¹. Or, même en ce qui concerne ce public plus directement concerné, «Le territoire pour lequel des permis ont été délivrés comprend de vastes secteurs qui sont exclus de ces consultations régionales»¹².

¹⁰ EPA, *Hydraulic Fracturing Research Study*, U.S. Environmental Protection Agency, Office of Research and Development, EPA/600/F-10/002, June 2010.

¹¹ Application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale No 14, *Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint*, 11/08/2000, E/C.12/2000/4 : par. 12 « Le droit à la santé sous toutes ses formes et à tous les niveaux suppose l'existence des éléments interdépendants et essentiels suivants [...] (iv) Accessibilité de l'information : l'accessibilité comprend le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées concernant les questions de santé.

¹² Alexandre SHIELDS, « Québec se décide à consulter les citoyens sur les gaz de schiste. Un exercice confié au BAPE avec des années de retard » *Le Devoir*, 4 octobre 2010 [en ligne] <http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/295266/quebec-se-decide-a-consulter-les-citoyens-sur-les-gaz-de-schiste>

4.3 Durée du mandat

Ensuite, la restriction temporelle de la consultation, s'étalant officiellement du 7 septembre 2010 au 4 février 2011, a pour effet de réduire considérablement le droit à l'information sous-jacent à ce type de consultation et est clairement contraire aux prescriptions de la *Convention d'Aarhus* dont l'article 6.3 stipule que :

« Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 ci-dessus et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement. »

4.4 L'accès à l'information

La *Ligue* a consulté les informations rendues disponibles par la Commission et a été grandement surprise de constater la faiblesse de l'information présentée, y compris dans les documents produits par les organismes publics. L'absence de sources et de références crédibles permettant d'éclairer le public sur les conséquences réelles de cette industrie, l'absence des rapports et des données scientifiques les plus récentes¹³, l'absence d'études comparatives de rendements énergétiques et de rentabilité économique à long terme entre différentes filières énergétiques¹⁴ qui permettrait à la population d'en évaluer les avantages et inconvénients sont particulièrement inquiétants pour notre capacité collective de prendre dans ce dossier des décisions conformes à l'intérêt public. Le préambule de la *Convention d'Aarhus* est pourtant explicite à cet égard :

« dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement ».

La *Ligue* tient à souligner particulièrement ici la gravité de l'absence d'étude d'impact, réalisée dans les règles de l'art, eu égard aux obligations internationales du Canada et du Québec. En effet, le Canada est partie, depuis 1998, à la *Convention d'Espoo (Convention sur l'évaluation*

¹³ Nous référons ici entre autres à la plus récente publication de : Theo COLBORN*, Carol KWIATKOWSKI, Kim SCHULTZ, Mary BACHRAN, « Natural Gas Operations from a Public Health Perspective » - *International Journal of Human and Ecological Risk Assessment (Under press - September 4, 2010)* [en ligne] <http://bit.ly/b88LgW>

¹⁴ Jean BARIL et al, (2010), « Gaz de schiste-Un test pour l'indépendance du BAPE », *Le Devoir*, Québec [en ligne] <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/296356/gaz-de-schiste-un-test-pour-l-independance-du-bape>

de l'impact sur l'environnement (EIE) dans un contexte transfrontière)¹⁵, par laquelle il s'oblige à une étude d'impact¹⁶ pour ce type d'activité¹⁷ en contexte transfrontière. Ceci signifie, à toutes fins pratiques, que le gouvernement du Québec reconnaît à sa population des droits moindres qu'à ses voisins! Rappelons, incidemment, que ces « voisins » semblent mieux protégés pour le moment par leur propre gouvernement qui, lui, a considéré nécessaire de procéder à une étude d'impact, dont le mandat s'étend de mars 2010 à janvier 2012.¹⁸

Or, dans ce dossier, même les autorités publiques ne semblent pas avoir en main l'information pertinente, comme en font foi les différentes déclarations de responsables municipaux¹⁹. Pourtant l'article 5.1.b) de la *Convention d'Aarhus* prescrit :

« Que des mécanismes obligatoires soient mis en place pour que les autorités publiques soient dûment informées des activités proposées ou en cours qui risquent d'avoir des incidences sur l'environnement. »

Nous apprenions d'ailleurs le 17 septembre dernier, par un article du journal *La Presse*, que :

« Dans un geste qui semble précipité, le ministère de la Santé et des Services sociaux a demandé à ses experts de préparer un rapport sur "les impacts sanitaires liés à l'exploration et à l'exploitation des gaz de schiste au Québec" »²⁰.

¹⁵ Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) dans un contexte transfrontière. Adoptée le 25 février 1991 et entrée en vigueur le 10 septembre 1997 [en ligne]

<http://www.unece.org/env/eia/documents/legaltexts/conventiontextfrench.pdf>

¹⁶ Article 4 et Annexe 2 de la Convention EIE.

¹⁷ Voir l'Annexe 1 de la Convention EIE.

¹⁸ Rien n'empêche d'ailleurs que ce mandat soit prolongé puisque ce sont les « premiers résultats » qui sont attendus pour janvier 2012 : voir *Potential Relationships Between Hydraulic Fracturing and Drinking Water Resources. Outreach to Environmental Groups on Study Design and Stakeholder Involvement*, EPA Office of Research and Development, 21 juin 2010.

¹⁹ Tommy CHOUINARD, « Gaz de schiste: Normandeu rejette la demande des municipalités », *La Presse*, 27 octobre 2010 [en ligne] www.cyberpresse.ca/environnement/dossiers/gaz-de-schiste/201010/27/01-4336721-gaz-de-schiste-normandeu-rejette-la-demande-des-municipalites.php

²⁰ Charles CÔTÉ, « La Santé publique enquête sur les impacts sanitaires » *La Presse*, 17 septembre 2010 [en ligne] <http://bit.ly/dhecC9>

La *Ligue* se demande donc sur quelles bases le gouvernement du Québec a bien pu prendre la décision du développement de cette filière, sans avoir préalablement recueilli toutes les informations nécessaires pour s'assurer de son innocuité, comme il y est tenu par ses obligations internationales en matière de droits humains. Le paragraphe 51 de l'Observation générale numéro 14 concernant le droit à la santé du PIDESC, énonce clairement à cet égard que l'État enfreint l'obligation de protéger :

« (...) quand il s'abstient de prendre toutes les mesures voulues pour protéger des personnes relevant de sa juridiction contre des atteintes au droit de la santé imputables à des tiers. Dans cette catégorie de manquements entrent certaines omissions, comme le fait de ne pas réglementer l'activité de particuliers, de groupes ou de sociétés aux fins de les empêcher de porter atteinte au droit à la santé d'autrui. [...] ; et le fait de ne pas adopter de loi ou de ne pas assurer l'application de lois destinées à empêcher la pollution de l'eau, de l'atmosphère et des sols par les industries extractives... » (Nous soulignons)

4.5 Inégalité des moyens

Enfin, contrairement aux pratiques passées au Québec en matière de consultation environnementale, où des ressources étaient rendues disponibles pour les groupes citoyens désirant participer à la consultation, aucune ressource ni aucun autre mécanisme, visant à compenser l'inégalité des moyens, n'ont été mis en place. Or, la *Ligue* est particulièrement sensible à ce problème de l'inégalité des moyens entre les parties dans les débats environnementaux, elle qui a contribué, avec plusieurs autres organisations de la société civile, à faire adopter une loi pour protéger les citoyens et les citoyennes des poursuites-bâillons dont ils sont encore trop souvent l'objet dans ce domaine. Elle considère que le gouvernement du Québec doit se conformer aux standards internationaux à cet égard s'il veut rétablir un lien de confiance avec la population, notamment par le respect de l'article 3.4 de la *Convention d'Aarhus* :

« Chaque partie accorde la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement et fait en sorte que son système juridique national soit compatible avec cette obligation. »

La *Ligue* recommande donc à la Commission, pour sa propre crédibilité, d'exiger la mise en place des conditions adéquates pour tenir un débat public crédible et rigoureux, sachant que l'information de base n'avait pas été produite au point de départ et que la Commission ne dispose d'aucune étude d'impact environnemental effectuée dans les règles de l'art sur laquelle fonder un exercice complet d'information, de consultation et d'analyse du dossier.

L'accès à l'information de façon transparente est une condition essentielle au débat public dans le cas des gaz de schiste lorsque l'on sait qu'il existe des risques d'émanations atmosphériques toxiques et de contamination des sols et des nappes phréatiques qui pourraient compromettre le développement agricole, la santé, la sécurité et la qualité de vie des populations de la vallée du Saint-Laurent, ainsi que l'accès à l'eau potable dans le présent et pour les générations futures.

5. LES ATTEINTES POTENTIELLES AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Nous l'avons signalé en introduction de ce mémoire, la *Ligue* n'est pas un organisme expert en matière environnementale. Il ne nous appartient donc pas de débattre sur le bien-fondé ou non des données scientifiques dont il est question dans le cadre de cette consultation.

Cependant, comme tous les citoyens et les citoyennes du Québec, notre organisme a pris connaissance des données et des informations qui circulent et des recherches disponibles concernant les impacts potentiels de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste. Il nous faut bien constater, à la lecture de ces informations, que de nombreuses questions restent pour l'heure sans réponse crédible.

Il demeure que, en l'absence d'étude d'impact rigoureuse certifiée au plan scientifique, plusieurs éléments mentionnés dans la littérature ou rapportés dans les médias peuvent potentiellement affecter un ensemble de droits humains que l'État a l'obligation juridique de respecter, protéger et promouvoir. Nous nous bornerons ici à l'identification de certains d'entre

eux et accorderons notre attention à deux droits plus spécialement à risque dans le contexte actuel : le droit à la santé et le droit à l'eau²¹.

Mentionnons notamment, avant d'aborder ces derniers, que certains aspects de l'exploitation et de l'exploration des gaz de schiste, tel que pratiquées jusqu'ici au Québec, menacent également le droit à la jouissance paisible de son domicile, notamment : la difficulté, pour certains résidents limitrophes, à assurer leur propriété, à refuser l'exploration sur leur propriété, de même que la présence des puits et des voies de circulation à proximité.

Les droits à l'eau et à la santé menacés

Les études disponibles montrent clairement que des risques existent, dans l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste, pour la santé de la population, notamment eu égard aux nombreux produits chimiques utilisés dans les processus dits de fracturation, dont l'effet cancérigène pour certains est d'ailleurs reconnu. C'est à travers les risques de contamination de l'eau, principalement, que ces atteintes massives aux droits risquent de survenir²². L'exploration et l'exploitation des gaz de schiste, par ailleurs, nécessite d'importantes quantités d'eau dans leur processus de production. C'est pourquoi nous avons choisi de porter notre attention sur ces deux droits, fortement interdépendants.

Le PIDESC, à son article 12, dispose que :

1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre;

L'Observation générale no 14, quant à elle, vient préciser les obligations des États dans la mise en œuvre de ce droit, notamment que :

3. Le droit à la santé est étroitement lié à d'autres droits de l'homme et dépend de leur réalisation : il s'agit des droits énoncés dans la Charte internationale des droits de l'homme, à savoir les droits [...] d'accès à l'information et les droits à la liberté d'association, de réunion et de mouvement.

4. [...] le droit à la santé englobe une grande diversité de facteurs socioéconomiques et s'étend aux facteurs fondamentaux déterminants de la

²¹ Le droit à l'eau, s'il n'est pas inscrit nommément dans le PIDESC a été considéré à ce titre par le Comité du PIDESC dans son *Observation générale 15* en 2002, par l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 juillet 2010 et par le Conseil des droits de l'homme le 30 septembre 2010.

²² Voir EPA, *Hydraulic Fracturing Research Study*, U.S. Environmental Protection Agency, Office of Research and Development, EPA/600/F-10/002, Juin 2010, dont l'ensemble de l'étude d'impact est fondée sur ce constat.

santé tels que l'alimentation et la nutrition, le logement, l'accès à l'eau salubre et potable et à un système adéquat d'assainissement, des conditions de travail sûres et hygiéniques et un environnement sain.

11. Le Comité interprète le droit à la santé [...] comme un droit global, dans le champ duquel entrent non seulement la prestation de soins de santé appropriés en temps opportun, mais aussi les facteurs fondamentaux déterminants de la santé tels que l'accès à l'eau salubre et potable et à des moyens adéquats d'assainissement [...] Un autre aspect important est la participation de la population à la prise de toutes les décisions en matière de la santé aux niveaux communautaire, national et international.

15. Les mesures visant à « l'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu ... » comprennent notamment [...] les mesures visant à assurer un approvisionnement suffisant en eau salubre et potable [...] et les mesures visant à empêcher et réduire l'exposition de la population à certains dangers tels que radiation, ou produits chimiques toxiques et autres facteurs environnementaux nocifs ayant une incidence directe sur la santé des individus.

34. [...] Les États devraient veiller à ce qu'aucun tiers ne limite l'accès de la population à l'information relative à la santé. (Nous soulignons)

L'Observation générale no 15, quant à elle, précise le contenu normatif du droit à l'eau en vertu des articles 11, paragraphe 1, et 12 du PIDESC. Elle énonce les obligations des États parties, souligne les manquements à ces obligations et indique comment l'État doit assurer la mise en œuvre de ce droit à l'échelon national.²³ Elle mentionne notamment que :

9. L'obligation de protéger requiert des États parties qu'ils empêchent des tiers d'entraver de quelque manière que ce soit l'exercice du droit à l'eau. [...] Les États parties sont notamment tenus de prendre les mesures législatives et autres nécessaires et effectives pour empêcher, par exemple, des tiers [...] de polluer ou de capter de manière injuste les ressources en eau, y compris les sources naturelles, les puits et les systèmes de distribution d'eau.

28. Les États parties devraient adopter des stratégies et programmes complets et intégrés en vue d'assurer aux générations actuelles et futures un approvisionnement suffisant en eau salubre. Ces stratégies et programmes peuvent notamment avoir pour objectifs de :

a) lutter contre l'appauvrissement des ressources en eau dû à des captages, à des détournements et à l'établissement de barrages sans souci de durabilité; b) réduire et éliminer la contamination des bassins hydrographiques et des écosystèmes aquatiques par des substances telles que des éléments radioactifs, des produits chimiques nocifs et des excréta humains; c) surveiller les réserves d'eau; d) veiller à ce que les aménagements envisagés n'entravent pas un approvisionnement en eau adéquat; e) évaluer l'impact des actions qui sont susceptibles d'affecter la disponibilité de l'eau et les bassins hydrographiques des écosystèmes naturels... (Nous soulignons)

²³ CESCR, *Le droit à l'eau* (2002) 27 novembre, General Comment No. 15 : E/C.12/2002/11, Conseil économique et social.

Les obligations inscrites dans ces instruments internationaux n'ont à l'évidence pas été respectées dans le dossier qui nous occupe. La *Ligue* met au défi la présente Commission d'affirmer qu'elle a, dans le cadre du mandat qui lui a été donné, l'information suffisante pour certifier que le droit à la santé et le droit à l'eau de la population québécoise seront respectés dans toutes leurs composantes. Déjà, les obligations en matière d'information ne le sont pas et, du point de vue de la *Ligue*, l'argument du secret industriel, à cet égard, ne peut en aucun cas avoir préséance sur des droits humains aussi fondamentaux que le droit à la santé et le droit à l'eau.

Le gouvernement du Québec, comme tous les pays ayant ratifié le PIDESC, est lié non seulement par cet instrument mais également par son propre cadre législatif, qui lui fait obligation de protéger les ressources en eau dont il s'est institué gardien par la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*²⁴. Or cette loi, qui institue également un *Bureau des connaissances sur l'eau*, précise à son article 17 que ce bureau doit transmettre un rapport sur l'état de la ressource « au plus tard le 12 juin 2014 et, par la suite, à tous les cinq ans ». On peut déduire de ce qui précède que le gouvernement du Québec, pour respecter l'esprit et la lettre de cette loi, se devrait de suspendre des activités potentiellement nuisibles pour les ressources en eau jusqu'au dépôt de ce rapport sur l'état de la ressource. Pour le moment, selon les spécialistes, « *en ce qui a trait aux nappes phréatiques, on ne connaît que 10 % des réserves.* »²⁵

De plus, cette loi confirme le principe de la gestion intégrée des bassins versants, reconnu mondialement comme meilleure pratique pour la gestion de cette ressource vitale. Or, on peut se demander comment les organismes de bassin peuvent « intégrer » dans leurs analyses et leurs orientations les conséquences d'un usage pour lequel ils n'ont aucune information et dont ils n'ont aucunement été informés. Comment, dès lors, serait-il possible de prendre en compte les effets cumulatifs de nos activités sur les ressources en eau, condition essentielle à leur protection pour le présent et pour l'avenir? Comme le relevait le professeur Frédéric Lasserre, directeur de l'Observatoire de recherches internationales sur l'eau et professeur de géographie à l'Université Laval lors du récent Forum québécois sur l'eau : « *Les activités liées au gaz de schiste contournent l'esprit de la politique et de la loi sur l'eau* ». ²⁶

²⁴ Adoptée le 11 juin 2009 : L.R.Q., chapitre C-6.2., voir le 4^e considérant du préambule et article 8, section 3.

²⁵ Selon Jean Landry, président du Regroupement des organisations de bassins versants du Québec.

²⁶ [en ligne] <http://www.lesaffaires.com/secteurs-d-activite/energie/gaz-de-schiste-l-exploration-va-a-l-encontre-de-la-loi-sur-l-eau/519624/2>

Malgré les protestations de l'industrie qui affirme contrôler ces risques, certaines situations ont eu des conséquences assez graves pour convaincre le gouvernement des États-Unis de procéder à une évaluation d'impact visant explicitement la préservation des ressources en eau. Au vu de la dangerosité des substances impliquées et du manque flagrant d'informations, la *Ligue* est d'avis que la protection du droit à la santé et du droit à l'eau de la population québécoise requiert l'application stricte du principe de précaution en l'espèce.

6- LA CONSIDÉRATION DES GÉNÉRATIONS FUTURES

Le principe de précaution évoqué ici, s'il est essentiel au respect des droits dans le présent, s'avère également être un outil indispensable pour respecter nos obligations à l'égard des générations futures. Rappelons ici que les droits sont inhérents, interdépendants et universels, comme l'a rappelé avec force la Conférence de Vienne en 1993²⁷, ce qui signifie qu'ils s'appliquent à tous les être humains et s'appliqueront dans l'avenir à tous les êtres humains qui naîtront.

À ce titre, deux obligations précises confrontent la société québécoise qui se doit de les considérer dans sa décision concernant l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste.

D'abord, nous avons une obligation de préserver les options pour les générations futures. Dans cette perspective, la décision d'exploiter ou non la ressource que constituent les gaz de schiste doit être prise en tenant compte des besoins réels en énergie de la société québécoise. Si nous n'avons pas un tel besoin, il est de notre responsabilité de laisser cette source potentielle d'énergie aux générations qui nous suivront car il s'agit d'une ressource non renouvelable.

Ensuite, nous avons l'obligation collective de préserver la base écosystémique de soutien de la vie afin que les générations futures puissent, elles aussi, bénéficier de conditions qui leur permettent de vivre dans la dignité. À ce titre, la préservation des sources potentielles en eau potable, et non seulement des sources connues et utilisées, est notre premier devoir. Or, on sait aujourd'hui que les sous-sols recèlent des ressources en eau, y compris à grande profondeur, dont nous ne connaissons même pas encore les caractéristiques et les propriétés. Bref, dans l'état actuel des connaissances, le principe de précaution prévaut afin d'assurer la pérennité des ressources, en particulier les ressources vitales.

²⁷ Conférence mondiale sur les droits de l'homme, article 5, Vienne, 14 au 25 juin 1993 : « *Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. (...)* » [en ligne] <http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28symbol%29/a.conf.157.23.fr>

7- CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La *Ligue des droits et libertés* appelle, d'abord, la présente Commission à dénoncer les conditions du présent exercice de consultation et à exiger une modification substantielle de son mandat afin de ne pas contribuer à approfondir encore plus la rupture du lien de confiance entre la population québécoise et son gouvernement en matière de consultations environnementales. Nous croyons qu'en formulant une telle demande auprès de son mandataire, la Commission peut et doit s'appuyer sur les engagements du gouvernement du Québec en matière de respect des droits humains.

S'appuyant sur l'urgence du gouvernement québécois de respecter ces mêmes engagements, la *Ligue des droits et libertés* recommande l'adoption d'un moratoire dans le présent dossier, qui permette de garantir que les droits et libertés de la population québécoise seront respectés, ce qui signifie qu'au MINIMUM, le moratoire devrait s'étendre au moins jusqu'à 2014, date prévue du premier rapport du Bureau des connaissances sur l'eau. Cette période permettrait au gouvernement du Québec de procéder à une étude d'impact dans les règles de l'art ou, à tout le moins, de bénéficier des résultats de celle en cours aux États-Unis.

La *Ligue* recommande au gouvernement du Québec de revoir le cadre législatif des consultations environnementales pour se conformer aux pratiques respectueuses des droits humains dans les standards internationaux reconnues dans ce domaine. Une adhésion formelle à la *Convention d'Aarhus* serait à cet égard souhaitable du point de vue de la *Ligue*, particulièrement dans un contexte où des négociations ont actuellement cours avec l'Europe dans le domaine du libre-échange.

Dans le cadre de cette révision en profondeur, la *Ligue* recommande que le gouvernement du Québec, à l'instar d'autres États²⁸, intègre explicitement le principe de précaution qui doit devenir, formellement, le principe guide de toute consultation environnementale.

²⁸ Le principe de précaution est notamment inscrit dans la Constitution de la France depuis 2005 [en ligne] http://www.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=article&id_article=5517

La *Ligue* recommande de plus que le respect des droits humains fasse dorénavant partie intégrante des critères d'évaluation des projets dans toute consultation environnementale et que l'évaluation de l'impact des projets sur l'ensemble des droits, interdépendants, soit rendue publique. Le respect des droits et libertés de tous et toutes est une condition incontournable de l' « acceptabilité sociale ».

... et à ces conditions, seulement, il sera possible pour le gouvernement du Québec de rétablir le lien de confiance entre gouvernants et gouvernés dans le dossier du gaz de schiste.

ANNEXE

Lois qui restreignent la participation du public et qui devraient être modifiées pour respecter les standards internationaux en matière de consultation environnementale :

Loi sur la qualité de l'environnement

- Article 31.2 : «énonce que le ministre indique alors à l'initiateur du projet la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement que celui-ci doit préparer». (BARIL; 2006, p. 87)
 - «Celui qui a l'intention d'entreprendre la réalisation d'un projet visé à l'article 31.1 doit déposer un avis écrit au ministre décrivant la nature générale du projet. Le ministre indique alors à l'initiateur du projet la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement que celui-ci doit préparer». (L.q.e)
- Article 31.3(3) : donne le pouvoir discrétionnaire au ministre de refuser la tenue d'une audience publique, s'il «juge la demande frivole». (BARIL; 2006, p. 35)
 - «Après avoir reçu l'étude d'impact sur l'environnement, le ministre la rend publique et indique à l'initiateur du projet d'entreprendre l'étape d'information et de consultation publiques prévue par règlement du gouvernement. Une personne, un groupe ou une municipalité peut, dans le délai prescrit par règlement du gouvernement, demander au ministre la tenue d'une audience publique relativement à ce projet. À moins qu'il ne juge la demande frivole, le ministre requiert le Bureau de tenir une audience publique et de lui faire rapport de ses constatations ainsi que de l'analyse qu'il en a faite». (L.q.e)
- Article 31.8 : une disposition qui peut restreindre le droit à l'information puisque cet article permet au ministre de «soustraire à une consultation publique des renseignements ou données concernant des procédés industriels» (BARIL; 2006, p. 103)
 - «Le ministre peut soustraire à une consultation publique des renseignements ou données concernant des procédés industriels et prolonger, dans le cas d'un projet particulier, la période minimale de temps prévu par règlement du gouvernement pendant lequel on peut demander au ministre la tenue d'une audience publique». (L.q.e)
- Article 118.5 : en vertu de cet article, il existe bien un registre tenu par le ministre responsable de l'environnement. On y retrouve, entre autres, toutes les demandes de certificats d'autorisation, les certificats d'autorisation délivrés en vertu de la loi ainsi que toutes les études d'impact sur l'environnement soumises selon l'article 31.3 de la L.Q.E. Cependant, malgré sa conclusion édictant que les renseignements contenus dans le registre ont un caractère public, l'accès au registre ne signifie pas l'accès *aux documents* auxquels il permet de se référer. (BARIL ; 2006; p.105)

Loi sur les mines

- Fait peu de place aux considérations environnementales et sociales. Les compagnies peuvent s'approprier le sous-sol des citoyens, sans égards à leur droit de propriété et peuvent procéder à des expropriations. Cette loi a préséance sur toute réglementation de zonage municipal. (BÉLANGER; 2010)
 - Article 26 : «Nul ne peut interdire ou rendre difficile l'accès d'un terrain contenant des substances minérales font partie du domaine de l'État à celui qui a le droit de le prospecter ou de le jalonner en vertu de la présente section, si ce dernier s'identifie sur demande et, dans le cas du titulaire de permis, s'il exhibe son permis».
 - Article 235 : «[...], le titulaire de droit minier ou le propriétaire de substances minérales peut acquérir, à l'amiable ou par expropriation, tout bien nécessaire à l'accès au terrain ou à l'exécution de ses travaux d'exploration ou d'exploitation».

Loi sur le développement durable

- «La Loi accorde peu d'importance aux droits procéduraux d'information et de participation du public, droits pourtant reconnus internationalement comme pouvant contribuer au droit de l'homme à l'environnement». (BARIL; 2006, p. 78)
- «16 principes qui supportent sa politique de développement durable. Il n'existe aucune hiérarchie claire entre ces différents principes». (DOCUMENT DE TRAVAIL DU REGROUPEMENT CITOYEN- «Mobilisation gaz de schiste» : 2010, p.44)

Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels

- «Il existe un nombre limité de législation québécoise permettant de déroger à la loi sur l'accès à l'information. Deux lois concernant l'industrie minière et gazière renferment de telles exceptions. La loi sur les droits miniers énonce que sont confidentiels tous renseignements obtenus dans l'application de la présente loi et que malgré la loi sur l'accès nul n'a droit d'accès aux documents et renseignements obtenus dans l'application de la présente loi. La loi sur les droits miniers, article 215, stipule que tous les rapports annuels obligatoires des détenteurs de droits miniers sont exclus de l'application de la Loi sur l'accès. L'article 228, malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès aux documents, avance que nul n'a droit d'accès aux rapports, plans et registres fournis au ministre en vertu des articles 220, 221, 222, 223, 226 et du paragraphe 1 de l'article 234. Ces dispositions entraînent donc l'impossibilité d'obtenir l'accès à des documents tel que le rapport annuel des travaux d'exploration qui peut comprendre tout plan ou document nécessaire à une meilleure connaissance des gisements. Aucun autre secteur industriel ne bénéficie de ce genre d'exclusion à l'application de la Loi sur l'accès». (BARIL; septembre 2010)
- «Malgré son nom, la Loi sur l'accès contient de nombreuses restrictions énoncées aux articles 18 à 41». (BARIL; 2006, p. 114)