

Quand le gouvernement n'entend pas

Sylvie Paquerot

Number 780, September–October 2015

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/78865ac>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Centre justice et foi

ISSN

0034-3781 (print)

1929-3097 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Paquerot, S. (2015). Quand le gouvernement n'entend pas. *Relations*, (780), 35–37.

Quand le gouvernement n'entend pas

Les droits humains sont un outil précieux pour légitimer l'action des mouvements citoyens et des groupes sociaux qui sont poussés à la confrontation politique parce qu'ils se heurtent à des processus de participation démocratique défailants.

SYLVIE PAQUEROT

Les enjeux écologiques inhérents à plusieurs projets miniers, pétroliers et gaziers soulèvent actuellement d'importantes controverses politiques au Québec et au Canada, comme dans de nombreuses autres sociétés. Cette situation nous pousse à examiner l'état de notre « démocratie environnementale », expression qui renvoie au principe 10 de la Déclaration de Rio, selon lequel « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés ». Or, force est de constater qu'on assiste à une régression sur le plan du respect des droits démocratiques découlant de la Déclaration de Rio, au Canada comme au Québec, qui tous deux rechignent à adhérer aux plus hauts standards internationaux.

En effet, si le Québec a introduit explicitement le droit à un environnement sain dans sa Charte des droits et libertés de la personne en 2006, il n'a pas adhéré – pas plus que le Canada d'ailleurs – à la Convention d'Aarhus¹. Or, cette convention est généralement considérée comme le cadre juridique le plus avancé pour guider la mise en œuvre des droits en matière environnementale, encourageant les meilleures pratiques. Son article 1 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 » (c'est moi qui souligne).

Son article 6.4 stipule également 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.* »

Clairement, la population québécoise aurait bien besoin de pouvoir exiger le respect des obligations liées à cette convention, comme on le fait en Europe, par exemple. Le

nombre de dossiers environnementaux où les groupes se voient obligés de recourir aux tribunaux pour se faire entendre, où les consultations sont restreintes ou sans cesse repoussées, entre autres, ne se comptent plus. Le plus souvent, c'est à force de pression que des audiences publiques ont lieu – le gouvernement cherchant à les éviter autant que possible plutôt que de reconnaître d'emblée le bien-fondé des processus participatifs.

La qualité des processus de consultation en matière environnementale a nettement régressé au Québec, ce qui a clairement été dit lors de la consultation sur la rivière Romaine, entre autres. Nature Québec a notamment recommandé au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) de « faire preuve de davantage d'indépendance face au gouvernement et au promoteur en refusant d'examiner des études incomplètes, des études sans bilan des impacts cumulatifs et sans examen de solutions de rechange de moindre impact, comme on l'exigeait dans le passé et comme cela se fait ailleurs sur la planète² ».

UNE SÉCURITÉ À GÉOMÉTRIE VARIABLE

Cette situation révèle un autre problème que la Ligue des droits et libertés, par exemple, a bien soulevé dans son mémoire intitulé *Le droit de dire NON*, présenté lors des audiences du BAPE au sujet des gaz de schiste, en 2010. Elle affirmait « 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 » (p. 5).

Un des facteurs de rupture se trouve dans la nette déconnexion qui existe entre les gouvernements et leur façon de « construire » des enjeux de sécurité, d'une part, et une grande partie de la population qui conçoit ces enjeux autrement, d'autre part. Par exemple, si nos gouvernements travaillent d'arrache-pied à nous convaincre que l'immigration est une menace à notre sécurité pour justifier des limites aux droits des personnes, ils ne considéreront jamais clairement comme un enjeu de sécurité les risques liés aux projets de développement énergétique, même si la population les ressent et les pose de plus en plus en ces termes. Si la catastrophe de Lac-Mégantic a exacerbé la conscience populaire concernant les risques des convois pétroliers, par exemple, elle n'a conduit nos gouvernements à aucune mesure exceptionnelle. L'attitude du « *business as usual* » a prévalu ; seules des modifications mineures à la réglementation concernant les wagons-citernes ont été faites. On pourrait en dire autant au sujet du projet d'exploration pétrolière de Pétrolia à Gaspé, que la population et

L'auteure est professeure agrégée à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa

Le débat public, tel qu'institué dans les dernières décennies, n'arrive plus à assurer les conditions de légitimité des décisions prises.

les autorités municipales considèrent comme une menace à la sécurité de leur approvisionnement en eau, alors que le gouvernement s'est traîné les pieds pour accoucher d'une réglementation en la matière.

Or, la transformation d'un enjeu en question de sécurité devrait justifier, précisément, que cette question bénéficie d'une attention spéciale, voire de mesures exceptionnelles. Il n'y a qu'à comparer les réactions du gouvernement fédéral à la tragédie de Lac-Mégantic à celles qu'a suscitées chez lui la fusillade au Parlement d'Ottawa, en octobre 2014, pour mesurer l'ampleur du fossé qui le sépare d'une bonne partie de la population. Or, ce fossé nourrit insidieusement une méfiance quant à la capacité des autorités d'exercer l'une de leurs fonctions primordiales : la protection de la société.

Dans la mesure où ce que la population perçoit comme un risque important n'est pas pris en compte *en tant que tel*, sa confiance dans la capacité de l'État d'exercer effectivement cette fonction de protection diminue d'autant. Les dossiers environnementaux dans lesquels le risque (probabilité) s'est transformé en désastre de fait (certitude) sont assez nombreux ces dernières années, ici et ailleurs, pour conforter cette perception – le déversement récent dans la rivière Moisie ou celui aux Îles de la Madeleine n'en sont que les énièmes exemples.

LA CONFRONTATION, LE RÉSULTAT D'UN ÉCHEC

Les luttes territoriales menées actuellement contre certains projets n'ont pas qu'une dimension locale. La réappropriation d'un certain pouvoir citoyen, dans un contexte de mondialisation où chacun se sent impuissant, passe par la réappropriation de son milieu de vie. Loin d'être un « repli sur soi », ce processus peut constituer un puissant levier pour mettre au jour les contradictions inhérentes aux logiques dominantes. Quand la population refuse l'oléoduc Énergie Est de TransCanada, elle ne dit pas seulement qu'elle ne veut pas des risques pour elle-même, elle dit que ce n'est pas ainsi qu'elle conçoit collectivement l'avenir, qu'elle prend le changement climatique au sérieux et elle

montre le chemin des décisions cohérentes dans ce domaine. Il s'agit bien là d'une réintroduction dans la société de « la » politique au sens où l'entend la philosophe Chantal Mouffe, soit « l'ensemble des pratiques et des institutions qui visent l'établissement d'un ordre organisant la coexistence humaine dans des conditions qui seront toujours conflictuelles³ ».

Les populations des pays du Sud, et plus précisément des pays « de ressources », connaissent depuis longtemps cette situation intenable où, d'une part, elles ne sont pas conviées à se prononcer sur les projets de développement qui affectent les territoires où elles vivent et, d'autre part, elles ne peuvent faire confiance à leurs autorités pour les protéger. Les pays occidentaux se targuaient quant à eux de disposer de mécanismes dits démocratiques leur permettant d'éviter ces écueils, mais on observe de plus en plus clairement que ce n'est pas le cas. Aujourd'hui, même le « vieux continent » est affecté par cette dynamique : la lutte concernant l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ou encore la mort du jeune Rémi Fraise au cours de manifestations en défense de la zone humide du Testet contre le barrage de Sivens, en France, l'attestent. Le vocabulaire nouveau qui se développe est aussi explicite : on parle de zones à défendre (ZAD) ou de grands projets inutiles (GPI).

Certes, la conflictualité autour des orientations du développement n'est pas nouvelle, loin s'en faut. Ce qui paraît assez nouveau toutefois, c'est l'incapacité des mécanismes conçus au fil des décennies – notamment les dispositifs de participation – de résoudre ou de dépasser ces conflictualités et de jouer efficacement leur rôle. Ce que les controverses et les conflits récents autour d'enjeux énergétiques et écologiques au Québec donnent à voir, en effet, c'est que le débat public, tel qu'institué dans les dernières décennies, n'arrive plus à assurer les conditions de légitimité des décisions prises.

LES CONTRADICTIONS DU CAPITALISME

Partant du constat de cette paralysie de la négociation libérale en matière environnementale à l'échelle globale, nous posons comme hypothèse que si les conflictualités





semblent indépassables et insolubles dans un nombre de plus en plus grand de dossiers, c'est qu'elles ne se réduisent plus au projet lui-même, à sa pertinence et à ses modalités. Elles s'inscrivent désormais au cœur même des contradictions beaucoup plus larges du mode de développement capitaliste de nos sociétés. Or, nos dispositifs de participation n'ont pas été conçus pour prendre en compte un tel niveau de contradiction.

Ainsi, faute d'espace politique pour mener un véritable débat public sur les orientations du développement de la société, chaque projet sera investi d'une part de ce débat. Et faute de voir « bouger les lignes » sur le plan global, les luttes locales et territoriales liées à ces orientations se trouvent investies d'un surcroît de sens qui en augmente la conflictualité. Pensons à la bataille concernant l'oléoduc Énergie Est afin que soient prises en compte les conséquences de l'exploitation des sables bitumineux sur la production de gaz à effet de serre. Des mouvements citoyens et des groupes sociaux sont amenés à élargir l'espace du conflit, de la confrontation, précisément *parce qu'ils* se butent à des processus qui échouent à jouer leur rôle et visent davantage à désamorcer les protestations potentielles issues de la société civile qu'à constituer un véritable espace de délibération pouvant réellement influencer les décisions.

Ainsi, ces luttes locales ou territoriales font plus que mettre un grain de sable dans l'engrenage: en déplaçant le lieu d'expression des contradictions, elles contribuent à miner la légitimité des acteurs dominants et permettent également une participation plus large de la population à l'expression démocratique en raison de la proximité des enjeux.

À la suite des peuples autochtones, les populations doivent donc se réapproprier leur droit à disposer d'elles-mêmes et de leurs ressources. Les enjeux environnemen-

taux globaux exigent que soit reposée la question du sens du développement et celle-ci exige des cadres de débat plus larges que les mécanismes de consultation dont nous disposons aujourd'hui, lesquels ne visent, somme toute, que des aménagements « gestionnaires ». L'article 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques peut servir de fondement légitime à une telle approche: « [...] le droit et la justice, plus que la politique, ont vocation à protéger les plus faibles, et en particulier ceux qui sont minoritaires. La justice confère ainsi de la légitimité à des revendications *indépendamment du nombre*, alors que, à l'intérieur du pacte démocratique, la majorité seule avait le plus souvent force de loi⁴ ».

En gardant à l'esprit le fait que les contradictions identifiées ne sont pas vécues par une majorité, mais par une minorité, il s'ensuit que, stratégiquement, la remise à l'ordre du jour de l'article premier des Pactes pourrait être le fil d'Ariane qui relie, mondialise et donne un fondement légitime – autre que l'expression majoritaire – à ces luttes locales et territoriales, contraignant en quelque sorte les autorités à prendre en compte ce critère. Les droits humains sont bien la grammaire à travers laquelle peut se dire cette légitimité. ●

1. Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dite Convention d'Aarhus, entrée en vigueur le 30 octobre 2001.
2. Louis-Gilles Francœur, « Audiences publiques concernant un projet hydroélectrique sur la Romaine. Le BAPE doit gagner en indépendance, plaide Nature Québec », *Le Devoir*, 12 décembre 2008.
3. C. Mouffe, « Le politique et la dynamique des passions », *Politique et Sociétés*, vol. 22, n° 3, 2003, p. 148.
4. Julie Allard, « La "cosmopolitisation" de la justice: entre mondialisation et cosmopolitisme », *Dissensus* [en ligne], n°1, décembre 2008.

Manifestation contre le terminal pétrolier de TransCanada à Cacouna, le 11 octobre 2014.
Photo: Marie-Josée Roy / <roymaj.com>