

L'affaire de tous : Tendances de la législation sur l'accès à l'information environnementale au Canada et à l'étranger

Par Stanley Tromp

Coordonnateur du caucus sur l'accès à l'information de l'Association canadienne des journalistes (ACJ) et auteur du livre *Fallen Behind: Canada's Access to Information Act in the World Context* (2008). <http://www3.telus.net/index100/foi> [en anglais seulement]

Notes d'allocation pour la discussion du panel international ayant pour thème : « *Accès sans frontières* » : *Perspectives internationales sur l'accès à l'information*. Université d'Ottawa. Semaine du droit à l'information, 1^{er} octobre 2009

Je vous remercie de m'avoir invité comme conférencier dans le cadre de la Semaine du droit à l'information. Je suis très honoré et heureux d'être ici aujourd'hui. J'aimerais préciser que je parle en mon nom personnel, et non en celui de l'Association canadienne des journalistes ou de toute autre organisation.

Ma présentation porte sur l'accès à l'information dans le domaine de l'environnement. Puisque nous sommes ici en présence d'un panel international, quel autre sujet en matière de liberté d'information pourrait être davantage internationaliste? Est-ce que la pollution de l'eau, la migration des animaux ou les changements climatiques ont des frontières politiques? J'ai songé à parler de l'accès à l'information sur la scène mondiale en termes généraux, mais j'ai cru qu'il serait plus productif d'étudier à fond un sujet à la fois. Or, même l'accès à l'information environnementale est un sujet si vaste et si fascinant que j'espère pouvoir lui rendre justice dans le laps de temps qui m'est alloué.

L'environnement est le thème du chapitre 14 de mon livre *Fallen Behind: Canada's Access to Information Act in the World Context*. Ce fut le chapitre le plus difficile à écrire, étant donné que je ne m'y connaissais pas beaucoup dans le domaine, et c'est peut-être le cas pour vous également.

La plupart des autres chapitres peuvent décevoir le lecteur quant à la situation de l'accès à l'information, particulièrement en ce qui concerne la transition vers un gouvernement soi-disant oral et des organismes quasi gouvernementaux exemptés de la loi. Toutefois, l'accès à l'information environnementale constitue un bon sujet de discussion : au fil de mon apprentissage dans le domaine, il m'est apparu comme le sujet en matière d'accès à l'information le plus encourageant pour l'avenir.

Bien sûr, l'accès à l'information environnementale connaîtra toujours certains reculs, mais je crois qu'ils seront plutôt temporaires qu'à long terme. Cela s'explique peut-être par le fait que la demande d'information de la part du public sera éventuellement irrésistible. À l'heure actuelle, la protection de l'environnement arrive parfois au premier rang des questions de préoccupation publique au Canada dans les sondages d'opinion.

Une grande partie de la population est d'avis que l'État et le secteur public n'ont nullement le droit moral de garder secrète la condition de l'air que nous respirons, de l'eau que nous buvons et de la terre que nous habitons. Ces questions sont donc peut-être « l'affaire de tous »; idéalement, elles transcendent les intérêts sectoriels, les partis politiques et les idéologies.

Le sujet de la transparence environnementale chevauche et croise les sujets associés à chaque domaine de l'accès à l'information comme les conseils stratégiques et les documents du cabinet. Pour plusieurs personnes, en effet, il s'agit du principal ou de l'unique sujet d'intérêt touchant l'accès à l'information : les bonnes pratiques journalistiques en matière d'environnement ne peuvent s'exercer sans cette transparence.

Plusieurs nations accordent tant d'importance à ce sujet que, dans leurs lois sur l'accès à l'information, la protection environnementale est la seule clause sur l'intérêt public qui prévaut sur toutes les exceptions relatives à la communication. Certaines ont établi des lois distinctes sur la transparence en matière d'environnement seulement, lesquelles prévoient la publication proactive obligatoire des dossiers, qui va au-delà d'un régime dicté par les demandes d'accès à l'information. Enfin, l'environnement constitue l'un des rares sujets pour lesquels on a élaboré des traités internationaux sur le droit du public à l'information.

Néanmoins, la campagne pour la transparence environnementale n'est pas terminée. En fait, elle vient tout juste de commencer.

Au Canada, dans quelle mesure la législation fédérale permet-elle la transparence en matière d'environnement? Pour commencer, comment pourrait-on idéalement garantir la communication de l'information environnementale au moyen de la *Loi sur l'accès à l'information*?

Les grandes faiblesses de notre Loi fédérale comparativement à celles d'autres nations sont décrites en détail dans mon livre *Fallen Behind* de même que dans le *tableau sur l'accès à l'information dans le monde*. En premier lieu, considérons l'importante question de la primauté de l'intérêt public. Dans la Loi canadienne, il n'y a qu'un seul cas étroit et discrétionnaire où l'intérêt public envers la protection de l'environnement peut prévaloir sur une exception – soit celle qui concerne les renseignements relatifs aux tiers (article 20) – sans qu'il n'ait pour autant priorité sur les secrets commerciaux. Néanmoins, la primauté de l'intérêt public est beaucoup plus vaste dans les lois sur l'accès à l'information de 38 autres nations que dans celles de nos provinces, particulièrement en ce qui a trait aux intérêts environnementaux.

De nombreuses organisations politiques mondiales demandent à ce que cette primauté s'applique à toutes les exceptions relatives à l'accès à l'information et à ce qu'elle soit obligatoire. Une manière d'y parvenir consisterait à intégrer une importante clause de primauté de l'intérêt public en prenant exemple sur l'article 25 de la loi de la Colombie-Britannique sur l'accès à l'information.

À titre de comparaison, des 68 nations qui ont édicté des lois en matière d'accès à l'information, j'en ai relevé 29 qui avaient instauré une forme de primauté de l'intérêt

public. La plupart de ces clauses de primauté, même dans certains pays du Commonwealth, sont plus importantes que celle qui se trouve dans notre Loi fédérale. Onze nations sont allées encore plus loin et ont exigé la transparence de manière explicite dans les clauses de primauté de l'intérêt public de leurs lois sur l'accès à l'information. Pour les 18 autres nations, l'information environnementale est incluse de manière implicite dans la description générale de l'« information » des clauses de primauté contenues dans leurs lois sur l'accès à l'information.

Les nations de l'Europe de l'Est prennent véritablement ce droit au sérieux. En Slovaquie, la protection de l'environnement peut prévaloir sur les secrets commerciaux, ce qui peut s'avérer important lorsque, par exemple, une société refuse de révéler les produits chimiques toxiques d'une formule qu'elle a répandue dans un lac. Dans la loi sur l'accès à l'information de la Serbie, les autorités publiques sont tenues de répondre aux demandes dans les 15 jours, sauf lorsqu'il y a présence d'une menace pour l'environnement, dans quel cas elles doivent répondre dans les 48 heures. Bien entendu, je ne saurais vous dire dans quelle mesure ces articles sont respectés dans la pratique, mais ils sont à tout le moins écrits, ce qui est mieux que rien du tout.

Outre la *Loi sur l'accès à l'information*, il y a également plusieurs exigences relatives à la communication de l'information environnementale dans les autres lois canadiennes comme à l'article 79 de la *Loi sur les pêches* et à l'article 44 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. La loi fédérale sur la protection des dénonciateurs présente également certains facteurs environnementaux, mais elle comporte d'importantes restrictions.

Il y a un autre problème : le droit de toute personne, sans égard à sa citoyenneté, de faire une demande d'accès constitue la norme internationale acceptée et intégrée dans les lois sur l'accès à l'information de 51 des 68 nations, y compris celle du modèle parlementaire canadien, soit le Royaume-Uni, mais pas dans la *Loi sur l'accès à l'information* du Canada.

Pourtant, dans un monde de plus en plus intégré et interdépendant en cette ère de l'Internet, un grand nombre de questions environnementales qui dépassent les frontières politiques pourraient faire l'objet d'une demande d'accès à l'information auprès d'un autre pays. Un exemple évident serait une situation où des polluants inconnus seraient rejetés dans la rivière d'un pays voisin, dont les eaux s'écoulent sur le territoire du demandeur d'accès à l'information ou encore sur celui de plusieurs autres nations. Parmi d'autres sujets du genre, mentionnons le réchauffement planétaire et les changements climatiques, l'aquaculture et l'agriculture, les maladies animales et végétales, le suivi des espèces animales nuisibles ou en voie de disparition, la pêche excessive, et plus encore. Notre Loi fédérale devrait être modifiée afin de permettre aux personnes du monde entier de déposer une demande.

Le sujet des garanties constitutionnelles est lié aux lois sur l'accès à l'information, mais s'en distingue. Plus de la moitié des nations dotées de lois sur l'accès à l'information que j'ai étudiées (c.-à-d. 42 sur 68) confèrent de manière explicite au public un droit d'obtenir des renseignements gouvernementaux dans leurs constitutions ou déclarations des droits. Parmi celles-ci se trouvent la France, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud et de nombreuses nations de l'Europe de l'Est. Mais le Canada n'en fait pas autant. Ici, ce

droit a uniquement été décrit dans les décisions judiciaires à titre de droit « quasi constitutionnel ».

De plus, 8 de ces 42 nations, dont aucune ne fait partie du Commonwealth, mentionnent de manière explicite l'information environnementale, tandis que les autres nations l'intègrent de façon implicite dans la définition générale d'« information » de leurs constitutions respectives. Ces 8 nations sont l'Albanie, l'Argentine, le Bélarus, la Lettonie, la Moldavie, le Monténégro, la Slovaquie et l'Ukraine. Par exemple, l'article 50 de la constitution ukrainienne énonce ce qui suit :

[Traduction]

Toutes les personnes ont le droit de libre accès à l'information relative à la situation environnementale de même qu'à la qualité des aliments et des produits de consommation, et ont également le droit de diffuser cette information. Personne ne peut garder cette information secrète.

Imaginons lire un tel principe dans la *Charte des droits et libertés*. Lors de la discussion du panel juridique cette semaine, nous avons entendu le député Paul Szabo annoncer qu'il prévoyait déposer un projet de loi d'initiative parlementaire visant à garantir un droit public à l'information dans notre Constitution canadienne. Nous lui souhaitons bonne chance.

Il n'est pas surprenant de constater que ces garanties sont plus nombreuses dans les pays de l'Europe de l'Est et de l'Europe centrale, des régions soucieuses de réparer la dévastation environnementale en partie causée par le secret des anciens régimes autoritaires. Mais pourquoi le principe général ne serait-il pas pertinent ailleurs, notamment au Canada?

À l'étranger, de nombreuses mesures nationales ont été prises à l'égard de la transparence environnementale, dont certaines pourraient faire l'objet de discussions indépendamment des lois sur l'accès à l'information.

Par exemple, en 2004, le Royaume-Uni, qui représente le modèle parlementaire du Canada, a adopté plusieurs règlements sur l'information environnementale (*Environmental Information Regulations*). Ces règlements contiennent nombre de caractéristiques exemplaires qu'il pourrait être utile de reproduire, comme une définition très large de l'information environnementale, une disposition à l'effet que les organismes doivent rendre l'information progressivement accessible au public par des moyens électroniques aisément à la portée de tous, un délai de 20 jours, et des sanctions sévères pour les personnes qui entravent l'accès aux dossiers ou encore les détruisent.

La loi estonienne portant sur le registre environnemental (*Environmental Register Act*) contient un niveau de détails appréciable. Elle exige notamment la saisie, dans une base de données, d'informations sur la pollution, les déchets radioactifs, les organismes génétiquement modifiés, les facteurs environnementaux naturels, les permis et autres documents.

Enfin, délaissions maintenant l'étude comparative des lois nationales sur l'accès à l'information pour nous concentrer sur le droit international.

Une résolution du Parlement européen a mené à une directive du Conseil entrée en vigueur en 1993. Cette dernière a créé un droit d'accès à l'information environnementale au sein de chaque État membre de l'Union européenne.

Les États membres doivent veiller à ce que les autorités publiques mettent à la disposition de tout demandeur, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale, et sans que celui-ci soit obligé de faire valoir un intérêt, les informations environnementales qu'elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte, dans un délai d'un mois, sans frais ou à faible coût.

Les États doivent s'assurer que toutes les informations détenues par les autorités publiques concernant les menaces imminentes pour la santé humaine ou pour l'environnement sont diffusées *immédiatement* à la population susceptible d'être affectée.

Après la directive de l'UE, le traité d'Aarhus établit la nouvelle norme relative à la transparence environnementale. La *Convention de la CEE-ONU sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, habituellement connue sous le nom de Convention d'Aarhus, a été signée en 1998 dans la ville danoise d'Aarhus. Elle a été ratifiée par 40 pays principalement d'Europe et d'Asie centrale, le Royaume-Uni ainsi que la communauté européenne. Les États membres sont explicitement invités à surpasser les normes de l'UE et de la Convention d'Aarhus.

La Convention est dotée d'un mécanisme unique pour l'examen de la conformité, qui permet aux membres du public de faire part de leurs préoccupations à propos de la conformité de l'une ou l'autre partie directement à un comité composé d'experts juridiques internationaux habilités à étudier le bien-fondé du cas soumis. En date de mai 2007, 18 communications du public avaient été déposées auprès du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention.

Ces différents traités ne peuvent nullement être qualifiés de « colosses aux pieds d'argile ». Une véritable volonté politique en vue de leur exécution est évidente. En juillet 2005, par exemple, la Commission européenne a annoncé qu'elle entamait des poursuites contre sept pays pour ne pas avoir mis en œuvre la directive de 2003 de l'UE. Dans un autre cas, la loi allemande sur l'information environnementale (*Environmental Information Act*) a été jugée inadéquate à plusieurs reprises par la Cour européenne de justice en vertu de la directive de 1990 de l'UE.

En résumant le rôle global de la Convention d'Aarhus, Kofi Annan, alors Secrétaire général des Nations Unies a déclaré ce qui suit :

[Traduction]

Malgré sa portée régionale, la Convention d'Aarhus revêt une importance mondiale. Elle représente la concrétisation de loin la plus remarquable du principe 10 de la Déclaration de Rio, qui souligne le besoin de la participation du public aux questions environnementales et celui de l'accès à l'information sur l'environnement détenue par les autorités publiques. À ce titre, il s'agit de l'initiative la plus ambitieuse jamais prise en matière de démocratie environnementale sous les auspices des Nations Unies.

Dans le but de se conformer au traité d'Aarhus, de nombreux pays européens ont adopté des lois distinctes en matière de communication de l'information environnementale, certaines intégrant mot à mot les dispositions du traité, en plus de leurs lois générales sur l'accès à l'information. Plusieurs autres pays tentent de remplir les obligations que leur impose le traité en ce qui concerne la communication par l'entremise de leurs lois nationales sur l'accès à l'information.

Le Portugal constitue un exemple d'un État membre ayant ajouté une touche d'innovation dans ses lois en mettant sur pied un organisme spécial chargé d'étudier les conflits découlant des refus de fournir un accès à l'information environnementale. Ce serait comme si nous étions dotés d'un commissaire à l'information qui ne s'occuperait que de l'environnement.

Ce n'est qu'une question de temps avant que quelqu'un ne suggère d'introduire un équivalent au traité d'Aarhus en Amérique du Nord, lequel pourrait s'étendre subséquentement à l'ensemble des Amériques. Comme l'environnement naturel en Europe est moins abondant qu'au Canada, il y est bien moins pris pour acquis. Par conséquent, une telle campagne ici s'avérerait sans doute beaucoup plus coûteuse.

Oui, le contexte est différent, mais les principes sont similaires, et certains pourraient faire valoir qu'ils doivent également être appliqués au contexte canadien, peut-être sous une forme modifiée. Comme le veut la théorie, si les accords commerciaux internationaux peuvent prévaloir sur les protections environnementales nationales, comme de nombreux investisseurs le demandent, pourquoi ce principe ne s'appliquerait-il pas aux fins de la transparence environnementale? Le journalisme environnemental mondial en serait grandement habilité et renforcé.

À l'occasion, la transparence environnementale peut également être perçue comme un droit fondamental de la personne reconnu par la loi. En 1998, dans l'affaire *Guerra c. Italie*, la Cour européenne des droits de la personne a statué que les gouvernements avaient l'obligation d'informer les citoyens des risques découlant des activités d'une usine de produits chimiques en vertu de l'article 8 (c.-à-d. la protection de la vie privée et de la vie de famille) de la *Convention européenne des droits de l'homme*, ce que l'Italie n'avait pas fait.

En résumé, en plus de réformer notre Loi fédérale, les parlementaires canadiens pourraient faire preuve d'imagination politique et songer à adopter, même en version modifiée, plusieurs des concepts proactifs en matière de transparence environnementale

que contiennent les lois sur l'accès à l'information, les garanties constitutionnelles et les accords internationaux des autres nations. Il ne s'agit pas d'un appel au changement dans les pratiques environnementales, mais uniquement d'un appel à la transparence dans le domaine.

Le principe 10 de la *Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement* présentée à Rio de Janeiro en 1992 a reçu l'appui du Canada. Il énonce ce qui suit : « 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. »

Certaines personnes sont d'avis que le Canada a l'obligation morale de respecter l'esprit sinon la lettre des prescriptions de la Convention d'Aarhus et de la Déclaration de Rio sur la transparence environnementale.

J'ai indiqué au début de ma présentation à quel point j'étais plein d'espoir quant à l'avenir de l'accès à l'information environnementale. Je le suis en effet. Pour le Parlement fédéral et la bureaucratie, plusieurs de ces concepts peuvent paraître excessifs, comme toute innovation le paraît souvent au début. Ces idées pourraient prendre des années à germer, mais il est fort plausible qu'avec le temps, les Canadiens n'accepteront rien de moins.

Merci.
