

L'action collective comme outil de justice sociale et environnementale

Mémoire présenté par ENvironnement JEUnesse au ministère de la Justice dans le
cadre des consultations publiques sur les perspectives de réforme de l'action
collective au Québec

1^{er} septembre 2021



Équipe

Ce mémoire a été préparé par : Catherine Gauthier, Amélie Beaulé et Aya Arba

Ce mémoire a été révisé par : Aya Arba

Mots-clés : accès à la justice, action collective, bien commun, biodiversité, compensation monétaire, critère de proportionnalité ou d'opportunité, dissuasion, dommage à l'environnement, dommages-intérêts punitifs, dommages punitifs, droit à un environnement sain, droits fondamentaux, effet dissuasif, environnement, indemnisation directe et indirecte, jeunesse, justice environnementale, justice sociale, mécanisme d'autorisation, mesure réparatrice, Ministère de la Justice du Québec, pollution et reliquat

Présentation d'ENvironnement JEUnesse

Créé en 1979, ENvironnement JEUnesse (ENJEU) est un organisme d'éducation relative à l'environnement qui vise à conscientiser les jeunes du Québec aux enjeux environnementaux, les outiller à travers ses projets éducatifs et les inciter à agir dans leur milieu. ENvironnement JEUnesse est un réseau qui valorise le développement de l'esprit critique et qui donne la parole à la jeunesse engagée afin qu'elle fasse connaître ses préoccupations, ses positions et ses solutions concernant les enjeux environnementaux actuels.

Nos objectifs sont les suivants :

- Développer les connaissances, les attitudes et les habiletés des jeunes pour qu'ils puissent agir en tant qu'agents multiplicateurs dans leur milieu ;
- Informer et former les jeunes et les personnes intervenantes sur des enjeux environnementaux ;
- Rassembler et motiver les jeunes, les groupes de jeunes et les personnes intervenantes dans un réseau dynamique et favoriser les échanges à l'intérieur et à l'extérieur de ce réseau ;
- Concevoir, diffuser et mettre à jour des projets, des animations et du matériel pédagogique, ainsi que des outils de soutien à l'action, pour les jeunes ;
- Assurer le rayonnement d'ENvironnement JEUnesse dans les milieux de l'éducation, de la jeunesse et de l'environnement ;
- Participer à des consultations et des débats publics sur les enjeux environnementaux et y promouvoir la place des jeunes et de l'éducation relative à l'environnement ;
- Initier les jeunes à la vie démocratique et à la gouvernance d'une organisation communautaire.

Les activités d'implication citoyenne et les projets pédagogiques d'ENvironnement JEUnesse touchent divers enjeux, dont la gestion des matières résiduelles, le transport et l'énergie, les changements climatiques, la consommation responsable, l'eau et l'intégration du développement durable en milieu institutionnel et commercial.



1. Contexte

ENvironnement JEUnesse souhaite répondre à l'appel du ministère de la Justice du Québec qui « souhaite consulter les principaux acteurs du milieu juridique ainsi que la population sur les perspectives de réforme de l'action collective au Québec. » (Gouvernement du Québec, 2021)

Dans son communiqué de presse, le ministre de la Justice exprime que « [c]es travaux visent à assurer un meilleur accès à la justice et à offrir aux citoyennes et aux citoyens un processus d'action collective plus efficace » (Cabinet du ministre de la Justice et procureur général du Québec, 2021). Comme on peut le lire dans le document de consultation, huit propositions sont sur la table, en plus d'un appel général à partager des « observations, commentaires ou suggestions pour tout autre volet associé à l'action collective au Québec ».

Dans son mémoire, ENvironnement JEUnesse souhaite intervenir plus spécifiquement (1) sur le critère de proportionnalité ou d'opportunité du mécanisme d'autorisation ainsi que (2) sur la distinction entre mesure réparatrice et reliquat. Nos observations s'inscrivent dans une volonté de protéger les acquis des dernières réformes qui ont fait du Québec un champion des actions collectives, notamment en matière environnementale.

2. Une portée qui va au-delà de l'indemnisation

Dans le document de consultation, la proposition à l'effet d'ajouter un critère de proportionnalité à l'autorisation – qui fait penser au critère de la *preferable procedure in common law* – nous paraît inquiétante.

Au fil des ans, **les actions collectives en environnement ont permis des avancées significatives au niveau local ou régional**, notamment dans l'affaire Ciment du Saint-Laurent inc. c. Barrette, de la Coalition pour la protection de l'environnement du parc linéaire « Petit Train du Nord » c. la MRC des Laurentides et des clubs de motoneiges, le cas de la poussière rouge à Québec, les émissions de l'usine de peinture Anacolor ou la pollution du lac Heney.

Des jeunes exigent le respect de leurs droits les plus fondamentaux

Dans l'action collective ENvironnement JEUnesse c. Procureur général du Canada déposée le 28 novembre 2018, la demanderesse demande à la Cour d'ordonner au gouvernement canadien de cesser de porter atteinte aux droits fondamentaux des membres de l'action collective et de le condamner au versement de dommages punitifs équivalents à 100 \$ par membre. Au total, le fonds représenterait 340 M \$ qui seraient investis dans la mise en œuvre de mesures pour répondre à la crise climatique ; les sommes ne seraient pas versées aux membres du groupe. En dépassant l'objectif d'une indemnisation directe et individuelle, **l'action collective vise la cessation des atteintes aux droits protégés, la mise en place de mesures réparatrices pour contribuer à freiner le réchauffement climatique et toute autre réparation** que la Cour estime appropriée d'imposer au gouvernement pour assurer le respect des droits fondamentaux des jeunes Québécoises et Québécois de 35 ans et moins. (ENvironnement JEUnesse, 2021)

Pour plusieurs de ces cas, l'impact atteint ou recherché de l'action collective allait bien au-delà des compensations monétaires (ex : Anacolor, ENvironnement JEUnesse, lac Heney). Bien souvent, en matière environnementale, les motivations des citoyennes et des citoyens ne sont pas pécuniaires, mais plutôt de pouvoir retrouver un milieu de vie sain et agréable.

En d'autres mots, l'action collective permet de rassembler et de mobiliser les citoyennes et les citoyens autour d'un problème commun et de la recherche de solutions qui dépassent les individus. **Les actions collectives ont ainsi un effet qui va au-delà de la seule indemnisation**, comme en témoignent les propos de plusieurs jeunes de l'organisme qui s'exprimaient à propos de l'action collective déposée par ENvironnement JEUnesse :

« J'espère qu'à l'avenir, le gouvernement priorisera la santé et le bien-être de la population et des jeunes, plutôt qu'une économie extractiviste détruisant la planète. »

–**Aya Arba**, 14 ans, membre jeunesse du conseil d'administration d'ENvironnement JEUnesse

« J'espère que le gouvernement saura se mettre dans la peau des jeunes et ainsi prendre des mesures audacieuses et concrètes pour lutter contre la crise climatique et pour nous redonner confiance en l'avenir. »

–**Amélie Beaulé**, 18 ans, membre jeunesse du conseil d'administration d'ENvironnement JEUnesse

Récemment, les développements jurisprudentiels au Québec et au Canada ont confirmé la possibilité d'entreprendre une action collective pour des dommages-intérêts punitifs uniquement. Par exemple, dans la foulée du scandale « dieselgate », ENvironnement JEUnesse et le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) sont intervenus devant la Cour suprême du Canada afin de défendre l'importance qu'une action collective opposant l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) au constructeur automobile Volkswagen soit autorisée. Dans la foulée de cette intervention, les représentantes des deux organismes s'étaient exprimées par voie de communiqué. Leurs propos sont repris ci-dessous :

« La pollution de l'environnement affecte toutes les personnes, toutes les générations. L'action collective est un puissant outil de justice sociale et de justice environnementale. Si on attend que la crise climatique ou que la destruction de l'environnement nous atteigne toutes et tous individuellement, il sera trop tard pour agir et protéger notre avenir. »

–**Catherine Gauthier**, 32 ans, directrice générale d'ENvironnement JEUnesse

« L'action collective constitue un levier essentiel pour permettre aux individus d'agir comme gardiennes et gardiens de l'environnement. Priver les citoyennes et les citoyens de cet outil en limitant l'action collective aux rares situations où il est possible d'établir un lien direct entre la faute et ses conséquences sur les personnes reviendrait à vider le droit à un environnement sain de son contenu et à dépouiller l'action collective de l'une de ses fonctions essentielles, à savoir la dissuasion. »

– **Geneviève Paul**, 38 ans, directrice générale du CQDE



En inscrivant le droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité dans la *Charte des droits et libertés de la personne*, le législateur québécois a voulu non seulement permettre la réparation de toute atteinte éventuelle à ce droit, mais également dissuader tout comportement pouvant causer un dommage à l'environnement.

En d'autres mots, le bénéfice espéré par l'AQLPA n'est probablement pas le 35 \$ que chaque membre pourrait recevoir, mais l'effet dissuasif pour l'entreprise qui a menti au public et au régulateur, ainsi que pour les autres entreprises qui seraient tentées de faire la même chose, en ignorant les problèmes de santé publique qu'elles causent. Lorsqu'on sait qu'un certain nombre de personnes ont effectivement souffert de problèmes respiratoires en raison de l'augmentation des NO_x par la faute de Volkswagen, mais qu'on ne peut identifier ces personnes et prouver le lien de causalité entre les émissions et leurs symptômes, l'action collective pour dommages-intérêts punitifs devient le seul outil qui permet l'internalisation des coûts. Ce principe de même que celui du pollueur-payeur sont reconnus dans la *Loi sur le développement durable*.

La décision rendue par la Cour suprême du Canada le 13 novembre 2019 dans cette affaire est venue confirmer que les individus peuvent utiliser l'action collective pour réclamer des dommages-intérêts punitifs uniquement, et ainsi défendre le bien commun, la protection de l'environnement et de la biodiversité. **Dans le contexte de la crise climatique, où les impacts climatiques affectent toutes les personnes, toutes les générations, l'action collective est un puissant outil de justice sociale et de justice environnementale.**

Selon le document de consultation, « la proportionnalité et l'opportunité peuvent entrer en conflit avec l'accès à la justice et la dissuasion des comportements, deux objectifs également fondamentaux de l'action collective. » (Ministère de la Justice du Québec, 2021 : 10) ENvironnement JEUnesse est d'accord avec cette affirmation. Concrètement, l'ajout d'un critère de proportionnalité ou de « préférabilité » à l'autorisation aurait possiblement empêché l'autorisation d'une action collective comme celle de l'AQLPA et d'autres recours en environnement, puisqu'il existe des recours pénaux par exemple. C'est d'ailleurs ce que plaidait Volkswagen, un argument qui n'a pas été retenu par la Cour suprême du Canada.

Les effets d'une telle modification contreviendraient alors à l'objectif évoqué par le ministre de la Justice que « [l]es Québécoises et les Québécois [puissent] compter sur un système de justice moderne, accessible et juste. » (Cabinet du ministre de la Justice et procureur général du Québec, 2021) En somme, ENvironnement JEUnesse souhaite réitérer que l'ajout d'un critère de proportionnalité ou de préférabilité aurait le potentiel de faire reculer le Québec sur des avancées récentes qui permettent des recours avec un grand bénéfice sociétal.

3. Une mesure réparatrice comme mesure d'indemnisation indirecte

Dans les actions collectives en environnement, tel que mentionné, très souvent le gain recherché n'est pas monétaire. On peut viser la réhabilitation d'un milieu naturel (ex : réhabilitation du lac Heney), à mettre fin à une pollution (ex : Anacolor, piste de course Mont-Tremblant), à mettre au jour une pratique industrielle polluante et dommageable pour la santé humaine ou l'environnement (ex : poussière rouge, Volkswagen), etc.

Dès lors, **il faut encourager l'utilisation de la mesure réparatrice comme mesure d'indemnisation indirecte des membres**. Or, selon la jurisprudence actuelle, une mesure réparatrice doit constituer une indemnisation directe des membres. Dans le cas contraire, elle est qualifiée de reliquat et le Fonds d'aide aux actions collectives reçoit une part importante de l'indemnisation, ce qui laisse peu de moyens pour la communauté qui s'est mobilisée et qui a subi le dommage environnemental.

Nous sommes d'avis que cette limite n'est pas réaliste et qu'elle ne reflète pas ce qui est observé sur le terrain (ex : Anacolor).

4. Synthèse

Depuis plus de 40 ans, ENvironnement JEUnesse mène des actions pour conscientiser les jeunes du Québec aux enjeux environnementaux, les outiller à l'aide de projets éducatifs et les inciter à agir dans leur milieu. ENvironnement JEUnesse intervient sur les questions climatiques depuis bientôt 30 ans, en plus de porter la voix de la jeunesse québécoise lors des conférences des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques depuis le début des années 2000.

Nous intervenons aujourd'hui sur le plan juridique pour émettre deux commentaires principaux concernant les actions collectives :

- L'ajout d'un critère de proportionnalité à l'autorisation nous paraît inquiétant et contraire aux objectifs annoncés par le ministre de la Justice ; un tel ajout ferait reculer le Québec sur des avancées récentes qui permettent des recours avec un grand bénéfice sociétal.
- Nous souhaitons encourager l'utilisation de la mesure réparatrice comme mesure d'indemnisation indirecte des membres, en particulier pour les actions collectives touchant les biens communs (ex. environnement).

Enfin, les consultations menées par le ministère de la Justice du Québec sur les perspectives de réforme de l'action collective au Québec sont à la fois une opportunité d'améliorer le régime en place et de protéger les acquis juridiques du Québec.

5. Références

Cabinet du ministre de la Justice et procureur général du Québec. 2021. « Lancement d'une consultation publique sur les perspectives de réforme de l'action collective au Québec », communiqué de presse du 1^{er} juin 2021. [En ligne] <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/lancement-dune-consultation-publique-sur-les-perspectives-de-reforme-de-laction-collective-au-quebec-31946> (page consultée le 7 juillet 2021).

ENvironnement JEUnesse. 2021. « ENvironnement JEUnesse vs Canada ». [En ligne] <https://enjeu.qc.ca/justice/> (page consultée le 7 juillet 2021).

Gouvernement du Québec. 2021. « Consultation publique – Perspectives de réforme de l'action collective au Québec ». [En ligne] <https://www.justice.gouv.qc.ca/actioncollective/> (page consultée le 7 juillet 2021).

Ministère de la Justice du Québec. 2021. « Consultation publique : Perspectives de réforme de l'action collective au Québec », document de consultation. [En ligne] <https://www.justice.gouv.qc.ca/actioncollective/> (page consultée le 7 juillet 2021).