

By Katia Opalka, McGill School of Environment*

L'acceptabilité sociale est une expression qui a fait son apparence il y a quelques années et qui fait maintenant les manchettes à tous les jours. Né de la volonté de donner une voix aux populations marginalisées (*disenfranchised*) des pays du Tiers Monde, le concept a été introduit en Occident par des dirigeants de sociétés minières. Telle une espèce envahissante, il se propage via les médias sociaux et affaibli la démocratie représentative.

Dans ce récit, j'offre un éclairage d'avocate en droit de l'environnement sur le concept d'acceptabilité sociale ainsi que sur les inquiétudes qu'il suscite au niveau de la sécurité juridique et l'investissement en Occident.

Origines

Le développement durable est la version moderne de la notion de développement qui sous-tendait les programmes d'aide de l'Occident aux pays du Tiers Monde dans la période d'après guerre (Führer, 1996)¹.

La prise de conscience environnementale en Occident a affecté les pays en voie de développement de deux façons.

D'une part, le désir, de différents groupes au sein des pays occidentaux, de conserver la diversité biologique (on pense à la forêt amazonienne), a d'abord fait abstraction des populations locales (Schwartzman et al., 2000). D'autre part, on s'est rendu compte que plusieurs projets devant servir à « développer » une région d'un pays appauvri (barrages, autoroutes, agriculture) avaient des conséquences néfastes sur

l'environnement local et par conséquent, sur les gens qui l'habitaient (Yukhananov, 2014).

En ce qui a trait au Tiers Monde, on a donc commencé à parler de développement durable en reconnaissance des problèmes environnementaux inhérents au développement mais également en opposition à une conception de l'environnement qui en exclue les êtres humains qui y vivent.

L'acceptabilité sociale est étroitement liée au volet « êtres humains » du développement durable. Elle tire ses origines d'un aspect controversé des projets de développement : la relocalisation, souvent forcée, de la population locale. Les Nations Unies ont tenté de pallier à ce problème de différentes façons, notamment en introduisant la notion de libre consentement préalable et éclairé dans une déclaration de 2007 sur les droits des peuples autochtones (Sosa, 2011).

Notons qu'en Occident, où la propriété privée est la pierre angulaire du droit et de l'économie, l'expropriation dans l'intérêt public fait depuis très longtemps partie de notre lexique. Nous pouvons tous être expropriés à condition d'être indemnisés². Et nous avons accès aux tribunaux pour contester la légalité de l'expropriation et la suffisance de l'indemnité.

Le concept de libre consentement préalable et éclairé des peuples autochtones a fait son chemin. Maintenant, on parle souvent du libre consentement des peuples autochtones *et autres communautés locales* pour pallier au problème de définir qui sont les « peuples autochtones », ou on se contente simplement de parler des « communautés locales ».

La confusion (*conflation*) entre « peuple autochtone » et « communauté locale » peut ne pas poser de problème dans les pays où il n'existe pas de définition juridique de ce qu'est un peuple autochtone. Mais au

*The views and opinions expressed are those of the author(s) and do not necessarily represent those of the Secretariat of the United Nations. Online publication or dissemination does not imply endorsement by the United Nations. Corresponding author: Katia Opalka, adjunct professor, McGill School of Environment, KOpalka@lavery.ca.

¹ Ces derniers sont d'ailleurs devenus des « pays en voie de développement » (The Guardian, 2015) à l'époque de la naissance du développement durable (Brundtland, 1987).

² Y compris le titre autochtone, avec les adaptations nécessaires. Voir *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, 2014 CSC 44, para 90.

Canada, par exemple, il n'en est pas ainsi, car les peuples autochtones jouissent d'un statut constitutionnel particulier. Pour avoir ce statut, il faut être autochtone et pas seulement local. Autochtone signifie que la communauté, à cet endroit, préexiste l'arrivée du droit européen.

L'acceptabilité sociale arrive en Occident

Vers la fin des années 1990, des dirigeants de minières canadiennes ont commencé à faire allusion au « *social license to operate* » (Boutilier et al., 2012). L'intérêt de ce phénomène repose dans le fait que ces sociétés s'activent partout sur la planète. Les propos qu'ont tenu ces dirigeants au Canada, vraisemblablement en ayant à l'esprit les communautés locales dans les endroits où se situaient leurs projets dans des pays en voie de développement, ont été accueillis avec enthousiasme par les médias canadiens et les cabinets de relations publiques. Le libre consentement est donc devenu l'acceptabilité sociale (Gratton, 2014) et il englobe maintenant tout le monde (Québec, 2014). Un concept de droit international public s'est transformé en métaphore politique. La distinction entre ce qui est juridique et ce qui relève de la sphère politique s'en trouve brouillée.

Droit autochtone au Canada

En 1982, certains ajouts ont été fait à la Constitution du Canada, notamment pour souligner la compétence législative exclusive des provinces en matière d'exploitation et de conservation de ressources naturelles non renouvelables, des forêts, et des installations d'une province destinées à la production d'énergie électrique. On y a également ajouté une charte des droits de la personne et une section déclarant que les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

Au niveau des droits des peuples autochtones, la Constitution a ouvert la porte à des négociations d'ordre politique et à des recours devant les tribunaux. L'État ne peut enfreindre l'honneur de la Couronne. Il doit donc respecter la disposition de la Constitution affirmant les droits des peuples autochtones. Les tribunaux ont identifiés des règles que le gouvernement doit suivre lorsqu'un promoteur

souhaite réaliser un projet sur des terres faisant l'objet de réclamations autochtones.

Lorsqu'un droit autochtone est réclamé par une communauté mais n'est pas encore reconnu par un tribunal ou un traité, il revient à l'État de consulter la communauté en rapport avec toute proposition de projet sur les terres visées par sa réclamation en vue d'évaluer l'effet possible du projet sur le droit réclamé, quitte à refuser d'accorder l'autorisation demandée ou exiger que le projet soit modifié (Tibbetts, 2013). L'intensité de l'obligation de consultation varie en fonction de la preuve au dossier étayant l'existence du droit réclamé et l'incidence qu'aura le projet sur ce droit. Dans la mesure où les peuples autochtones entretiennent des liens étroits avec les écosystèmes naturels, l'évaluation de l'effet d'un projet sur les droits réclamés ressemble drôlement à une évaluation environnementale; d'un point de vue juridique, cependant, il ne s'agit pas de la même chose.

Évaluation et autorisation des projets

Au Québec comme ailleurs, le processus d'évaluation environnementale peut être assorti d'audiences publiques qui permettent aux citoyens et à différents organismes de la société civile de fournir des renseignements au soutien d'une appréciation plus complète des effets potentiels du projet sur l'environnement. Ces audiences permettent également au gouvernement de prendre le pouls de l'opinion publique concernant le projet.

Suite aux audiences, le bureau des audiences émet un rapport avec des constatations et le dépose auprès du ministre de l'environnement, qui en tient compte dans la formulation de l'avis qu'il remet au Conseil des ministres (*Cabinet*), normalement à l'effet que le projet est acceptable sur le plan environnemental pourvu que le promoteur, dans le cadre de la réalisation du projet, rempli des dizaines de conditions.

Il revient ensuite au gouvernement, c'est-à-dire au Conseil des ministres, d'approuver ou non le projet, sur la base des représentations qui auront été faites par le ministre de l'environnement, mais aussi par tous les autres ministres concernés: ressources naturelles, économie, industrie, emploi, santé, etc. C'est donc là qu'est engagé le débat sur le « développement durable », où l'on tient compte des incidences

environnementales à la lumière des retombées économiques et de la dimension sociale des projets. Comme il se doit, ce débat est mené par des élus, soutenus par des spécialistes de la fonction publique. Notons qu'il se déroule à huis clos.

La décision finale pourra avoir des conséquences politiques négatives pour le gouvernement, selon qu'il aura décidé dans le sens de l'opinion publique ou à contrecourant. Ces conséquences dépendront en partie de la capacité du gouvernement d'amener la population à comprendre le raisonnement soutenant sa décision.

Le problème

Il semble qu'on ait amené les communautés non-autochtones à croire qu'elles ont droit à — et besoin de — la consultation réservée aux autochtones, comme si les législatures n'existaient pas pour défendre leurs intérêts. C'est inquiétant.

Un investisseur choisira de soutenir un projet en Occident — nonobstant le coût plus élevé de la main d'œuvre, les normes environnementales et en matière de santé et de sécurité, les redevances, le régime fiscal, etc. — parce que le système d'évaluation et d'autorisation des projets tient compte des devoirs de l'État envers les autochtones, est transparent, prévisible, encadré sur le plan juridique et protégé par des lois contre la corruption. Lui demander d'aller chercher « l'acceptabilité sociale » réduit sensiblement ce facteur d'attraction.

Conclusion

La notion d'acceptabilité sociale nous interpelle parce qu'elle laisse entendre qu'un projet « accepté » par « la société » est un projet meilleur. Il s'agit d'une supposition erronée. Les cahiers d'histoire débordent d'exemples de projets qui étaient populaires au départ mais finalement désastreux à plusieurs niveaux, et de mesures auxquelles la population s'est opposée mais qui, quelques années plus tard, étaient applaudies.

Lorsque nous exigeons des promoteurs qu'ils s'entendent avec toutes sortes d'intervenants dont la représentativité n'est pas toujours acquise, nous nous éloignons de l'état de droit et nuisons de ce fait à l'avantage comparatif des pays de l'Occident.

Références

Boutilier R G, Black L et Thomson I (2012) From metaphor to management tool: How the social license to operate can stabilise the socio-political environment for business." *International Mine Management 2012 Proceedings*, 227-237. Melbourne, Australian Institute of Mining and Metallurgy. Internet: Stakeholder360.com http://www.stakeholder360.com/Boutilier_Black_Thomson_From_metaphor_to_mgmt_tool_w_A_USIMM_permission.pdf.

Bruntland, G (1987) Rapport de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement (42/1987). Assemblée générale des Nations Unies – Quarante-deuxième session - Résolutions adoptées sur les rapports de la Deuxième Commission. Internet: Nations Unies http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/42/187&referer=http://www.un.org/en/globalissues/environment/&Lang=F.

Campbell J (2012) Engaging With Free, Prior, and Informed Consent. Internet: BSR (Business for Social Responsibility) http://www.bsr.org/reports/BSR_Engaging_With_FPIC.pdf.

First Peoples Worldwide (2013) Rising Expectations of 'Social License to Operate'. *Corporate Monitor*. Internet: www.firstpeoples.org/images/uploads/Monitor_May13.docx.

Führer H (1996) The Story of Official Development Assistance: A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-Operation Directorate in Dates, Names and Figures. OCDE/GD(94)67. Internet: Organisation de Coopération et de Développement Économiques <http://www.oecd.org/dac/1896816.pdf>.

The Guardian (2015) If Third World countries are the poorest on earth, then First World must be the richest. Is there such a thing as Second World countries? Are there any official ways of separating the groups? Internet: guardian.co.uk

<http://www.theguardian.com/notesandqueries/query/0,-80627,00.html>.

http://www.nbr.org/downloads/pdfs/eta/PES_2013_summitpaper_Yates_Horvath.pdf.

Gratton P président, Association minière du Canada (2014) The Canadian Public: Perspectives on Mining and Resources Extraction. Allocution devant la Chambre de commerce de Vancouver le 11 septembre. Internet: http://mining.ca/sites/default/files/documents/Pierre_Gratton_VBOT_Speech_Sept_11_2014_o.pdf.

Yukhananov A (2014) World Bank review shows flaws in social, environmental safeguards. Internet: Reuters

<http://www.reuters.com/article/2014/07/15/world-bank-safeguards-idUSL2NoPP1LE20140715>.

Québec (Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles) (2014) Projets liés à l'exploitation des ressources naturelles – Le ministre Pierre Arcand annonce la mise sur pied d'un chantier portant sur l'acceptabilité sociale. Internet : Communiqué de presse <http://www.mern.gouv.qc.ca/presse/communiqués-detail.jsp?id=10961>.

Tibbetts J (2013) Aboriginal law rising. Internet: *Canadian Lawyer* <http://www.canadianlawyermag.com/4601/Aboriginal-law-rising.html>.

Schwartzman P, Moreira A et Nepstad d (2000) Rethinking Tropical Forest Conservation: Perils in Parks. *Conservation Biology* 14(5) 1351-1357. Internet: <http://web.iaincirebon.ac.id/ebook/moon/Mixed/j.1523-1739.2000.99329.x.pdf>.

Sosa I (2011) License to Operate: Indigenous Relations and Free Prior and Informed Consent in the Mining Industry. Internet: Sustainalytics http://www.sustainalytics.com/sites/default/files/indigenouspeople_fpic_final.pdf.

Wilburn K M et Wilburn R (2011) Achieving Social License to Operate Using Stakeholder Theory. *Journal of International Business Ethics* 4 (2):3-16. Internet: http://www.americanscholarspress.com/content/BusEth_Abstract/v4n211-art1.pdf.

Yates B F et Horvath C L (2013) Social License to Operate: How to Get It, and How to Keep It. Document de travail, Pacific Energy Summit. Internet: National Bureau of Asian Research