

# La mise en œuvre de la Loi québécoise sur le développement durable : un premier bilan

Paule Halley et Denis Lemieux\*

Résumé . . . . .	95
Introduction . . . . .	97
1. L'objectif, la finalité et les principes de l'intervention publique durable . . . . .	99
1.1 L'objectif du développement durable . . . . .	99
1.2 La finalité et les principes directeurs du développement durable . . . . .	101
1.2.1 La finalité du développement à mettre en œuvre . . . . .	103
1.2.2 Les trois dimensions du développement durable . . . . .	103
1.2.3 La dimension sociale . . . . .	104
1.2.4 La dimension environnementale . . . . .	108

---

\* Paule Halley est titulaire de la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement, professeure titulaire à la Faculté de droit de l'Université Laval et avocate. Denis Lemieux est professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université Laval et avocat-conseil, Tremblay, Bois, Mignault, Lemay. Les auteurs remercient mesdames Marie-Hélène Bérard et Christine Gagnon, doctorantes à la Faculté de droit de l'Université Laval, pour leur collaboration dans l'élaboration du présent texte.

1.2.5	La dimension économique . . . . .	111
2.	Des devoirs publics de mise en œuvre et de reddition de compte . . . . .	114
2.1	La stratégie du développement durable . . . . .	114
2.2	La reddition de compte et l'évaluation des résultats par un commissaire indépendant. . . . .	118
2.3	Le Fonds vert . . . . .	120
3.	Le droit à un environnement sain et respectueux de la biodiversité . . . . .	122
3.1	Le bénéficiaire du droit . . . . .	123
3.2	L'objet du nouveau droit . . . . .	124
3.3	La portée du droit à l'environnement : un droit relatif . . . . .	125
3.4	La valeur et l'effectivité du droit . . . . .	126
	Conclusion . . . . .	129

## RÉSUMÉ

L'adoption de la *Loi sur le développement durable*, en avril 2006, représente une étape importante du Plan de développement durable du Québec. Elle a pour finalité de changer les façons de faire de l'Administration publique afin de concilier son action et ses politiques avec les impératifs du développement durable. Les auteurs examinent le nouveau cadre conceptuel, le programme d'actions concrètes et la procédure de reddition de comptes périodique introduits par la nouvelle loi pour guider et contraindre l'Administration publique en matière de développement durable. Plus particulièrement, l'adoption en janvier 2008 de la Stratégie gouvernementale de développement durable du Québec, une des pièces maîtresses de sa mise en œuvre, qui orientera les plans de développement durable de l'ensemble des entités administratives assujetties à la Loi. La Loi introduit également 16 principes directeurs du développement durable devant être pris en compte dans l'action de l'Administration publique. La vérification des progrès réalisés commande l'introduction d'indicateurs à être adoptés par le gouvernement et la création d'un poste de commissaire au développement durable chargé d'en rendre compte à l'Assemblée nationale. En marge de cet aménagement institutionnel destiné à l'Administration publique, la *Loi sur le développement durable* a introduit un nouveau droit fondamental à un environnement sain et respectueux de la biodiversité ainsi qu'un Fonds vert affecté à des activités de protection environnementale. Les auteurs proposent une réflexion sur les principaux éléments introduits avec la *Loi sur le développement durable*.



## Introduction

Par un vote unanime, l'Assemblée nationale du Québec adoptait, le 13 avril 2006, la *Loi sur le développement durable*<sup>1</sup> qui représente la pièce maîtresse du *Plan de développement durable du gouvernement du Québec*<sup>2</sup>. Elle instaure de nouvelles règles d'intervention et de gestion pour l'ensemble de l'Administration publique en faveur du développement durable, c'est-à-dire un développement qui prend en compte la protection du patrimoine environnemental, l'équité sociale et l'efficacité économique. La décision d'encadrer législativement l'action publique en matière de développement durable s'inspire des expériences de plusieurs législatures ayant choisi l'approche contraignante pour opérationnaliser le développement durable au sein de l'État<sup>3</sup>.

Cette loi remplace l'approche volontaire et sectorielle qui avait cours au Québec en matière de mise en œuvre du développement durable, par l'approche coercitive et réglementaire. L'expérience passée a démontré que les nombreuses initiatives volontaires, qu'il s'agisse de la Table ronde de 1988, du Comité interministériel, des participations actives aux Sommets internationaux (Rio, Rio + 5 et Johannesburg), manquaient d'efficacité et de cohérence pour relever

1. *Loi sur le développement durable*, L.R.Q., c. D-8.1.1.
2. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC, *Plan de développement durable du Québec*, Document de consultation, Québec, Gouvernement du Québec, 2004, p. 25-34, en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/2004-2007/plan-consultation.pdf>>.
3. Il s'agit notamment de la Nouvelle-Zélande (*Environment Act* (1986-1996), (1996), R.S. Vol. 36, p. 223) ; de la Belgique (*Loi relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*, 5 mai 1997, F.96 – 1176) ; de l'État de Victoria en Australie (*Commissioner for Environmental Sustainability Act 2003*, Act No. 15/2003) et du Luxembourg (*Loi du 25 juin 2004 relative à la coordination de la politique nationale de développement durable*, Mémorial, Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, recueil de législation, A – n° 102, 2 juillet 2004, p. 1621). Au Canada, il s'agit du Parlement fédéral (*Loi modifiant la Loi sur le vérificateur général*, L.C. 1995, c. 43) et des provinces de l'Ontario (*Charte des droits environnementaux*, L.O. 1993, c. 28) ; du Manitoba (*Loi sur le développement durable*, C.P.L.M., c. S270, du 28 juin 1997) ; de Terre-Neuve (*An Act Respecting the Sustainable Development of Natural Resources in the Province*, Fourth Session, 45th General Assembly, 56 Elizabeth II, 2007) et de la Nouvelle-Écosse (*Environmental Goals and Sustainable Prosperity Act*, N.S. Statutes, 2007, Chapter 7).

les défis et les enjeux de la prise en compte des impératifs du développement durable dans les actions de l'État<sup>4</sup>. Au niveau matériel, l'adoption de la *Loi sur le développement durable* contraint maintenant le gouvernement du Québec à passer de la parole aux actes en matière de durabilité en lui imposant l'obligation de se doter d'une stratégie de développement durable et d'en rendre compte périodiquement. L'exercice n'est plus volontaire ni libre : l'action du gouvernement est maintenant balisée par des échéances, l'objectif du développement durable et 16 de ses principes sous-jacents, des redditions de comptes périodiques et des contrôles indépendants de la conformité de l'action publique avec les exigences de la Loi. L'adoption de la *Loi sur le développement durable* a également été l'occasion de renforcer les droits environnementaux des particuliers et d'augmenter les moyens financiers à la disposition du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (ci-après ministère du Développement durable) qui se voit affecter un Fonds vert.

La *Loi sur le développement durable* définit l'infrastructure institutionnelle de la politique provinciale de développement durable. Pour soutenir son engagement envers le développement durable et les générations futures, le gouvernement a consulté la population sur un avant-projet de loi sur le développement durable (novembre 2004) préalablement au dépôt devant l'Assemblée nationale d'un projet de loi plus achevé (juin 2005), lequel a fait l'objet d'une commission parlementaire où certains acteurs furent invités à commenter le projet de loi. L'examen des trois versions successives du texte, depuis l'avant-projet de loi jusqu'à la version adoptée par l'Assemblée nationale, en avril 2006, illustre bien que la participation du public et des personnes intéressées a enrichi le projet législatif et que le législateur a été attentif « aux mots » du développement durable et à la légitimité de l'action publique. Les différentes modifications substantielles apportées aux principes directeurs du développement durable et à la participation publique dans le processus d'adoption et d'application de la stratégie de développement durable du gouvernement témoignent de cet enrichissement.

Nous avons déjà eu l'occasion de suivre et d'écrire sur l'évolution du projet de développement durable du gouvernement du Québec<sup>5</sup>.

4. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC, précité, note 2, p. 15-18.
5. Paule HALLEY et Denis LEMIEUX, « L'action publique et la mise en œuvre du développement durable : la Loi québécoise sur le développement durable », dans M. DEGUERGUE et L. FONBUSTIER (dir.), *Confluences*, Paris, L.G.D.J., 2007, p. 835 ; Paule HALLEY, « L'Avant-projet de loi sur le développement durable du Québec », (2005) 1 *Revue internationale de droit et politique du développement durable* 59.

Bien que la mise en application de la Loi ne soit pas achevée, les actions qui se déploient actuellement nous invitent à poursuivre notre réflexion sur les nouveaux instruments retenus par le Québec pour engager l'action publique vers la promotion d'un développement socio-économique durable. Pour l'essentiel, il s'agit d'examiner la cristallisation du cadre conceptuel du projet de développement durable (1), le renforcement des devoirs de l'Administration publique en ce qui concerne l'action et la reddition de comptes et de ses moyens d'action (2) et le renforcement des droits du public (3). Cette réflexion sur les outils juridiques du développement durable ne peut certes pas se limiter au contenu de cette Loi qui ne s'inscrit pas dans un vide juridique mais bien dans un contexte qui incitait déjà aux innovations compatibles avec les règles et les principes du développement durable. Aussi la présentation de la Loi nouvelle sera l'occasion de rappeler les initiatives québécoises et canadiennes dans ce secteur.

## **1. L'objectif, la finalité et les principes de l'intervention publique durable**

### ***1.1 L'objectif du développement durable***

À son article premier, la Loi affirme avec fermeté les nécessaires changements à apporter à l'actuel mode de développement socio-économique et de gestion publique pour qu'il devienne équitable et durable. Aussi, l'objectif du législateur en matière de développement durable est « d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'administration ». Un cadre qui commande de « réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration. » La Loi n'a plus simplement pour objectif de « mieux intégrer la recherche d'un développement durable ».

La Loi définit le « développement durable » dont il est question à son article 2 :

[L]e « développement durable » s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement.

La première portion de la définition statutaire reprend textuellement les termes de la définition, internationalement admise et connue, du Rapport Brundtland de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement<sup>6</sup>. Les rédacteurs furent sensibles aux critiques et aux inquiétudes qui s'étaient fait entendre lors des consultations publiques sur l'avant-projet de loi soulevant les différences notables entre la définition proposée et celle du Rapport Brundtland. La définition retenue souligne l'essence éthique du développement durable qui est conditionnée par son caractère équitable dans le temps, c'est-à-dire actuel et futur.

La seconde portion de la définition énonce les conditions de sa réalisation. À cet égard, la définition de référence du « développement durable » proposée par l'Union mondiale pour la conservation de la nature fut retenue<sup>7</sup>. La formulation est plus impérative que celle proposée dans l'avant-projet de loi. D'une croissance « qui intègre harmonieusement les dimensions environnementale, sociale et économique du développement », le législateur est passé à « une vision à long terme » du développement qui « prend en compte le caractère indissociable » des trois dimensions du développement durable. La référence à la définition tripolaire renvoie à l'approche systémique de ce concept qui s'inscrit dans un mouvement de dissociation avec le mode de croissance fondé sur une industrialisation productiviste et une consommation de masse. Ce dernier modèle, ayant montré des failles ainsi qu'une incapacité à s'inscrire dans les limites de la biosphère, appelait aux changements.

L'introduction du concept de développement durable dans la législation du Québec et dans les politiques publiques devrait se traduire par un renouvellement de la pensée dans la façon de faire du développement et de créer du progrès. Les décisions et les actions prises au nom du développement durable reposent sur un agencement tripolaire à travers lequel l'efficacité économique respecte l'intégrité environnementale et le bien-être des personnes. Pour illustrer ce fait, soulignons qu'au cours des consultations publiques entourant l'adoption de la *Loi sur le développement durable*, la synthèse concrète du « développement durable » proposée par Corinne Gendron a reçu un

6. COMMISSION MONDIALE POUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du Fleuve/Publications du Québec, 1988, p. 51 [Rapport Brundtland].

7. *Charte mondiale de la nature*, Rés. 37/7, Doc. Off. A.G. N.U., 37<sup>e</sup> sess., suppl. n° 51, p. 19, Doc. N.U. A/37/51 (1982). Pour un historique du concept de « développement durable », voir Kristin BARTENSTEIN, « Les origines du concept de développement durable », (2005) 3 *Revue juridique de l'environnement* 289.

grand assentiment au Québec : « L'intégrité écologique est une condition, l'économie un moyen, et le développement social et individuel une fin du développement durable, alors que l'équité est à la fois une condition, un moyen et une fin »<sup>8</sup>.

L'adhésion générale et expresse de la législature et de l'État au concept de développement durable fait de l'article 2 un dispositif facile à transposer dans un autre cadre législatif. Cela peut se révéler intéressant au Québec, endroit où le droit de l'environnement n'est pas codifié mais segmenté en plusieurs lois visant différentes thématiques (pollution, espèces sauvages, forêts, pesticides, mines, etc.) et dont l'adoption ne relève pas d'un projet coordonné. À l'inverse, les seize principes directeurs du développement durable de la Loi sont moins susceptibles de s'appliquer directement à d'autres cadres normatifs compte tenu du libellé de l'article 6 qui précise que ces principes s'appliquent uniquement aux actions administratives.

### ***1.2 La finalité et les principes directeurs du développement durable***

La mise en œuvre du développement durable au sein de l'Administration publique s'appuie sur les seize principes directeurs du développement durable énoncés à l'article 6. Ils ont pour objet d'encadrer tant la substance de la stratégie de développement durable de l'Administration publique que l'ensemble des actions des 150 entités administratives assujetties à la Loi : a) santé et qualité de vie ; b) équité sociale ; c) protection de l'environnement ; d) efficacité économique ; e) participation et engagement ; f) accès au savoir ; g) subsidiarité ; h) partenariat et coopération intergouvernementaux ; i) prévention ; j) précaution ; k) protection du patrimoine culturel ; l) préservation de la biodiversité ; m) respect de la capacité de support des écosystèmes ; n) production et consommation responsables ; o) pollueur payeur ; p) internalisation des coûts. Le gouvernement peut également assujettir au respect de ces principes des organismes municipaux et scolaires ainsi que des établissements de santé et de

8. CHAIRE DE RESPONSABILITÉ SOCIALE ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL, Mémoire remis à la Commission des transports et de l'environnement dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques sur la Loi sur le développement durable (projet de loi n° 118), novembre 2005, p. 20. Voir Corinne GENDRON, « Le développement durable : un nouvel enjeu de l'historicité », dans Louis GUAY, Laval DOUCET, Luc BOUTHILLIER et Guy DEBAILLEUL (dir.), *Les enjeux et les défis du développement durable. Connaître, décider, agir*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, p. 59.

services sociaux (art. 4). Enfin, d'autres organismes peuvent être soumis à ces principes par l'effet de la loi<sup>9</sup>.

Dans l'ensemble, la liste des principes retenus illustre que l'approche du développement durable préconisée est une application en droit interne assez conforme à la conception généralement admise sur la scène internationale. À ce sujet, les documents soumis à la consultation publique par le gouvernement<sup>10</sup> précisent que la rédaction de ces principes s'inspire directement des 27 principes contenus dans la *Déclaration sur l'environnement et le développement* adoptée, en 1992, au Sommet de la terre de Rio. Par ailleurs, l'exercice de synthèse des principes de la *Déclaration de Rio*, auquel se sont livrés les rédacteurs de la Loi, soulève des questions relatives tantôt à la portée et à la force contraignante des principes directeurs choisis, tantôt aux omissions et à l'organisation conceptuelle du projet de développement durable.

Une préoccupation souvent exprimée dans les mémoires présentés à l'occasion des différentes consultations publiques concerne la hiérarchie ou l'ordonnancement des principes définis à l'article 6. La liste des principes ne respecte pas l'ordre alphabétique ni aucune autre forme d'organisation manifeste. Certains craignent que les tribunaux et les exécutés de la loi se chargent d'établir eux-mêmes cet ordre entre les principes. Dans son projet de loi, le législateur a répondu à ces craintes en modifiant à plusieurs endroits la liste des principes présentée dans l'avant-projet de loi. À notre avis, les modifications apportées montrent que la liste des principes de l'article 6 contient sa propre logique ; l'ordonnancement des principes fut modifié en changeant le rang d'un principe et en intégrant deux nouveaux principes autrement qu'à la seule fin de la liste.

Au niveau matériel, ces indications sont très importantes : elles précisent la nature même du développement durable dont il est question car en présence de plusieurs courants de pensée la notion risque de demeurer incertaine, voire floue. À notre avis, les principes sont présentés suivant un ordre allant du général au particulier, c'est-à-dire que la liste présente d'abord le projet de développement à mettre en place, puis ses dimensions tripolaires et ensuite leurs principes de gestion respectifs.

---

9. Par exemple, la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, projet de loi n° 92, 1<sup>re</sup> sess., 38<sup>e</sup> légis. (Qc), art. 11, propose de soumettre la gestion des ressources en eau par bassin versant et les organismes de bassin à l'article 6 de la *Loi sur le développement durable*.

10. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC, précité, note 2, p. 21.

### 1.2.1 *La finalité du développement à mettre en œuvre*

Le premier des seize principes, intitulé « santé et qualité de vie » (art. 6a)), consacre que l'être humain, sa santé et sa qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable : « les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature ». C'est la finalité qui transcende le reste des principes directeurs de la liste. Ce principe puise son origine dans l'article premier de la *Déclaration de Stockholm sur l'environnement*<sup>11</sup> et de la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*<sup>12</sup>. Il souligne également la conception anthropocentrique qui traverse le projet de développement durable du gouvernement.

### 1.2.2 *Les trois dimensions du développement durable*

Les trois principes suivants de la liste introduisent respectivement chacun des trois axes, pôles ou dimensions du concept de développement durable, à savoir l'« équité et [la] solidarité sociale » (art. 6b)), la « protection de l'environnement » (art. 6c)) et l'« efficacité économique » (art. 6d)). Le fait d'avoir regroupé ces trois principes montre l'intention du législateur de retenir une approche systémique du développement durable, généralement représentée sous la forme d'un triangle itératif soulignant l'interdépendance des enjeux sociaux, environnementaux et économiques des projets de développement. La vision du développement proposée se distingue du modèle de développement fondé sur la seule croissance économique en dissociant la dimension sociale de la dimension économique et en tenant compte des limites de la biosphère à soutenir le développement humain. Il n'en reste pas moins que ces nouvelles interactions peuvent se traduire, en pratique, par des définitions et des mesures d'intervention plus ou moins conservatrices ou progressistes par rapport à l'ancien modèle de développement.

***Les principes de gestion.*** Les douze autres principes directeurs énoncés à l'article 6 de la Loi se rattachent à chacune des trois dimensions du développement durable et en précisent les conditions de réalisation. Ils sont regroupés et présentés en respectant le même ordre que la dimension à laquelle ils se rattachent. Ainsi les principes 6e) à h) intéressent la dimension sociale du développement durable,

11. Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 16 juin 1972, Doc. NU A/CONF.48/14/Rev.1, 1972.

12. *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, Rio de Janeiro, 14 juin 1992, Doc. NU A/CONF.151/26 (vol. 1), Annexe II.

les principes 6i) à m) appuient la dimension environnementale et les principes 6n) à p) étayent la dimension économique. En gardant à l'esprit que la personne humaine est la finalité du projet de développement à mettre en œuvre, l'article 6 retient, à notre avis, un agencement hiérarchisé des dimensions du développement durable et de leurs principes sous-jacents. Cet agencement est d'ailleurs clairement exprimé dans le document de consultation publique entourant la *Loi sur le développement durable* sous le titre « Signification du concept » : « L'environnement est la condition d'un développement durable, la société est la finalité pour laquelle se fait le développement, et l'économie est le moyen pour y parvenir »<sup>13</sup>.

### 1.2.3 La dimension sociale

La première dimension annoncée est la dimension sociale. Elle énonce que « les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales » (art. 6b)). C'est la nouvelle gouvernance annoncée par l'Administration publique québécoise. La dimension sociale du développement durable s'entend du partage équitable des bénéfices entre les membres de la société et du devoir de gérer l'environnement et ses ressources de manière à pouvoir les transmettre aux générations futures sans perte de capital. Quatre principes particuliers précisent comment l'Administration publique entend mettre en œuvre l'équité, l'éthique et la solidarité sociales. Il s'agit des principes de « participation et engagement » (art. 6e)), d'« accès au savoir » (art. 6f)), de « subsidiarité » (art. 6g)) et de « partenariat et coopération intergouvernementale » (art. 6h)). Ces dispositions s'inspirent des principes contenus dans la *Déclaration de Rio* à la différence qu'elles omettent de reconnaître explicitement la lutte contre la pauvreté et l'équité entre les peuples (Rio, principes 5 et 6). Ce bloc de principes sous-jacents à la mise en œuvre de la dimension sociale par l'action publique a subi plusieurs modifications entre l'avant-projet de loi et le texte adopté par l'Assemblée nationale.

Les principes de « participation et engagement » et d'« accès au savoir » sont placés en haut de la liste des principes. Ils déterminent le caractère cardinal de la participation publique dans le projet de développement durable : « la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabi-

---

13. *Ibid.*, p. 10.

lité sur les plans environnemental, social et économique » (art. 6e)) en outre les « mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable » (art. 6f)).

Un des points faibles de la Loi est de ne pas traduire complètement, dans les principes de l'article 6 touchant la participation publique, le principe 10 de la *Déclaration de Rio* dont elle s'inspire pourtant et qui représente la référence généralement acceptée du principe de « participation publique ». Le principe 10 de Rio se lit ainsi :

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.* (Nos italiques)

L'idée de subsidiarité, qui vient en premier lieu dans le texte du principe 10, sera reprise dans un autre principe de l'article 6 de la Loi. Le principe 10 distingue trois volets à la participation publique, à savoir le droit d'avoir accès à l'information environnementale, la participation du public aux processus décisionnels et le droit d'accès à la justice. Les principes 6e) et f) concernent les deux premiers volets sans reprendre tous les éléments constitutifs du principe 10. Le troisième volet peut être associé à l'introduction de l'article 46.1 dans la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* à l'occasion de l'adoption de la *Loi sur le développement durable*<sup>14</sup>.

L'engagement en matière d'information publique n'est pas très ferme dans la loi gouvernant l'action publique en matière de développement durable au Québec. L'Administration publique est simplement tenue de favoriser l'accès à l'information par ses actions et sa stratégie. De plus, à l'image du principe 10 de la *Déclaration de Rio* et de l'article 7 de la *Charte française de l'environnement*, il nous appa-

14. *Loi sur le développement durable*, art. 19.

raît que les principes consacrés à la participation publique dans la *Loi sur le développement durable* devraient être libellés en termes de droit pour le public d'accéder aux informations relatives à l'environnement et de participer à l'élaboration des décisions publiques. Cela permettrait de garantir juridiquement et de mieux camper dans l'action administrative une des exigences les plus fondamentales du développement durable.

Il est notable que la Loi ne fasse aucune mention du rôle des femmes, des jeunes, des autochtones et des communautés locales qui sont pourtant identifiés comme des acteurs importants du développement durable dans la *Déclaration de Rio* (principes 20, 21 et 22), *Action 21* (chapitres 24, 25, 26 et 28), le rapport Brundtland et d'autres textes internationaux. Il est également étonnant de voir qu'aucune forme particulière de participation publique que celle de l'accès à l'information ne soit évoquée dans cette liste. Si l'accès à l'information est une condition préalable de la participation, elle ne s'y limite certes pas. Consacrée à la gouverne des actions administratives, la liste des principes de l'article 6 se révélait pourtant l'endroit idéal, logique et conséquent pour y officialiser, par exemple, le devoir de consultation publique, d'évaluation publique des projets à impacts importants (Rio, principe 17) et d'évaluation environnementale stratégique pour les projets de lois, de programmes et de politiques. Ces lacunes mériteraient d'être corrigées à l'occasion de la première révision de la Loi.

Avant l'adoption de la *Loi sur le développement durable*, la législation québécoise faisait écho, depuis 1978, aux attentes du public en matière de participation en donnant accès aux informations relatives à l'environnement par le biais de registres publics créés par des lois sectorielles<sup>15</sup>, d'avis publics obligatoires (par exemple, art. 25, 31.3, 31.43, *Loi sur la qualité de l'environnement* (ci-après « L.Q.E. »)), d'un droit d'accès à l'information en la possession du ministère du Développement durable (art. 118.4 L.Q.E.) ainsi que par une *Loi générale sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels*<sup>16</sup>. La participation du public se concrétise actuellement par des consultations publiques organisées à l'intérieur des processus décisionnels menant à l'octroi de certains permis et

15. Voir art. 118.5, *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2 ; *Loi sur les pesticides*, L.R.Q., c. P-9.3 ; *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, L.R.Q., c. C-61.1 ; *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, L.R.Q., c. C-61.01.

16. *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., c. A-2.1.

autorisations administratifs (par exemple, art. 31.21, 116.2 L.Q.E.), par des audiences tenues par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement sur les projets de développement à impacts majeurs (art. 31.3 L.Q.E.), par des requêtes en contestation de décisions présentées devant le Tribunal administratif du Québec (art. 100 L.Q.E.) et par la création des parcs et des réserves<sup>17</sup>. Enfin, les membres du public jouissent également, depuis 1978, d'un droit à la qualité environnementale les autorisant à requérir judiciairement le respect de la L.Q.E. pour lequel l'intérêt requis pour demander une injonction judiciaire fut libéralisé (art. 19.1 à 19.7 L.Q.E.).

Enfin, les deux derniers principes sous-jacents à l'axe de l'équité et de la solidarité sociales, à savoir la « subsidiarité » et le « partenariat et [la] coopération intergouvernementale », sont généraux et intéressent plus spécifiquement les aménagements institutionnels du développement durable. Ils énoncent :

Les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés. (art. 6g))

Les gouvernements doivent collaborer afin de rendre durable le développement sur les plans environnemental, social et économique. Les actions entreprises sur un territoire doivent prendre en considération leurs impacts à l'extérieur de celui-ci. (art. 6h))

Le principe de « subsidiarité » de l'article 6g) reprend l'idée de délégation descendante et ascendante du principe 10 de la *Déclaration de Rio*. Quant au principe de « partenariat et coopération intergouvernementale », il intègre celui de la bonne gouvernance environnementale dans un État fédéral et témoigne de l'émergence des problématiques transfrontières des activités de développement. Ces principes trouvent déjà des applications dans les délégations réglementaires vers des instances régionales et locales (par exemple, art. 124 L.Q.E.), dans la gestion intégrée de l'eau par bassins versants (par exemple, *Politique nationale de l'eau*), dans les programmes conjoints fédéraux-provinciaux (par exemple, *Plan d'action Saint-Laurent*) et dans la gestion canado-américaine des eaux transfrontières, des pluies acides et des oiseaux migrateurs<sup>18</sup>.

17. *Loi sur les parcs*, L.R.Q., c. P-9, art. 4 ; *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, L.R.Q., c. C-61.01, art. 37.

18. *Traité relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis*, signé à Washington, 11 janvier 1909 ; *Accord*

Il est important de souligner que le principe de « subsidiarité » était absent de l'avant-projet de loi tandis que celui de « partenariat et coopération intergouvernementale » se trouvait alors au dernier rang de la liste des principes. L'ajout dans la Loi du principe de « subsidiarité » au 7<sup>e</sup> rang de la liste et la migration du principe de « partenariat et coopération » au 8<sup>e</sup> rang, ce qui l'intègre, par ailleurs, à l'intérieur du bloc de principes sous-jacents à l'équité et à la solidarité sociales, sont des indications claires que la liste comporte un ordre déterminé.

#### 1.2.4 *La dimension environnementale*

La deuxième dimension du développement durable impose au gouvernement le devoir d'intégrer la « protection environnementale » dans le processus de développement. C'est la dimension du développement durable la mieux pourvue en principes directeurs. En effet, l'article 6 de la Loi introduit cinq principes sous-jacents propres à cette dimension. Il s'agit plus particulièrement des deux méthodes de gestion du risque environnemental que sont la « prévention » et la « précaution » et des trois objectifs de protection que sont la « protection du patrimoine culturel », la « préservation de la biodiversité » et le « respect de la capacité de support des écosystèmes ».

Au chapitre de la protection environnementale, la Loi québécoise reprend, en partie, les déclarations de Stockholm et de Rio alors qu'elle s'en distingue substantiellement en adoptant deux principes originaux, à savoir la protection du patrimoine culturel et le respect de la capacité de support des écosystèmes. Tout d'abord, le principe de « prévention » commande que des actions de prévention, d'atténuation et de correction soient prises en présence de risques connus (art. 6i) (Stockholm, principes 18 et 20). Ce principe est déjà bien intégré au droit interne où la norme de diligence raisonnable gouverne les conduites légalement acceptables en matière de risques environnementaux<sup>19</sup>.

Quant au principe de « précaution » face aux risques de dommages graves ou irréversibles, il fait son apparition dans la législation québécoise (art. 6j)). Il était déjà présent en droit canadien, notam-

---

*Canada-États-Unis sur la qualité de l'air de 1991*, Canada, Recueil des traités, 1991, n° 3 ; *Convention entre le Royaume-Uni et les États-Unis pour la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux États-Unis*, 1916, British Treaty Series, 1917/7.

19. *R. c. Sault-Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299.

ment dans la législation fédérale<sup>20</sup>, ainsi que dans des décisions judiciaires<sup>21</sup>. Dans le Projet de loi n° 92 intitulé *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, le pouvoir du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs d'autoriser les prélèvements d'eau de surface et d'eau souterraine devrait être exercé en prenant en compte, notamment « le principe de précaution et les changements climatiques »<sup>22</sup>.

L'objectif de « préservation de la biodiversité » souligne le devoir de l'État de maintenir les services inestimables que rend la biodiversité aux générations actuelles et futures (art. 61). Il s'inspire du principe 7 de la *Déclaration de Rio* mais omet l'objectif fondamental visant le rétablissement de la santé et de l'intégrité des écosystèmes et se limite de manière anthropocentrique à promouvoir la qualité de vie des personnes humaines. À l'évidence, ces « services inestimables » appellent l'adoption d'un cadre d'évaluation de la valeur des ressources de la biodiversité afin de sortir l'allocation des ressources de la seule sphère politique. Au Québec, cet objectif paraît particulièrement ambitieux, quand on sait qu'en 2009 le pourcentage d'aires protégées se situe à 6,96 %<sup>23</sup> alors qu'en 2005, la moyenne mondiale se situait à 9,4 %<sup>24</sup>. Avec ce faible taux de protection, le Québec contraste également avec les autres provinces canadiennes en matière de conservation. La *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*<sup>25</sup> est intervenue, en 2002, pour faciliter la mise en place d'un réseau d'aires protégées représentatif de la biodiversité des territoires habités. Ces derniers sont constitués de « paysages humanisés » ainsi que des milieux terrestres et aquatiques désignés comme étant des « ré-

20. *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, L.C. 1999, c. 33 ; *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, c. 37 ; *Loi sur les océans*, L.C. 1996, c. 31.

21. *114957 Canada ltée c. Hudson*, [2001] 2 R.C.S. 241, 266-267.

22. *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, projet de loi n° 92, 1<sup>re</sup> sess., 38<sup>e</sup> légis. (Qc), art. 17 introduisant un nouvel art. 31.76 L.Q.E.

23. MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS DU QUÉBEC, *Registre des aires protégées*, Québec, Gouvernement du Québec, en ligne : <[http://www.mddep.gouv.qc.ca/biodiversite/aires\\_protégees/registre/index.htm#synthese](http://www.mddep.gouv.qc.ca/biodiversite/aires_protégees/registre/index.htm#synthese)> (consulté le 20 janvier 2009), adopté en vertu de *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, L.R.Q., c. C-61.01, art. 5. Le gouvernement du Québec s'est engagé à protéger 8 % de son territoire. Le registre informe qu'en 1987, 0,36 % du territoire était protégé en 1999, 2,84 % ; en 2007, 4,79 % et en 2008, 6 % du territoire l'était.

24. MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS DU QUÉBEC, *Suivi du plan d'action des aires protégées ; État des superficies protégées*, août 2005.

25. *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, L.R.Q., c. C-61.01.

serve aquatiques », « réserves de la biodiversité », « réserves écologiques » (état naturel permanent ou habitats d'espèces menacées) ou « réserves naturelles » (propriétés privées).

Les deux derniers principes devant guider l'action administrative en matière de « protection de l'environnement » découlent du projet de développement durable, bien que la *Déclaration de Rio* n'en fasse pas mention. Il s'agit tout d'abord de la « protection du patrimoine culturel » qui vise à assurer l'identification, la protection et la mise en valeur des biens, des lieux, des paysages, des traditions et des savoirs reflétant l'identité et les valeurs de la société (art. 6k)). La Loi recommande sa protection sans en faire un devoir de l'État. C'est par le biais de ce principe que le projet de développement durable du gouvernement du Québec intègre, sans les nommer, les activités traditionnelles et de subsistance des Premières nations ainsi que les savoirs traditionnels.

Enfin, le dernier principe directeur de la « protection de l'environnement », celui du « respect de la capacité de support des écosystèmes », est une innovation en droit canadien et québécois. Sa définition a subi d'importantes modifications dans les versions ayant précédé la version actuelle de la *Loi sur le développement durable*. Maintenant l'objectif de gestion intégrée des écosystèmes s'impose fermement à l'Administration qui devra adopter une gestion du risque et des ressources naturelles plus précautionneuse. Dans l'avant-projet de loi, les activités humaines devaient simplement être « réalisées *en ayant le souci* de toujours respecter la capacité de support des écosystèmes » et de « ne pas dépasser le seuil au-delà duquel les fonctions et l'équilibre d'un milieu *seraient irrémédiablement altérés* ». La plupart des analystes se sont étonnés de cette définition et du peu d'engagement de l'Administration publique en matière de protection de la nature. Le libellé sera corrigé en proclamant que « les activités humaines *doivent être* respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et *en assurer la pérennité* » (art. 6m)).

L'objectif de respecter la capacité des écosystèmes de fournir des ressources et d'absorber les émissions anthropiques est ambitieux mais fondamental en ce qui concerne leur durabilité. À l'inverse de l'approche actuelle fondée sur le contrôle des rejets de contaminants, sans égard aux milieux immédiatement touchés par les rejets, la gestion orientée sur la « capacité de support des écosystèmes » commande de déployer un nouveau cadre de gestion ayant une unité territoriale qui soit l'écosystème et de tenir compte simultanément

des principales causes d'altération des milieux et de leur évolution cumulative. Sa mise en œuvre soulève des défis importants aux plans scientifique, technologique et de l'acquisition des connaissances relatives aux écosystèmes et aux effets cumulatifs et synergiques des sources principales de rejets. Depuis peu, ce principe retrouve son application dans la réglementation provinciale touchant certaines eaux usées de sources municipales et industrielles, les eaux de ruissellement de sources agricoles ainsi que dans l'élaboration des normes d'assainissement du permis industriel intégré, appelé l'attestation d'assainissement (art. 31.10 et s. L.Q.E.).

### 1.2.5 La dimension économique

La troisième dimension du développement durable est représentée par l'axe de l'« efficacité économique » qui proclame que « l'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement » (art. 6d)). Bien qu'aujourd'hui la dimension économique prédomine toujours dans les processus décisionnels que la *Loi sur le développement durable* cherche à réformer, elle demeure la moins bien pourvue en principes sous-jacents du développement durable. En effet, la loi n'introduit que trois principes sous cet axe, à savoir la « production et consommation responsables », le « pollueur payeur » et l'« internalisation des coûts ».

Ces principes de nature économique puisent leur inspiration dans la *Déclaration de Rio* (principes 8, 13 et 16) et s'intègrent logiquement à l'axe économique du développement durable. Ils s'en distinguent toutefois sous plusieurs aspects qui en édulcorent la rigueur.

Ainsi, le principe de la « production et consommation responsables » ne vise pas à « réduire et éliminer » (*Rio*, principe 8) les modes de production et de consommation non viables mais plus modestement, à les rendre « plus viables et plus responsables » (art. 6n)). En marge des principes de Stockholm et de Rio, il propose « l'adoption d'une approche d'écoefficiente qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources ». Environnement Canada retenait aussi « les pratiques écoefficientes », dans sa *Stratégie de développement durable 2001-2003*, comme moyen d'aider l'industrie canadienne ; ces pratiques étaient présentées comme devant permettre « de conserver l'énergie, d'éliminer l'utilisation de matières toxiques et de réduire ou de réutiliser les ressources [pouvant] accroître la productivité tout

en améliorant le rendement environnemental »<sup>26</sup>. Plusieurs instruments économiques susceptibles de modifier les modes de consommation en incitant, par le biais de taxes ou de redevances, à adopter des comportements plus viables existaient déjà avant l'adoption de la *Loi sur le développement durable*. Il s'agit de systèmes de consignation consistant à percevoir un versement supplémentaire lors de l'acquisition de boissons, de pneus, de réfrigérateurs, etc. ; le montant de la consigne est remboursé lors du retour du produit afin d'en assurer la réutilisation ou le traitement. Les municipalités se voient également imposer des taxes sur la quantité de matières non recyclées qui cheminent dans les sites d'enfouissement sanitaires et des villes, comme Montréal, utilisent leurs pouvoirs réglementaires pour rendre le recyclage obligatoire sur leur territoire.

Très grave est l'omission du devoir de réparation des dommages environnementaux et d'indemnisation des victimes irrémédiablement associée au principe du « pollueur payeur » retenu sur la scène internationale (*Rio*, principe 13). Dans la nouvelle loi, le principe ne vise que « [l]es coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci » (art. 60)). Pourtant, le principe du « pollueur-payeur » et l'obligation de réparer le dommage personnel et écologique existent déjà dans la législation québécoise<sup>27</sup> et le droit canadien<sup>28</sup>. À ce sujet, la Cour suprême du Canada retient que le régime de responsabilité sans faute en matière de troubles de voisinage favorise l'objectif de protection de l'environnement et renforce l'application du principe « pollueur-payeur »<sup>29</sup>. Soulignons également que le projet de *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, mort au feuillet en novembre 2008, introduisait le principe de réparation, c'est-à-dire celui « de réparer, dans les conditions définies par la loi, les dommages » causés aux ressources en eau. Seul le Procureur général était habilité à entreprendre cette action en réparation « au nom de l'État gardien

26. GOUVERNEMENT DU CANADA, ENVIRONNEMENT CANADA, *Stratégie de développement durable 2001 à 2003 : Les stratégies de développement durable : Évolution de l'approche fédérale* [Ressource électronique], en ligne : <[http://www.ec.gc.ca/sd-dd\\_consult/fedappr\\_f.htm](http://www.ec.gc.ca/sd-dd_consult/fedappr_f.htm)> (consulté le 20 janvier 2009) ; voir aussi GOUVERNEMENT DU CANADA, ENVIRONNEMENT CANADA, *Stratégie de développement durable 2001 à 2003*, Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2001, 2002, objectif 3.1, p. 12.

27. Voir le régime de protection et de réhabilitation des terrains, art. 31.42 à 31.69 L.Q.E.

28. *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, [2003] 2 R.C.S. 624 ; *Colombie-Britannique c. Canadian Forest Products Ltd.*, [2004] 2 R.C.S. 74.

29. *Ciment du Saint-Laurent c. Barrette*, 2008 CSC 64, par. 80.

des intérêts de la Nation » et les indemnités devaient être versées au Fonds vert<sup>30</sup>. Le projet de loi sur l'eau introduisait également un autre principe économique, celui de l'« utilisateur-payeur », retenant que l'utilisateur doit assumer, dans les conditions définies par la loi, les coûts de protection, de restauration, de mise en valeur et de gestion des ressources en eau<sup>31</sup>.

Enfin, le principe d'« internalisation des coûts » vient compléter les deux autres principes économiques en énonçant clairement que « la valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie » (art. 6p)). La référence au concept d'analyse du « cycle de vie » des biens et services met l'accent sur la responsabilité économique des producteurs et des consommateurs face aux produits consommés. Actuellement, les instruments économiques se diversifient dans la législation environnementale. Par exemple, depuis 2005, des dépenses liées aux activités d'application de la L.Q.E., telles que l'examen d'une demande d'autorisation, des échantillonnages, une inspection, voire une enquête, sont imputées aux administrés<sup>32</sup>. Des droits annuels et des redevances sur les émissions sont imposés aux détenteurs de permis industriels. Avec la *Loi sur le développement durable*, l'imputation des dépenses d'application des lois environnementales devrait se généraliser aux autres ministères et institutions publiques ayant des attributions de nature environnementale.

Le choix de ces trois principes économiques parmi d'autres a quelque chose d'équivoque. Il nous apparaît que les trois principes retenus ne visent pas tant les actes de la puissance publique que la manière de réformer les actes des acteurs économiques en général, ce qui inclut l'État. Par ailleurs, la fiscalité verte et le principe d'éco-conditionnalité relèvent directement de la sphère d'intervention de l'État. À ce titre, ces derniers auraient fait bonne figure dans la liste des principes de gestion économique du projet de développement durable de l'Administration publique québécoise. À notre avis, la fiscalité québécoise, voire canadienne, a encore beaucoup à faire pour se qualifier de « verte » : même les taxes sur les produits pétroliers ne distinguent pas les produits selon leur teneur en carbone et leurs impacts environnementaux. Le gouvernement du Québec a toutefois

30. *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, projet de loi n° 92, 1<sup>re</sup> sess., 38<sup>e</sup> légis. (Qc), art. 6 à 10.

31. *Ibid.*, art. 4.

32. *Règlement sur le tarif permettant de déterminer les coûts d'échantillonnage, d'analyse, d'inspection ou d'enquête faisant partie des frais d'une poursuite civile ou pénale intentée pour l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, R.R.Q., c. Q-2, r. 23.2.

introduit en 2007 une nouvelle redevance sur les hydrocarbures imposée aux distributeurs de gaz naturel, de carburants et de combustibles générant des émissions de gaz à effet de serre<sup>33</sup>. Dans l'ensemble, les trois principes retenus introduisent néanmoins une réforme souhaitable des modes d'intervention des entités administratives en vue de renforcer l'utilisation des instruments de nature économique capables d'internaliser les impacts environnementaux. En matière de développement durable, l'efficacité économique ne peut se mesurer qu'en tenant compte des externalités des activités humaines, à savoir les coûts réels de l'utilisation des ressources. Beaucoup reste à faire de ce côté au Québec.

## **2. Des devoirs publics de mise en œuvre et de reddition de comptes**

### ***2.1 La stratégie du développement durable***

En vertu de l'article 5 de la *Loi sur le développement durable*, le gouvernement doit adopter une stratégie de développement durable. Cette stratégie doit préciser les enjeux, les orientations ou les axes d'intervention et les objectifs en matière de développement durable (art. 7). Elle doit également comprendre des mesures d'information et d'éducation sur le développement durable, des outils pour aider à l'élaboration des projets en regard du développement durable, des mécanismes et des moyens pour en assurer le suivi (art. 11).

L'élaboration de la stratégie se fait avec la collaboration de certains ministères sous la coordination du ministre du Développement durable. Une fois mise en œuvre, elle est applicable durant une période de cinq ans avec une possibilité de prolonger sa validité pour deux années supplémentaires au maximum. La première stratégie est entrée en vigueur à la fin de 2007, mais elle ne présentait pas les indicateurs de développement durable, car ceux-ci devaient être adoptés l'année suivante (art. 11 et 12), c'est-à-dire à la fin de 2008. En janvier 2009, ils n'avaient toujours pas été rendus publics ni adoptés.

Cet exercice n'impose toutefois pas un cadre très contraignant et rigide de développement durable puisque la stratégie peut être

---

33. MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE DU QUÉBEC, Communiqué, « Claude Bécharde confirme que 200 millions de dollars seront versés pour financer la lutte aux changements climatiques » (6 juin 2007), en ligne : <<http://www.mrn.gouv.qc.ca/presse/communiqués-detail.jsp?id=6217>> (consulté le 30 janvier 2009).

mise en œuvre de manière progressive. Cette possibilité laisse un pouvoir discrétionnaire considérable aux ministères et organismes quant à l'importance du développement durable dans leurs actions. L'impact de cette stratégie a pu être apprécié lors de son entrée en vigueur. Par ailleurs, la stratégie n'est pas impérative. On ne pourrait pas forcer l'État à respecter cet échéancier administratif. Le seul recours serait alors par voie de contrôle parlementaire, notamment à la suite des rapports du commissaire au développement durable, dont nous traiterons subséquemment. En pratique, la stratégie gouvernementale de développement durable, adoptée il y a un peu plus d'un an, ne comporte pas d'objectifs quantifiables ni d'échéanciers précis, ce qui rend pour le moins difficile d'effectuer un bilan régulier.

La stratégie gouvernementale de développement durable doit être mise en œuvre par l'ensemble de « l'Administration ». Celle-ci est définie comme suit : « le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du Trésor, les ministères ainsi que les organismes et les entreprises du gouvernement » (art. 3). Cette liste peut être étendue par voie de décret. Il serait également possible d'étendre la stratégie à des organismes et des établissements non assujettis initialement mais qui souhaitent volontairement la mettre en œuvre. En janvier 2009, sauf quatre exceptions<sup>34</sup>, les entités assujetties n'avaient pas publicisé leur plan d'action dans le cadre de la stratégie gouvernementale (art. 15). L'on peut s'attendre à ce que les rapports annuels de gestion des ministères et organismes qui doivent être déposés au plus tard le 31 mars 2009 contiennent des informations à cet égard (art. 17).

Le fait d'avoir une seule stratégie applicable à l'ensemble des ministères permettra probablement d'éviter les difficultés que rencontre le gouvernement fédéral dans ce domaine. En effet, le régime mis en place depuis 1995 souffre d'un manque de coordination interministérielle. Chaque ministère fédéral peut élaborer une stratégie

34. La Société des alcools du Québec a déposé auprès du gouvernement son plan d'action de développement durable 2008-2011, en harmonie avec la stratégie gouvernementale de développement durable, en ligne : <[http://www.saq.com/wcsstore/saqcom/images\\_produits/divers/environnement/plan\\_action.pdf](http://www.saq.com/wcsstore/saqcom/images_produits/divers/environnement/plan_action.pdf)> (consulté le 30 janvier 2009). Voir également les Plans d'action de développement durable du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, en ligne : <[http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/documentation/plan\\_dev\\_durable\\_%202008-2013.pdf](http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/documentation/plan_dev_durable_%202008-2013.pdf)> (consulté le 30 janvier 2009) ; de la Société de l'assurance automobile au Québec, en ligne : <[http://www.saaq.gouv.qc.ca/documents/documents\\_pdf/nous/planaction\\_dd.php](http://www.saaq.gouv.qc.ca/documents/documents_pdf/nous/planaction_dd.php)> (consulté le 30 janvier 2009) ; du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, en ligne : <[http://www.mdeie.gouv.qc.ca/fileadmin/sites/internet/documents/publications/pdf/ministere/plans\\_action/developpement\\_durable.pdf](http://www.mdeie.gouv.qc.ca/fileadmin/sites/internet/documents/publications/pdf/ministere/plans_action/developpement_durable.pdf)> (consulté le 30 janvier 2009).

de développement durable. Ces stratégies fédérales manquent d'harmonisation et de cibles claires<sup>35</sup>. Pourtant, il existe, à l'ordre fédéral, un *Guide de l'écogouvernement* préparé à l'intention des ministères qui énonce des directives générales sur la structure des stratégies<sup>36</sup>. En principe, les plans d'action des entités provinciales assujetties doivent utiliser comme phare la stratégie gouvernementale, mais cet éclairage est pour le moins tamisé puisque les orientations proposées demeurent floues et que la stratégie ne comporte pas d'outils adéquats pour en assurer une mise en œuvre adéquate.

Il est regrettable de constater l'absence d'un comité interministériel dans la *Loi sur le développement durable*. À cet égard, l'exemple de la France, où il existe un comité interministériel pour le développement durable présidé par le Premier ministre, aurait pu être suivi<sup>37</sup>. Cette institution éviterait certains conflits institutionnels au sein de l'appareil gouvernemental québécois. La création par voie de décret de ce comité pourrait pallier cette lacune. Il existe dans les faits un comité interministériel présidé par le sous-ministre au Développement durable, auquel réfère la Stratégie gouvernementale de développement durable, mais il ne dispose pas de pouvoirs contraignants.

En outre, il nous apparaît inévitable que la nouvelle stratégie de développement durable se heurte aux mécanismes déjà mis en place par le *Décret concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif*<sup>38</sup>. Ce décret prévoit, en effet, qu'une étude de coûts-bénéfices est requise de tout ministère lorsque le projet est susceptible d'accroître les charges financières des entreprises de manière substantielle.

De plus, ce décret encourage l'adoption de moyens d'action mettant l'accent sur la concertation entre l'État et les seuls milieux économiques, plutôt que sur l'adoption unilatérale de normes contraignantes. En effet, l'un des comités permanents du Conseil exécutif

---

35. GOUVERNEMENT DU CANADA, BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA, Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes, Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada, 2005, en ligne : <[http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl\\_cesd\\_200509\\_f\\_1122.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_cesd_200509_f_1122.html)> (consulté le 13 juin 2006).

36. Denis LEMIEUX et Francine DES ROCHES, « Le cadre juridique du développement durable », dans L. GUAY *et al.*, précité, note 8, p. 236.

37. OCDE, *Les stratégies nationales de développement durable : bonnes pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, 2006, p. 23.

38. *Décret 751-2004 concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif*, (2004) 35 G.O. II, 3909.

tif est celui de la prospérité économique et du développement durable. En vertu du *Décret concernant les règles relatives à l'allègement des normes de nature législative et réglementaire*<sup>39</sup>, ce comité analyse sur le plan de l'opportunité les propositions émanant du ministère du Développement durable. La stratégie de développement durable est soumise à cette étude. L'antinomie entre les nécessités économiques et la promotion du développement durable est susceptible d'entraîner des compromis « réalistes » mais insatisfaisants pour assurer le développement durable. Une modification sur ce plan nous apparaît nécessaire pour assurer la validité du projet de développement durable pour le Québec. Il est essentiel que des indicateurs de développement durable et d'autres outils efficaces soient mis à la disposition des comités permanents et plus particulièrement du comité sur la prospérité économique et le développement durable. Les documents émanant du Conseil exécutif relatifs à la préparation et aux cheminements des projets de lois, règlements, politiques et décisions devraient également publiciser le fait que chaque projet sera analysé en fonction des impératifs du développement durable, tel que requis par l'article 6 de la Loi. Les documents fournis à l'appui des projets de mesure devraient donc comporter des informations suffisantes en ce qui a trait à l'impact de ces projets sur le développement durable.

L'on pourrait s'inspirer à cet égard du projet de la loi Grenelle I où le législateur français a disposé que « pour les décisions publiques susceptibles d'avoir une incidence significative sur l'environnement, les procédures de décision seront révisées pour privilégier les solutions respectueuses de l'environnement, en apportant la preuve qu'une décision alternative plus favorable à l'environnement est impossible à un coût raisonnable »<sup>40</sup>.

Cette stratégie et ses révisions sont élaborées selon les modalités que le gouvernement juge appropriées. La stratégie doit faire l'objet d'une consultation publique par la voie d'une commission parlementaire. C'est la seule garantie législative prévue en matière d'information et de consultation publique. Or, il ne s'agit pas d'un forum adéquat pour assurer la participation publique. Toutefois, le législateur recommande la consultation du public en amont, car il

39. *Décret 111-2005 concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif*, (2005) 36 G.O. II, 861, annexe B.

40. Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, n° 955, déposé le 11 juin 2008 à l'Assemblée nationale pour première lecture.

laisse cette possibilité au ministre (art. 8, al. 2). Par ce biais, le public a été convié à s'exprimer sur le projet de stratégie par le biais d'une consultation via Internet. Quant au Plan sur le développement durable du Québec, il a été présenté dans 21 villes du Québec du 17 février au 17 mars 2005. C'est à la suite de cette consultation que le projet de *Loi sur le développement durable* fut déposé à l'Assemblée nationale<sup>41</sup>.

## **2.2 La reddition de compte et l'évaluation des résultats par un commissaire indépendant**

Les mécanismes de reddition de compte et d'évaluation des engagements et des activités en matière de développement durable des entités publiques assujetties à la stratégie du gouvernement sont des points forts de la *Loi sur le développement durable*. La reddition de comptes prévoit de rendre publics les objectifs particuliers retenus par les ministères et organismes pour mettre en œuvre la stratégie, de même que ce qu'ils prévoient réaliser (art. 15). Ces objectifs sont publiés également dans une sous-section du rapport annuel du ministère ou de l'organisme concerné (art. 17). L'on s'attend donc à les retrouver dans les rapports annuels de gestion 2008-2009.

En outre, le ministre du Développement durable doit déposer devant le Parlement un rapport quinquennal de la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale (art. 17). Cette procédure en reddition de compte vise à encourager le gouvernement à obtenir un meilleur rendement en regard du développement durable.

La mesure de surveillance la plus importante reste la création d'un poste de commissaire au développement durable. Ce commissaire est nommé par le vérificateur général avec l'accord du bureau de l'Assemblée nationale. Le vérificateur général, qui est désigné par le Parlement, demeure indépendant du gouvernement. Son rôle est analogue à certains égards à celui de la Cour des Comptes puisqu'il consiste à vérifier l'utilisation des fonds et autres biens publics<sup>42</sup> à la lumière de certains indicateurs de gestion définis par la loi et précisés

---

41. MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Miser sur le développement durable : pour une meilleure qualité de vie*, en ligne : (2004) <[www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/2004-2007/index.htm](http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/2004-2007/index.htm)> (consulté le 16 juin 2006).

42. Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale : précis de droit des institutions administratives*, 2<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, p. 977.

par le vérificateur général. Le commissaire devrait jouir en principe de la même indépendance que le vérificateur général dans l'accomplissement de sa mission. Toutefois, le premier commissaire au développement durable, monsieur Harvey L. Mead, a été nommé en janvier 2007 pour un mandat de deux ans, lequel n'a pas été renouvelé par le vérificateur général. Un mandat aussi court ne nous paraît pas assurer l'indépendance de cette nouvelle institution. En pratique, l'intervention du vérificateur général dans le choix du commissaire ne garantit pas davantage l'indépendance du commissaire dont la nomination ne peut relever que de l'Assemblée nationale. Ce nouveau poste de commissaire au développement durable s'inspire de l'expérience fédérale qui a créé un poste de commissaire à l'environnement et au développement durable en 1995. Toutefois les règles de nomination fédérales s'avèrent toutes aussi insuffisantes à garantir l'indépendance du commissaire.

Le commissaire au développement durable se voit conférer un pouvoir d'enquête et d'examen sur tous les sujets portant sur l'application de la *Loi sur le développement durable* (art. 34(1)). Son mandat l'autorise à évaluer également la stratégie, les indicateurs et le respect des principes généraux du développement durable. Le mandat du commissaire fédéral s'étend, pour sa part, à toute question environnementale ou relative au développement durable. Cette différence est atténuée en pratique car, au niveau provincial, la référence au développement durable dans le mandat de commissaire permet d'y inclure les principes généraux. Enfin, il doit faire rapport annuellement à l'Assemblée nationale de toute question liée au développement durable qui lui semble importante d'être soulignée (art. 43.1).

Le rapport du commissaire au développement durable pour l'année 2007-2008 s'est révélé critique à l'égard de la Stratégie gouvernementale de développement durable qui venait d'être adoptée<sup>43</sup>. Il note que les 29 objectifs de la Stratégie manquent de précision et ne sont accompagnés d'aucune cible particulière ou de calendrier de réalisation : « On ne sait pas d'où l'on part, où on veut aller et quand on veut y arriver. Il sera pratiquement impossible d'évaluer la performance gouvernementale sur la base d'une telle stratégie »<sup>44</sup>.

43. MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS DU QUÉBEC, *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, Québec, Gouvernement du Québec, 2007, en ligne : <[http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/strategie\\_gouvernementale/strat\\_gouv.pdf](http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/strategie_gouvernementale/strat_gouv.pdf)>.

44. *Ibid.*, par. 3.31.

Le commissaire a également étudié certaines politiques et pratiques administratives sous l'éclairage des facteurs du développement durable. Ainsi, un chapitre de ce premier rapport est consacré aux pratiques d'acquisitions de biens par l'Administration gouvernementale. Le commissaire note que les préoccupations gouvernementales relatives à l'achat de produits « verts » n'ont pas été accompagnées d'objectifs clairs et d'attentes précises. L'État s'est fié aux mesures volontaires sans accompagner cette démarche d'outils qui auraient permis de mettre en œuvre le concept d'éco-responsabilité dans le processus d'acquisition de biens ou de services. Il relève aussi l'inexistence de mécanismes permettant d'évaluer le degré de mise en œuvre de cette orientation de la politique sur les marchés publics et d'évaluer les progrès accomplis. Les entités concernées ont souligné que les mesures seraient annoncées dans leur plan d'action donnant effet à la Stratégie gouvernementale de développement durable<sup>45</sup>. La lecture des commentaires formulés par les entités vérifiées qui sont reproduits à la fin des chapitres illustre la résistance au changement des entités administratives, voire un manque de déférence envers le nouveau commissaire et la loi environnementale.

Toujours en comparant l'expérience fédérale à celle lancée au Québec, nous regrettons l'absence de la procédure dite de « pétition » au niveau provincial. Cette procédure permet aux résidents canadiens d'exprimer leurs préoccupations environnementales. Le commissaire reçoit les pétitions, les transmet aux ministres concernés et en fait le suivi. Il fait aussi état du nombre de pétitions et de réponses dans son rapport annuel. Ainsi, en date du 18 mai 2006, le commissaire fédéral avait déjà reçu 167 pétitions<sup>46</sup>.

### 2.3 *Le Fonds vert*

L'article 15.1 de la *Loi sur le développement durable* crée un Fonds vert qui doit servir à financer des mesures prises par le ministre du Développement durable pour réaliser sa mission et favo-

---

45. Voir « Les pratiques d'achat éco-responsables au sein de l'administration gouvernementale », dans Pierre GIROUX et Denis LEMIEUX, *Contrats des organismes publics québécois*, Brossard, Publications CCH, édition sur feuilles mobiles, inf. récentes, février 2009.

46. GOUVERNEMENT DU CANADA, BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA, COMMISSAIRE À L'ENVIRONNEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, *Pétitions en matière d'environnement*, en ligne : <<http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/petitions.nsf/viewF1.0?openview&count=1000>> (consulté le 26 juin 2006).

riser le développement durable. En pratique, le Fonds a effectivement contribué à financer de telles mesures<sup>47</sup>.

Le Fonds vert a comme sources de revenus : un prêt de démarrage auprès du ministre des Finances, les montants des amendes versées pour des infractions à la législation relevant du ministère du Développement durable, les frais et autres sommes exigibles en vertu de la législation environnementale relevant de la responsabilité du ministre, les sommes versées par d'autres ministères sur les crédits alloués à cette fin par le Parlement, les revenus et contributions déterminés par le gouvernement et les dons (art. 15.4). En 2007-2008, le Fonds a généré des revenus de plus de 218 millions \$, composés essentiellement de la redevance à l'élimination des matières résiduelles et du produit de la taxe sur le carbone. Les dépenses effectuées ont été de l'ordre de près de 129 millions \$.

La création du Fonds relève de la discrétion administrative puisque la date du début de ses activités, ses actifs et passifs, la nature des coûts imputés, le montant du budget initial sont déterminés par le gouvernement. Le Fonds vert a effectivement été institué le 28 juin 2006. Le mandat qui lui est conféré est essentiellement d'« appuyer la réalisation de mesures favorisant un développement durable, plus particulièrement en regard de son volet environnemental de même qu'à permettre au ministre, dans le cadre prévu par la loi, d'apporter un soutien financier, notamment aux municipalités et aux organismes sans but lucratif œuvrant dans le domaine de l'environnement »<sup>48</sup>. Ce Fonds pourrait aider le ministère à pallier son manque de financement actuel.

Une nouvelle source de revenus a depuis été ajoutée au Fonds vert. L'on prévoit verser au Fonds vert des revenus de l'ordre de 200 millions \$ par année, générés grâce à une redevance sur les

47. Voir notamment *Décret 455-2008 concernant le Programme d'aide visant la réduction ou l'évitement des émissions de gaz à effet de serre par l'implantation de projets intermodaux dans le transport des marchandises*, (2008) 23 G.O. II, 2945. Le Fonds vert finance également en partie l'Agence de l'efficacité énergétique, un organisme public qui participe à certaines actions dans le cadre du Plan d'action sur les changements climatiques. *Décret 1138-2008 concernant les prévisions budgétaires et les règles budgétaires de l'Agence de l'efficacité énergétique pour l'exercice financier 2008-2009*, (2009) 1 G.O. II, 7. Il est à noter que l'agence ne relève pas du ministère du Développement durable mais du ministère des Ressources naturelles et de la Faune.

48. *Décret 646-2006 concernant la mise en œuvre du Fonds vert*, (2008) 29 G.O. II, 3210.

hydrocarbures imposée aux entreprises émettrices de gaz à effet de serre en vertu du principe du pollueur-payeur<sup>49</sup>. Encore faudrait-il éviter que la création de ce Fonds conduise à une réduction budgétaire pour le motif que les revenus générés par ce Fonds suffisent à financer les actions du Ministère (art. 15.5 et 15.11)<sup>50</sup>. Par ailleurs, il convient de noter que le gouvernement s'est gardé la possibilité de prélever les surplus générés par ce Fonds !

Le Fonds vert a remplacé un fonds national de l'eau, lequel était alimenté par : « les revenus [...] provenant de la perception de droits, des redevances, des frais ou d'autres types de prélèvement liés à l'utilisation de l'eau ou à la gestion de cette ressource ». Depuis l'adoption du budget 2006, il semble que le Fonds vert ne bénéficiera plus pour l'essentiel de ces revenus. En effet, pour réduire le déficit de l'État québécois, le budget de 2006 a prévu la création d'un Fonds des générations futures qui est alimenté, notamment, par les droits hydrauliques payés par Hydro-Québec depuis 2007 et par les autres producteurs d'hydroélectricité ainsi que par les redevances sur le comptage de l'eau, versées par les usagers industriels<sup>51</sup>. Il s'agit là de revenus importants qui découlent directement de l'exploitation de l'eau. Ces revenus ne seront pas utilisés pour promouvoir le développement durable et la protection de l'environnement, mais uniquement pour réduire la dette publique, souci présumé primordial pour les générations futures. Il reste à surveiller l'utilisation qui sera faite du Fonds vert pour évaluer réellement son influence dans la mise en œuvre du développement durable au sein de l'action gouvernementale.

### **3. Le droit à un environnement sain et respectueux de la biodiversité**

En vertu de la *Loi sur le développement durable*, le droit à un environnement sain est désormais inclus dans la *Charte québécoise*

49. CABINET DU PREMIER MINISTRE DU QUÉBEC, Communiqué, « Vingt-quatre actions mises en œuvre pour atteindre le Protocole de Kyoto », (15 juin 2006), en ligne : Site officiel du premier ministre du Québec <<http://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/salle-de-presse/communiqués/2006/juin/com20060615.shtml>> (consulté le 30 janvier 2009).

50. Rappelons que le budget du ministère du Développement durable a déjà subi une baisse appréciable en dollars constants depuis cinq ans.

51. MINISTÈRE DES FINANCES, *Le fonds des générations : s'attaquer à la dette*, 2006, en ligne : <[www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2006-2007/fonds\\_generations.asp](http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2006-2007/fonds_generations.asp)>, (consulté 15 juin 2006). En fait, les revenus du Fonds vert provenant de cette taxe en 2007-2008 ont été de 150 millions \$. Voir *Règlement relatif à la redevance annuelle au Fonds vert*, (2007) 48A G.O. II, 4771 [c. R-6.01, r. 6].

*des droits et libertés de la personne*<sup>52</sup> au chapitre consacré aux droits économiques et sociaux. Il s'agit d'une intervention législative importante. Depuis 1978, le droit de toute personne à la qualité de son environnement est reconnu par l'article 19.1 L.Q.E. L'interprétation et la mise en application de cette disposition peuvent laisser entrevoir l'interprétation que recevra l'article 46.1 de la Charte<sup>53</sup>.

**19.1** Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi ainsi que, en matière d'odeurs inhérentes aux activités agricoles, dans la mesure prévue par toute norme découlant de l'exercice des pouvoirs prévus au paragraphe 4<sup>o</sup> du deuxième alinéa de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (chapitre A-19.1).

**46.1** 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.

Néanmoins, l'introduction de ce nouveau droit soulève certaines interrogations en regard de son application et de son effectivité.

### **3.1 Le bénéficiaire du droit**

Ce droit vise « toute personne » présente au Québec. Même si ce terme réfère tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales, l'utilisation du verbe « vivre » exclut ces dernières. D'ailleurs, la Cour suprême du Canada a conclu que seule une personne humaine peut jouir des droits à la vie, à la liberté et à la sécurité protégés par l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>54</sup>.

52. *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12.

53. Voir P. HALLEY, précité, note 5 ; Dominique AMYOT-BILODEAU, « La constitutionnalisation du droit à l'environnement : fondements théoriques et mise en œuvre québécoise », (2006-2007) 19 *R.J.E.U.L.* 1 ; Michel GAGNÉ et Mira GAUVIN, « Le droit à un environnement sain et respectueux de la biodiversité : valeur symbolique ou effet concret ? », Service de la formation continue du Barreau du Québec, vol. 300, *Développements récents en droit de l'environnement* (2009), Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 1.

54. *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)]. *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, 1004 ; *R. c. Mills*, [1999] 3 R.C.S. 668, 725.

### 3.2 *L'objet du nouveau droit*

Le droit à l'environnement s'inscrit dans un processus d'intégration de la protection environnementale au sein des constitutions. Une cinquantaine d'États ont inscrit ce droit à leur constitution<sup>55</sup>. La *Loi sur le développement durable* énonce le droit de « vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité ». Cette formulation permet d'associer les droits individuels et collectifs.

La référence à un environnement sain demeure la formulation du droit à l'environnement la plus utilisée. La Loi Barnier en France et la Cour européenne des droits de l'Homme évoquent ce droit à un environnement sain<sup>56</sup>. La *Charte française de l'environnement* retient le droit de chacun de vivre dans un « environnement équilibré et respectueux de la santé »<sup>57</sup>. Le Conseil d'État vient de reconnaître que la Charte a valeur constitutionnelle<sup>58</sup>.

Le droit de vivre dans un environnement sain est interprété de manière à le rattacher à la santé humaine. Cette formulation ne suffit pas en soi à garantir la protection de l'environnement de manière générale où la santé humaine n'est pas directement affectée<sup>59</sup>. La formulation choisie par le législateur dans la *Loi sur le développement durable* et le contexte législatif de l'article 46.1 de la *Charte québécoise des droits et libertés* semblent permettre une interprétation retenant le droit de vivre dans un milieu favorable à la santé et au maintien des espèces et des écosystèmes. Selon nous, cette interprétation large serait conforme aux principes généraux du développement durable énoncés aux paragraphes 6a) et l) de la *Loi sur le développement durable*.

55. Marie-France DELHOST, « L'environnement dans les constitutions du monde », (2004) *R.D.P.* 441.

56. *Lopez Osra c. Espagne* (1994), 303 C. Cour Eur. D.H. (Sér. A) ; *Loi n° 95-101 du 2 fév. 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement*, J.O., 3 fév. 1995, p. 1840, art. L.110-2 [Loi Barnier].

57. *Loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005*, J.O., 2 mars 2005, p. 3697, art. 1. Sur ce thème, voir Jacqueline MORAND-DEVILLER, « La Charte de l'environnement et le débat idéologique », *R.J.E.* n° spécial 2005.97.

58. C.E. Ass., Commune d'Annecy, 3 oct. 2008, AJDA 2008, 2171. Un décret réglementaire a été annulé pour violation de l'art. 7 de la Charte, selon lequel « [t]oute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». En l'espèce, le législateur n'avait pas adopté de telles conditions et limites.

59. Michel PRIEUR, « L'environnement entre dans la constitution », *Droit de l'environnement* n° 106 – mars 2003/2, p. 38, à la p. 39.

Par ailleurs, les législateurs s'attendent à ce que les tribunaux balisent un nouveau droit. La référence au développement durable dans cet exercice d'interprétation semble inéluctable. Ceci haussera le niveau de protection environnementale et la mettra en lien avec les droits fondamentaux de la personne. Ce lien s'impose d'autant plus, que les problèmes environnementaux influent sur la qualité de vie, la santé, la sécurité et les moyens de subsistance des êtres humains<sup>60</sup>.

### **3.3 La portée du droit à l'environnement : un droit relatif**

Le droit à l'environnement prévu à l'article 46.1 de la Charte est un droit relatif, puisque cette disposition ne jouit pas d'une préséance dans l'ordre normatif par rapport aux autres lois du Parlement, comme c'est le cas d'ailleurs pour tous les droits économiques et sociaux consacrés par la Charte. En revanche, on ne peut déroger aux droits énoncés aux articles 1 à 38 de la Charte que dans la mesure où la Charte ou une disposition explicite d'une autre loi le prévoit. Ce faible niveau de protection rend le droit à l'environnement vulnérable aux changements législatifs.

En outre, l'expression « dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi », énoncée à l'article 46.1 de la Charte, fait en sorte que le droit à l'environnement est encadré par l'ensemble des lois, règlements, ordonnances, autorisations et ententes administratives en vigueur au Québec. Il ne s'agit donc pas d'un droit absolu. Malgré tout, l'article 46.1 de la Charte québécoise accorde un droit à l'environnement plus large que ne le faisait l'article 19.1 L.Q.E., lequel n'accorde le droit au respect que d'une seule loi, la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Il nous apparaît que l'article 19.1 L.Q.E. pourra à l'avenir être interprété à la lumière de l'article 46.1 de la Charte chaque fois que le droit du plaignant de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité ne sera pas respecté<sup>61</sup>. Ceci renforcera le respect de l'article 19.1 L.Q.E. Par exemple, l'article 19.1 accorde le droit au respect de la prohibition générale de polluer énoncée à l'article 20 L.Q.E. selon laquelle :

60. Maryse GRANDBOIS et Marie-Hélène BÉRARD, « La reconnaissance internationale des droits environnementaux : le droit de l'environnement en quête d'effectivité », (2003) 44 *C. de D.* 427.

61. Yvon DUPLESSIS, Jean HÉTU et Jean PIETTE, *La protection juridique de l'environnement au Québec*, Montréal, Thémis, 1982, p. 61.

**20.** Nul ne doit émettre, déposer, dégager ou rejeter ni permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement du gouvernement.

La même prohibition s'applique à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet de tout contaminant, dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement du gouvernement ou est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens.

Or, certaines de ces atteintes ne sont pas couvertes expressément par l'article 46.1 de la Charte. C'est le cas par exemple des dommages aux biens. De plus, il reste encore à voir si l'interprétation judiciaire de l'article 46.1 de la Charte sera assez large pour inclure l'article 19.1 L.Q.E. et la protection qu'il accorde au bien-être et au confort de l'être humain.

### **3.4 La valeur et l'effectivité du droit**

Au Québec, la *Charte des droits et libertés de la personne* occupe une place privilégiée dans la hiérarchie des normes. L'introduction du droit à l'environnement dans ce texte équivaut donc à une proclamation solennelle du caractère fondamental de la protection environnementale<sup>62</sup>.

Cependant, ce nouveau droit à l'environnement se trouve, comme nous l'avons vu précédemment, au sein du chapitre des droits économiques et sociaux. La valeur juridique et l'effectivité de l'article 46.1 peuvent soulever de nombreuses interrogations puisque la jurisprudence et la doctrine québécoises hésitent à reconnaître à ces droits des effets juridiques. Or, selon Pierre Bosset, rien dans la formulation des droits économiques et sociaux ne s'oppose à une juridicité autonome<sup>63</sup>.

La Charte se situe à un rang supérieur dans la hiérarchie des normes du droit québécois, ce qui lui octroie une valeur juridique importante. En faisant un parallèle avec une étude sur la *Charte*

62. Christian BRUNELLE, « Les droits et libertés fondamentaux », dans *Collection de droit 2008-2009*, École du Barreau du Québec, vol. 7, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, p. 29.

63. Pierre BOSSET, « Les droits économiques et sociaux : parents pauvres de la Charte québécoise ? », (1996) *R. du B. can.* 583, 590 et 594.

française *de l'environnement*, Marie-Anne Cohendet affirme que le support formel demeure un critère pertinent pour déterminer la valeur juridique d'un droit<sup>64</sup>.

L'intention du législateur en introduisant l'article 46.1 dans la Charte québécoise peut également être un critère permettant d'assurer la validité et l'effectivité de ce droit. Tout nous laisse supposer qu'elle visait à permettre à tout citoyen de se plaindre du non-respect du droit à l'environnement. Cette large portée accorde à cet article une valeur importante.

Nous croyons que l'article 46.1 de la Charte devrait être analysé de manière similaire à l'article 19.1 L.Q.E. D'ailleurs, la Cour d'appel du Québec a eu l'occasion de reconnaître le caractère autonome du droit à la qualité de l'environnement énoncé en vertu de l'article 19.1 L.Q.E.<sup>65</sup>.

Même si l'article 46.1 ne pourra pas être utilisé pour contester une mesure législative, il pourra faire sanctionner judiciairement l'omission d'agir de l'Administration par un jugement déclaratoire en ce sens. En pratique, l'Administration se soumet à un tel jugement même si elle n'est pas tenue de le faire<sup>66</sup>.

Comme telle, la protection de l'environnement constitue une valeur fondamentale et un principe directeur de l'action gouvernementale. Il s'agit d'une catégorie juridique relativement nouvelle qui comprend le droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité énoncé dans la Charte québécoise<sup>67</sup>. En effet, c'est dans l'arrêt *Baker*<sup>68</sup> que l'on retrouve ce principe selon lequel toute autorité administrative est présumée tenir compte des valeurs fondamentales lorsqu'elle adopte une décision. Dans cette affaire, la Cour suprême du Canada a annulé l'ordonnance d'expulsion d'une Jamaïcaine qui résidait illégalement au Canada pour le motif que le ministre n'avait pas tenu compte de la situation de ses enfants nés au Canada. La Cour a jugé que l'auteur de la décision devait tenir compte des droits des enfants car le Canada avait signé la *Convention internationale sur les droits des enfants*. Par ailleurs, notons que cette

64. Marie-Anne COHENDET, « Les effets de la réforme », *R.J.E.* 2003.51/S.53.

65. *Gestion Serge Lafrenière inc. c. Calvé*, [1999] R.J.Q. 1313, 1318 (C.A.).

66. *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, [2002] 4 R.C.S. 429, par. 90 et s.

67. *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Min. des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, 16-17; *Ontario c. Canadien Pacifique ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031, 1068; *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213, par. 86; *Cie Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, [2003] 2 R.C.S. 624, par. 24.

68. *Baker c. Canada (Min. de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817.

convention n'avait pas d'application directe vu sa non-ratification par le Parlement canadien. Pour la Cour, il est apparu suffisant que les valeurs qui y sont incluses soient partagées par la société canadienne.

Ces valeurs fondamentales constituent également un outil pour l'interprétation des lois et des règlements municipaux. Dans l'affaire *Spraytech*<sup>69</sup>, la Cour suprême du Canada a confirmé la validité d'un règlement municipal qui visait l'interdiction d'épandage de certains herbicides. Il n'était pas clair que les lois applicables conféraient une telle compétence aux municipalités. La Cour a résolu cette ambiguïté par l'affirmative, estimant que la loi devait être interprétée de manière à permettre la promotion du principe de précaution énoncé dans les textes internationaux. La Cour s'est appuyée sur ce jugement pour maintenir la validité d'un règlement sur le bruit<sup>70</sup>. Plus récemment, la Cour suprême du Canada a interprété l'article 976 du *Code civil du Québec* de manière compatible avec l'objectif de protection de l'environnement et de la règle du pollueur-payeur, lequel est un principe directeur du développement durable<sup>71</sup>.

Par conséquent, l'adoption d'une stratégie de développement durable par le gouvernement québécois est de nature à amplifier l'utilisation de l'article 46.1 comme facteur d'interprétation des lois et règlements et comme facteur décisionnel.

Enfin, il convient d'ajouter que l'article 53 de la Charte québécoise prévoit en cas d'ambiguïté d'une disposition d'un texte législatif ou réglementaire qu'il faut résoudre cette ambiguïté dans le sens indiqué par la Charte. Cette règle s'applique au chapitre des droits économiques et sociaux, dans lequel est inséré l'article 46.1.

En 2008, la Cour d'appel a reconnu le droit à un environnement sain parmi les valeurs qui doivent inspirer les élus municipaux. La Cour a utilisé l'article 46.1 pour interpréter une résolution approuvant un contrat conclu entre une entreprise et une municipalité en

---

69. *114957 Can. Ltée (Spraytech arrosage) c. Hudson*, [2001] 2 R.C.S. 241.

70. *Ville de Montréal c. 2952-1366 Québec Inc.*, [2005] 3 R.C.S. 141. Voir aussi *Chalets St-Adolphe inc. c. Saint-Adolphe-d'Howard (Munic.)*, 2009 QCCS 182, par. 48 (compétence municipale pour protéger la qualité de l'eau des lacs en harmonie et complémentarité avec les autres ordres gouvernementaux).

71. *Ciment du Saint-Laurent inc. c. Barrette*, précité, note 29, par. 80. L'article 976 dispose que : « Les voisins doivent accepter les inconvénients normaux du voisinage qui n'excèdent pas les limites de la tolérance qu'ils se doivent, suivant la nature ou la situation de leur fonds, ou suivant les usages locaux. » La Cour a jugé que cet article consacrait un régime d'indemnisation sans égard à la faute.

vue de l'implantation d'une usine de compostage de déchets, ainsi que le contrat lui-même. Selon la juge Dutil, qui s'est exprimée au nom de la Cour, « le droit à un environnement sain a récemment été investi d'une valeur quasi constitutionnelle puisqu'il est désormais inscrit à l'article 46.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne* ». En cas de doute dans l'interprétation d'un acte administratif, « il ne faudrait pas privilégier celle qui serait contraire à l'objectif de préservation de l'environnement, lequel doit être poursuivi à tous les niveaux de gouvernement »<sup>72</sup>.

### Conclusion

La nouvelle *Loi sur le développement durable* constitue une avancée remarquable pour le Québec quant à la mise en œuvre des accords internationaux relatifs au droit à un environnement sain et au développement durable. Cette Loi est cependant perfectible, comme nous l'avons indiqué précédemment. Par ailleurs, seule la mise en œuvre concrète de la Loi par le gouvernement et les tribunaux nous permettront d'évaluer si cette avancée est réelle ou si la Loi est plutôt à caractère incantatoire.

En effet, la stratégie de développement durable dépend de la seule volonté politique du gouvernement québécois et il n'existe aucune sanction pour le non-respect de l'échéancier et des modalités prévus pour mettre en place la stratégie, les indicateurs et les plans de développement durable des entités administratives. Les échéances n'ont pas été respectées pour les indicateurs et pour la publicité des plans de développement durable des ministères et organismes publics, sauf dans quatre cas. Il en va de même de la dotation et de l'utilisation du Fonds vert, qui dépendent du bon vouloir des autorités politiques ainsi que de la place qui sera réservée au commissaire au développement durable. Par ailleurs, plusieurs observateurs s'étonnent du peu de garanties d'indépendance du commissaire au développement durable au Québec. Les mandats sont trop courts et le rôle du vérificateur général est inadéquat à garantir l'indépendance du commissaire.

72. *Saint-Luc-de-Vincennes (Municipalité de) c. Compostage Mauricie inc.*, J.E. 2008-420, par. 46-47. Pour un commentaire de ce jugement, voir Denis LEMIEUX, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, Brossard, Publications CCH, édition sur feuilles mobiles, « Le droit à un environnement sain comme facteur décisionnel implicite », inf. récentes, déc. 2008. La Cour suprême du Canada a refusé le 31 juillet 2008 la permission d'appel de ce jugement, alors que cette question faisait l'objet de la requête.

Pour ce qui est du nouveau principe du droit à un environnement sain et soucieux de la biodiversité, sa force normative dépend de l'attitude des tribunaux et de l'utilisation qu'ils en feront pour interpréter et compléter, le cas échéant, les lois et règlements en vigueur, ainsi que pour contrôler la légalité des actes et omissions de l'Administration. De ce côté, les premiers signes sont encourageants.

Il faudra encore au moins deux ans avant de pouvoir avoir une vue d'ensemble et mieux apprécier l'architecture institutionnelle mise en place pour faire passer l'Administration publique de la parole aux actes en matière de développement durable.