



Montréal, le 5 décembre 2005

Monsieur Thomas J. Mulcair
Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
Édifice Marie-Guyart
675 boul. René-Lévesque Est
30^{ième} étage
Québec, QC
G1R 5V7

Objet: Projet de loi 118 intitulé "*Loi sur le développement durable*".
Dossier # 6091-0008

Monsieur, le ministre,

Le Barreau du Québec a pris connaissance avec intérêt du projet de loi 118 que vous avez présenté en juin dernier à l'Assemblée nationale et désire vous faire part de ses commentaires et observations à ce sujet.

On peut lire dans les notes explicatives du projet de loi que celui-ci a pour objet d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration publique afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable.

Le Barreau du Québec croit utile de rappeler qu'il examine et évalue les projets de loi du gouvernement en matière d'environnement dans la perspective suivante:

- leur impact sur les droits et libertés des citoyens et citoyennes;
- leur impact sur la cohérence du régime juridique qui assure la protection de l'environnement;
- leur impact sur la primauté de la règle de droit dans une société libre et démocratique.

Ce projet de loi fait suite à un avant-projet de loi qui a fait l'objet d'une consultation à laquelle le Barreau du Québec a participé en avril dernier. Nos commentaires gravitent essentiellement autour des thèmes suivants:

1. la portée de la loi;
2. la définition de "développement durable";
3. les principes de "développement durable";

4. l'enchâssement du droit de vivre dans un environnement sain dans la Charte des droits et libertés de la personne;
5. le Fonds vert;
6. définition du rôle et des fonctions du ministre.

1. La structure de la loi

Ce projet de loi est d'un type bien particulier. Au lieu de régir les activités des citoyens, entreprises et municipalités ou d'accorder de nouveaux pouvoirs à l'Administration, il a pour objet d'établir un nouveau régime de gouvernance pour l'État québécois. Ce genre de législation requiert donc une analyse particulière où nous exprimerons nos préoccupations surtout en ce qui a trait à la cohérence de la législation proposée par le gouvernement.

Nous constatons tout d'abord que l'article 6 du projet de loi établit une règle à savoir, qu'afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans ses sphères d'interventions, l'Administration prend en compte, dans le cadre de ses différentes actions, l'ensemble des 16 principes du développement durable qui y sont énumérés.

Il s'agit de principes importants qui, de notre point de vue, visent à actualiser dans le contexte socio-culturel québécois, le contenu du concept de développement durable proposé en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement. Tous ces principes nous apparaissent importants et nous y reviendrons plus loin. L'article 6 est d'une importance considérable parce qu'il établit les paramètres de l'imputabilité du gouvernement en ce qui concerne le respect des principes-directeurs du développement durable.

Hélas, l'article 7 vient diluer la portée de l'article 6 avec une stratégie qui permet de choisir les principes de développement durable qui seront pris en compte par l'Administration. L'Administration publique sera-t-elle tenue oui ou non de respecter les 16 principes énumérés à l'article 6? Si oui, pourquoi utiliser les mots "le cas échéant" au premier alinéa de l'article 7? Il faut, à notre avis, éviter de permettre, dans la loi, l'élaboration d'une stratégie de développement durable indépendante des principes inscrits à l'article 6. Tel que rédigé, le projet de loi permettrait à l'Administration d'inventer de nouveaux principes de développement durable qui seraient différents, et même possiblement contraires à ceux établis par le législateur. À cause de leur importance, nous croyons que c'est au législateur de reconnaître ces principes à défaut de quoi on risque de sombrer dans la confusion et dans l'improvisation.

Le Barreau est donc d'avis que tous les principes prévus à la loi doivent être considérés dans la stratégie de développement durable même si certains pourront s'avérer plus pertinents selon les différentes missions de l'État. En outre, il y aurait intérêt à préciser si oui ou non les principes prévus aux articles 152 et 186 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* seront applicables à l'ensemble du territoire du Québec ou seulement dans les territoires autochtones; le libellé actuel véhicule une

ambiguïté à cet égard même si ces articles tendent à indiquer une portée territoriale limitée.

Quant à l'article 15 du projet de loi, il nous apparaît acceptable dans la mesure où la stratégie de développement durable intègre tous les principes inscrits à la loi. On devrait donc retrouver, à la fin du deuxième alinéa, une référence explicite aux principes définis à l'article 6. En outre, le Barreau considère que la révision des lois, règlements, programmes et politiques devrait être obligatoire si le gouvernement veut être sérieux dans la mise en œuvre de sa stratégie de développement durable. Malheureusement, le texte proposé fait de cette révision un exercice facultatif. Or, la révision de ces instruments d'intervention du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif est essentielle si le développement durable doit devenir une réalité dans la vie économique et sociale de notre société.

Ce n'est qu'après ces modifications législatives et réglementaires qu'il sera possible de faire reconnaître par les tribunaux la force exécutoire des principes du développement durable comme valeurs juridiquement obligatoires dans la société québécoise.

2. Définition de "développement durable"

La définition que véhiculait l'avant-projet de loi comportait des éléments nouveaux qui différaient sensiblement de la définition reconnue internationalement, notamment celle qui a été proposée par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement présidée par Madame Gro Harlem Brundtland dans le rapport qu'elle a déposé à l'Assemblée générale des Nations Unies, en 1987.

L'article 2 du projet de loi propose une définition qui nous semble davantage conforme à celle qui, malgré ses imperfections, fait l'objet du consensus international. En conséquence, le Barreau du Québec est favorable à l'article 2 du projet de loi.

3. Principes de développement durable

Le Barreau exprime sa préoccupation en ce qui concerne la hiérarchisation des principes du développement durable. Si aucune hiérarchie n'est apparente dans l'article 6, les exégètes de la loi, y compris les tribunaux, pourront être tentés de rechercher et d'établir eux-mêmes cette hiérarchie. Si le gouvernement veut établir une hiérarchie, il devrait le dire (et l'écrire) clairement. Il devrait dans ce cas reconnaître la présence des grands principes du droit international de l'environnement, à savoir le principe de précaution, le principe de prévention et le principe du pollueur-payeur.

Cependant, si telle n'est pas l'intention du gouvernement, il devrait alors impérativement présenter ces principes en ordre alphabétique. Pour notre part, nous

croyons qu'il serait difficile voire inopportun de tenter de hiérarchiser ces principes. En effet, certains sont issus du droit coutumier international et possèdent donc une signification juridique reconnue alors que d'autres sont de facture plus récente et ont une signification et une portée moins bien connue. Pour éviter un débat à ce sujet, nous optons pour l'énumération des principes selon leur ordre alphabétique.

Dans un autre ordre d'idées, parmi les principes énoncés, l'absence du principe de consultation doit être relevée. En effet, la consultation publique constitue un élément essentiel de la démocratie environnementale pratiquée au Québec. Ce principe a toujours été défendu par le Barreau du Québec. Nous croyons que cette dimension de la participation populaire devrait être intégrée dans le principe dit de "participation et engagement.»

4. L'enchâssement du droit de vivre dans un environnement sain dans la Charte des droits et libertés de la personne

L'article 19 du projet de loi apporte des modifications à la *Charte des droits et libertés de la personne* par l'insertion, après l'article 46, d'un nouvel article 46.1 qui se lirait comme suit:

"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".

Le Barreau du Québec est d'avis que l'introduction de ce droit dans la Charte ne constitue pas un véritable progrès et n'accorde pas un droit nouveau aux citoyens, sauf la possibilité d'obtenir des dommages punitifs en cas de violation intentionnelle de la loi, ce qui n'est pas susceptible d'être fréquent. Le Barreau est d'avis que cet enchâssement revêt un caractère plutôt symbolique puisqu'il ne confère à ce droit aucun caractère prépondérant, contrairement aux droits énoncés aux articles 1 à 38 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Ainsi, par cette modification législative, le législateur n'accorde pas plus de droits que ce que prévoient déjà les articles 19.1 et suivants de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dont la valeur et l'autorité juridique ont été reconnues par les tribunaux au Québec, et dont l'article fondamental se lit comme suit:

"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 délivrés 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 du deuxième alinéa de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme".

Or, ces articles de la *Loi sur la qualité de l'environnement* ont l'avantage d'instituer en faveur des citoyens, des municipalités et du Procureur général, un recours particulier, distinct des recours du droit commun, avec une notion d'intérêt élargie et une clause de cautionnement particulière, afin de faire valoir le droit à la qualité de l'environnement.

5. Le Fonds vert

Le projet de loi inclut à l'article 24 une série de dispositions qui concernent la création d'un Fonds vert visant entre autres à financer des mesures ou des activités que le ministre peut réaliser dans le cadre de ses fonctions. D'autre part, le Fonds devrait aussi appuyer la réalisation de mesures favorisant le développement durable, plus particulièrement en regard de son volet environnemental. Enfin, le Fonds vert devrait permettre au ministre, dans le cadre prévu par la loi, d'apporter un soutien financier, notamment aux municipalités et aux organismes sans but lucratif oeuvrant dans le domaine de l'environnement. Ces fonctions attribuées au Fonds vert se retrouvent à l'article 15.1 qu'il est proposé d'ajouter à la *Loi sur le ministère de l'Environnement*.

Le Barreau tient à souligner que la protection de l'environnement fait partie des fonctions de l'État qui doivent émerger aux fonds publics comme toutes les autres fonctions de l'État. Or, le deuxième alinéa de l'article 15.1 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement* tel que proposé prévoit que ce fonds «est affecté au financement de mesures ou d'activités que le ministre peut réaliser dans le cadre de ses fonctions». Cette disposition nous inquiète.

Selon nous, il y a un risque que les activités du ministère de l'Environnement puissent être financées à même le Fonds vert et que les crédits alloués au ministère à même le budget de l'État soient réduits d'autant. Si tel est le scénario, le Fonds vert n'aura rien changé au *statu quo* actuel. Le Barreau du Québec propose de biffer le deuxième alinéa de l'article 15.1 tel que proposé et de limiter l'usage du Fonds vert aux fins décrites au troisième alinéa de ce même article.

Par ailleurs, il y aurait lieu d'encadrer par voie législative, l'octroi de l'aide financière aux municipalités et organismes sans but lucratif oeuvrant dans le domaine de l'environnement. Tel que proposé, l'octroi d'une telle aide repose essentiellement sur la discrétion ministérielle alors que nous ignorons ce qu'est le «cadre prévu par la loi» auquel renvoi le troisième alinéa de l'article 15.1.

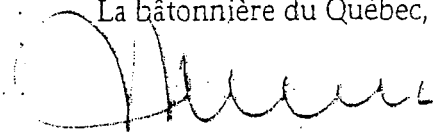
À tout événement, par souci de transparence et pour assurer la crédibilité du Fonds vert, il serait impératif d'ajouter une disposition prévoyant l'obligation pour le Ministre de l'Environnement de publier un rapport annuel sur l'utilisation des sommes constituant le Fonds vert.

6. Définition du rôle et des fonctions du ministre

Enfin, aux articles 13 et 22 on définit en des termes différents le rôle et les fonctions du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. À notre avis, il serait préférable d'inscrire à l'article 10 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* une référence à l'article 13 de la *Loi sur le développement durable*.

Veillez recevoir, Monsieur le Ministre, l'expression de nos respectueuses salutations.

La bâtonnière du Québec,



Madeleine Lemieux
ML/cb
Réf: 0278