

Vers une Constitution durable du Québec : Droits et contrôle environnemental

*Mémoire présenté à l'Assemblée nationale du Québec
dans le cadre de la réflexion sur la Constitution et le droit à un environnement sain*

Remerciements

Je tiens à remercier l'ensemble des citoyennes et citoyens, ainsi que ses partenaires institutionnels, scientifiques et environnementaux, pour leur contribution à la réflexion sur le droit à un environnement sain et sa place dans la future Constitution du Québec. L'engagement, les connaissances et leur dévouement constituent la base même d'une gouvernance écologique moderne, responsable et solidaire.

Je désire remercier Johanne Whitmore, titulaire de la Chaire de recherche en gestion du secteur de l'énergie, à HEC Montréal pour les échanges informels dans ce dossier.

Paul Germain, leader climatique (maire de la Ville de Prévost) — novembre 2025

Première partie — Constitution du Québec et contrôle environnemental

Cette première partie défend la mise en place de droits constitutionnels à un environnement sain¹ et à un climat stable.

Introduction

Rédiger une constitution québécoise, c'est offrir au Québec l'occasion de déclarer haut et fort les principes qui nous définissent — ceux nés de notre parcours commun et ceux qui traceront la voie de notre avenir. Parmi ces derniers, il faut inclure *le droit à un climat stable, à un environnement sain et respectueux de la biodiversité*.

L'environnement, bien commun et patrimoine collectif, se doit de faire l'objet d'une obligation juridique de l'État. En inscrivant le droit à un environnement sain et à un climat stable dans sa constitution, le Québec se placerait dans le sillage des trois quarts des constitutions nationales dans le monde (149 sur 193) qui contiennent des références explicites aux droits ou aux responsabilités environnementales^{2,3}, dont la France⁴, la Norvège⁵, et l'Équateur.

Rôle des municipalités L'intégration de droits environnementaux dans la constitution permettrait d'offrir un cadre juridique clair et durable à l'adaptation et l'atténuation climatique. Les municipalités subissent déjà les impacts du climat — inondations, vagues de chaleur, fragilisation des infrastructures — et doivent mettre en place des mesures coûteuses et complexes. Une reconnaissance constitutionnelle assurerait la continuité et la cohérence de ces interventions, en protégeant les politiques climatiques des variations électorales ou jurisprudentielles.

L'adaptation se déploie d'abord au niveau local : aménagement de territoire, gestion de l'eau, prévention des risques, espaces naturels. Les municipalités, pourtant en première ligne, ne bénéficient pas des ressources financières et d'un cadre juridique clair, malgré des avancées législatives⁶ récentes, pour prendre les décisions difficiles que commande l'adaptation et l'atténuation climatique. Une constitution environnementale consoliderait le droit environnemental en affirmant que la protection du territoire, de l'environnement et le droit à un climat stable constituent un intérêt public fondamental.

¹ Notion inspirée de gouvernement du Canada, *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LC 1999, ch. 33), modifiée par L.C. 2022, ch. 10.

² Québec, *Projet de loi n° 39, Loi sur la fiscalité municipale*, 1re sess., 43e légis. (adopté le 8 décembre 2023), dispositions modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme afin de limiter les recours en expropriation déguisée lorsque les municipalités protègent des milieux humides, hydriques ou des milieux naturels à valeur écologique importante.

³ FDS, <https://davidssuzuki.org/wp-content/uploads/2013/11/status-constitutional-protection-environment-other-nations.pdf>

⁴ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000790249

⁵ Section 112 of the Norwegian Constitution, www.nhri.no/en/report/climate-and-human-rights/4-section-112-of-the-norwegian-constitution/

⁶ Québec, *Projet de loi n° 39, Loi sur la fiscalité municipale*, 1re sess., 43e légis. (adopté le 8 décembre 2023), dispositions modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme afin de limiter les recours en expropriation déguisée lorsque les municipalités protègent des milieux humides, hydriques ou des milieux naturels à valeur écologique importante.

- **L'atténuation : condition préalable au succès de l'adaptation**

Aucune stratégie d'adaptation ne peut réussir si le réchauffement poursuit sa trajectoire actuelle. Au-delà de certains seuils — notamment entre 1,5 °C et 2 °C —, le réchauffement climatique risque de provoquer des événements extrêmes — chaleur, pluies torrentielles, inondations, feux, dégradation accélérée des infrastructures. Ils risquent aussi d'amplifier la crise des finances publiques comme jamais. Dans un tel contexte, les coûts de reconstruction, de protection et de consolidation dépasseraient largement la capacité financière des municipalités et de l'État. L'État québécois et les municipalités pourraient être entraînés dans une spirale de dépenses d'urgence récurrentes.

Pour éviter cette dérive, une constitution qui reconnaît le droit à un environnement sain et à un climat stable permettrait d'inscrire non seulement l'obligation d'adapter le territoire, mais aussi l'exigence de réduire les émissions à la source, afin que les efforts d'adaptation demeurent efficaces, soutenables et financièrement réalistes.

Ainsi, l'adaptation n'est viable que si elle est accompagnée d'une atténuation forte, c'est-à-dire d'une réduction significative des émissions de gaz à effet de serre. Sans atténuation, l'adaptation devient un exercice inefficace et irréalizable.

- **Une réponse juridique qui lie prévention et résilience**

Inscrire l'environnement et le climat dans la constitution donnerait au Québec un cadre supérieur orienté à la fois vers la protection de l'environnement et la réduction des risques futurs. Cela permettrait de légitimer les décisions gouvernementales et municipales, de sécuriser les investissements nécessaires et d'assurer que la stratégie d'adaptation repose sur une atténuation crédible, scientifiquement fondée et juridiquement exigeante.

En somme, l'adaptation dépend de l'atténuation, et seule la reconnaissance de droits environnementaux dans une constitution peut unir et garantir durablement ces deux dimensions dans une vision cohérente et protectrice du bien commun.

- **Texte proposé**

Après consultation de textes d'ailleurs dans le monde, je propose donc que la future Constitution du Québec affirme clairement ces principes fondamentaux :

« Toute personne a le droit de vivre dans un climat stable, un environnement sain respectueux de la biodiversité. L'État a le devoir, dans la mesure de ses moyens, d'assurer la protection, la préservation et la défense de ces conditions, dans un esprit de responsabilité intergénérationnelle du bien commun.⁷ »

⁷ Inspiré de: Québec, Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés, C-6.2.

Deuxième partie — La loi sur le développement durable n'est pas suffisante.

Cette deuxième partie veut démontrer que la *Loi sur développement durable*⁸ n'est pas suffisante et que la référence seule dans la constitution à celle-ci n'aurait pas la même force que l'insertion d'un texte constitutionnel clair et sans équivoque comme celui proposé.

- **Portée limitée**

Malgré son ambition initiale, la *Loi sur le développement durable* du Québec demeure un outil dont la portée normative est limitée, ce qui explique en partie l'écart entre les intentions et les résultats observés.

Adoptée pour orienter l'action de l'État vers une gestion plus cohérente et durable, la Loi ne s'applique toutefois *ni aux lois ni aux règlements*, mais essentiellement aux politiques internes, aux plans d'action et aux opérations administratives des ministères et organismes.

Cette exclusion majeure du champ législatif et réglementaire réduit considérablement sa capacité de transformation structurelle : les grands choix qui façonnent l'aménagement du territoire, l'exploitation des ressources, les infrastructures ou la transition climatique continuent d'être déterminés par des lois sectorielles autonomes, qui ne sont pas juridiquement tenues de respecter les principes du développement durable. Ainsi, la *Loi sur le développement durable* du Québec agit davantage comme un cadre d'intention que comme une norme contraignante, produisant des résultats variables et souvent insuffisants⁹, comme l'ont souligné plusieurs rapports de la Vérificatrice générale.

La *Loi sur le développement durable* du Québec n'a ni statut constitutionnel ni statut quasi constitutionnel. Contrairement à certaines lois fondamentales, comme la *Charte des droits et libertés de la personne*, elle ne possède aucune primauté sur les autres lois et n'impose aucune contrainte au législateur ou au pouvoir réglementaire.

En raison de cette portée restreinte et de l'absence de mécanismes contraignants, la Loi relève davantage d'un cadre d'orientation interne que d'une norme juridique supérieure. Ce statut explique en partie pourquoi son impact réel demeure limité, malgré les ambitions initiales de transformation gouvernementale qu'elle portait.

- **Un concept trop souvent instrumentalisé**

Au fil des dernières décennies, les mots « développement durable » ont perdu une grande part de leur crédibilité dans la sphère publique. D'abord portés comme un concept mobilisateur, ils ont graduellement été récupérés, édulcorés ou instrumentalisés dans une

⁸*Loi sur le développement durable*, RLRQ, c. D— 8.1.1, adoptée en 2006, visant à intégrer les principes du développement durable dans la gestion des ministères et organismes de l'administration publique québécoise.

⁹ Vérificateur général du Québec, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023 — Rapport de la commissaire au développement durable*, avril 2023, chap. 4 : « Indice de performance en matière de développement durable — Application de la Loi sur le développement durable : 2022 ».

multitude de discours politiques, corporatifs ou institutionnels, souvent sans actions tangibles à la hauteur des enjeux.

Cette dilution du sens a transformé le développement durable en formule vague, parfois perçue comme un simple habillage rhétorique permettant de justifier le *statu quo* plutôt que de provoquer des changements réels. L'écart persistant entre les déclarations de principe et les résultats concrets a nourri un scepticisme croissant chez les citoyens et les acteurs publics, au point où le terme évoque désormais pour plusieurs de l'écoblanchiment plutôt qu'un cadre rigoureux de transformation.

Cette perte de confiance accentue la nécessité d'adopter des outils juridiques plus clairs, plus contraignants et mieux ancrés dans la réalité climatique actuelle.

Troisième partie — Constitution du Québec et contrôle environnemental

Cette troisième partie explore la nécessité d'assujettir les dispositions de la constitution portant sur l'environnement au contrôle et à la mise en place d'un Conseil constitutionnel.

- **Le fondement du contrôle constitutionnel environnemental**

L'inscription de ces principes au sein de la constitution n'aura pas tous ses effets si elle n'est pas accompagnée d'un contrôle juridictionnel spécialisé. À cet égard, le Conseil constitutionnel du Québec devrait être habilité à vérifier que les lois, règlements et politiques publiques respectent les futurs droits environnementaux inscrits dans la Constitution.

À cette fin, il est proposé que le Conseil constitutionnel du Québec se voit confier un pouvoir explicite élargi de contrôle constitutionnel, articulé autour de trois volets complémentaires :

1. **Un contrôle *à priori* des lois.**

Ce pouvoir permettrait au Conseil d'évaluer la conformité des projets de loi aux droits prévus à la Constitution avant leur adoption finale. En matière d'environnement, une telle prérogative garantirait que les normes législatives respectent en amont les droits environnementaux et les principes, de développement durable, et d'équité intergénérationnelle.

2. **Un contrôle *à posteriori* des lois et règlements en vigueur.**

Sur saisi d'un citoyen, d'un organisme ou d'un groupe reconnu, le Conseil pourrait examiner si une loi déjà en vigueur porte atteinte aux droits garantis par la Constitution. Ce mécanisme jouerait un rôle de garde-fou contre les dérives, les oublis ou les effets pervers d'une législation.

3. Un pouvoir de rendre des avis consultatifs.

Comme actuellement prévu dans le projet de loi, le gouvernement ou l'Assemblée nationale pourrait solliciter le Conseil pour émettre des avis éclairés sur des questions juridiques favorisant ainsi une prise de décision informée et conforme à l'esprit de la Constitution québécoise.

En instituant ce triptyque — contrôle *à priori*, contrôle *à posteriori* et avis consultatifs — le Québec se doterait d'un mécanisme robuste, crédible et novateur pour assurer la protection complète, préventive et évolutive des droits constitutionnels et se faisant des droits à un environnement sain et à un climat stable.

Cette approche favoriserait également une meilleure cohérence et une plus grande responsabilité des politiques publiques, en assurant leur alignement avec les engagements climatiques et les aspirations sociétales de la population québécoise.

- **L'articulation avec les autres principes constitutionnels**

Le Conseil constitutionnel devra concilier le droit à un environnement sain avec d'autres droits fondamentaux. Il deviendrait ainsi le gardien de l'équilibre entre progrès économique et durabilité écologique, fondement d'une démocratie environnementale mature.

Par exemple, l'adoption récente de la *Loi 93 concernant notamment le transfert de propriété d'un immeuble de la Ville de Blainville* visait à exproprier pour permettre à l'entreprise Stablex d'agrandir son site d'enfouissement de matières dangereuses. Ce projet entraîne la destruction de milieux humides, dont des tourbières, essentielles à la séquestration du carbone et à la survie de nombreuses espèces. Cette loi spéciale, qui a été adoptée malgré l'opposition de la Ville de Blainville et l'avis contraire du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), soulève des questions fondamentales sur l'équilibre entre le pouvoir législatif et la protection des droits environnementaux.

Sans présumer l'opinion du Conseil constitutionnel, le contrôle *à priori* du projet de loi aurait soumis ce dernier à une analyse rigoureuse, afin d'évaluer s'il portait atteinte de manière déraisonnable à des principes fondamentaux ou aux engagements environnementaux de l'État québécois. De manière complémentaire, un contrôle *à posteriori* permettrait à des citoyens ou groupes environnementaux de contester la loi une fois adoptée, sur la base de son incompatibilité avec les droits garantis ou avec les obligations constitutionnelles de l'État.

Enfin, des avis consultatifs sollicités à l'avance par les parlementaires eux-mêmes auraient pu aider à éviter des conflits sociaux et juridiques en éclairant la portée des dispositions législatives envisagées. Cette situation met en lumière la nécessité de doter le Québec d'un mécanisme institutionnel indépendant pouvant intervenir en amont ou en aval dans le contrôle de la conformité constitutionnelle des lois.

Ainsi, dans des contextes où l'intérêt économique et les droits environnementaux s'entrechoquent, un Conseil constitutionnel pourrait jouer un rôle dans la préservation des

droits collectifs, tout en favorisant une gouvernance transparente, préventive et cohérente avec les objectifs de développement durable.

Synthèse des recommandations

Le présent mémoire se conclut par les recommandations suivantes :

- L'insertion du droit pour toute personne de vivre dans un climat stable, un environnement sain respectueux de la biodiversité.
- Inscrire le devoir pour l'État dans la mesure de ses moyens, d'assurer la protection, la préservation et la défense de ces conditions, dans un esprit de responsabilité intergénérationnelle du bien commun.
- La mise en place d'un Conseil constitutionnel du Québec bonifié chargé de veiller au respect des principes environnementaux inscrits dans la Constitution représenterait une avancée historique pour la gouvernance écologique du Québec.
- Il importe que ce Conseil constitutionnel dispose d'une véritable capacité d'intervention préventive et corrective.

Une démarche constitutionnelle lucide, rigoureuse et responsable exige de consacrer explicitement le droit des Québécoises et Québécois à vivre dans un environnement sain et un climat stable — car garantir ce droit, c'est affirmer notre volonté collective de léguer aux générations futures une société plus juste, durable et résiliente.

Ainsi, le Québec deviendrait un chef de file en matière de justice climatique et de démocratie environnementale, plaçant la durabilité au cœur même de son contrat social.

Une démarche constitutionnelle lucide, rigoureuse et responsable impose d'accorder ses droits environnements aux Québécois.

Fait à Prévost, en novembre 2025

Paul Germain,

Leader climatique (maire de la Ville de Prévost) — novembre 2025

Références et sources consultées

1 Textes juridiques québécois et canadiens

- Loi sur le développement durable (RLRQ, c. D — 8.1.1)
- Charte des droits et libertés de la personne (RLRQ, c. C -12)
- Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau (RLRQ, c. C — 6.2)
- Loi sur la conservation du patrimoine naturel (RLRQ, c. C — 61.01)
- Loi canadienne sur la protection de l'environnement (L.C. 1999, ch. 33, modifiée 2022)