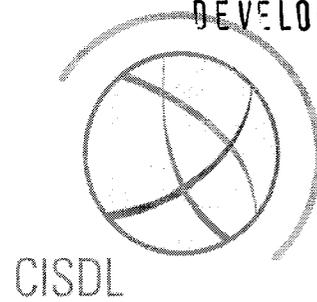


CTE - 10M
C.P. - P.L. 118
DEVELOP. DURABLE

CISDL 

THE CENTRE FOR INTERNATIONAL SUSTAINABLE DEVELOPMENT LAW
CENTRE DE DROIT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

MÉMOIRE LEGAL MEMO



**MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI NO 118 SUR LE
DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Présenté à la Commission Parlementaire des transports et de l'environnement,
Assemblée Nationale du Québec

Sébastien Jodoin
Charles Séguin

Montréal, Vendredi 2 Décembre 2005

Le Centre de droit international du développement durable (CDIDD) cherche à promouvoir les sociétés durables et la protection des écosystèmes en tentant d'améliorer la compréhension, le développement et la mise en œuvre du droit international du développement durable.

Le CDIDD est un centre de recherche juridique indépendant qui opère en collaboration avec la Faculté de droit de l'Université McGill, dont les élèves et enseignants intéressés par le développement durable peuvent se joindre à l'initiative de recherche du centre. Le CDIDD coopère aussi avec un réseau de facultés de droit de pays en voie de développement, et oeuvre présentement à renforcer les liens existants avec les facultés de droit d'Oxford et de l'Université de Montréal ainsi qu'avec la *Yale Law School* et la faculté de droit de Cambridge. L'orientation du centre bénéficie des conseils des secrétariats de trois traités multilatéraux, tous basés à Montréal, de la vice-présidence de la Banque mondiale, du Programme de développement des Nations Unies ainsi que des protocoles d'entente conclus avec le *International Institute for Sustainable Development* et l'Organisation internationale du droit du développement.

Avec l'*International Law Association* et l'Organisation internationale du droit du développement, sous les auspices de la Commission du développement durable des Nations Unies, le CDIDD est le leader d'un nouvel accord titré «Droit international pour le développement durable». Cet accord, né du Sommet mondial sur le développement durable qui a eu lieu à Johannesburg en 2002, vise à approfondir les connaissances et les outils analytiques et à renforcer les capacités ayant trait au droit international du développement durable.

Ce document est imprimé sur du papier recyclé

Coordonnées

Présidence du conseil d'administration du CDIDD :

L'Honorable juge Charles D. Gonthier, juge retraité de la Cour suprême du Canada et Wainwright Senior Research Fellow à la Faculté de droit de l'Université McGill
3644 rue Peel, Montréal (Québec) H3A 1W9
Tél. : 001 514 398 6604 / Téléc. : 001 514 398 4659

Directeurs :

Marie-Claire C. Segger \ Ashfaq Khalfan
msegger@cisdl.org \ akhalfan@cisdl.org
Tél. : 001 514 398 8918 \ Téléc. : 001 514 398 8197
www.cisdl.org

Les bureaux du CDIDD se situent au 3661 rue Peel, à Montréal, Québec, Canada, H3A 1X1 et lui sont prêtés par la Faculté de droit de l'Université McGill en raison de l'implication des étudiants de premier et second cycle et des membres de la faculté à ses activités. Le CDIDD a aussi des bureaux affiliés à l'Université d'Oxford, à l'Université du Costa Rica et à l'Université de Nairobi, au Kenya.

TABLE DES MATIÈRES

À PROPOS DU CDIDD ET DES AUTEURS.....	1
RÉSUMÉ.....	2
INTRODUCTION.....	4
PARTIE I: LA STRATÉGIE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LE DROIT INTERNATIONAL.....	5
1.1 Introduction.....	5
1.2 Le concept du développement durable en droit international.....	5
Bref historique.....	5
Définition.....	7
Fondements.....	8
Principes.....	9
1.2 La notion de développement durable dans la stratégie québécoise	11
1.3 Comparaison des principes du droit international du développement durable avec ceux de la stratégie de développement durable	12
La correspondance des principes.....	12
Le principe de la bonne gouvernance.....	12
Le principe des responsabilités communes, mais différenciées.....	12
L'intégration des sphères économiques, environnementales et sociales.....	12
1.4 Mesures visant la mise en œuvre des objectifs du développement durable.....	15
Le rôle du ministère de l'environnement.....	15
Droit humains et développement durable	15
PARTIE II: ANALYSE ÉCONOMIQUE DE LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	18
2.1 Introduction.....	18
2.2 L'existence du développement durable en économie.....	18
2.3 Les Principes.....	19
Prévention.....	19
Précaution.....	20
Préservation de la biodiversité.....	21
Équité sociale, efficacité économique et pollueur - utilisateur – payeur.....	21
Prévention, précaution et connaissance préalable aux actions.....	22
2.4 Les Indicateurs.....	22
2.5 Le Fond vert.....	23
CONCLUSION.....	24

À PROPOS DU CDIDD ET DES AUTEURS

Centre de droit international du développement durable (CDIDD)

Le Centre de droit international du développement durable (CDIDD) cherche à promouvoir les sociétés durables et la protection des écosystèmes en tentant d'améliorer la compréhension, le développement et la mise en œuvre du droit international du développement durable.

Le CDIDD est un centre de recherche juridique indépendant qui opère en collaboration avec la Faculté de droit de l'Université McGill, dont les élèves et enseignants intéressés par le développement durable peuvent se joindre à l'initiative de recherche du centre. Le CDIDD coopère aussi avec un réseau de facultés de droit de pays en voie de développement, et oeuvre présentement à renforcer les liens existants avec les facultés de droit d'Oxford et de l'Université de Montréal ainsi qu'avec la *Yale Law School* et la faculté de droit de Cambridge. L'orientation du centre bénéficie des conseils des secrétariats de trois traités multilatéraux, tous basés à Montréal, de la vice-présidence de la Banque mondiale, du Programme de développement des Nations Unies ainsi que des protocoles d'entente conclus avec le *International Institute for Sustainable Development* et l'Organisation internationale du droit du développement.

Avec l'Association du droit international et l'Organisation internationale du droit du développement, sous les auspices de la Commission du développement durable des Nations Unies, le CDIDD est le leader d'un nouvel accord titré « Droit international pour le développement durable ». Cet accord, né du Sommet mondial sur le développement durable qui a eu lieu à Johannesburg en 2002, vise à approfondir les connaissances et les outils analytiques et à renforcer les capacités ayant trait au droit international du développement durable.

Sébastien Jodoin, B.C.L., LL.B. (McGill)

Sébastien Jodoin est un chercheur associé du CDIDD. Il a obtenu un B.C.L. et un LL.B. à la Faculté de droit de l'Université McGill. Il a également entrepris un échange académique au Centre de droit international public à l'Université Libre de Bruxelles. M. Jodoin a de l'expérience substantielle de recherche en droit international. Il a travaillé comme chercheur en droit international humanitaire pour la Clinique pour la Cour spéciale au Sierra Leone, à l'Université McGill. Il a également été assistant de recherche pour la *British Institute of International and Comparative Law* et des professeurs à la Faculté de droit de McGill. Il a également servi comme rédacteur en chef adjoint de la *Revue québécoise de droit international* ainsi que coordonnateur académique du *McGill Human Rights Working Group*. Ses intérêts de recherche sont le droit international public, la théorie du droit international, le droit international du développement durable et le droit international humanitaire.

Charles Séguin, B.Com. (McGill), M.A. Écon. (Queen's)

Charles Séguin est un membre du groupe de recherche interdisciplinaire du CDIDD. Il détient une maîtrise en économie à l'Université Queens, où il s'est concentré sur l'économie de l'environnement et du secteur publique. En 2004, il a complété un Baccalauréat en administration des affaires avec spécialité en économie à l'Université McGill. Ses intérêts de

recherche se portent particulièrement sur la façon dont l'économie peut apporter des réponses aux problèmes environnementaux au travers de politiques gouvernementales.

RÉSUMÉ

Première Partie : La stratégie de développement durable et le droit international

Cette partie résume d'abord le droit international portant sur le développement durable, son approche particulière et les principes importants qui y figurent. Nous examinons ensuite si la stratégie de développement durable du gouvernement correspond ou non à la notion de développement durable telle qu'elle se retrouve en droit international.

Dans son ensemble, l'approche du gouvernement québécois à la notion du développement durable, tel que manifesté dans le *Projet de loi sur le développement durable* et le *Plan de développement durable du Québec*, nous semble une implémentation domestique assez conforme à la conception de celle-ci qui est présente en droit international. Au niveau définitionnel, la définition proposée par le gouvernement québécois, incorpore les deux éléments qu'ont en commun la majorité des définitions du développement durable, c'est-à-dire l'interrelation des sphères économique, environnementale et sociale et l'idée d'un développement qui puisse être soutenu de manière durable. Au niveau des principes, nous croyons qu'il serait nécessaire d'en ajouter trois : le principe des responsabilités communes, mais différenciées, le principe de la bonne gouvernance et le principe de l'intégration des sphères économique, environnementale et sociale. Bien que ce dernier principe soit reflété dans la définition du développement durable et dans certains principes proposés par le gouvernement, en raison de son importance, il se doit d'être explicité et défini dans le projet de loi.

Le principe d'intégration implique la nécessité d'arriver à la conciliation, l'accommodement et l'harmonisation des normes émanant des sphères économique, environnementale et sociale. Il y a en fait deux manières différentes de formuler le principe d'intégration. La première, de nature positive, implique une obligation de prendre des décisions qui intègrent de manière substantielle les impératifs de ces diverses sphères. L'autre, plus commune, de nature négative, engage les pouvoirs publics à tenir compte de celles-ci dans leur prise de décisions. L'assimilation de pratiques et de réflexes intégrationnistes et le développement d'outils d'évaluation intégrationnistes au sein de l'administration s'impose donc pour assurer la réalisation du développement durable.

À notre avis, l'attribution de nouvelles fonctions et rôles à l'ancien ministère de l'environnement liée au à la mise en œuvre du développement durable trahit les ambitions de ce concept, notamment le principe de l'intégration. En donnant un rôle prépondérant au ministère de l'environnement, la stratégie québécoise pourra possiblement imposer des barrières institutionnelles et conceptuelles à la réalisation des objectifs du développement durable. Il nous semblerait préférable de suivre plutôt la voie tracée par l'approche transsectorielle dont relèvent la création en 1991 du Comité interministériel du développement durable ainsi que la création proposé du poste de commissaire au développement durable.

Le droit à un environnement sain et de qualité demeure très incertain et sa portée, indéterminée. Le gouvernement devrait donc apporter des précisions quant à sa définition,

son contenu et son lien avec la stratégie du développement durable. Nous croyions qu'il y aurait également lieu de faire allusion à l'importance des droits sociaux et économiques dans la stratégie du gouvernement.

Deuxième Partie : Analyse économique de la stratégie de développement durable

Dans cette partie, nous donnons d'abord un aperçu de la difficulté que la science économique a à prouver théoriquement la possibilité d'un développement durable. Nous nous penchons, ensuite, plus particulièrement sur les principes généraux liés au développement durable et présentés dans le *Plan de développement durable du Québec*, sur les outils de mesure appropriés pour pouvoir quantifier les progrès accomplis dans le cadre d'une stratégie de développement durable, et sur les sources de financements du fond vert.

Notre discussion des principes met en évidence des lacunes quant à la formulation de plusieurs de ceux-ci, notamment les principes de précaution, de prévention et de préservation de la biodiversité. De plus, nous mettons le gouvernement en garde quant aux contradictions qui pourraient survenir entre certains principes et nous suggérons des pistes de solution.

Pour ce qui est des mesures quantitatives, nous soulignons l'existence de limites aux indicateurs économiques traditionnels. D'autres indicateurs moins traditionnels sont alors abordés, comme le produit national net vert et l'empreinte écologique, sans pour autant qu'aucun ne soit complètement satisfaisant.

Enfin, dans notre analyse du fond vert, nous tentons de distinguer entre elles les différentes sources de revenus du fond. Nous concluons que le gouvernement pourrait bénéficier d'une plus grande flexibilité dans ses dépenses en n'attribuant pas directement certaines sources de revenus au fond vert.

INTRODUCTION

Le Québec a depuis longtemps adopté plusieurs politiques et stratégies visant la mise en œuvre de la notion du développement durable. Les efforts en ce sens remontent à la parution même du Rapport Brundtland en 1987, suite auquel le ministère de l'environnement du Québec adoptera une nouvelle approche aux questions de développement et environnement. Se succéderont, en 1988, la création d'une Table ronde sur l'environnement et l'économie, en 1989, la tenue d'un forum sur le développement durable, en 1991, la mise sur pied d'un Comité interministériel sur le développement durable, et depuis lors, plusieurs réorientations du ministère de l'environnement centré autour du concept du développement durable, l'adoption de lois, plans d'action et stratégie dans ce sens et la participation du Québec au Sommet mondial 2002 de Johannesburg sur le développement durable.¹

Les plans actuels du gouvernement québécois apparaissent donc comme la culmination d'un processus de près de deux décennies visant la réalisation des objectifs du développement durable au Québec. Ainsi, l'adoption d'un plan de développement durable, capable de guider les actions du gouvernement québécois dans ce domaine de manière cohérente et globale ainsi qu'avançant une vision stratégique et proactive portée sur l'avenir, constitue une étape cruciale dans l'édification du développement durable au Québec.

À ce titre, nous souhaitons souligner la pertinence des démarches actuellement entreprises par le gouvernement du Québec. Dans cette optique, le présent mémoire cherche donc à contribuer aux efforts du gouvernement québécois et de la société civile visant à élaborer une stratégie de développement durable. Il s'appuie principalement sur le *Projet de loi no 118 sur le développement durable*² et le *Plan de développement durable du Québec*³.

Notre mémoire propose d'étudier le plan de développement durable et le Projet de loi à l'aide de disciplines complémentaires : le droit et l'économie. Dans un premier temps, la Partie I analysera la stratégie de développement durable à partir de la perspective du droit international. Nous allons d'abord décrire la notion du développement durable telle qu'elle existe en droit international public et puis examiner si la stratégie de développement durable du gouvernement québécois correspond ou non à celle-ci. Dans un second temps, la Partie II évaluera la stratégie de développement durable d'un point de vue économique. Nous nous attarderons plus particulièrement aux principes généraux et aux indicateurs potentiels du développement durable, ainsi qu'à l'établissement d'un fond vert. Enfin, nous tirons certaines conclusions générales de ces deux analyses, puis soulignerons les contributions potentielles du CDIDD à la mise en œuvre de la stratégie de développement durable.

¹ Voir Gouvernement du Québec, *Rapport du Québec sur le développement durable présenté au Sommet mondial sur le développement durable*, Québec, Gouvernement du Québec, 2002, aux pp. 59-63.

² Projet de Loi no 188 sur le développement durable, 38^e législature, Assemblée Nationale du Québec, 2005.

³ Gouvernement du Québec, *Plan de développement durable du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 2004.

I. LA STRATÉGIE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LE DROIT INTERNATIONAL

1.1 Introduction

Dans un premier temps, nous allons décrire la notion du développement durable telle qu'elle existe en droit international public, en présentant, tour à tour, un bref historique de son émergence dans l'ordre juridique international, un regard sur sa définition, son contenu et son fondement, puis une analyse de des principaux principes qui en découle.

Dans un deuxième temps, nous examinerons si la stratégie du gouvernement québécois est conforme à la notion de développement durable que l'on retrouve en droit international. À ce titre, nous allons d'abord effectuer une comparaison des principes du développement durable identifiés par le gouvernement du Québec avec ceux qui sont composent le droit international du développement durable. Ensuite, nous examinerons deux aspects de la mise en œuvre des objectifs du développement durable, telle qu'elle est prévue dans la stratégie du gouvernement québécois.

1.2 Le concept du développement durable en droit international

Bref historique

Bien que l'expression « développement durable » soit relativement récente, n'ayant qu'un quart de siècle d'existence⁴, elle est la manifestation d'une préoccupation des plus anciennes, le besoin pour une société humaine de réconcilier les dimensions environnementales, économiques et humaines de son développement⁵. C'est cette préoccupation fondamentale qui est à la base de l'émergence du concept de développement durable.

Au niveau du droit international, ce n'est véritablement qu'en 1987, grâce aux travaux de la Commission des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement, rassemblés dans le rapport « Bruntland », que le concept du développement durable commencera à se hisser parmi les priorités de la communauté internationale⁶. En effet, ce rapport mis en lumière le problème de la dégradation environnementale ainsi que les liens de celui-ci avec le développement socio-économique⁷. Le rapport Brundtland plaida donc pour « nouvelle approche, » tenant compte simultanément des impératifs de la croissance économique, du besoin de protéger l'environnement ainsi que des préoccupations générales liées au bien-être des humains⁸.

⁴ Union mondiale pour la nature, Programme des Nations Unies pour l'environnement et Fonds mondial pour la nature, *Stratégie mondiale de la conservation*, Gland, Suisse, Union internationale pour la conservation de la nature, 1980.

⁵ Dans son opinion individuelle dans l'Affaire Gabcikovo, le Juge Weeramantry lie le concept de développement durable aux pratiques et à la sagesse traditionnelles de tribus et peuples antiques provenant des quatre coins de la planète (Projet Gabcikovo-Nagymoros, Hongrie c. Slovaquie, Arrêt du 25 Septembre 1997, Recueil CIJ 1997, 7, Opinion individuelle du Juge Weeramantry)

⁶ Commission mondiale pour l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du Fleuve, 1988 [*Notre avenir à tous*].

⁷ *Ibid.*, à la p. 43.

⁸ *Ibid.*, à la p.46

Cette nouvelle approche, un nouveau type de développement, pris le nom de « développement durable », étant le seul type de développement qui puisse être soutenu de manière durable en assurant à la génération présente la possibilité de répondre « aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations de répondre aux leurs »⁹.

Malgré les critiques adressées à l'égard du rapport Brundtland, notamment en ce qui a trait à son approche qualifiée de néo-libérale, son adoption demeure un point tournant dans l'essor du concept du développement durable en droit international¹⁰.

Les suites de ce rapport seront la tenue de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, à Rio de Janeiro en juin 1992. Durant celle-ci, une majorité d'États accueillirent favorablement la notion du développement durable. En effet, celle-ci constituera la pièce maîtresse de la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*¹¹, laquelle reconnaît la nécessité d'intégrer le concept de développement durable dans les politiques de protection de l'environnement et de développement socio-économique¹², vise à éliminer les modes de production et de consommation non viables¹³, et cherche à promouvoir la coopération internationale pour mettre à ces fins¹⁴. Seront également adoptés à cette même conférence une convention sur les changements climatiques, une convention sur la biodiversité, une déclaration sur la forêt ainsi qu'un plan d'action. Une autre suite importante de cette conférence sera la création de la Commission du développement durable, chargée du suivi la mise en œuvre du droit international de l'environnement, notamment des promesses faites à Rio par les États participants¹⁵.

La plus récente des étapes marquantes dans l'émergence du concept du développement durable sera la tenue du Sommet mondial pour le développement durable à Johannesburg en Septembre 2002, à laquelle auront participé plus d'une centaine de chefs d'État et de gouvernement et plusieurs dizaines de milliers de représentants gouvernementaux et d'organisations non gouvernementales. Celle-ci se soldera d'une part par l'adoption d'une Déclaration politique¹⁶, par laquelle les participants reconnaîtront notamment « leur responsabilité commune de faire progresser et de renforcer aux niveaux local, national, régional et mondial, la protection de l'environnement, le développement social et le développement économique qui sont les trois piliers indissociables du développement durable ». D'autre part, sera élaboré un Plan de mise en œuvre¹⁷ reprenant l'ensemble des activités et des mesures à prendre dans l'optique d'assurer le développement durable du monde entier dans une multitude de domaines : l'eau, l'agriculture, la santé, la biodiversité,

⁹ *Ibid.*, à la p. 51.

¹⁰ Marie-Claire Cordonier Segger & Ashfaq Khalfan, *Sustainable Development Law: Principles, Practices & Prospects*, Oxford, Oxford University Press, 2004, à la p. 19.

¹¹ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, ONU doc. A/CONF.151/26/Rev.1, (vol. I), Annexe II [*Déclaration de Rio*].

¹² *Ibid.*, principes 2,3 et 4.

¹³ *Ibid.*, principe 8.

¹⁴ *Ibid.*, principes 5, 12, 14 et 27.

¹⁵ Résolution 47/191 "Arrangements institutionnels du suivi de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement".

¹⁶ A/CONF.199/L.6/Rev.2/Corr.1.

¹⁷ A/CONF.199/L.3/Add.1 à 13

l'énergie, la lutte contre la pauvreté, les modes de consommation et de production non viables, et la gestion des ressources naturelles

Définition

La notion de développement durable n'est pas facilement définissable. En effet, nombreux sont ceux qui en ont rappelé les nombreuses formulations ou en ont souligné l'ambiguïté définitionnelle¹⁸. La définition la plus prisée est celle qui se retrouve dans le rapport Brundtland, dans lequel la notion de développement durable est résumée par la phrase suivante : « Un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs »¹⁹. Une autre définition est celle de Malgosia Fitzmaurice : « Very broadly, sustainable development can be defined as a concept which attempts to integrate environmental considerations into economic and other development and which takes into account other than environmental needs while formulating the principles of environmental protection »²⁰.

Pour sa part, le CDIDD définit le développement durable en ces termes : « le corpus émergent de principes et d'instruments du droit international portant sur les domaines d'intersection du droit international économique, environnemental et social et visant le développement qui puisse durer »²¹. Cette définition reprend l'essentiel de la plupart des autres définitions que l'on retrouve en droit international, notamment la reconnaissance des liens entre les sphères économique, environnementale et sociale ainsi que la notion d'un développement qui puisse être soutenu de manière durable.

À un autre niveau, cette définition apporte des précisions quant à la nature du concept du développement durable. D'une part, au niveau formel, tel que démontré plus particulièrement par Vaughan Lowe, le développement durable n'a pas encore acquis le statut de norme coutumière internationale.²² En d'autres mots, au niveau du droit international positif, il n'y aurait actuellement aucune obligation légale pouvant contraindre les États à se développer de manière durable. Cela ne veut pas dire pour autant que le développement durable ou certaines de ses composantes ne se dirigent pas dans cette direction²³.

D'autre part, au niveau matériel, la nature même du développement durable demeure incertaine. Pour Lowe, la notion de développement durable peut être qualifiée de « méta-principe » ou de « norme interstitielle » « acting upon other legal rules and principles – a legal concept exercising a kind of interstitial normativity – pushing and pulling the boundaries of

¹⁸ Voir, e.g., David VabderZwaag, "The Concept and Principles of Sustainable Development: 'Rio-formulating' Common Law Doctrines and Environment Laws" (1993) 13 Windsor Yearbook of Access to Justice 39 à la p.41; Patricia W. Birnie & Alan Boyle, *International Law and the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 1992, aux pp. 122-4.

¹⁹ *Notre avenir à tous*, *supra* note 6 à la p.51.

²⁰ Malgosia Fitzmaurice, (2001) 293 Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haie, 47.

²¹ Cordonier Segger & Khalfan, *supra* note 10 aux pp. 46-47.

²² Vaughan Lowe, « Sustainable Development and Unsustainable Arguments », dans Alan Boyle & David Freestone, eds., *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 19.

²³ Frédérique Ferrand, « Le développement soutenable est-il une notion de droit international public » dans Michael Bothe & Peter H. Sand, eds., *La Politique de l'environnement. De la réglementation aux instruments économiques*. La Haie, Académie de droit international, 2002, 245 aux pp. 261-268.

true primary norms when they threaten to overlap or conflict with each other»²⁴. Dans cette vision du développement durable, celle-ci appelle à la réconciliation et à l'intégration des sphères économiques, environnementales et sociales.

Pour Philippe Sands, entre autres, il est peut-être plus approprié de caractériser le développement durable non pas comme un principe, mais plutôt comme un domaine du droit international qui comprend un ensemble de principes légaux plus précis et se rapportant, tel que mentionné plus haut, au croisement des sphères économique, environnementale et sociale de l'ordre juridique international²⁵. Selon cette approche, le développement durable implique plutôt une reconceptualisation de principes existants ainsi qu'au développement de nouveaux principes dans l'optique d'un développement qui puisse durer.

Enfin, Frédérique Ferrand, se référant au concept de principe tel que défini par Michel Virally,²⁶ voit dans la notion de développement durable un principe représentant « un régime juridique établi en termes généraux, engendrant pour son application d'autres règles générales plus précises »²⁷. Selon cette conception, le développement durable serait un principe porteur d'une certaine orientation qui mène à la définition de droits et obligations plus précis.

En fait, ces trois conceptions de la nature du développement durable ne sont pas si fondamentalement différentes les unes des autres. Elles accordent un caractère normatif, plus ou moins général ou précis, au développement durable et lui prêtent la possibilité d'influencer la création, l'interprétation et l'application de d'autres normes qui se retrouvent au croisement du droit international économique, environnemental et social.

Fondements

Il existe deux principales conceptions antagonistes du concept du développement durable²⁸. Ce dernier peut d'abord être perçu comme un concept essentiellement écocentrique, accordant à l'environnement et les formes de vie qui l'habite une valeur inhérente. Selon cette conception, la protection de l'environnement constitue une limite inconditionnelle au développement humain.

L'autre conception, plus courante, est anthropocentrique et conçoit l'environnement comme un élément permettant de rencontrer les besoins des êtres humains. Cela dit, il est également reconnu que le développement doit se faire tout en accordant une place suffisante aux considérations environnementales et sociales. Cette approche constitue donc un tournant dans la définition des politiques d'environnement et de développement, notamment en ce qui a

²⁴ Lowe, *supra* note 22, à la p. 31.

²⁵ Philippe Sands, « International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles », dans Winfried Lang, ed., *Sustainable Development and International Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995, 53 à la p. 53.

²⁶ Michel Virally, « Le rôle des « principes » dans le développement du droit international », dans Michel Virally, *Le droit international en devenir. Essais écrits au fil des ans*, Genève, Publications de l'Institut universitaire des hautes études internationales, 1991, 195 (selon lequel le terme principe peut désigner « un régime juridique complexe qui ne peut être défini en entier par un seul acte »).

²⁷ Ferrand, *supra* note 23 à la p. 247.

²⁸ *Ibid.*, aux pp. 249-254.

trait à l'opposition apparente entre ces deux notions. Tournant qui a été largement accepté dans son principe, étant donné sa compatibilité avec la croissance économique²⁹. En fait, le développement durable encourage le développement socio-économique, lequel est capable d'améliorer les conditions de vie des humains ainsi que de contribuer à la réhabilitation des dégradations antérieures et à la prévention des dégradations futures de l'environnement. De plus, le développement durable milite également pour l'émergence de pratiques économiques efficaces à long terme: « il n'est pas raisonnable, il est donc inefficace du point de vue économique, d'utiliser une ressource dont on a besoin de façon que l'on ne puisse plus en bénéficier après un certain temps parce quelle serait épuisée »³⁰. Le développement durable requiert ainsi une modification des modèles de croissance, lesquels se doivent de tenir compte des considérations sociales et environnementales importantes.

*Principes du droit international du développement durable*³¹

De nombreuses réflexions ont tenté d'identifier les composantes du concept du développement durable en droit international. Une des plus importantes de celles-ci a été effectuée par l'International Law Association (ILA), laquelle a tenté d'identifier les principes du droit international portant sur le développement durable. Dans la *New Delhi Declaration on Principles of International Law relating to Sustainable Development*³² adoptée par l'ILA en 2002, ces principes sont au nombre de sept. Nous allons mentionner et brièvement discuter chacun de ces principes :

- le devoir des États d'utiliser de manière durable les ressources naturelles
Ce principe, corollaire de la souveraineté des États sur leurs ressources naturelles, obligerait les États à gérer les ressources naturelles d'une manière rationnelle et durable qui tient compte des besoins des générations futures et qui évite le gaspillage. La Convention sur la diversité biologique inclut une définition intéressante de ce principe : « l'utilisation des éléments constitutifs de la diversité biologique d'une manière et à un rythme qui n'entraînent pas leur appauvrissement à long terme, et sauvegardent ainsi leur potentiel pour satisfaire les besoins et les aspirations des générations présentes et futures. »³³.
- le principe d'équité et l'éradication de la pauvreté
Le principe d'équité implique un accès équitable au patrimoine commun de l'humanité, c'est-à-dire l'environnement et les ressources naturelles qu'il contient, et ce au niveau intergénérationnel, supposant l'existence d'un tel droit de la part des générations futures, ainsi qu'au niveau intragénérationnel, impliquant la possession de ce droit par les générations actuelles. Cette première forme d'équité requiert donc que la génération actuelle agisse à titre de fiduciaire de la terre et de son environnement pour le bénéfice des générations à venir³⁴. La deuxième forme d'équité nécessite plutôt d'assurer que les gains réussis par l'exploitation des

²⁹ Michael Bothe, « Le droit de l'environnement : sa voie de développement entre écologie et économie » dans Bothe & Sand, *supra* note 23, 37 aux pp. 68-74.

³⁰ *Ibid*, à la p. 71.

³¹ Voir généralement Cordonier Segger & Khalfan, *supra* note 10 aux pp. 95-171 et Sands, *supra* note 29.

³² ILA résolution 3/2002, UN Doc. A/57/329.

³³ 5 juin 1992, 1760 R.T.N.U. 79, art. 2.

³⁴ Voir Edith Brown Weiss, *In Fairness to Future Generations. International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity*, Dobbs Ferry, NY, Transnational Publishers, 1989.

ressources naturelles soient équitablement partagés par tous et vise donc l'éradication de la pauvreté ainsi que la coopération internationale à ces fins ainsi que la à la mobilisation de toutes les sources d'assistance financière et technique au profit des pays en voie de développement. Il est reflété dans le Principe 1 de la Déclaration de Stockholm et le Principe 2 de la Déclaration de Rio.

- le principe des responsabilités communes, mais différenciées

Selon ce principe, les États ont la responsabilité commune de contribuer à la réalisation des objectifs du développement durable dans la mesure de leurs besoins et moyens ainsi que du rôle qu'ils ont joué dans la dégradation de l'environnement³⁵. Ce principe est consacré dans la Déclaration de Rio : « Les Etats doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Etant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les Etats ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent. »³⁶.

- le principe de précaution

Ce principe puise ses origines dans le devoir des États de prendre des mesures cherchant à prévenir la dégradation de l'environnement³⁷. Il est défini au Principe 15 de la Déclaration de Rio : « Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement. »³⁸. Dans l'optique du développement durable, le principe de précaution reflète la nécessité de tenir compte des impacts que peuvent avoir certaines activités humaines sur l'environnement et le bien-être des humains.

- le principe de participation publique et d'accès à l'information et à la justice

Ce principe vise à assurer que vis-à-vis les, l'ensemble des citoyens puissent participer aux processus décisionnel de l'état menant à l'élaboration politiques sociales, environnementales et économiques, avoir accès à de l'information concernant ces politiques ainsi qu'un droit d'accès à des mécanismes judiciaires ou administratifs rendant possible la contestation de la mise en œuvre de ces politiques. Ainsi, ce principe vise à maximiser la transparence de la prise de décision publique ainsi qu'assurer que le gouvernement puisse être tenu responsable pour ses actions.

³⁵ Duncan French, "Developing States and International Environmental Law. The Importance of Differentiated Obligations" (2000) 49 *International and Comparative Law Quarterly* 34.

³⁶ *Déclaration de Rio*, *supra* note 11, Principe 7.

³⁷ Voir Ellen Hey, « The Precautionary Concept in Environmental Policy and Law: Institutionalizing Caution » (1992) IV *Georgetown International Environmental Law Review* 303.

³⁸ *Déclaration de Rio*, *supra* note 11.

- le principe de la bonne gouvernance
Ce principe prescrit la mise en place par l'État de pratiques décisionnelles ouvertes, transparentes, démocratiques et respectueuses de la primauté du droit, capables d'assurer que les décisions prises par les pouvoirs publics soient le fruit de la population toute entière, en particulier les groupes traditionnellement marginalisés. L'Agence de développement des Nations Unies a défini ce concept en ces mots : « Good governance ensures that political, social and economic priorities are based on a broad consensus in society and that the voices of the poorest and the most vulnerable are heard in decision-making over the allocation of development resources »³⁹.
- le principe de l'intégration et d'interrelation, en particulier en ce qui a trait aux objectifs de droits humains et sociaux, économiques et environnementaux
Ce principe, examiné plus en détail dans la section suivante, reflète l'interdépendance des sphères économiques, sociales et environnementales et incite les États à prendre des décisions qui tiennent compte simultanément des objectifs de droits humains et sociaux, économiques et environnementaux ainsi qu'à résoudre les conflits apparents entre ces conflits. On le retrouve, notamment, au Principe 4 de la Déclaration de Rio (« Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément. »)

1.2 La notion de développement durable dans la stratégie québécoise

Dans son ensemble, l'approche du gouvernement québécois à la notion du développement durable, tel que manifesté dans le *Projet de loi sur le développement durable* et le *Plan de développement durable du Québec*, nous semble une implémentation domestique assez conforme à la conception de celle-ci qui est présente en droit international.

Par ailleurs, malgré les références à la protection de l'environnement, elle nous apparaît orientée vers l'anthropocentrisme. En effet, elle définit l'environnement comme le « milieu de vie » des populations humaines et formant la base de son développement socio-économique et non en tant qu'élément ayant une valeur intrinsèque, méritant protection en tant que tel⁴⁰.

Au niveau définitionnel, la définition proposée par le gouvernement québécois, incorpore les deux éléments qu'ont en commun la majorité des définitions du développement durable, c'est-à-dire l'idée d'un développement qui puisse être soutenu de manière durable et les liens qui unissent les sphères économique, environnementale et sociale.

Enfin, un aspect plus novateur de l'approche québécoise est l'inclusion d'une composante socioculturelle dans la notion de développement humain. Celle-ci prête ainsi une vision holistique du développement humain à la stratégie québécoise.

³⁹ United Nations Development Program, *Governance for sustainable human development*, UNDP Policy document, 1997, en ligne: <<http://magnet.undp.org/policy/default.htm>>, 1. Good governance - and sustainable human development.

⁴⁰ *Plan de développement durable du Québec*, supra note 3, à la p. 11.

1.3 Comparaison des principes du droit international du développement durable avec ceux de la stratégie de développement durable

La correspondance des principes

Principes du droit international du développement durable	Principes de la stratégie québécoise de développement durable	Commentaires
Le devoir des États d'utiliser de manière durable les ressources naturelles	• Principe 14 Production et consommation responsables	Le principe 12 devrait comprendre également une prescription portant sur la nécessité d'assurer une <i>gestion</i> rationnelle et durable des ressources naturelles.
Le principe d'équité et l'éradication de la pauvreté	• Principe 2 Équité sociale • Principe 12 Production et consommation responsables	La stratégie de développement durable, et le principe 2 en particulier, devraient inclure la notion d'éradication de la pauvreté, laquelle vise à réaliser une des deux formes d'équité.
Le principe des responsabilités communes, mais différenciées	• Principe 8 Partenariat et coopération intergouvernementale	Ce principe est partiellement reflété dans le Principe 14 Partenariat et coopération intergouvernementale. Cela dit, il serait opportun d'inclure ce dernier dans la liste (voir plus bas).
Le principe de précaution	• Principe 10 Précaution	Le principe 9 correspond exactement à la définition de ce principe incluse dans le principe 15 de la Déclaration de Rio.
Le principe de participation publique et l'accès à l'information et à la justice	• Principe 5 Participation et engagement • Principe 6 Accès au savoir	La stratégie de développement durable devrait également inclure un droit d'accès à la justice.
Le principe de la bonne gouvernance	• Principe 7 subsidiarité	Ce principe est partiellement reflété dans le principe 5 Participation et engagement. Tout de même, il serait souhaitable d'inclure un principe soulignant l'importance de processus décisionnels transparents, ouverts et démocratiques. La subsidiarité est plutôt un principe général, ne relevant pas spécifiquement du développement durable, mais reflétant néanmoins le principe de la bonne gouvernance dans un contexte fédéral.
Le principe de l'intégration et d'interrelation, en particulier en ce qui a trait aux objectifs de droits humains et sociaux, économiques et environnementaux	• Principe 1 Santé et qualité de vie • Principe 3 Protection de l'environnement • Principe 4 Efficacité économique • Principe 13 Respect de la capacité de support des écosystèmes	Le principe de l'intégration, dans chacune de ses composantes, est reflété dans tous les principes ainsi que dans la définition de développement durable proposés par le gouvernement. Il est également reflété dans la définition même du développement durable. Il serait tout de même peut-être propice d'inclure ce principe en soi étant donné son importance (voir plus bas).

Les principes 9 Prévention, 11 Protection du patrimoine culturel, 12 Préservation de la biodiversité, 15 Pollueur – payeur et 16 Internalisation des coûts sont en fait des applications précises des principes généraux du développement durable.

Le principe de la bonne gouvernance

Le principe de la bonne gouvernance implique d'abord le respect de la primauté du droit et des principes de la démocratie électorale. Dans le contexte québécois, il y a lieu plutôt de mettre l'emphase sur trois autres éléments de la bonne gouvernance : la participation des citoyens au processus décisionnel, la transparence et une approche rationnelle de la décision basée sur des indicateurs et des évaluations. Le Québec se doit développer un cadre institutionnel, favorisant la transparence, lui permettant de prendre des décisions qui respectent les objectifs du développement durable ainsi que d'impliquer l'ensemble des parties prenantes. Il doit donc y avoir renforcement des capacités tant au niveau de l'évaluation des activités humaines du point de vue du développement durable, qui intègrent donc les sphères économiques, environnementales et sociales, qu'au niveau de l'échange et de la communication, qui créent un dialogue permanent entre les pouvoirs de décisions et toutes les strates de la société civile. De toute évidence, l'accès à l'information et à la justice sont des corollaires importants du principe de bonne gouvernance et ne doivent pas être négligés.

Le principe des responsabilités communes, mais différenciées

La stratégie de développement durable fait mention, au Principe 8, de la nécessité de prendre en compte des répercussions à l'étranger des gestes posés ainsi que de collaborer et coopérer avec les autres gouvernements. Par contre, les visées du développement durable sont quelque peu plus ambitieuses. Il suppose d'abord, à un niveau transnational, l'interdépendance géographique des sphères économique, environnementale et sociale. Cela implique donc que chaque société a un rôle à jouer dans la réalisation des objectifs du développement durable à l'échelon de planète. Le principe dont il est présentement question suggère que cette responsabilité commune se doit d'être déchargée par les sociétés humaines en tenant compte de leurs besoins, moyens et de leur contribution à la dégradation de l'environnement. À ce titre, dans la stratégie québécoise de développement durable, il n'est pas du tout clair comment le Québec entend répondre de ses responsabilités en tant que société affluente et industrialisée, au niveau des Amériques et du monde entier.

L'intégration des sphères économiques, environnementales et sociales

Ce principe est la clef de voûte du concept de développement durable. Comme souligné par Dominic McGoldrick, « [t]he critical importance of sustainable development is that it is an integrationist principle »⁴¹. L'importance de ce principe pour le développement durable fut également reconnu par la Cour internationale de Justice dans l'Affaire du projet Gabčíkovo-Nagymaros : « Le concept de développement durable traduit bien cette nécessité de concilier développement économique et protection de l'environnement »⁴².

Le principe d'intégration implique donc la nécessité d'arriver à la conciliation, l'accommodement et l'harmonisation des normes émanant des sphères économique, environnementale et sociale. Il y a en fait deux manières différentes de formuler le principe d'intégration. La première, de nature positive, implique une obligation de prendre des décisions qui intègrent de manière substantielle les impératifs de ces diverses sphères.

⁴¹ Dominic McGoldrick, « Sustainable Development and Human Rights: An Integrated Approach » (1996) 45 *International and Comparative Law Quarterly* 818.

⁴² Affaire Gabčíkovo-Nagymaros, *supra* note 5, Arrêt de la Majorité, au para. 140.

L'autre, plus commune, de nature négative, engage les pouvoirs publics à tenir compte de celles-ci dans leur prise de décisions.

La deuxième formulation du principe d'intégration est celle qui nous apparaît être la plus approprié du fait qu'elle permet au développement durable de s'adapter à des contextes très différents et de répondre de manière flexible et non dogmatique à des problèmes complexes opposant des intérêts et points de vue divergents. C'est également cette forme d'intégration qui est plus présente dans les instruments internationaux. Dans cette optique, le principe d'intégration comprend donc des obligations de nature procédurale à la question du développement durable. Comme l'expliquent Boyle et Freestone, « [a] more plausible argument is that although international law may not require development to be sustainable, it does require development decisions to be the outcome of a process which promotes sustainable development »⁴³. Cela rendrait nécessaire d'assurer que les décisions portant sur le développement socio-économique n'ignorent pas les considérations environnementales et que les activités visant la protection de l'environnement n'aient pas lieu sans qu'elles ne tiennent compte des implications sociales et économiques pertinentes⁴⁴.

Il reste à savoir quelle forme d'intégration est visée par le *Projet de loi*. La définition contenue dans l'*Avant-projet de loi* avait peut-être le mérite d'explicitier le concept de l'intégration dans la notion de développement durable. L'*Avant-projet* concevait le développement durable comme un développement « qui intègre harmonieusement les dimensions environnementale, sociale et économique du développement ». Dans le *Projet de loi*, on mentionne plutôt que 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 ». D'une part, la place accordée à l'intégration dans la définition de l'*Avant-projet* démontre bien la pertinence de ce concept pour la réalisation du développement durable. D'autre part, les termes du *Projet de loi* sembleraient plutôt s'aligner avec la formulation procédurale du principe d'intégration. Il reste que la notion procédurale de l'intégration devrait être ajoutée comme principe à part entière du développement durable. Ce ajout plus qu'importe quel autre changement clarifierait la nature de l'intégration visée par le gouvernement du Québec et assurerait que la loi québécoise reflète le courant dominant en droit international.

Par ailleurs, le *Projet de loi* ne traite pas suffisamment de l'assimilation de pratiques et de réflexes intégrationnistes au sein de l'administration s'impose donc pour assurer la réalisation du développement durable. Par ailleurs, la mise en œuvre du principe d'intégration obligerait le gouvernement québécois à se doter de la capacité d'effectuer des évaluations intégrationnistes, capables de jauger les impacts d'une décision ou d'une activité sur les objectifs du développement durable ainsi que de mesurer les indicateurs du développement durable⁴⁵.

⁴³ Alan Boyle & David Freestone, « Introduction » dans Boyle & Freestone, *supra* note 22 à la p.17.

⁴⁴ Cordonier Segger & Khalfan, *supra* note 10 à la p.104.

⁴⁵ Sur de tels outils d'évaluation, voir *Ibid.*, aux pp. 175-221.

1.4 Mesures visant la mise en œuvre des objectifs du développement durable

Le rôle du Ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs

Le Ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs se voit attribuer, en fait, la responsabilité principale de la mise en œuvre des objectifs du développement durable dans la stratégie du gouvernement du Québec. En effet, le ministère est mandaté d'assurer la promotion du développement durable au sein de l'administration publique, la coordination des travaux des différents ministères portant sur la stratégie de développement durable et des bilans périodiques sur sa mise en œuvre, l'amélioration de l'expertise du gouvernement dans le domaine et la réalisation par le gouvernement des objectifs du développement durable, en lui prêtant conseil et expertise⁴⁶.

À notre avis, l'attribution de ces fonctions et rôles à l'ancien ministère de l'environnement trahit les ambitions du concept de développement durable, notamment le principe de l'intégration. En premier lieu, comme le gouvernement du Québec, l'atteste lui-même, le développement durable n'est pas un concept qui appartient au domaine de l'environnement. Au contraire, il se situe à un plan plus élevé, au-dessus des sphères environnementales, économiques et sociales. En deuxième lieu, il est nécessaire pour le gouvernement d'institutionnaliser le principe d'intégration au sein de son administration. Or, en donnant un rôle prépondérant à l'ancien ministère de l'environnement, la stratégie québécoise impose de possibles barrières institutionnelles et conceptuelles à la réalisation des objectifs du développement durable. Il nous semblerait préférable de suivre plutôt la voie tracée par l'approche transsectorielle, dont relèvent la création en 1991 du Comité interministériel du développement durable ainsi que la création du poste proposé de commissaire au développement durable. Il nous semble tout simplement inconcevable de vouloir assurer un suivi de l'intégration des sphères économiques, environnementales et sociales en passant par une des sphères plutôt qu'en passant au dessus de celles-ci ou en passant par celles-ci simultanément.

Droit humains et développement durable

L'article 19 du *Projet de loi* prévoit l'insertion dans la *Charte des droits et libertés de la personne* un droit à l'environnement dont le libellé se lit 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. ». Cet article sera classé parmi les droits économiques et sociaux de la Charte, énoncés aux articles 39 à 48.

La définition mise de l'avant par le gouvernement du Québec dans le projet de loi sur le développement durable, à la différence de la plupart des définitions rencontrées dans les instruments internationaux, semble faire allusion à la valeur intrinsèque de l'environnement, au-delà de la simple affirmation des liens entre la qualité de l'environnement et les autres droits de la personne; on affirme « un droit à un environnement sain et respectueux de la biodiversité ». Toutefois, l'énoncé renvoie au corpus législatif de la province qui tient lieu de paramètres définissant la portée du droit. Il ne s'agit donc pas d'un droit absolu.

⁴⁶ *Plan de développement durable du Québec*, supra note 3 à la p. 37.

Le droit à un environnement sain n'est pas nouveau en droit québécois. La *Loi sur la qualité de l'environnement* énonce déjà un droit de cette nature⁴⁷. Cependant, celui-ci ne peut s'exercer que dans la mesure prévue par la LQE, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la LQE. Un recours en injonction est mis à la disposition du citoyen pour lui permettre d'exercer ce droit. La LQE institue également un régime de contrôle⁴⁸ qui exige l'obtention d'un certificat d'autorisation pour entreprendre toute activité susceptible de modifier la qualité de l'environnement⁴⁹, sous réserve du régime d'exception.

En fait, il est très possible que l'ajout de ce droit dans sa forme actuelle à la Charte n'ait à peu près aucun impact. En effet, ce droit est inscrit dans la section des droits économiques et sociaux, les articles 39 à 48, et est donc soustrait à la protection expresse de la clause dérogatoire et ne bénéficierait d'aucune prépondérance par rapport aux lois⁵⁰. Par ailleurs, l'application par le juge de la plupart des droits économiques et sociaux est conditionnelle à l'existence de lois de mise en œuvre adoptée par le législateur, à cause de l'expression « dans la mesure prévue par la loi » inscrite dans le libellé de ces droits. La portée de ces droits est alors fixée par la loi. Il en va de même pour le droit à l'environnement sain destiné à être inscrit dans la Charte. Ne bénéficiant d'aucune prépondérance par rapport à la loi, l'éventuel droit ne pourrait fonder aucun recours en invalidité de la loi ou des règlements, décrets, ordonnances ou arrêté en conseil⁵¹.

Ainsi, le droit québécois fait écho au droit international en ce qui concerne la juridicité des droits économiques et sociaux. Ils sont proclamés à titre programmatoire et requièrent, par opposition aux droits politiques et civils, une intervention de l'État pour que leur mise en œuvre puisse se réaliser⁵². Depuis l'adoption de la Charte, les tribunaux ont été réticents à reconnaître aux droits économiques et sociaux des effets juridiques opposables à l'État, notamment en raison de la non-prépondérance de ces droits par rapport aux lois⁵³.

La notion d'un droit humain à un environnement de qualité demeure très controversée puisqu'elle ne rentre pas facilement dans le cadre des autres droits humains. Traditionnellement, ces derniers nécessitent une protection négative ou positive d'intérêts

⁴⁷ L.R.Q. Q-2, article 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^o du deuxième alinéa de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme »

⁴⁸ *Ibid.*, art. 19.2. « Un juge de la Cour supérieure peut accorder une injonction pour empêcher tout acte ou toute opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à l'exercice d'un droit conféré par l'article 19.1. »

⁴⁹ *Ibid.*, art. 22.

⁵⁰ Henri Brun et Guy Tremblay, *Droit constitutionnel*, 2^e éd., Éditions Yvon Blais, 2002, p. 913

⁵¹ *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 56.3 : « Dans la Charte, le mot « loi » inclut un règlement, un décret, une ordonnance ou un arrêté en conseil pris sous l'autorité d'une loi. »

⁵² Brun et Tremblay, *supra* note 50, p. 913 : « Ces droits sont de la plus haute importance à titre programmatoire, pour inspirer le pouvoir politique, en marge ou au-dessus du droit positif. [...] Les droits socio-économiques ne sont pas des paramètres du droit, comme les droits civils et politiques, ils en sont plutôt la substance, dont la détermination appartient aux gouvernants du jour s'exprimant par législation ordinaire. »

⁵³ Pierre Bosset, « Les droits économiques et sociaux : parents pauvres de la Charte québécoise? », (1996) 75 *R. du B. Can.* 583

humains individuels ou collectifs de la part de l'État. Par contre, un droit humain à un environnement de qualité requiert plutôt la protection d'un intérêt plus diffus, qui n'affectent pas nécessairement et directement les intérêts des individus qui peuvent l'invoquer. Ainsi, non pas comme le préjudice qui résulte à un individu de la violation des ses droits humains individuels, comme le droit à la vie, les violations de ce droit affectent les individus de manière indirecte. La portée d'un tel droit n'est donc pas évidente et nécessiterait plus de précisions de la part du gouvernement du Québec.

Également, il y a lieu de définir les droits et obligations spécifiques qui découlent de l'existence de ce droit. À ce titre, le droit international pourrait servir de guide utile⁵⁴. Au niveau procédural, ce droit pourrait ainsi impliquer un droit d'obtenir de l'information et de participer au processus de décisions portant sur des questions environnementales ainsi qu'un droit de remédier aux violations du droit à l'environnement⁵⁵. Au niveau substantiel, le droit à un environnement pourrait avoir un volet négatif, imposant à l'État et aux particuliers de s'abstenir de certains actes dommageables à l'environnement, ainsi que positif, obligeant l'État à agir en faveur de la conservation d'un environnement sain et de qualité. Il reste que ce droit demeure très incertain et sa portée, indéterminée. Le gouvernement devrait donc apporter des précisions quant à sa définition, son contenu et son lien avec la stratégie du développement durable.

Enfin, nous croyions qu'il y aurait également lieu de faire allusion à l'importance des droits sociaux et économiques dans la stratégie du gouvernement. Mettre l'accent uniquement sur un droit à l'environnement sans en faire de même pour le droit au développement socioéconomique serait trahir les visées étendues du développement durable.

⁵⁴ Voir notamment Sumudu Atapattu, « The Right to a Healthy Life or the Right to Die Polluted?: The Emergence of a Human Right to a Healthy Environment Under International Law (2002) 16 Tulane Environmental Law Journal 65; John Lee, « The Underlying Legal Theory to Support a Well-defined Human Right to a Healthy Environment as a Principle of Customary International Law » (2000) 25 Columbia Journal Environmental Law 283.

⁵⁵ Michael R. Anderson, « An Overview », dans Alan Boyle & Michael Anderson, eds., *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, New York, Oxford University Press, 1996, 1 at 7.

II. ANALYSE ÉCONOMIQUE DE LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

2.1 Introduction

Notre analyse économique du développement durable tel qu'envisagé par le gouvernement du Québec repose moins sur le Projet de loi comme tel que sur le plan qui l'accompagne. En fait, il nous semble que, à quelques exceptions près que nous mentionnerons, le *Projet de loi sur le développement durable* est très pertinent, alors que l'aperçu de son application qui transparait au travers du *Plan de développement durable du Québec* soulève plus d'interrogations. En outre, la discipline de l'économie a dans ce cas-ci plus à dire sur la mise en œuvre des idéaux que sur la formulation légale de ceux-ci.

Après avoir survolé les conclusions de quelques économistes quant à la plausibilité du développement durable, nous nous attarderons plus particulièrement aux principes énoncés dans le *Plan de développement durable du Québec*, ainsi qu'aux indicateurs économiques potentiels qui pourront être pertinents à l'évaluation des progrès réalisés en matière de développement durable. Nous nous pencherons également sur la constitution du fond vert et des sources de revenus qui y sont attribués dans l'*Avant projet de loi sur le développement durable*.

2.2 L'existence du développement durable en économie

Une des questions centrales des modèles d'équilibre général en économie a été de savoir s'il était possible de maintenir ou même de faire croître un certain niveau de consommation étant donné la finitude de certaines ressources. En d'autres mots, le développement durable est-il possible? Les réponses qui ont été apportées à cette question sont assez diverses et pour l'instant la profession ne s'entend pas à ce sujet. Néanmoins nous pouvons tirer quelques conclusions des travaux de certains économistes.

Robert Solow a proposé un des premiers modèles qui permet une consommation constante sur une période de temps infinie⁵⁶. Pour arriver à ce résultat, il a cependant dû imposer des hypothèses très restrictives : le capital produit par l'économie doit être plus productif que la ressource épuisable, la population est supposée constante, et l'économie est planifiée par une sorte d'autorité centrale omnisciente et bienfaisante. Cette dernière hypothèse est particulièrement intéressante, car elle nous permet une comparaison avec un modèle où l'allocation des ressources est laissée aux marchés. En effet, Dasgupta et Heal élaborent un tel modèle et concluent, malgré une hypothèse de stabilité de la population comme dans le cas de Solow, que le niveau de consommation est condamné à s'effondrer à long terme en présence de ressources épuisables⁵⁷. Cette conclusion, de part son opposition avec celle du modèle plus centralisé, laisse peut-être supposé la nécessité d'une intervention étatique pour permettre le développement durable (bien que l'État ne soit pas omniscient).

⁵⁶ Robert Solow, « Intergenerational Equity and Exhaustible Resources », (1974) *Review of Economic Studies*, Symposium, 29.

⁵⁷ Partha Dasgupta & Geoffrey M. Heal, « The Optimal depletion of Exhaustible Resources », (1974) *Review of Economic Studies*, Symposium, 3.

Cependant, des modèles avec population constante ne sont pas en correspondance avec une réalité où la population est en croissance, et ce, même faiblement. Tapan Mitra propose donc un modèle dérivé de celui de Solow où il prétend pouvoir réconcilier croissance démographique et niveau soutenu de consommation⁵⁸. Cependant, une étude mathématique approfondie de son modèle révèle que ses conclusions sont douteuses⁵⁹, car sa modélisation semble pointer dans la même direction que celle de Dasgupta et Heal.

Des recherches encore plus récentes, par Ngo van Long⁶⁰, et Hamilton et Hartwick⁶¹, tendent à prouver que dans un contexte dynamique, les conditions dérivées dans le modèle de Solow ne sont pas assez restrictives. En d'autres mots, le développement durable serait encore plus difficile à atteindre que nous aurions pu le croire. Cependant il est à noter que tous ces modèles ignorent un élément qui est par ailleurs très difficile à modéliser : le progrès technologique. Il semble intuitif que le développement durable passe par l'invention de nouvelles techniques de production qui pourrait nous permettre de mieux utiliser les ressources de notre planète. Néanmoins, la modélisation économique nous montre que le développement durable ne semble pas être un objectif trivial et sa faisabilité reste encore à démontrer par la science économique.

2.3 Les Principes

Nous ne remettons pas en cause les 16 principes qui doivent guider l'action de l'administration publique québécoise en matière de développement durable, mais certains de ceux-ci ou encore les définitions qui leur ont été données cachent des pièges qui doivent être signalés.

Prévention

Un élément de ce principe nous semble potentiellement problématique. En effet, il semble que dans le cadre du *Plan de développement durable du Québec* la prévention ne soit favorisée que dans le cas de risques connus. Cependant, l'évaluation économique de risques environnementaux implique presque inévitablement bon nombre d'approximations. Il est rare que toutes les conséquences, tant économiques qu'environnementales, des activités humaines ayant un impact sur l'environnement puissent être clairement définies. Dans ce contexte, toute l'étendue d'un risque ne sera jamais connue. Il serait malheureux que le gouvernement du Québec se serve de cette incertitude inhérente aux risques environnementaux en conjonction avec la définition donnée au principe de précaution pour que ce dernier soit, en pratique, relégué aux oubliettes.

Cependant, l'élimination de l'expression « coût économiquement acceptable » dans le *Projet de loi* en rupture avec la formulation de l'*Avant-projet de loi*, nous satisfait pleinement. Si un risque pèse sur l'environnement et donc par le fait même sur la société, ce risque se doit d'être

⁵⁸ Tapan Mitra, « Limits on Population Growth Under Exhaustible Resource Constraints », (1983) 24:1 *International Economic Review*, 155.

⁵⁹ John M. Hartwick, « Population Increase in Mitra's Model of Sustainable Per Capita Consumption », (2004), working paper.

⁶⁰ John M. Hartwick, Ngo van Long & Huilan Tian, « On the Peaking of Consumption with Exhaustible Resources and Zero Net Investment », (2003) 24, *Environmental and Resource Economics*, 235.

⁶¹ Kirk Hamilton & John M. Hartwick, « The Path of Consumption with Exhaustible Resources », (2005) *Canadian Journal of Economics*, forthcoming.

corrigé uniquement si les bénéfices de sa correction dépassent les coûts totaux engendrée par celle-ci. On ne parle pas ici uniquement de bénéfices et de coûts financiers, mais bien de l'ensemble des bénéfices et des coûts sociaux qui, pour des raisons de comparabilité, doivent être évalués en terme monétaire (d'où une partie de l'incertitude cité plus haut). Si les bénéfices nets (bénéfices moins les coûts) sont positifs, le risque se doit d'être prévenu, sinon il vaut mieux ne rien faire. Il n'existe pas formellement de « coûts économiquement acceptable ». Il n'y a que des bénéfices nets positifs ou négatifs. Par cette expression, le gouvernement voulait peut-être référer aux coûts financiers de la prévention. En effet, dans le cas où les coûts directs de la prévention dépasserait la capacité financière de l'État, ce dernier ne pourrait entreprendre seul les mesures de préventions même si les bénéfices nets de le faire seraient positifs (ceci suppose évidemment qu'une partie des bénéfices ne profitera pas à l'État en terme financier). Si une telle situation devait se produire, le gouvernement pourrait alors se tourner vers des partenaires pour augmenter sa capacité financière effective et combattre le risque dont la diminution ou l'éradication apporterait tout de même à la société des bénéfices nets positifs.

Le flou que ces deux éléments apportaient à la définition du principe de prévention était d'autant plus grave que le principe de prévention est primordial en matière de développement durable. Il demeure néanmoins que la référence aux risques connus affaiblit ce principe. Plusieurs problèmes environnementaux sont sujets à un phénomène dit « d'hystérésis » qui rend les problèmes plus coûteux à corriger qu'à prévenir⁶². Dans les cas extrêmes, certains problèmes peuvent même être irréversible. Ceci est particulièrement préoccupant car la définition que le gouvernement donne au principe de prévention semble lui ménager des portes de sortie quant à son application.

Précaution

Le principe de précaution est très important car il vient en quelque sorte modérer notre critique de la formulation du principe de prévention. Cependant, sa définition comporte, selon nous, tout de même ses lacunes. Premièrement, il semble que par la définition donné au principe, la précaution ne s'applique qu'au cas posant des risques de dommages graves ou irréversibles. Nous pensons que cette optique est un peu trop restrictive, car elle ignore des gains d'efficacité potentiels qui pourrait être obtenus en appliquant le principe de précaution aux problèmes environnementaux sujet au phénomène d'hystérésis, et ce même si les dommages potentiels ne sont ni graves ni irréversibles.

Deuxièmement, la définition du principe de précaution réfère à l'absence de certitudes scientifiques comme n'étant pas suffisante pour retarder la mise en œuvre des mesures de prévention. Cependant, il est à noter que dans la majorité des cas les évaluations monétaires des dommages environnementaux effectifs et potentiels sont sujettes à d'importantes incertitudes. Celles-ci peuvent, tout comme les incertitudes scientifiques, faire la différence entre la nécessité ou non d'agir. Il nous semble important que le principe de précaution englobe autant les incertitudes économiques que scientifiques à cause des problèmes d'hystérésis et d'irréversibilité associés aux phénomènes environnementaux. Dans le doute, mieux vaut s'abstenir de polluer que s'abstenir de prévenir.

⁶² S.R. Carpenter, D. Ludwig & W.A. Brock, « Management of eutrophication for lakes subject to potentially irreversible change », (1999) 9:3 Ecological Applications, 751.

Préservation de la biodiversité

La reconnaissance des services inestimables que rend la biodiversité est tout à fait juste de notre point de vue. Cependant, pour pouvoir prendre des décisions effectives, le gouvernement se devra justement d'estimer, de donner une valeur à la préservation des espèces qui sont en danger, car la capacité financière de l'État elle n'est pas inestimable. Il est déplorable que le *Plan de développement durable du Québec* ne fasse aucune mention de la façon dont le gouvernement attribuera une valeur à la préservation de telle ou telle espèce. Il est pratiquement sûr que certaines espèces vaudront la peine d'être protégées alors qu'il vaudra mieux en laisser dépérir d'autres. Pour éviter toute politisation de décisions quant à la protection ou non d'espèces, il faudrait instaurer un cadre défini d'évaluation de la valeur qu'on accorde à une espèce particulière. Ce cadre d'évaluation pourra ensuite être utilisé pour justifier ou non les dépenses nécessaires à la préservation d'une espèce. Il est évident que de nombreuses estimations, tant au niveau de l'évaluation du risque d'extinction d'une espèce qu'à celui de sa valeur, entreront dans l'actualisation du cadre d'évaluation. L'aspect irréversible de la perte de biodiversité devrait ici garantir l'application concurrente du principe de préservation de la biodiversité avec celui de prévention. En fait, nous notons même une certaine redondance dans ces deux principes.

Outre les contradictions internes de certains principes, on retrouve également des contradictions potentielles, mais pas inévitables, dans les buts de différents principes.

Équité et solidarité sociales, efficacité économique, pollueur payeur et internalisation des coûts

L'efficacité économique passe dans bien des cas par un système de prix qui doit refléter les coûts réels de l'utilisation des ressources. Les prix peuvent être à bien des égards efficaces pour contrôler la consommation de ressources, comme l'eau ou l'énergie, qui sont actuellement potentiellement gaspillées, soit à cause de leur gratuité ou à cause de leur coût inférieur au coût réel de leur utilisation. À cet égard, le principe d'internalisation des coûts est en accord avec celui d'efficacité économique. Cependant, il saute aux yeux que l'application du principe d'efficacité économique combiné à celui d'internalisation des coûts peut entrer en contradiction avec celui d'équité et de solidarité sociales, et ce plus particulièrement dans le cas des ressources jugées essentielles à divers degrés, comme l'eau et l'énergie. Il appartient à la société de déterminer les ressources jugées plus ou moins essentielles, mais à partir du moment où cela est fait, il y aura probablement contradiction dans les principes énoncés ci haut. Il n'existe pas à notre connaissance de solution qui pourrait s'adapter à tous les cas de contradiction, mais une apert comme possible dans plusieurs d'entre eux. C'est la tarification progressive. En augmentant le prix de la ressource avec sa quantité utilisée, on peut améliorer l'efficacité économique, tout en respectant l'équité sociale et ce en appliquant le principe d'internalisation des coûts. Dans le cas de ressources particulièrement importantes au développement humain, comme l'eau, le taux marginal de tarification pourrait même être zéro jusqu'à une certaine limite jugée acceptable du point de vue social et économique.

Il est à noter que la contradiction qui vient d'être soulignée ne s'applique que dans le cas des ménages et non dans celui des entreprises et autres groupes. Pour ces derniers, il n'y a pas de raisons pour que le prix des ressources ne reflète pas strictement leur véritable coût. Pour qu'une entreprise soit économiquement efficace, il faut que le prix de ses intrants et de ses produits reflète les coûts réels encourus par la société. Si des subventions doivent être accordé à une entreprise, il est préférable que la subvention soit un montant forfaitaire plutôt qu'un rabais lié à l'utilisation d'une ressource particulière. De cette façon la subvention ne

modifie pas le comportement de l'entreprise. Le gouvernement se doit d'intervenir sur les prix auxquels font face les entreprises seulement lorsque ceux-là ne reflètent pas les coûts sociaux (ce qui implique habituellement une taxation additionnelle pour élever les prix au niveau des coûts sociaux).

Prévention, précaution et connaissance préalable aux actions

Il est clair, et nous avons déjà souligné, que les principes de prévention et de précaution vont main dans la main. Cependant, le *Plan de développement durable du Québec* propose « que le premier projet de stratégie de développement durable puisse s'articuler autour de trois grands enjeux », dont le premier est la connaissance préalable aux actions. Nous ne remettons pas en cause la nécessité d'approfondir nos connaissances sur la situation de l'environnement ainsi que sur l'impact que notre société a sur celui-ci. Par contre, les nombreux éléments d'incertitudes que nous avons soulignés nous amène à nous demander si le premier projet de développement ne sera pas principalement composé d'un approfondissement des connaissances au détriment des actions directes pour la promotion du développement durable. En outre, étant donné la prévalence des phénomènes d'hystérésis et d'irréversibilité dans la nature, l'absence d'action au commencement du projet de développement durable peut se révéler très coûteuse à long terme. Nous pensons que cet enjeu devrait être repensé sous la formule « connaissance concourante aux actions ». De cette façon, on pourra, entre autres, protéger préventivement une ressource tout en approfondissant nos connaissances sur celle-ci. À un certain moment, nous serons en mesure, grâce à l'évolution de nos connaissances, de réévaluer notre préservation de la ressource et alors de prendre une décision définitive. Avec cette modification, nous pourrions éviter de nombreuses contradictions entre les principes de prévention et de précaution, et l'enjeu de la connaissance.

2.4 Les Indicateurs

L'évaluation de la situation et des progrès accomplis dans le cadre d'un objectif de développement durable est capitale. L'État doit se doter d'outils pour l'aider dans ce processus d'évaluation. Le *Plan de développement durable du Québec* note avec justesse les limites des indices de développement économique traditionnels, comme le produit intérieur brut (PIB), en matière de développement durable. Il est cependant à noter qu'aucun indice parfait n'existe et que l'utilisation de plusieurs de ceux-ci en conjonction les uns avec les autres peut donner une image beaucoup plus juste de la performance d'un État.

Le produit national net vert (PNN vert) est un indice qui a reçu depuis les 15 dernières années une attention toute particulière⁶³. Au lieu de se concentrer sur la production totale actuelle de l'économie, comme le fait le PIB, il tente d'évaluer la capacité productive d'un État. À la production brute calculée par le PIB, il ajoute les variations en capital, en ressources naturelles, en qualité de l'environnement et celles de bien d'autres items. Un PIB en croissance peut cacher un PNN vert en décroissance si les ressources non renouvelables sont exploités rapidement et si la qualité de l'environnement se dégrade.

⁶³ Robert Repetto, et al., *Wasting Assets: natural resources in the national income accounts*, Washinton, DC, World Press Institute, 1989.

Le *Plan de développement durable du Québec* souligne aussi l'usage de l'empreinte écologique⁶⁴. Cette mesure est, selon nous, moins directement reliée au développement durable que le PNN vert. L'empreinte écologique est moins une mesure de viabilité de notre processus d'amélioration de nos conditions d'existence, qu'une mesure de notre impact direct sur l'environnement. Dans le cas du Québec, un grand projet hydroélectrique pourrait avoir un impact négatif sur l'évaluation de notre l'empreinte écologique à cause de l'immense territoire qui serait submergé. Cependant, il est tout à fait possible que du point de vue du PNN vert, la perte de ressources submergées pourraient être compensée par l'apport de cette source d'énergie renouvelable.

Bien sûr, d'autres mesures existent et seront à considérer. Mais, il est à parier que le gouvernement du Québec devra dans certains cas créer ses propres mesures.

2.5 Le Fond vert

Le fond vert donne au projet de développement durable du Québec les moyens de ses ambitions. Des sources de financement très diverses lui sont attribuées, et si le gouvernement est sérieux dans son implantation du développement durable, il semble évident que le fond sera capitalisé de manière appropriée. Cependant, il est à noter que la correspondance entre les types de revenus et les types de dépenses associés au fond vert n'est pas toujours appropriée. Certains revenus, auxquels sont directement associés des items de dépense, trouvent à juste titre leur place dans le fond vert. D'autres par contre n'ont pas de dépenses associées qui leur sont propres. Par exemple, le revenu d'une amende imposée à une entreprise pour la pollution qu'elle émet a comme dépense associée la correction des dommages associés à cette pollution. Par contre, le revenu tiré d'un système de permis qui contrôle l'utilisation d'une ressource non renouvelable n'a pas de dépense associée (outre celle de la gestion du système de permis).

Nous croyons que les revenus sans dépenses associés ne devraient pas être automatiquement affecté au fond vert. Ces revenus, particulièrement dans le cas du contrôle de l'exploitation des ressources naturelles, offrent souvent un double dividende⁶⁵. Ils améliorent l'efficacité des marchés, particulièrement dans le domaine des ressources naturelles, tout en offrant au gouvernement une source de revenu exempte de distorsions. Il serait donc tout à fait légitime pour le gouvernement d'utiliser ces revenus à des fins autres qu'environnementales, car leur effet bénéfique sur l'environnement vient de leur imposition sous forme de coûts et non de leur utilisation sous forme de dépenses. En outre, le double dividende associé à un revenu particulier s'accroît au fur et à mesure que les sources de revenu du gouvernement imposent de moins en moins de distorsions à l'économie. Le gouvernement pourrait donc trouver avantageux de réduire les formes traditionnelles de taxations pour leur substituer en partie le double dividende de la régulation de certaines ressources actuellement surexploitées. Ceci, tout en favorisant le développement durable, pourrait accroître la marge de manoeuvre financière de l'État, si bien sûr les fonds provenant du double dividende ne sont pas nécessairement attribués au fond vert, comme le projet de loi le laisse entendre.

⁶⁴ Mathis Wackernagel & William E. Rees, *Our ecological footprint: reducing human impact on the earth*, Gabriola Island, BC, New Society Publishers, 1996.

⁶⁵ Bernard Salanié, *The Economics of Taxation*, Cambridge, MA, The MIT Press, 2003.

CONCLUSION

La réalisation des objectifs du développement durable

Dans l'ensemble, la stratégie du gouvernement québécois nous semble répondre aux impératifs du développement durable. Il est évident que les engagements pris devront se traduire par des gestes concrets et que la mesure des progrès accomplis se fasse à partir d'indicateurs précis. En outre, à notre avis, certains aspects de cette stratégie restent à peaufiner.

D'abord, dans notre analyse économique, nous avons souligné les lacunes et les contradictions possibles qui pourraient découler de l'application tel quel des principes énoncés dans le Plan développement durable. Si le gouvernement n'est pas déterminé à donner des suites concrètes à ses objectifs de développement durable, plusieurs portes de sortie s'offrent à lui dans la formulation actuelle de ces principes. D'ailleurs, cette préoccupation renforce l'importance du principe d'intégration dégagée dans notre analyse juridique. En effet, ce n'est que par un souci réel d'intégration, de conciliation et d'accommodement entre les sphères économique, environnementale et sociale que pourront être réalisés les objectifs du développement durable. À ce titre, nous croyons que l'accent apparent mis sur la sphère environnementale, révélée par le rôle important attribué à l'ancien ministère de l'environnement et l'accent mis sur le droit à l'environnement, sans mention des droits socio-économiques, au détriment des autres sphères constitue une trahison de la nature transsectorielle du développement durable.

Également, la stratégie québécoise ne semble pas suffisamment prendre en compte l'orientation transnationale du développement durable. En effet, de plus en plus le développement durable demande de faire face à des problèmes, particulièrement environnementaux, qui sont d'ordre mondial. Les actions seules du Québec ne peuvent pas garantir notre propre développement durable si nous ne parvenons pas à convaincre les autres nations d'emboîter le pas. Il est évident que le gouvernement ne peut pas convaincre du jour au lendemain la majorité des pays de se lancer dans le développement durable, mais il peut adopter des normes et des pratiques qui pourraient inciter les pays et les entreprises étrangères à agir dans une optique de développement durable. Par exemple, le gouvernement pourrait se doter d'une politique d'achat favorisant les entreprises et les pays souscrivant au développement durable. En plus de montrer l'exemple, le gouvernement du Québec se doit d'inciter le monde à opter pour le développement durable. Il serait par ailleurs souhaitable que la stratégie précise les modalités de coopération entre les différents paliers de gouvernement, fédéral, provincial et municipal.

Enfin, la stratégie ne semble pas reconnaître convenablement que la mise en œuvre du développement durable est une responsabilité qui incombe autant au gouvernement qu'à la société civile. En fait, le gouvernement se doit développer des mesures incitatives et coercitives pour engager les citoyens et les corporations dans le projet de société qu'est le développement durable. Il doit également y avoir une campagne de renforcement des capacités permettant aux différents segments de la population de contribuer à la réalisation du développement durable.

L'apport du droit international et de l'économie

En guise de conclusion générale, nous tenons à souligner les rôles importants que peuvent jouer l'étude du droit international ainsi que l'économie de l'environnement dans la réalisation des objectifs du développement durable. D'une part, le droit international, à titre de système normatif, fruit des efforts de la communauté internationale, peut servir de guide utile à l'action du gouvernement québécois dans ce domaine. À un autre niveau, l'ordre juridique international contient plusieurs avenues de coopération internationale capable de soutenir l'ensemble de l'action du gouvernement en matière de développement durable. En fait, étant donné l'interdépendance conceptuelle ainsi que transnationale qu'implique la notion de développement durable, il est vital que la stratégie québécoise de développement durable se tourne vers l'extérieur.

D'autre part, l'économie, en tant que cadre d'analyse pratique, peut faciliter l'allocation des ressources dédiées à la réalisation du développement durable ainsi que la mise en place d'un système d'évaluation des progrès accomplis. L'allocation des ressources se fera bien sûr en partie au travers du fond vert, mais il n'est pas nécessaire que ce soit le seul instrument utilisé. Probablement plus importantes encore sont l'application et l'élaboration d'outils de mesure pour pouvoir véritablement évaluer les progrès accomplis en matière de développement durable.

La stratégie de développement durable nous apparaît donc être un bon pas dans la bonne direction. Il reste tout de même bon nombre de questions à élucider, des mesures concrètes à élaborer et adopter et de résultats à mesurer, notamment en ce qui a trait à l'identification et la définition des principes clefs du développement durable, la portée du droit humain à l'environnement, le fonctionnement du fond vert. À ce niveau, les disciplines du droit international et de l'économie pourront être utiles et ainsi servir à la réalisation des objectifs du développement durable.

Le renforcement des capacités

Le droit, en tant que cadre de référence normatif privilégié dans notre société, constitue un outil indispensable dans la mise en œuvre du développement durable. C'est en effet à travers un cadre juridique que le gouvernement du Québec cherche à placer le développement durable au centre des préoccupations de la société québécoise. À un autre niveau, le projet de loi sur le développement durable, ainsi que d'autres lois et règlements visant ce même objectif, émettent des normes et standards et crée des obligations pour certains et des droits pour d'autres.

Cela dit, l'effectivité de ces développements législatifs dépend en grande partie sur la capacité des membres de la société de comprendre, de respecter, d'appliquer et d'utiliser le droit du développement durable. Il est donc impératif de former et de renforcer les capacités des divers acteurs de la société visés par et appelés à faire usage de ce domaine du droit, c'est-à-dire la société civile, les corporations, les juristes et avocats et les membres de l'appareil gouvernemental.

Pour ce faire, le CDIDD compte mettre sur pied un important projet de renforcement des capacités intitulé « Renforcement du Droit du développement durable au Québec ». Ce projet cherche à diffuser le droit relatif au développement durable auprès de la société, dans

le but de favoriser l'adoption et l'utilisation de ses principes et règlements ainsi que de stimuler son développement futur.

Dans un premier temps, ce projet cherchera à mesurer l'effectivité en entreprenant une recherche empirique qui nous permettra d'évaluer l'impact des normes juridiques dans ce domaine ainsi que de comprendre l'utilisation qui est faite de ces normes. Dans le cadre du projet, cette recherche nous permettra d'évaluer les capacités des intervenants dans le but de peaufiner notre plan de renforcement des capacités et d'identifier les meilleures pratiques de mise en œuvre, pratiques qui seront par la suite diffusées auprès des groupes ciblées. À plus long terme, les résultats de cette recherche empirique serviront de base pour la publication d'articles et de livres pouvant guider des efforts de réforme visant l'augmentation de l'effectivité du droit dans ce domaine.

Dans un deuxième temps, le CDIDD mènera une campagne ciblée de formation et de renforcement des capacités, impliquant la production de manuels et l'organisation d'ateliers, auprès des membres de la société civile, du milieu juridique, du secteur privé et du secteur public. Un premier volet de cette campagne visera la société civile, en particulier les groupes communautaires, pour les former dans l'utilisation du droit du développement durable dans la poursuite de leurs causes. Un second volet sera destiné à l'ensemble de l'appareil public et parapublic et portera principalement sur l'impact de la notion de développement durable sur la prise de décision dans le contexte administratif et gouvernemental. Un troisième volet s'adressera aux corporations et examinera le cadre juridique dans lequel les corporations doivent aujourd'hui opérer et mettra l'accent sur la responsabilité sociale de ces dernières. Un dernier volet visera les avocats et portera sur le droit du développement durable de manière générale.