

L'Avant-projet de loi sur le développement durable du Québec

*Paule Halley**

The presentation of the Quebec Sustainable Development Plan and the draft bill on sustainable development represents an important step in the provincial strategy to change the manner in which government functions in order to better reconcile government action and politics with the imperatives of sustainable development. The author examines the program of the Quebec government and the new legal regime introduced by the draft bill on sustainable development. This reform includes a framework and procedure for the elaboration and monitoring of a government strategy designed to implement sustainable development, a verification procedure to follow the progress achieved by the creation of an independent sustainable development commissioner, the introduction, in the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*, of a new human right to a healthy environment that is respectful of biodiversity, and, finally, the creation of a green fund. The author reflects on the principal elements of the debate surrounding the adoption of these legal regimes.

La présentation du Plan de développement durable du Québec et de l'Avant-projet de loi sur le développement durable représente une étape importante de la stratégie provinciale destinée à changer les façons de faire du gouvernement afin de mieux concilier les actions et les politiques publiques avec les impératifs du développement durable. L'auteure examine le programme du gouvernement du Québec et les nouveaux régimes juridiques introduits par l'Avant-projet de loi sur le développement durable. Cette réforme comporte un cadre et une procédure pour l'élaboration et le suivi d'une stratégie gouvernementale destinée à la mise en œuvre du développement durable, une vérification des progrès réalisés par un commissaire au développement durable indépendant, l'introduction, dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, d'un nouveau droit de la personne à un environnement sain et respectueux de la biodiversité et, enfin, la création d'un fonds vert. L'auteure propose une réflexion sur les principaux éléments du débat entourant l'adoption de ces nouveaux régimes juridiques.

* Avocate, professeure, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement, Faculté de droit, Université Laval.

I. INTRODUCTION**II. UNE STRATÉGIE ADMINISTRATIVE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE**

- A. Un devoir d'instituer un développement qui soit durable
- B. Une stratégie de mise en œuvre du développement durable au sein de l'administration publique
- C. Une participation publique ?
- D. Reddition de comptes et évaluation des résultats par un commissaire indépendant

III. LE DROIT À UN ENVIRONNEMENT SAIN ET RESPECTUEUX DE LA BIODIVERSITÉ

- A. Le bénéficiaire du droit
- B. L'objet du nouveau droit
- C. La portée du droit à l'environnement : un droit relatif
- D. La valeur et l'effectivité du droit

IV. LE FONDS VERT**V. CONCLUSION**

I. INTRODUCTION

Le 25 novembre 2004, le ministre de l'Environnement du Québec soumettait à la consultation publique le *Plan de développement durable du Québec*¹. Ce document présente l'engagement du gouvernement de faire du développement durable l'une de ses priorités, à l'instar d'un nombre croissant de gouvernements, d'organisations et d'entreprises qui conviennent de la nécessité de conjuguer protection de l'environnement, progrès social et développement économique². Selon le premier ministre, il s'agit d'inscrire le développement à long terme de la province dans une vision plus harmonieuse et responsable³.

Dans son *Plan de développement durable*, le gouvernement annonce que, pour assurer un développement à long terme du Québec, il entend remplacer l'approche sectorielle et volontaire qui a cours actuellement en matière de mise en œuvre du développement durable⁴ par une action coordonnée, obligatoire et transparente des ministères et des principaux organismes de l'administration publique⁵. Le document de consultation souligne que le gouvernement et des instances de consultation ont constaté l'insuffisance des moyens retenus jusqu'à maintenant pour que le développement durable soit pris en compte dans les processus décisionnels de l'État⁶ :

[L]'ampleur actuelle des défis et des enjeux exige d'innover davantage, d'accentuer la mise en œuvre de mesures favorables au développement durable et d'augmenter l'efficacité et la cohérence des actions quotidiennes⁷.

La raison d'être du *Plan de développement durable* et des nouvelles façons de faire qu'il propose est d'accroître l'efficacité et la cohérence des actions du gouver-

¹ Québec, Ministère de l'Environnement, *Plan de développement durable du Québec : Document de consultation*, Québec, Environnement Québec, 2004 [*Plan de développement durable*].

² *Ibid.* à la p. 18.

³ *Ibid.* à la p. i (message du premier ministre).

⁴ Le document de consultation rappelle les initiatives antérieures du gouvernement en matière de développement durable : une Table ronde en 1988 ; un Comité interministériel du développement durable regroupant la majorité des ministères et organismes de l'administration publique en 1991 ; une participation active au Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992, puis à Rio + 5 en 1996, et au Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en 2002. Le gouvernement du Québec demande également à tous ses ministères de rendre compte de leurs actions de développement durable dans leur rapport annuel (*ibid.* aux pp. 15-16).

⁵ *Ibid.* à la p. 18.

⁶ *Ibid.* à la p. 17. Tel que souligné dans le *Plan de développement durable*, «plusieurs de ces constats ont été mis en évidence, que ce soit par le Conseil de la science et de la technologie en septembre 2001 dans son avis *Innovation et développement durable : l'économie de demain*, par les participants au forum national sur le développement durable organisé par le ministère de l'Environnement à Québec en juin 2002, ou encore, par la Vérificatrice générale par intérim du Québec, dans son rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004».

⁷ *Ibid.* à la p. 17.

nement et de donner un signal clair à la population quant à son engagement «dans la mise en œuvre d'un réel développement durable au Québec»⁸. C'est par le biais d'une loi sur le développement durable que le gouvernement entend instituer des changements importants dans ses façons de promouvoir le développement de la province.

Pour soutenir le programme de développement durable du gouvernement, le ministre de l'Environnement a déposé, le même jour, devant l'Assemblée nationale, un *Avant-projet de loi sur le développement durable*⁹. Depuis son dépôt, l'avant-projet de loi est l'objet d'une large consultation publique. Des organismes et des personnes intéressés furent, tout d'abord, invités à déposer un mémoire auprès du ministre de l'Environnement, devenu le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs¹⁰ ; par la suite, le public fut invité à rencontrer le ministre et à lui faire part de leur opinion sur le *Plan de développement durable* à l'occasion d'une des 21 rencontres de consultation annoncées. À l'issue de cette consultation, le gouvernement prévoit déposer un projet de loi sur le développement durable au printemps ou à l'été 2005 afin de le faire adopter avant la fin de l'année¹¹. Ce projet de loi sera soumis à une consultation publique à l'occasion d'une commission parlementaire.

L'*Avant-projet de loi sur le développement durable* présente l'essentiel des nouveaux instruments retenus par le gouvernement pour mettre en œuvre sa politique de développement durable. Il s'agit de la stratégie de développement durable du gouvernement, de l'instauration d'un poste de commissaire au développement durable (1), de l'introduction d'un nouveau droit à l'environnement dans la *Charte des droits et libertés de la personne*¹² (2) et de la création d'un fonds vert (3). L'avant-projet de loi propose une réforme importante. Il faudra toutefois attendre la version définitive de la *Loi sur le développement durable* pour en faire une évaluation plus fine. À ce stade-ci du processus, nous tenterons simplement de dégager les éléments principaux de la réforme en cours.

II. UNE STRATÉGIE ADMINISTRATIVE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'*Avant-projet de loi sur le développement durable* compte deux titres. Le premier, intitulé «Gouvernance fondée sur le développement durable», impose à l'administration publique une démarche de coordination et un cadre de gestion destinés à assurer l'intégration des objectifs du «développement durable» et de ses principes généraux dans ses politiques, ses programmes et ses actions. Ce nouveau régime de gestion doit être lu avec les dispositions modificatrices à la *Loi sur le vérificateur*

⁸ *Ibid.* à la p. 18.

⁹ *Avant-projet de loi, Loi sur le développement durable*, 1re sess., 37e lég., Québec, 2004 (déposé par T. Mulcair) [*Avant-projet de loi*].

¹⁰ À la suite d'un remaniement ministériel, le ministère de l'Environnement est devenu successivement le ministère du Développement durable et des Parcs (D.123-2005, G.O.Q. 2005.IX.876) puis le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (D.173-2005, G.O.Q. 2005.XIII.1043).

¹¹ *Supra* note 1 à la p. 39.

¹² L.R.Q. c. C-12.

*général*¹³ contenues au second titre de l'avant-projet de loi. Ces modifications créent un poste de commissaire au développement durable dont la fonction de vérification des progrès du gouvernement en matière de développement durable devrait favoriser son imputabilité.

A. Un devoir d'instituer un développement qui soit durable

Le concept de «développement durable», ou «sustainable development» en anglais, est apparu pour la première fois en 1980 dans la *Stratégie mondiale de la conservation* de l'Union mondiale de la conservation de la nature, et a été largement publicisé en 1987 avec le dépôt du rapport *Notre avenir à tous* de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Rapport Brundtland). Il y est défini comme «un développement qui s'efforce de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs»¹⁴.

Le concept de développement durable est central dans l'actuelle remise en question des modes de développement qui conduisent vers l'épuisement des ressources naturelles et la dégradation de la qualité environnementale. Pour changer les façons de faire, un développement économique durable doit intégrer les demandes sociales en matières d'équité et de santé et les considérations environnementales de stabilité et de viabilité. Le développement durable commande des changements importants dans les comportements et les modes de gestion de l'ensemble des composantes de la société. En premier lieu, il vise les politiques des États car celles-ci influent directement sur le développement national.

En 1992, cette nouvelle approche du développement est devenue un engagement de la communauté internationale. En effet, plus de 150 États réunis à Rio, au Sommet de la Terre, se sont engagés à adopter une démarche de développement durable¹⁵. Cet engagement fut réitéré en 2002 lors du Sommet mondial sur le développement durable qui s'est tenu à Johannesburg. Le rapport du Sommet précise que les États doivent «progresser dans la formulation et l'élaboration de stratégies nationales de développement durable et commencer à les mettre en œuvre d'ici à 2005»¹⁶.

À l'instar de bien d'autres États, le Canada et ses provinces, dont le Québec, ont entrepris d'intégrer et de mettre en œuvre le développement durable et ses principes sous-jacents¹⁷. Tous les pouvoirs de l'État se manifestent. Les législatures ont adopté

¹³ L.R.Q. c. V-5.01.

¹⁴ Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du Fleuve, 1988 à la p. 51 [*Rapport Brundtland*].

¹⁵ *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, Doc. off. CNUED, 1992, Doc. NU A/CONF.151/26 (Vol. 1), en ligne : Nations Unies <http://www.un.org/documents/ga/conf151/french> [*Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*].

¹⁶ *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable*, Doc. off. AG NU, 2002, Doc. NU A/CONF.199/20, c. I, rés. 2, para. 162 b), en ligne : Nations Unies <<http://www.un.org/french/events/wssd>> [*Rapport du Sommet mondial*].

¹⁷ Voir à ce sujet Jamie Benidickson, *Environmental Law*, 2e éd., Toronto, Irwin Law, 2002 aux pp. 56-59 ; Denis Lemieux et Francine Des Roches, «Le cadre juridique du dévelop-

de nombreuses lois pour promouvoir le développement durable¹⁸. La Cour suprême du Canada retient que la protection de l'environnement est une valeur fondamentale de la société canadienne¹⁹. Enfin, les administrations publiques fédérale et provinciales entreprennent de gouverner en respectant leurs engagements envers le développement durable. Ainsi, par exemple, le Parlement fédéral adoptait, en 1995, la *Loi concernant le bureau du vérificateur général du Canada et le contrôle du développement durable*²⁰ afin d'impulser le développement durable au cœur de l'action publique et de rendre compte des progrès réalisés dans ce domaine. C'est dans cette perspective qu'il faut situer l'*Avant-projet de loi sur le développement durable* et son régime juridique consacré à la stratégie de développement durable de l'administration publique québécoise.

B. Une stratégie de mise en œuvre du développement durable au sein de l'administration publique

L'*Avant-projet de loi sur le développement durable* propose un nouveau cadre de gestion pour l'administration publique québécoise qui aura pour fondement le développement durable, et pour objectif de contraindre le gouvernement à adopter une stratégie de développement durable destinée à encadrer, par la suite, les décisions prises à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, les politiques, les programmes et les actions de l'administration.

À son article premier, l'*Avant-projet de loi sur le développement durable* définit l'objectif de «développement durable» du gouvernement :

[...] le «développement durable» s'entend du processus continu d'amélioration des conditions d'existence des populations actuelles qui ne compromet pas la capacité des générations futures de faire de même et qui intègre harmonieusement les dimensions environnementale, sociale et économique du développement.

La définition retenue est très proche de celle du rapport Brundtland. Elle s'attarde toutefois à détailler davantage l'idée du développement. L'avant-projet de loi encadre la démarche de développement durable de l'administration publique en précisant qu'elle doit se réaliser dans le respect des quatorze principes généraux énoncés à son article 5 : santé et qualité de vie ; équité sociale ; protection de l'environnement ; efficacité économique ; participation et engagement ; accès au savoir ; protection du patrimoine culturel ; prévention ; précaution ; préservation de la biodiversité ; respect de la capacité de support des écosystèmes ; production et consommation responsables ; pollueur-utilisateur-payeur ; partenariat et coopération intergouvernementaux. Dans

pement durable», dans Louis Guay et al., dir., *Les enjeux et les défis du développement durable : connaître, décider, agir*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2004 aux pp. 245-46.

¹⁸ À ce sujet, voir Lemieux et Des Roches, *ibid.* à la p. 248.

¹⁹ *Ontario c. Canadien Pacifique*, [1995] 2 R.C.S. 1031 à la p. 1076, 125 D.L.R. (4e) 385 ; *Canada c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213 à la p. 297, 151 D.L.R. (4e) 32.

²⁰ *Loi modifiant la Loi sur le vérificateur général*, L.C. 1995, c. 43.

son document de consultation, le gouvernement précise que les principes furent directement inspirés des 27 principes contenus dans la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*²¹. Les quatorze principes devront être pris en considération lors de la mise en œuvre de la stratégie par les ministères et organismes. Il est également loisible au gouvernement d'énoncer d'autres principes à envisager dans la stratégie de développement durable qu'il adoptera²².

Beaucoup de choses peuvent être dites sur les quatorze principes de l'avant-projet de loi. Soulignons que certains d'entre eux font leur apparition dans la législation provinciale. Il en va ainsi du principe de précaution. Il est à prévoir également que la plupart des observateurs mettront en évidence les omissions créées par l'exercice de synthèse réalisé dans l'avant-projet de loi par rapport aux textes internationaux. Pour notre part, nous notons l'absence de références particulières aux femmes, aux jeunes, aux autochtones et aux communautés locales qui sont pourtant identifiés dans les textes internationaux comme étant des partenaires importants du développement durable²³. La portée réduite de certains principes soulève aussi des questions importantes. À cet égard, il convient de noter que le principe 13 «pollueur/utilisateur payeur» n'intègre pas le principe de la responsabilité en n'imposant pas aux responsables de la pollution les coûts de la réparation. De même, la formulation du principe 11 «respect de la capacité de support des écosystèmes» ne retient pas une mesure du risque («irréremédiablement») qui soit durable ou précautionneuse en protégeant l'environnement seulement contre les altérations *irréremédiables* aux fonctions et à l'équilibre du milieu.

L'adoption d'une éventuelle *Loi sur le développement durable* aurait pour effet de contraindre le gouvernement à adopter une stratégie dans laquelle il devra préciser les enjeux, les orientations, les axes d'intervention et les objectifs mesurables qu'il entend poursuivre²⁴. La stratégie devra contenir des mécanismes et des moyens pour en assurer le suivi, dont des indicateurs destinés à mesurer les progrès réalisés par l'administration en matière de développement durable. Elle s'imposera à l'«Administration», définie comme étant «le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères ainsi que les organismes et les entreprises du gouvernement»²⁵. Le gouvernement pourra étendre l'application de la loi aux organismes municipaux et scolaires, de même qu'aux établissements de santé et de services sociaux, et préciser les rôles et les responsabilités de chacun dans une perspective d'efficacité et de cohérence²⁶. Enfin, l'avant-projet de loi énonce que des organismes et des établissements non assujettis par décrets peuvent, sur une base volontaire, s'assujettir à la stratégie de développement durable du gouvernement.

²¹ *Supra* note 1 à la p. 21.

²² *Avant-projet de loi*, *supra* note 9, art. 4, 6.

²³ *Supra* note 15 (principes 20, 21 et 22 et *Action 21*, chapitres 24, 25, 26, 28).

²⁴ *Avant-projet de loi*, *supra* note 9, art. 6.

²⁵ *Ibid.*, art. 2. Ces organismes sont visés par les articles 4 et 5 de la *Loi sur le vérificateur général*, *supra* note 13.

²⁶ *Ibid.*, art. 3, 6.

L'élaboration de la stratégie de développement durable sera réalisée en collaboration avec certains ministères sous la coordination du ministre de l'Environnement²⁷. Une fois adoptée, la stratégie encadrera la mise en œuvre du développement durable au sein de l'administration publique québécoise pour une période de cinq ans avec une possibilité de prolongation pour une période de deux ans²⁸. Toutefois, la stratégie ne représente pas un cadre rigide et contraignant de développement durable pour les ministères et organismes soumis. À ce sujet, l'article 14 de l'avant-projet de loi énonce que chacun de ces ministères et organismes devra identifier et rendre publics «les objectifs particuliers qu'il entend poursuivre pour contribuer à *la mise en œuvre progressive* de la stratégie, ainsi que les activités ou les interventions qu'il prévoit réaliser à cette fin» [nos italiques]. Les interventions des ministères et des organismes pourront comprendre des activités concrètes ainsi que la révision des normes, des politiques ou des programmes existants afin d'y intégrer les objectifs du développement durable.

La possibilité de mettre en œuvre la stratégie de manière progressive accorde un pouvoir discrétionnaire important aux ministères et organismes du gouvernement quant à la mesure de leur contribution au développement durable. En faisant une analogie avec les systèmes de gestion environnementale, comme celui de ISO 14000, on peut comparer la stratégie du gouvernement à la politique environnementale de l'entreprise, et les mesures d'action des ministères et organismes à la planification des cibles et objectifs devant être introduits pour satisfaire la politique. Dans ces systèmes, l'entreprise respecte sa politique de réduction de sa consommation d'énergie si elle se fixe comme objectif de réduire sa consommation de papier de dix pour cent.

Le gouvernement jouit, lui aussi, d'une large discrétion sur le contenu et la portée de la stratégie à être adoptée. Dans ce contexte, il faudra attendre que la première stratégie soit rendue publique pour être réellement en mesure d'apprécier l'engagement du gouvernement en matière de développement durable. En effet, les termes de l'avant-projet de loi l'autorisent à adopter une stratégie aux objectifs modestes et sectoriels qui, malheureusement, ne ferait pas avancer très vite la société québécoise vers un mode de développement qui soit plus durable²⁹.

C. Une participation publique ?

Le dépôt public d'un avant-projet de loi permet au ministre d'y associer la population en l'informant des actions que le gouvernement souhaite entreprendre et en la consultant à l'occasion d'une tournée provinciale.

La première stratégie est programmée pour entrer en vigueur dans l'année suivant l'adoption par le Parlement de la future *Loi sur le développement durable*³⁰. L'avant-projet de loi prévoit qu'avant d'être adoptée par le gouvernement, la stratégie fera

²⁷ *Ibid.*, art. 12.

²⁸ *Ibid.*, art. 8-10.

²⁹ *Ibid.*, art. 6.

³⁰ *Ibid.*, art. 10.

l'objet d'une consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire³¹. Il s'agit de la seule garantie en matière d'information et de consultation publiques. Pour le reste, l'avant-projet de loi se contente d'accorder au ministre de l'Environnement la possibilité de prendre des mesures préalables pour faire connaître la stratégie et consulter la population³².

Soulignons que la première stratégie ne présentera pas d'indicateurs de développement durable car ceux-ci seront élaborés par le ministre de l'Environnement au plus tard dans l'année qui suivra l'adoption de la première stratégie³³. Par la suite, les indicateurs seront adoptés par le gouvernement à l'occasion du renouvellement de ses stratégies. Bien que les indicateurs aient une valeur stratégique importante en regard de l'évaluation des résultats obtenus par les différents ministères et organismes publics, l'avant-projet de loi ne prévoit aucune procédure d'information et de consultation publiques sur la première série d'indicateurs de performance du gouvernement. Quant aux engagements et réalisations particuliers des ministères et organismes en matière de développement durable, ils seront rendus publics par le biais de leur rapport annuel, du rapport triennal du ministre de l'Environnement et des rapports annuels du commissaire au développement durable.

D'une manière générale, on s'attend à ce qu'un projet de loi sur le développement durable soit plus sensible à la question de la participation publique. Bien que les obligations de reddition de comptes soient importantes dans le régime juridique instituant une stratégie de développement durable pour le Québec, celles-ci ne sauraient se substituer à l'information et à la consultation du public sur cette nouvelle politique de développement durable du gouvernement. Le recours à une commission parlementaire n'est pas le meilleur forum pour assurer la participation publique. De plus, l'omission d'informer et de consulter le public sur les indicateurs de développement durable doit être corrigée dans le projet de loi à être déposé devant l'Assemblée nationale. L'adoption d'une stratégie provinciale de développement durable et des indicateurs de performance offre l'occasion au gouvernement du Québec de soumettre sa politique à une procédure d'évaluation environnementale stratégique à laquelle le public devrait être convié. Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) pourrait réaliser cette opération pour laquelle il a l'expertise et qui est sa raison d'être. Par ailleurs, les pouvoirs discrétionnaires du ministre de l'Environnement en matière de participation publique devraient être remplacés, en s'inspirant de l'expérience fédérale, par des obligations de verser les documents sur le site Internet du ministère préalablement à la prise de décision administrative³⁴.

³¹ *Ibid.*, art. 7.

³² *Ibid.*, art. 7, al. 2.

³³ *Ibid.*, art. 11.

³⁴ Voir par ex. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, c. 37, art. 20(4) : «L'autorité responsable ne peut prendre une décision dans le cadre du paragraphe (1) avant le quinzième jour suivant le versement au site Internet des documents suivants : [...]».

D. Reddition de comptes et évaluation des résultats par un commissaire indépendant

Un des points forts de la nouvelle politique de développement durable est de prévoir dans la future *Loi sur le développement durable* des mécanismes de reddition de comptes et d'évaluation des engagements et des activités en matière de développement durable des ministères et organismes publics assujettis à la stratégie du gouvernement.

La reddition de comptes est publique. Les objectifs particuliers retenus par les ministères et organismes pour mettre en œuvre la stratégie, de même que les actions et interventions qu'ils prévoient réaliser, seront rendus publics sous une rubrique spéciale du rapport annuel du ministère ou de l'organisme concerné. Le rapport devra également faire état des motifs pour lesquels aucun objectif n'aurait été identifié, du degré d'atteinte des résultats fixés, et des mesures prises à la suite des commentaires ou des recommandations du commissaire au développement durable³⁵. À titre de coordonnateur, le ministre de l'Environnement se voit confier le mandat de déposer devant le Parlement un rapport triennal de la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale, lequel doit apparaître sous une rubrique spéciale de son rapport annuel³⁶.

Une des mesures d'évaluation et de surveillance les plus attendues est la création d'un poste de commissaire au développement durable. Le commissaire évaluera tous les ans le rendement du gouvernement en fonction des progrès réalisés en matière de développement durable. L'objectif est de renforcer l'imputabilité du gouvernement.

L'avant-projet de loi prévoit modifier la *Loi sur le vérificateur général* afin d'établir la fonction de vérificateur général adjoint, appelé commissaire au développement durable, pour assister le vérificateur général dans l'exercice de ses fonctions relatives à la vérification en matière de développement durable. Le commissaire est nommé par le vérificateur général avec l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale. C'est également le vérificateur général qui détermine les devoirs et les pouvoirs du commissaire qui ne sont pas autrement prévus dans la loi³⁷. Le rattachement du commissaire au Bureau du vérificateur général lui confère l'indépendance, la neutralité et la crédibilité nécessaires à son travail.

L'avant-projet de loi attribue au nouveau commissaire au développement durable un large mandat. Il peut examiner et enquêter sur tous les sujets relevant de l'application de la *Loi sur le développement durable* et sur tous les sujets découlant de ses travaux³⁸. Au centre de son examen se situe l'évaluation de la mesure dans laquelle les ministères et les organismes du gouvernement ont atteint leurs objectifs et mis en œuvre les actions découlant de la stratégie de développement durable. Son mandat lui permet également d'évaluer la stratégie, les indicateurs et le respect des principes généraux du développement durable.

³⁵ *Avant-projet de loi, supra* note 9, art. 16.

³⁶ *Ibid.*, art. 13.

³⁷ *Ibid.*, art. 23.

³⁸ *Ibid.*, art. 26.

Au nom du vérificateur général, le commissaire rend compte tous les ans à l'Assemblée nationale de toute question liée au développement durable qu'il considère devoir lui signaler et de ses constatations et recommandations relatives à l'application de la *Loi sur le développement durable*. Les rapports annuels du commissaire fourniront aux élus et au public des analyses et des recommandations objectives et indépendantes sur le degré d'engagement et de succès du gouvernement provincial en matière de développement durable.

La transparence dans la reddition des comptes est vue comme un moyen d'encourager le gouvernement à obtenir un meilleur rendement au chapitre du développement durable. C'est la raison pour laquelle les vérifications du commissaire indépendant représentent un élément important d'une stratégie visant à rendre le gouvernement plus responsable face aux conséquences environnementales et sociales de ses politiques, activités et programmes.

Le nouveau poste de commissaire au développement durable emprunte à l'expérience fédérale un poste de commissaire à l'environnement et au développement durable qui existe depuis 1995³⁹. Dans les deux cas, le commissaire est nommé par le vérificateur général et non par le Parlement. Le projet québécois propose toutefois d'assujettir cette nomination à l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale. Ils ont également en commun d'attribuer au commissaire un large mandat en matière de vérification des engagements environnementaux de l'administration publique. Dans l'avant-projet de loi, le mandat du commissaire renvoie à l'application de la *Loi sur le développement durable*, c'est-à-dire à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie de développement durable, au droit à un environnement sain et au fonds vert. Au fédéral, le mandat du commissaire vise plus largement «toute question environnementale ou autre relative au développement durable»⁴⁰. Face à ces différentes formulations, on peut se demander si le commissaire provincial pourra, comme son homologue, effectuer des vérifications et des études spéciales sur le rendement du gouvernement dans certains dossiers environnementaux, comme les changements climatiques ou les substances toxiques. En pratique, les différences disparaissent car la référence au développement durable, dans le projet québécois, renvoie à des principes généraux qui couvrent largement l'ensemble des questions environnementales et de développement durable : «protection de l'environnement», «préservation de la biodiversité», «participation et engagement», «équité sociale»⁴¹.

La différence la plus importante entre les deux régimes est l'absence de procédure de «pétition» dans le projet provincial. Au fédéral, le commissaire assure la surveillance d'une procédure de pétition autorisant les personnes résidant au Canada à exprimer leurs préoccupations sur une question environnementale relative au développement durable et relevant de la compétence d'un des ministères soumis à

³⁹ Sur l'expérience fédérale, voir Lemieux et Des Roches, «Cadre juridique», *supra* note 17 à la p. 233.

⁴⁰ *Loi modifiant la Loi sur le vérificateur général*, *supra* note 20, art. 23(2).

⁴¹ *Avant-projet de loi*, *supra* note 9, art. 5.

l'évaluation du commissaire⁴². Ce dernier reçoit les pétitions, les transmet aux ministres concernés dans les quinze jours suivant sa réception, fait également le suivi des réponses et des engagements pris, et s'occupe des enjeux signalés⁴³. Enfin, dans son rapport annuel au Parlement, le commissaire fait état du nombre de pétitions reçues, de leur objet et de l'état du dossier⁴⁴. Le 30 juin 2004, le répertoire des pétitions contenait 121 pétitions reçues par le commissaire fédéral ainsi que les réponses des ministres à ces pétitions⁴⁵.

III. LE DROIT À UN ENVIRONNEMENT SAIN ET RESPECTUEUX DE LA BIODIVERSITÉ

Nous abordons ici l'une des innovations les plus importantes de l'*Avant-projet de loi sur le développement durable*. Elle consiste à inscrire dans la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* un nouveau droit de la personne à l'environnement. Il est annoncé que le nouveau droit sera inscrit au chapitre IV consacré aux droits économiques et sociaux :

46.1 Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité⁴⁶.

Il ne s'agit pas de la première reconnaissance législative du droit à l'environnement au Québec. Depuis 1978, l'article 19.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁴⁷ reconnaît le droit de toute personne à la qualité de son environnement dans des termes qui diffèrent de ceux retenus à l'article 46.1 :

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° du deuxième alinéa de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1).

Les expériences comme celles entourant l'interprétation et la mise en application de l'article 19.1 L.Q.E. sont pertinentes à l'analyse du nouvel article 46.1 dont nous

⁴² *Loi modifiant la Loi sur le vérificateur général*, supra note 20, art. 22.

⁴³ *Ibid.*, art. 22, 23(1).

⁴⁴ *Ibid.*, art. 23(2).

⁴⁵ Voir Bureau du vérificateur général du Canada, *Répertoire des pétitions*, Ottawa, Rapport de la vérificatrice générale, 2004, en ligne : Bureau du vérificateur général du Canada <<http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/petitions.nsf/francais>>.

⁴⁶ *Supra* note 9, art. 18. La version anglaise se lit comme suit : «46.1 Every person has a right to live in a healthful environment in which biodiversity is preserved, to the extent and according to the standards provided by law».

⁴⁷ L.R.Q. c. Q-2 [L.Q.E.].

tenterons de préciser la portée⁴⁸. Il est impossible dans le cadre d'une étude aussi brève de passer en revue toutes les questions que soulève l'introduction d'un nouveau droit à l'environnement. Par contre, il est possible de présenter les principaux éléments du débat entourant son adoption.

A. Le bénéficiaire du droit

Tout d'abord, le bénéficiaire de ce droit est «toute personne» présente au Québec. Les termes «toute personne» visent tant les personnes physiques que les personnes morales à moins que le contexte n'indique un sens différent. À notre avis, l'utilisation du verbe «vivre» ne s'applique pas à la réalité des personnes morales et seules les personnes humaines peuvent jouir du fait de vivre dans un environnement sain. Cette observation milite en faveur d'une interprétation des termes «toute personne» excluant les sociétés, les entités publiques gouvernementales et les organisations non gouvernementales, de façon à ne comprendre que les êtres humains. À ce sujet, soulignons que la Cour suprême du Canada a conclu que seule une personne humaine peut jouir des droits à la vie, à la liberté et à la sécurité protégés par l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁴⁹.

B. L'objet du nouveau droit

Dans son *Avant-projet de loi sur le développement durable*, le gouvernement du Québec n'a pas choisi de proclamer le «droit de chacun à l'environnement», mais celui de «vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité». L'ambition est plus modeste. Pourtant, la reconnaissance d'un droit à l'environnement n'aurait pas été plus ambitieuse que la reconnaissance des droits à la vie privée ou à la sûreté de la personne réalisée lors de l'introduction de ces droits dans la Charte québécoise. En pareil cas, le rôle de médiateur du pouvoir judiciaire revêt une importance particulière. Comme pour les autres droits fondamentaux formulés en termes généraux, les législateurs s'attendent à ce que les tribunaux balisent un nouveau droit et le

⁴⁸ Voir également *Loi sur les pesticides*, L.R.Q. c. P-9.3, art. 20 : «Lorsqu'une personne visée par une ordonnance du ministre refuse ou néglige d'y donner suite, toute personne qui fréquente le lieu où sont survenus les faits qui ont donné lieu à l'ordonnance ou le voisinage immédiat de ce lieu peut s'adresser à la Cour supérieure pour obtenir une injonction ordonnant à la personne de se conformer à l'ordonnance. [...]». Sur les articles 19.1 à 19.7 L.Q.E., voir Lorne Giroux, «La loi sur la qualité de l'environnement : grands mécanismes et recours civils» dans *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1996 aux pp. 263, 325 ; Yvon Duplessis, Jean Héту et Jean Piette, *La protection juridique de l'environnement au Québec*, Montréal, Thémis, 1982 aux pp. 61-69 ; Martin Paquet, «Le droit à la qualité de l'environnement» dans *L'environnement au Québec*, Montréal, CCH/FM, 2004 aux pp. 1001-263.

⁴⁹ *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927 à la p. 1004, 58 D.L.R. (4e) 577 ; *R. c. Mills*, [1999] 3 R.C.S. 668 à la p. 725, 180 D.L.R. (4e) 1.

concilient avec les autres droits fondamentaux par une interprétation judiciaire fondée sur l'expérience⁵⁰.

Dans un article consacré à «L'environnement dans les constitutions du monde», Marie-France Delhoste note que l'introduction d'un droit à l'environnement s'inscrit dans un processus généralisé d'intégration de la protection environnementale au sein des constitutions. Elle dénombre une cinquantaine d'États dans le monde ayant déjà inscrit le droit à l'environnement dans leur constitution⁵¹. Dans ces textes, le droit à l'environnement est souvent qualifié de façon à préciser l'objet de la protection afin d'éviter de renvoyer à la notion large d'environnement. L'article 46.1 qualifie l'environnement de deux façons distinctes : un «environnement sain» et un environnement «respectueux de la biodiversité». Cette combinaison associe le droit individuel et le droit collectif à l'environnement.

La référence à un «environnement sain» demeure une des formulations du droit à l'environnement la plus fréquemment évoquée⁵². Ainsi, par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que le droit à un environnement sain peut être rattaché au droit à la protection du domicile et de la vie privée garanti par l'article 8 de la *Convention européenne des droits de l'homme*⁵³. La loi française *Barnier* de 1995 retient, elle aussi, «le droit de chacun à un environnement sain»⁵⁴. De plus, le *Projet de Déclaration américaine des droits des populations autochtones* reconnaît le droit des peuples autochtones «à un environnement sûr et sain»⁵⁵, l'article 11 du *Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels* accorde le droit de vivre dans un «environnement salubre» («healthy environment»)⁵⁶, et l'article premier de la *Charte de l'environnement*, inscrite dans la constitution française, retient le droit de chacun de vivre dans un «environnement équilibré et respectueux de la santé»⁵⁷.

Le droit de vivre dans un «environnement sain» est plus souvent interprété en le rattachant à la santé humaine. Suivant une interprétation restrictive, il y a atteinte au

⁵⁰ Par analogie avec l'interprétation du devoir général de ne pas polluer l'environnement : *Ontario c. Canadien Pacifique*, supra note 19 à la p. 1070-71.

⁵¹ Marie-France Delhoste, «L'environnement dans les constitutions du monde» (2004) 120 *Revue du droit public* 441.

⁵² *Ibid.* à la p. 446.

⁵³ *Lopez Ostra c. Espagne* (1994), 303C *Cour Eur. D.H.* (Sér. A) : dans cette affaire, des nuisances graves portaient atteinte à l'habitation.

⁵⁴ *Loi no 95-101 du 2 février 1995*, J.O., 3 février 1995, 1840, art. L. 110-2 [Loi Barnier].

⁵⁵ OÉA, Assemblée générale, *Projet de Déclaration américaine des droits des populations autochtones*, Doc. off. OEA/Ser.P/AG/RES 1780 (XXXI-O/01) (2001), art. 13.

⁵⁶ OÉA, Assemblée générale, 18e sess., *Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels - Protocole de San Salvador*, (1988) 17 novembre, S.T.O.E.A. no 69, 28 I.L.M. (1989) 161. En vigueur depuis le 16 novembre 1999.

⁵⁷ *Loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement n° 2005-205 du 1er mars 2005*, J.O., 2 mars 2005, 3697, art. 1. Sur ce thème, voir Yves Jegouzo, «La genèse de la Charte constitutionnelle de l'environnement» [2003] R.J.E. 23/S.

droit lorsque l'environnement porte atteinte à la santé des personnes. Le risque est alors d'avoir un seuil de protection très bas où le droit se limiterait aux dégradations environnementales assez importantes pour porter atteinte à la santé avec les difficultés de preuve que cela peut représenter. Les termes «favorable» ou «respectueux de la santé» feraient échec à l'interprétation restrictive en identifiant clairement que l'objet du droit est le maintien de la bonne santé.

Par ailleurs, interprété de manière libérale, le droit de vivre dans un «environnement sain» peut signifier le droit de vivre dans un milieu qui est lui-même en santé. Le rattachement avec la santé humaine demeure car un milieu de vie sain est une condition favorable à la santé des personnes qui y vivent. Ici, le seuil de protection environnementale est plus élevé. Il interdit la présence dans le milieu des substances nocives à la qualité de l'environnement et, par le fait même, aux espèces qui y vivent. Mais un environnement sain ne suffit pas pour garantir la protection de l'environnement et de ses ressources naturelles. Michel Prieur préconisait que pour protéger l'environnement dans sa globalité, il faut aussi «un environnement écologiquement équilibré et préservant la biodiversité, les paysages et les biens culturels indispensables pour une écologie humaniste»⁵⁸.

Le nouveau droit qualifie le droit à l'environnement d'une seconde façon en accordant le droit de vivre dans un environnement «respectueux de la biodiversité». Il s'agit du volet collectif du nouveau droit à l'environnement. Interprété restrictivement, le respect de la biodiversité se limite à la conservation des espèces et des écosystèmes vulnérables ou en voie de disparition. Interprété de manière libérale, le respect de la biodiversité commande de préserver et de maintenir les processus naturels et les services essentiels qu'elle rend au développement des sociétés humaines.

Parmi les différentes interprétations possibles, notre préférence va à l'interprétation libérale qui évitera les redondances en donnant un sens distinct aux expressions «environnement sain» et «environnement respectueux de la biodiversité». À notre avis, l'utilisation de termes différents justifie l'interprète de retenir des sens différents. Il nous apparaît également que l'article 46.1, lu dans son ensemble, et le contexte législatif dans lequel il fait son apparition, militent en faveur d'une interprétation retenant le droit de vivre dans un milieu favorable à la santé des personnes et au maintien des espèces et des écosystèmes. Cette interprétation serait également conforme aux principes généraux du développement durable décrits à l'article 5 de *L'Avant-projet de loi sur le développement durable*. En effet, deux de ces principes font directement référence à la santé humaine et à la biodiversité et sont au cœur du projet de développement durable. La définition de ces principes retiendra sans aucun doute l'attention des interprètes :

1° «santé et qualité de vie»: les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature ;

⁵⁸ Michel Prieur, «L'environnement entre dans la constitution» (2003) 106 *Droit de l'environnement* 38 à la p. 39.

[...]

10° «*préservation de la biodiversité*» : la diversité biologique rend des services inestimables et doit être conservée pour le bénéfice des générations actuelles et futures. Le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens ;

Dans l'ensemble, les quatorze principes du développement durable définis à l'article 5 influenceront l'interprétation du nouveau droit à l'environnement introduit dans le même acte législatif. Par ailleurs, la référence au développement durable dans l'exercice d'interprétation judiciaire apparaît souhaitable et inéluctable aujourd'hui. Pour l'interprète, elle hausse le niveau de protection environnementale qui passe de la philosophie de la conservation des habitats et des espèces menacées à celui de la préservation des usages de l'environnement et de ses ressources. La référence au développement durable permet également de faire les liens entre la protection environnementale et les droits fondamentaux de la personne⁵⁹. En effet, comme le proclame le premier principe de la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, le développement durable place les êtres humains au centre des préoccupations relatives au développement économique et de la protection environnementale. Cette relation étroite entre l'environnement et les droits fondamentaux de la personne ne doit pas surprendre car les problèmes environnementaux influent sur la qualité de vie, la santé, la sécurité et les moyens de subsistance des êtres humains ainsi que sur la jouissance d'autres droits de la personne.

C. La portée du droit à l'environnement : un droit relatif

Le droit accordé par le futur article 46.1 de la Charte québécoise est un droit relatif. Cela signifie qu'il n'a pas une valeur prépondérante par rapport aux autres lois du Parlement. Deux raisons expliquent cette portée réduite.

Tout d'abord, le nouvel article 46.1 ne bénéficie pas du statut de norme quasi constitutionnelle que confère l'article 52 de la *Charte des droits et libertés de la personne* aux articles 1 à 38 en interdisant au législateur de déroger à ces dispositions, sauf mention expresse à cet égard. Le nouvel article 46.1 et tous les autres droits contenus au chapitre des droits économiques et sociaux ne jouissent pas de cette présence législative et, par conséquent, d'un niveau de protection élevé. Ainsi érigé, le droit à l'environnement ne sera pas protégé contre les conséquences des changements de gouvernement qui peuvent affecter les lois et faire fluctuer le degré de protection offert à l'environnement.

Ensuite, on constate à la présence des mots «dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi» que l'article 46.1 n'accorde pas un droit à l'environnement absolu, mais un droit relatif, balisé par les termes des lois, règlements, ordonnances, autorisations et autres permis délivrés en vertu du droit positif québécois. Le contenu du nou-

⁵⁹ Sur ce thème, voir Maryse Grandbois et Marie-Hélène Bérard, «La reconnaissance internationale des droits environnementaux : le droit de l'environnement en quête d'effectivité» (2003) 44 C. de D. 427.

veau droit doit donc être recherché dans l'ensemble de la législation provinciale – et pas seulement dans les lois destinées à protéger l'environnement – ainsi que dans l'ensemble des actes réglementaires et administratifs du gouvernement provincial. Ce droit est moins performant sur le plan juridique, puisqu'il implique une action législative ou administrative pour être effectif.

Par ailleurs, le projet d'article 46.1 de la Charte québécoise accorde un droit à l'environnement plus large que celui contenu à l'article 19.1 de la L.Q.E. Ce dernier accorde le droit au respect des dispositions de la L.Q.E., de ses règlements, ordonnances, approbations et autorisations et, en matière d'odeurs, de l'article 113 alinéa 2, para. 4 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁶⁰.

En pratique, le bénéficiaire du nouveau droit pourra, comme sous l'article 19.1 L.Q.E., exiger le respect des dispositions de la L.Q.E. interdisant de rejeter des contaminants dans l'environnement (article 20), de déposer des matières résiduelles dans des lieux non autorisés (article 66) ou d'entreprendre des projets ou de poursuivre des activités sans détenir les autorisations requises (articles 22, 31.1, 31.10, 32, 32.1, 55) ou accordant le droit d'être informé et consulté dans les processus d'examen des activités polluantes (articles 31.3, 31.20, 31.21, 53.13 à 53.15, 116.3, 118.4, 118.5)⁶¹. Il y a donc atteinte au nouveau droit lorsque les dispositions de la L.Q.E. ne sont pas respectées, et à la condition que cela porte atteinte au droit du plaignant de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité. Il est intéressant de souligner que l'article 19.2 L.Q.E. accorde au titulaire du droit à la qualité de l'environnement de l'article 19.1 L.Q.E. un recours à l'injonction judiciaire où les exigences de l'intérêt pour agir en justice furent réduites afin de faciliter les recours des particuliers en matière de qualité environnementale.

Manifestement, le droit accordé par l'article 46.1 de la Charte québécoise est différent de celui conféré à l'article 19.1 L.Q.E. et ils ne se recourent pas entièrement. La question est de savoir si le droit à un environnement «sain» et celui «à la qualité de l'environnement» signifient la même chose. De manière plus particulière, l'article 19.1 L.Q.E. accorde le droit au respect de la prohibition générale de polluer l'environnement de l'article 20 L.Q.E. Cette disposition interdit les émissions de contaminants en contravention des seuils réglementaires et, en l'absence de norme particulière, elle interdit les émissions de contaminants «susceptibles de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens». Certaines de ces atteintes ne sont pas couvertes par le nouvel article 46.1 de la Charte québécoise. Les dommages aux biens ne sont certainement pas visés. Une autre question soulevée par les différences de libellés est de savoir si le droit à un environnement sain sera interprété de manière assez large pour inclure la protection du bien-être et du confort de l'être humain.

⁶⁰ L.R.Q. c. A-19.1.

⁶¹ Duplessis, Héту et Piette, *supra* note 48 à la p. 61.

D. La valeur et l'effectivité du droit

Le fait d'introduire un nouveau droit à l'environnement dans la *Charte des droits et libertés de la personne* est une proclamation solennelle du caractère fondamental de la protection environnementale. Les tribunaux conviennent que la Charte québécoise occupe une place privilégiée dans la hiérarchie des normes⁶². Elle fait partie des textes constitutionnels de la province. En effet, son article 52 confère le statut quasi constitutionnel aux articles 1 à 38 en interdisant au législateur d'y déroger sauf mention expresse à cet égard. Le nouvel article 46.1 ne bénéficie toutefois pas de ce statut et son libellé nous le rappelle.

L'inclusion de l'article 46.1 au chapitre des droits économiques et sociaux, de même que la non-prépondérance de ce droit par rapport à la législation, sont susceptibles de soulever des débats quant à sa valeur juridique et à son effectivité. Dans un article consacré aux droits économiques et sociaux de la Charte québécoise, Pierre Bosset souligne que la doctrine et la jurisprudence québécoises hésitent à reconnaître à ces droits des effets juridiques :

Les cas où un droit économique ou social reconnu par la Charte constitue le principal fondement d'un recours dans un litige privé sont relativement rares. Essentiellement, ce sont des situations d'exploitation d'une personne âgée ou handicapée visées à l'article 48. [...]

Plus fréquentes sont les situations où un droit économique ou social est pris en compte par un tribunal dans la solution d'un litige, sans pour autant constituer le fondement du recours lui-même. [...]

Tenue pour un dogme non seulement dans la jurisprudence, mais aussi dans la doctrine, la non-juridicité des droits économiques et sociaux décrit cependant mal une réalité complexe, qui mérite une analyse plus nuancée⁶³.

Pour l'auteur, rien dans la formulation des droits économiques et sociaux ne s'oppose à une juridicité autonome. Examinant les effets du droit à l'environnement de la *Charte française de l'environnement*, Marie-Anne Cohendet arrive à la même conclusion. La distinction entre les catégories de droits fondamentaux apparaît dépourvue de pertinence juridique. Elle retient que «le critère pertinent pour connaître la valeur juridique d'un droit est celui de son support formel»⁶⁴. Dans cette perspective, le fait d'avoir introduit le nouveau droit à l'environnement dans un texte aussi solennel et haut placé dans la hiérarchie des normes du droit québécois lui donne une valeur juridique qui ne peut être ignorée.

La question de l'effectivité juridique du nouveau droit à l'environnement est fondamentale au débat entourant son adoption. À ce sujet, on peut se demander si

⁶² Christian Brunelle, «Les droits et libertés fondamentaux» dans *Collection de droit 2004-2005*, vol. 7, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2004 à la p. 28.

⁶³ Pierre Bosset, «Les droits économiques et sociaux : parents pauvres de la Charte québécoise?» (1996) 75 R. du B. can. 583 aux pp. 590, 594.

⁶⁴ Marie-Anne Cohendet, «Les effets de la réforme» [2003] R.J.E. 51/S à la p. 53.

l'intention de la législature, en introduisant le futur article 46.1 dans la Charte québécoise, n'est pas justement de reconnaître à chacun un intérêt suffisant pour se plaindre du non-respect du droit de l'environnement lorsque cela porte atteinte à leur droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité. La reconnaissance de ce droit aurait des effets positifs importants. Elle serait susceptible de renforcer les pratiques entourant l'application effective du droit de l'environnement et de faire évoluer les règles du droit de la responsabilité pour les dommages environnementaux.

La juridicité du droit à l'environnement peut trouver appui dans l'expérience judiciaire relative à l'application de l'article 19.1 L.Q.E. À cet égard, il est intéressant de souligner que la Cour d'appel du Québec a reconnu le caractère autonome du droit à la qualité de l'environnement de l'article 19.1 L.Q.E. pour attaquer la validité d'une autorisation administrative. Dans *Gestion Serge Lafrenière inc. c. Calvé*⁶⁵, les riverains du lac Heney ne pouvaient bénéficier du recours en injonction de l'article 19.2 L.Q.E., pour lequel l'intérêt pour agir est assoupli, aussi longtemps que l'entreprise de pisciculture respecterait les termes de l'autorisation émise par le ministère de l'Environnement⁶⁶. La Cour d'appel a retenu que les restrictions au recours à l'injonction de l'article 19.2 L.Q.E. n'enlèvent pas aux riverains le droit d'attaquer la validité de l'autorisation du ministre en se fondant sur son droit à la qualité de l'environnement de l'article 19.1 L.Q.E. :

[U]n citoyen victime du dommage à son environnement par l'action d'un tiers a l'intérêt suffisant pour demander la nullité du permis autorisant cette activité. Cela découle, à mon avis, de la nécessité de procurer un remède judiciaire pour faire respecter le droit à la qualité de l'environnement, une valeur sociale reconnue tant par le législateur que par les tribunaux. [...]

Au surplus, au-delà de son bénéfice personnel immédiat, Calvé et la communauté dont il est le porte-parole veulent sauvegarder un plan d'eau et préserver la qualité de vie de la collectivité. Aussi, dans cette quête de la protection d'une valeur sociale importante, le citoyen peut attaquer la légalité de l'action gouvernementale et y joindre, si les critères sont satisfaits, des conclusions en injonction permanente et interlocutoire⁶⁷.

Le nouveau droit à l'environnement introduit dans la *Charte des droits et libertés de la personne* devrait être reconnu de la même façon par les instances judiciaires et recevoir le même accueil que le droit énoncé à l'article 19.1 L.Q.E. On ne voit pas de raison valable d'adopter, sous la Charte, une position plus timorée quant à la sanction des atteintes au droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité. En définitive, il reste à formuler le vœu qu'au-delà de la reconnaissance for-

⁶⁵ [1999] R.J.Q. 1313 à la p. 1318 (C.A.).

⁶⁶ *Supra* note 47. Article 19.7 L.Q.E. : «Les articles 19.2 à 19.6 ne s'appliquent pas dans le cas où un projet, un plan de réhabilitation d'un terrain ou un programme d'assainissement a été autorisé ou approuvé en vertu de la présente loi, ni dans le cas où une attestation d'assainissement a été délivrée en vertu de la présente loi, sauf dans le cas d'un acte non conforme aux dispositions d'un certificat d'autorisation, d'un plan de réhabilitation, d'un programme d'assainissement, d'une attestation d'assainissement ou de tout règlement applicable».

⁶⁷ *Gestion Serge Lafrenière inc. c. Calvé*, *supra* note 65.

melle, par les élus, d'un droit à l'environnement, l'effectivité de ce droit et de la législation environnementale soit assurée par des moyens judiciaires adéquats.

IV. LE FONDS VERT

L'*Avant-projet de loi sur le développement durable* prévoit également des modifications à la *Loi sur le ministère de l'Environnement*⁶⁸ afin d'y introduire un fonds vert affecté au financement de mesures et d'activités que le ministre de l'Environnement peut réaliser dans le cadre de ses fonctions. Ce fonds servira à financer des mesures prises par le ministre de l'Environnement pour réaliser ses fonctions et notamment pour appuyer des activités favorisant le développement durable. À cet égard, l'avant-projet de loi prévoit expressément que le ministre pourra octroyer une aide financière à des organismes sans but lucratif œuvrant dans le domaine de l'environnement, ainsi qu'à des municipalités⁶⁹.

Le Fonds vert sera alimenté par une variété importante de sources de financement. Le nouvel article 15.3 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement* compte huit paragraphes détaillant la constitution du nouveau fonds : un prêt de démarrage, les montants des amendes versées pour des infractions à la législation relevant du ministère de l'Environnement, les frais et autres sommes exigibles en vertu de la législation environnementale sous la responsabilité du ministère, les indemnités versées au ministère en relation avec des dépenses réalisées pour protéger la qualité de l'environnement, les sommes versées par d'autres ministères sur les crédits alloués à cette fin par le Parlement, les revenus et contributions déterminés par le gouvernement, et les dons.

La création du fonds relève de la discrétion administrative. En effet, il est prévu que c'est le gouvernement qui détermine la date du début de ses activités, ses actifs et passifs ainsi que la nature des coûts qui peuvent lui être imputés. Le gouvernement détermine également le montant du budget de départ et la date à laquelle les sommes seront versées. Dans l'avant-projet de loi, le budget de départ représente une avance de fonds remboursable au fonds consolidé du revenu⁷⁰. De plus, le gouvernement se réserve le droit de prélever périodiquement les surplus accumulés par le Fonds vert⁷¹.

En définitive, le projet de loi renforce la position économique du ministère de l'Environnement en lui dédiant statutairement de nouvelles sources de financement pour ses activités. Il s'agit d'une initiative importante pour ce ministère dont les coupures budgétaires successives ont miné sa capacité de réaliser son mandat. Dans ce contexte, le Fonds devrait aider le ministère à pallier aux problèmes liés à son actuel sous-financement.

⁶⁸ L.R.Q. c. M-15.2.1.

⁶⁹ *Avant-projet de loi, supra* note 9, art. 22. Il s'agit du nouvel article 15.1 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement (ibid.)*.

⁷⁰ *Loi sur le ministère de l'Environnement, ibid.*, art. 15.5, 15.11.

⁷¹ *Ibid.*, art. 15.9.

Reste toutefois à revoir le tout une fois que le gouvernement aura exercé les différents pouvoirs discrétionnaires entourant la mise en œuvre de ce fonds. Il en va ainsi de la date inaugurale du Fonds, du montant du prêt de démarrage, de ses actifs et de ses passifs, de la nature des dépenses admissibles, des revenus que le gouvernement dédiera au développement durable et de sa décision de prélever ou non les surplus du Fonds. Ici aussi, c'est à travers l'exercice de sa discrétion que les observateurs pourront mesurer la portée de l'engagement du gouvernement en matière de financement du ministère responsable de la promotion de son programme de développement durable.

Une autre décision importante influera sur le rôle du Fonds. Il s'agit des crédits budgétaires qui seront alloués au ministère de l'Environnement. Étant donné que le ministre pourra utiliser le Fonds vert pour réaliser des activités courantes de son mandat, on peut craindre que son budget annuel de fonctionnement soit réduit en conséquence. Cette logique annulerait rapidement les gains souhaités en matière de financement du ministère chargé d'appliquer la législation environnementale et de promouvoir le développement durable.

V. CONCLUSION

La nécessité de rendre plus performante et transparente l'action administrative résulte des engagements du Québec en matière de développement durable et du sentiment collectif que les intérêts économiques pèsent plus lourds dans la balance de l'administration publique que l'intérêt général en matière de qualité environnementale et de gestion durable des ressources naturelles. La réaction du public face à certains projets de développement, comme par exemple la centrale thermique du Suroît, illustre le manque de confiance que la population accorde à l'administration publique dans sa mission de gestion d'un développement qui soit durable.

Dans son *Plan de développement durable*, le gouvernement présente les moyens qu'il entend mettre de l'avant en vue d'impulser ce changement important de culture institutionnelle face au développement économique et social. C'est la future *Loi sur le développement durable* qui mettra en œuvre les instruments identifiés pour opérer ces changements. *L'Avant-projet de loi sur le développement durable*, déposé le 25 novembre 2004, confirme la volonté politique du gouvernement de mettre en œuvre le développement durable en soumettant son action à l'examen d'un commissaire au développement durable et à l'évaluation critique de la population par le biais d'obligations de transparence et de reddition de comptes. Ce cadre législatif aura pour effet de rendre la mise en œuvre du développement durable au sein de l'administration publique québécoise moins discrétionnaire et plus transparente.

Le projet reste perfectible, notamment au niveau de la participation publique. L'adoption de la stratégie gouvernementale de développement durable et de ses indicateurs de performance devrait être soumise à des obligations d'information et de consultation du public plus exigeantes et formelles. Nous avons également noté que le concept de développement durable retenu dans l'avant-projet de loi et ses principes directeurs sont silencieux quant aux rôles des femmes, des jeunes, des autochtones et des communautés locales, pourtant identifiés dans la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* comme des partenaires importants du dévelop-

pement durable. Pour l'heure, l'analyse du *Plan de développement durable* du gouvernement demeure incomplète et le restera tant que ce dernier n'aura pas adopté sa stratégie de développement durable.

Enfin, il faut se réjouir de voir un droit à l'environnement être introduit dans la *Charte des droits et libertés de la personne* et être reconnu au titre de droit fondamental des Québécoises et Québécois. On regrette toutefois de voir le peu d'ambition entourant son contenu et sa valeur. La formulation retenue n'énonce pas un droit général à l'environnement ni ne lui accorde une prépondérance sur la législation. Son effectivité dépendra en premier lieu de la volonté du législateur d'adopter de nouvelles lois et de modifier les lois anciennes pour assurer pleinement le droit accordé à l'article 46.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Son effectivité dépendra aussi de l'accueil que lui réservera le pouvoir judiciaire.