

**Livre vert « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la *Loi*  
*sur la qualité de l'environnement* »**

**Commission des transports et de l'environnement  
de l'Assemblée nationale**

**Mémoire de la  
Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement**

**15 septembre 2015**

Créée à l'automne 2002, la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement (CRCDE) se veut un carrefour de recherche sur les aspects juridiques de la protection environnementale qui intéressent le Canada et le Québec. La CRCDE a pour objectifs de participer au développement des connaissances juridiques en matière d'environnement et de développement durable et d'encourager le renforcement des lois et réglementations, de favoriser la formation dans le secteur du droit de l'environnement et d'innover sur le plan juridique en contribuant à la construction d'un droit de l'environnement qui soit efficace, légitime et effectif et qui s'inscrive dans la mise en œuvre du développement durable.

Le mémoire de la CRCDE déposé à la Commission parlementaire de l'Assemblée nationale dans le cadre des consultations sur le Livre vert intitulé : « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la *Loi sur la qualité de l'environnement* » poursuit deux objectifs généraux\*. Dans un premier temps, la CRCDE souhaite appuyer le gouvernement du Québec et le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements climatiques (MDDELCC) dans le projet de modernisation des régimes d'autorisation environnementale de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE). Dans un second temps, la CRCDE souhaite mettre l'expertise développée en droit de l'environnement au service de la démarche de modernisation de la LQE en contribuant à parfaire les propositions contenues dans le Livre vert.

La CRCDE a pris connaissance du Livre vert déposé à l'Assemblée nationale le 11 juin 2015 et formule ses observations et commentaires en trois temps : ses commentaires préliminaires présentant la démarche de la CRCDE, puis ses commentaires généraux sur les orientations 2 et 3 et enfin, ses commentaires particuliers sur les orientations 1, 4 à 6 et la prestation de service prioritaire.

\*Les membres de la CRCDE qui ont participé à la rédaction du mémoire sont les personnes suivantes : Paule Halley, titulaire de la CRCDE de l'Université Laval et Aurélie-Zia Gakwaya, chercheure associée à la CRCDE.

## **Commentaires préliminaires – plusieurs impératifs rendent la modernisation de la LQE nécessaire**

En 2015, plusieurs raisons peuvent être avancées pour justifier la nécessité de moderniser la LQE et ses régimes d'autorisation préalable. Adoptés respectivement en 1972 et 1978, les régimes d'autorisation préalable des articles 22 et 31.1 de la LQE étaient alors perçus comme étant modernes et novateurs. Depuis, ces dispositions sont demeurées presque inchangées, alors que d'importants progrès ont été réalisés dans le domaine de la protection juridique de l'environnement et du développement durable depuis les années 1970, sans que ceux-ci ne soient intégrés aux régimes d'autorisation de la loi cadre du Québec en matière de protection de l'environnement.

Dans cette perspective, la démarche de modernisation de la LQE entreprise par le MDDELCC est l'occasion de mettre à jour la LQE afin que ses régimes d'autorisation puissent relever l'épreuve du temps et perdurer. À ce sujet, l'examen que nous avons réalisé de la LQE révèle certaines lacunes que le processus de modernisation devrait chercher à combler pour actualiser la loi au regard de la terminologie utilisée et des importants développements du droit international de l'environnement, de la jurisprudence canadienne et du droit interne.

**40 ans plus tard – une mise à jour est requise** La LQE est muette quant à certains concepts qui représentent aujourd'hui le fondement des régimes juridiques de protection de l'environnement. Par exemple, les termes « écosystème », « biosphère » et « biodiversité » sont absents de la LQE puisqu'à l'époque de son adoption ils étaient pratiquement inconnus des juristes, comme l'objectif du développement durable et ses principes directeurs. De plus, l'intention du législateur, en 1972, n'était pas de remettre en question le modèle de développement fondé sur la seule croissance économique, comme le fera plus tard la *Loi sur le développement durable* (2006), mais plutôt d'en atténuer les effets par un contrôle accru des activités polluantes. Il faut attendre 2009 pour voir apparaître dans la LQE la finalité du développement durable, certains de ses principes, le changement climatique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ces derniers ajouts furent insuffisants pour relever le défi de la modernisation de la LQE. Le concept de « développement durable » y demeure très peu présent. En effet, en omettant les références faites au nom du ministère, nous observons que le concept du développement durable a fait son entrée, mais à une seule occasion (art. 31 al. 2). Les principes de prévention et de précaution ont été introduits dans deux dispositions du nouveau régime touchant les prélèvements en eau (art. 31.76 et 31.102). Les termes « changements climatiques » s'y trouvent maintenant cités dans trois dispositions de ce même régime (art. 31.76, 31.101 et 31.102). La LQE ne fait actuellement aucune référence au principe de capacité de support du milieu, à l'internalisation des coûts, ni au mot pollueur !

**Importants développements du droit international de l'environnement** Sur la scène internationale, rappelons que la LQE fut adoptée six mois après la première Conférence

des Nations Unies sur l'environnement et l'adoption, en juin 1972, de la *Déclaration de Stockholm*. Au cours des 40 années qui ont suivi, le droit international de l'environnement a connu un essor considérable. En effet, les États et les gouvernements se sont engagés, dans de nombreux textes, à appliquer pleinement les principes fondateurs du droit de l'environnement : *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* (1992); programme Action 21 (1992); Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 (2009); Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg (2002); document final de Rio+20, *L'avenir que nous voulons* (2012); *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière* (1991); *Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels* (1992); *Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux* (1992); *Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* (1992); *Convention sur la diversité biologique* (1992); *Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique* (1994); *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* (1998); ainsi que bien d'autres accords multilatéraux ou régionaux.

**Évolution de la jurisprudence canadienne** La Cour suprême du Canada reconnaît depuis 1992 que la protection de l'environnement est « l'un des principaux défis de notre époque » (*Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, à la p. 16; *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213 au para. 38 et 42), constituant dorénavant une valeur fondamentale au sein de la société canadienne (*Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031, au para. 55). Le plus haut tribunal du pays prône en outre une interprétation du droit interne de manière conforme aux principes de droit et de politique internationaux applicables en matière d'environnement et de développement durable : *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.S.C. 241 aux para. 30-32; *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213, au para. 41.

**Évolution du droit de l'environnement sur la scène nationale** La LQE a été modifiée à de nombreuses reprises depuis les années 1970 et des améliorations significatives ont été apportées récemment à certains de ses régimes d'autorisation, à savoir le régime d'autorisation des prélèvements en eau (art. 31.76 et 31.77 LQE) de même que l'avis aux tiers et la consultation du public requis avant l'émission des certificats d'autorisation de l'article 22 de la LQE pour les forages dans la shale et les fracturations hydrauliques (*Règlement d'application de la LQE*, art. 7.1 et 7.2). Ces améliorations n'ont toutefois pas été systématiquement incluses dans les processus d'autorisation environnementale de tous les projets. En marge de la LQE, la législature du Québec a réaffirmé à plusieurs reprises sa volonté d'assurer aux québécois un milieu de vie sain et de mettre en œuvre le développement durable en adoptant, le 19 avril 2006, la *Loi sur le développement durable*, le 18 juin 2009, la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à*

*renforcer leur protection* et, le 23 mars 2010, la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*.

Nous sommes convaincus que l'exercice de modernisation de la LQE est l'occasion d'actualiser la LQE dans le respect des engagements internationaux du Canada en matière d'environnement et de développement durable, notamment en ce qui a trait à la terminologie à utiliser et à l'encadrement juridique des autorisations préalables. Il est également indéniable que les avancées et les principes qui se dégagent des législations environnementales québécoises adoptées récemment devraient aussi trouver une place dans l'exercice de modernisation de la LQE. C'est à la lumière de ce corpus juridique que nous avons apprécié les orientations proposées par le Livre vert. Les propositions et les observations que nous formulons, dans nos commentaires généraux (1.1 et 1.2) et particuliers (2.1 à 2.5), se fondent sur ces textes et ont pour objectif de participer à l'amélioration de la protection juridique de l'environnement au Québec.

## **1. Commentaires généraux sur la modernisation de la LQE et de ses autorisations préalables**

Nos commentaires généraux se rapportent d'abord à l'un des enjeux incontournables identifiés dans le Livre vert, à savoir l'intégration du développement durable et de ses principes directeurs dans la LQE (orientation 2), et ensuite à l'élément central de la modernisation envisagée, à savoir la modulation des autorisations en fonction du risque environnemental (orientation 3).

### **1.1. Orientation 2 – Moderniser la LQE et intégrer les principes directeurs du développement durable**

Nous souscrivons pleinement aux deux enjeux incontournables identifiés dans le Livre vert, et plus particulièrement à celui d'instaurer « de meilleures pratiques en matière de développement durable » (p. 11) en tenant compte du fait que « la modernisation du régime d'autorisation environnementale est une occasion de mieux intégrer les principes du développement durable au Québec » (p. 12).

L'orientation 2 du Livre vert, consacrée à l'objectif de « [m]ieux intégrer les 16 principes de la *Loi sur le développement durable* », retient deux moyens afin d'y parvenir, à savoir « en les enchâssant dans la LQE » (p. 21) et en encadrant législativement les évaluations environnementales stratégiques (ÉES). Toutefois, l'orientation 2 ne développe que la seconde proposition.

**Encadrer les ÉES par la loi** La proposition de doter le Québec d'un encadrement législatif pour les ÉES doit être saluée et encouragée en ce qu'elle est conforme aux règles du droit international et aux meilleures pratiques en la matière. Par ailleurs, un simple cadre administratif n'offrirait pas de garantie juridique quant à l'uniformité de

traitement des ÉES ni quant à l'absence de variabilité dans la pratique de l'ÉES, notamment en termes de forme, de durée, de participation citoyenne et de résultats.

Bien que le Québec ait expérimenté quelques modèles d'ÉES, et cela à travers des mandats d'enquête donnés au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), sous l'article 6.2 de la LQE, et les ÉES sur le gaz de schiste et les hydrocarbures, le nouveau régime proposé devrait se fonder sur les meilleures pratiques en la matière. À ce sujet, l'exercice de modernisation devrait s'appuyer sur l'abondante littérature scientifique sur la méthodologie de l'ÉES et les expériences des pays qui en réalisent afin que la portée, la réalisation et l'application des résultats de l'ÉES soient clairement définies<sup>1</sup>. Enfin, nous avons pris connaissance du mémoire du Centre québécois du droit de l'environnement et nous souhaitons appuyer ses observations sur le thème de l'ÉES ainsi que les suggestions formulées à ce sujet<sup>2</sup>.

**Aller plus loin en matière d'intégration du développement durable dans la LQE** La proposition relative à l'ÉES, à elle seule, apparaît insuffisante pour intégrer les principes du développement durable dans la loi cadre du Québec en matière de protection environnementale. La LQE est actuellement peu explicite sur la question du développement durable et ses principes. Nous sommes convaincus qu'à l'instar des récentes lois québécoises sur le développement durable, l'eau et la forêt, de la jurisprudence canadienne et des prescriptions du droit international de l'environnement, la modernisation des autorisations environnementales commande d'aller plus loin, afin de léguer aux générations futures un Québec qui soit viable sur les plans environnemental, économique et social. Pour ce faire, nous suggérons de retenir, dans l'exercice de modernisation de la LQE, l'objectif prescrit par le programme *Action 21* : « restructurer le processus décisionnel afin d'intégrer pleinement les considérations socio-économiques et les questions d'environnement et d'obtenir une plus large participation du public » : *Action 21 – Chapitre 8 : Intégration du processus de prise de décision sur l'environnement et le développement*, au para. 8.3.

L'analyse des textes de droit interne comme international met en évidence la nécessité de mettre à jour la LQE en matière de développement durable, d'harmoniser la terminologie utilisée et d'améliorer les processus décisionnels. À cette fin, nous encourageons l'introduction dans la LQE d'un préambule, d'objectifs clairs ainsi que des principes directeurs du développement durable.

**Préambule** L'introduction d'un préambule serait l'occasion d'exposer les valeurs et les motifs ayant guidé le législateur, de même que les droits et responsabilités de chacun. Il préciserait ainsi l'intention du législateur et guiderait les tribunaux dans l'interprétation de la loi. À l'instar des lois sur l'eau et sur l'aménagement durable du territoire forestier, la LQE devrait être dotée d'un préambule reconnaissant notamment le caractère collectif de l'environnement ainsi que le rôle de l'État, son gardien, de le protéger et de l'améliorer, l'importance de lutter contre les changements climatiques, de préserver la biodiversité et

d'assurer une gestion équitable de l'environnement et de ses ressources afin de répondre aux besoins des générations actuelles et futures.

**Objectif de la LQE** L'objectif d'intérêt général poursuivi par la LQE doit être clairement énoncé dans la loi. En s'inspirant de l'article 3 de la *Loi sur l'eau*, l'objectif d'intérêt général poursuivi par la LQE pourrait se formuler ainsi : « La protection, l'amélioration, la restauration, la mise en valeur et la gestion de l'environnement sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable ». Cette formulation est conforme à l'objectif initial de la communauté internationale depuis la Conférence de Stockholm, en 1972, qui est d'assurer la « protection et l'amélioration de l'environnement » : *Déclaration de Stockholm*, préambule et principe 1.

**Principes du développement durable** Quant aux principes du développement durable, l'analyse réalisée des droits internes et du droit international met en évidence un certain nombre de principes fondamentaux touchant la protection de l'environnement par l'État, qui gagneraient de toute évidence à être introduits dans la LQE. Ces principes ont pour fonction d'encadrer et de guider l'autorité publique responsable de l'environnement au Québec dans l'exercice de ses fonctions. Il s'agit plus particulièrement de ceux-ci :

1° **Le principe de prévention et de correction**, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable : *Déclaration de Stockholm* (1992), principe 21; *Déclaration de Rio*, principe 2; *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière* (1991); *Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux* (1992);

2° **Le principe de précaution**, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves ou irréversibles à l'environnement : *Déclaration de Rio*, principe 15; *Convention sur la diversité biologique* (1992), préambule; *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* (1992), art. 3 (3); *Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux* (1992), art. 2 (5) a);

3° **Le principe pollueur-payeur**, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution, de lutte contre celle-ci et de réparation doivent être supportés par le pollueur : Organisation de coopération et de développement économiques, *Recommandation du Conseil sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international*, Paris, OCDE, C(72)128, (26 mai 1972), A. a); *Déclaration de Rio*, principe 16; *Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels*

(1992); *Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux* (1992);

4° **Le principe d'accès à l'information**, selon lequel toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques : *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* (1998);

5° **Le principe de participation du public**, en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente, et lui assurant l'accès à la justice en matière d'environnement : *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* (1998);

6° **La conservation de la diversité biologique**, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques : *Convention sur la diversité biologique* (1992);

7° **La capacité de support de l'écosystème**, selon lequel les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité : *Convention sur la diversité biologique* (1992).

## 1.2. Orientation 3 – Moderniser la LQE en modulant les autorisations en fonction du risque environnemental

L'orientation 3 représente la motivation première du projet de modernisation des autorisations préalables de la LQE présenté par le MDDELCC et elle touche au cœur de la mission du ministère responsable de la protection de l'environnement au Québec. Le sujet est important et mérite une grande attention.

Au cours des dernières années, le MDDELCC a éprouvé des difficultés à gérer l'important volume de demandes de certificats d'autorisation qui lui ont été soumises et des retards de traitement se sont manifestés. Aussi, nous ne pouvons que saluer l'objectif de moderniser les processus d'autorisation environnementale afin de les actualiser, de les rendre plus efficaces et efficients, d'en alléger et d'en clarifier le traitement ainsi que d'assurer un meilleur équilibre dans le partage des responsabilités entre les initiateurs de projets et le Ministère (p. 32). Nous saluons également l'objectif de cette orientation qui cherche à diminuer le nombre de demandes d'autorisation environnementale afin de réduire le fardeau administratif et financier du ministère et des promoteurs, mais sans réduire les exigences environnementales (p. 32).

Le cadre d'autorisation modernisé que propose le Livre vert comporte un seul nouveau régime d'autorisation environnementale fondé sur un processus d'inscription, ou de « permis par règlement », appelé « déclaration de conformité ». Ce nouveau régime s'ajoute à ceux déjà présents dans la LQE, à savoir le certificat d'autorisation de l'article 22, celui de l'article 31.1 et les exemptions actuellement énoncées dans le *Règlement d'application de la LQE*. Nous sommes conscients que les régimes actuels de la LQE pourraient subir des modifications à l'occasion de l'exercice de modernisation entrepris mais nous comprenons que le Livre vert propose de conserver les régimes existants tout en ajoutant un régime destiné aux activités à « risque faible ».

**Harmonisation avec le droit international** Selon nous, il serait pertinent que l'exercice de modernisation des autorisations environnementales au Québec ait pour fondement les concepts et les principes d'évaluation environnementale tels que formulés dans les conventions, déclarations et programmes auxquels a souscrit la communauté internationale. Cette démarche fournit l'occasion au MDDELCC de revoir la terminologie utilisée, depuis 1972 et 1978, dans la LQE afin de l'harmoniser avec celle retenue ailleurs dans le monde sous l'influence du droit international.

**Terminologie de l'« évaluation environnementale »** Suivant les textes examinés, il nous apparaît que les autorisations environnementales préalables des articles 22 et 31.1 de la LQE se fondent toutes deux sur une « évaluation environnementale » des projets, parmi lesquels certains projets comportent l'obligation de réaliser une étude d'impact et la possibilité de faire l'objet d'audiences publiques devant le BAPE.

Selon la Cour suprême du Canada, « l'évaluation environnementale est, sous sa forme la plus simple, un outil de planification que l'on considère généralement comme faisant partie intégrante d'un processus éclairé de prise de décisions »<sup>3</sup>. Selon l'Union Internationale pour la conservation de la nature « [l]es études environnementales sont un moyen de s'assurer que les informations écologiques et sociales sont prises en compte en même temps que les informations physiques et économiques, comme base de décision »<sup>4</sup>. L'article 1 vi) de la *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière* de 1991 retient que « [l]'expression « évaluation de l'impact sur l'environnement » désigne une procédure nationale ayant pour objet d'évaluer l'impact probable d'une activité proposée sur l'environnement ». À la lumière de ces documents, nous croyons que la modernisation des régimes d'autorisation environnementale devrait privilégier la terminologie en usage, à savoir « l'évaluation environnementale » ou « autorisation environnementale », au lieu de l'expression « autorisation ministérielle » que propose le Livre vert.

**Notions de « risque » et d'« impact »** L'efficacité d'un régime d'autorisation environnementale fondé sur l'évaluation du risque s'avère limitée lorsqu'il s'agit d'un critère unique. La notion de « risque », retenue à titre de critère unique pour départager

les activités assujetties à un ou l'autre des quatre processus d'autorisation environnementale proposés par le Livre vert, n'apparaît pas conforme à l'état du droit international ni aux pratiques de la communauté internationale en matière d'évaluation environnementale des projets. L'analyse de la documentation met en évidence que l'évaluation environnementale vise plutôt l'examen des « impacts » : *Déclaration de Rio* (1992), principe 17; *Charte de la nature* (1982), principe 11; *Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* (1992), art. 4 (1) f); *Convention sur la diversité biologique* (1992), art. 14 (1); *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière* (1991), art. 2). L'article 1 vii) de la *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière* retient que :

Le terme « impact » désigne tout effet d'une activité proposée sur l'environnement, notamment sur la santé et la sécurité, la flore, la faune, le sol, l'air, l'eau, le climat, le paysage et les monuments historiques ou autres constructions, ou l'interaction entre ces facteurs, il désigne également les effets sur le patrimoine culturel ou les conditions socio-économiques qui résultent de modifications de ces facteurs.

L'analyse de ces textes met en lumière le fait que les projets susceptibles d'avoir des impacts « importants » (*Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière* (1991), art. 3 (3); *Déclaration de Rio* (1992), principe 17) sont soumis à une procédure faisant intervenir la participation du public, qu'ils distinguent de ceux ayant des impacts « défavorables » ou « susceptibles de nuire sensiblement » (*Convention sur la diversité biologique* (1992), art. 8 g), tout en les assujettissant néanmoins à une évaluation environnementale.

La notion d'« impact », retenue dans la terminologie du droit international, a une portée différente de celle proposée par le Livre vert, à savoir la notion de « risque », qui désigne un « danger éventuel plus ou moins prévisible »<sup>5</sup>. Dans le domaine juridique, le risque est, entre autres, défini comme la « mise en danger ou en péril »<sup>6</sup>, comme un « [é]vénement dommageable dont la survenance est incertaine, quant à sa réalisation ou à la date de cette réalisation; se dit aussi bien de l'éventualité d'un tel événement en général, que de l'événement spécifié dont la survenance est envisagée »<sup>7</sup>, ou encore comme « le produit de l'aléa (probabilité d'occurrence d'un phénomène naturel ou technologique) et de la vulnérabilité (la sensibilité du lieu, sa propension à subir des dommages; la vulnérabilité s'estime également en fonction des capacités de réaction de la société) »<sup>8</sup>. Compte tenu de ces distinctions, la modulation des régimes d'autorisation en fonction du risque pourrait élever le niveau d'assujettissement des projets et représenter un recul par rapport à la situation actuelle.

**Conceptions diverses du « risque environnemental »** La notion ou l'idée de risque et son évaluation jouent un rôle important dans plusieurs débats sociaux contemporains au Québec (ex : gaz de schiste, OGM, uranium, mines, etc.). Des études soulignent que la

polarisation du débat se fonde souvent sur des conceptions différentes du risque<sup>9</sup>. En résumé, on retrouve d'une part, la conception du risque retenue par les experts et les autorités publiques, plus étroite, qui se limite généralement à évaluer la probabilité d'occurrence des risques pour la santé humaine et l'environnement et l'enjeu premier est la sécurité. D'autre part, les personnes touchées, ou le public en général, retiennent une conception plus large du risque, en ce qu'interviennent des enjeux supplémentaires, comme le bien-être, le respect de la nature, la pertinence du développement, les coûts et les avantages, les générations suivantes, etc.

Nous sommes persuadés que l'exercice de modernisation de la LQE est l'occasion de l'harmoniser et de l'actualiser au regard des développements intervenus en droit de l'environnement depuis les années 1970. Pour l'ensemble de ces considérations, nous suggérons que la modulation des régimes d'autorisation environnementale se réalise, comme ailleurs dans le monde, en fonction de l'« impact » environnemental d'un projet, plutôt qu'en fonction du « risque » environnemental de ce dernier.

**Nouveau régime fondé sur une déclaration de conformité** Quant au nouveau régime fondé sur la déclaration de conformité que propose le Livre vert pour réglementer les projets dits à « risque faible », il pourrait lui aussi retenir la terminologie du droit international et utiliser l'expression « impact faible ». Si l'expression « risque faible » demeure, elle devrait être définie dans la LQE pour éviter de créer de l'incertitude juridique et de laisser trop de discrétion et de latitude aux jugements de valeurs dans le nouveau régime de « permis par règlement ».

**Liste des activités soumises à la PÉEIE** Toujours dans la même perspective, la liste des activités assujetties à la PÉEIE devrait être actualisée afin d'y inclure les activités qui figurent sur les listes d'assujettissement des conventions internationales. La qualification des autres activités devrait se fonder sur des critères énoncés dans la LQE afin de guider et de limiter l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Ces derniers pourraient s'inspirer de la *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière* de 1991, qui propose des critères généraux (ampleur, site, effets) pour encadrer l'examen de l'importance des impacts environnementaux d'une activité ne figurant pas sur les listes d'activités à impacts importants.

**Expérience ontarienne de l'approche fondée sur le risque** La « méthode axée sur le risque », sur laquelle se fonde l'orientation 3 du Livre vert, s'inspire largement de la « Modernisation des processus d'autorisation environnementale » du gouvernement de l'Ontario rendue publique en mars 2010<sup>10</sup>. Dans cette province, l'exercice de modernisation a introduit un nouveau processus d'inscription semblable à celui proposé par le Livre vert. Les rapports annuels du Commissaire à l'environnement de l'Ontario mettent en évidence certaines lacunes de l'expérience ontarienne que le projet québécois devrait chercher à éviter. Nous retenons particulièrement les lacunes suivantes et leurs enseignements :

- La loi ontarienne ne donne aucune indication, ni aucun critère ou paramètre pour définir les activités qui peuvent et devraient être soumises au processus d'inscription. Le Commissaire souligne par conséquent qu'« il existe une souplesse considérable, et de l'incertitude, à savoir comment le processus d'inscription sera mis en œuvre » : Ontario, Commissaire à l'environnement de l'Ontario. *Mettre des solutions en œuvre, Rapport annuel 2010-2011*, Toronto, 2011 aux pp. 88 et 91.
- La loi ne précise ni « les conditions ni les exigences opérationnelles que l'autorité responsable devrait prescrire ». Selon le Commissaire, « la portée actuelle et le contenu des dispositions réglementaires détermineront grandement le degré de protection environnementale du processus d'inscription » : Commissaire à l'environnement de l'Ontario, *ibid*, à la p. 88.
- La loi assure l'accès du public aux inscriptions particulières grâce à une nouvelle base de données en ligne. « Toutefois, le nouveau processus d'inscription représente un pas vers l'arrière en matière de participation publique », étant donné que les activités soumises à inscription ne sont pas assujetties à la consultation publique ni au droit des tierces parties d'en appeler, comme c'était le cas antérieurement pour la plupart des certificats d'autorisation : Commissaire à l'environnement de l'Ontario, *ibid*, à la p. 91, voir aussi p. 89.
- Le processus d'inscription ne tient pas compte des effets cumulatifs et la loi ontarienne n'a pas autrement abordé ce problème dans le processus de modernisation. Le Commissaire souligne que « même les activités à « faible risque » ont des répercussions environnementales, et l'effet cumulatif sur l'environnement et la santé humaine de plusieurs établissements à faible risque, situés près les uns des autres [...] peut être important » : Commissaire à l'environnement de l'Ontario, *ibid*, à la p. 89. Selon lui, « il est primordial que les nouvelles inscriptions excluent certaines activités ou certains établissements qui ne conviennent pas à l'inscription en raison de circonstances particulières (p. ex., caractéristiques uniques, conditions locales délicates, antécédents de non-conformité, etc.) » : Commissaire à l'environnement de l'Ontario, *ibid*, à la p. 91.
- Enfin, le Commissaire souligne que, les activités inscrites étant moins supervisées, un programme d'inspection rigoureux doit être annexé au processus d'inscription pour forcer le respect de toutes les exigences réglementaires (Commissaire à l'environnement de l'Ontario, *ibid*, à la p. 91.

**Modernisation des lois environnementales et loi omnibus** Il convient de souligner, qu'en Ontario, la modernisation du régime d'autorisation environnementale a été adoptée au moyen d'une loi omnibus sur le budget, constituant un projet de loi d'ensemble, intitulé

*Loi de 2010 favorisant un Ontario propice aux affaires (Loi de l'Ontario (2010) c. 16)*. Sans viser spécifiquement cette loi, mais une autre loi budgétaire de 2012, ayant modifié sept lois environnementales, le Commissaire à l'environnement de l'Ontario a vertement critiqué ce procédé qui « a instauré de profonds et colossaux changements dans les lois qui régissent la protection et la gestion permanente des ressources naturelles et de la faune en Ontario. Ce faisant, il a dérobé le public de son droit de participer là où il aurait pu l'exercer » : Commissaire à l'environnement de l'Ontario. *Servir le public*, Rapport annuel 2012-2013, Toronto, 2013, à la p. 63. Cette expérience suggère au Québec de procéder différemment et de mener à bien le processus de consultation publique entrepris avec le dépôt du Livre vert à l'Assemblée nationale en juin dernier.

## **2. Commentaires particuliers sur la modernisation de la LQE et de ses autorisations préalables**

### **2.1. Orientation 1 – Inclure la lutte contre les changements climatiques dans les processus d'autorisations**

La troisième proposition de l'orientation 1 se rapporte à l'intégration, en amont des projets, des enjeux liés aux changements climatiques. À l'évidence, la lutte contre les changements climatiques devrait être prise en compte dans les processus d'autorisation préalable, et cela d'une manière similaire au régime applicable aux autorisations relatives aux prélèvements en eau de la LQE (art. 31.76 à 31.78 LQE). Lors de l'adoption de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau*, le 11 juin 2009, le législateur a balisé l'exercice du pouvoir d'autorisation du ministre et du gouvernement touchant les prélèvements en eau :

Le pouvoir d'autorisation dévolu au ministre par la présente sous-section doit être exercé de manière à assurer la protection des ressources en eau, notamment en favorisant une gestion durable, équitable et efficace de ces ressources ainsi qu'en prenant en compte le principe de précaution et les effets du changement climatique (art. 31.76 de la LQE).

En retenant la formulation de la *Loi sur l'eau*, la prise en compte des effets des changements climatiques est indissociable de la prise en compte du principe de précaution. La *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* reconnaît d'ailleurs, parmi ses fondements, une version du principe de précaution : « Il incombe aux Parties de prendre des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes » (art. 3, par. 3). Nous sommes d'avis que l'exercice des pouvoirs d'autorisation préalable dévolus au ministre et au gouvernement dans la LQE devrait s'exercer « en prenant en compte le principe de précaution et les effets du changement climatique ».

## 2.2. Orientation 4 – Accroître l'information disponible sur les autorisations et les occasions d'intervenir pour le public

L'objectif d'accroître l'information disponible sur les autorisations et les occasions d'intervenir pour le public doit être salué. Nos commentaires se limitent aux propositions numéros 2, 3 et 4, auxquels nous joignons des observations sur l'accès à l'information environnementale.

Suivant l'examen de l'évolution du droit international, les pratiques en matière de participation du public dans les procédures d'évaluation environnementale ont beaucoup évoluées depuis l'adoption, en 1972 et 1978, des régimes d'autorisation environnementale des articles 22 et 31.1 de la LQE. Nous suggérons fortement de fonder l'exercice de modernisation de la LQE sur les développements du droit international de l'environnement afin d'en assurer le respect au Canada et de favoriser l'harmonisation des législations environnementales.

**Participation du public** La participation du public connaît une importance croissante depuis que le principe de participation du public a été proclamé en 1992 par le principe 10 de la *Déclaration de Rio* : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient [...] ». Ce principe de participation du public se décline en trois volets, à savoir : « avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement »; « avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision »; et « un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours ».

Plusieurs conventions internationales ont aussi requis des procédures participatives : *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* (1998); *Convention sur la diversité biologique* (1992); *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* (1992); *Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux* (1991); *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière* (1991); *Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique* (1994).

**Audience publique** Aujourd'hui ratifiée par 47 États, majoritairement européens, la *Convention d'Aarhus* décline chacun des trois volets du principe de participation du public. Les règles particulières qu'elle édicte sont perçues comme étant des standards internationaux en matière de participation du public<sup>11</sup>. Son article 6 est consacré à la procédure de participation du public aux processus décisionnels dont il énonce les balises que les États parties doivent respecter. Nous encourageons le MDDELCC à s'y référer

afin qu'il puisse atteindre l'objectif de « [m]ieux définir le recours à l'audience publique », tel qu'identifié dans le Livre vert (p. 41).

**Médiation et participation du public** La *Convention d'Aarhus* ne retient pas la médiation en tant que mode de consultation alternatif à la procédure de participation du public, comme le fait le Livre vert dans ses propositions (p. 41), mais plutôt en tant que moyen complémentaire, en précisant de manière soutenue que : « [c]haque Partie devrait, lorsqu'il y a lieu, encourager quiconque a l'intention de déposer une demande d'autorisation à identifier le public concerné, à l'informer de l'objet de la demande qu'il envisage de présenter et à engager la discussion avec lui à ce sujet avant de déposer sa demande » (art. 6, par. 5). Dans ce contexte, nous appuyons la volonté du ministère d'encadrer le mécanisme de médiation dans la LQE, mais nous sommes d'avis que celle-ci doit demeurer un moyen complémentaire à l'audience.

**Médiation et participation du public – des objectifs et des publics distincts** Les objectifs de la participation du public aux décisions environnementales et de la médiation environnementale sont différents. La première relève de la démocratie délibérative et la notion de « public », entendue de la manière la plus large possible, concerne tout le monde : jeunes, aînés, femmes, autochtones, personnes morales, associations, etc.

La seconde est un moyen visant à faciliter le processus de négociation à l'occasion de disputes ou conflits environnementaux ou d'aménagement<sup>12</sup>. Elle s'adresse tout particulièrement au « public concerné » et pas nécessairement au public en général. La *Convention d'Aarhus* définit l'expression « public concerné » ainsi :

[L]e public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt (art. 2 par. 5).

La médiation et le débat public « s'adressent dès lors à des publics différents et relèvent de dispositifs de participation distincts »<sup>13</sup>. Nous croyons qu'il est utile d'introduire la définition de « public concerné » dans la LQE et de positionner la médiation environnementale de manière complémentaire à l'audience publique, afin notamment d'assurer une participation des populations touchées par les projets. Enfin, ces distinctions soulignent le caractère complémentaire et volontaire de la médiation, qui n'est pas de nature à se substituer à la participation du public<sup>14</sup>.

**Tenue des audiences publiques** Depuis 1999, l'International Association for Impact Assessment (IAIA) réalise des documents sur les meilleures pratiques dans différents domaines de l'évaluation d'impacts. Selon IAIA, « la participation publique est essentielle

à une bonne gouvernance et peut renforcer les capacités des communautés locales »<sup>15</sup>. Ses objectifs spécifiques sont : « inviter le public touché et intéressé à prendre part au processus de prise de décision »; « informer et instruire les parties prenantes »; « rassembler les données et l'information détenues par le public »; « chercher la contribution du public sur l'intervention prévue »; « contribuer à une meilleure analyse des propositions menant ainsi à un développement plus créatif, à des interventions plus viables et conséquemment, à une plus grande acceptabilité et un meilleur support du public que ce qui serait le cas sans PP » et enfin, « contribuer à l'apprentissage mutuel des parties prenantes »<sup>16</sup>.

La quatrième proposition de l'orientation 4 prévoit notamment que « lorsque la tenue d'une audience publique est prévisible ou jugée requise par le ministre, celle-ci pourrait s'amorcer dès que l'étude d'impact est jugée complète, sans qu'il soit nécessaire de tenir d'abord une période d'information et de consultation du dossier par le public » (p. 41). Au regard de la déclinaison précédente des objectifs du principe de participation du public, nous tenons à rappeler que la participation et l'accès à l'information ne peuvent être considérées de manière alternative, comme une même obligation, mais correspondent plutôt à deux volets distincts du droit à la participation du public : *Convention d'Aarhus*, art. 4 et 6. Le registre d'évaluation environnementale proposé, permettant seulement d'accéder à l'information, ne saurait être substitué à une période d'information et de consultation préalable du dossier par le public.

**Informer et consulter le public en amont des autorisations de l'article 22 LQE**  
Aujourd'hui, la participation du public aux procédures d'autorisation environnementale est un élément clé de l'évaluation environnementale des projets, en ce qu'elle favorise l'appui du public aux décisions prises, de même que le respect de l'obligation redditionnelle et de transparence des processus décisionnels. Le principe de participation du public ne limite pas cette participation aux seules activités ayant des impacts *importants* sur l'environnement. Aujourd'hui, les technologies de l'information permettent au MDDELCC d'informer et de consulter le public en général dès le dépôt d'une demande de certificat d'autorisation. Dans ce contexte, nous croyons que l'objectif de l'orientation 4, qui est d'« accroître les occasions pour le public d'intervenir », devrait aussi englober le processus d'autorisation environnementale de l'article 22 de la LQE.

**« Public concerné » et les nouveaux projets** En ce qui a trait au public touché par un projet, l'AIAI recommande qu'il soit informé tôt et de manière particulière afin de promouvoir l'équité et la justice<sup>17</sup>. De la même manière, la *Convention d'Aarhus* encourage les promoteurs « à identifier le public concerné, à l'informer de l'objet de la demande qu'il envisage de présenter et à engager la discussion avec lui à ce sujet avant de déposer sa demande » (art. 6 par. 5). En droit québécois de l'environnement, le public concerné par un projet de forage ou de fracturation hydraulique dans le shale bénéficie d'une procédure préalable d'information et de consultation locale, introduite en 2011, dans le *Règlement d'application de la LQE* (art. 7.1 et 7.2). Cette dernière avancée du droit

québécois devrait être adaptée de manière à s'appliquer à l'ensemble des demandes d'autorisation environnementale de l'article 22 de la LQE.

**Consultation préalable au processus d'autorisation** Quant à la proposition numéro 2, nous saluons l'initiative d'offrir au public davantage d'occasions d'intervenir en amont dans le cadre des projets de développement, notamment ceux dits à « risque élevé ». À cet égard, le Livre vert propose que l'initiateur d'un projet soit « incité » à consulter les citoyens avant d'entreprendre ses démarches d'autorisation auprès du Ministère. À notre avis, cette proposition devrait être formulée en termes impératifs plutôt qu'en termes volontaires, de manière à respecter le principe de participation du public, qui implique « que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence » : *Convention d'Aarhus*, art. 6 par.4.

**Bonification de l'accès à l'information environnementale – article 118.4 LQE** La modernisation ou l'amélioration de l'accès à l'information environnementale de l'article 118.4 de la LQE n'a pas fait l'objet de proposition particulière dans le Livre vert. Cette omission est malheureuse pour deux raisons. D'une part, le développement fulgurant des technologies de l'information, depuis l'adoption en 1978 de l'article 118.4 de la LQE, facilite l'accès à l'information environnementale pour les citoyens. D'autre part, l'accès à l'information environnementale au Québec est problématique et la province prend du retard en comparaison d'autres États développés. À ce sujet, nous avons pris connaissance du mémoire du Centre québécois du droit de l'environnement et nous souhaitons appuyer les observations et les suggestions qu'il présente sur l'accès à l'information environnementale<sup>18</sup>.

### **2.3. Orientation 5 – Simplifier les autorisations et les processus d'analyse**

L'orientation 5 du Livre vert propose une série de mesures destinées à simplifier et à mieux encadrer les processus d'autorisation de la LQE. Nos observations s'intéressent à la proposition 3 : « [e]ncadrer le pouvoir du ministre d'imposer des conditions ».

**Exemple d'encadrement du pouvoir d'autorisation du ministre et du gouvernement – art. 31.76 à 31.78 LQE** Nous appuyons la proposition visant à encadrer dans la LQE le pouvoir d'émettre des autorisations environnementales. Nous souhaitons attirer l'attention sur les nouveaux articles 31.76 à 31.78 de la LQE qui encadrent actuellement le pouvoir d'autoriser les prélèvements en eau du ministre et du gouvernement. Ils représentent l'encadrement législatif des pouvoirs d'autorisation environnementale le plus explicite à avoir été introduit dans la LQE depuis 1972.

**Non régression** Comme mentionné précédemment, la modernisation des autorisations environnementales de la LQE devrait s'inspirer des articles 31.76 à 31.78 de la LQE, qui permettent de tenir compte des effets du changement climatique, du droit à l'environnement et à l'eau potable des particuliers, de la protection des écosystèmes, des besoins à court, moyen et long terme des autres usagers du milieu. Ces dispositions doivent être considérées comme un « plancher », c'est-à-dire que les normes encadrant les pouvoirs d'autorisation de la LQE ne sauraient être établies en deçà de ces dispositions, mais rien n'empêche d'aller plus loin. À ce sujet, il convient d'ajouter aux éléments pris en considération aux articles 31.76 à 31.78 de la LQE celui de « la protection et la conservation de la biodiversité » afin de respecter les engagements internationaux du Canada et freiner le déclin marqué des espèces sauvages.

**Limitations de la durée des autorisations environnementales et leur caducité** Il serait judicieux de prévoir une limitation dans le temps pour toutes les autorisations environnementales délivrées. En effet, tout comme il s'avère raisonnable pour le détenteur d'un permis de conduire de mettre périodiquement son dossier à jour et de se soumettre à un examen de ses aptitudes à la conduite, nous croyons qu'il est raisonnable pour le titulaire d'une autorisation environnementale de rendre des comptes périodiquement à l'administration publique afin de voir son autorisation renouvelée.

De plus, prévoir une période de validité pour l'utilisation des autorisations environnementales délivrées, avec la possibilité de suspendre l'écoulement du temps pour des raisons préalablement établies, permettrait d'assurer une gestion prudente des activités polluantes, eu égard à l'évolution des normes et des milieux ambiants, mais aussi d'éviter des situations malheureuses comme ce fut le cas de la cimenterie de Port Daniel. En ce sens, il nous apparaît essentiel que toutes les autorisations environnementales émises deviennent caduques à l'expiration d'une période de validité déterminée législativement (ex. : 3 ans, avec des suspensions possibles).

#### **2.4. Orientation 6 – Revoir les responsabilités du Ministère et des initiateurs de projets**

L'orientation 6 formule cinq propositions en vue de revoir le partage des responsabilités du ministre et des demandeurs d'autorisation environnementale. Nous souhaitons les aborder en mettant l'accent sur les étapes du processus décisionnel et les objectifs recherchés en matière de fardeau de preuve, de degré de persuasion et de fiabilité à chacune de ces étapes. Ces aspects sont importants car ils déterminent qui, entre le MDDELCC ou le demandeur d'autorisation, supporte le fardeau de démontrer qu'une demande est recevable, en plus de déterminer la suffisance de l'information et la valeur probante requise au soutien de la délivrance d'une autorisation environnementale, et la décision qui devrait s'en suivre.

**Fardeau de preuve et force probante** Un processus d'autorisation environnementale comporte trois étapes : une demande, une évaluation environnementale et une décision. Les lois et réglementations ne prévoient pas toujours les modalités entourant chacune de ces étapes. Des études soulignent que lorsqu'elles énoncent des conditions, elles peuvent déterminer qui détient le fardeau de démontrer que la demande satisfait à toutes les exigences, que l'information est suffisante et fiable et que la décision respecte les prescriptions du régime d'autorisation en cause<sup>19</sup>.

**Demande d'autorisation et fardeau de preuve** Certains régimes juridiques sont explicites quant au fardeau de preuve en relation avec la demande d'autorisation. Par exemple, la *Loi fédérale sur les produits antiparasitaires* établit clairement que le fardeau revient au demandeur lors de l'évaluation de sa demande : « il incombe au demandeur de convaincre le ministre que la valeur du produit et les risques sanitaires et environnementaux qu'il présente sont acceptables » : art. 7 (6) a). Dans ce cas, l'administration publique conserve le pouvoir de conclure que les données sont insuffisantes, que la demande n'est pas claire ou complète, et de refuser en conséquence de délivrer l'autorisation. Le demandeur peut alors être invité à déposer une nouvelle demande en y joignant d'autres renseignements ou des précisions.

**Degré de persuasion, évaluation environnementale et décision** Afin d'encadrer l'évaluation de la demande et la discrétion du décideur, les lois protectrices de l'environnement devraient préciser davantage le degré de force probante (valeur et pertinence) des renseignements fournis par le demandeur en exprimant un standard (ex. : s'appuyer sur des méthodes et des données fiables et fondées sur des bases scientifiques) ou un niveau acceptable ou suffisant d'information pour étayer les prétentions quant aux impacts environnementaux du projet. La *Loi fédérale sur les produits antiparasitaires* retient l'expression « certitude raisonnable qu'aucun dommage à la santé humaine, aux générations futures ou à l'environnement ne résultera de l'exposition au produit ou de l'utilisation de celui-ci » (art. 2 (2)) pour accepter une décision. Enfin, de nombreuses lois environnementales énoncent aussi les motifs de refus des autorisations. Par exemple, le droit fédéral américain propose, comme fondement au refus d'une autorisation, le critère des « effets néfastes déraisonnables sur l'environnement ».

Nous sommes d'avis que la LQE devrait énoncer explicitement le degré de force probante des renseignements présentés à l'appui d'une demande d'autorisation, qu'elle identifie clairement sur qui repose le fardeau de la preuve en la matière ainsi que les motifs de refus des autorisations à la disposition du MDDELCC et du gouvernement.

## 2.5. Prestation de service améliorée : une priorité

**Devoir de protéger l'environnement** Nous comprenons que l'amélioration de la prestation de service soit un objectif valablement poursuivi par la modernisation de la LQE. Le nouveau régime d'autorisation proposé a certes le potentiel d'améliorer la prestation de service.

Nous croyons néanmoins à propos de souligner que la mission première du MDDELCC quant à la modernisation de la loi cadre du Québec en matière d'environnement est de le protéger. La protection de l'environnement, en tant que « valeur fondamentale de la société canadienne », est désormais un « impératif collectif » qui doit être poursuivi par l'État : *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée* [1995] 2 R.C.S. 1031, au para. 55; *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)* [1992] 1 R.C.S. 3, aux pp. 16 et 17; *Municipalité régionale de comté d'Abitibi c. Ibitiba Ltée*, [1993] R.J.Q. 1061 (CA), aux pp. 10 et 11; *St-Luc-de-Vincennes (Municipalité de) c. Compostage Mauricie inc*, 2008 QCCA 235 au para. 46. Au Québec, le concept de patrimoine commun de la nation et son corollaire, l'État gardien, nous rappellent que l'État a des obligations fiduciaires, en premier lieu, envers les bénéficiaires du patrimoine commun de la nation, c'est-à-dire l'ensemble des québécoises et des québécois : *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau*, préambule, art. 1 et 8.

## Conclusion

Les membres de la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement sont heureux d'avoir eu l'occasion de faire part aux membres de la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale de leurs observations et préoccupations. Celles-ci ont été formulées dans la perspective de renforcer la LQE de manière à construire un droit de l'environnement qui soit efficace, légitime et effectif et qui s'inscrive dans la mise en œuvre du développement durable.

## NOTES

<sup>1</sup> À ce sujet, voir CÔTÉ, Gilles, Jean-Philippe WAAUB et Bertrand MARESCHAL. « Évaluation des impacts sur l'environnement en péril. La nécessité d'agir », *Les Cahiers du GERAD*, G-2015-29, GERAD-HEC, Montréal, 2015.

<sup>2</sup> CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT. *Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale*, dans le cadre de la *Consultation sur le Livre Vert intitulé : Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement*, 31 août 2015, aux pp. 29 à 33.

<sup>3</sup> *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministère des Transports)*, [1992] 1 RCS 3, à la p. 71.

<sup>4</sup> UNION INTERNATIONALE POUR LA CONSERVATION DE LA NATURE, WORLD WILDLIFE FUND ET PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT. « World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development », Gland, UICN, 1980, SECTION 10, à la p. 2.

<sup>5</sup> REY-DEBOVE, Josette et Alain REY, (dir.). *Le nouveau Petit Robert de la langue française*, nouvelle édition millésime, 2009, à la p. 225.7.

<sup>6</sup> SALMON, Jean (dir.). *Dictionnaire de droit international public*, agence universitaire de la francophonie, Bruylant, Bruxelles, 2001, à la p. 1012 « risque ».

<sup>7</sup> CORNU, Gérard (dir.). *Vocabulaire juridique*, 8<sup>e</sup> éd., Quadrige, Presses universitaires de France, Paris, 2003, à la p. 833 « risque ».

<sup>8</sup> MÉTAILIÉ, Jean-Paul et Georges BERTRAND. *Les mots de l'environnement*, Presses universitaires du Mirail, Toulouse, 2006, à la p. 100.

<sup>9</sup> À ce sujet, voir LÉTOURNEAU, Lyne, Olga Carolina CARDENAS GOMES et Vincent RICHARD. « GM Foods Regulation: Coming to Terms with the Lay Conception of Risk » (2013) *Food Studies: An Interdisciplinary Journal* 15.

<sup>10</sup> GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO. « Modernisation des processus d'autorisation environnementale », communiqué de presse, 2 mars 2010, en ligne: < <http://news.ontario.ca/moe/fr/2010/03/modernisation-des-processus-dautorisation-environnementale.html> > (consultée le 14 août 2015).

<sup>11</sup> La *Convention d'Aarhus* est considérée par Kofi Annan, alors secrétaire général des Nations Unies, comme l'une des plus grande grandes avancées dans le domaine de la démocratie environnementale depuis la *Déclaration de Rio* de 1992 : « La Convention d'Aarhus est un instrument de portée régionale mais elle revêt une importance mondiale. Il s'agit de la concrétisation de loin la plus remarquable du principe 10 de la Déclaration de Rio, qui souligne que les citoyens doivent participer au règlement des questions d'environnement et avoir accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques. À ce titre, elle représente l'entreprise la plus ambitieuse lancée jusqu'ici sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine « démocratie environnementale », dans COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE. *La Convention d'Aarhus. Guide d'application*, Genève, 2000, Avant-propos.

<sup>12</sup> CORMICK, Gerald W. « Environmental mediation: the myth, the reality, and the future », in David. J. BROWER et Daniel. S. CAROL, *Managing land-use conflict*, Duke University Press, Durham, 1987, aux pp. 27-38.

<sup>13</sup> DZIEDZICKI, Jean-Marc. « Médiation environnementale : des expériences internationales aux perspectives dans le contexte français », Concertation, décision et environnement, Séance no 1, mardi 20 juin 2000, 39, 42 : « Il convient toutefois d'opérer une distinction claire entre médiation et débat public. En traitant particulièrement des négociations, la médiation environnementale est tournée délibérément vers la décision, ce qui n'est pas le cas du débat public. Il s'agit en

l'occurrence de distinguer la négociation du débat : comme le souligne Christophe Dupont, le débat est fondé sur un échange d'arguments et sa finalité est de convaincre l'autre tandis que la négociation n'a pas pour but de dire qui a raison, mais elle est essentiellement orientée vers la décision ».

<sup>14</sup> *Ibid* à la p. 58 : « En ce sens, de notre point de vue, la procédure de médiation du BAPE correspond à une alternative à la procédure d'audience publique et non pas à une démarche complémentaire. Ce qui a pour effet de réduire les possibilités de participation du public aux décisions d'aménagement. Cette critique est d'autant plus renforcée lorsque l'on sait que les protagonistes réunis dans le cadre de la démarche de médiation environnementale doivent au préalable accepter le principe de la réalisation de l'aménagement ».

<sup>15</sup> ANDRÉ, Pierre, Bert ENSERINK, Desmond CONNOR et Peter CROAL. « Participation publique, Principes internationaux pour une meilleure pratique ». Publication spéciale Série no. 4, International Association for Impact Assessment, Fargo, 2006, à la p. 2.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT. *Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale*, dans le cadre de la Consultation sur le Livre Vert intitulé : Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement, 31 août 2015, aux pp. 44 à 58.

<sup>19</sup> Sur le fardeau de preuve et la force probante applicable à l'homologation des biotechnologies, voir, LORD Francis et Lyne LÉTOURNEAU. « Éthique et risques dans la réglementation des biotechnologies : La prise en compte des questions normatives dans les processus d'homologation contemporains », (2013) 28 *Revue Canadienne Droit et Société* 247; Les exemples utilisés dans le mémoire sont tirés de ce texte.