

Institutions financières
Énergie
Infrastructures, mines et matières premières
Transport
Technologie et innovation
Sciences de la vie et soins de santé

 **NORTON ROSE FULBRIGHT**

La Loi sur la qualité de l'Environnement, des origines à nos jours

Jean Piette

Associé principal

Norton Rose Fulbright Canada S.E.N.C.R.L., s.r.l.

8 octobre 2015 – Colloque sur la modernisation du régime d'autorisation
environnementale

I. Les origines : Le projet de Loi # 34

- Déposé en juillet 1972
- Adopté le 21 décembre 1972
- Quatre sources législatives :

1° La Déclaration de la Conférence de Stockholm sur l'environnement humain (16 juin 1972)

- Le ministre Victor Goldbloom, ministre d'État à la qualité de l'environnement, participe à cette conférence, en qualité de membre de la délégation du Canada
- Première grande conférence internationale sur l'environnement: 113 pays y participent
- Déclaration finale : « *La protection et l'amélioration de l'environnement est une question d'importance majeure qui affecte le bien-être des populations et le développement économique dans le monde entier; elle correspond au vœu ardent des peuples du monde entier, et constitue un devoir pour tous les gouvernements.* »

I. Les origines : Le projet de Loi # 34

2° La *Loi de la régie des eaux*

- Réseaux d'aqueduc
- Réseaux d'égout
- Traitement de l'eau potable
- Traitement des eaux usées
- Mécanisme d'autorisation préalable
- Mécanisme d'ordonnance
- Mécanisme réglementaire: un seul règlement
- Mécanisme des directives à l'industrie: directives non-obligatoires pouvant mener à une ordonnance si non respectées

I. Les origines : Le projet de Loi # 34

3° *La Loi de l'hygiène publique*

- Cette loi a des origines très anciennes qui remontent au début du XX^e siècle
- Nuisances, insalubrité et hygiène du milieu de travail
- Règlements provinciaux d'hygiène adoptés en 1944 : onze règlements portent sur des questions de salubrité publique et industrielle

I. Les origines : Le projet de Loi # 34

4° La *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario (1971)

- Prévention de la pollution de l'environnement
- Contrôle sur activités susceptibles de provoquer le rejet de contaminants dans l'environnement
- Autorisations environnementales
- Mécanisme d'ordonnance
- Pouvoirs de réglementation
- Création des **Services de protection de l'environnement**, organisme gouvernemental dirigé par un Directeur se rapportant directement au ministre de l'Environnement

I. Les origines : Le projet de Loi # 34

- **Principaux mécanismes juridiques de la L.Q.E. :**
 - La prohibition statutaire de contaminer l'environnement
 - L'autorisation préalable et le permis
 - L'ordonnance ministérielle
 - Réglementation adoptée par le gouvernement : développement d'une première génération de réglementation environnementale
 - Réglementation de type « commandement et contrôle »

I. Les origines : Le projet de Loi # 34

- La L.Q.E. est fondée sur le principe du pollueur-payeur qui est devenu un des principes fondateurs du développement durable
- Avancée considérable : l'environnement devient un sujet de droit public sans référence à la tradition civiliste du droit de propriété
- Le régime de protection de l'environnement instauré en 1972 crée une relation directe et exclusive entre les demandeurs d'autorisation et les S.P.E. dont les citoyens sont exclus

II. L'insertion du citoyen dans l'administration de l'environnement

- En 1978, l'adoption du Projet de loi # 69 a pour objets de :
 - Reconnaître un droit du citoyen à la qualité de l'environnement (art. 19.1)
 - Reconnaître au citoyen un droit de participer aux décisions environnementales (arts. 31.3, 100, 116.4)
 - Reconnaître au citoyen un droit d'accès à l'information environnementale (arts. 25, 31.3, 98.2, 116.3, 118.4, 118.5)
 - Le citoyen a désormais le droit d'être informé, d'intervenir judiciairement et d'être entendu relativement aux grands projets de construction et d'aménagement

II. L'insertion du citoyen dans l'administration de l'environnement

- Créer un régime d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et un **Bureau d'audiences publiques sur l'environnement** (BAPE), organisme indépendant dirigé par un président nommé par le gouvernement (art. 6.2)
- Fonctions du BAPE : faire des constatations et des analyses qu'il remet au ministre dans le cadre du processus décisionnel relatif aux grands projets de construction et d'aménagement, ou de mandats spéciaux
- Le citoyen a désormais le droit d'intenter un recours en injonction particulier pour défendre son droit à la qualité de l'environnement lorsque quelqu'un pose un geste qui constitue une atteinte illégale à l'environnement (art. 19.3)

II. L'insertion du citoyen dans l'administration de l'environnement

- Information environnementale :
 - Grands projets de construction et d'aménagement (art. 31.3)
 - Émission de contaminants dans l'environnement (art. 118.4)
 - Registre de toutes les autorisations et décisions importantes prises en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (art. 118.5)
 - Programmes d'assainissement (art. 116.3)
 - Appels devant la Commission municipale (art. 98.2)

II. L'insertion du citoyen dans l'administration de l'environnement

- Le citoyen a le droit de participer aux audiences en appel de la Commission municipale du Québec (art. 100)
- Codification dans la L.Q.E. (projet de loi #30 qui introduit le chapitre II):
 - Chapitres 22 et 23 de la convention de la Baie James et du Nord québécois
 - Convention du Nord-Est québécois
- 1977 : Droit à l'eau potable ⇒ obligation de distribuer de l'eau potable (art. 45)
- 1979 : Adoption d'une loi créant un ministère de l'Environnement qui remplace désormais les S.P.E.

III. Politiques publiques et changements législatifs (1980-1990)

- L'assainissement des eaux des municipalités du Québec devient une priorité importante
- 1980 : Création de la Société québécoise d'assainissement des eaux
- 1982: Modification de la L.Q.E. ⇒ Pouvoirs d'ordonnance en matière de précipitations acides (clause de réciprocité pour pollution transfrontière) (art. 49.1)
- Décentralisation :
 - Des arrêtés en conseil adoptés en 1981 et en 1987 reconnaissant l'exclusivité du rôle de la C.U.M. en matière de qualité de l'air et d'eaux usées et y limiter l'application de la L.Q.E.
- 1987 : C.M.E.D. publie « **Notre avenir à tous** » : Introduction de la notion de développement durable

III. Politiques publiques et changements législatifs (1980-1990)

- 1987 : Nouvelle politique environnementale:
Un nouveau cap environnemental
 - Nouvelles façons de faire
 - Définition de sept principes d'action et de mécanismes afférents
 - Collaboration intergouvernementale
 - Accréditation des laboratoires
 - Accent sur la collaboration avec tous les intervenants
 - Accent sur la fermeté par l'augmentation du nombre d'inspecteurs et la création d'une équipe d'enquêteurs spécialisés en environnement

III. Politiques publiques et changements législatifs (1980-1990)

- 1987 : Nouveau cap environnemental (suite)
 - Accent sur l'assainissement industriel
 - Réglementation des pesticides
 - Protection des espèces menacées
- 1987 : Première Politique sur la protection des rives, du littoral et des plaines inondables
- 1987 : Adoption d'une *Loi sur les pesticides*

III. Politiques publiques et changements législatifs (1980-1990)

- 1988 : Adoption d'un amendement législatif visant à instaurer un contrôle, par voie d'autorisations préalables, sur tous les travaux susceptibles de porter atteinte à un plan d'eau, à un cours d'eau, à un marais, à un marécage ou à une tourbière (art. 22, 2^e al)
- 1988 : Première Politique sur les sols contaminés
- 1988 : Adoption, dans la L.Q.E., du régime des attestations d'assainissement visant à mettre en œuvre le Programme de réduction des rejets industriels (PRRI) auprès des grands secteurs industriels
- 1989 : Adoption de la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*
- 1998: Deuxième Politique sur la protection des sols et la réhabilitation des terrains contaminés

IV. Une 3^e décennie d'évolution de la L.Q.E. (1990-2000)

- 22 juin 1990 : Sanction du Projet de loi # 65 qui constituait un premier effort visant à codifier dans la L.Q.E des règles sur les sols contaminés. Le succès est mitigé : la majorité des articles du projet de loi ne sera jamais proclamée en vigueur
- En 1990: Création, par une loi, de la Société québécoise de récupération et de recyclage, Recyc-Québec
- En 1991 : Introduction, dans la L.Q.E., d'un nouveau régime sur la gestion des matières dangereuses
- Projet de loi # 61 de 1992 : Projet de loi portant sur la réforme de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement en assujettissant les politiques et programmes du gouvernement et en créant des catégories de projets à impacts mineurs ou majeurs

IV. Une 3^e décennie d'évolution de la L.Q.E. (1990-2000)

- Entre 1993 et 1995 : Adoption de deux lois particulières pour contrôler les lieux d'élimination de déchets suite à 3 jugements défavorables de la Cour supérieure, et pour décréter un moratoire sur l'établissement de nouveaux lieux d'élimination
- En 1999 : Refonte du régime de gestion des matières résiduelles dans la L.Q.E. ⇒ la notion d'un « déchet » est remplacée par celle de « matière résiduelle »

V. Décennie de maturité de la législation environnementale québécoise (2000-2012)

- En 2000 : Adoption de la *Loi sur la sécurité des barrages*, dans la foulée des inondations du Saguenay en 1997
- En 2001 : Projet de loi # 156 : Proposition de nouvelles règles sur les sols contaminés pour la L.Q.E. Le projet de loi est vivement contesté et est abandonné

V. Décennie de maturité de la législation environnementale québécoise (2000-2012)

- En 2002 : Projet de loi # 72 ⇒ Adoption d'un nouveau régime législatif sur les sols contaminés entré en vigueur en mars 2003 lors de l'adoption de la réglementation afférente
- En 2002 : Pouvoirs habilitants permettant d'établir, par règlement, des instruments économiques d'application de la L.Q.E.
- En 2002 : Adoption de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*
- En 2002 : Introduction d'un régime de contributions par l'industrie pour assurer la récupération et le recyclage des matières résiduelles en fonction de principes de responsabilité du producteur

V. Décennie de maturité de la législation environnementale québécoise (2000-2012)

- En 2003 : Adoption du Code de gestion des pesticides
- En 2006 : Adoption d'une *Loi sur le développement durable* et reconnaissance d'un droit à un environnement sain dans la Charte des droits et libertés de la personne

V. Décennie de maturité de la législation environnementale québécoise (2000-2012)

- En 2009 : Adoption d'une *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* :
 - Reconnaissance du caractère patrimonial et collectif de la ressource eau
 - L'État, gardienne de la ressource
 - Nouveau régime de contrôle des prélèvements d'eau souterraine et d'eau de surface: autorisation ministérielle ou gouvernementale
 - Contrôle des dérivations d'eau à l'extérieur du Québec et à l'extérieur du bassin des Grands Lacs et du Fleuve Saint-Laurent

V. Décennie de maturité de la législation environnementale québécoise (2000-2012)

- En 2009 : Adoption, dans la L.Q.E., d'un régime de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES accompagné d'une réglementation adoptée subséquemment qui a créé un marché du carbone depuis le 1^{er} janvier 2013
- En 2010 : Introduction de la dimension de « durabilité » dans les lois d'aménagement des forêts, de l'agriculture et des mines

V. Décennie de maturité de la législation environnementale québécoise (2000-2012)

- En 2011 : Projet de loi # 89 ⇒ Adoption d'un nouveau régime de sanctions pour la L.Q.E. :
 - Exigences d'intégrité : déclaration obligatoire et pouvoirs de sanction du ministre
 - Régime de sanctions administratives pécuniaires
 - Renforcement du régime de sanctions pénales (amendes et peines de prison plus élevées, responsabilité des administrateurs, etc.)
 - Systématisation des procédures d'application de la loi (inspections, enquêtes, avis de non-conformité et sanctions)

V. Décennie de maturité de la législation environnementale québécoise (2000-2012)

- En 2012: Projet de loi #71 ⇒ Adoption d'une *Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique*, suite à un jugement de la Cour supérieure mettant en doute la validité des demandes de compensation faites dans le cadre des demandes d'autorisation de travaux en milieu humide ou hydrique

VI. Conclusions

- La L.Q.E. est une loi vivante, en constante évolution, afin de répondre aux problématiques environnementales émergentes
- La L.Q.E. est en quelque sorte la formulation législative d'un contrat environnemental entre le gouvernement, les citoyens et les intervenants en environnement
- La L.Q.E. est à l'environnement ce que le Code civil est au droit civil et ce que le Code du travail est aux relations de travail au Québec
- Suite aux nombreuses modifications qu'elle a subies au cours des 43 dernières années, la L.Q.E. comporte maintenant plusieurs exigences d'autorisation et de permis qu'il y a lieu de rationaliser

VI. Conclusions

- La L.Q.E. s'est imposée comme étant une législation incontournable en matière de développement économique
- La L.Q.E. demeure l'instrument privilégié de protection de l'environnement au Québec
- La législation environnementale québécoise se compare avantageusement à celle des autres provinces et à celle du gouvernement fédéral

The logo consists of a stylized, upward-pointing chevron shape in a gold color, positioned above the first letter of the text.

NORTON ROSE FULBRIGHT

Avis de non-responsabilité

AVIS DE CONFIDENTIALITÉ : Ce courriel, ainsi que ses pièces jointes, est confidentiel et peut être protégé par le secret professionnel. Si vous n'en êtes pas le destinataire visé, veuillez en aviser l'expéditeur immédiatement et le supprimer; vous ne devez pas le copier, ni l'utiliser à quelque fin que ce soit, ni divulguer son contenu à qui que ce soit.

Norton Rose Fulbright Canada S.E.N.C.R.L., s.r.l. et ses sociétés affiliées se réservent le droit de contrôler le contenu de tous les courriels qui passent par leurs réseaux.

Norton Rose Fulbright Canada S.E.N.C.R.L., s.r.l. est une société en nom collectif à responsabilité limitée établie au Canada.

Norton Rose Fulbright Canada S.E.N.C.R.L., s.r.l., Norton Rose Fulbright LLP, Norton Rose Fulbright Australia, Norton Rose Fulbright South Africa Inc. et Norton Rose Fulbright US LLP sont des entités juridiques distinctes, et toutes sont membres du Verein Norton Rose Fulbright, un Verein suisse. Le Verein Norton Rose Fulbright aide à coordonner les activités des membres, mais il ne fournit aucun service juridique aux clients. Pour obtenir les détails concernant chaque entité ainsi que certains renseignements réglementaires, consultez le site nortonrosefulbright.com.