

## Canada

*Maryse GRANDBOIS*  
*Professeur*  
*Faculté de science politique et de droit,*  
*Université du Québec à Montréal*

### **I- EVOLUTION DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT DEPUIS 1992**

#### **Introduction**

La Constitution canadienne reconnaît formellement à chacun des gouvernements le pouvoir de légiférer sur certains aspects de la protection de l'environnement et de la gestion des ressources renouvelables, mais la pratique s'est chargée de complexifier les règles d'attribution. Les problèmes de gestion environnementale présentent, la plupart du temps, un double aspect, local et national, sans compter leurs facettes internationales. Ce double caractère permet à chacun des paliers de gouvernement de justifier ses interventions ponctuelles, de sorte que dans tous les domaines du droit de l'environnement, on se trouve très souvent en présence d'une double législation, fédérale et provinciale, fondée sur une compétence de droit ou de fait.

Au cours des dix dernières années, on constate que le gouvernement fédéral exerce de plus en plus directement ses pouvoirs législatifs sur l'environnement et tient un rôle souvent prépondérant en matière de gestion et de protection des ressources renouvelables. Comme champ de compétence exclusive, il ne reste plus aux provinces que le bastion des questions de nature locale et privée, mais celles-ci deviennent à leur tour de plus en plus tributaires de problèmes environnementaux plus globaux, à l'échelle nationale ou internationale. Il en résulte que les provinces, le Québec en particulier, entendent jouer un rôle sur la scène internationale, en matière de protection des ressources en eau, par exemple. De plus en plus, les limites territoriales des compétences législatives commandent la mise en œuvre de mécanismes de coopération.

C'est dans ce contexte général que le gouvernement fédéral a réalisé depuis dix ans une réforme importante du droit de l'environnement, à la

Maryse GRANDBOIS

lumière des engagements pris à Rio et dans la perspective d'instaurer un développement plus durable. Du côté du gouvernement du Québec, la révision de la Loi sur la qualité de l'environnement est annoncée, mais ces dernières années ont essentiellement permis d'adopter de nouveaux règlements et d'instaurer des mécanismes contractuels. Nous présenterons ces nouveaux éléments en regard des thèmes proposés, en évoquant également le droit fédéral correspondant, s'il y a lieu.

### **Le renouvellement du droit fédéral de l'environnement: trois lois majeures**

Au cours des dix dernières années, le gouvernement fédéral s'est doté d'un nouveau régime d'évaluation des impacts environnementaux; il a adopté une loi sur la gestion intégrée des océans et révisé entièrement la loi sur la protection de l'environnement. Chacun de ces nouveaux régimes s'inspire des principes de la Déclaration de Rio et tente de mettre en œuvre une perspective à la fois globale et durable.

#### *La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (1995)*

Les principes de précaution et de développement durable ont entraîné divers ajustements structurels et juridiques destinés à assurer une protection accrue des milieux fragiles. Ainsi, au cours des années 1990, la procédure d'évaluation des impacts environnementaux s'est généralisée, comme moyen privilégié pour instaurer une approche de précaution<sup>1</sup>. Les textes internationaux confirment cette mondialisation: la Convention de Nations-Unies sur le droit de la mer recommande aux Etats de réaliser des études d'impact avant les immersions et travaux affectant le patrimoine maritime commun ou partagé<sup>2</sup>, la Convention sur la biodiversité encourage le recours universel à l'étude d'impact<sup>3</sup> et la Déclaration de Rio consacre le principe. Au niveau régional diverses ententes procédurales se concluent afin d'évaluer les impacts hors frontière des projets de développement économique. Pour favoriser ces ententes, la *Convention internationale sur l'évaluation des impacts transfrontières* de 1991 impose au promoteur l'obligation d'informer les autorités administratives frontalières, lorsque le projet est susceptible d'entraîner des impacts environnementaux dans un pays limitrophe<sup>4</sup>.

À la suite de l'ensemble de ces développements, un nouveau régime fédéral d'évaluation des impacts environnementaux entre en vigueur en janvier 1995: la *Loi sur l'évaluation environnementale* et quatre règlements

---

<sup>1</sup> OCDE, *Environmental Principles and Concepts*, Paris, 1995, p.21.

<sup>2</sup> *Convention des Nations unies sur le droit de la mer*, art. 206.

<sup>3</sup> *Convention sur la biodiversité*, art. 17.

<sup>4</sup> *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière*, Espoo, Finlande, février 1991, Recueil francophone des traités et textes internationaux en droit de l'environnement, p. 592 à 600.

d'application<sup>5</sup> remplacent le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière environnementale*, en vigueur depuis 1984. La nouvelle loi fédérale modifie profondément l'ancien régime, en ajoutant le recours à la médiation, en multipliant les diverses procédures d'évaluation, en améliorant l'accès à l'information, la méthodologie et la coordination de l'évaluation, de même qu'en réservant un rôle important au gouvernement fédéral en matière de pollution transfrontière. Depuis lors, les études d'impacts environnementales relèvent donc de l'administration d'une loi, et non plus du seul régime réglementaire. Cette procédure s'applique aux projets réalisés par une autorité administrative fédérale, administrés ou subventionnés par une autorité fédérale, de même qu'aux activités pour laquelle celle-ci « délivre un permis ou une autorisation »<sup>6</sup>.

La procédure comporte une première étape d'auto-évaluation, un examen préalable des impacts environnementaux, réalisé par l'autorité administrative responsable du projet; le rapport de cet examen préalable est rendu public. Une étude approfondie peut être réalisée à la suite de cet examen préalable. Trois cas donnent ouverture à ces nouvelles procédures: 1) quand l'importance des impacts environnementaux du projet n'a pas été clairement établie; 2) quand le projet paraît justifié dans les circonstances, malgré des effets négatifs importants; 3) Quand les préoccupations de la population motivent le recours à la médiation ou à l'examen public<sup>7</sup>. À la fin du processus d'examen des impacts environnementaux, l'autorité responsable décide de réaliser ou non le projet, avec ou sans modifications, en imposant ou non un programme de suivi. La loi interdit formellement que la réalisation du projet commence avant la fin du processus d'évaluation.

Cette loi met en place des mécanismes d'information de la population, tout au long du processus d'évaluation des impacts. L'autorité fédérale responsable du projet doit tenir un registre public et la loi prescrit des mesures de publicité pour la médiation, de même que pour l'examen des moyens envisagés pour atténuer les impacts environnementaux négatifs. La participation publique demeure toutefois bien limitée et ne fait l'objet d'aucune publicité. Dans les cas où un projet concerne également des autorités provinciales, la loi fédérale prévoit la prise en compte des impacts hors frontière (si le projet risque d'affecter plus d'une province ou territoire) et la réalisation éventuelle d'un examen conjoint, moyennant l'accord du ministre de l'Environnement de cette ou de ces province(s). La fréquence de ces ententes administratives fédérales-provinciales augmente chaque année, ce qui traduit bien la volonté politique du gouvernement fédéral de se

---

<sup>5</sup> L.C. 1992, c. 37, Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées, DORS 94-636; Règlement sur la liste d'inclusion, DORS 94-637; Règlement sur la liste d'exclusion, DORS 94-639; Règlement sur la liste d'étude approfondie, DORS 94-638, (1993) Gaz. Can. I, 18 septembre, p. 2844 s.

<sup>6</sup> Loi sur l'évaluation environnementale, art. 5.

<sup>7</sup> id., art. 23 b.

Maryse GRANDBOIS

prévaloir de l'ensemble de ses compétences sur l'environnement, qu'elles soient administratives ou juridiques.

*La Loi sur les océans (1997)*

L'adoption de la *Loi sur les océans* voulait marquer la volonté canadienne de souscrire au développement durable de ses océans, reconnus pour la première fois comme éléments du patrimoine collectif, du moins dans le Préambule d'une loi fédérale. Souhaitant chapeauter l'ensemble du droit des océans, cette loi uniformisait les interprétations pour apporter une nouvelle cohérence, tout en concentrant les compétences administratives au ministère des Pêches et océans. Le ton allait être donné dès le Préambule. Le Canada y adopte une *approche écosystémique*, mettant de l'avant des *principes de prévention, de conservation et de gestion intégrée*, pour réaffirmer son rôle de *chef de file en matière de gestion des océans et des ressources marines*, sur la scène internationale comme au plan national.

Présentée comme l'une des conditions préalables à la ratification de la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer par le Canada, la *Loi sur les océans* participe d'une démarche à la fois « préparatoire, intégratrice et organisationnelle »<sup>8</sup>. La première partie de la loi pose le cadre général de son application en définissant les zones maritimes, de même que l'étendue de la souveraineté et des compétences fédérales sur ces espaces (art. 4 à 27). À cet égard, la loi délimite trois nouvelles zones maritimes, la zone contiguë, la zone économique exclusive et le plateau continental, tout en explicitant les pouvoirs des gouvernements sur l'ensemble des zones maritimes du Canada. La deuxième partie de la loi s'appuie sur les principes énoncés dans le Préambule pour proposer un cadre général d'aménagement intégré et un programme de zones marines protégées (art. 28 à 40). La gestion intégrée des océans doit soutenir la protection directe de certains espaces maritimes, qualifiés de zones de protection marine et dotés d'un régime juridique spécifique. Enfin, la troisième partie de la loi redéfinit les pouvoirs du ministre des Pêches et océans pour faire de lui le maître d'œuvre de la gestion des océans du Canada (art. 40 à 52). Entrée en vigueur le 31 janvier 1997<sup>9</sup>, la *Loi sur les océans* en est à sa cinquième année d'application.

Consolidant le rôle du gouvernement fédéral en renforçant le ministère des Pêches et océans, cette loi préside à une restructuration des compétences administratives fédérales, sans toutefois réduire le nombre des ministères et agences, ni changer leur mission. Ainsi, elle reformule le mandat du ministre et fournit un nouveau cadre « holistic and integrative »<sup>10</sup>,

---

<sup>8</sup> CHIRCOP, A., H. KINDRED, P. SAUNDERS, D. VANDERZWAGG, *Legislating for Integrated Marine Management: Canada's Proposed Ocean Act of 1996*, 1995 *Annuaire canadien de droit international*, p. 305, à la p. 307.

<sup>9</sup> C.P. 1997-102, 28 janvier 1997. (1997) *Gaz. Can. II. vol. 131, n°1, TR/ 97-21*, 5 février 1997.

<sup>10</sup> A. CHIRCOP, *Canada and the Law of the Sea: Perspectives and Issues for Canadian Accession*, in Kriwoken, L.K. et al, *Oceans Law and Policy in the Post-UNCED Era: Australian and Canadian Perspectives*, p. 88.

pour interpréter et administrer l'ensemble de la législation fédérale sur les océans. Il en résulte que le ministre des Pêches et océans assume aujourd'hui une grande part des responsabilités internationales du Canada comme Etat côtier et comme Etat responsable du port, en matière de contrôle de la navigation et de la sécurité maritime. Il lui incombe également de « recommander, de promouvoir et de coordonner les orientations, les objectifs et les programmes du gouvernement fédéral en ce qui touche les pêches, l'hydrographie, l'océanographie et les autres sciences de la mer ». Enfin, il détient des pouvoirs administratifs résiduels, faisant de lui le maître d'œuvre de la gestion intégrée des océans au Canada.

Il s'ensuit que le ministère des Pêches et océans, traditionnellement tourné vers l'intérieur du pays, se voit entraîné sur la scène internationale aux côtés du ministère des Affaires étrangères, à l'instar d'autres agences et ministères fédéraux. La participation de ces ministères à vocation technique, comme d'ailleurs la coopération des gouvernements provinciaux et celle des Autochtones, sont devenues nécessaires à la mise en œuvre des accords internationaux négociés par le gouvernement fédéral.

*La nouvelle loi canadienne sur la protection de l'environnement (2000)*

Entrée en vigueur en mars 2000, cette nouvelle loi entend faire de la prévention de la pollution un objectif national, en vue de contribuer au développement durable. Elle adopte une approche à la fois proactive et préventive, fondée sur le principe de précaution, pour prévenir la pollution et protéger l'environnement et la santé humaine. Le Préambule constitue « une véritable Charte pour la protection de l'environnement »<sup>11</sup>, multipliant les déclarations d'intention et la reconnaissance des principes du droit de l'environnement.

S'appuyant sur l'Accord pan canadien sur l'harmonisation environnementale<sup>12</sup>, cette loi fédérale mise sur la coopération et la responsabilité partagée, tant avec les provinces que gouvernements territoriaux et les groupes autochtones du territoire. Elle prévoit d'ailleurs la négociation d'accords avec les ministres de l'Environnement et met en place un comité consultatif national, composé de représentants des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et autochtones, dont la fonction sera de « favoriser la coordination et la coopération à l'échelle du pays »<sup>13</sup>. Cette loi

---

<sup>11</sup> R. DAIGNAULT, *La Loi canadienne sur la protection de l'environnement 1999: portée et enjeux*, Développements récents en droit de l'Environnement 2000, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 223, à la p. 238. Le Préambule comporte quatorze paragraphes d'engagements et de reconnaissance des principes.

<sup>12</sup> Cet accord a été signé le 29 janv. 1998 par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (à l'exception du Québec).

<sup>13</sup> Document de présentation du ministère, 1999. Loi canadienne sur la protection de l'environnement, art. 6, 9.

Maryse GRANDBOIS

vient remplacer la première loi canadienne sur la protection de l'environnement, adoptée en 1988<sup>14</sup>.

La nouvelle loi harmonise les régimes et les pouvoirs de contrôle, tout en élargissant la définition des substances toxiques et en déléguant de nouveaux pouvoirs réglementaires au Conseil des ministres. Pour assurer un meilleur contrôle des contaminants, elle vise la « quasi-élimination » des substances toxiques les plus dangereuses, en modifiant les processus de sélection, d'évaluation et de gestion de ces substances<sup>15</sup> et en prévoyant l'élaboration de plans de prévention de la pollution<sup>16</sup>. Le ministre pourra aussi établir un Bureau central d'information<sup>17</sup>, et un programme de récompense des réalisations importantes en matière de prévention des pollutions<sup>18</sup>. La participation de la population et l'accès à l'information font également l'objet de nouvelles mesures: la création d'un registre environnemental accessible sur Internet et la reconnaissance d'un droit d'intenter des poursuites civiles pour « dommages majeurs » à l'environnement<sup>19</sup>.

## II- THÈMES SECTORIELS

### Le Québec face aux engagements de 1992: quelque perspectives

Depuis 1972, date de son entrée en vigueur, la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec n'a pas été révisée en profondeur, bien qu'on y ait ajouté plusieurs sections, notamment sur la décontamination des sols, la pollution agricole et les matières dangereuses. Malgré cette relative constance des textes, les pratiques gouvernementales ont considérablement changé depuis un dizaine d'années. Le Québec a dû faire face aux problèmes liés au changement climatique, à la disponibilité et la qualité d'eau douce et à la perte de diversité biologique, problèmes tenant à la fois de l'échelle planétaire et locale. Par ailleurs, les préoccupations environnementales sont de plus en plus intégrées dans les processus de production comme condition d'accès aux marchés, obligeant les entreprises à prendre en compte la qualité de l'environnement et la conservation des ressources dans leur planification.

Les régimes de protection de l'environnement ont dû s'ajuster à ces changements économiques, sociaux et environnementaux. Les règlements adoptés depuis 1997 fournissent aux directions régionales du ministère de

---

<sup>14</sup> La loi est également considérablement augmentée, passant de 139 à 356 articles, de 7 à 12 parties.

<sup>15</sup> Loi canadienne sur la protection de l'environnement, art. 64 s.

<sup>16</sup> *id.*, art. 56.

<sup>17</sup> Pour la collecte, l'échange et la diffusion de l'information pour prévenir la pollution, *ibid.*, art. 63 (1).

<sup>18</sup> Ce programme de récompense de la prévention pourra être établi en collaboration avec un gouvernement au Canada ou à l'étranger, *ibid.*, art. 63 (2).

<sup>19</sup> *ibid.*, art. 12 et 22. Les citoyens peuvent également intenter des recours en injonction et en dommages-intérêts (art. 39), et présenter des demandes d'enquête (art. 17).

l'Environnement un cadre de négociation renouvelé pour l'établissement de partenariats avec les différentes industries. Ces nouveaux règlements balisent la réforme administrative en cours.

### **Les sols**

La Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés<sup>20</sup> de 1998 est venue s'ajouter aux dispositions législatives adoptées au début des années 1990<sup>21</sup>. Fondée sur le principe du pollueur-payeur, visant des objectifs d'équité, de prévention, de réhabilitation et de valorisation des sols contaminés, cette politique incitative s'appuie à la fois sur le volontariat, la dynamique du marché, le recours aux instruments économiques et aux moyens coercitifs. Elle concerne l'ensemble des terrains contaminés et doit s'appliquer indépendamment des changements d'usage de ces terrains. Le ministère prévoit notamment exiger des études de caractérisation et des analyses de risques, en fonction de critères indicatifs, et conclure des conventions de servitude avec les propriétaires de terrains contaminés en vue de la réhabilitation des sites. Un chapitre de la politique porte sur le rôle des municipalités et des municipalités régionales de comté et un autre traite de la gestion des matériaux contaminés excavés. Notons que le projet de *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et la réhabilitation des terrains contaminés* (2000)<sup>22</sup>, présenté deux ans après l'adoption de cette Politique, vise à mettre en œuvre l'essentiel de ses dispositions.

Pour concrétiser l'ensemble de ces éléments, des programmes de décontamination ont été institués par le ministère de l'Environnement, conjointement avec les villes de Montréal et de Québec. Le programme de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés de la Ville de Montréal, par exemple, a été doté d'un fonds de 60 millions de dollars.

### **Le commerce international, l'environnement et la protection de la biodiversité**

Le Québec dispose de plusieurs moyens législatifs pour contribuer au maintien de la biodiversité, mais leur application se heurte souvent à des contraintes ou à des restrictions qui en atténuent considérablement la portée. Pour remédier à cette situation, à l'été 2000, le Conseil des ministres confiait au ministère de l'Environnement et au ministère des Ressources naturelles le mandat de préparer une stratégie québécoise sur les aires protégées, afin

---

<sup>20</sup> M. BEAULIEU, et R. DROUIN, *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*, ministère de l'Environnement, Sainte-Foy, Publications du Québec, 1998.

<sup>21</sup> M. GRANDBOIS, « Pollueur payeur ». « La nouvelle loi québécoise sur la décontamination de l'environnement », (1991) *Revue du Barreau*, p. 173 à 180; « Législation québécoise sur les sites contaminés », dans M. PRIEUR éd., *Sites contaminés en droit comparé de l'environnement*, Limoges, PULIM, 1995, p. 469 à 481.

<sup>22</sup> Projet de loi 156 du mois de novembre 2000.

Maryse GRANDBOIS

d'atteindre un objectif de protection de 8% du territoire. Un an plus tard, le ministère des Ressources naturelles se retirait du dossier et l'ébauche de stratégie était abandonnée. Notons que l'Ontario a atteint cet objectif de 8% en soustrayant une partie de sa forêt boréale à l'exploitation commerciale; cette province vise maintenant à protéger 12% de son territoire, alors que le Québec n'atteint pas 3%<sup>23</sup>.

Par ailleurs, il est intéressant de rappeler ici l'affaire Metalclad, cette filiale d'une compagnie américaine dédommagée pour ses investissements et pertes de profits au Mexique, à cause d'un décret de protection de la biodiversité adopté par l'Etat mexicain de San Luis Potosi pour faire échec à une demande de permis d'aménagement d'un lieu d'enfouissement sanitaire. À la suite de difficiles négociations, la compagnie avait manifesté son intention de soumettre une plainte à l'arbitrage en vertu de l'article 1119 de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Pendant l'instance, le gouverneur de l'Etat de San Luis Potosi a adopté un décret établissant une zone écologique pour la protection de certains cactus sur le territoire de la municipalité, incluant le site de Coterin<sup>24</sup>. Le Tribunal d'arbitrage, et plus tard la Cour Suprême de Colombie-Britannique, ont considéré ce décret comme une mesure d'expropriation donnant droit à compensation.

### Les forêts

La loi québécoise sur les Forêts a été modifiée en 1996 pour y introduire la notion de développement forestier durable. Cette loi entend aujourd'hui favoriser l'aménagement durable des forêts afin de satisfaire les besoins économiques, écologiques et sociaux des générations actuelles et futures, tout en tenant compte des autres possibilités d'utilisation du territoire.

En 1998, deux documents du ministère des Ressources naturelles précisaient ces nouvelles orientations et donnaient le coup d'envoi d'une vaste opération de mise à jour du régime forestier, « mettant l'accent sur les bénéfices qu'en tirent les populations locales »<sup>25</sup>. Six critères de développement forestier durable ont alors été définis pour évaluer les pratiques forestières:

- 1) la conservation de la diversité biologique;
- 2) le maintien et l'amélioration de l'état et de la productivité des écosystèmes forestiers;
- 3) la conservation des sols et de l'eau;
- 4) le maintien de l'apport des écosystèmes forestiers aux grands cycles écologiques;

---

<sup>23</sup> L.G. FRANCOEUR, « Un pas vers la protection du patrimoine forestier », *Le Devoir*, 3 octobre 2001, p. B 5. Seule la Colombie-Britannique a atteint l'objectif de 12%. Ministère des Ressources naturelles, *L'état des forêts au Canada*, 2001, p.9.

<sup>24</sup> R. DAIGNAULT, « L'affaire Metalclad et le chapitre 11 de l'ALENA », 2001, 34 *Vecteur Environnement*, n°4, juillet, p. 65.

<sup>25</sup> Le ministère traçait un bilan du régime forestier, rappelait les enjeux et formulait des propositions pour que le régime forestier devienne plus durable. [http://www.mrn.gouv.qc.ca/3/30/300/maj\\_regime/intro.asp](http://www.mrn.gouv.qc.ca/3/30/300/maj_regime/intro.asp).

- 5) le maintien des multiples avantages socio-économiques que les forêts procurent à la société;
- 6) la prise en compte, dans les choix de développement, des valeurs des populations concernées et des besoins qu'elles expriment.

Une consultation publique a suivi la publication de ces documents et un projet de loi a été présenté par la suite, en vue d'instituer une gestion participative des forêts du domaine public. Adoptée en mai 2001<sup>26</sup>, la nouvelle Loi sur les forêts s'appuie sur les principes de transparence, d'accès à l'information et de participation des collectivités à la gestion forestière. Un calendrier de réalisation prévoit plusieurs étapes de mise en œuvre de ces nouvelles dispositions: le classement d'écosystèmes exceptionnels (2001), l'entrée en vigueur de nouvelles règles de participation des tiers à la préparation et à la révision des plans quinquennaux d'aménagement forestier (2002) et l'implantation de la gestion forestière fondée sur de nouvelles unités d'aménagement (2005).

#### **Le Pacte anti-pauvreté, le droit à la qualité de l'environnement et l'accès à la justice**

Le Québec souscrit au Pacte anti-pauvreté, mais n'a adopté à ce jour aucune mesure environnementale pour lutter contre la pauvreté. Le Québec n'a pas non plus reconnu formellement un droit à la qualité de l'environnement pour ses populations. La *Loi sur la qualité de l'environnement* reconnaît toutefois un droit collectif et individuel à l'application de la loi et des règlements sur la qualité de l'environnement. Ainsi, toute personne peut intenter un recours en injonction à la suite d'une violation de la loi ou de ses règlements d'application, dès lors qu'elle fréquente le lieu à l'égard duquel l'infraction est alléguée<sup>27</sup>.

La *Loi sur la qualité de l'environnement* reconnaît également à toute personne un droit à l'information sur l'environnement, c'est-à-dire « le droit d'obtenir du ministère de l'Environnement copie de tout renseignement disponible concernant la quantité, la qualité ou la concentration des contaminants émis, dégagés rejetés ou déposés par une source de contamination »<sup>28</sup>. Ces dispositions ont été complétées et élargies en 1990 pour inclure l'ensemble des contaminants présents dans l'environnement<sup>29</sup>. Toute personne peut aussi consulter le registre des documents publics du ministère<sup>30</sup>. Aucune de ces dispositions n'a été élargie ou modifiée à la suite de la Conférence de Rio.

En matière contentieuse, la création récente de la Section du territoire et de l'environnement du Tribunal administratif du Québec en 1999 doit être soulignée car elle est éventuellement porteuse de changements

<sup>26</sup> Projet de loi 136 modifiant la Loi sur les forêts, adopté le 23 mai 2001.

<sup>27</sup> Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q. c. Q-2, art. 19.1, 19.2, 19.3.

<sup>28</sup> *id.*, art. 118.4.

<sup>29</sup> L.Q. 1990 c. 26, art. 18.

<sup>30</sup> *id.*, art. 118.5.

Maryse GRANDBOIS

importants de la jurisprudence environnementale. Pour l'heure, contrairement au début des années 1990, les développements du droit québécois de l'environnement doivent très peu au contentieux. Les nouvelles orientations du ministère confirment cette tendance et la recherche de partenariat avec les entreprises risque de se traduire par une nouvelle diminution des recours intentés par le ministère. Le Tribunal administratif entend toutefois tous les recours en appel des décisions du ministre.

En droit fédéral, la *loi canadienne sur la protection de l'environnement* reconnaît aux citoyens des droits d'action pour des « dommages majeurs » à l'environnement; les victimes de pollution peuvent intenter des recours en injonction et en dommages-intérêts fondés sur cette même loi<sup>31</sup>.

### **Les substances et activités dangereuses**

Après la ratification de la Convention de Bâle et son entrée en vigueur au Canada en août 1992, de nouveaux règlements d'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* ont été adoptés<sup>32</sup> et une nouvelle loi fédérale sur le transport des marchandises dangereuses s'est ajoutée à cet ensemble<sup>33</sup>. Notons à cet égard que le droit fédéral recourt aux concepts de « marchandises dangereuses » ou de « produits dangereux » depuis le début des années 1980. Les déchets dangereux représentent une catégorie de ces marchandises, exigeant la mise en œuvre de précautions supplémentaires pour protéger la santé publique et l'environnement. En droit québécois, il n'existait à ce jour qu'une espèce de marchandise dangereuse, celle des déchets dangereux. Au cours des années, ces différences ont soulevé des difficultés d'harmonisation et des vides juridiques ont été mis en lumière. Un déchet dangereux recyclable, par exemple, pouvait échapper aux dispositions du *Règlement sur les déchets dangereux*<sup>34</sup>.

La nouvelle section de la *Loi sur la qualité de l'environnement* sur les matières dangereuses et son règlement d'application règlent en partie ce problème de définition et mettent fin aux ambiguïtés. La loi porte maintenant sur les matières dangereuses, mais celles-ci sont toujours « gérées à la

---

<sup>31</sup> Voir infra, La nouvelle loi canadienne sur la protection de l'Environnement (section 1.2).

<sup>32</sup> Loi canadienne sur la protection de l'environnement, L.R.C. 1985, c.16 (4e suppl.). Règlement sur l'importation et l'exportation des déchets dangereux, Liste des autorités responsables des déchets dangereux, DORS 92-636 et 92-637, G.C. partie II, 2 décembre 1992; Règlement de 1996 sur l'exportation de déchets dangereux contenant des B.P.C., DORS 97-109, G.C. partie 2, 7 février 1997.

<sup>33</sup> Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses, L.C. 1992, c. 34.

<sup>34</sup> Dans l'affaire ALBRIGHT et WILSON c Deschênes, 1990 C.M.Q. 703, par exemple, la Cour a décidé qu'une matière recyclable ne pouvait constituer un déchet au sens du Règlement sur les déchets dangereux.

manière d'un déchet »<sup>35</sup> et il s'agit essentiellement de matières dangereuses mises au rebut. Le ministre de l'environnement acquiert toutefois de nouveaux pouvoirs d'ordonnance pour imposer des mesures préventives, lorsqu'il les juge nécessaires<sup>36</sup>. Au plan des mécanismes de contrôle, la loi exige des personnes en possession de matières dangereuses la tenue d'un registre et la transmission d'un bilan annuel de gestion; de plus, les exploitants des lieux d'élimination ou d'entreposage doivent obtenir un permis d'opération<sup>37</sup>. Ces mesures figuraient déjà dans l'ancienne réglementation; incorporées à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, les exigences administratives ont cependant été allégées, particulièrement à l'égard des matières réutilisées.

#### **Le financement (pollueur-payeur, fonds, fiscalité)**

Le ministère de l'Environnement avait fait du principe pollueur-payeur le fer de lance de la loi de 1990 sur les sols contaminés. Cette loi n'a cependant jamais été entièrement mise en vigueur. Aujourd'hui, le projet de *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et la réhabilitation des terrains contaminés* (2000) vise à mettre en œuvre une politique de décontamination fondée elle aussi sur le principe pollueur-payeur.

La Conférence de Rio n'a généré aucun développement au titre des fonds d'indemnisation ou de compensation pour des dommages environnementaux. Aucune taxe spéciale n'a été instituée pour des projets environnementaux. On ne constate pas, non plus un développement considérable du droit de la responsabilité et de l'indemnisation des victimes de dommages causés par la pollution.

Ces dernières années ont toutefois été marquées par une volonté gouvernementale de « déréglementation » et de création de nouveaux partenariats économiques. Le ministère de l'Environnement du Québec s'est engagé dans une vaste opération de révision réglementaire, comme l'y enjoignaient les directives gouvernementales. Pour alléger l'ensemble des normes et proposer diverses voies d'auto-contrôle à ses partenaires économiques, le gouvernement québécois a en effet créé un Secrétariat à la déréglementation à la suite du Sommet socio-économique de 1996. Un comité conseil sur l'allégement réglementaire, formé principalement de représentants du secteur privé, conseillait le premier ministre dans cette entreprise.

---

<sup>35</sup> R. DAIGNAULT, *Les dédales de la nouvelle réglementation sur les matières dangereuses*, *Développements récents en droit de l'environnement*, 1998, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, p. 231 à la p. 246.

<sup>36</sup> Lorsqu'il est d'avis qu'une matière dangereuse est dans une situation susceptible d'entraîner une atteinte à la santé ou à l'environnement. *Loi sur la qualité de l'environnement*, art. 70.1 à 70.4.

<sup>37</sup> *id.*, art. 70.6, 70.7 et 70.9. Les personnes en possession de matières dangereuses doivent aussi fournir au ministre tout renseignement ou document qu'il demande (art. 70.5).

Maryse GRANDBOIS

Cette opération de déréglementation s'est inscrite dans une perspective de régionalisation et de décentralisation, planifiée pour accompagner la diminution progressive des programmes d'intervention de l'État. Pour le ministère de l'Environnement, comme pour l'ensemble des ministères, cette opération d'allègement réglementaire s'est accompagnée d'une réduction des ressources humaines et financières. C'est dans ce cadre général que le ministère de l'Environnement entend réviser en profondeur ses modes de fonctionnement avec l'intention de remplacer « le réflexe réglementaire » par des stratégies de protection de l'environnement fondées sur des instruments économiques, tels que les redevances, permis de pollution négociables, subventions et programmes de consignation. De plus, sous la pression de la mondialisation des échanges, les réglementations environnementales devront suivre de près les orientations des marchés et les accords du GATT et de l'ALENA.

### **Gestion locale, privatisation et contractualisation**

En 1996, le maire de Montréal annonçait l'intention de la Ville de privatiser une quarantaine de services municipaux; Montréal était alors doté d'un *Fonds de l'eau* pour mettre en place les conditions nécessaires à la privatisation de l'eau, c'est-à-dire à la privatisation des usines d'épuration de l'eau<sup>38</sup>. Notons que 52 petites municipalités du Québec ont alors déjà privatisé leurs services d'aqueduc<sup>39</sup> et que 50 municipalités pratiquent la tarification de l'eau au moyen de compteurs. Celles-ci sont encouragées par le gouvernement fédéral qui considère la tarification comme moyen de conservation de la ressource<sup>40</sup>. Selon le Conseil régional de l'environnement, cependant, les municipalités québécoises ne connaissent pas l'impact de la tarification sur les ressources en eau, aucune étude n'ayant été menée à la suite de cette opération<sup>41</sup>.

À ce jour, la privatisation de l'eau à Montréal fait l'objet d'une vive opposition de la part de l'ensemble des groupes communautaires<sup>42</sup>. À l'échelle du Québec, la population manifeste également une grande inquiétude, craignant que l'eau ne « devienne un bien économique monnayable soumis aux modalités des accords commerciaux de l'OMC et

---

<sup>38</sup> L.-P LAUZON, *La privatisation de l'eau au Québec*, 2e partie: « Le cas de Montréal et Québec », Chaire d'études économiques de l'UQÀM, Montréal, 1997, p. 4 s. Au Québec, les usines de filtration sont généralement publiques mais les usines d'épuration construites dans les années 1980 sont privées. Labelle, M., Journée internationale de l'eau, 20 février 2001.

<sup>39</sup> L.-P LAUZON, *La privatisation de l'eau au Québec*, 2e partie, p. 4.

<sup>40</sup> Environnement Canada, *Suivi des grands enjeux environnementaux*, Ottawa, 2001, p. 24.

<sup>41</sup> À cet égard, les coûts de l'eau sont encore largement méconnus au Québec. G. BRETON, *Les coûts de l'eau, une analyse critique*, ACFAS, 2001.

<sup>42</sup> Communiqué, *Position des groupes communautaires sur la privatisation: non, non et non*, Montréal, 2000.

l'ALENA »<sup>43</sup>. Le gouvernement du Québec a d'ailleurs dû émettre un moratoire sur l'exportation de l'eau, au début des audiences de la Commission d'enquête sur la gestion de l'eau en 1999. Selon le rapport du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), les Québécois réclament une clarification du statut juridique de l'eau<sup>44</sup>.

C'est cependant la qualité de l'eau qui a mobilisé toutes les énergies et les inquiétudes, à la suite des empoisonnements survenus à Walkerton, dans la province de l'Ontario<sup>45</sup>. Le gouvernement du Québec a alors révisé le *Règlement sur la qualité de l'eau potable* de 1984 et de nouvelles normes entrent en vigueur à l'automne 2001<sup>46</sup>. Le Québec a également adopté un programme de modernisation des usines de filtration et d'épuration<sup>47</sup>.

Plusieurs municipalités avaient déjà bénéficié de subventions pour moderniser leurs équipements et se doter de critères plus rigoureux, mais la question de l'eau potable demeure une source de conflit entre le gouvernement du Québec et les municipalités. De manière générale toutefois, les municipalités québécoises se montrent favorables au nouveau règlement tout en trouvant l'échéancier trop contraignant<sup>48</sup>. Notons que la plupart de ces municipalités ont déjà adopté des règlements relatifs à la conservation de l'eau, régissant notamment l'arrosage des pelouses, le lavage des véhicules et le remplissage des piscines. Plusieurs municipalités ont également installé ou comptent installer des compteurs d'eau.

#### *Contrôle et suivi*

La dernière décennie a été marquée par l'adoption de Stratégies de protection de la biodiversité et de Plans d'action environnementaux destinés à assurer la coordination des interventions pour favoriser à la fois un meilleur contrôle et un suivi environnemental des grands dossiers. Ces stratégies émanent à la fois du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Le Plan d'action québécois 2000-2002 sur les changements climatiques témoigne de ces nouvelles stratégies de contrôle et marque la volonté politique du gouvernement québécois de s'engager sur la scène internationale.

Dès 1992, le Québec a manifesté son intention d'adopter, sur son territoire, des stratégies et politiques devant mener à l'atteinte des objectifs de la Convention sur les changements climatiques et s'est formellement engagé à limiter ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de l'an 2000 à leur niveau de 1990. Le Québec a par la suite présenté en 1995 un premier Plan d'action,

---

<sup>43</sup> P. BÉGIN, *Conférence de Presse sur le rapport de la Commission de gestion de l'eau du BAPE*, 3 mai 2000.

<sup>44</sup> *id.*, 3 mai 2000.

<sup>45</sup> Six personnes sont décédées et 2000 personnes ont été affectées par une bactérie présente dans l'eau potable. P. CAYOUILLE, « L'eau qui tu », *L'Actualité*, 2000, 15 septembre, p.26 s.

<sup>46</sup> [http://www.gouv.qc.ca/chronique/2001juin-juillet/010614\\_eau.htm](http://www.gouv.qc.ca/chronique/2001juin-juillet/010614_eau.htm).

<sup>47</sup> On estime les coûts de ce programme à 600 millions de dollars canadiens. *id.*, p.39.

<sup>48</sup> *ibid.*, p.38.

Maryse GRANDBOIS

suivi, en 1996, du programme Écogeste, encourageant la réduction des émissions de gaz à effet de serre par les industriels, sur une base volontaire et individuelle.

En 1997, à Kyoto, le Québec a participé étroitement à l'adoption de l'objectif canadien de réduction des gaz à effet de serre (6%). Deux ans plus tard, en 1999, le gouvernement du Québec entreprenait la préparation un Plan d'action concerté sur mesure. Un comité interministériel représentant quatorze ministères et organismes, était alors appelé à coordonner onze groupes de travail<sup>49</sup>. Le Plan d'action décrit les incidences du réchauffement du climat au Québec; il précise les enjeux et les objectifs poursuivis et propose un ensemble d'orientations et d'actions spécifiques, accompagné d'un calendrier de mise en œuvre<sup>50</sup>. Au nombre de ces mesures, le Plan d'action prévoit notamment l'élaboration et la mise en vigueur d'une directive sur l'amélioration du parc automobile gouvernemental, visant à augmenter de 20 % l'efficacité énergétique de ce parc automobile, ce qui aurait pour effet d'entraîner une réduction équivalente des émissions de gaz à effet de serre (2005).

Par ailleurs, les nouvelles politiques publiques de déréglementation et de partenariat entre l'État et les entreprises ont pour conséquence de transformer les mécanismes de contrôle et de suivi des ministères de l'Environnement. Ces mécanismes reposeront dorénavant davantage sur la coopération et la remise périodique de documents et/ou d'échantillons de contrôle, plutôt que sur un ensemble d'inspections et d'autorisations, tel que la *Loi sur la qualité de l'environnement* le prévoyait à l'origine.

---

<sup>49</sup> Composés de représentants du gouvernement, des municipalités et du secteur privé, de même que des experts et des membres d'organisations non gouvernementales (ONG), ces groupes de travail ont proposé des scénarios de réduction dans leur secteur d'activité et des mesures d'intervention.

<sup>50</sup> Vers l'usage de plus en plus restreint du carbone à l'avenir : [http://www.menv.gouv.qc.ca/air/changement/plan\\_action/partie2.htm#orientations](http://www.menv.gouv.qc.ca/air/changement/plan_action/partie2.htm#orientations).