

PAR COURRIEL

Le 7 décembre 2015

Objet : Demande d'accès no. 2015-06-64 – Lettre réponse

Madame,

Nous donnons suite à votre demande d'accès, reçue le 22 juin dernier, concernant les documents intitulés « Rapport sur les orientations du groupe externe sur la modernisation de la Loi sur la qualité de l'environnement » et « Rapport du comité d'experts mandaté par le ministre de l'Environnement pour moderniser la procédure d'évaluation environnementale », respectivement publiés en 2006 et 2014.

Le document suivant est accessible et joint à la présente :

- Rapport sur les orientations du groupe externe sur la modernisation de la Loi sur la qualité de l'environnement, juin 2006, 90 pages.

Afin d'obtenir le document intitulé « Rapport du comité d'experts mandaté par le ministre de l'Environnement pour moderniser la procédure d'évaluation environnementale », nous vous invitons à consulter le lien Internet suivant :

<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/documents/Rapport-modern-proced-impacts-particip-pub.pdf>

Conformément à l'article 51 de la Loi, nous vous informons que vous pouvez demander la révision de cette décision auprès de la Commission d'accès à l'information. Vous trouverez en pièce jointe une note explicative concernant l'exercice de ce recours.

Si vous désirez des renseignements supplémentaires, vous pouvez vous adresser à M^{me} Karine Duchesne, analyste de votre dossier, par courriel à l'adresse karine.duchesne@mddelcc.gouv.qc.ca en mentionnant le numéro de votre dossier en objet.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Bureau d'accès à l'information,

ORIGINAL SIGNÉ PAR

Julie Bissonnette

p. j. (2)

**RAPPORT SUR LES ORIENTATIONS
DU GROUPE EXTERNE DE RÉFLEXION
SUR LA MODERNISATION
DE LA *LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT***

préparé pour le

**Ministre du Développement durable,
de l'Environnement et des Parcs**

Montréal – juin 2006

Montréal, le 30 juin 2006

Monsieur Claude Béchar
Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
675, boulevard René-Lévesque Est,
30^e étage
Québec (Québec)
G1R 5V7

Monsieur le Ministre,

J'ai le plaisir de vous transmettre le rapport sur les orientations du Groupe externe de réflexion sur la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) conformément au mandat confié en juin 2005.

Tout d'abord, bien que la loi actuelle ait connu de nombreuses modifications depuis son adoption au début des années 1970, force est de constater qu'il est nécessaire de la moderniser, non seulement pour qu'elle puisse mieux répondre aux exigences du 21^e siècle, mais aussi pour en améliorer la cohérence. Comme vous le constaterez à la lecture de nos recommandations, il est important de conserver les nombreux acquis de la LQE et de permettre sa mise à niveau en y incluant notamment des principes fondamentaux comme le principe de précaution.

Afin de mener à bien son mandat, le Groupe a eu la possibilité de prendre connaissance des travaux supervisés par l'équipe dédiée du ministère. Ces travaux, amorcés quelques mois avant l'attribution de notre mandat, nous ont permis de cerner rapidement l'ensemble du travail à accomplir.

Les travaux du Groupe se sont échelonnés sur une période de 13 mois, au cours de laquelle 14 rencontres de travail ont été tenues, dont deux conjointement avec l'équipe dédiée du ministère. Le Groupe a été à même de prendre connaissance d'un grand nombre de documents, de rencontrer des fonctionnaires du ministère ainsi que les dirigeants du Bureau des audiences publiques en environnement (BAPE). Nous espérons que nos recommandations pourront vous être utiles dans l'élaboration d'un projet de loi.

J'en profite pour remercier les membres du Groupe pour leur enthousiasme, leur compétence et leur apport aux travaux collectifs. En effet, malgré la lourde charge de travail de chacun des membres, ceux-ci ont démontré une grande disponibilité et n'ont jamais hésité à accomplir plus que ce qui leur était demandé. Je tiens également à souligner l'excellent travail et le professionnalisme de l'équipe de soutien du Centre québécois du droit de l'environnement qui a

assuré une coordination sans faille des travaux du groupe et qui s'est assuré de la production de ce rapport à l'intérieur d'un échéancier très serré.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a horizontal line extending to the right.

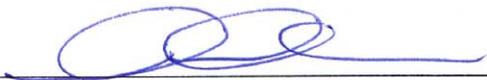
Odette Nadon, LL.L., M. SC.

Associée,

Desjardins Ducharme, S.E.N.C.R.L.

**MEMBRES DU GROUPE EXTERNE DE RÉFLEXION
SUR LA MODERNISATION
DE LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT**

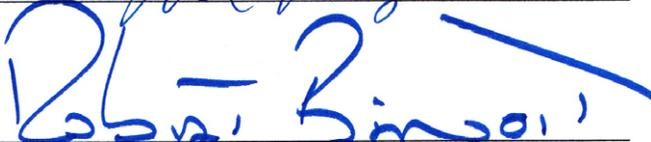
M^e Odette Nadon, présidente
Cabinet Desjardins Ducharme



M^e Michel Bélanger
Cabinet Lauzon Bélanger



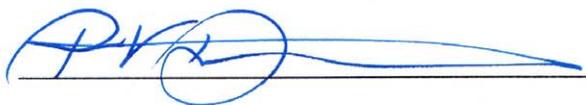
M. Robert Benoit
Représentant des citoyens et ex-député d'Orford



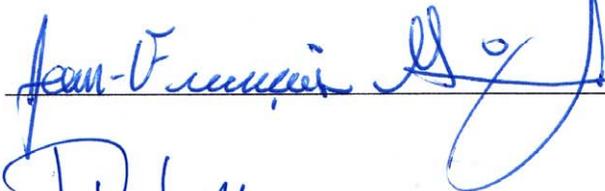
M^e Pierre Coderre
Cabinet Pothier Delisle



M. Philippe Dunsky
Dunsky Expertise en énergie



M^e Jean-François Girard
Cabinet Dufresne Hébert Comeau



M^e Paule Halley
Faculté de droit de l'Université Laval



M^e Pierre B. Meunier
Cabinet Fasken Martineau



ÉQUIPE DE COORDINATION ET DE RECHERCHE

M^e Marc Turgeon, coordonnateur

M^e Pierre-Olivier Charlebois, chercheur

TABLE DES MATIÈRES

1. MANDAT	1
2. PRINCIPES DIRECTEURS DE LA MODERNISATION DE LA LQE	2
2.1 But de la Loi sur la qualité de l'environnement.....	2
2.2 Réglementation moderne — stratégie et vision globale dans la structure législative et réglementaire.....	2
2.3 Participation du public	3
2.4 Évaluation du rendement et reddition de comptes	3
2.5 Intégration et mise en œuvre des principes environnementaux du développement durable	4
2.6 Respect de la capacité de support des écosystèmes	5
2.7 Principe de précaution.....	5
2.8 Écoconditionnalité	5
2.9 Internalisation des coûts environnementaux.....	6
3. ANALYSE QUALITATIVE DES ORIENTATIONS DU PROJET DE MODERNISATION DE LA LQE — RÉGIME GÉNÉRAL.....	7
3.1 Contrôle des activités.....	7
3.1.1 Procédures d'autorisation.....	7
3.1.1.1 Recourir à une liste d'activités assujetties à une autorisation	7
3.1.1.2 Caractère modifiable et renouvelable de certaines autorisations	8
3.1.1.3 Autorité décisionnelle	9
3.1.1.4 Contestation par des tiers des autorisations devant le Tribunal administratif du Québec	10
3.1.2 Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement	10
3.1.2.1 Rôle du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs	11
3.1.2.2 Rôle des autres ministères	12
3.1.2.3 L'étude d'impact	12
3.1.2.4 L'étendue du projet assujetti et suffisance de l'information soumise	13
3.1.3 Déclaration pour certaines activités.....	13
3.1.4 Contrôle de la conformité des activités et sanctions	14
3.1.4.1 Interventions administratives et judiciaires (ordonnance, suspension, révocation et pénalité administrative).....	14
3.1.4.2 Mesures volontaires.....	17
3.2 Information et participation.....	20
3.2.1 Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.....	20
3.2.1.1 Rôles du BAPE	20
3.2.1.2 Reconnaissance du droit à l'audience	25
3.2.1.3 Soutien financier aux participants à une enquête	26
3.2.2 Accès à l'information sur l'environnement	27
3.2.2.1 Reconnaissance du droit à l'accès à l'information.....	27
3.2.2.2 Réserves au droit élargi à l'accès à l'information.....	28
3.2.2.3 Publication de l'information sur un projet.....	29
3.3 Rôles et partage des responsabilités en matière de protection de l'environnement	30
3.3.1 Rôles et partage des responsabilités — État, acteurs économiques, société civile, municipalités	30
3.3.1.1 Partage des responsabilités au sein de l'appareil gouvernemental	31
3.3.1.2 Partage des responsabilités avec les municipalités	31
3.3.1.3 Partage des responsabilités avec les citoyens	32
3.3.1.4 Partage des responsabilités avec le secteur privé.....	33
3.3.2 Situation d'urgence	33
3.3.3 Devoir de ne pas porter atteinte à l'environnement	35
3.3.4 Devoir de notification des atteintes à l'environnement	37
3.3.5 Réparation des dommages	38

3.4 Recours administratifs et judiciaires à la disposition du public.....	40
3.4.1 Droit fondamental à la qualité de l'environnement.....	41
3.4.2 Enquête administrative.....	41
3.4.2.1 Enquête générale.....	41
3.4.2.2 Demande d'enquête faite au ministre dans le cadre de la constatation, par une personne, d'une atteinte sérieuse à l'environnement.....	42
3.4.3 Recours judiciaires.....	43
3.4.3.1 Plainte pénale.....	44
3.4.3.2 Action en révision de la décision du ministre.....	44
3.4.3.3 Contrôle judiciaire des professionnels et des consultants.....	45
3.4.3.4 Injonction avec remboursement des frais.....	45
3.4.3.5 Examen pour fait ou omission non conforme à la loi.....	46
3.4.4 Poursuites abusives.....	46
3.5 Connaissance de l'état de l'environnement.....	47
3.5.1 Rôles et responsabilités à l'égard de la collecte et de la gestion des informations sur l'environnement.....	48
3.5.2 Capacité de support des écosystèmes.....	48
3.5.2.1 Vision globale de la notion de respect de la capacité de support des écosystèmes.....	49
3.5.2.2 Rôles et responsabilités des intervenants.....	49
3.5.2.3 Mise en œuvre.....	50
4. ANALYSE QUALITATIVE DES ORIENTATIONS DU PROJET DE MODERNISATION DE LA LQE — CHAMPS SECTORIELS.....	52
4.1 Eau et milieux aquatiques.....	52
4.1.1 Statut juridique de la ressource eau.....	53
4.1.2 Gestion intégrée et concertée de la ressource eau.....	53
4.1.3 Statut juridique des organismes de gouvernance de l'eau (OGE).....	54
4.1.4 Reconnaissance des organismes de gouvernance de l'eau.....	54
4.1.5 Plan de gouvernance de l'eau.....	55
4.1.6 Processus d'obtention des certificats d'autorisation dans le cadre d'un Plan de gouvernance de l'eau.....	55
4.1.7 Les exigences de qualité et de quantité.....	56
4.1.8 La protection des rives, du littoral et des plaines inondables par les municipalités.....	56
4.2 Atmosphère.....	57
4.2.1 Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques.....	58
4.2.2 Smog urbain.....	59
4.2.3 Seuils d'alerte.....	60
4.3 Matières résiduelles.....	60
4.3.1 Plan de gestion des matières résiduelles.....	61
4.4 Matières dangereuses.....	62
4.5 Protection et réhabilitation des terrains.....	63
4.5.1 Plan de réhabilitation.....	64
4.5.2 Ordonnance.....	64
4.5.3 Décontamination volontaire.....	65
4.5.4 Rétroactivité de la loi.....	66
4.6 Bruit, rayonnement et autres agents vecteurs d'énergie.....	66
4.7 Nouvelles technologies (OGM, OVM, etc.).....	67
5. ANALYSE QUALITATIVE DES ORIENTATIONS DU PROJET DE MODERNISATION DE LA LQE — CONTRÔLE D'APPLICATION, DISPOSITIONS PÉNALES ET RECOURS.....	68
5.1 Contrôle d'application.....	68
5.1.1 Dispositions générales et inspections.....	68
5.1.1.1 Inspections et enquêtes.....	69
5.1.2 Interventions judiciaires et sanctions pénales.....	69
5.1.3 Instruments économiques.....	73

SOMMAIRE.....	74
Principes directeurs	74
Orientations proposées	74
BIBLIOGRAPHIE	82

I. MANDAT

Le Groupe externe de réflexion (ci-après Groupe externe) a été chargé d'assister et de conseiller le ministre dans le cadre de la révision du régime québécois de protection de l'environnement, plus particulièrement sur la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Les membres du Groupe externe ont eu comme mandat de participer à l'élaboration des orientations à la base d'un avant-projet de loi, de concert avec les fonctionnaires de l'équipe du Ministère dédiée à la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (ci-après Équipe dédiée), et ce, sur une période de 13 mois, de juin 2005 à juin 2006.

À cette fin, chaque membre a collaboré, dans la mesure de ses compétences et de son expérience :

- 1° à l'analyse des documents produits par ces fonctionnaires et à la préparation des avis, propositions ou recommandations transmis par le Groupe externe à ces fonctionnaires ainsi qu'aux autorités du Ministère sur le contenu de ces documents;
- 2° à la préparation d'avis, de propositions ou de recommandations sur toute question relative à la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* soumis par le ministre au Groupe externe, ou que ce groupe a jugé opportun de traiter;
- 3° à l'analyse des commentaires recueillis au cours de la consultation particulière (forum ou colloque) prévue sur les orientations de l'avant-projet de loi, ainsi qu'à la préparation du rapport final que le Groupe externe a présenté au ministre, faisant état de propositions ou de recommandations sur ces orientations.

Notes liminaires

Il est important de préciser que le mandat confié au Groupe externe de réflexion s'est modifié durant sa réalisation. En effet, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs n'a pas procédé à la consultation prévue, ce qui a eu pour conséquence que les membres du Groupe externe n'ont pu en commenter les recommandations.

Aussi, il est à noter qu'au niveau des champs sectoriels, l'étendue et la complexité des documents fournis par les fonctionnaires du MDDEP variaient sensiblement d'un champ sectoriel à l'autre.

2. PRINCIPES DIRECTEURS DE LA MODERNISATION DE LA LQE

2.1 But de la Loi sur la qualité de l'environnement

La pollution ne connaît pas de frontières : on ne peut la contrer efficacement que par une action concertée de toutes les parties prenantes de la société. C'est pourquoi l'élaboration et l'application des mesures de protection de l'environnement doivent se faire à l'échelle de la province du Québec. Récemment, le gouvernement du Québec a adopté la *Loi sur le développement durable* faisant ainsi de ce nouveau mode de gouvernance un incontournable pour les différentes instances. Le respect du droit de tous à la qualité de l'environnement n'est pas acquis pour autant, du moins pas encore. C'est dans ce contexte que les lois visant la protection de l'environnement prennent tout leur sens, car dans bien des cas, elles donnent aux citoyens des moyens d'affirmer leur droit à un environnement sain.

La *Loi sur la qualité de l'environnement* est un des outils essentiels de protection de l'environnement. Depuis son adoption en 1972, elle a subi plusieurs modifications sans faire l'objet d'une réforme complète ce qui, au cours des ans, a amené plusieurs observateurs à critiquer le manque de cohérence de l'ensemble de la loi. Il y a lieu de reformuler les principes de base de la loi en globalisant le niveau d'analyse, notamment en tenant compte de la capacité de support des écosystèmes.

2.2 Réglementation moderne — stratégie et vision globale dans la structure législative et réglementaire

La démarche de modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* représente une rare opportunité de mettre en œuvre une vision globale et cohérente de la protection de l'environnement grâce à l'adoption d'une structure législative efficace d'intervention et de prévention. Il faudra fonder cette réforme sur une meilleure coordination des mesures et des interventions du (MDDEP) avec celles des autres ministères et organismes publics, sur une production réglementaire efficace et stable, sur une plus grande attention en matière de conformité et de mise en application et sur une planification des mesures de rendement. Les interventions publiques devront s'appuyer également sur une excellente connaissance de l'état de l'environnement, qui permettra aux autorités de fixer des normes de rejet en fonction des secteurs d'activités et du respect de la capacité de support des écosystèmes. La démarche de modernisation ne pourra passer outre à l'élaboration d'outils économiques en appui à la réglementation environnementale ni à l'accroissement du rôle du public. La transparence, l'efficacité et la sont également des éléments clés de ce projet de modernisation.

Le projet présenté aux membres du Groupe externe ne rencontre pas ces derniers objectifs car il n'est pas accompagné des nombreux règlements nécessaires à l'examen de sa portée réelle et à son application concrète. L'importance stratégique des règlements qui déterminent la substance des obligations environnementales devrait être reconnue et soumise à la consultation générale au moment de rendre public le projet de réforme de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

2.3 Participation du public

La nouvelle gouvernance en matière de protection de l'environnement comprend aussi l'établissement de relations constructives et équitables entre le secteur public, le secteur privé et les citoyens en vue de gérer les affaires communes et d'atteindre des objectifs collectifs.

Il est possible d'atteindre l'objectif de prévention des dommages environnementaux en tentant d'influencer directement la prise de décisions. Le public a un rôle important à jouer dans cette démarche d'influence et l'État, pour sa part, a le devoir de mettre en place des moyens qui permettront au public de faire entendre sa voix. Tous les citoyens doivent avoir la possibilité de participer aux décisions que prend l'État dans le domaine de l'environnement et le public doit être informé de ces décisions. Ces aspects sont fondamentaux dans la mesure où le partage des responsabilités commande une appropriation des politiques environnementales par le public.

2.4 Évaluation du rendement et reddition de comptes

Le MDDEP ne procède pas à l'examen systématique et périodique de ses mécanismes de protection et de gestion de la qualité de l'environnement, notamment afin de vérifier s'ils atteignent les objectifs visés. Avant d'entreprendre l'exercice de modernisation de la loi actuellement en cours, le Ministère a cependant réalisé une évaluation interne, essentiellement qualitative, de ces mécanismes existants et selon cette évaluation, il appert que les résultats ne sont pas nécessairement à la hauteur des attentes. Ce constat ajoute aux raisons de procéder à une révision du régime actuel dans son ensemble.

Par ailleurs, il apparaît difficile d'évaluer l'efficacité de la législation existante en l'absence d'une évaluation du rendement des mécanismes actuels. Dans le projet de modernisation de la loi, certains aspects existants à l'heure actuelle sont conservés et d'autres rejetés sans que les raisons justifiant ces choix ne soient liées à leur efficience. C'est le cas, par exemple, du régime de « déclaration de conformité » (art. 23.3) qui emprunte largement au régime actuel de « l'attestation de conformité environnementale » (art. 95.1 LQE). Adopté en 1982, ce dernier est resté sans effet puisque aucun des règlements nécessaires à son application ne furent adoptés. La reconduction de ce régime n'est pas appuyé par des éléments probants, et les membres du Groupe externe questionnent donc la pertinence de retenir un régime qui existe depuis 25 ans mais qui n'a jamais été appliqué par le gouvernement. Alors que ce régime aurait pu se révéler efficace s'il avait été appliqué, les membres du Groupe externe s'interrogent alors sur les raisons de son inapplication ainsi que sur les risques que la nouvelle proposition subisse le même sort.

Selon le Groupe externe, la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* devrait être l'occasion de favoriser l'amélioration continue de la réglementation environnementale québécoise et de faire état du rendement de cette dernière. Ce travail est d'autant plus nécessaire qu'un système réglementaire efficace doit se renouveler constamment afin de suivre les progrès scientifiques et technologiques inhérents au secteur de la protection de l'environnement. Dans ce contexte, le Ministère devrait se fixer, pour ces différents régimes d'intervention, des objectifs de rendement en termes de résultats environnementaux. Il faudrait ainsi soumettre périodiquement la nouvelle loi à une évaluation de son efficacité et rendre publics les résultats de cette évaluation. De plus, la loi devrait également comporter une clause crépusculaire afin de la soumettre à une révision dans un délai beaucoup plus court que celui ayant mené à la révision actuelle.

2.5 Intégration et mise en œuvre des principes environnementaux du développement durable

Le Plan de développement durable du gouvernement du Québec, avec comme pièce maîtresse la *Loi sur le développement durable*, engage les autorités dans un nouveau cadre de responsabilisation et d'opération des actions de l'État. Cette Loi instaure seize principes qui, notamment, dirigeront les actions des différents ministères. La majorité de ces principes ont des incidences à ce point importantes sur la protection de l'environnement qu'il apparaît incontournable d'en tenir compte dans le cadre de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

La nouvelle loi devra donc intégrer les principes du développement durable ayant des incidences sur la protection de l'environnement. Ces principes devront être adoptés en tant que fondement du régime de protection de l'environnement et comme la base des devoirs et obligations imposés aux autorités publiques. De plus, le Ministère devra adopter des mesures concrètes pour assurer leur mise en œuvre dans le cadre de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Il est apparu aux membres du Groupe externe que ces principes de nature environnementale désignés au sein de la *Loi sur le développement durable* sont les suivants :

- santé et qualité de vie
- protection de l'environnement
- participation et engagement
- accès au savoir, subsidiarité
- prévention
- précaution
- protection du patrimoine culturel
- préservation de la biodiversité
- respect de la capacité de support des écosystèmes
- production et consommation responsables
- pollueur-payeur
- internalisation des coûts environnementaux

2.6 Respect de la capacité de support des écosystèmes

Le respect de la capacité de support des écosystèmes est une notion nouvelle que l'Équipe dédiée désire introduire dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

La capacité de support des écosystèmes renvoie à la pression maximale que l'espèce humaine peut exercer sur un écosystème par ses activités, sans porter atteinte à son intégrité, afin de conserver sa pérennité. L'adoption d'un tel concept par les autorités entraînera vraisemblablement des changements fort importants et de grande envergure. En effet, l'intégration de cette notion, pour être efficace et cohérente, devra se faire dans chacun des secteurs d'activités ayant des impacts sur l'environnement et sur l'ensemble du territoire québécois.

La mise en place de la notion de capacité de support des écosystèmes dans la gestion de l'environnement au Québec s'apparente à un projet susceptible d'interpeller l'ensemble de la société québécoise qui devra modifier fondamentalement sa conception du développement. De l'avis des membres du Groupe externe, la capacité de support des écosystèmes est très certainement un principe directeur de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*

2.7 Principe de précaution

Le principe de précaution fait partie de la gestion des risques. Il est basé sur la prémisse selon laquelle on ne doit pas utiliser comme prétexte l'absence de certitude scientifique absolue pour reporter la prise de décisions s'il y a danger de préjudice grave ou irréversible. Si certaines activités sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement, la mise en œuvre effective et cohérente du principe de précaution devient essentielle car certaines de ces atteintes peuvent avoir des impacts irrémediables.

Par conséquent, le Ministère devrait adopter une approche globale et cohérente quant à l'application du principe de précaution dans le cadre de son processus décisionnel.

2.8 Écoconditionnalité

Ce principe, qui est en même temps un instrument économique, représente un outil de mise en conformité qui consiste à subordonner à des critères environnementaux l'accès à divers programmes de financement gouvernementaux ou à l'obtention de certaines autorisations. Dans le cadre de la modernisation, il serait avantageux d'inclure un tel principe dans la nouvelle loi et assurer ainsi un cadre minimal quant aux normes environnementales à respecter pour obtenir une autorisation par exemple.

C'est pourquoi le Groupe externe considère que l'écoconditionnalité devrait être un principe directeur de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

2.9 Internalisation des coûts environnementaux

La protection de l'environnement est souvent perçue, à tort, comme étant en opposition à une économie productive et saine. Pourtant, la production de biens économiques génère bien souvent des impacts environnementaux qui, eux, génèrent des coûts importants généralement supportés par une partie ou l'ensemble de la population sans être comptabilisés dans les coûts de production des agents économiques. Il appert donc que les modèles économiques classiques ne tiennent généralement pas compte de ces coûts environnementaux qu'on appelle « externalités ». On parle ici de *coût socio-environnemental* puisque ceux qui supportent le coût des externalités ne sont généralement pas compensés par ceux qui les produisent, même si leur existence est par ailleurs connue. En matière d'environnement, la pollution de l'air et des eaux est un exemple parfait d'externalité.

En fait, la plupart des phénomènes de pollution à grande échelle que nous connaissons aujourd'hui – pluies acides, changements climatiques, déplétion de la couche d'ozone, etc. – sont le résultat d'externalités. Pourtant, rares sont les agents économiques qui sont confrontés aux coûts environnementaux associés aux externalités qu'ils contribuent à produire. Or, il devient de plus en plus impératif de confronter les pollueurs aux véritables coûts découlant de leur production d'externalités. Si actuellement la *production* de pollution ne coûte rien, il faut corriger la situation en veillant à ce que le pollueur soit confronté au véritable coût social de ses actes. En d'autres termes, il faut *internaliser* les externalités afin que les coûts socio-environnementaux engendrés par celles-ci soient pris en compte par les agents économiques dans leurs schémas de gestions.

C'est donc en quantifiant ces coûts et en les internalisant aux analyses économiques des options ainsi qu'au cadre économique et financier du Québec que l'on s'assure que les meilleures décisions seront prises par tous et chacun.

À ce titre, les instruments économiques sont à plusieurs égards des outils efficaces pour favoriser une plus grande internalisation des coûts environnementaux à l'intérieur des schémas d'analyse et décisionnels. C'est pourquoi les membres du Groupe externe pensent qu'une plus grande place devrait leur être réservée dans le cadre de la modernisation du régime québécois de protection de l'environnement. Les membres du groupe estiment que le recours aux instruments économiques devrait constituer l'un des fondements du régime de la prochaine *Loi sur la qualité de l'environnement*. À cet effet, et dans le contexte de la nouvelle *Loi sur le développement durable*, le Ministère doit jouer un rôle primordial de promotion d'une telle internalisation par et auprès des autres organismes d'État, y compris les autres ministères, les agences et les organismes paragouvernementaux.

À titre d'exemple, la loi doit permettre au Ministère de s'assurer, par voie de règlement notamment, que la *Régie de l'énergie* tienne compte et internalise les coûts environnementaux dans son analyse des filières à privilégier, y compris parmi les filières de production et entre ces filières et les options d'efficacité énergétique. Le Ministère aurait intérêt à bâtir ses capacités à cet effet et la loi doit lui donner un pouvoir afférent.

L'étendue et l'application de ce principe seront évaluées dans certaines sections du présent rapport.

3. ANALYSE QUALITATIVE DES ORIENTATIONS DU PROJET DE MODERNISATION DE LA LQE — RÉGIME GÉNÉRAL

3.1 Contrôle des activités

L'encadrement de certaines activités dont les impacts sur l'environnement sont importants s'effectue par l'entremise de la procédure d'autorisation et de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Cette dernière, traitée un peu plus loin dans ce texte, constitue un instrument de planification du développement et de l'utilisation du territoire qui permet d'agir en prévention en cernant les impacts et les enjeux soulevés par un projet et en les soumettant à un examen préalable. Quant à la procédure d'autorisation, elle est le fondement du régime de protection de l'environnement, car elle garantit, sur la base de l'évaluation, la prise en compte des effets de l'activité humaine susceptibles d'avoir des impacts sur l'environnement.

3.1.1 Procédures d'autorisation

Regrouper les autorisations et permis sous une procédure d'autorisation unique et adopter un système reconnaissant le caractère renouvelable et modifiable de certaines autorisations.

L'autorisation est un élément important de l'actuelle *Loi sur la qualité de l'environnement*. Il existe deux catégories d'autorisation chacune par voie de règlement. La première catégorie fait l'objet d'une liste réglementaire qui détermine quels sont les projets assujettis à une autorisation du gouvernement (art. 31.1 LQE), l'autre catégorie étant dédiée à tous les projets non visés par le règlement (art. 22 LQE) qui relèvent de l'autorisation du ministre.

Il est proposé de regrouper la majorité des autorisations et des permis sous une procédure d'autorisation unique, soit un seul acte administratif relevant du ministre. De plus, en vue de favoriser la souplesse du processus et d'assurer un suivi constant des autorisations, l'Équipe dédiée propose d'adopter un système reconnaissant le caractère renouvelable et modifiable de certaines autorisations. Pour appuyer ces grandes orientations de changements, il faut mettre en place des mesures législatives concrètes et opérationnelles.

3.1.1.1 Recourir à une liste d'activités assujetties à une autorisation

Élaborer une liste d'activités assujetties à une autorisation dans le but de centraliser les autorisations et les permis sous un seul et même acte administratif.

Dans le cadre du régime actuel, le processus oblige les promoteurs et les fonctionnaires du Ministère à se consulter et à se prononcer sur un nombre importants d'autorisations. Dans le but de recentrer la procédure d'autorisation sur les activités qui ont des impacts importants sur l'environnement, l'Équipe dédiée propose de recourir à une liste d'activités incluse dans un règlement du gouvernement.

Cette liste comprendrait les constructions, industries, procédés, travaux, ouvrages, biens ou services soumis antérieurement aux différentes autorisations. Elle représenterait donc la pierre angulaire du nouveau système d'autorisation unique. Cette proposition éliminerait évidemment la liste

administrative actuelle d'exclusion d'activités et centraliserait sous un seul règlement l'ensemble des activités soumises.

Par ailleurs, le recours à une seule liste, donc à une procédure unifiée, ne devrait pas être interprété comme étant une occasion pour les autorités de soustraire à la procédure d'autorisation un nombre important de projets soumis antérieurement. L'objectif de la mesure proposée doit rester celui de centraliser les autorisations et les permis sous un seul et même acte administratif et non celui d'alléger le fardeau des obligations des demandeurs de certaines autorisations. Dans ce contexte, il sera essentiel de prendre connaissance du contenu de ce règlement avant de conclure à l'effet bénéfique de cette nouvelle mesure.

De plus, étant donné la multiplicité des enjeux environnementaux, il sera essentiel de prévoir le caractère évolutif de la liste. En effet, une procédure de modification souple assortie d'une période d'évaluation courte permettra de prendre en compte le développement des connaissances et des enjeux dans le cadre de la gestion des autorisations. Dans ce contexte, le Groupe externe appuie la proposition voulant que le ministre ait le pouvoir d'assujettir à son autorisation toute activité n'apparaissant pas sur la liste.

Cette liste améliorerait certes la prévisibilité du processus, car en consultant la liste, le demandeur serait en mesure de cerner les exigences reliées à l'activité projetée. Cependant, le Groupe externe a des réserves à appuyer cette approche sans avoir pu examiner au préalable la liste des projets visés.

3.1.1.2 Caractère modifiable et renouvelable de certaines autorisations

Encadrer le pouvoir de modifier ou de renouveler certaines autorisations par l'obligation de justifier les modifications, et ce, dans un délai raisonnable.
--

Une des questions soulevées précédemment concernant l'autorisation est son caractère permanent : on ne peut la réviser que s'il y a une modification au projet. Cette situation est tout à fait incompatible avec l'obligation d'adaptation des normes environnementales des autorités publiques

Dans le but d'obtenir une protection continue et progressive de l'environnement, l'Équipe dédiée propose d'instaurer le caractère renouvelable de certaines autorisations. Cette nouvelle perspective permettrait de tenir compte de l'amélioration des technologies, de la dégradation possible de l'environnement, ainsi que du maintien et du rétablissement de la capacité de support des écosystèmes. Dans ce contexte, on pourrait donc imposer une durée de 5 ans à certaines autorisations déterminées par règlement, après laquelle il faudrait évaluer les installations avant le renouvellement de l'autorisation. Le ministre aurait alors l'occasion de réviser les conditions prescrites par l'autorisation et, sur la base de cette révision, pourrait même les modifier en fonction de nouvelles circonstances ou particularités des écosystèmes à protéger. Cette nouvelle mesure est fort pertinente et permettra sans doute d'améliorer la performance environnementale des activités soumises à une autorisation.

Par ailleurs, pour atteindre l'objectif d'une protection continue de l'environnement et s'affranchir de son devoir général d'agir, l'Équipe dédiée propose d'accorder au ministre un pouvoir particulier de modifier en tout temps une autorisation. Les motifs d'intervention proposés par l'Équipe dédiée sont : le maintien de la protection de l'environnement ou de la capacité de support des écosystèmes, l'évitement des risques pour la santé ou d'une atteinte sérieuse ou irréparable à l'environnement, ou une autorisation jugée avoir été délivrée sur la base de renseignements frauduleux ou faux.

Ces motifs laissent une marge d'appréciation très large au ministre. Malgré la pertinence de cette proposition, il est essentiel de soulever ici que ce pouvoir ne devrait viser que des situations exceptionnelles et qu'il est nécessaire d'encadrer en conséquence l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. On devrait alors élaborer des balises claires et contraignantes pour régir ce pouvoir, notamment sur l'obligation de justifier les modifications, et ce, dans un délai raisonnable. Par ailleurs, le ministre doit se garder un mécanisme juridique lui permettant de contrer rapidement des activités qui ont des impacts importants sur l'environnement. Enfin, dans la mesure où l'on considère cet élément comme étant le critère central d'analyse des impacts environnementaux, la capacité de support des écosystèmes devra occuper une place prépondérante dans l'évaluation que fera le ministre de l'urgence d'agir. En effet, une autorisation pourrait faire l'objet d'une modification en fonction de l'évolution des normes applicables à la capacité de support des écosystèmes même si la capacité de l'écosystème est menacée par des activités autorisées par une autre autorité décisionnelle telles les municipalités.

3.1.1.3 Autorité décisionnelle

Étudier davantage quel doit être le niveau de l'autorité décisionnelle des projets ayant des impacts sur l'environnement.
--

Par souci de simplification, l'Équipe dédiée propose de fondre les deux procédures d'autorisations en une seule procédure sous l'autorité du ministre. Cette proposition ferait en sorte que la majeure partie des autorisations seraient délivrées par le ministre, y compris celles dont le gouvernement est actuellement responsable. Toutefois, le gouvernement conserverait un rôle prépondérant dans la délivrance des autorisations pour les activités soumises à une étude d'impact. En effet, ce dernier maintiendrait un droit de regard déterminant sur l'autorisation de ces activités et pourrait modifier, lorsqu'il le juge dans l'intérêt public, la décision prise par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Ce droit de regard, qui équivaudrait dans les faits à un droit de veto, lui permettrait d'autoriser un projet refusé, modifier certaines conditions imposées ou en prescrire de nouvelles.

La proposition amène deux courants de pensée. Le premier refuse le transfert de l'autorité décisionnelle vers le ministre, car peu importent les décisions adoptées, le ministre sera toujours sous l'autorité de son gouvernement. Dans ce contexte, le pouvoir de décision devrait rester au gouvernement ou, à tout le moins, ce dernier devrait posséder un droit de regard tel que le propose l'Équipe dédiée.

Selon le second courant de pensée, majoritaire, il serait avantageux dans l'ensemble de transférer l'autorité décisionnelle vers le ministre. En effet, ce transfert engendrerait un accroissement important du pouvoir discrétionnaire du ministre. Toutefois, pour être conforme avec son mandat d'autorité responsable de la protection de l'environnement, le ministre doit exercer ce pouvoir discrétionnaire dans le respect des obligations que lui imposent la loi et les règlements. Ce cadre législatif représente en soit une balise importante au pouvoir discrétionnaire, car le ministre ne peut prendre de décision qui va à l'encontre ou met en péril la prémisse de base qu'est la protection de l'environnement.

Cependant, étant donné de ses fonctions de gestionnaire du développement durable, le ministre devra nécessairement tenir compte, au moment de prendre ses décisions, des facettes économique et sociétale des projets soumis. Selon le courant de pensée majoritaire, le ministre possédera donc tous les pouvoirs nécessaires pour évaluer les considérations environnementales d'un projet dans une perspective de développement durable. Dans ce contexte, il n'existe aucune raison pour que le gouvernement conserve un droit de veto sur la décision du ministre.

Il apparaît qu'il faudra examiner la question mais il est évident pour le Groupe externe que quelle que soit l'autorité décisionnelle, les décisions doivent être motivées.

3.1.1.4 Contestation par des tiers des autorisations devant le Tribunal administratif du Québec

Compte tenu des propositions concernant les nouveaux mécanismes de révision des autorisations, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ne devrait pas accorder à des tiers la possibilité de contester les autorisations devant le Tribunal administratif du Québec.

Le Groupe externe s'est interrogé sur l'opportunité d'élargir le droit de contester. Pour certains membres, la possibilité de contester les autorisations devant le Tribunal administratif du Québec, tant celles délivrées en vertu de l'article 31.1 que celles délivrées en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* actuelle, créera un niveau d'incertitude juridique et économique qui serait inacceptable au sein du secteur industriel. Pour d'autres, ce droit paraît légitime compte tenu du fait que la décision de délivrer une autorisation peut, à certains égards, avoir des effets graves et importants sur la qualité de l'environnement des personnes vivant dans le voisinage des activités autorisées.

Cependant, considérant les propositions d'intégration de nouveaux mécanismes de révision des autorisations dans la Loi (révision quinquennale, révision en cas de circonstances exceptionnelles, etc.), il est apparu au Groupe externe que ces dernières pourraient assurer une certaine protection de l'environnement contre des décisions ministérielles qui à l'usage se révéleraient erronées. En effet, ces mécanismes permettraient au ministre d'agir rapidement dans les cas où une activité autorisée s'avérerait incompatible avec la protection de l'environnement. Dans ce contexte, et dans la mesure où le Ministère déciderait d'adopter les mesures mentionnées précédemment, le Groupe externe ne croit pas opportun d'accorder à un tiers le droit de contester les autorisations devant le Tribunal administratif du Québec.

3.1.2 Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement

Assujettir les projets qui pourraient avoir des impacts importants sur l'environnement à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement est un instrument de planification du développement et de l'utilisation du territoire. Elle vise l'évaluation des impacts des projets soumis, et ce, en considérant les préoccupations environnementales à toutes les étapes de réalisation du projet, depuis sa conception jusqu'à son exploitation, y compris sa fermeture. La procédure est donc utilisée en prévention et permet aux ministères et au gouvernement d'imposer des conditions et des mesures d'atténuation pertinentes et adaptées à chaque projet. De plus, cet instrument donne la possibilité aux citoyens et aux collectivités d'être informés et de faire connaître leurs préoccupations à l'égard des projets qui les concernent. C'est une procédure essentielle à une bonne gestion de la protection de l'environnement et qui, au fil des années, a prouvé maintes fois sa pertinence, tant pour les promoteurs que pour l'Administration et les citoyens.

Par ailleurs, en analysant plus en profondeur la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, il devient clair que certains aspects ne répondent pas aux nouvelles exigences internationales ni nécessairement aux attentes des personnes qui y recourent. En effet, dans son état actuel, la procédure ne permet pas de contrer le fractionnement d'un projet, qui a pour effet d'y

soustraire certaines activités dont les impacts cumulatifs dépassent le seuil acceptable. Corollairement, un processus d'évaluation conçu pour s'appliquer à un projet précis ne permet pas de traiter ensemble une série de projets semblables.

Pour ce qui est des mécanismes de consultations publiques, la procédure accorde en effet aux citoyens la possibilité d'être informés et d'exprimer leurs préoccupations au sujet des projets qui les touchent. Toutefois, certaines lacunes subsistent, tant sur le plan de la possibilité de s'exprimer que sur le plan de la pertinence du moment de le faire. De plus, l'absence de mécanisme formel de consultation publique en début de procédure demeure une lacune importante qui crée un retard indu dans la prise en compte des préoccupations du public par le promoteur.

Force est de constater qu'il est essentiel dans le cadre de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* de répondre à ces lacunes par des moyens ou des modifications appropriés. C'est dans cette optique que nous croyons nécessaire de concevoir une procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement plus efficace et qui permette aux citoyens de participer activement dès le début. Pour ce faire, l'Équipe dédiée a proposé certaines mesures qui visent à atteindre l'objectif établi précédemment.

3.1.2.1 Rôle du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs

Conserver le rôle de coordonnateur des évaluations environnementales du Ministère, qui doit également continuer d'assumer la responsabilité de veiller à la conformité du contenu de l'évaluation avec les lois et les règlements, et promouvoir la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement auprès des administrés et des autres ministères pour encourager leur participation.

Le nouveau modèle de protection de l'environnement repose sur un partage des responsabilités entre les autorités gouvernementales, les acteurs socio-économiques et les citoyens en général. La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement n'échappe pas à cette nouvelle réalité et doit maintenant se déployer à l'égard de plusieurs projets. Il n'en demeure pas moins que le Ministère joue et doit continuer à jouer un rôle central dans l'application de cette procédure.

En plus d'assurer le rôle de coordonnateur des évaluations environnementales, le Ministère doit assumer la responsabilité de veiller à la conformité du contenu de l'évaluation avec les lois et les règlements. Cette dernière responsabilité est actuellement reconnue dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*. En effet, le ministre a l'obligation de s'assurer que l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de contaminants dans l'environnement que pourrait causer le projet soumis sont conformes à la loi et aux règlements. Cette obligation est essentielle, car elle confirme le leadership du Ministère dans la prévention de la pollution et assure une base sur laquelle la société peut asseoir la reddition de comptes des autorités, tant sur le plan juridique que social.

Malgré l'importance indiscutable de cette responsabilité dans la procédure d'évaluation environnementale, elle n'est pas abordée dans les propositions de l'Équipe dédiée sur la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Cette omission n'est pas conciliable avec le rôle prépondérant que devraient jouer les autorités publiques dans l'évaluation des impacts d'un projet sur l'environnement. Le partage des responsabilités en matière d'évaluation environnementale implique sans contredit de nouvelles approches de gouvernance. Toutefois, l'étendue des obligations des autorités publiques ne doit pas être réduite au point de mettre en danger la légitimité même de la

procédure d'évaluation. Le pouvoir de délivrer des autorisations est indissociable de l'obligation d'évaluer la conformité de l'activité avec les lois et règlements. Dans ce contexte, le Groupe externe prône le statu quo car il constate que la procédure actuelle fonctionne relativement bien et qu'il est notamment, souhaitable de continuer à bénéficier des commentaires fournis par l'ensemble de l'appareil gouvernemental.

Cependant, il pourrait aussi y avoir un délai de rigueur lié à l'évaluation du dossier. Par exemple, la loi pourrait imposer un délai de 90 jours pour la recevabilité après le dépôt de l'étude d'impact, de 15 jours pour rendre public le rapport du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et de 45 jours pour la décision du Conseil des ministres. À cela, pourrait s'ajouter un système de tarification pour l'évaluation des études d'impacts, à l'image du projet de loi 44, ce qui pourrait mener à un meilleur financement de l'organisme.

Outre ce rôle de vérificateur, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs joue un rôle de promoteur et d'intervenant auprès des administrés dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale. Il est l'acteur principal en la matière et doit le rester à la suite de la modernisation de la loi. Par contre, puisqu'il ne constitue pas la seule instance gouvernementale à participer à l'appréciation des impacts d'un projet sur la société, il est primordial d'établir des partenariats avec les autres ministères.

3.1.2.2 Rôle des autres ministères

Coordonner l'intégration des autres ministères dans la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, car ils offrent une autre vision et soulèvent des préoccupations issues de milieux différents.

Le partage des responsabilités au sein même de l'appareil gouvernemental est un outil fondamental qui intègre la notion de représentativité dans l'évaluation des impacts d'un projet sur l'environnement. Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs assume notamment les fonctions normatives rattachées aux évaluations environnementales. Il joue donc un rôle de coordonnateur des parties intéressées engagées dans l'analyse. La notion de représentativité permet d'intégrer horizontalement les autres ministères touchés par la décision prise par le MDDEP sur la délivrance d'une autorisation. Leur apport au débat est essentiel, car il amène une autre vision et soulève des préoccupations issues de milieux différents. On a tout intérêt à inclure ce type de partenariat dans le cadre de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, car il oblige en quelque sorte l'appareil gouvernemental à se mobiliser et à se concerter sur un sujet d'intérêt public.

3.1.2.3 L'étude d'impact

Mettre en place un système d'accréditation pour les professionnels ou les consultants habilités à effectuer des études d'impact sur l'environnement.

Pour assurer l'indépendance et la qualité de l'étude d'impact et dans le contexte où la déclaration de conformité ou d'activité sera soumise à une attestation par un professionnel ou un consultant, il y aurait lieu d'accréditer des professionnels ou des consultants habilités à effectuer les études d'impact sur l'environnement.

Toujours dans le but d'assurer l'indépendance de l'étude d'impact, la firme responsable de l'étude d'impact devra être différente de celle qui réalisera le projet. Enfin, au terme de la construction, une attestation de la conformité du projet avec l'autorisation émise pourrait être réalisée par la même firme qui a fait l'étude d'impact.

3.1.2.4 L'étendue du projet assujetti et suffisance de l'information soumise

Établir que seul un projet complet et à jour peut faire l'objet d'une audience publique et éviter la segmentation, par composante ou activité, des projets évalués.

Le Groupe externe soulève des préoccupations quant à la portée des projets assujettis à l'évaluation des impacts sur l'environnement. En fait, il est essentiel de s'assurer que seul un projet complet et à jour, qui peut exister par lui-même et en lui-même, peut faire l'objet d'une audience publique. Un projet ne pourrait être ainsi être scindé, morcelé ou divisé si, de ce fait, cela a pour effet de présenter pour consultation un projet qui ne pourrait être « fonctionnel » en soi.

L'information et la consultation du public sont des aspects de la procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement qui permettent à l'ensemble de la société de connaître les effets qu'aura un projet sur l'environnement et de se prononcer à ce sujet. Dans le cadre de toutes les procédures d'évaluation, il est fondamental de consulter le public sur un dossier complet et de lui donner les mêmes informations que celles fournies aux autorités pour ainsi lui permettre de se positionner de façon éclairée sur le projet proposé.

3.1.3 Déclaration pour certaines activités

Exiger des professionnels ou des consultants engagés en vertu du nouveau mécanisme de déclaration qu'ils disposent d'une assurance responsabilité offerte par leur ordre professionnel ou par un assureur privé. De plus, il faudra préciser le rôle que devront jouer les professionnels ou les consultants dans l'évaluation de la capacité de support de l'écosystème d'accueil.

Certaines activités proposées par des promoteurs sont déjà bien encadrées par des normes réglementaires et des directives précises. Il s'agit, selon les cas, de procédures de certification, de codes de bonnes pratiques ou de conditions bien établies dans le domaine. D'autres activités dont les impacts sur l'environnement sont de moindre envergure ne nécessitent pas les ressources, tant humaines que financières, qu'exige l'élaboration d'une étude d'impact sur l'environnement. Sur cette base, l'Équipe dédiée propose d'assujettir ces deux types d'activités à une déclaration de conformité ou à une déclaration d'activités. Le gouvernement du Québec aurait pour mandat de déterminer les types d'activités visées par cette nouvelle mesure et de les inclure dans la liste des activités assujetties à une autorisation.

L'Équipe dédiée propose en outre que la déclaration en question soit signée par le promoteur du projet et par un professionnel ou un consultant reconnu par la loi. Grâce à cette nouvelle mesure, l'Équipe dédiée souhaite confirmer l'orientation selon laquelle il faut appliquer la procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement principalement aux projets qui ont des impacts importants sur l'environnement.

Cette nouvelle approche est intéressante, mais comporte tout de même un certain nombre de points à considérer dans le cadre de son application. En effet, une déclaration a, par l'effet de la loi, une valeur

légale qui engage la responsabilité de ses signataires, dans ce cas le promoteur du projet et le professionnel ou le consultant. Pour être reconnus par la loi, les professionnels ou les consultants devront obtenir une accréditation du MDDEP, pour laquelle ils devront répondre obligatoirement à certains critères bien précis, dont ceux de compétence dans le domaine. Par ailleurs, il leur faudra attester qu'ils détiennent une assurance responsabilité offerte par leur ordre professionnel ou par un assureur privé. Cette exigence est incontournable dans la mesure où l'acte légal que représente la signature de la déclaration mène nécessairement à l'engagement de la responsabilité professionnelle.

Qui plus est, cette assurance permettra de répondre au souci constant de reddition de comptes des intervenants dans les décisions qui ont des incidences à la fois environnementales, sociales et économiques.

Finalement, il sera essentiel pour le Ministère de préciser le rôle des professionnels quant à l'analyse du respect de la capacité de support de l'écosystème qui devra accueillir l'activité déclarée. En effet, le Groupe externe se questionne sur la responsabilité qu'aura le professionnel par rapport à cette analyse, sur l'expertise que ce dernier devra posséder dans ce domaine et finalement sur le rôle que devra jouer le Ministère dans le cadre de cette déclaration.

3.1.4 Contrôle de la conformité des activités et sanctions

Le projet de modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* propose certains moyens qui permettent de favoriser le suivi environnemental des activités autorisées ou déclarées. Ces moyens sont de nature administrative, judiciaire ou volontaire.

3.1.4.1 Interventions administratives et judiciaires (ordonnance, suspension, révocation et pénalité administrative)

Ordonnance

<p>Encadrer davantage le pouvoir d'ordonner par des obligations de publicité, de consultation, de motivation, de reddition de comptes, de suivi et d'échéance, le pouvoir d'ordonnance. Étant donné que ce nouveau pouvoir permettra notamment d'imposer des moratoires.</p>

Le pouvoir d'ordonnance énoncé à l'article 18.1 du projet de modernisation de la loi accorde au ministre le pouvoir de faire cesser en tout ou en partie toute catégorie d'activités lorsque celle-ci porte atteinte à l'environnement. Les activités, plus particulièrement, les activités visées par ces ordonnances sont celles dont les émissions de substances sont prohibées ou contreviennent aux seuils établis par règlement ainsi que celles « portant atteinte à l'environnement, à la vie, à la santé ou au bien-être de l'être humain, aux autres espèces vivantes, à la capacité de support des écosystèmes ou à l'environnement en général ». Le projet de modernisation de la loi ne comporte pas d'autres dispositions que l'article 18.1.

En pratique, ce pouvoir d'ordonnance permettra dorénavant au ministre d'imposer des moratoires par la voie administrative pour suspendre le développement et la poursuite de certaines activités dans des zones ou des écosystèmes particuliers sans avoir à passer, comme c'est le cas actuellement, par l'adoption d'une loi spéciale à ce sujet. Il s'agit d'un nouveau et important pouvoir accordé au ministre, pour lequel quelques observations sont nécessaires.

Tout d'abord, il convient de souligner que ce pouvoir d'ordonnance vise tant les nouvelles activités, c'est-à-dire celles qui ne sont pas encore entreprises, que celles déjà autorisées par le ministre et poursuivies conformément aux termes d'une autorisation ou d'un permis administratif. Pour ces dernières, un moratoire peut avoir des répercussions économiques très importantes susceptibles de soulever des demandes d'indemnités financières qui ne peuvent être ignorées. Dans ce contexte, on peut se demander si la responsabilité des atteintes alléguées à l'environnement, à la vie, à la santé et au bien-être des personnes, par exemple, ne devrait pas être imputée au gouvernement qui a autorisé ces activités, ou encore, si le pouvoir de révocation et de suspension (art.22.19 du projet de modernisation de la loi) des autorisations ne représente pas un meilleur outil d'intervention administratif. De plus, les atteintes environnementales visées sont peu différentes de celles interdites par la nouvelle prohibition générale de porter atteinte à l'environnement proposée à l'article 14.1 du projet de modernisation de la loi, notamment parce qu'elles ne visent pas la susceptibilité des atteintes et qu'elles visent deux fois *l'atteinte à l'environnement* sans raison apparente.

Enfin, ce nouveau pouvoir d'ordonnance n'est encadré par aucune obligation de publicité, de consultation, de motivation, de reddition de comptes, de suivi et d'échéance autres que celles imposées par la *Loi sur la justice administrative* et le droit de contester la décision du ministre devant le Tribunal administratif du Québec. L'importance des enjeux liés à un moratoire milite pour un processus décisionnel beaucoup mieux encadré que celui proposé dans le projet de modernisation de la loi. Ce processus décisionnel devrait emprunter davantage au processus législatif et réglementaire qu'à celui des décisions à portée individuelle.

Suspension et révocation d'une autorisation

Accroître les mécanismes de participation publique et les exigences de publicité concernant la suspension ou la révocation d'une autorisation. De plus, la demande d'indemnité financière présentée par celui qui voit son autorisation suspendue ou révoquée ne devrait pas être arbitrée par le ministre. Afin d'éviter les conflits d'intérêts apparents et par le fait même, de miner la crédibilité de ce régime, les autorités devraient laisser cet arbitrage à une autre instance qui n'est pas partie prenante à ce processus décisionnel.

Le pouvoir du ministre de suspendre ou de révoquer une autorisation est énoncé à l'article 22.19 du projet de modernisation de la loi. L'article stipule que ce pouvoir doit être exercé lorsqu'il est nécessaire d'assurer la protection de l'environnement. La disposition proposée reprend l'actuel article 122.1 LQE qu'elle complète en introduisant de nouvelles circonstances donnant ouverture à la suspension ou à la révocation des autorisations administratives. Les trois cas sont les activités portant ou susceptibles de « porter atteinte à la vie, à la santé ou au bien-être de l'être humain, aux autres espèces vivantes, à la capacité de support des écosystèmes ou à l'environnement en général », si « le ministre est d'avis que l'activité a été autorisée par erreur » ou lorsque l'activité n'est plus en exploitation depuis une période consécutive de trois ans. La proposition de l'Équipe dédiée prévoit également que dans les deux premiers cas, le titulaire de l'autorisation pourra demander au ministre une indemnisation financière.

Dans l'ensemble, la proposition doit être encouragée. Elle vise à améliorer la disposition actuelle, de sorte que le libellé intègre des pouvoirs de suspension et de révocation déjà reconnus par la jurisprudence et introduit de nouveaux pouvoirs pour le ministre. Cette disposition est accompagnée d'obligations de motivation et de consultation reprenant les exigences de la *Loi sur la justice*

administrative (art. 22.21). À ce sujet, il nous apparaît que la suspension et la révocation pour le motif que l'activité porte ou est susceptible de « porter atteinte à la vie, à la santé ou au bien-être de l'être humain, aux autres espèces vivantes, à la capacité de support des écosystèmes ou à l'environnement en général » devrait être entourée de plus de publicité et de participation publique car le litige n'est pas simplement privé mais touche également l'intégrité physique des personnes vivant dans le voisinage de cette activité ainsi que le partage des responsabilités environnementales avec les citoyens.

Enfin, la demande d'indemnité financière présentée par celui qui voit son autorisation suspendue ou révoquée ne devrait pas être arbitrée par le ministre. Afin d'éviter les conflits d'intérêts apparents et par le fait même, de miner la crédibilité de ce régime, il convient de laisser cet arbitrage à une instance qui n'est pas partie prenante à ce processus décisionnel.

Pénalités administratives

Déterminer le régime de responsabilité approprié pour les pénalités administratives qui devrait demeurer celui de la responsabilité stricte. La loi devra prévoir que les montants perçus doivent être versés au Fonds vert. Finalement, à l'égard du non-paiement d'une pénalité, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs pourrait s'inspirer de ce qui est proposé en Ontario.

Le régime de pénalités administratives est présenté dans la section consacrée au contrôle d'application du projet de modernisation de la loi. Ce nouvel outil d'intervention permet au directeur régional d'envoyer un avis écrit pour exiger le paiement d'une pénalité administrative pour les infractions de moindre importance. Étant donné de son caractère administratif et donc expéditif, la pénalité administrative représente un outil dissuasif efficace pour les autorités en cas d'infraction à la loi ou au règlement. En effet, l'insuffisance des ressources humaines et matérielles du Ministère pour l'application des lois et les exigences judiciaires en matière de preuve pénale pourraient expliquer que le Ministère poursuit peu les contrevenants. Le fait que le processus des pénalités administratives soit plus expéditif et moins coûteux est perçu comme un moyen d'application plus systématique et donc dissuasif. Toutefois, le nouveau régime doit comporter un mécanisme administratif et légal conforme à la pratique.

Tout d'abord, la responsabilité de la personne tenue de payer une pénalité et le processus d'imposition doivent être établis dans la loi par des dispositions claires. Dans le cas d'une pénalité administrative, le régime de responsabilité approprié devrait demeurer celui de la responsabilité stricte, c'est-à-dire qu'on devrait accepter une conduite diligente et raisonnable pour excuser une infraction inévitable dans les circonstances. Ensuite, les pénalités administratives pourraient viser également le non-respect des conditions des ordonnances administratives. En plus des pénalités de nature administrative, le Ministère devrait examiner l'à-propos de distinguer, comme en Ontario, les pénalités de nature administrative des pénalités de nature environnementale, ce qui permettrait de couvrir les infractions à l'égard des rejets dans l'environnement qui dépassent les seuils réglementaires. De plus, le Ministère devrait produire une liste des infractions passibles de pénalités, dont les montants seraient adaptés à la nature civile de la contravention. Enfin, il est important de souligner que la loi devrait prévoir que les montants perçus seront versés au Fonds vert.

Il est essentiel pour le Ministère de conserver à l'esprit que les pénalités administratives sont de nature civile, de telle sorte qu'elles ne devraient pas avoir pour objet de punir le contrevenant ou de rétablir un tort causé à la société, mais de maintenir l'efficacité des exigences législatives de protection

environnementale. Aussi, les principes de responsabilité pénale et de détermination de la peine ne devraient pas entrer en ligne de compte. À ce sujet, il faut revoir l'«à-propos du 3^e alinéa de l'article 3.6 du projet de modernisation de la loi car il crée de la confusion quant à la nature pénale de ce régime de pénalités administratives. De plus, à l'égard du type de pénalités que pourrait imposer le Ministère, l'utilisation d'ordonnances créatrices ou compensatoires pourrait être un excellent exemple de sanctions de nature civile susceptibles de responsabiliser les justiciables quant à leurs obligations légales en matière d'environnement. L'ordonnance créatrice permettrait d'imposer au contrevenant la mise en place de mesures pour corriger les dommages, la remise en état des milieux ou le paiement d'une somme compensatoire lorsque les autres options ne sont pas possibles. Cette pénalité est alors purement économique, qu'on peut déterminer par un simple calcul arithmétique.

Pour ce qui est du non-paiement d'une pénalité administrative, l'Équipe dédiée propose un certain nombre de possibilités, qui ont la particularité de manquer de clarté et de précision. Il serait donc opportun pour le Ministère de s'inspirer de ce qui se fait dans les autres provinces, comme l'Ontario. À titre de référence, le libellé de la disposition ontarienne concernant le défaut de payer une pénalité se lit comme suit :

« Lorsque la personne qui est tenue de payer une pénalité administrative conformément à un avis du directeur ne se conforme pas à cette exigence et qu'aucune audience prévue par le présent article n'est en cours sur la question, ou qu'après une telle audience, elle ne paie pas la pénalité administrative conformément à la décision rendue par la Commission, il s'ensuit que¹ [...] »

Dans l'ensemble, ces dispositions accordent des pouvoirs discrétionnaires importants au ministre. Leur pertinence n'est pas mise en doute. Toutefois, il faudra exercer ces pouvoirs en conformité avec les balises législatives qu'impose la *Loi sur la qualité de l'environnement*. En effet, le devoir général du ministre de protéger la qualité de l'environnement devra être à la base de toute intervention.

3.1.4.2 Mesures volontaires

Le projet de modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* propose d'introduire deux mesures volontaires pour appuyer les mesures de contrôle de la conformité à la qualité environnementale. Il s'agit du programme d'amélioration environnementale et du programme correcteur.

Programme d'amélioration environnementale

Si le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs souhaite introduire un programme de mesures volontaires quant à l'amélioration environnementale, il doit l'accompagner de garanties procédurales solides destinées à en assurer la transparence et l'efficacité, et à protéger les droits du public.

Le programme d'amélioration environnementale est énoncé à l'article 19.1 du projet de modernisation de la loi. Il accorde aux personnes responsables d'une activité polluante le droit de présenter au ministre un programme d'amélioration environnementale dont l'application permet de soustraire son activité à l'application des normes environnementales en vigueur. Cette disposition est le pendant de l'article 14.3 du projet de modernisation de la loi accordant au ministre le pouvoir d'élaborer des

¹ *Loi sur la protection de l'environnement*, L.R.O. 1990, c. E.19, art.182.1 (10)

normes particulières pour protéger un milieu. Ensemble, les articles 19.1 et 14.3 reprennent, en l'étendant, le régime actuellement en vigueur pour l'attestation d'assainissement (art. 31.15 LQE).

À cet égard, il convient de souligner que la possibilité pour le responsable d'une activité polluante de respecter des normes environnementales supérieures à celles prescrites par la loi ne commande pas l'élaboration d'un régime législatif ni d'autres formes d'autorisation administrative. La raison d'être de ce programme est liée à la demande de suspendre l'effet d'une norme générale contenue dans la loi ou un règlement ou d'une norme particulière contenue dans une autorisation administrative ou découlant d'un arrêté ministériel. Pour obtenir cette suspension, la personne responsable d'une activité polluante doit toutefois convaincre le ministre par le truchement d'une preuve probante que sa nouvelle norme aura pour effet d'accroître la protection de l'environnement. Ce programme de négociation des normes en vigueur a une portée très vaste, car devant des normes réglementaires peu nombreuses ou désuètes, ou devant des conditions contenues dans de vieux permis ou autorisations, le ministre pourra à la demande des exploitants traiter des activités polluantes à la pièce tout en suspendant l'effet des normes existantes. Dans ces conditions, il est possible que le gain associé aux normes plus sévères retenues par le responsable d'une activité polluante ne soit pas très important.

Le projet de modernisation de la loi accorde un pouvoir normatif très important aux responsables de la pollution et au ministre sans accorder aucune des garanties démocratiques associées à l'élaboration des normes de qualité environnementale alors que ces nouvelles normes seront appliquées par des personnes qui ne font pas partie du processus d'amélioration environnementale. En effet, le projet de l'Équipe dédiée ne prévoit ni publicité, ni consultation, ni reddition de comptes du responsable du programme, ni suivi ou échéance, etc. De cette façon, le programme d'amélioration environnementale sera l'objet de sérieuses critiques, car il formalise la négociation privée des normes environnementales sans prévoir les conditions nécessaires pour en assurer ni l'efficacité, ni la légitimité, ni l'équité.

Si le Ministère souhaite introduire un tel programme de mesures volontaires à l'égard de l'amélioration environnementale, il doit l'accompagner de garanties procédurales solides destinées à encadrer la portée et les pouvoirs discrétionnaires accordés, à en assurer la transparence et l'efficacité, et à protéger les droits du public. Il s'agit d'ouvrir le programme aux propositions valables et d'exclure celles qui n'offrent pas de gains environnementaux suffisants pour justifier un traitement administratif particulier.

Plus particulièrement, on doit apporter des précisions quant aux objectifs environnementaux à atteindre et aux comportements à promouvoir. Tout d'abord, il faudrait viser des gains environnementaux plus importants afin d'encourager les comportements significatifs d'un point de vue environnemental et administratif. Par exemple, la fin du 2^e alinéa de l'article 19.1 du projet de modernisation de la loi pourrait contenir une référence objective à la qualité de l'environnement, par exemple : « [...] et d'assurer le respect de la capacité de support des écosystèmes et le droit des personnes de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité. » D'autre part, ce programme devrait comporter des restrictions lorsque les normes à suspendre portent sur des substances toxiques ou autrement dangereuses en matière de sécurité publique, de santé humaine et de protection de la vie sauvage. On ne devrait pas ouvrir ce programme sans distinction aux responsables d'activités polluantes, notamment à ceux qui ont des antécédents de non-conformité au programme d'amélioration environnementale, de dissimulation de renseignements, ou qui ont fait l'objet d'une suspension. Les programmes devraient avoir une durée maximale de trois ans, période après laquelle le titulaire devrait déposer un rapport sur son application et sur le suivi environnemental démontrant la façon dont le programme a permis d'améliorer l'environnement. Le programme pourrait se voir renouveler pour une même durée si le

suivi a démontré des résultats positifs justifiant de le poursuivre. La loi doit également prévoir des modalités pour les demandes de modification et assortir le régime de frais liés à l'élaboration et au contrôle d'application du programme.

Sur le plan de la procédure, le programme d'amélioration environnementale doit être soumis aux exigences fondamentales de la participation du public. Tout d'abord, la demande faite au ministre et la démonstration qui l'accompagne doivent être rendues publiques, facilement accessibles tant localement que sur le site Web du Ministère. On devrait rendre disponible un résumé vulgarisé de la demande. Il faut que le délai de consultation soit suffisamment long étant donné du caractère technique de ces demandes, ce qui les rend difficiles à comprendre pour la population en général. Les programmes doivent être consignés dans un registre central accessible en tout temps, car le public doit connaître les normes légales nouvelles et suspendues. De plus, on doit également consulter le public au sujet de ces demandes ainsi que des modifications et des renouvellements des programmes d'amélioration environnementale. Enfin, la décision du ministre doit tenir compte des interventions du public, être motivée et accessible en tout temps sur le site Web du Ministère.

Programme correcteur

Soumettre les programmes correcteurs à une échéance déterminée, limiter la possibilité de renouveler de manière perpétuelle les programmes correcteurs et exiger un suivi environnemental et une reddition de comptes publique des résultats des programmes correcteurs. De plus, il faut mettre en place des modalités de participation du public pour assurer l'efficacité du programme correcteur.

Le programme correcteur est énoncé aux articles 20.1 à 20.4 du projet de modernisation de la loi. Il accorde aux personnes responsables d'une activité susceptible d'être en contravention avec l'article 14.1 du projet de modernisation de la loi le droit de présenter au ministre un programme correcteur dont l'approbation lui accordera une immunité de poursuite en vertu l'article 14.1 tant que les conditions du programme correcteur seront respectées.

Le programme correcteur des articles 20.1 à 20.4 du projet de modernisation de la loi reprend essentiellement le « programme correcteur » et le « programme d'assainissement » actuellement en vigueur aux articles 31.15.1 et 116.2 à 116.4 LQE, à l'exception de la nature de la non-conformité, des conditions d'ouverture et des exigences de publicité, réduites dans le projet de modernisation de la loi. En effet, le programme correcteur n'est pas ouvert aux atteintes sérieuses à l'environnement ou à la santé. Le ministre peut également refuser d'approuver un programme correcteur lorsque celui qui en fait la demande n'a pas respecté dans le passé un programme correcteur. Ces restrictions sont pertinentes et doivent être saluées. Elles donnent de la crédibilité au régime des programmes correcteurs.

Toutefois, les exigences matérielles et formelles demeurent insuffisantes en termes de suivi environnemental et de participation du public. La modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* doit soumettre les programmes correcteurs à une échéance déterminée, limiter la possibilité de renouveler de manière perpétuelle les programmes correcteurs et exiger un suivi environnemental et une reddition de comptes publique des résultats du programme correcteur. De plus, les modalités de la participation du public sont insuffisantes pour en assurer l'équité et l'efficacité. L'information publique est trop locale et la période de consultation trop courte. En plus d'informer le public vivant dans la municipalité où se déroule l'activité, on doit rendre l'information disponible à la

population en général et aux ONG par le biais du site Web du Ministère. La période d'information et de consultation de 14 jours est insuffisante pour permettre aux personnes intéressées de prendre connaissance de ces dossiers complexes et de formuler des observations au ministre. Enfin, ce dernier devrait tenir compte des observations reçues et motiver sa décision en conséquence.

3.2 Information et participation

L'information, la consultation et la participation du public sur les questions environnementales représentent les piliers d'une démocratie participative. On doit non seulement favoriser ces aspects, mais également les amplifier dans le but de responsabiliser les citoyens et de les inclure dans les décisions publiques. L'Équipe dédiée, dans le cadre de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, propose certains moyens d'encourager la participation du public et d'améliorer l'accès à l'information environnementale.

3.2.1 Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

La procédure québécoise d'évaluation environnementale est caractérisée par la présence d'une institution indépendante, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

3.2.1.1 Rôles du BAPE

Le ministre, dans la mesure où il accepte la demande d'enquête, donne le mandat au BAPE de tenir une audience et de lui faire rapport de ses observations. Toutefois, le mandat du BAPE ne se résume pas seulement à cette étape d'analyse et de recommandation, il s'étend aussi à l'obligation d'informer le public avant la période de consultation (période d'information). D'ailleurs, le Groupe externe considère que le BAPE doit nommer un commissaire pour assurer l'information et la consultation sur l'avis de projet, la directive et l'étude d'impact.

Le BAPE joue donc un rôle important sur le plan de la communication de l'information concernant un dossier spécifique, ce qui permet au public de la consulter de différentes façons.

Rôle dans le processus d'audience publique

Conserver dans le projet de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* les procédures applicables aux périodes d'information et de consultation. De plus, il est pertinent d'accorder au ministre le pouvoir de demander au BAPE, de sa propre initiative, de procéder à une enquête.

Une personne, un groupe ou une municipalité peut demander au ministre la tenue d'une audience publique relativement à un projet. Dans la mesure où il ne juge pas cette demande frivole, le ministre peut demander au BAPE de tenir une audience publique sur le projet en question. Par ailleurs, en vertu de ses pouvoirs d'enquête, le ministre peut également donner le mandat au BAPE de faire enquête et de tenir des audiences sur la réglementation ou des projets de développement non visés par la liste d'assujettissement au processus d'audience publique.

Dans un contexte où l'intérêt public exige des autorités une plus grande responsabilité, il convient que le ministre puisse, de sa propre initiative, demander au BAPE de procéder à une enquête. L'Équipe

dédiée propose que le ministre se voie accorder ce pouvoir. Cela permettra aux autorités de saisir le BAPE d'un dossier sans nécessairement attendre qu'un membre du public en fasse expressément la demande. Le Groupe externe est d'avis que cette nouvelle mesure ne peut qu'être positive, car elle favorise la participation du public aux processus décisionnels. Toutefois, il est essentiel de prévoir que cette enquête sera soumise aux mêmes obligations et procédures de publicité qu'une audience demandée par un membre du public.

Une audience publique se déroule en deux étapes, à savoir une période d'information et une période de consultation. La période d'information a pour objectif de permettre au promoteur du projet à l'examen d'en faire connaître les objectifs et la pertinence, et d'en expliquer les éléments et les caractéristiques. De plus, cette période permet au public d'adresser aux membres de la commission des questions qui viendront compléter l'information soumise à ce jour. Cette procédure a fait ses preuves et l'Équipe dédiée propose d'en conserver les grandes lignes dans le cadre de la modernisation de la loi. Le Groupe externe appuie cette proposition car il soutient que la procédure actuelle fonctionne bien.

Pour ce qui est de la période de consultation, elle est consacrée au dépôt des mémoires et aux débats concernant le projet. Ces débats prennent la forme de questions-réponses et peuvent couvrir tous les aspects du projet soumis. Le BAPE a pour mandat d'écouter les interventions, de diriger les discussions et de rendre compte de ses conclusions au ministre sous forme de recommandations. Encore une fois, l'Équipe dédiée propose de conserver cette façon de faire et de continuer ainsi à bénéficier de l'expertise du BAPE acquise tout au long des années. Le Groupe externe appuie aussi cette proposition car il soutient que la procédure actuelle fonctionne bien.

Enfin, la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* est une bonne occasion de réaliser une réflexion en profondeur sur le rôle du BAPE dans le renforcement du rôle du public et dans la mise en œuvre du développement durable. On pourrait élargir les modes de saisine du BAPE et prévoir, par exemple, en plus des projets assujettis par le biais de la liste réglementaire et ceux assujettis par une décision administrative, un nombre déterminé d'élus qui pourraient saisir le BAPE d'un sujet d'enquête et de consultation. L'occasion est donnée de formaliser le rôle du BAPE et d'assurer davantage son indépendance. La nomination des commissaires devrait relever de l'Assemblée nationale pour un mandat de 5 ans.

La modernisation de la loi est également l'occasion de préciser les facteurs que le BAPE doit prendre en compte dans l'analyse d'un projet. De l'avis du Groupe externe, le BAPE devrait étendre son analyse aux considérations environnementales d'abord et ensuite à celles de nature économique, sociale et culturelle, et ce, particulièrement dans le contexte de l'adoption de la *Loi sur le développement durable*.

Dès lors, le Ministère pourrait envisager d'élargir la portée des services d'analyse et de recommandation offerts par le BAPE en les rendant accessibles à tous les autres ministères y compris les municipalités. On pourrait recourir à ces services pour différents sujets d'intérêt public ayant des incidences sur l'environnement, la société et l'économie, notamment les consultations sur les plans de gestion de matières résiduelles, l'établissement des bandes riveraines ou certains projets importants issus de différents ministères, comme la construction d'hôpitaux. Ces services pourraient être facturés, assurant ainsi une certaine autonomie de l'organisme.

Rôle dans la détermination du mode approprié de règlement des différends

Laisser au BAPE le soin de déterminer s'il est opportun de tenir une audience publique, une médiation ou un forum, une fois la décision du ministre prise concernant la recevabilité de la demande d'enquête.

Par ailleurs, c'est sur le plan du choix du mode de consultation du public que l'Équipe dédiée innove dans le cadre de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. En effet, bien qu'il s'agisse d'une pratique répandue depuis quelques années, la médiation comme mode de règlement des différends n'est toujours pas reconnue dans la loi. L'Équipe dédiée a vu l'occasion de la formaliser expressément dans la loi. La proposition consiste à accorder au ministre le pouvoir de demander au BAPE de procéder à une médiation lorsqu'il juge que la demande d'enquête est de nature privée ou qu'une entente entre le demandeur d'autorisation et le demandeur d'une audience est envisageable. Cela permet d'éviter la tenue d'une audience qui exigerait une mobilisation importante de ressources.

Le Groupe externe soulève que le recours à la médiation comme mode de règlement des différends est sans l'ombre d'un doute une avancée législative fort intéressante. Toutefois, étant donné de sa grande expertise dans le domaine, le BAPE se doit d'exercer un rôle prépondérant dans le processus de demande d'enquête. Ainsi, le rôle du BAPE devrait consister à cerner, une fois la décision du ministre prise concernant la recevabilité de la demande d'enquête, les besoins réels du demandeur et à décider sur la base de son analyse du moyen approprié d'y répondre (audience publique, médiation ou forum). On devra nécessairement assortir ce mécanisme d'une enveloppe budgétaire appropriée et de moyens techniques adaptés aux nouvelles responsabilités.

Quant à la médiation en tant que telle, sa pertinence est sans contredit un avantage dans le processus d'évaluation lorsque les inquiétudes sont basées sur des intérêts personnels. Cela dit, il est important de prévoir les conséquences et les moyens à adopter advenant l'échec d'une telle médiation. Étant donné le caractère privé d'une médiation, il sera essentiel, en cas d'échec, que le médiateur remette un rapport au ministre pour en donner les raisons. Le ministre sera ainsi en mesure de trancher la question en prenant une décision sur la base de ce rapport. On ne devrait passer au processus d'audience publique que dans les cas où les intérêts d'autres personnes viennent s'ajouter à ceux d'un particulier, ce qui rendrait le débat collectif. Dans le cas contraire, le recours à une audience serait inutile car les conclusions de cette dernière seraient inévitablement les mêmes que celles qui ont découlé de la médiation étant donné que les arguments auront déjà été évalués de part et d'autre.

Enfin, la rencontre visant le règlement du différend devait être privée et les conclusions publiques, qu'on pourrait publier sous forme d'un rapport de médiation.

Rôle d'évaluation de la suffisance de l'information au cours de l'audience publique

Octroyer au BAPE le pouvoir de signaler à chacun des intervenants les lacunes quant à l'information soumise au public et leur demander d'y remédier. Le BAPE doit donc avoir le pouvoir de suspendre l'audience publique jusqu'à ce que le demandeur d'autorisation soit en mesure de remédier aux lacunes et ainsi présenter un dossier complet.

Le Groupe externe est d'avis que le rôle du BAPE devrait aussi s'étendre à l'évaluation du niveau d'information sur le projet pour lequel le public est consulté. Dans le cadre du régime actuel, il est possible que le public ne soit pas suffisamment informé des éléments d'un projet pour être en mesure

de bien cerner les enjeux environnementaux qu'il comporte. En effet, la procédure d'information débute au moment où le ministre juge que l'étude d'impact est recevable. Ce moment est déterminé par la publication de l'étude d'impact, c'est-à-dire au moment où cette dernière est accessible au public. Cette étape est essentielle à une participation efficace du public, à condition que le dossier soit suffisamment complet.

En effet, c'est au cours de cette période et sur la base de ce dossier que les citoyens s'informent sur les caractéristiques du projet et qu'on les consultera à une audience publique, le cas échéant. Mais de son côté, le ministre a le pouvoir de demander en tout temps des études complémentaires qui pourraient ne pas être intégrées au dossier, donc soustraites de l'étape d'information et de consultation. Le ministre accepte ainsi des études qui, dans les faits, sont incomplètes et qui exigent du promoteur de réaliser des études complémentaires. Il est essentiel de concevoir qu'une étude d'impact ne peut être à la fois recevable pour le public, mais incomplète pour les autorités : le niveau d'information nécessaire à la prise de décision est la même pour tous les intervenants. Les propositions de l'Équipe dédiée pallient en partie ce problème grâce à la tenue d'une période d'information bien avant la consultation publique. Ainsi, en allongeant la période destinée à informer le public des caractéristiques d'un projet, l'Équipe dédiée augmente les chances qu'il ait accès aux études complémentaires réalisées par le promoteur. Il n'en demeure pas moins qu'il est toujours possible que des études complémentaires soient remises aux autorités une fois la consultation terminée sans qu'elles ne soient soumises au processus de consultation, même si elles touchent un élément important du projet.

Par conséquent, en tant qu'instance centralisatrice de l'information disponible sur les projets soumis à l'évaluation et compte tenu de sa vaste expérience dans la gestion de cette information, le BAPE doit relever les lacunes de ces dossiers. De plus, puisqu'il s'agit d'une instance indépendante, le BAPE serait en mesure de signaler ces lacunes à chacun des intervenants et leur demander d'y remédier. Le BAPE devrait même avoir la possibilité de suspendre l'audience jusqu'à ce que le promoteur puisse présenter un dossier complet. De plus, les membres du BAPE possèdent pour les fins d'enquête qui leur sont confiées les pouvoirs et l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*. Ces pouvoirs doivent s'exercer sans être restreints par la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* comme le précise actuellement son article 17.1. Il convient de souligner que des modifications à la cette dernière loi ne doivent pas restreindre les pouvoirs d'enquête du BAPE.

Enfin, comme c'est le cas actuellement, une fois la période de consultation terminée, le BAPE doit remettre au ministre un rapport contenant ses constatations et ses recommandations. Ce mode de fonctionnement a fait ses preuves depuis des années et peut être conservé. Le BAPE continuerait d'enquêter par le truchement d'une audience publique ou de tout autre moyen désigné par la loi, et de remettre aux autorités des constatations et des recommandations. Toutefois, il est possible d'améliorer l'élaboration de ces recommandations en recourant, le cas échéant, aux conclusions d'audiences antérieures portant sur des sujets similaires, particulièrement si ces sujets ont été abordés dans le cadre d'audiences génériques. De l'avis des membres du Groupe externe, il serait souhaitable qu'une politique de prise en compte des observations et recommandations antérieures soit intégrée au processus décisionnel du BAPE. Cela permettrait d'éviter de refaire certains débats et de réduire la mobilisation de ressources, tant pour les autorités et les citoyens que pour les promoteurs.

Rôle d'organe consultatif pour les plans, programmes, politiques et stratégies en matière d'environnement

Confirmer que le BAPE, en tant qu'organe principal de consultation publique en environnement, doit jouer un rôle fondamental dans l'élaboration des plans, des programmes ou des politiques gouvernementaux en matière d'environnement. Par ailleurs, on devrait soumettre toute question exigeant une orientation gouvernementale et relevant du développement durable à un examen public dirigé par le BAPE.

Dans un autre ordre d'idées, le BAPE, en tant qu'organe principal de consultation publique en environnement, devrait jouer un rôle fondamental dans l'élaboration des plans, des programmes ou des politiques gouvernementaux en matière d'environnement. Cet examen public, de type stratégique ou générique, permettrait ainsi aux autorités d'élargir l'accès à la consultation et à la participation du public au processus menant au choix des politiques et des stratégies ministérielles en matière d'environnement. S'appuyant sur ces arguments, l'Équipe dédiée propose de publier dans la Gazette officielle un avis invitant tout intéressé à faire connaître son point de vue sur ces stratégies et politiques. Une consultation serait ainsi menée sous la gouverne du BAPE.

Dans cette foulée, il est évident qu'un tel mécanisme permettra d'adapter préalablement les caractéristiques de certains projets et de pallier les préoccupations croissantes du public à l'égard de certains sujets relevant de la protection de l'environnement. Toutefois, le Groupe externe est d'avis que dans le contexte de l'adoption de la *Loi sur le développement durable*, un examen public sur ce type d'orientations gouvernementales ne devrait pas se restreindre aux sujets relevant exclusivement de l'environnement. En effet, sur la base de cette proposition, plusieurs enjeux de société actuels touchant à la fois l'économie, la société et l'environnement pourraient être exclus de la consultation publique, ce qui n'est pas souhaitable. L'environnement est un axe fondamental du développement durable, c'est pourquoi on devrait soumettre toute question exigeant une orientation gouvernementale et relevant de ce développement à un examen public dans le cadre d'une audience générique.

De plus, en vertu de la *Loi sur le développement durable*, on nommera un vérificateur général adjoint, qui portera le nom de « commissaire au développement durable ». Un des mandats de ce commissaire sera d'effectuer des constatations et des recommandations quant à l'application de la *Loi sur le développement durable*. Pour faire le lien avec ce qui a été proposé précédemment, il serait approprié d'attribuer à ce commissaire la possibilité de recommander au ministre du Développement durable de l'Environnement et des Parcs la tenue de consultations publiques génériques sur des sujets relevant du développement durable et qui lui semblent pertinents. Ces consultations, menées par le BAPE, représenteraient un mécanisme consultatif, indépendant, institutionnalisé et permanent sur les stratégies et orientations générales sur le régime environnemental québécois.

Par exemple, une fois que les études de faisabilité nécessaires à la mise en place de la notion de capacité de support des écosystèmes auront été effectuées par les autorités, le BAPE pourrait être une excellente tribune pour préciser les préoccupations du public concernant l'application de la notion. Qui plus est, l'exercice d'étude de faisabilité et de l'opérationnalisation de cette notion au sein du Ministère pourrait bénéficier de l'apport d'expériences externes provenant des différents intervenants issus de différents milieux.

3.2.1.2 Reconnaissance du droit à l'audience

Conserver le critère de « frivolité », qui doit demeurer le motif fondamental pour lequel le ministre pourrait refuser la tenue d'une audience publique. De plus, le Ministère devrait conserver le terme « audience » et non le modifier par « enquête » dans la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la *Loi sur la qualité de l'environnement* actuelle permet à une personne, un groupe ou une municipalité de demander au ministre la tenue d'une audience publique relativement à un projet. Cette audience publique est le moyen principal d'approfondir et de se positionner sur les différentes facettes d'un projet. Il faut conserver dans la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* cette possibilité pour quelqu'un du public de demander une audience car elle reconnaît aux citoyens le droit de participer à l'évaluation des impacts environnementaux des activités assujetties à l'élaboration d'une étude.

Dans les propositions de l'Équipe dédiée, le droit du citoyen de demander une « audience publique » est modifié par le droit de demander une « enquête ». Il est évident que dans les faits, une enquête n'implique pas les mêmes obligations de reddition de comptes et de participation du public qu'une audience. En effet, une audience sous-entend la participation du public alors qu'une enquête pourrait permettre d'évacuer le recours à une consultation publique. La participation du public aux décisions gouvernementales est aujourd'hui un principe universel qu'on doit favoriser et non limiter par des critères subjectifs. Par conséquent, et compte tenu que le terme « audience » est reconnu législativement depuis plusieurs années, le Ministère devrait conserver ce terme dans la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Cette recommandation ne diminue en rien la possibilité pour les autorités de favoriser le recours à un autre mode de règlement des différends, telle une médiation, à la suite d'une demande. Au contraire, les autorités ont tout intérêt à reconnaître explicitement ce droit à l'audience tout en le complétant par la reconnaissance des autres modes de règlement des différends, comme la médiation. En effet, tel qu'il a été exposé précédemment, une fois le droit à l'audience reconnu par le ministre, l'étape suivante est de cerner les besoins exacts du demandeur et de trouver le moyen le plus pertinent d'y répondre. Il s'agit seulement de s'assurer que le droit à l'audience est toujours reconnu comme étant un principe indissociable de la participation du public.

Toutefois, tel qu'il est prescrit actuellement, ce droit n'est pas absolu. Il est subordonné à l'acceptation du ministre qui, elle, est basée sur l'absence de frivolité de la demande d'audience, c'est-à-dire une demande légitime et digne d'intérêt dans le cadre de l'évaluation des impacts. Le ministre ne peut donc refuser une demande d'enquête que sur la seule base du critère de frivolité. Cette mesure vise une ouverture élargie à la participation du public. Par ailleurs, selon les participants à une audience publique, l'application libérale du critère de frivolité mène parfois à des audiences publiques qui ne suscitent que très peu de participation. Pour pallier ce problème, l'Équipe dédiée propose d'ajouter au critère de « frivolité » celui de « manifestement déraisonnable », critère directement inspiré du droit administratif, assurant ainsi une uniformité juridique des termes utilisés.

Il est essentiel de conserver un critère efficace visant à réduire au minimum les demandes d'audiences qui ne sont pertinentes. Par ailleurs, le Groupe externe est d'avis que le critère de « frivolité » répond à cette préoccupation et devrait demeurer le motif fondamental pour lequel le ministre refuserait la tenue

d'une audience. Le Groupe externe prône donc le statu quo en conservant le critère de frivolité comme motif fondamental de refus.

Toutefois, on doit encadrer davantage ce pouvoir discrétionnaire du ministre par l'entremise de balises claires et précises qui permettront d'assurer la transparence et la légitimité de la décision. Il faut inévitablement que le refus d'une demande d'audience soit motivé. Il s'agit d'énoncer les motifs du refus et d'indiquer clairement au demandeur la possibilité de contester cette décision. De plus, on doit prévoir un délai raisonnable pour la remise de cette justification au demandeur. De cette façon, le législateur s'assure de la responsabilité du décideur en lui imposant à la fois un cadre décisionnel et une obligation de justifier. Qui plus est, il harmonise ainsi sa procédure avec le droit élargi à l'audience et à la participation aux décisions qui, sur la scène internationale (par ex. la Convention d'Aarhus), devient essentiel à un processus décisionnel légitime et représentatif des intérêts de la population.

3.2.1.3 Soutien financier aux participants à une enquête

On doit établir dès le départ les balises à l'égard du soutien financier aux participants à une enquête et le BAPE doit approuver les demandes de financement selon leur pertinence et leur ampleur, minimisant ainsi les risques pour le participant.

Le soutien financier est un aspect important d'une participation accrue du public au débat. Puisque l'objectif est de soutenir financièrement les initiatives des participants à une enquête qui exigent une expertise, l'Équipe dédiée propose qu'il soit possible pour un participant d'adresser au BAPE une demande de paiement des frais. Pour que cette dernière soit recevable, l'expertise doit traiter de l'un des sujets suivants : un enjeu complexe de portée générale, une activité nouvelle au Québec ou une activité qui utilise des technologies nouvelles. Enfin, c'est seulement une fois le mémoire déposé que le participant peut demander au BAPE de rembourser ses frais.

De l'avis du Groupe externe, le fonctionnement et la gestion du soutien financier doivent être transparents et assurer le traitement équitable des demandes de paiement des frais. L'objectif de soutenir financièrement le participant dans ses démarches doit intervenir au début du processus et non une fois celui-ci terminé. Sinon, il existe un risque qu'un citoyen s'investisse dans une démarche d'analyse onéreuse en pensant se faire rembourser ses frais en bout de ligne, mais qu'à la suite de la présentation de son mémoire, le Ministère refuse sa demande de remboursement. La solution réside nécessairement dans le devancement de la période destinée à la demande de paiement. Il s'agit d'établir dès le départ les balises à cet égard et le BAPE doit approuver les demandes de financement selon leur pertinence et leur ampleur, minimisant ainsi les risques pour le participant. En effet, une série de balises claires et précises encadrant des critères objectifs sur le droit à un remboursement assurerait un traitement équitable des demandes de remboursement. On devrait baser l'acceptation de la demande sur le critère de l'utilité de la démarche d'analyse proposée. Il ne faut jamais perdre de vue qu'on vise ici les démarches qui ont pour but d'approfondir le dossier ou de répondre à une question pertinente concernant l'activité. Il existe plusieurs modèles de financement mais le Ministère pourrait par exemple s'inspirer du modèle de la Régie de l'énergie.

De plus, toujours pour assurer l'intérêt et la pertinence de la démarche, il sera essentiel de préciser autant l'objet que la nature et l'étendue du mandat confié à un expert. De cette façon, il devient possible de contrôler si les résultats sont ceux qui ont été préalablement convenus.

3.2.2 Accès à l'information sur l'environnement

L'accès à l'information est un droit reconnu dans notre législation depuis plus de vingt ans maintenant. La *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (Loi sur l'accès)* représente la base législative de ce droit. En ce qui a trait à l'environnement, le droit à l'information est au cœur du droit du citoyen à un environnement sain. Dans le projet de modernisation de *Loi sur la qualité de l'environnement*, l'Équipe dédiée propose certaines avenues pour favoriser l'accès à l'information sur l'environnement.

3.2.2.1 Reconnaissance du droit à l'accès à l'information

Élargir les paramètres permettant d'avoir accès à certains documents de nature environnementale afin d'être conséquent avec la reconnaissance législative du droit à l'information.

L'application du droit d'accès à l'information est reconnue dans la *Loi sur l'accès*, à l'article 1. Cet article stipule que la loi s'applique aux documents détenus par un organisme public dans l'exercice de ses fonctions. L'Équipe dédiée, dans le cadre de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, s'est notamment donné comme objectif de renforcer ce droit à l'accès à l'information étant donné qu'il s'agit selon elle d'un des principes fondamentaux du développement durable.

À cet égard, l'Équipe dédiée énonce à l'article 6.1 du projet de modernisation de la loi qu'afin d'accroître le partage des responsabilités en matière de protection de l'environnement, le ministre doit s'assurer du respect du droit à l'information et à la participation des citoyens. Pour ce faire, il fournit à toute personne qui lui en fait la demande un accès à l'information dont il dispose sur l'environnement. Il convient de souligner ici que dans un contexte de partage des responsabilités, l'accès à l'information est la pierre d'assise de l'exercice des droits et du respect des obligations des citoyens. Pour être conséquent avec la reconnaissance législative de ce droit à l'accès à l'information, le Groupe externe souligne que le Ministère devra nécessairement élargir les paramètres permettant d'avoir accès à certains documents de nature environnementale.

À l'appui de cette reconnaissance législative, l'Équipe dédiée ajoute à l'article 6.3 du projet de modernisation de la loi la possibilité pour toute personne d'obtenir du Ministère *tout* renseignement disponible concernant la quantité, la qualité ou la concentration d'une substance rejetée ou dispersée dans l'environnement. Si l'Équipe dédiée désire consolider le droit élargi à l'information, elle devra être en mesure d'assurer un niveau certain de connaissance de l'état de l'environnement. À l'heure actuelle, cette connaissance est peu développée, ce qui ne favorise pas l'exercice des droits et obligations des citoyens envers la protection de l'environnement. Pour acquérir ces connaissances, le Ministère devra élaborer un système qui lui permettra d'obtenir des informations pertinentes sur la capacité de support des écosystèmes, qu'il pourra ensuite rendre accessible aux citoyens, le cas échéant.

Enfin, l'ensemble de ces informations devra être déposé au « registre de l'environnement » constitué en vertu de l'article 6.4 du projet de modernisation de la loi. D'ailleurs, le Groupe externe souligne l'importance que tous les renseignements exigés par le ministre en vertu des articles 11.1 et 22.24 du projet de modernisation de la loi devront être déposés au registre, donc accessibles au public. Tout renseignement, document, étude ou expertise supplémentaires dont peut avoir besoin le ministre pour connaître les impacts d'une activité sur l'environnement peuvent aussi se révéler utiles aux citoyens.

Par ailleurs, l'Équipe dédiée propose d'attribuer au ministre, à l'article 6.5, alinéa 2, du projet de modernisation de la loi, le pouvoir de soustraire du registre tout renseignement ou document qu'il juge contraire à l'intérêt public ou à la sécurité nationale. Ce pouvoir discrétionnaire du ministre est acceptable dans la mesure où la notion « d'intérêt public » est précisée par le Ministère, ce qui n'est pas le cas dans la proposition actuelle. L'intérêt public est une notion large qui peut s'interpréter de différentes manières selon le contexte. En effet, la jurisprudence actuelle veut que la protection de l'environnement soit d'intérêt public. Dans ce contexte, il existe une dichotomie importante entre la soustraction d'informations du registre et l'intérêt public. Pour cette raison, le Ministère devra définir clairement les paramètres d'une telle soustraction.

Toutefois, il faut conserver la mention relative à la sécurité nationale. Elle représente une marge de manœuvre nécessaire qu'on doit laisser au ministre. Cependant, encore une fois, les autorités devraient définir les situations qu'on pourrait relier à la sécurité nationale. Par exemple, le Ministère pourrait s'inspirer du libellé de l'article 31.6, alinéa 8 de la LQE qui parle de défense nationale, de sécurité de l'État ou d'autres motifs d'intérêt public.

3.2.2.2 Réserves au droit élargi à l'accès à l'information

Encadrer, par un resserrement des délais d'enquête, le refus d'accès à l'information sous prétexte que la divulgation de l'information entraverait le déroulement d'une enquête.

La protection de la sécurité civile et l'évitement d'un préjudice à une personne morale ou physique sont deux réserves émises par l'Équipe dédiée pour restreindre le droit élargi à l'information. Ces réserves sont actuellement codifiées dans la *Loi sur l'accès*, à l'article 28. L'Équipe dédiée propose à l'article 6.3, alinéa 2, de conserver ces réserves dans le projet de modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Il est évident qu'il faut parfois restreindre le droit à l'information. Toutefois, il faut énoncer clairement les critères et les paramètres de refus.

En effet, étant donné que l'article 28 constitue une exception au principe général de divulgation, il doit être interprété restrictivement par les autorités. Le refus d'accès à l'information sous prétexte que la divulgation entraverait le déroulement d'une enquête cause particulièrement des difficultés en matière de protection de l'environnement. De fait, ce refus empêche totalement un citoyen de constituer un dossier probant et de satisfaire ainsi à son fardeau de preuve dans le cadre d'un recours. Pour cette raison, il est essentiel de resserrer les délais d'enquête en leur fixant un délai de réalisation. De cette façon, le Ministère sera en mesure de respecter les dispositions de la *Loi sur l'accès* tout en assurant aux citoyens la possibilité d'exercer leurs droits.

Enfin, les réserves énoncées à l'article 28 ne doivent pas s'appliquer à une demande d'accès provenant d'un organisme public tel que le BAPE ou une municipalité. Cette restriction est totalement incompatible avec ce qu'est un organisme public.

3.2.2.3 Publication de l'information sur un projet

Obliger un demandeur d'autorisation à rendre public l'avis de projet déposé au ministre en début de procédure. Restreindre la discrétion quant au choix des informations pertinentes pour le public lorsqu'il est fait obligation à un demandeur de rendre publics, à ses frais et selon les modalités prévues par règlement, tous les documents relatifs à sa demande d'autorisation, dont l'étude d'impact.

La transparence du processus de délivrance des autorisations est une préoccupation omniprésente dans les nouveaux enjeux environnementaux au Québec. Actuellement, la procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement est fermée aux citoyens jusqu'au début du processus d'information et de consultation publique du BAPE. Cette façon de faire ne permet pas de cerner clairement dès le début de l'analyse d'un projet les préoccupations soulevées par le public et, par le fait même, d'en tenir compte lors de la réalisation de l'étude d'impact.

La participation du public dans les dossiers environnementaux devient de plus en plus un enjeu et une nécessité et il est essentiel de trouver des moyens d'engager et d'intégrer cette volonté de participer dans tous les débats de société. Ainsi, l'Équipe dédiée propose d'obliger le responsable d'un projet à rendre public l'avis de projet déposé au ministre en début de procédure. De cette façon, le public sera informé de la nature générale du projet au même moment que les autorités, soit avant la période d'information et de consultation publique prévue au BAPE. Cette approche est stratégique dans la mesure où la participation du public est favorisée au moment où toutes les options et solutions sont encore possibles et où les intervenants peuvent ainsi avoir une réelle influence sur les décisions. De plus, elle permet aux personnes intéressées de prendre connaissance d'un projet à un rythme qui correspond beaucoup mieux à la réalité.

Toutefois, il faudra baliser l'obligation par l'entremise d'une réglementation sur la production de l'avis de projet. Cette réglementation devra prévoir au minimum les éléments essentiels de l'avis de projet et le délai de publication. En outre, le règlement pourrait prévoir aussi la possibilité pour les citoyens de faire parvenir leurs commentaires et leurs préoccupations au Ministère et au responsable du projet dès la publication de l'avis. Ce pouvoir permettrait au Ministère d'inclure dès le début de la procédure, par le biais de la directive, les enjeux et inquiétudes soulevés par le public.

L'Équipe dédiée propose aussi que revienne au responsable d'un projet l'obligation de rendre publics, à ses frais et selon les modalités prévues par règlement, tous les documents relatifs à sa demande d'autorisation, dont l'étude d'impact. Tous ces documents seraient versés au registre public. Le public pourrait ensuite soumettre ses observations au responsable du projet. Enfin, ce dernier aurait l'obligation de faire rapport sur la façon dont il a tenu compte des préoccupations du public dans sa révision de l'étude d'impact avant de la remettre au ministre.

Ce nouveau mécanisme vient encore une fois renforcer le concept de transparence du processus de délivrance des autorisations et assure au public l'accès à l'ensemble de la documentation disponible concernant un projet. Cependant, il faudra que la réglementation encadrant cette obligation soit précise sur l'ampleur de la documentation exigée. En effet, il faut réduire au minimum la discrétion du responsable d'un projet quant au choix des informations pertinentes pour le public afin d'assurer à la population un accès accru à l'information. Par exemple, cette obligation devrait à tout le moins prévoir le dépôt de toutes les études complémentaires effectuées par le responsable du projet à l'étude. Par ailleurs, il serait fort pertinent aussi de prévoir que cet accès public à l'information se poursuive au-delà

de l'obtention de l'autorisation. Le public devrait ainsi être en mesure d'avoir accès notamment aux attestations de conformité du projet avec l'autorisation émise, aux rapports de suivis environnementaux du projet stipulés au décret, etc., et ce par le biais d'un registre. Ce mécanisme continu permettrait au public d'être mieux outillé à la fois pour comprendre la décision gouvernementale et le décret d'autorisation en soi.

Enfin, par souci d'efficacité, on devrait centraliser dans un même registre tous les documents qui font état des préoccupations du public et des exigences des différents ministères concernant le projet soumis. Le responsable du projet en aurait ainsi une vue d'ensemble. Avec les ajouts et les précisions apportés ici, les propositions de l'Équipe dédiée devraient permettre à la fois de rendre le responsable d'un projet publiquement redevable de la qualité et de l'exactitude de son étude d'impact et d'encourager l'importante contribution du public au processus d'évaluation des impacts. Une fois cette étape d'information effectuée, le public aura la possibilité de demander la tenue d'une audience publique sur le projet, en vertu du droit du citoyen à l'audience.

3.3 Rôles et partage des responsabilités en matière de protection de l'environnement

Créer un régime de partage des responsabilités respectant les devoirs et obligations de chacun tout en se donnant les moyens de les soutenir.

La protection de l'environnement dans un contexte de développement durable exige l'engagement concret de tous les acteurs socioéconomiques. Cet engagement se traduit par une gestion intégrée des ressources fondée sur un objectif de durabilité du développement socioéconomique. Cette approche est récente et encore peu appliquée les intervenants. Le régime actuel de protection de l'environnement au Québec est basé sur une multitude d'interventions ciblées de la part du Ministère. Ces interventions sont orientées sur le contaminant et sur le lieu sur lequel le rejet aura un impact. On doit cette approche sectorielle peu adaptée aux enjeux complexes de la qualité environnementale.

Qui plus est, le régime actuel concentre la responsabilité de protéger l'environnement sur les autorités, ce qui représente un fardeau administratif et juridique important pour les ressources du Ministère. Son rôle, jusqu'à maintenant considéré comme fiduciaire de l'environnement, l'oblige à établir et à faire respecter seul les objectifs et les normes relevant de la protection de l'environnement. Ce rôle est primordial et on doit le conserver. Toutefois, dans un contexte où les préoccupations du public envers les enjeux environnementaux ne cessent d'augmenter, cette approche ne peut atteindre, selon les autorités, les buts fixés par la loi et les règlements. Sur la base de cette constatation, le Ministère propose de réviser le régime de partage des responsabilités en matière de protection de l'environnement pour y inclure de nouveaux acteurs tels que la société civile, l'appareil gouvernemental et le secteur privé.

3.3.1 Rôles et partage des responsabilités — État, acteurs économiques, société civile, municipalités

Les propositions de l'Équipe dédiée sont basées sur une vision mettant l'accent sur des responsabilités exigeant de chacun d'adapter ses comportements ainsi que ses modes de consommation et de production à la nouvelle réalité environnementale. Il est d'ailleurs important de souligner que malgré

toute délégation ou partage de responsabilités, le Ministère n'abdique pas ses compétences et conserve toujours un pouvoir de contrôle et de surveillance.

3.3.1.1 Partage des responsabilités au sein de l'appareil gouvernemental

Dans une perspective de développement durable, le partage des responsabilités au sein de l'appareil gouvernemental représente des changements nécessaires à la création d'une vision globale de protection de l'environnement.

Une loi sur l'environnement modernisée doit reposer sur des principes qui reconnaissent son application à l'ensemble de l'appareil gouvernemental. L'Équipe dédiée propose donc d'inclure une base législative pour assurer la participation des autres ministères. Cette base établit que, nonobstant toute disposition inconciliable de toute loi générale ou spéciale, la *Loi sur la qualité de l'environnement* s'applique au gouvernement de même qu'à ses ministères et organismes. C'est grâce au mode de gestion de l'environnement préconisé par les autorités qu'on y parviendra.

L'Équipe dédiée propose que le partage des responsabilités passe par une planification et une prise de décision intégrant les connaissances et les ressources de l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Cette proposition oblige inévitablement une participation accrue des ministères sectoriels à la protection de l'environnement, ce qui est conciliable avec une intégration horizontale des politiques environnementales.

Il est clair que cette participation accrue des ministères sectoriels exigera la mise en place de nouveaux mécanismes et de nouveaux outils de planification et de gestion environnementales. Dans une perspective de développement durable, ils représentent les changements nécessaires à la création d'une vision globale de protection de l'environnement. Parmi ces outils, la *Loi sur le développement durable* récemment adoptée en constituera sans doute l'une des mesures d'application.

3.3.1.2 Partage des responsabilités avec les municipalités

Dans le cadre du partage des responsabilités avec les municipalités, il est essentiel de prévoir que le délégataire possède les moyens nécessaires pour respecter les obligations qui lui sont attribuées. Une telle délégation de pouvoirs ne doit pas s'effectuer sans aucun suivi et processus de reddition de comptes.

La délégation de pouvoirs vers les instances locales et supralocales est déjà à l'heure actuelle une pratique bien établie au sein du Ministère. Elle s'inscrit tout à fait dans le cadre d'un partage des responsabilités et mérite donc d'être utilisée par les autorités. Toutefois, une telle délégation de pouvoirs ne doit pas s'effectuer sans aucun suivi ou processus de reddition de comptes. On ne doit pas non plus la considérer comme un moyen de se décharger d'une obligation qui nous incombe. Cette mesure constitue un transfert d'obligation en vue de faciliter l'exercice des pouvoirs. Par contre, il est essentiel de prévoir que le délégataire possède les moyens nécessaires pour respecter les obligations qui lui seront attribuées. Dans le cas contraire, on n'atteindra pas l'objectif de faciliter l'exercice du pouvoir. Pour ce qui est du délégant, il doit mettre en place un système lui permettant de s'assurer que les obligations déléguées sont respectées. De cette façon, le partage des responsabilités se réalise dans les faits de façon efficace.

D'ailleurs, le Ministère pourrait exiger des municipalités la production de bilans annuels, ce qui permettrait aux autorités de constater l'étendue des efforts déployés pendant l'année et ainsi pouvoir prendre des mesures pour remédier aux manquements. Ces bilans pourraient être déposés à l'Assemblée nationale du Québec.

3.3.1.3 Partage des responsabilités avec les citoyens

Un régime de responsabilité reconnaissant la notion de solidarité élargie envers la protection de l'environnement nécessite la mise en place de moyens permettant l'atteinte de résultats concrets, c'est-à-dire d'outils rendant possible le respect des obligations, dont la participation du public, l'accès à l'information et l'accès à la justice.

Sur le partage des responsabilités, l'Équipe dédiée introduit une notion de solidarité élargie reconnaissant qu'il existe des risques pour l'environnement dont il serait injuste de ne pas partager la charge. Par cette nouvelle vision, l'Équipe dédiée veut s'assurer de la prise en charge par l'Administration, le secteur privé et les citoyens de la protection de l'environnement. Ainsi, elle engage directement l'ensemble de la société et non seulement les autorités gouvernementales dans la gestion de la protection de l'environnement.

Dans ce contexte, l'adoption d'un mode de gestion reconnaissant la responsabilité des citoyens dans un régime environnemental est une stratégie fort pertinente. Par ailleurs, un tel régime de responsabilité nécessite la mise en place de moyens permettant l'atteinte de résultats concrets, c'est-à-dire d'outils rendant possible le respect des obligations.

Un de ces outils est sans conteste le droit à la participation public. Le Ministère doit faire de ce droit une partie intégrante de sa planification stratégique et opérationnelle dans le but de tenir compte des préoccupations du public dans son processus décisionnel. La participation du public, traitée précédemment, doit être régie par des principes directeurs, notamment la transparence, la pertinence et la précision de l'information fournie, la reddition de comptes et l'accès équitable à l'information.

D'ailleurs, un autre outil favorisant l'engagement et la responsabilisation des citoyens est le recours à divers mécanismes consultatifs s'intégrant dans le processus décisionnel des autorités. Sur la scène internationale (par ex., la Convention d'Aarhus), on reconnaît que des consultations publiques devraient avoir lieu tant à l'occasion d'un processus décisionnel menant à la délivrance d'un certificat d'autorisation qu'à celui touchant l'adoption de politiques ou de lignes directrices en matière d'environnement. Les autorités devront prévoir de tels mécanismes s'ils désirent que le partage des responsabilités soit à la hauteur des attentes.

Finalement, le partage des responsabilités entre les autorités et les citoyens ne sera efficace que dans la mesure où on prévoit un élargissement important de l'accès à la justice pour les particuliers. Il doit porter sur tous les types de recours, soit les recours judiciaires, quasi-judiciaires et administratifs. L'aspect des recours sera traité plus loin dans le rapport, mais il est tout de même important de souligner à ce stade-ci que ces mécanismes représentent des éléments fondamentaux permettant aux citoyens d'assumer leur responsabilité envers la protection de l'environnement.

Les autorités devront nécessairement favoriser ces outils dans le cadre de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Leur reconnaissance légale est la base d'une acceptation globale de la

refonte et permettra à long terme d'intégrer concrètement les citoyens au processus de gestion et de décision en matière d'environnement.

3.3.1.4 Partage des responsabilités avec le secteur privé

L'obligation imposée aux demandeurs d'autorisation de faire la démonstration que les conditions d'implantation, de réalisation et d'exploitation du projet respectent la loi et les règlements est acceptable dans la mesure où le Ministère notamment en raison de son rôle reconnu de fiduciaire de l'environnement, conserve une obligation importante quant à l'analyse du respect de la protection de l'environnement.

Les acteurs économiques ont un rôle très important à jouer relativement au partage des responsabilités pour la protection de l'environnement. En effet, ils sont responsables d'un bon nombre d'activités qui ont des impacts sur l'environnement à plusieurs niveaux. Dans le cadre de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, l'Équipe dédiée propose d'imposer aux demandeurs d'autorisation l'obligation de faire la démonstration que les conditions d'implantation, de réalisation et d'exploitation du projet respectent la loi et les règlements. De plus, cette démonstration doit assurer que les conditions s'inscrivent dans la protection de l'environnement et respectent la capacité de support des écosystèmes. Ce fardeau de preuve qu'imposerait la nouvelle loi démontre la volonté des autorités de transférer au demandeur la responsabilité de l'évaluation de la conformité du projet.

Dans une situation de partage des responsabilités, il est tout à fait acceptable de transférer certaines obligations d'un acteur à un autre. Toutefois, il est essentiel que ce transfert ne se fasse pas au détriment du rôle fondamental de chacun. Dans ce contexte, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, en raison de son rôle reconnu de fiduciaire de l'environnement, doit conserver ses responsabilités en matière de surveillance et de contrôle de la conformité à la législation de protection de l'environnement.

Enfin, il est clair qu'à la lumière de ces relations entre les intervenants, la pierre angulaire du partage des responsabilités est l'accès à toute l'information concernant la qualité de l'environnement. Toutefois, à l'heure actuelle, cette information est plus ou moins disponible, ce qui gêne le développement des nouveaux mécanismes.

3.3.2 Situation d'urgence

Prévoir la mise en place d'un régime de responsabilités pour les situations d'urgence visant, d'une part, à aviser le ministre sans délai de la situation d'urgence et, d'autre part, à prendre immédiatement les mesures nécessaires pour limiter ou mettre fin à la situation de non-conformité.

L'Équipe dédiée propose d'imposer une responsabilité particulière à celui qui est à l'origine d'une situation d'urgence. Cette responsabilité, énoncée à l'article 17.1 du projet de modernisation de la loi, consiste d'une part à aviser le ministre sans délai de la situation et d'autre part à prendre immédiatement les mesures nécessaires pour atténuer la situation ou y mettre fin. Ces nouvelles obligations sont imposées tant au responsable de la situation qu'à celui qui en a connaissance. Cette nouvelle gestion des situations d'urgence est pertinente et s'inscrit bien dans la recherche d'un nouveau

partage des responsabilités et d'un renforcement moral et éthique de la conduite des entreprises et des citoyens en ce qui a trait à la protection de l'environnement.

Par ailleurs, il faudra préciser certains aspects de la proposition pour veiller à son application efficace et cohérente. En effet, l'expression « Toute personne qui est responsable » à l'article 17.1 du projet de modernisation de la loi est vague. Elle ne permet pas de distinguer la personne juridiquement responsable de l'urgence de celle qui dirige ou contrôle l'activité, donc de déterminer laquelle sera tenue d'aviser en priorité le ministre. La dernière phrase de l'article 17.1 n'est pas claire non plus. Il faut clarifier l'obligation d'informer sans délai « les personnes concernées » lorsque la situation crée un danger pour l'être humain en visant plus précisément les membres du public auxquels l'urgence pourrait causer un préjudice.

De plus, le projet de modernisation de la loi omet de protéger les personnes qui dénoncent une situation d'urgence. Il convient d'accorder une protection statutaire aux personnes qui ont connaissance de la situation d'urgence et qui la dénoncent, car ces personnes peuvent subir des représailles ou en craindre de la part de tiers, dont notamment de leur employeur envers lequel elles ont un devoir de loyauté. Cette protection devrait garantir la non-divulgence de l'identité du délateur et de tout renseignement susceptible de la révéler. De plus, la protection devrait interdire à l'employeur de congédier un employé, de le suspendre, de le rétrograder, de le punir ou de le harceler à la suite à cette dénonciation. Cette protection est essentielle, car elle conditionnera l'application par les employés de l'obligation de dénoncer les situations d'urgence.

Le projet de modernisation de la loi propose également d'imposer au responsable de la situation d'urgence qu'il prenne immédiatement les mesures nécessaires pour atténuer ou mettre fin à la situation et qu'il mette en œuvre les correctifs et les réparations appropriés. Ces obligations introduites à l'article 17.1 du projet de modernisation de la loi sont fort pertinentes. Toutefois, ses effets bénéfiques sur la protection de l'environnement pourraient être encore plus importants si le libellé de la disposition précisait les actions à prendre au cours d'une situation d'urgence et les objectifs à atteindre à court terme. En fonction des adaptations nécessaires, un tel cadre de référence permettrait de mieux guider les personnes responsables dans la prise de mesures concrètes susceptibles de remédier à une situation d'urgence.

Toujours dans le but de remédier aux effets néfastes d'une urgence environnementale, l'Équipe dédiée propose d'accorder au ministre des pouvoirs qui lui permettront d'agir rapidement en cas d'urgence. Le nouvel article 17.2 du projet de modernisation de la loi accorde au ministre un pouvoir général de gestion des situations d'urgence. En effet, en cas d'urgence ou de catastrophe appréhendée, le ministre pourrait prendre toute mesure qu'il juge appropriée et les soustraire de l'application de la loi ou de ses règlements. Bien que ce pouvoir du ministre soit nécessaire, il doit néanmoins être balisé par le devoir général du ministre de protéger la qualité de l'environnement. Qui plus est, l'acceptabilité sociale de cette prise de mesure, compte tenu de son caractère exceptionnel, serait renforcée par une procédure de reddition de comptes. En effet, la portée extraordinaire du pouvoir de suspendre l'effet des lois et règlements commande d'introduire une obligation statutaire pour le ministre de rendre compte de son intervention et de motiver ses décisions dans un court délai.

L'Équipe dédiée propose également d'accorder au ministre le pouvoir de déterminer par règlement les personnes et les groupes de personnes qui seront tenus d'élaborer et de garder à jour un plan d'urgence environnementale. En vertu de ce nouvel article 17.3 du projet de modernisation de la loi, c'est le

responsable de l'activité à risques qui doit élaborer le plan d'urgence. L'élaboration de plans d'urgence est fondamentale dans un régime moderne de protection de l'environnement. Ces derniers devront couvrir tous les aspects utiles, à savoir les mesures de prévention des urgences, les dispositifs d'alerte, de contrôle des risques et de réparation, l'obligation de notification, etc. Il faudra revoir périodiquement la mise à jour de ces plans, que les autorités publiques devront contrôler.

On devra examiner ces dispositions consacrées aux urgences environnementales à la lumière des dispositions de la *Loi sur la sécurité publique* dont l'objet premier est justement de gérer les risques naturels et technologiques et les mesures d'urgence. Il est souhaitable que les dispositions proposées pour l'environnement ne fassent pas double emploi avec le régime général de gestion des risques, car en pratique la multiplication des obligations en matière de plans et de notification nuit à la mise en œuvre rapide des mesures d'urgences environnementales. Si le Ministère décide d'aller de l'avant avec un régime spécifique, il devrait motiver cette décision.

Finalement, sur la base des pouvoirs accordés aux ministères fédéraux par la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* en application du principe de précaution, l'Équipe dédiée propose d'introduire ce principe de base dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*. En effet, la proposition accorde au ministre, lorsqu'il est saisi d'un risque d'atteinte sérieuse ou irréparable à l'environnement, le pouvoir d'exiger de quiconque qu'il fournisse de l'information additionnelle à l'appui d'une décision. Tel qu'il est mentionné en introduction, le principe de précaution doit être considéré comme un principe de base dans le cadre d'une loi modernisée. Son importance est telle que la clarté avec laquelle la loi l'introduira est primordiale. Dans ce contexte, l'imprécision qu'amène l'utilisation dans le projet de modernisation de la loi de l'expression « lorsqu'il est saisi » ne répond pas aux besoins. Le libellé prend beaucoup d'importance lorsqu'il s'agit d'introduire un principe nouveau dans une loi-cadre, il est donc essentiel d'utiliser des expressions connues en droit.

3.3.3 Devoir de ne pas porter atteinte à l'environnement

La disposition proposée à l'article 14.1 du projet de modernisation de la loi est insatisfaisante : elle n'est manifestement pas claire et soulève trop de difficultés d'interprétation pour une disposition de cette importance. Il serait avisé de conserver l'article 20 de la LQE dont la portée juridique est connue. Par ailleurs, l'objectif de l'Équipe dédiée d'étendre dans la nouvelle loi la portée de la prohibition de polluer en prohibant plus largement les atteintes à l'environnement est pertinent.

Le projet de modernisation de la loi propose à l'article 14.1 d'étendre la portée de la prohibition générale de polluer énoncée à l'article 20 LQE. L'objectif recherché est de prohiber tous les faits de nature à porter atteinte à l'environnement et plus seulement l'introduction de contaminants dans l'environnement. Ces modifications sont très importantes, car la prohibition générale de polluer est la pierre angulaire de la loi; elle en conditionne la portée et l'application.

Il existe un risque associé à la réécriture de l'actuel article 20 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, qui a fait ses preuves depuis son adoption en 1972. Cette disposition, qui n'a par ailleurs fait l'objet d'aucune modification depuis son adoption, est aujourd'hui bien connue, sa validité est judiciairement reconnue et sa portée est relativement large même si elle n'interdit que l'ajout de contaminants à l'environnement.

Par ailleurs, il est important de souligner que les contaminants de l'environnement ne sont pas les seuls à porter atteinte à la qualité de l'environnement. L'introduction d'organismes vivants (exotiques ou génétiquement modifiés) et les prélèvements, perturbations et modifications des milieux et des ressources de l'environnement sont également susceptibles de porter atteinte à sa qualité. On doit encourager l'objectif de l'Équipe dédiée d'étendre dans la nouvelle loi la portée de la prohibition de polluer en prohibant plus largement les atteintes à l'environnement. Cependant, la disposition proposée à l'article 14.1 du projet de modernisation de la loi est insatisfaisante : elle n'est manifestement pas claire et soulève trop de difficultés d'interprétation pour une disposition de cette importance. On ne devrait pas conserver ce libellé.

Tout d'abord, l'objectif recherché et les moyens retenus ne concordent pas parfaitement. Ainsi, le projet de modernisation de la loi souhaite notamment interdire l'introduction dans l'environnement de « nouveaux organismes vivants » et d'« organismes modifiés génétiquement ». À cette fin, il propose d'étendre la portée de la prohibition générale à tous les faits de nature à porter atteinte à l'environnement autrement que par les seuls rejets de contaminants. Le Ministère pourrait atteindre cet objectif spécifique en introduisant ces organismes nouveaux et modifiés dans la définition de « substance » ou de « contaminant » sans avoir à créer une prohibition d'atteinte à l'environnement. Cette dernière a une portée plus ambitieuse : elle permet d'interdire les conduites ou les situations qui modifient la qualité de l'environnement et de ses habitats (prélèvements, destructions, migrations perturbations et modifications) et qui nuisent aux espèces sauvages.

Le premier défi que doit relever le Ministère est de proposer une disposition facile à comprendre pour les membres du public en général et cohérente en droit. Par exemple, les incises des paragraphes premier et troisième sont peu compréhensibles, alors qu'elles déterminent le sens à donner aux nouvelles prohibitions proposées. Ainsi, l'incise « dans la mesure prévue par la présente loi ou ses règlements », jumelée avec « Nul ne doit », n'est pas claire et laisse même à penser que la loi interdit ce qu'elle permet. La seconde n'est manifestement pas plus claire : elle souligne que les interdictions des deux premiers alinéas s'appliquent « en l'absence de mesures découlant de la loi ». Vise-t-on l'absence de norme substantive, d'autre recours, de mesure administrative, etc.?

Le second défi que soulève le projet de l'Équipe dédiée est de rassembler dans une seule disposition l'ensemble des actes, des omissions et des situations susceptibles de porter atteinte à l'environnement. À ce sujet, le Ministère devrait sérieusement examiner si, pour atteindre cet objectif, la prohibition d'atteinte à l'environnement doit faire l'objet d'une seule disposition ou de plusieurs. Par exemple, dans la *Loi sur les pêches*, la pollution des eaux et l'altération de l'habitat du poisson font l'objet de deux dispositions distinctes (art. 35 et 36 *Loi sur les pêches*). La jurisprudence canadienne est équivoque quant à savoir s'il s'agit d'infractions de remplacement, auquel cas une seule condamnation sera prononcée, ou s'il s'agit plutôt d'infractions distinctes pour lesquelles des peines distinctes seront imposées. En pratique, les deux positions se retrouvent actuellement dans la jurisprudence. Par ailleurs, la création d'infractions distinctes pour les inconduites de pollution et les atteintes à l'intégrité des milieux ambiants indique l'intention du législateur de créer des infractions distinctes et d'imposer des sanctions différentes susceptibles de renforcer le caractère punitif et dissuasif des interdictions environnementales. Par conséquent, il est recommandé au Ministère d'évaluer si les prohibitions contenues dans la prohibition générale d'atteinte à l'environnement forment ensemble une seule infraction générique, c'est-à-dire que ces prohibitions sont de remplacement entre elles. Dans l'affirmative, elles représentent différentes manières de commettre une seule et même infraction et

commandent d'être regroupées. Si ce n'est pas le cas, il convient de créer des prohibitions distinctes. Cela facilitera la compréhension de la loi et de son application.

3.3.4 Devoir de notification des atteintes à l'environnement

Traiter aussi rigoureusement que les autres atteintes environnementales les dépassements des seuils réglementaires comme cela se fait ailleurs au Canada. Ainsi, ce type d'événements ne doit pas bénéficier d'un accommodement fondé sur leur caractère non accidentel. De plus, la disposition prescrivant l'obligation de notifier sans délai le ministre doit faire référence explicitement aux mesures qui doivent être prises immédiatement par la personne responsable de l'atteinte.

Le projet de modernisation propose de reconduire l'obligation de notification de l'article 21 LQE en modifiant légèrement sa forme mais en maintenant sa substance. L'article 14.2 du projet de modernisation dispose que toute personne portant « atteinte de façon accidentelle à l'environnement, notamment par le rejet d'une substance visée à l'article 14.1 du projet de modernisation de la loi, doit en aviser sans délai le ministre ». Cette obligation légale d'aviser le ministre vise des objectifs de sécurité publique et de protection de l'environnement. L'information ainsi obtenue permet à l'État d'intervenir rapidement, de prévenir des dommages, de superviser les mesures de contrôle, d'informer les populations, d'organiser les secours, de recueillir en temps utile des informations sur les circonstances de l'infraction. La reconduction de l'obligation de notifier les atteintes à l'environnement doit être appuyée. La modernisation de la loi est toutefois l'occasion de bonifier cette obligation législative.

L'obligation de notifier doit viser non seulement « le rejet d'une substance visée à l'article 14.1 du projet de modernisation de la loi » mais toutes les autres atteintes à l'environnement interdites par l'article 14.1. La référence aux rejets de l'article 14.1 devrait être éliminée car elle est inutile et source de confusion quant à la portée de cette obligation.

Par ailleurs, la référence au caractère accidentel de l'atteinte à l'environnement est également source de confusion et devrait être enlevée. En droit, le terme « accident » est polysémique car sa portée varie suivant le contexte dans lequel il est utilisé. Dans le contexte de l'article 14.2, le fait de « porter atteinte de façon accidentelle » vise le caractère non intentionnel de l'atteinte à l'environnement, laissant les actes intentionnels en marge de l'obligation de notification. Les législatures canadiennes ne font pas référence à l'évènement « accidentel » dans leur disposition prescrivant un devoir de notifier les atteintes environnementales, sauf la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* de 1992 (art. 18) visant le transport et la manutention de matières dangereuses. Le Ministère souhaiterait, par cette expression, soustraire l'obligation de notifier les atteintes environnementales « commises dans le cours normal des affaires », c'est-à-dire les dépassements techniques des seuils d'émission pour lesquels des obligations de déclaration périodique sont déjà prévues dans la réglementation. Le caractère routinier de certaines contraventions ne devrait pas être encouragé par le Ministère. Les dépassements des seuils réglementaires devraient au Québec, comme ailleurs au Canada, être traités aussi rigoureusement que les autres atteintes environnementales et ne pas bénéficier d'un accommodement fondé sur le caractère non accidentel de ces atteintes. Le Ministère devrait avoir recours à un énoncé plus explicite s'il souhaite soustraire les entreprises soumises à des déclarations périodiques de l'obligation d'aviser le ministre sans délai.

Enfin, la disposition prescrivant l'obligation de notifier sans délai le ministre doit également faire référence explicitement aux mesures qui doivent être prises immédiatement par la personne responsable de l'atteinte afin d'y mettre fin et d'assurer la sécurité des personnes et de l'environnement. De plus, une fois que la situation est contrôlée, il devrait y avoir une obligation de remise en état des lieux. La législation fédérale offre des exemples intéressants à cet égard et mérite d'être consultée. La modernisation est aussi l'occasion d'harmoniser les différents devoirs de notification contenus dans la législation environnementale (par ex. art. 9, *Règlement sur les matières dangereuses* et art. 44, *Règlement sur les déchets biomédicaux*).

3.3.5 Réparation des dommages

La remise en état des milieux devrait être le fondement du régime de réparation des dommages, afin de véritablement réaliser un des objectifs de la loi, soit la protection de l'environnement. La méthode de calcul de l'indemnité pour préjudice écologique revêt une importance certaine et le Ministère devra y porter une attention particulière.

Le partage des responsabilités devrait accroître la responsabilité des acteurs économiques et gouvernementaux à l'égard des dommages environnementaux.

Le dommage environnemental peut être selon les circonstances, le dommage direct (ou la perte économique), la perte d'usage de la ressource polluée pour le moment et dans le futur, le coût de remplacement, la perte écologique (perte des services environnementaux fournis par les écosystèmes en santé), etc.

À l'heure actuelle, en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, la perte écologique n'est pas considérée comme devant être indemnisée par le responsable de l'atteinte.

Il est vrai qu'il existe plusieurs cas où des pollueurs ont été condamnés à payer une amende à la suite d'une atteinte à l'environnement. Cependant, l'effet bénéfique de cette mesure est bien souvent atténué par la légèreté des peines imposées à ces pollueurs. Il peut ainsi être plus avantageux financièrement de payer l'amende que de financer les modifications aux systèmes d'exploitation d'une activité. Cette situation doit être réformée et c'est pourquoi certaines mesures sont proposées pour y remédier.

Dans le cadre de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, on propose des mesures visant à la fois la remise en état des milieux et l'instauration d'une indemnisation du préjudice écologique.

Pour ce qui est de la remise en état des milieux, l'article 15.4 du projet de modernisation de la loi autoriserait le ministre à prendre, aux frais du contrevenant, les mesures pour remettre les choses dans l'état où elles étaient avant l'infraction. Cette mesure est de nature à favoriser la responsabilité du contrevenant et l'inciterait à adopter des modes d'exploitation qui ont le moins d'incidence possible sur la qualité de l'environnement. On devrait l'envisager en priorité. En effet, la remise en état des milieux devrait être le fondement du régime de réparation des dommages, c'est-à-dire qu'il soit imposé de façon prioritaire à tout autre moyen chaque fois que cela est possible afin de véritablement réaliser un des objectifs de la loi, soit la protection de l'environnement. Il importe aussi de faire les distinctions qui s'imposent entre l'obligation de réparer et l'obligation de remettre en état, notamment afin d'éliminer toute confusion sur le plan des résultats à obtenir en fonction de chacune de ces obligations.

À l'égard de l'indemnité, il est proposé que la perte environnementale découlant du non-respect d'une disposition de la *Loi sur la qualité de l'environnement* puisse donner lieu à une indemnité versée par le responsable de l'atteinte. Cette indemnité serait versée au ministre à titre de fiduciaire de l'environnement et correspondrait aux dommages environnementaux. Cette proposition s'inscrit dans un tout nouveau mode de gestion des atteintes à l'environnement. Elle représente un fort incitatif à internaliser ce que le régime considérait jusqu'à aujourd'hui comme des externalités, soit les coûts d'une atteinte à l'environnement. L'internalisation des coûts environnementaux est conditionnée en partie par l'évaluation des coûts sociaux et environnementaux des dommages causés à l'environnement et devrait constituer l'un des fondements essentiels de la prochaine *Loi sur la qualité de l'environnement*.

D'ailleurs, l'internalisation des coûts environnementaux est également essentielle à une prise en charge préalable du risque environnemental. L'intégration de cette approche dans chacun des secteurs de la loi, c'est-à-dire tant en aval par le calcul de la perte environnementale qu'en amont par le calcul du coût socio-environnemental réel lié à l'exploitation des ressources naturelles, devrait être l'un des objectifs de la modernisation de la loi. Cependant, on doit apporter des précisions à l'égard de l'application de ce nouveau régime. Tel qu'il est mentionné plus haut, l'indemnité devrait correspondre aux dommages environnementaux. Les termes « dommages encourus » signifient les dommages déjà créés alors que l'objectif est d'englober tant les dommages créés dans le passé que ceux qui le seront dans le futur. Dans ce contexte, le Ministère devra trouver une terminologie qui comprendra tous ces dommages.

Qui plus est, il est évident que l'évaluation de la valeur des dommages environnementaux est un exercice très complexe, d'autant plus qu'il existe peu d'exemples concrets actuellement en droit canadien. Les propositions de l'Équipe dédiée prévoient que le gouvernement aura le pouvoir d'établir par règlement une méthode de calcul des dommages environnementaux. L'élaboration de cette méthode suppose que le Ministère disposera d'une équipe qui sera en mesure d'évaluer avec précision les impacts à court et à long terme d'une atteinte à un écosystème. Il faudra inévitablement prendre en compte certains éléments dans le cadre de cette méthode. Ces éléments sont les suivants, mais évidemment cette courte liste n'a pas la prétention d'être exhaustive :

- ♦ la biodiversité;
- ♦ la valeur écosystémique des éléments en péril;
- ♦ la valeur d'existence (valeur qui s'étend au-delà de l'anthropocentrisme et de l'économie).

Finalement, il est important de préciser qu'il faudra que la méthode soit susceptible d'évoluer au rythme du développement des connaissances et des technologies environnementales et qu'elle ne soit pas cristallisée une fois pour toute. Cette ouverture permettra d'optimiser facilement la méthode tout en assurant un minimum de références connues par le Ministère.

3.4 Recours administratifs et judiciaires à la disposition du public

Instaurer de nouveaux recours, tant judiciaires qu'administratifs, permettant à l'ensemble de la société de revendiquer, à moindre coût et rapidement, leur droit fondamental à la qualité de l'environnement et incitant les pollueurs à respecter leurs obligations législatives et réglementaires.

Dans le cadre de son devoir général de protéger l'environnement, le ministre a l'obligation de prévoir et de mettre en place un système d'accessibilité à la justice comportant des recours judiciaires et administratifs. La *Loi sur la qualité de l'environnement* actuelle prévoit ce type de recours. En effet, pour revendiquer son droit fondamental à la qualité de l'environnement, le justiciable dispose du recours en injonction. Toutefois, malgré l'objectif initial de démocratisation du droit, cette démarche s'avère coûteuse, très lourde et réservée à certains intervenants, ce qui a pour effet de restreindre son utilisation. De plus, une telle procédure oblige le demandeur à constituer un dossier complet sur lequel il peut baser sa prétention d'atteinte à la qualité de l'environnement. Un accès à l'information déficient ne permet pas au justiciable de préparer un tel dossier, ce qui compromet l'efficacité du recours. Qui plus est, les effets du recours à l'injonction restent parfois mitigés en raison de l'importance restreinte accordée à la remise en état des milieux.

En ce qui a trait à l'application de la loi dans sa forme actuelle, les poursuites pénales sont les recours les plus utilisés. Cependant, à cause de la lourdeur des procédures pénales, des difficultés en matière de preuve et d'autres raisons, l'État hésite trop souvent à en faire usage.

De plus, lorsqu'il entreprend des poursuites pénales, les peines imposées aux contrevenants sont souvent peu sévères. Cette situation n'incite pas les pollueurs à respecter la loi, car il peut être plus avantageux pour eux de payer l'amende que de modifier leur mode d'exploitation ou de production. L'effet dissuasif et correctif de la mesure est donc pratiquement nul alors que l'objectif est de faire cesser une pratique illégale.

D'autre part, si les mesures telles que les enquêtes, les inspections, les pénalités administratives, les révocations de permis ou d'autorisation et les ordonnances font partie de l'arsenal juridique de la *Loi sur la qualité de l'environnement* actuelle, elles restent peu utilisées. Pourtant, à la lumière de ce qui précède, ce type de mesure pourrait vraisemblablement représenter une voie intéressante pour inciter au respect de la loi et des règlements.

Dans le cadre de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, l'Équipe dédiée propose certaines modifications aux mécanismes de recours judiciaires et administratifs. Ces propositions seront commentées ci-dessous. Toutefois, il est pertinent de souligner dès maintenant que l'objectif d'une telle réforme devrait être d'instaurer un régime de recours administratifs et judiciaires plus accessible à l'ensemble de la société, favorisant la responsabilité de l'État à l'égard de la qualité de l'environnement et incitant davantage les pollueurs à respecter leurs obligations législatives et réglementaires. Ainsi, le Groupe externe tient à souligner la pertinence de la proposition de l'Équipe dédiée d'attribuer la possibilité aux personnes morales (association et toute autre entité légale, etc.) d'intenter un recours.

3.4.1 Droit fondamental à la qualité de l'environnement

Le droit fondamental à la qualité de l'environnement doit absolument être reconduit dans la Loi sur la qualité de l'environnement modernisée car il représente l'assise législative nécessaire pour appuyer un recours judiciaire.

Le droit à un environnement sain est un droit fondamental de l'être humain. Il est actuellement reconnu dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*. En effet, la loi reconnaît le droit à la qualité de l'environnement et la sauvegarde des espèces vivantes, et ce, dans la mesure prévue par la loi et les règlements.

Au-delà de sa valeur législative, cette reconnaissance constitue la base de plusieurs recours. Dans le cadre de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, ce droit fondamental ne semble pas avoir été reconduit. Cette omission, si elle devait être confirmée, constituerait un important recul pour une loi qu'on veut plus moderne. Le droit à la qualité de l'environnement est un élément essentiel du développement durable. Son caractère individuel implique, en cas d'atteinte à l'environnement, un droit de recours et d'indemnisation à l'encontre du responsable de l'atteinte. Son caractère collectif oblige la mise sur pied de moyens efficaces qui assurent la participation des citoyens aux décisions, le droit d'accès à l'information et l'accès à la justice. Sa disparition aurait comme conséquence de réduire l'assise législative nécessaire pour appuyer un recours. Le fait que le droit à un environnement sain ait été inséré l'article 46.1 de la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* par la *Loi sur le développement durable* ne peut justifier le retrait de ce droit fondamental dans la LQE. Par conséquent, le Groupe externe pense que le libellé suivant est plus susceptible d'offrir à la société québécoise un véritable droit à la qualité de l'environnement :

« *Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure et suivant les normes prévues par la présente loi.* »

3.4.2 Enquête administrative

Dans le cadre de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, certaines modifications sont proposées au processus d'enquête administrative. L'objectif principal est d'offrir à toute personne, dont le citoyen, la possibilité d'utiliser des recours diversifiés pour garantir son droit à la qualité environnementale lorsqu'il face à une atteinte sérieuse à l'environnement.

3.4.2.1 Enquête générale

Étendre le champ d'application de l'enquête générale à « tout acte, omission ou fait visé par la présente loi ».

Pour ce qui est de l'enquête générale qui vise le pouvoir qu'a le ministre d'enquêter ou de désigner toute personne pour enquêter sur tout fait visé par la *Loi sur la qualité de l'environnement* ou ses règlements, la proposition de l'Équipe dédiée propose à l'article 7.1 du projet de modernisation de la loi de maintenir le statu quo.

Il est évident que ce pouvoir est nécessaire et fort utile pour le ministre dans le contexte de son devoir général de protéger l'environnement. Qui plus est, ce mécanisme administratif mériterait d'être utilisé sur une base régulière par les autorités, car il permet de cerner rapidement les tenants et aboutissants

des enjeux environnementaux sur le territoire sans nécessairement mobiliser beaucoup de ressources. Cela dit, certaines inquiétudes quant à l'étendue de ce pouvoir persistent. En effet, la proposition de l'Équipe dédiée restreint l'application du pouvoir d'enquête général à « tout fait visé par la présente loi ». Il est apparu au Groupe externe que cette restriction ne tient pas compte de certaines réalités des enjeux environnementaux actuels. Ces enjeux peuvent évidemment provenir de faits contrevenant à la loi, mais aussi d'omissions qui ont également pour effet d'entraîner une contravention à la loi. Dans ce contexte, il serait important d'étendre le champ d'application de l'enquête générale à « tout acte, omission ou fait visé par la présente loi ». De cette façon, le ministre ou la personne désignée par ce dernier serait en mesure de s'assurer de la possibilité d'enquêter sur toute situation pouvant causer des atteintes à l'environnement. Le libellé de l'article se lirait comme suit :

« Le ministre ou toute personne qu'il désigne comme enquêteur peut faire enquête sur tout acte, omission ou fait visé par la présente loi ou ses règlements. »

3.4.2.2 Demande d'enquête faite au ministre dans le cadre de la constatation, par une personne, d'une atteinte sérieuse à l'environnement

La demande d'enquête faite au ministre dans le cadre de la constatation, par une personne, d'une atteinte sérieuse à l'environnement est un moyen d'optimiser les recours offerts à l'ensemble de la société pour faire respecter les droits issus de la loi. Il reste toutefois à valider certains paramètres de l'enquête, dont les délais, le suivi du déroulement de l'enquête, la confidentialité du demandeur d'enquête restent à valider.

Un autre moyen de favoriser l'accès à des recours diversifiés mis de l'avant par l'Équipe dédiée est la demande d'enquête faite au ministre par une personne qui constate une atteinte sérieuse à l'environnement. Cette étape constituerait, selon les autorités, un moyen préalable facilitant le recours aux tribunaux. Les membres du Groupe externe sont d'avis que ce moyen est de nature à optimiser les recours offerts à l'ensemble de la société pour faire respecter les droits issus de la loi. De plus, la proposition introduit le concept « d'atteinte imminente à l'environnement », concept qui prend toute son importance dans le cadre de la reconnaissance et de l'application du principe d'action préventive, principe fondamental qui se retrouve dans la *Loi sur le développement durable*. L'orientation qui vise à mettre de l'avant ce type de mesure est pertinente et devrait être encouragée par le Ministère.

Cependant, il est important de questionner à cette étape-ci la pertinence d'imposer un délai de 30 jours pour demander au ministre d'entreprendre une enquête. Cette restriction ne s'inscrit pas dans l'objectif d'optimisation des recours et pourrait entraîner la suppression de demandes d'enquête importantes parce qu'elles sont présentées hors délai, ce qui n'est pas souhaitable. On devrait donc réviser la proposition et prendre comme exemple la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, à l'article 17, où on accorde la même possibilité de demander une enquête, sans toutefois l'assortir d'un délai de prescription.

Afin de soutenir ces mécanismes d'enquêtes administratives, un certain nombre de paramètres balisent l'action du ministre. Tout d'abord, il est proposé d'accorder au ministre un certain pouvoir discrétionnaire quant à l'acceptabilité de la demande d'enquête. Le ministre doit évaluer la demande et déterminer sa pertinence sur la base de différents critères. En vertu des dispositions proposées, le ministre possède un délai de 60 jours pour informer le demandeur de sa décision de donner suite à la demande ou, le cas échéant, de la refuser.

Il est évident que l'analyse que doit effectuer le ministre concernant la demande d'enquête exige un certain délai. Par contre, un délai de 60 jours apparaît beaucoup trop long étant donné de l'urgence de certaines demandes. Dans ces cas, un délai d'au plus 30 jours serait beaucoup plus réaliste pour indiquer au demandeur l'intention de faire enquête ou non. L'objectif de cette proposition est, d'une part, d'assurer au demandeur que sa demande sera évaluée en temps opportun et, d'autre part, de veiller à réduire au minimum les risques d'une atteinte irrémédiable à l'environnement.

Une fois la décision prise par le ministre de donner suite à la demande d'enquête, le demandeur conserve le droit de connaître le déroulement de l'enquête et d'être informé des mesures, le cas échéant, que le ministre entend prendre pour remédier à la situation. L'Équipe dédiée a prévu un mécanisme de production de rapport des résultats et des mesures correctives pour ainsi répondre à l'obligation du ministre de rendre compte de ses actions. Il est évident que cette obligation est essentielle dans le cadre d'un processus d'enquête transparent. Toutefois, il faudra que le contenu de ces rapports et les délais dans lesquels ils doivent être produits soient représentatifs de leur importance. Ainsi, il serait fort pertinent, dans le but d'assurer un minimum de contrôle sur les pouvoirs discrétionnaires du ministre, de prévoir un délai régissant la production des rapports. Le mécanisme de l'article 19 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* en est un bon exemple. En effet, la loi impose la production de rapports à intervalles de 90 jours à partir du moment où le ministre accuse réception de la demande jusqu'à l'interruption de l'enquête. Toutefois, avec l'adoption d'un tel mécanisme, il est important que le Ministère ne verse pas dans la répétition de rapports, ce qui allongerait inutilement la procédure et serait donc inconciliable avec la protection de l'environnement.

Enfin, les dispositions concernant le processus d'enquête sont totalement muettes quant à la confidentialité de la personne qui demande une enquête. Pourtant, cet aspect est essentiel car il permet d'assurer au demandeur la non-divulgence de son identité et de tout renseignement susceptible de la révéler. De plus, il établit un climat de confiance entre le demandeur et les autorités, favorisant la dénonciation d'atteintes sérieuses à l'environnement. Sur cette base, il apparaît essentiel d'inclure, à la suite des dispositions relatives à l'enquête administrative, un moyen d'assurer la confidentialité de l'auteur de la demande d'enquête. Qui plus est, on devrait inclure dans le projet de modernisation de la loi une mention particulière concernant l'employé dénonçant les mauvaises pratiques de son employeur. Cette mention doit faire référence à l'interdiction pour l'employeur de suspendre, de rétrograder, de punir ou de harceler l'employé auteur de la dénonciation.

Le processus d'enquête, tant celui amorcé par le ministre que celui amorcé à la demande d'une personne, est sans aucun doute un moyen fort pertinent de mobiliser rapidement les autorités sur un enjeu environnemental. Toutefois, dans le but d'assurer son efficacité, il faudra réviser les délais et adopter des mesures de confidentialité.

3.4.3 Recours judiciaires

Compte tenu de l'importance des recours judiciaires pour la protection de l'environnement, le Groupe externe propose des alternatives aux propositions de l'Équipe dédiée qui pourraient pallier à certaines difficultés d'application.

À l'égard des recours judiciaires, l'Équipe dédiée propose un nouveau recours à la personne qui a demandé une enquête : l'action en protection de l'environnement. L'ouverture à ce recours est conditionnelle à la demande préalable d'une enquête et a pour objectif de pallier, d'une part, l'inaction

du ministre et, d'autre part, ses actions qui se révéleraient déraisonnables. Le recours est dirigé contre la personne à l'égard de laquelle est alléguée la commission d'un fait entraînant le non-respect d'une disposition de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

L'analyse de ce nouveau recours soulève plusieurs questions et enjeux. En effet, une dichotomie importante existe entre la cause du recours et la personne contre laquelle il est dirigé. Si on se fie à ce qui est proposé, c'est le ministre, par l'entremise de ses fonctionnaires, qui n'agit pas et le recours en protection de l'environnement est dirigé contre le pollueur. De cette prémisse découle des manquements importants qui font que le recours n'apparaît pas acceptable, du moins dans la forme proposée.

Sur cette base et compte tenu de l'importance des recours judiciaires, il est pertinent de présenter ici une proposition de recours judiciaire qui pourrait pallier les défauts soulevés précédemment. Cette proposition vise l'élaboration de recours qui permettraient à la fois de contrôler la décision du ministre et de punir les pollueurs pour une atteinte à l'environnement.

Cette proposition scinde l'action en protection de l'environnement en deux recours indépendants. Le premier recours vise à faire cesser ou à punir une atteinte à l'environnement et le second à sanctionner l'inaction du ministre.

3.4.3.1 Plainte pénale

La plainte pénale doit être ouverte à toute personne et doit exister de façon totalement indépendante d'une demande d'enquête préalable.

La plainte pénale serait le recours le plus approprié pour atteindre l'objectif de punir la personne à l'égard de laquelle est alléguée la commission d'un fait ou d'une omission entraînant le non-respect d'une disposition de la loi ayant pour conséquence une atteinte sérieuse, réelle ou imminente, à l'environnement. Ce recours serait ouvert à toute personne et existerait de façon totalement indépendante d'une demande d'enquête préalable. Le demandeur pourrait ainsi tenter un recours pénal pour la situation conflictuelle et effectuer les démarches nécessaires indépendamment des actions du Ministère.

3.4.3.2 Action en révision de la décision du ministre

Mettre en place un recours permettant de contrôler judiciairement l'inaction ou la décision de l'Administration publique. Dans les cas où le juge en arriverait à la conclusion que l'Administration publique a effectivement mal agi dans le cadre de l'évaluation d'une demande d'enquête ou dans son traitement, le mécanisme du recours doit prévoir le remboursement des frais encourus par le demandeur.

Pour ce qui est de l'action visant à remédier à l'inaction du ministre, son objectif est de contrôler la décision ou les actions faites par l'Administration publique. Ce serait donc un recours appelé « action en révision de la décision du ministre ». Ses bases restent sensiblement celles qui étaient prévues pour l'action en protection de l'environnement, soit le fait que le ministre n'ait pas procédé à l'enquête, qu'il n'ait pas produit son rapport dans un délai raisonnable ou que les mesures qu'il entend prendre à la suite de l'enquête ne soient pas raisonnables. Cependant, on devrait ajouter une base de recours à celles déjà prévues, soit le concept de diligence dans l'enquête. En effet, il est possible que le ministre ait pris

la décision d'entreprendre l'enquête, mais que cette enquête n'ait pas été faite de façon diligente, ce qui entraîne son inapplicabilité.

Dans les cas où le juge en arriverait à la conclusion que l'Administration publique a effectivement mal agi dans le cadre de l'évaluation d'une demande d'enquête ou dans son traitement, le mécanisme du recours devrait prévoir le remboursement des frais encourus par le citoyen. Ce remboursement devrait couvrir tous les frais judiciaires, extrajudiciaires et d'expertise. De plus, le mécanisme pourrait prévoir que le Ministère doive déboursier au demandeur d'enquête un montant forfaitaire représentant la marge de risque que prenait ce dernier de poursuivre les autorités. Cette dernière proposition vise l'atteinte d'une compensation financière représentative du risque assumé par le demandeur.

Qui plus est, à la suite de ce recours, il est possible que l'atteinte à l'environnement initiale ne soit toujours pas résolue. Il est évident que mis à part les compensations financières émises en vertu d'un jugement, les autorités doivent fournir au demandeur l'accès à toutes les informations recueillies et disponibles concernant le dossier en litige. Ce type de recours s'inscrit naturellement dans une approche de partage des responsabilités.

3.4.3.3 Contrôle judiciaire des professionnels et des consultants

Mettre en place un recours permettant de contrôler judiciairement les actes effectués par les nouveaux intervenants (professionnels, consultants ou autres) étant donné que ces actes peuvent avoir des impacts sur l'environnement.

En vertu de la nouvelle procédure d'encadrement de certaines activités, l'Équipe dédiée propose l'introduction d'un intervenant supplémentaire. Ce nouvel intervenant est le professionnel ou le consultant reconnu par la loi dont le rôle consiste à signer les déclarations d'activité ou de conformité. Il est essentiel de prévoir une responsabilité particulière permettant de contrôler judiciairement ces « intervenants » (professionnels ou non) pour faute, erreur et omission dans le cadre de tout acte effectué.

Qui plus est, on pourrait utiliser ce même recours à l'égard des professionnels ou consultants que le Groupe externe propose d'introduire dans le cadre de l'élaboration des études d'impacts (voir section 3.1.2.3).

Enfin, le Ministère devra faire en sorte que les assurances de ces intervenants sont appropriées.

3.4.3.4 Injonction avec remboursement des frais

L'injonction revêt une grande importance car elle représente le seul moyen d'empêcher, de faire cesser ou de corriger rapidement toute activité ou tout fait qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à l'environnement. Par ailleurs, le Ministère doit prévoir une disposition permettant au demandeur de réclamer tous les frais encourus dans le cadre de sa poursuite.

Il y a également une proposition de conserver dans la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* le recours en injonction offert à toute personne, dont les municipalités. Ce recours revêt une grande importance, car il représente le seul moyen d'empêcher, de faire cesser ou de corriger toute activité ou tout fait qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à l'environnement. De plus, étant donné de son caractère d'urgence, les délais de traitement de la demande sont très courts, ce qui assure une rapidité d'exécution que les autres recours ne peuvent offrir.

Les frais qu'occasionne un tel recours peuvent être assez élevés. Dans certains cas, cet aspect est susceptible de compromettre l'accès à la justice. Il serait donc pertinent de prévoir une disposition permettant au demandeur de réclamer tous les frais encourus dans le cadre de sa poursuite dans la mesure où celle-ci s'avère pertinente. Ce remboursement devrait couvrir tous les frais judiciaires, extrajudiciaires et d'expertises, s'il y a lieu.

3.4.3.5 Examen pour fait ou omission non conforme à la loi

Le recours en examen pour fait ou omission non conforme à la loi doit être jumelé avec la demande d'enquête proposée par l'Équipe dédiée à l'article 7.2 du projet de modernisation de la loi. Ainsi, l'État sera soumis aux mêmes règles et aux mêmes obligations qui touchent la protection de l'environnement que tous les autres acteurs.

À l'article 10.1 du projet de modernisation de la loi, l'Équipe dédiée propose un recours appelé « examen pour fait ou omission non conforme à la loi ». Ce recours vise exclusivement les faits ou les omissions commis par un organisme public. Le recours représente donc un régime particulier pour ce qui est des actes de l'État et de ses représentants. Dans un contexte de partage des responsabilités, il est inconcevable de consentir à certains intervenants un régime particulier d'examen de leurs actes ou de leurs omissions. L'État doit être soumis aux mêmes règles et aux mêmes obligations qui touchent la protection de l'environnement. Il est évident que les autorités pourraient déterminer des modalités d'application particulières pour les actes de l'État. Toutefois, les recours devraient être les mêmes.

Qui plus est, sur la question du vocabulaire, la distinction entre une enquête et un examen est relativement importante. Le texte de loi doit absolument refléter l'uniformité des recours et des obligations imposés à la fois aux citoyens et à l'État. Ainsi, le recours en examen devrait être jumelé avec la demande d'enquête proposée par l'Équipe dédiée à l'article 7.2 du projet de modernisation de la loi.

3.4.4 Poursuites abusives

Mettre en place un mécanisme de demande de provision pour frais ou mettre de l'avant un fonds d'aide qui serait mis à la disposition des défendeurs afin de répondre aux inquiétudes des citoyens quant aux poursuites abusives.

L'ensemble des recours cités plus haut s'inscrit dans un système judiciaire qui permet au citoyen de contester des comportements et des activités qui compromettent ou qui sont susceptibles de compromettre la qualité de l'environnement. Toutefois, les autorités doivent aller au-delà du seul fait de mettre à la disposition du public des outils juridiques leur permettant de faire respecter leur droit à la qualité de l'environnement. De fait, l'État doit s'assurer que les citoyens peuvent exercer ce droit, d'une part, sans risquer d'être poursuivi et, d'autre part, en l'absence de toute pression induite exercée par l'autre partie.

Dans les dernières années au Québec, certaines situations ont démontré la nécessité de d'élaborer des mécanismes qui à la fois préviennent et découragent les poursuites abusives. Ce type de poursuite, souvent intentées par des sociétés contre des citoyens ou des groupes de citoyens dénonçant certaines pratiques incompatibles avec la protection de l'environnement, a pour but d'intimider et de mettre en échec les dénonciations.

Dans ce contexte, une loi-cadre modernisée sur la protection de l'environnement ne peut passer outre les besoins réels des citoyens poursuivis. Ainsi, pour répondre adéquatement aux inquiétudes, les autorités devraient mettre en place un mécanisme de demande de provision pour frais. Sur la base de ce mécanisme, le citoyen qui se verrait poursuivre par une entreprise, par exemple, pourrait effectuer une demande de provision pour frais à cette dernière, provision qui lui permettrait de se défendre devant les tribunaux. Les autorités pourraient également mettre de l'avant un fonds d'aide qui serait mis à la disposition des défenseurs.

L'État ne peut fermer les yeux sur cette réalité. Il a une obligation ferme de protéger les droits des citoyens.

3.5 Connaissance de l'état de l'environnement

Prévoir l'élaboration et la mise en place d'un système continu d'acquisition de connaissances sur l'état de l'environnement basé sur des indicateurs établis par l'État et alimenté notamment par les usagers à l'œuvre au sein d'unités territoriales telles que les bassins versants.

La mise en place d'une nouvelle structure de protection de l'environnement exige une connaissance préalable de l'état des composantes des écosystèmes. À l'heure actuelle, et compte tenu des ressources disponibles des autorités, il est pratiquement impossible d'établir de façon précise l'état des 33 bassins versants du Québec. Certes, un travail de cartographie et de relevé des nappes phréatiques est actuellement en cours, mais ces informations sont encore très fragmentaires. Ce travail ne nous permet pas à l'heure actuelle d'avoir un portrait global de l'état de l'environnement au Québec. Cette connaissance incomplète oblige les autorités à intervenir de façon ponctuelle sans prendre en compte les effets cumulatifs qu'un projet pourrait avoir au-delà d'une zone restreinte.

Cette lacune à l'égard de la collecte et de la diffusion des données environnementales est en partie due à une mauvaise répartition des rôles et responsabilités entre les autorités et les usagers du milieu. Pour l'instant, les autorités et les usagers collaborent très peu en ce qui a trait à l'obtention des données environnementales, alors qu'ils auraient tout intérêt à le faire. Par ailleurs, compte tenu de la volonté de l'Équipe dédiée d'instaurer une gestion écosystémique, il apparaît incontournable de prévoir une participation des usagers du milieu à l'égard de la collecte des données environnementales.

Dans ces circonstances, il devient essentiel de prévoir l'élaboration et la mise en place d'un système continu d'acquisition de connaissances sur l'état de l'environnement basé sur des indicateurs établis par l'État et alimenté par les usagers par l'entremise d'unités territoriales telles que les bassins versants.

Un tel système permettrait de déterminer la capacité de support des différents écosystèmes et de fournir ainsi aux citoyens et aux promoteurs un état de la situation précis et représentatif de la réalité environnementale. Pour ce faire, il faudra mettre en place plusieurs éléments et mécanismes, et bien définir l'attribution des rôles et des responsabilités.

3.5.1 Rôles et responsabilités à l'égard de la collecte et de la gestion des informations sur l'environnement

Les autorités doivent pouvoir compter sur la collaboration des usagers du milieu, dont les industriels, pour connaître les usages et leur amplitude dans les écosystèmes. L'État est également responsable d'établir des indicateurs environnementaux sur lesquels il faudra fonder les analyses de l'état de l'environnement.

Un régime de gestion orienté en fonction d'unités territoriales et sur le respect de la capacité de support des écosystèmes exige d'acquérir une masse critique de connaissances afin d'être en mesure de faire une analyse globale de l'état de l'environnement. Dans un contexte de raréfaction des ressources de l'État, les autorités doivent pouvoir compter sur la collaboration des usagers du milieu, dont les industriels, pour connaître les usages et leur amplitude. Toutefois, ces usagers n'ont pas toujours accès aux moyens techniques ou aux expertises nécessaires pour répertorier et déterminer de façon précise l'état de plusieurs éléments constituant l'écosystème. C'est pourquoi l'État doit soutenir les usagers, par exemple pour cartographier les écosystèmes et les nappes d'eau souterraine. Cette étape est essentielle à l'efficacité du mécanisme, car elle permet d'établir de façon scientifique un état initial de référence (T_0) sur lequel on peut baser les décisions.

Mais l'État est également responsable d'établir des indicateurs environnementaux sur lesquels il faudra fonder les analyses. On pourra considérer ces indicateurs comme des normes communes, qui serviront à établir un cadre d'analyse précis applicable à toutes les unités territoriales répertoriées. De cette façon, il sera possible d'effectuer des comparaisons sur l'utilisation du territoire et d'ainsi bonifier le cadre décisionnel des autorités. Sur cette base, il apparaît qu'il doit exister une collaboration entre les autorités et les usagers, et qu'il faut spécifier les responsabilités qu'oblige cette collaboration dans la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Cette exigence est d'autant plus importante qu'elle sera la prémisses de base de l'efficacité de la nouvelle loi proposée par l'Équipe dédiée fondé sur la capacité de support des écosystèmes.

3.5.2 Capacité de support des écosystèmes

La mise en place de la notion de respect de capacité de support des écosystèmes dans la gestion de l'environnement au Québec représente un principe directeur de la modernisation de la Loi sur la qualité de l'environnement.

La capacité de support des écosystèmes renvoie à la pression maximale que l'espèce humaine peut exercer sur un écosystème par ses activités, sans porter atteinte à son intégrité, afin de conserver sa pérennité. Le changement qu'oblige l'adoption par les autorités d'un tel concept est fort important. En effet, la mise en place de la notion de respect de capacité de support des écosystèmes dans la gestion de l'environnement au Québec représente un projet de société; elle représente certainement un principe directeur de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

3.5.2.1 Vision globale de la notion de respect de la capacité de support des écosystèmes

Le Ministère devra s'assurer de maîtriser les nombreux impacts de l'intégration de la notion de respect de la capacité de support des écosystèmes dans les différents secteurs touchés préalablement à sa mise en vigueur.

Le cadre d'analyse s'élargissant à l'ensemble de l'écosystème, il sera maintenant incontournable de prendre en compte toute la diversité des modes de dégradation de l'environnement avant de prendre une décision. La notion est fondamentale, c'est pourquoi il est essentiel d'élaborer, dans le cadre d'un projet rassembleur et global, une stratégie permettant son intégration dans l'ensemble de la législation environnementale québécoise. Étant donné le caractère multisectoriel de la notion, on devra effectuer son intégration graduellement, afin qu'elle soit acceptée politiquement, socialement et par le milieu industriel. L'exercice amorcé par le Ministère de moderniser la *Loi sur la qualité de l'environnement* doit s'inscrire dans une perspective continue et à long terme, se raffinant et s'améliorant en fonction de l'acquisition des connaissances. Dans ce cas, les instances politiques doivent développer une volonté d'application forte et permanente et faire en sorte que cette application soit globale et opérationnelle.

La notion de capacité de support des écosystèmes est la clé de la réforme législative : il faut encadrer son intégration selon une approche normative et maîtrisée par les autorités. Il serait périlleux de réformer la *Loi sur la qualité de l'environnement* sans maîtriser au préalable les nombreux impacts de son intégration dans les différents secteurs touchés. Pour ce faire, le Ministère devrait envisager la mise en chantier d'une réforme beaucoup plus large de l'ensemble de la législation environnementale québécoise pour y inclure la notion de capacité de support des écosystèmes. Cette réforme pourrait être pilotée par une « Commission de réforme de la loi » qui aurait pour mandat de consulter les secteurs concernés, soit le public, le secteur industriel, les autres ministères, etc., et de recevoir les recommandations et les inquiétudes au sujet de l'intégration de la notion. Cette stratégie permettrait de favoriser l'appropriation du dossier par toutes les parties prenantes à la protection de l'environnement et d'assurer ainsi un niveau d'acceptabilité sociopolitique élevé, nécessaire compte tenu de son importance. L'intérêt de la société québécoise pour la protection de l'environnement justifie un travail de réflexion et de réforme de grande envergure.

Cette réforme aura des incidences sur tous les intervenants du domaine de l'environnement et il va sans dire qu'elle sera accompagnée de nombreuses difficultés, que nous soulevons ici.

3.5.2.2 Rôles et responsabilités des intervenants

Le Ministère devra être en mesure de fixer les paramètres d'analyse, d'adopter une méthode d'évaluation et d'établir les exigences qui découlent de l'obligation de respecter la capacité de support des écosystèmes. La collecte d'informations menant à la détermination de la capacité de support des écosystèmes devra se faire en collaboration avec les usagers du milieu à l'étude.

On doit définir la capacité de support des écosystèmes avant de l'appliquer. Cette étape revêt une grande importance, car elle conditionnera l'application du concept. Il est alors essentiel de fixer clairement les responsabilités du ministre et des autres intervenants à cet égard.

Le ministre devrait jouer un rôle de chef de file dans la définition et la mise en œuvre de la capacité de support des écosystèmes. Étant donné son expertise dans le domaine et son devoir général de protéger l'environnement, il devrait être en mesure de fixer les paramètres d'analyse, d'adopter une méthode

d'évaluation et d'établir les exigences qui en découlent. Le Ministère doit soutenir cette responsabilité en déterminant les limites de la capacité de support des écosystèmes. Pour ce faire, il doit établir rapidement le niveau de référence d'un écosystème en termes de facteurs physiques, biologiques et chimiques. De même, il est de la responsabilité du ministre de s'assurer d'une mise à jour continue de ces informations.

Pour réaliser cette étape, il est évident que la collecte d'informations menant à la détermination de la capacité de support des écosystèmes devrait se faire en collaboration avec les usagers du milieu à l'étude. En effet, au-delà des évaluations scientifiques à effectuer, l'apport des citoyens et des acteurs économiques d'un milieu sera sans aucun doute considérable étant donné de leur connaissance de ce milieu. On ne devra négliger aucune information dans cette analyse. Le Ministère doit toutefois conserver un leadership dans les modes d'acquisition de connaissances en élaborant des outils qui permettront à la fois d'intégrer et d'obliger les autres ministères dans la mise en application de la notion et d'inciter les autres intervenants à contribuer de façon permanente au processus. Le Ministère devrait d'ailleurs profiter des circonstances favorables établies par l'adoption récente de la *Loi sur le développement durable* pour engager les autres ministères dans mise en œuvre de la notion.

L'acquisition de connaissances sur l'état des milieux est la condition fondamentale de l'implantation effective de la notion de capacité de support des écosystèmes. Dans la mesure où les autorités adhèrent à cette affirmation, il faudra procéder à des investissements majeurs dans certains secteurs du Ministère et au niveau des acteurs socioéconomiques, notamment les comités de bassin versant. Les autorités devront investir dans ces comités, car ils sont des joueurs importants dans l'acquisition des connaissances.

Par ailleurs, l'application des règlements municipaux représente aussi un outil important de contrôle des limites. Toutefois, puisque les municipalités ne possèdent pas de grandes connaissances de l'état de l'environnement et de sa gestion, elles peuvent parfois prendre des décisions incompatibles avec la protection de l'environnement. Les autorités doivent reconnaître le principe de subsidiarité tout en conservant la responsabilité de s'assurer que les obligations issues de ce principe sont appliquées, et ce, conformément à la protection de l'environnement.

3.5.2.3 Mise en œuvre

La mise en œuvre de la notion de respect de capacité de support des écosystèmes devra s'effectuer graduellement et sur la base des résultats des études de faisabilité réalisées au préalable. De plus, le Ministère devra adopter des normes réglementaires qui encadreront l'application et la mise en œuvre de la notion. Enfin, on devra établir des sanctions pour le non-respect des objectifs et des résultats établis en fonction de la capacité de support des écosystèmes.

Le Ministère doit adopter une stratégie de mise en œuvre graduelle qui permettra l'établissement de nouvelles ressources spécialisées dans le domaine de la capacité de support des écosystèmes. De plus, compte tenu de l'état actuel des connaissances, le Ministère aurait tout intérêt à demander dans un premier temps des études de suivi pour contribuer activement à l'acquisition de connaissances. Cela obligerait l'intégration des industries dans le processus d'acquisition de connaissances et permettrait à moyen terme de responsabiliser ces dernières concernant les limites de la capacité de support de l'écosystème d'accueil.

Le Ministère doit également adopter des normes réglementaires qui encadreront l'application et la mise en œuvre de la notion. Il est essentiel d'encadrer cette mise en œuvre par l'entremise d'objectifs et de résultats précis et concrets. De plus, on devra élaborer des sanctions pour le non-respect des objectifs et des résultats établis en fonction de la capacité de support des écosystèmes, à la fois au niveau pénal et civil (garantie financière, somme en fiducie, etc.). Par ailleurs, il est évident qu'afin d'assurer la crédibilité des autorités dans la mise en œuvre de la notion et pour ne pas discréditer le processus, il sera incontournable de leur accorder des ressources supplémentaires. L'efficacité de la mesure en dépend.

4. ANALYSE QUALITATIVE DES ORIENTATIONS DU PROJET DE MODERNISATION DE LA LQE — CHAMPS SECTORIELS

Tel qu'il est mentionné dans les notes liminaires du présent rapport, les documents relatifs aux champs sectoriels fournis par l'Équipe dédiée du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ont varié en complexité et en quantité. Cela aura eu des effets directs sur l'apport du Groupe externe quant à l'analyse des orientations proposées pour les champs sectoriels. De plus, étant donné l'ampleur de la réflexion à effectuer pour ces champs sectoriels ainsi que le délai accordé au Groupe externe pour la faire, les résultats présentés dans ce rapport ne sont que préliminaires. Il faudra donc effectuer une réflexion plus en profondeur pour chacun des champs sectoriels.

4.1 Eau et milieux aquatiques

Encadrer la gestion intégrée et concertée de la ressource eau par grâce à des paramètres clairs et précis. Inclure ces paramètres dans le texte de loi pour respecter l'obligation de transparence de l'État.

Dans les dernières années, les questions de l'eau et des milieux aquatiques ont été examinées en détail plus d'une fois par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Du symposium de 1997 à la *Politique nationale de l'eau*, les Québécois ont été nombreux à s'intéresser à une ressource aussi identitaire que l'eau.

Il apparaît important de souligner dès maintenant que le document produit par l'Équipe dédiée a la particularité de laisser une grande place à la discrétion du ministre, ce qui a pour conséquence que beaucoup d'éléments sont peu détaillés. De plus, l'Équipe dédiée propose de changer le terme « gestion » pour le terme « gouvernance ». La gouvernance est une manière d'orienter, de guider et de coordonner les activités d'un groupe ou d'une organisation. Il apparaît en effet essentiel de réformer la gouvernance de la ressource eau pour ainsi tenir compte de la diversité qui règne au sein des acteurs régissant l'utilisation de l'eau. Raphaël Canet expose les implications sociopolitiques de la nouvelle gouvernance ainsi : « La gouvernance actuelle suppose la perte de centralité de la régulation étatique, la négociation ouverte avec les multiples acteurs économiques et sociaux et le décloisonnement entre les sphères publiques et privées débouchant sur des partenariats² ».

Cependant, la gouvernance ne sert pas à fixer les moyens que devront prendre ces acteurs, ces groupes ou ces organisations pour atteindre les objectifs fixés. On doit établir ces moyens, tant humains que matériels, en déterminant les modes de gestion à adopter. Il sera donc essentiel pour le Ministère de déterminer à la fois les éléments qui constitueront la gouvernance de l'eau et les paramètres de gestion qui les mettront en œuvre.

² Canet, Raphaël. 16 mars 2004. « Qu'est-ce que la gouvernance? ». *Conférences de la Chaire MCD*. En ligne. <http://www.chaire-cd.ca>.

4.1.1 Statut juridique de la ressource eau

Ajouter au début de la section sur l'eau les différentes finalités de la protection de la ressource eau. Réaffirmer le statut de chose commune de l'eau et l'unicité de ce statut qui s'applique tant aux eaux de surface qu'aux eaux souterraines.

À l'instar de l'Équipe dédiée, le Groupe de réflexion trouve pertinent de définir le statut juridique de l'eau au tout début de la section sur l'eau et les milieux aquatiques de façon à s'assurer de la cohérence de l'ensemble des propositions à ce statut juridique. Il serait également adéquat d'ajouter au début de cette section les différentes finalités de la protection de la ressource eau, notamment le contrôle des usages, la protection de la qualité et de la quantité de la ressource, le maintien de l'intégrité ou de la qualité des écosystèmes, etc.

Nous avons par ailleurs la chance au Québec de pouvoir compter sur des règles juridiques qui attribuent le statut de bien commun à l'eau (art. 913 *Code civil du Québec* et *Politique nationale de l'eau*). La nouvelle mouture de la *Loi sur la qualité de l'environnement* réaffirmerait le statut de *chose commune* (*res communes*) de l'eau et l'unicité de ce statut qui s'appliquerait tant aux eaux de surface qu'aux eaux souterraines. De ce statut découlerait ensuite un certain nombre de conséquences.

4.1.2 Gestion intégrée et concertée de la ressource eau

Définir les termes « concertée » et « intégrée » dans le texte de loi. Inclure les orientations sur la gouvernance de l'eau directement dans le texte de loi de manière à encadrer la discrétion du ministre. Favoriser une gestion intégrée des ressources en eau qui se fonde sur une répartition équitable des usages et leur hiérarchisation.

La proposition de l'Équipe dédiée de favoriser une gestion concertée et intégrée de la ressource est pertinente. Toutefois, dans le but de s'assurer de son application concrète, il est essentiel pour le Ministère de définir ces deux termes dans le texte de loi. Cette gestion devrait notamment être globale, c'est-à-dire permettre la prise en compte de l'entièreté des usages de la ressource.

Il va de soi que la notion de capacité de support des écosystèmes appliquée à des bassins hydrographiques est susceptible de permettre une protection plus adéquate de la ressource. Cette notion devrait également pouvoir prendre en compte les effets cumulatifs des projets sur un bassin. De plus, les orientations sur la gouvernance devront absolument se retrouver dans le texte de loi. Leur absence du texte ne répond pas aux obligations de transparence et de responsabilité que l'on est en mesure d'attendre d'une loi moderne.

Enfin la *Loi sur la qualité de l'environnement* doit favoriser une gestion intégrée des ressources en eau qui se fonde sur une répartition équitable des usages et leur hiérarchisation.

4.1.3 Statut juridique des organismes de gouvernance de l'eau (OGE)

Accorder aux organismes de gouvernance de l'eau une reconnaissance publique plus formelle, notamment en intégrant une partie de leur mandat dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Assujettir les organismes de gouvernance de l'eau aux mêmes obligations de reddition de comptes et d'accès aux documents que les organismes publics.

Attendu la portée des décisions que ces organismes de gouvernance de l'eau seraient appelés à prendre il y aurait lieu d'accorder à ces derniers un statut qui soit conséquent avec l'ampleur de leurs décisions.

La question du statut juridique à donner aux organismes de bassin versant est sujette à débat. Toutefois, ce statut devrait être minimalement celui de personnes morales créées selon la partie III de la *Loi sur les compagnies* (L.R.Q., c. C-38). Bien que certains d'entre eux soient financés en tout ou en partie par l'État depuis quelques années, ils sont gouvernés par un conseil d'administration pleinement indépendant. D'autre part, il convient également de noter qu'ils ne jouissent pas tous de la même reconnaissance de leur milieu.

Attendu la portée des décisions que ces organismes seront appelés à prendre, il y aurait lieu de prévoir un statut représentatif de cette importance. Les décisions des organismes de gouvernance de l'eau (ci-après OGE) auront un impact notamment sur les MRC et les schémas d'aménagement. Dans ce contexte, il semble pertinent d'accorder à ces organismes une reconnaissance publique plus formelle, notamment en intégrant une partie de leur mandat dans la loi. Dans ce contexte, les OGE devraient être assujettis aux mêmes obligations de reddition de comptes et d'accès aux documents que les organismes publics.

4.1.4 Reconnaissance des organismes de gouvernance de l'eau

Désigner les bassins versants ou les unités hydrologiques selon des critères clairs et connus. De plus, fournir un financement approprié aux organismes de gouvernance de l'eau pour assurer la réalisation de leur mandat.

Le 26 novembre 2002, le gouvernement du Québec a dévoilé la *Politique nationale de l'eau*. Cette politique a identifié 33 bassins versants jugés prioritaires en raison de problématiques environnementales ou en raison de conflits d'usage.

Sur cette base, l'Équipe dédiée, dans ses propositions, laisse la plus grande discrétion au ministre quant à la désignation des bassins versants prioritaires et des unités hydrologiques. Il est essentiel à ce stade-ci de souligner qu'on doit désigner les bassins versants ou des unités hydrologiques selon des critères clairs et connus, donc de façon objective, afin d'éviter l'apparence de manque d'impartialité. De plus, le Ministère devrait laisser la latitude à un groupe de citoyens (usagers d'une ressource commune partagée) ou à un organisme de demander d'être reconnu comme un organisme de gouvernance de l'eau sur un territoire non encore désigné par le ministre.

Enfin, le Groupe externe réitère le fait que les OGE doivent recevoir un financement approprié du Fonds vert créé par la *Loi sur le développement durable* pour assurer la réalisation de leur mandat.

4.1.5 Plan de gouvernance de l'eau

Définir le Plan de gouvernance de l'eau dans le texte de loi afin de lui accorder une portée juridique claire. Établir un processus d'approbation du Plan de gouvernance de l'eau décrétant que ce dernier doit faire l'objet d'une approbation par le ministre. Enfin, assurer la cohérence entre les outils de planification et de gestion des usages du territoire en garantissant la compatibilité du schéma d'aménagement avec le Plan de gouvernance de l'eau.

Le projet de modernisation de la loi de l'Équipe dédiée ne fait mention du Plan de gouvernance de l'eau (PGE) que dans la partie justificative du texte. Il est essentiel que le PGE fasse l'objet d'une définition dans le corps de la loi afin de lui donner une portée juridique claire et sans compromis.

La loi doit aussi établir le processus d'approbation du PGE. Il apparaît pertinent que le PGE fasse l'objet d'une approbation par le ministre, au même titre qu'un schéma d'aménagement est approuvé par le ministre des Affaires municipales. Ce processus d'approbation est important, car il permet au ministre de valider que le PGE respecte des objectifs nationaux préalablement établis par le gouvernement du Québec. L'encadrement juridique du PGE permettrait également l'application de sanctions advenant son non-respect. La délivrance des certificats d'autorisation devra également tenir compte des éléments du PGE.

Enfin, il faut souligner que tout schéma d'aménagement doit être compatible avec le PGE afin d'assurer une grande cohérence entre ces deux outils de planification et de gestion des usages du territoire. À cet égard, il serait opportun d'amender la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, à l'article 5, de manière à assurer la reconnaissance du PGE dans le cadre du schéma d'aménagement. De plus, l'OGÉ devra réaliser un plan de gouvernance conforme au cadre de référence adopté par le gouvernement et qui pourrait inclure toute particularité locale ou régionale.

4.1.6 Processus d'obtention des certificats d'autorisation dans le cadre d'un Plan de gouvernance de l'eau

Préciser le mécanisme de suspension d'une autorisation dans le cas d'une atteinte à la capacité de support des écosystèmes d'un bassin versant. De plus, prendre en compte le contenu du Plan de gouvernance de l'eau dans la délivrance des autorisations du MDDEP et dans l'analyse des projets effectuée par le BAPE.

À l'article 1.3, alinéa 4, de la section sur l'eau du projet de modernisation de la loi, il est proposé d'accorder au ministre le pouvoir de suspendre toute autorisation sur un bassin versant s'il juge que la capacité de support des écosystèmes est dépassée ou est en danger de l'être. Toujours selon cette proposition, l'autorisation serait suspendue jusqu'au moment où un PGE proposant une solution au problème serait fourni au ministre.

L'introduction dans la loi du respect de la capacité de support des écosystèmes exige des autorités la mise en place de moyens qui leur permettront d'atteindre les objectifs fixés. La suspension d'une autorisation est un de ces moyens. Toutefois, il faudra préciser le mécanisme de suspension dans le cas présenté dans la section sur l'eau. L'expression « jusqu'à ce qu'un Plan de gouvernance de l'eau lui soit fourni » doit être encadrée notamment dans le but de fixer un délai pour la présentation d'un tel

plan. Cette exigence découle du besoin d'assurer une certaine sécurité juridique concernant la délivrance des autorisations.

Enfin, le Groupe externe souligne qu'on devra prendre en compte le Plan de gouvernance de l'eau dans la délivrance des autorisations et dans l'analyse qu'effectuera le BAPE du projet pour ainsi assurer une cohérence des gestes de l'État.

4.1.7 Les exigences de qualité et de quantité

Définir des indicateurs à partir desquels il faudra déterminer les exigences de qualité et de quantité. De plus, examiner la possibilité de rendre contraignantes et « sanctionnables » les exigences de qualité et de quantité en cas de non-respect.

La proposition selon laquelle il est fondamental que le ministre ait le pouvoir de fixer les exigences de qualité et de quantité de l'eau pour en assurer la pérennité des usages de la chose commune et assurer la capacité de support des écosystèmes est tout à fait pertinente. Toutefois, pour ce faire, il apparaît essentiel de définir des indicateurs à partir desquels il faudra ces exigences. Par exemple, alors que les promoteurs publics et privés continuent de convoiter les ressources hydroélectriques du Québec, il n'existe toujours aucune norme relativement au débit réservé minimal écologique, et ce, malgré l'existence de normes reconnues mondialement (par ex., méthode hydrologique Tennant, méthode écohydrologique (INRS-Génivar), méthode IFIM du U.S. Fish and Wildlife Service,).

Enfin, on devra définir les exigences de base de qualité et de quantité nationales pour l'ensemble du territoire québécois en examinant la possibilité de les rendre contraignantes et « sanctionnables » en cas de non-respect.

4.1.8 La protection des rives, du littoral et des plaines inondables par les municipalités

Obliger le Ministère à intervenir sur la protection des rives, du littoral et des plaines inondables lorsque l'application de la politique par les municipalités est déficiente.

La protection des rives, du littoral et des plaines inondables relève de la responsabilité des municipalités depuis de nombreuses années. Dans le cadre de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le Groupe externe soulève l'importance de la capacité de support des écosystèmes par rapport à la protection des rives, du littoral et des plaines inondables. Le Ministère devra y porter une attention particulière.

Un récent rapport de situation réalisé par les ministères de l'Environnement et des Affaires municipales démontre qu'en 2003, seulement 14,2 % des municipalités québécoises appliquaient les normes minimales de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* de 1996³.

Devant ce bilan peu reluisant, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs doit réexaminer ses façons de faire afin de s'assurer que la politique est appliquée par les municipalités.

³ Sager, M., *Enquête sur l'application de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables par les municipalités*, MENV et MAMSL, 2004.

Il apparaît essentiel de clarifier les obligations des municipalités et de veiller à ce que la surveillance du Ministère soit la même, quelle que soit la direction générale qui l'applique. De plus, la délégation de cette responsabilité aux municipalités ne doit pas faire perdre de vue que le Ministère conserve un pouvoir de contrôle et de surveillance sur toute responsabilité déléguée. Ainsi, le Ministère doit se permettre d'agir lorsqu'il apparaît que, par insouciance, laxisme ou négligence, certaines municipalités ne font pas ce qu'elles devraient faire pour la protection des rives, du littoral et des plaines inondables et ce dans le but d'assurer une rigueur et une application optimale de la politique. Le rôle de fiduciaire de l'environnement du Ministère devrait être également un incitatif supplémentaire pour qu'il prenne la relève quand une municipalité a failli à la tâche.

Aussi, le Ministère pourrait favoriser la création d'un comité consultatif interministériel et municipal qui aurait l'obligation de présenter un rapport annuel de coordination des efforts pour l'application de la politique. Cette façon de faire donnera aussi une certaine visibilité aux municipalités au sein du Ministère. On pourrait aussi élaborer un bilan des mesures prises pour assurer l'application de la politique ainsi que des mesures correctives.

4.2 Atmosphère

Faire des questions liées à l'atmosphère une priorité pour le Ministère notamment pas la mise en place des mesures cohérentes visant l'élaboration d'outils de régulation et de contrôle efficaces et contraignants dans le but de gérer et de réduire les problèmes environnementaux reliés à la qualité de l'air.

La qualité de l'air est aujourd'hui un enjeu environnemental mondial. Tous les constituants de l'atmosphère, dont l'azote, l'oxygène, les vapeurs d'eau, le gaz carbonique et l'ozone, interagissent à un niveau qui dépasse de loin les frontières administratives ou nationales.

Le Groupe externe souligne d'ailleurs que le Québec pourrait se joindre aux États du nord-est des États-Unis dans leurs efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre. En effet, au mois de décembre 2005, sept de ces États ont lancé une initiative commune de réduction des émissions de gaz à effet de serre au moyen d'un système de quotas négociables de CO². Cette initiative régionale sur les gaz à effet de serre (Regional Greenhouse Gas Initiative - RGGI) vise une réduction des émissions de dioxyde de carbone tout en encourageant le développement de nouvelles technologies. Le Québec aurait intérêt à considérer ce type d'initiative dans la perspective d'un partenariat avec ses voisins.

Par ailleurs, les développements industriels et agricoles, la multiplication des moyens de transport et l'utilisation croissante de certaines formes d'énergie sur le territoire québécois font qu'à l'heure actuelle la composition chimique de l'atmosphère se modifie sans cesse sans qu'il nous soit possible d'en prévoir toutes les conséquences. Dans ce contexte, les autorités québécoises doivent déployer leurs propres efforts et initiatives visant la réduction des gaz à effet de serre et la protection de la qualité de l'air.

La modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* offre une excellente occasion de prendre en compte cette nouvelle réalité environnementale. Les membres de l'Équipe dédiée qui ont travaillé sur la question de l'atmosphère semblent avoir saisi l'importance de cet enjeu puisqu'ils ont établi cinq grands dossiers majeurs qui portent sur l'atmosphère :

- ◆ les changements climatiques;
- ◆ l'appauvrissement de la couche d'ozone;
- ◆ le smog;
- ◆ les précipitations acides;
- ◆ les polluants atmosphériques toxiques transportés sur de grandes distances.

De plus, le Groupe externe tient à souligner le travail qui a été effectué par le Ministère en vue de l'adoption du *Règlement sur l'assainissement de l'atmosphère*. Ce règlement, grâce aux mécanismes qu'il mettra en place, permettrait de favoriser la protection de l'environnement et de la santé publique sans nécessairement compromettre le développement industriel.

Cependant, à la lecture des propositions, il apparaît que l'Équipe dédiée, malgré le travail effectué sur le projet de règlement sur l'assainissement de l'atmosphère n'a pas élaboré une structure législative et réglementaire qui permette d'atteindre les objectifs de contrôle et de prévention que nécessitent ces grands dossiers.

Cela dit, le gouvernement du Québec a par ailleurs adopté récemment le Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques (ci-après Plan d'action). Ce plan porte sur un dossier majeur relié à la qualité de l'air, soit l'adaptation aux changements climatiques, y compris la lutte aux gaz à effet de serre. La présente section, consacrée au champ sectoriel « atmosphère », traitera globalement des actions proposées dans le Plan d'action, des lacunes dans les propositions de l'Équipe dédiée et des propositions du Groupe externe.

4.2.1 Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques

Adopter et appliquer les actions proposées dans le cadre du Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques sur la base du principe de précaution.

La prise en compte des problèmes reliés à la qualité de l'air nécessite une action de l'État cohérente en termes de développement de politique publique. Conscient de cette nécessité, le gouvernement du Québec a adopté le 15 juin 2006 un plan d'action mettant en œuvre 24 mesures pour atteindre les objectifs du Protocole de Kyoto. Ces mesures visent l'adaptation aux changements climatiques et la réduction ou l'élimination des émissions de gaz à effet de serre dans certains secteurs déterminés, comme l'énergie, les transports, l'industrie, les matières résiduelles, l'agriculture, etc.

Globalement, l'initiative du gouvernement doit être saluée et encouragée. L'adoption d'une telle politique répond à plusieurs besoins de la société québécoise et le Groupe externe tient à souligner l'apport positif que pourrait avoir l'application des mesures proposées. Il n'en demeure pas moins que l'adoption d'un plan d'action n'emporte pas nécessairement sa mise en œuvre concrète. Le Groupe externe est donc d'avis que le Ministère devrait établir des mécanismes juridiques contraignants

assortis de sanctions dans le but d'assurer l'atteinte des objectifs fixés dans le Plan d'action. C'est pourquoi la *Loi sur la qualité de l'environnement* doit contenir des pouvoirs généraux qui permettent aux autorités de réagir et d'agir en fonction des enjeux liés à la qualité de l'air. C'est le cas notamment pour la réglementation des émissions par les véhicules routiers. D'ailleurs, le Groupe externe souligne que les autorités doivent s'engager à utiliser et appliquer ces pouvoirs généraux.

D'autre part, certains éléments du Plan d'action méritent d'être soulignés. En effet, le recours aux instruments économiques proposé par le gouvernement est un excellent moyen de responsabiliser les émetteurs de gaz à effets à serre. Le Groupe externe a souvent fait allusion à la pertinence de prévoir des sommes pour alimenter le Fonds vert. En imputant les sommes perçues par les redevances calculée au prorata des émissions de CO₂, le gouvernement répond à cette préoccupation. De plus, la mise en place de mécanismes de reddition de comptes permettra d'évaluer et de mesurer l'étendue des efforts déployés dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'action, ce qui favorise, tel que le Groupe externe le soulignait précédemment, l'imputabilité de l'État.

Par ailleurs, le Groupe externe est d'avis que les autorités devront s'assurer de mettre en place les moyens nécessaires pour garantir la réalisation des mesures proposées. Par exemple, le Plan d'action fait référence, à la section 2.1.3, à l'adoption d'un règlement qui exige que les principaux émetteurs déclarent obligatoirement leurs émissions de gaz à effet de serre et d'autres contaminants. Ce règlement devra être adopté et appliqué. De plus, le Groupe externe est d'avis que l'application des mesures proposées doit être assurée indépendamment des fonds provenant du gouvernement fédéral.

Enfin, le gouvernement devra agir entre autre en fonction du principe de précaution, souligné à la section 2.3 du Plan d'action, car de nombreuses incertitudes subsistent toujours quant à l'ampleur des impacts qu'auront les changements climatiques au Québec et partout ailleurs sur la planète.

4.2.2 Smog urbain

Déterminer le seuil de smog à partir duquel la santé humaine est à risque et dresser la liste des moyens que le Ministère peut mettre en œuvre rapidement pour protéger la santé des citoyens lorsque ces seuils sont atteints.

Les propositions contenues dans le projet de modernisation de la loi sont muettes quant au problème croissant que représente le smog urbain. Le Groupe externe est d'avis que le Ministère devrait se doter de moyens légaux pour protéger la santé publique contre les événements de smog urbain. Ces événements sont la cause d'un grand nombre de décès chaque année, sans parler de leur impact sur les cas d'asthme et d'autres maladies respiratoires.

À cet effet, le Ministère devrait, dans un premier temps et en collaboration avec l'Institut national de santé publique du Québec, déterminer le seuil de smog à partir duquel la santé humaine est à risque. Ensuite, le Ministère devrait dresser la liste des moyens qu'il peut mettre en œuvre rapidement pour protéger la santé des citoyens lorsque ces seuils sont atteints. Le Groupe externe soulève par exemple le recours à des restrictions temporaires sur la production industrielle de même que des mesures temporaires ciblant certains modes de transport non essentiels, entre autres outils.

Enfin, le Ministère devrait élaborer et adopter des instruments légaux qui lui permettrait afin de réduire la fréquence et l'ampleur des cas de smog urbain et ainsi de protéger la santé des citoyens vivant en milieu urbain et périurbain.

4.2.3 Seuils d'alerte

Consolider le leadership du Ministère dans la gestion des urgences environnementales en établissant des seuils d'alerte et en déterminant les mesures à prendre en cas d'urgence.

Dans un autre ordre d'idées, le Ministère devra être en mesure de faire preuve de leadership sur les mesures à prendre dans le cas d'une urgence environnementale. Pour y arriver, les autorités devront établir des seuils d'alerte. Ces seuils représentent un niveau de concentration de substances polluantes dans l'atmosphère au-delà duquel une exposition de courte durée présente un risque pour la santé humaine ou de dégradation de l'environnement⁴. L'atteinte de ce seuil impliquerait la prise immédiate de mesures d'urgences. Le Ministère doit représenter l'autorité responsable de la mise en application de ces mesures et on doit inclure dans le projet de modernisation de la loi des dispositions claires et précises à cet effet. Dans ce contexte, le Ministère doit se questionner sur son rôle par rapport à la sécurité civile, car la confusion au sujet des responsabilités est parfois la cause des enjeux environnementaux. Enfin, le gouvernement devrait se questionner sur les coûts reliés aux problèmes de santé publique causés par la mauvaise qualité de l'air.

Les propositions de l'Équipe dédiée ne peuvent soutenir de tels mécanismes, car aucun outil permettant de répondre aux objectifs de réduction à grande échelle n'est élaboré. En effet, il n'existe aucune concordance entre les grands objectifs de réduction des gaz à effet de serre et les mécanismes proposés dans le projet de modernisation de la loi. Par conséquent, il est opportun de suggérer au Ministère de réviser les dispositions proposées dans le secteur « Atmosphère » à la lumière des grands enjeux liés aux changements climatiques et des propositions et commentaires élaborés précédemment. De plus, il est pertinent de réitérer ici toute l'importance pour le Québec de se doter d'une politique à long terme sur les changements climatiques. Le Ministère pourrait profiter de l'apport de la société dans le cadre d'une consultation générique sur des concepts multisectoriels mettant en cause différents acteurs tels que le secteur des transports, des ressources naturelles, de l'industrie, etc.

4.3 Matières résiduelles

Encadrer la gestion des matières résiduelles grâce à des outils inspirés des principes directeurs qui se sont dégagés de l'audience générique sur les déchets et par des plans de gestion conformes aux objectifs nationaux déterminés dans la *Politique de gestion des matières résiduelles 1998-2008* et s'étendant sur tout le cycle de vie d'un produit.

L'élaboration de modes de gestion des matières résiduelles touche à la fois la prévention et la réduction. Le rôle préventif se traduit par des interventions sur les modes de production et de mise en marché des produits tandis que le rôle de réduction intervient plutôt sur la production des matières résiduelles.

⁴ Code de l'environnement français, c.1, sect. 1, art. L-221-1 (2)

La législation dans le secteur des matières résiduelles a été récemment révisée, notamment par l'entrée en vigueur du *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles* (REIMR) en janvier 2006. De plus, la gestion des matières résiduelles a même fait l'objet d'une audience générique menée par le BAPE en 1997, qui a donné suite à la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008* (ci-après Politique). Compte tenu de ce processus de révision et de mise à jour du régime légal de gestion des matières résiduelles, les propositions de l'Équipe dédiée dans ce secteur sont relativement timides et conservatrices.

Cependant, étant donné que nous sommes à deux ans du terme de la Politique, le Groupe externe souligne qu'il y a lieu d'amorcer rapidement un bilan d'application de manière à déterminer les raisons de l'échec éventuel de l'atteinte des objectifs fixés. Les conclusions de ce bilan pourront servir de base à la mise en place des mesures législatives et réglementaires plus coercitives et d'incitatifs économiques qui permettront de stimuler le développement de mécanismes de réduction de matières résiduelles et de favoriser une plus grande responsabilisation des producteurs.

4.3.1 Plan de gestion des matières résiduelles

Contraindre les municipalités du Québec à adopter un plan de gestion des matières résiduelles qui fixe comme objectif l'atteinte du niveau de performance établi dans la *Politique de gestion des matières résiduelles 1998-2008*. De plus, inclure les dispositions régissant les processus de participation du public dans le texte de loi et non dans un règlement.

Les propositions présentées par l'Équipe dédiée conservent l'obligation pour chaque municipalité d'adopter un plan de gestion des matières résiduelles. Par ailleurs, l'Équipe dédiée propose quelques ajustements au libellé de l'obligation dans le but de tenir compte du fait que certaines municipalités n'ont pas encore adopté de tel plan. En effet, la disposition n'impose plus un délai pour adopter le plan de gestion des matières résiduelles. Le Groupe externe est d'avis qu'il est pratiquement impossible d'atteindre les objectifs de réduction si les autorités municipales n'adoptent pas de plan de gestion de matières résiduelles. Le Ministère se doit donc d'imposer un tel délai et il devrait même envisager l'adoption de mesures plus sévères pour les municipalités qui ne s'acquittent pas de leur obligation. Le Groupe externe soulève que le Ministère pourrait même aller jusqu'à imposer un plan de gestion à une municipalité qui n'en adopterait pas. À cet égard, il y a lieu de rappeler qu'on en est rendu à augmenter la capacité d'enfouissement de divers sites suite parce que certaines municipalités n'ont pas adopté des plans de gestion des matières résiduelles.

Il faut également que le coût de traitement des matières résiduelles (incinération, enfouissement, élimination) reflète le véritable coût environnemental, quitte à imposer une redevance qui permette d'atteindre cet objectif. Une telle mesure est conséquente avec le principe de l'équité intergénérationnelle.

Dans le cas où un plan de gestion est effectivement adopté par la municipalité, la loi devrait prévoir la possibilité pour le ministre d'intervenir sur le plan lorsque ce dernier ne répond pas ou même contrevient aux objectifs de réduction à la source, de réemploi, de récupération et de mise en valeur fixés dans la Politique. De cette façon, les autorités s'assureraient d'avoir la capacité d'imposer le respect des résultats et l'atteinte du niveau de performance stipulés dans la Politique.

Le Ministère doit adopter des mesures à l'égard de la performance qui lui permettrait de sanctionner les secteurs qui ne répondent pas aux objectifs qualitatifs et quantitatifs fixés dans leur plan de gestion des matières résiduelles. On pourrait fonder ces sanctions sur les résultats obtenus dans le cadre d'un processus annuel de reddition de comptes. De plus, le contrôle des résultats à obtenir accorderait aux autorités la possibilité d'imposer et de suivre les moyens qui permettront d'atteindre les objectifs l'année suivante.

Toutefois, contrairement à ce qui est stipulé dans la loi actuelle, l'Équipe dédiée propose de transférer les modalités de la consultation sur le plan de gestion des matières résiduelles dans un règlement particulier. L'importance des processus de participation publique dans *Loi sur la qualité de l'environnement* est indéniable. Ils représentent l'outil procédural pour obtenir du public les informations et les commentaires nécessaires afin de prendre une décision éclairée. Dans ce contexte, il est essentiel de les harmoniser dans chacun des secteurs de la loi et de s'assurer ainsi de leur qualité et de leur conformité.

Qui plus est, la proposition de transférer ces obligations de publication et de participation publique dans un règlement n'est pas compatible avec l'idée maîtresse du partage des responsabilités omniprésente dans le projet de modernisation de la loi. Le Ministère a tout intérêt à inclure les dispositions régissant les processus de participation publique dans les chapitres les exigeant et non dans des documents particuliers et ponctuels.

4.4 Matières dangereuses

Favoriser la mise en place de mesures qui inciteront l'industrie à utiliser moins de matières dangereuses dans leurs modes de production. De plus, inciter le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs à utiliser plus largement son pouvoir général d'ordonnance dans le domaine des matières dangereuses.

La section portant sur les matières dangereuses ne fait l'objet que de quelques modifications mineures dans le cadre de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Le chapitre à ce sujet introduit dans la loi en 1991 est encore à l'heure actuelle relativement représentatif de la pratique internationale. Dans ce contexte, les commentaires et les propositions qui se trouvent sous ce point seront de nature plus générale.

Il est important de souligner certaines propositions de modifications qui viendraient accentuer le pouvoir général d'intervention du ministre. En effet, l'Équipe dédiée propose d'élargir le pouvoir général d'ordonnance aux dispositions particulières s'appliquant aux matières dangereuses. Ce pouvoir vise la personne qui ne respecte pas une disposition de la loi ou qui par son fait porte ou est susceptible de porter atteinte notamment à la vie ou à l'environnement en général. Si le Ministère arrive à mettre en place un système de contrôle permettant l'application de ce pouvoir d'ordonnance, il pourra ainsi donner ouverture à une mesure de nature essentiellement préventive fort intéressante. Cette mesure pourrait d'ailleurs palier en partie l'incertitude soulevée par la synergie encore méconnue des produits qui produisent des effets cumulatifs et que les scientifiques ne peuvent évaluer avec certitude. Dans ce contexte, on pourrait favoriser l'application efficace du principe de précaution. Toutefois, le défi est ambitieux. À l'heure actuelle, les pouvoirs d'ordonnance du ministre sont très peu utilisés. Cette lacune doit être résolue par les autorités, car malgré leur caractère exceptionnel, ces pouvoirs représentent des

outils essentiels au respect du devoir général du ministre de protéger la qualité de l'environnement. Ainsi, on doit donc prévoir des ressources supplémentaires au sein du Ministère.

Dans un autre ordre d'idées, l'Équipe dédiée propose de créer une disposition particulière pour définir ce qu'est une matière dangereuse résiduelle. Cette précision vient du fait que ce type de matières fait l'objet d'obligations particulières dans la loi et qu'il était ainsi nécessaire d'avoir une définition clairement établie. Ce changement est pertinent et vient préciser le cadre légal applicable à ce type de matières. Toutefois, le Ministère devra définir, le cas échéant, le régime applicable aux simples matières dangereuses. En effet, le projet de modernisation de la loi fait souvent référence à des obligations relatives aux matières dangereuses résiduelles sans préciser dans quelle mesure elles s'appliquent aux matières dangereuses.

Au sujet de la connaissance de l'utilisation des matières dangereuses, l'Équipe dédiée réitère l'obligation pour une personne qui a en sa possession une matière dangereuse de fournir au ministre, sur demande, tout renseignement ou document la concernant. Cette obligation est essentielle à la reconnaissance du « droit de savoir ». Ce droit est aussi garanti par l'obligation imposée aux personnes visées de tenir un registre contenant les renseignements prescrits par règlement. Ces registres revêtent une importance particulière quant à la transparence dans les modes d'exploitation et de production des industries. Toutefois, le Ministère devra être en mesure d'utiliser les informations contenues dans ces registres pour contrôler l'utilisation de certaines substances et pour sanctionner les industries qui contreviennent à l'interdiction générale de polluer.

Finalement, le Ministère doit mettre en place des mesures qui inciteront l'industrie à utiliser moins de matières dangereuses dans leurs modes de production. La possibilité pour le Ministère d'imposer des tarifs selon la nature et la quantité de matières dangereuses résiduelles générées est d'ailleurs un excellent moyen d'inciter les acteurs à la réduction et au remplacement de certaines matières dangereuses dans les modes d'exploitation. Par ailleurs, les autorités devront rendre opérationnel ce genre de mécanisme pour ne pas qu'il se dilue dans les pouvoirs réglementaires du gouvernement.

4.5 Protection et réhabilitation des terrains

Persévérer dans la mise en œuvre des mécanismes visant la protection et la réhabilitation des sols tout en développant des incitatifs qui amèneront les industries à procéder à leur décontamination sur une base volontaire.

Certaines pratiques industrielles des dernières décennies ont eu des impacts néfastes sur la qualité de l'environnement, dont la qualité des sols. La réutilisation de ces terrains contaminés dépend donc maintenant de leur réhabilitation préalable en vue d'assurer la sécurité de la population et la qualité de l'environnement. À la suite de l'adoption en 1998 de la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*, les autorités ont mis en place des outils légaux (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*⁵, *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*⁶,

⁵ Projet de loi 72, 2002, c.11.

⁶ R.Q. c. Q-2, r. 18.1.01.

*Règlement sur l'enfouissement de sols contaminés*⁷) qui permettent d'assurer l'application des mécanismes qui y sont proposés. Ces mécanismes sont notamment la prévention, le recours à l'analyse de risque, le rôle des municipalités, l'inscription de la contamination et des restrictions d'utilisation sur le registre foncier, la consultation du public, etc. Compte tenu de cette révision relativement récente du régime de protection et la réhabilitation des terrains, peu de changements sont envisagés dans le cadre de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

4.5.1 Plan de réhabilitation

Exiger un seul plan de réhabilitation par site contaminé et utiliser les termes « analyse de risques ».

Il est important de souligner qu'un seul plan de réhabilitation doit être nécessaire pour un site contaminé, c'est-à-dire que l'obligation d'élaborer le plan doit être respectée soit par l'acquéreur, soit par le vendeur du site. Cette obligation peut être négociée entre les parties, mais il n'en demeure pas moins que l'objectif de la mesure est qu'il n'y ait qu'un seul plan de réhabilitation pour le site. Le dédoublement ne peut qu'être répétitif et inefficace.

Le plan de réhabilitation peut prévoir le maintien dans le terrain de substances dont la concentration excède les valeurs limites réglementaires. Ce maintien est toutefois conditionnel à l'élaboration d'une évaluation des risques toxicologiques et écotoxicologiques ainsi que des impacts sur les eaux souterraines. L'utilisation de cette approche pour évaluer et gérer le risque sur un terrain pourrait mener par exemple à la mise en place de mesures d'atténuation (mesures de confinement, de contrôle et de suivi) ou de mesures restrictives. Toutefois, dans le but d'englober tous les risques, on devrait remplacer la locution « évaluation des risques toxicologiques et écotoxicologiques » par celle d'« analyse de risques ». D'ailleurs, le Ministère devrait attribuer aux propriétaires et aux exploitants d'un réservoir qui fait partie d'une installation d'équipement pétrolier, la même possibilité d'effectuer une analyse de risques que celle accordée pour les autres types d'activités.

Depuis l'adoption du projet de loi 72 en mars 2003, et même avant, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs refuse sans aucune assise juridique la possibilité de décontaminer par l'approche de l'analyse de risques les terrains contenant des hydrocarbures pétroliers. Cette orientation est inacceptable. L'analyse de risques devrait être applicable dans ces cas, comme ailleurs dans le monde et plus particulièrement en Amérique du Nord conformément au principe de précaution.

4.5.2 Ordonnance

Tenir compte du fait qu'un terrain qui est décontaminé tend à retrouver une valeur marchande et non pas une plus-value.

Il est proposé que toute ordonnance qui exige l'élaboration d'une étude de caractérisation ou d'un plan de réhabilitation soit sans préjudice des recours civils dont peut disposer la personne visée par l'ordonnance pour le recouvrement total ou partiel des frais occasionnés par cette ordonnance ou, le cas

⁷ R.Q. c. Q-2, r. 6.01

échéant, de la plus-value acquise par le terrain par suite de sa réhabilitation. Cette proposition reprend essentiellement le texte de l'article 31.50 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* actuelle. Le Groupe externe est d'avis qu'il est important de souligner que dès que l'on décontamine un terrain, ce dernier tend à retrouver une valeur marchande. Il n'acquiert aucune plus-value, c'est-à-dire que le terrain tend à reprendre sa valeur sur le marché et non acquérir une valeur supplémentaire.

D'autre part, il est essentiel de soulever l'importance pour le Ministère d'indiquer clairement l'obligation à celui qui cesse définitivement une activité qu'il est obligé de l'en aviser sans délai le Ministère. Pour ce faire, les autorités doivent statuer sur le moment exact où ils considèrent qu'une activité a définitivement cessé. Cette demande de précision est en réaction à certaines pratiques industrielles qui ont tendance à reporter le moment d'aviser le Ministère de la cessation d'activité. Une balise à ce sujet permettra d'encadrer l'obligation d'aviser le Ministère de la cessation d'activité et assurera ce dernier qu'il en connaît le moment exact. Aussi, l'Équipe dédiée propose que tout changement d'utilisation d'un terrain soit subordonné à l'approbation par le ministre d'un plan de réhabilitation lorsque sont présentes dans le terrain des substances dont la concentration excède les valeurs limites réglementaires. Le Ministère devra préciser le niveau de décontamination qu'il recherche : l'objectif est de viser un niveau de décontamination établi en fonction de l'utilisation projetée du terrain et non en fonction des usages permis par les règlements de zonage, comme le prévoit actuellement le *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*. Par exemple, si sur un terrain s'est exercée une activité industrielle et qu'une nouvelle activité industrielle y est prévue, l'exigence de décontaminer le site à un niveau d'usage résidentiel est injustifié sur le plan de la santé et est irréaliste sur le plan financier. Dans ces circonstances, on décourage la revalorisation et la réutilisation des sites industriels qui au bout du compte pourraient être abandonnés. Ainsi, il faudrait modifier le libellé de l'article 5.14 du projet de modernisation de la loi pour y ajouter à la fin du premier paragraphe la mention suivante :

« eut égard à l'utilisation projetée du terrain ».

4.5.3 Décontamination volontaire

Adapter les obligations applicables aux démarches de décontamination volontaire dans le but d'inciter les industries à les utiliser. De plus, indiquer dans la loi les types de situation qui pourraient amener le ministre à devoir modifier un plan de réhabilitation.

La décontamination volontaire est un outil mis en place dans la loi qui permet à quiconque, sans y être strictement tenu par la loi, de réhabiliter la totalité ou une partie d'un terrain contaminé. Le caractère volontaire de la décontamination devrait normalement amener un allègement des obligations qui se rattachent à une décontamination par ordonnance par exemple. Toutefois, l'Équipe dédiée propose de la soumettre aux mêmes obligations. Il ne faut pas perdre de vue l'objectif premier de ces mesures, soit celui d'encourager les mesures volontaires de décontamination en tout ou en partie et non l'inverse. Par exemple, pourquoi imposer de procéder par analyse de risques si la décontamination n'est pas complète? Pourquoi ne pas accepter que quelqu'un enlève les concentrations de contaminants les plus dangereux et qu'il laisse en place, sans formalité, les contaminants dont la teneur ne pose aucun problème. La disposition, telle qu'en vigueur actuellement, oblige à tout décontaminer ou à ne rien faire pour ne pas déclencher des exigences en cascade. Cette approche est inexplicable dans un contexte de développement durable.

Finalement, le pouvoir accordé au ministre de modifier tout plan de réhabilitation qu'il a approuvé fait craindre une certaine insécurité juridique. En effet, dans la mesure où les autorités modifient les paramètres d'un plan de réhabilitation, l'investissement nécessaire pour le réaliser peut être plus important et ainsi créer des problèmes financiers importants (analyse coûts avantages) pour les propriétaires. C'est pour cette raison que ce pouvoir doit être strictement encadré et balisé. D'ailleurs, il serait pertinent d'indiquer dans la loi les types de situations qui pourraient amener le ministre à devoir modifier un plan de réhabilitation.

4.5.4 Rétroactivité de la loi

Dans un contexte où les tribunaux ont une tendance à ne pas donner une portée rétroactive à une disposition législative qui ne le prévoit pas expressément, il y aurait lieu que la Loi soit claire sin on attend qu'elle atteigne des objectifs d'application rétroactive.

Par exemple, dans l'article 31.53 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* actuelle (le changement d'utilisation), on parle, lors d'un changement d'utilisation d'un terrain où se sont exercées des activités industrielles ou commerciales désignées par règlement, sans toutefois préciser jusqu'à quel moment il faut remonter pour déterminer l'assujettissement.

Si le législateur entend donner une portée rétroactive à certaines dispositions, cela doit être clairement indiqué dans la loi (ex., art. 31.53 LQE). D'ailleurs, on pourrait faire à ce sujet un exercice général d'examen des dispositions de la loi.

4.6 Bruit, rayonnement et autres agents vecteurs d'énergie

Légiférer au sujet du bruit, notamment les infrasons, du rayonnement et des autres agents vecteurs d'énergie et ainsi raffermir le leadership du Ministère en matière de contrôle et de surveillance des sources de contamination.

Le Ministère doit conserver la responsabilité de contrôler et de surveiller toutes les sources de contamination.

Le bruit et les sources de rayonnement doivent être considérés comme des contaminants. Le Ministère doit alors réglementer ces sources de contamination au même titre que toute autre source susceptible de porter atteinte à la qualité de l'environnement. D'ailleurs, la proposition de l'Équipe dédiée de changer le terme « contaminant » par le terme « substance » n'est pas acceptable. La jurisprudence est claire sur la notion de contaminant, il est évident que les autorités doivent conserver ce terme pour englober le bruit et les rayonnements. Il s'agirait alors d'ajouter les substances de caractère nouveau dans la définition de contaminant.

Le Ministère doit aussi s'assurer de raffermir son leadership en matière de contrôle des contaminants en réglementant conformément à son champ de compétence. Le rôle du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, dans le cadre de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, est de surveiller et de contrôler les sources de contamination et de protéger la qualité de l'environnement. Pour s'assurer de cerner adéquatement ce rôle, il serait d'ailleurs pertinent de modifier la *Loi sur la*

qualité de l'environnement et la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* pour y inclure précisément le rôle cité plus haut. La disposition se lirait comme suit :

« *Le ministre a pour fonction de surveiller et de contrôler les sources de contamination et de protéger la qualité de l'environnement.* »

Toujours sur la base de son devoir de surveiller et de contrôler les sources de contamination, le ministre doit établir les objectifs précis, établir des moyens diversifiés et fixer des pouvoirs réglementaires pour assurer la mise en œuvre de ce devoir. Dans le cas du bruit, dont les infrasons, et des sources de rayonnement, le Ministère ne doit pas se contenter de fixer des pouvoirs réglementaires : il doit absolument s'assurer que d'autres lois ne viennent pas légiférer en matière de nuisance. Quant à la proposition de l'Équipe dédiée de modifier le libellé de l'article précisant le rôle du Ministère par rapport au bruit, elle est tout à fait incompatible avec les fonctions de surveillance et de contrôle du Ministère. En effet, l'Équipe dédiée propose d'évacuer la phrase à l'effet que le ministre a pour fonctions de surveiller et de contrôler le bruit. Le bruit est une nuisance relevant de la protection de l'environnement puisqu'il crée des atteintes à l'environnement et à l'être humain. Le Ministère doit donc conserver la responsabilité de contrôler et de surveiller ces sources de contamination, responsabilité qui doit rester clairement établie dans le chapitre pertinent de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. À cet égard, le Groupe externe considère opportun que le Ministère se dote d'une politique sur le bruit et les infrasons de manière à encadrer la réglementation municipale, qui prévoirait entre autres l'érection de murs antibruit et l'établissement de zones tampons encadrant l'aménagement de certaines infrastructures. Comme pour la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, cette nouvelle politique devrait être intégrée dans la réglementation municipale.

Enfin, quant aux sources de rayonnement, il est important de souligner que le Ministère devrait se pencher sur certains problèmes techniques, notamment les champs magnétiques et les téléphones cellulaires. On doit affecter des ressources à ces études et établir des mesures réglementaires en fonction des résultats obtenus.

4.7 Nouvelles technologies (OGM, OVM, etc.)

Le projet de modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* est muet sur le traitement à accorder aux nouvelles technologies qui comprennent notamment les organismes génétiquement modifiés (OGM) et les organismes vivants modifiés (OVM). Le Groupe externe est d'avis que l'introduction de ces nouveaux organismes dans notre environnement devrait être réglementée de manière à protéger la santé humaine et celle des écosystèmes.

Le Ministère devra donc se pencher sur ces nouveaux enjeux et réfléchir sur les meilleures façons de les intégrer dans la législation environnementale. Par ailleurs, le Groupe externe tient à souligner que cette réflexion devra s'effectuer sur la base des principes de précaution et de prévention, à appliquer impérativement.

5. ANALYSE QUALITATIVE DES ORIENTATIONS DU PROJET DE MODERNISATION DE LA LQE — CONTRÔLE D'APPLICATION, DISPOSITIONS PÉNALES ET RECOURS

5.1 Contrôle d'application

Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs doit se doter des outils juridiques nécessaires au contrôle d'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Ces outils doivent être diversifiés pour ainsi être en mesure de répondre aux nombreux besoins que peuvent nécessiter certaines situations qui ont des impacts sur l'environnement. Dans le cadre de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, l'Équipe dédiée propose certaines avenues susceptibles de répondre à ces besoins.

5.1.1 Dispositions générales et inspections

Dans le cadre d'un partage des responsabilités en matière d'environnement, le Ministère ne doit pas bénéficier d'une immunité particulière.

À l'égard des actes accomplis et des omissions par le ministre, par son personnel ou par toute autre personne agissant en vertu de l'autorité de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, il est proposé d'octroyer une immunité de poursuite applicable lorsque ces personnes sont dans l'exercice de leurs fonctions. Il est évident que le ministre et ses employés doivent bénéficier d'une immunité lorsqu'ils agissent dans leur sphère politique décisionnelle. Cette immunité est reconnue par la plupart des lois canadiennes et permet d'assurer une marge de manœuvre appréciable pour les gestes et décisions politiques.

Par contre, il serait malvenu d'étendre la portée de cette immunité à la sphère opérationnelle des instances politiques. En droit public, il n'y a aucune immunité dans le cadre de la mise en œuvre et de l'application concrète de la loi.

Bref, dans le contexte de partage des responsabilités que les autorités désirent instaurer dans la modernisation de la loi, il serait tout à fait inconvenant que certains intervenants bénéficient d'une immunité de poursuite alors que d'autres non.

Au contraire, ce partage devrait sous-entendre une uniformité de moyens et de protections visant le respect des obligations, et ce, pour tous les intervenants. Dans le cas contraire, il serait abusif d'imposer à certains d'entre eux l'obligation de soutenir le risque d'être poursuivi alors que d'autres seraient protégés. Sur cette base, le Ministère ne devrait pas jouir de cette protection lorsqu'il agit ou omet d'agir dans le cadre de l'application de la loi.

La Cour suprême du Canada jugeant précisément qu'il y avait lieu de réévaluer le principe de l'immunité absolue de la couronne a précisé ces règles il y a moins de 15 ans. La limite de la responsabilité de l'État dans toutes les sphères d'activité de ses pouvoirs a été balisée. Il n'y a aucun motif justifiant l'introduction de règle particulière lorsque l'État agirait en matière d'environnement que dans les autres domaines relevant de sa compétence.

5.1.1.1 Inspections et enquêtes

Unifier les fonctions d'enquêteur et d'inspecteur dans le but de favoriser l'efficacité et la rapidité des interventions.

Un autre outil de contrôle proposé par les autorités dans le cadre de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* est le recours à des inspections et des enquêtes. Le chapitre sur les inspections dans le projet de modernisation de la loi fait référence à deux types de fonction, soit les enquêteurs et les inspecteurs. Les enquêteurs sont autorisés par le ministre tandis que les inspecteurs le sont par le directeur. Cette distinction entre les deux fonctions est motivée par les différences qui existent entre les mandats des deux intervenants. Celui de l'enquêteur est de recueillir et de compiler les éléments de preuve d'une infraction présumée tandis que celui de l'inspecteur est de contrôler l'application de la loi.

Cette distinction, quoique compréhensible, oblige la mise en place de mécanismes de rapports, de demandes, de renvois, de références, etc., parfois complexes qui peuvent mettre en péril l'objectif premier, le contrôle de l'application de la loi. À l'échelon fédéral, les fonctions d'enquêteur et d'inspecteur sont unifiées sous un même titre, soit l'agent de l'autorité. Cet agent, dans le cadre de l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, est assimilé à un agent de la paix et possède ainsi tous les pouvoirs se rattachant à une telle fonction. Cette unification assure une efficacité et une rapidité accrue des interventions de l'État, peu importe le type de situation. Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs devrait s'inspirer de cette désignation.

5.1.2 Interventions judiciaires et sanctions pénales

La mise à jour du régime de protection de l'environnement doit placer les mesures de remise en état des milieux au cœur de l'intervention judiciaire. De même, l'indemnisation de la collectivité pour les dommages environnementaux et la responsabilité des administrateurs et des dirigeants d'entreprises sont des éléments qui doivent être davantage utilisés dans le prochain régime de protection de l'environnement. Enfin, il est proposé d'encadrer la discrétion des procureurs et des juges à l'étape de la détermination de la peine par le biais de dispositions claires et d'une politique d'application de la loi.

L'Équipe dédiée propose des orientations visant l'actualisation du régime de sanctions pénales. Ce régime, dans un contexte où la protection de l'environnement est devenue une valeur fondamentale de la société, représente un élément clé de la responsabilisation des contrevenants. Il est donc essentiel de souligner dès maintenant que la mise à jour du régime de sanctions pénales mérite une attention bien particulière de la part des autorités.

C'est sous forme d'orientations que l'Équipe dédiée a présenté ses propositions. Le présent rapport adoptera cette démarche quant à leur analyse.

Cependant, il est important de souligner d'entrée de jeu l'importance des ordonnances de remise en état des lieux qui, dans tous les cas où on peut appliquer une telle mesure peut être appliquée, devraient accompagner toute déclaration de culpabilité pour atteinte à la qualité de l'environnement. Le présent rapport en fera état plus loin.

L'orientation concernant les peines d'amendes et d'emprisonnement propose de conserver les mécanismes actuels d'amendes, mais d'augmenter les fourchettes d'amendes en matière d'infraction contre l'environnement. Pour appuyer cette proposition, l'Équipe dédiée soumet un aperçu des amendes minimales qui seraient imposées aux personnes morales et aux personnes physiques, et ce, selon la nature des infractions. Le concept de peine minimale est essentiel dans un régime de sanction pénale, car il représente un indicateur provenant du législateur qui permet à la fois de guider les juges et d'assurer à la collectivité un effet punitif minimal.

Toutefois, en ce qui a trait aux personnes morales, il faut préciser qu'au Québec la majorité des entreprises sont des petites et moyennes entreprises (PME). Certaines de ces entreprises, compte tenu de leur réalité financière, ne pourraient assumer les coûts même minimaux qu'engendrerait une condamnation de nature pénale. Les autorités doivent prendre en compte que l'objectif du régime est notamment de punir et de dissuader le contrevenant et non de le mettre en faillite. En effet, les procureurs de la couronne et les juges pourraient être portés à tergiverser à l'égard du régime pénal de peur de punir trop sévèrement certaines PME. Les autorités doivent mettre en place un système qui sera applicable et appliqué par les personnes concernées. Pour ce faire, le Ministère pourrait soit abaisser le montant de la peine minimale pour les infractions de gravité élevée pour les personnes morales soit distinguer les peines minimales imposées aux grandes entreprises (capacité de payer supérieure) de celles imposées aux PME.

Par ailleurs, rappelons ici que l'imposition d'une amende ne devrait pas, du moins dans le cas d'infractions de nature environnementale, représenter la seule mesure imposée aux contrevenants. Dans les cas où on peut imposer la remise en état du milieu, les autorités responsables de l'application de la loi devraient en faire la demande en plus de l'amende.

En résumé, la proposition d'attribuer au juge le pouvoir d'ordonner au contrevenant de prendre les mesures qu'il indique pour prévenir ou réparer des dommages environnementaux apparaît être un objectif fondamental à toute poursuite engagée pour des atteintes environnementales.

C'est pourquoi on devrait accorder la priorité aux mesures de réparation, de remise en état et de prévention dans le prononcé des jugements. Les mesures visant la prévention des dommages sur le site touché, donc destinées à éviter la commission d'une nouvelle infraction, pourraient de plus obliger la production d'études de suivi des impacts sur l'environnement de ces activités.

Étant donné le caractère relativement nouveau de ces mesures, les autorités devraient élaborer des directives à l'intention des procureurs et des juges en ce qui concerne les peines à demander et à imposer. Cet encadrement pourrait se retrouver dans une politique d'application des peines et des sentences qui s'apparenterait à celle élaborée par le gouvernement fédéral (*Politique d'observation et d'application de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, 1999 – mars 2001*) ainsi que dans une disposition de la nouvelle loi sur la qualité de l'environnement.

Les circonstances aggravantes sont un autre aspect des sanctions pénales analysé par l'Équipe dédiée. En effet, l'Équipe dédiée propose d'indiquer dans la loi les circonstances aggravantes dont le juge devra tenir compte pour la détermination de la peine. Les circonstances aggravantes proposées sont pertinentes. De plus, le fait d'énoncer ces facteurs directement dans le texte de loi correspond à la préoccupation d'encadrer davantage le pouvoir judiciaire à l'étape de la détermination de la peine. Toutefois, on pourrait effectuer quelques ajouts. En effet, les autorités devraient considérer dans la détermination de la peine les effets cumulatifs d'une infraction. Un acte ou une omission qui, à

première vue, peut sembler banal ou du moins avoir peu d'impacts sur l'environnement, s'il est pris dans un contexte plus large, peut avoir des incidences bien plus importantes sur la qualité de l'environnement. Les autorités doivent être en mesure d'effectuer cette analyse et de la considérer dans la détermination de la peine. De plus, elles devraient également considérer dans cette analyse la capacité de payer des grandes entreprises.

L'Équipe dédiée propose également de considérer dans la détermination de la peine les déclarations de culpabilité intervenues dans le passé pour des infractions à d'autres dispositions environnementales dont l'application relève du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ou encore d'autres ministres ou organismes publics. Cette proposition est fort pertinente et nous amène à aborder l'orientation qui a pour objectif d'élargir la portée de la récidive pour inclure les déclarations de culpabilité pour des infractions à d'autres dispositions à caractère environnemental. Une loi sur l'environnement modernisée doit en effet considérer le concept de récidive dans une perspective plus large compte tenu que les infractions de nature environnementale sont considérées comme des infractions contre le bien-être public. Cependant, la portée de la récidive ne devrait s'élargir qu'aux infractions relevant de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Par ailleurs, le projet de modernisation de la loi considère déjà comme des circonstances aggravantes « les déclarations de culpabilité intervenues dans le passé pour des infractions à d'autres dispositions environnementales dont l'application relève du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ou encore d'autres organismes publics ».

Enfin, soulignons qu'il serait pertinent de créer un registre public des déclarations en matière environnementale, c'est-à-dire l'ensemble des déclarations de culpabilité dont l'application relève du ministre du MDDEP ou encore d'autres ministres ou organismes publics. Les données y figureraient pendant une période de temps déterminée. À l'échéance, l'absence de récidive permettrait de retirer du registre le nom du contrevenant. Toutefois, le retrait n'équivaudrait pas à un pardon et l'infraction antérieure pourrait toujours être considérée comme une circonstance aggravante ou d'une récidive.

Quant à l'orientation sur la perte écologique, l'Équipe dédiée propose d'introduire une amende additionnelle destinée à indemniser la collectivité pour les pertes écologiques causées par les infractions d'avoir porté atteinte à l'environnement. Le type d'indemnisation des dommages environnementaux affectant le patrimoine collectif est fort pertinent. Il faudra déterminer par voie réglementaire la méthode d'évaluation et de calcul des indemnités. En effet, il faut éviter que les débats judiciaires se concentrent sur le choix de la méthode ou sa crédibilité au détriment de l'indemnisation en soi. De plus, on devra mettre en place un mécanisme d'évaluation de l'efficacité de la méthode. Cette évaluation pourrait d'ailleurs s'effectuer dans le cadre de la révision périodique de la loi.

Au-delà du préjudice écologique que subirait la collectivité à la suite d'une infraction, il est possible qu'une victime, personne physique ou morale, subisse aussi des pertes de biens ou des dommages. Dans ce cas, l'Équipe dédiée propose de permettre l'indemnisation des victimes des infractions contre l'environnement à l'occasion du processus de détermination de la peine. Bien qu'elle soit saluée, cette proposition soulève un certain nombre d'interrogations qu'il faudra résoudre avant de mettre en œuvre la disposition. Elles ont trait notamment au fardeau de preuve qui sera exigé pour l'indemnisation des victimes, à la procédure de dépôt d'une demande d'indemnisation, au concept de *chose jugée* compte tenu de la probabilité de procès civils parallèles, au sort de ces recours civils, l'exhaustivité ou non des montants accordés au niveau pénal, l'accès au recours collectif. Malgré ces interrogations, l'idée de dédommager les victimes est intéressante et mérite d'être développée.

L'Équipe dédiée propose aussi de renforcer la responsabilité pénale des dirigeants et des administrateurs de personnes morales en cas d'infraction contre l'environnement. En vertu du régime de protection de l'environnement actuel, il est possible d'établir la responsabilité pénale personnelle des administrateurs et des dirigeants qui auraient par exemple autorisé l'émission d'un contaminant dans l'environnement (art.109.3 LQE). Cependant, tel que le mentionne l'Équipe dédiée, d'importantes difficultés de preuves se posent quant à l'établissement de la responsabilité, ce qui a pour conséquence que très peu de cas se concrétisent. Le renforcement que propose l'Équipe dédiée est pertinent et les moyens avancés pour le soutenir devraient faire en sorte d'établir de façon plus précise la négligence des administrateurs et dirigeants comme facteur d'imputabilité pénale.

L'Équipe dédiée propose aussi de modifier le point de départ du délai de prescription des poursuites pénales applicable aux infractions contre l'environnement. Encore une fois, il faut saluer cette mesure, car elle permettra de favoriser l'utilisation des recours pénaux et, au bout du compte, de dissuader les inconduites environnementales par des sanctions bénéfiques pour l'environnement.

Finalement, l'Équipe dédiée propose de prévoir dans la loi des mesures de rechange aux poursuites pénales en cas d'infraction contre l'environnement. Le recours à ce type de mesures de rechange est relativement étendu à l'échelon fédéral. Dans le cadre de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, l'Équipe dédiée les présente comme une solution de rechange aux poursuites judiciaires. Ces mesures de rechange feraient l'objet d'ententes négociées entre l'accusé et le procureur général du Québec, en consultation avec le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Cela représente une façon intéressante de responsabiliser les contrevenants et de prévenir et réparer les dommages environnementaux. Cependant, il faudra réviser certains aspects des propositions pour assurer l'équité sur le plan juridique.

Tout d'abord, le Ministère doit s'assurer que les coûts de mise en œuvre des mesures de rechange ne représentent pas un montant inférieur à celui de la peine minimale pour l'infraction commise. L'objectif est de substituer la valeur de la peine à des mesures de rechange et non de faire bénéficier le contrevenant d'un traitement de faveur. Dans la même veine, il est essentiel de préciser dans la loi que les personnes qui ont bénéficié de ce type de mesures de rechange seront tout de même considérées comme étant des récidivistes dans les cas subséquents. Cela s'explique par le fait que pour bénéficier des mesures de rechange, le contrevenant doit admettre sa culpabilité à l'égard de l'infraction reprochée. Il faut aussi s'assurer que les récidivistes n'auront pas droit aux mesures de rechange.

Dans un autre ordre d'idées, il est important de souligner que les autorités doivent conserver un pouvoir discrétionnaire, une marge de manœuvre leur permettant de refuser à un contrevenant le recours aux mesures de rechange. De plus, dans les cas où la mesure de rechange échoue, il est important de préciser que le procureur général peut toujours poursuivre pour les infractions alléguées et pour lesquelles les mesures de rechange ne sont pas respectées. Finalement, l'entente conclue avec le contrevenant doit être consignée devant le tribunal compétent afin d'acquérir un caractère public et être publiée dans un registre environnemental. Cette publication renforcera les fonctions dissuasives et punitives de la sanction des cas de non-conformité à la législation environnementale.

5.1.3 Instruments économiques

Harmoniser progressivement le cadre économique et fiscal du Québec. La réforme de la fiscalité afin d'y intégrer des objectifs environnementaux doit être une orientation clé dans le cadre de l'adoption de la nouvelle *Loi sur la qualité de l'environnement*. Le texte de loi devra le prévoir et inclure un délai de réalisation.

La *Loi sur la qualité de l'environnement* est avant tout un instrument visant la protection de l'environnement. Dans une perspective tant de développement durable que d'efficacité, une harmonisation du cadre économique et fiscal avec les objectifs environnementaux est essentielle.

En effet, de plus en plus de pays développés sont à revoir leurs instruments économiques, y compris leurs régimes fiscaux, de façon à s'assurer que les choix les plus économiquement rentables soient également les choix les plus écologiques. En alignant ainsi les intérêts, les efforts visant la réforme de la fiscalité et l'utilisation d'instruments économiques permettent des gains d'efficacité sur les deux plans. Une telle réforme permet de récompenser les leaders sur le plan environnemental et de l'innovation – tant les entreprises que les individus – et d'inciter les récalcitrants à adopter des pratiques et des procédés plus efficaces et moins polluants.

L'efficacité de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dépendra notamment de l'effort qui sera consacré à cet alignement préalable des intérêts. À cet effet, on devra mettre en place un élément essentiel de la réforme : une démarche visant l'harmonisation des instruments économiques et fiscaux du Québec avec les objectifs environnementaux.

L'importance de ce volet du projet de modernisation de la loi est telle qu'il doit être obligatoire. Plus particulièrement, la loi doit obliger le gouvernement à soumettre à l'Assemblée nationale un plan triennal visant l'harmonisation du cadre économique – y compris de la fiscalité – avec l'objectif de la protection de l'environnement. L'ajout de l'article suivant dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* serait d'ailleurs fort pertinent :

« Le gouvernement devra soumettre à l'Assemblée nationale, tous les trois ans, un plan d'action visant l'harmonisation des instruments économiques avec l'objectif de la protection de l'environnement. Ce plan devra toucher aux principaux secteurs de l'économie, traiter tant de la fiscalité que des autres instruments économiques et comprendre un bilan des réalisations. Il devra être conçu de façon à permettre une harmonisation complète dans les dix ans après son adoption. »

Considérant le retard encouru à ce sujet et l'ampleur du défi, le gouvernement devrait lancer dès à présent une commission de réflexion menée conjointement par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et le ministère des Finances, et qui devrait bénéficier notamment de la collaboration des ministères de l'Industrie, des Ressources naturelles et des Transports. Cette commission devrait proposer les bases d'un plan d'action décennal qui viserait notamment l'harmonisation du cadre économique et l'objectif du développement durable. Ses recommandations serviraient à l'élaboration du premier plan d'action triennal du gouvernement.

SOMMAIRE

Principes directeurs

- But de la *Loi sur la qualité de l'environnement*
- Réglementation moderne — stratégie et vision globale dans la structure législative et réglementaire
- Participation du public
- Évaluation du rendement et reddition de comptes
- Intégration et mise en œuvre des principes environnementaux du développement durable
- Respect de la capacité de support des écosystèmes
- Principe de précaution
- Écoconditionalité
- Internalisation des coûts environnementaux

Orientations proposées

- Regrouper les autorisations et permis sous une procédure d'autorisation unique et adopter un système reconnaissant le caractère renouvelable et modifiable de certaines autorisations.
- Élaborer une liste d'activités assujetties à une autorisation dans le but de centraliser les autorisations et les permis sous un seul et même acte administratif.
- Encadrer le pouvoir de modifier ou de renouveler certaines autorisations par l'obligation de justifier les modifications, et ce, dans un délai raisonnable.
- Étudier davantage quel doit être le niveau de l'autorité décisionnelle des projets ayant des impacts sur l'environnement.
- Compte tenu des propositions concernant les nouveaux mécanismes de révision des autorisations, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ne devrait pas accorder à des tiers la possibilité de contester les autorisations devant le Tribunal administratif du Québec.
- Assujettir les projets qui pourraient avoir des impacts importants sur l'environnement à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.
- Conserver le rôle de coordonnateur des évaluations environnementales du Ministère, qui doit également continuer d'assumer la responsabilité de veiller à la conformité du contenu de l'évaluation avec les lois et les règlements, et promouvoir la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement auprès des administrés et des autres ministères pour encourager leur participation.

- Coordonner l'intégration des autres ministères dans la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, car ils offrent une autre vision et soulèvent des préoccupations issues de milieux différents.
- Mettre en place un système d'accréditation pour les professionnels ou les consultants habilités à effectuer des études d'impact sur l'environnement.
- Établir que seul un projet complet et à jour peut faire l'objet d'une audience publique et éviter la segmentation, par composante ou activité, des projets évalués.
- Exiger des professionnels ou des consultants engagés en vertu du nouveau mécanisme de déclaration qu'ils disposent d'une assurance responsabilité offerte par leur ordre professionnel ou par un assureur privé. De plus, il faudra préciser le rôle que devront jouer les professionnels ou les consultants dans l'évaluation de la capacité de support de l'écosystème d'accueil.
- Encadrer davantage le pouvoir d'ordonner par des obligations de publicité, de consultation, de motivation, de reddition de comptes, de suivi et d'échéance, le pouvoir d'ordonnance. Étant donné que ce nouveau pouvoir permettra notamment d'imposer des moratoires.
- Accroître les mécanismes de participation publique et les exigences de publicité concernant la suspension ou la révocation d'une autorisation. De plus, la demande d'indemnité financière présentée par celui qui voit son autorisation suspendue ou révoquée ne devrait pas être arbitrée par le ministre. Afin d'éviter les conflits d'intérêts apparents et par le fait même, de miner la crédibilité de ce régime, les autorités devraient laisser cet arbitrage à une autre instance qui n'est pas partie prenante à ce processus décisionnel.
- Déterminer le régime de responsabilité approprié pour les pénalités administratives qui devrait demeurer celui de la responsabilité stricte. La loi devra prévoir que les montants perçus doivent être versés au Fonds vert. Finalement, à l'égard du non-paiement d'une pénalité, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs pourrait s'inspirer de ce qui est proposé en Ontario.
- Si le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs souhaite introduire un programme de mesures volontaires quant à l'amélioration environnementale, il doit l'accompagner de garanties procédurales solides destinées à en assurer la transparence et l'efficacité, et à protéger les droits du public.
- Soumettre les programmes correcteurs à une échéance déterminée, limiter la possibilité de renouveler de manière perpétuelle les programmes correcteurs et exiger un suivi environnemental et une reddition de comptes publique des résultats des programmes correcteurs. De plus, il faut mettre en place des modalités de participation du public pour assurer l'efficacité du programme correcteur.
- Conserver dans le projet de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* les procédures applicables aux périodes d'information et de consultation. De plus, il est pertinent d'accorder au ministre le pouvoir de demander au BAPE, de sa propre initiative, de procéder à une enquête.

- Laisser au BAPE le soin de déterminer s'il est opportun de tenir une audience publique, une médiation ou un forum, une fois la décision du ministre prise concernant la recevabilité de la demande d'enquête.
- Octroyer au BAPE le pouvoir de signaler à chacun des intervenants les lacunes quant à l'information soumise au public et leur demander d'y remédier. Le BAPE doit donc avoir le pouvoir de suspendre l'audience publique jusqu'à ce que le demandeur d'autorisation soit en mesure de remédier aux lacunes et ainsi présenter un dossier complet.
- Confirmer que le BAPE, en tant qu'organe principal de consultation publique en environnement, doit jouer un rôle fondamental dans l'élaboration des plans, des programmes ou des politiques gouvernementaux en matière d'environnement. Par ailleurs, on devrait soumettre toute question exigeant une orientation gouvernementale et relevant du développement durable à un examen public dirigé par le BAPE.
- Conserver le critère de « frivolité », qui doit demeurer le motif fondamental pour lequel le ministre pourrait refuser la tenue d'une audience publique. De plus, le Ministère devrait conserver le terme « audience » et non le modifier par « enquête » dans la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.
- On doit établir dès le départ les balises à l'égard du soutien financier aux participants à une enquête et le BAPE doit approuver les demandes de financement selon leur pertinence et leur ampleur, minimisant ainsi les risques pour le participant.
- Élargir les paramètres permettant d'avoir accès à certains documents de nature environnementale afin d'être conséquent avec la reconnaissance législative du droit à l'information.
- Encadrer, par un resserrement des délais d'enquête, le refus d'accès à l'information sous prétexte que la divulgation de l'information entraverait le déroulement d'une enquête.
- Obliger un demandeur d'autorisation à rendre public l'avis de projet déposé au ministre en début de procédure. Restreindre la discrétion quant au choix des informations pertinentes pour le public lorsqu'il est fait obligation à un demandeur de rendre publics, à ses frais et selon les modalités prévues par règlement, tous les documents relatifs à sa demande d'autorisation, dont l'étude d'impact.
- Créer un régime de partage des responsabilités respectant les devoirs et obligations de chacun tout en se donnant les moyens de les soutenir.
- Dans une perspective de développement durable, le partage des responsabilités au sein de l'appareil gouvernemental représente des changements nécessaires à la création d'une vision globale de protection de l'environnement.
- Dans le cadre du partage des responsabilités avec les municipalités, il est essentiel de prévoir que le délégué possède les moyens nécessaires pour respecter les obligations qui lui sont attribuées. Une telle délégation de pouvoirs ne doit pas s'effectuer sans aucun suivi et processus de reddition de comptes.

- Un régime de responsabilité reconnaissant la notion de solidarité élargie envers la protection de l'environnement nécessite la mise en place de moyens permettant l'atteinte de résultats concrets, c'est-à-dire d'outils rendant possible le respect des obligations, dont la participation du public, l'accès à l'information et l'accès à la justice.
- L'obligation imposée aux demandeurs d'autorisation de faire la démonstration que les conditions d'implantation, de réalisation et d'exploitation du projet respectent la loi et les règlements est acceptable dans la mesure où le Ministère notamment en raison de son rôle reconnu de fiduciaire de l'environnement, conserve une obligation importante quant à l'analyse du respect de la protection de l'environnement.
- Prévoir la mise en place d'un régime de responsabilités pour les situations d'urgence visant, d'une part, à aviser le ministre sans délai de la situation d'urgence et, d'autre part, à prendre immédiatement les mesures nécessaires pour limiter ou mettre fin à la situation de non-conformité.
- La disposition proposée à l'article 14.1 du projet de modernisation de la loi est insatisfaisante : elle n'est manifestement pas claire et soulève trop de difficultés d'interprétation pour une disposition de cette importance. Il serait avisé de conserver l'article 20 de la LQE dont la portée juridique est connue. Par ailleurs, l'objectif de l'Équipe dédiée d'étendre dans la nouvelle loi la portée de la prohibition de polluer en prohibant plus largement les atteintes à l'environnement est pertinent.
- Traiter aussi rigoureusement que les autres atteintes environnementales les dépassements des seuils réglementaires comme cela se fait ailleurs au Canada. Ainsi, ce type d'événements ne doit pas bénéficier d'un accommodement fondé sur leur caractère non accidentel. De plus, la disposition prescrivant l'obligation de notifier sans délai le ministre doit faire référence explicitement aux mesures qui doivent être prises immédiatement par la personne responsable de l'atteinte.
- La remise en état des milieux devrait être le fondement du régime de réparation des dommages, afin de véritablement réaliser un des objectifs de la loi, soit la protection de l'environnement. La méthode de calcul de l'indemnité pour préjudice écologique revêt une importance certaine et le Ministère devra y porter une attention particulière.
- Instaurer de nouveaux recours, tant judiciaires qu'administratifs, permettant à l'ensemble de la société de revendiquer, à moindre coût et rapidement, leur droit fondamental à la qualité de l'environnement et incitant les pollueurs à respecter leurs obligations législatives et réglementaires.
- Le droit fondamental à la qualité de l'environnement doit absolument être reconduit dans la Loi sur la qualité de l'environnement modernisée car il représente l'assise législative nécessaire pour appuyer un recours judiciaire.
- Étendre le champ d'application de l'enquête générale à « tout acte, omission ou fait visé par la présente loi ».
- La demande d'enquête faite au ministre dans le cadre de la constatation, par une personne, d'une atteinte sérieuse à l'environnement est un moyen d'optimiser les recours offerts à l'ensemble de la société pour faire respecter les droits issus de la loi. Il reste toutefois à valider certains paramètres de

l'enquête, dont les délais, le suivi du déroulement de l'enquête, la confidentialité du demandeur d'enquête restent à valider.

- Compte tenu de l'importance des recours judiciaires pour la protection de l'environnement, le Groupe externe propose des alternatives aux propositions de l'Équipe dédiée qui pourraient pallier à certaines difficultés d'application.
- La plainte pénale doit être ouverte à toute personne et doit exister de façon totalement indépendante d'une demande d'enquête préalable.
- Mettre en place un recours permettant de contrôler judiciairement l'inaction ou la décision de l'Administration publique. Dans les cas où le juge en arriverait à la conclusion que l'Administration publique a effectivement mal agi dans le cadre de l'évaluation d'une demande d'enquête ou dans son traitement, le mécanisme du recours doit prévoir le remboursement des frais encourus par le demandeur.
- Mettre en place un recours permettant de contrôler judiciairement les actes effectués par les nouveaux intervenants (professionnels, consultants ou autres) étant donné que ces actes peuvent avoir des impacts sur l'environnement.
- L'injonction revêt une grande importance car elle représente le seul moyen d'empêcher, de faire cesser ou de corriger rapidement toute activité ou tout fait qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à l'environnement. Par ailleurs, le Ministère doit prévoir une disposition permettant au demandeur de réclamer tous les frais encourus dans le cadre de sa poursuite.
- Le recours en examen pour fait ou omission non conforme à la loi doit être jumelé avec la demande d'enquête proposée par l'Équipe dédiée à l'article 7.2 du projet de modernisation de la loi. Ainsi, l'État sera soumis aux mêmes règles et aux mêmes obligations qui touchent la protection de l'environnement que tous les autres acteurs.
- Mettre en place un mécanisme de demande de provision pour frais ou mettre de l'avant un fonds d'aide qui serait mis à la disposition des défendeurs afin de répondre aux inquiétudes des citoyens quant aux poursuites abusives.
- Prévoir l'élaboration et la mise en place d'un système continu d'acquisition de connaissances sur l'état de l'environnement basé sur des indicateurs établis par l'État et alimenté notamment par les usagers à l'œuvre au sein d'unités territoriales telles que les bassins versants.
- Les autorités doivent pouvoir compter sur la collaboration des usagers du milieu, dont les industriels, pour connaître les usages et leur amplitude dans les écosystèmes. L'État est également responsable d'établir des indicateurs environnementaux sur lesquels il faudra fonder les analyses de l'état de l'environnement.
- La mise en place de la notion de respect de capacité de support des écosystèmes dans la gestion de l'environnement au Québec représente un principe directeur de la modernisation de la Loi sur la qualité de l'environnement.

- Le Ministère devra s'assurer de maîtriser les nombreux impacts de l'intégration de la notion de respect de la capacité de support des écosystèmes dans les différents secteurs touchés préalablement à sa mise en vigueur.
- Le Ministère devra être en mesure de fixer les paramètres d'analyse, d'adopter une méthode d'évaluation et d'établir les exigences qui découlent de l'obligation de respecter la capacité de support des écosystèmes. La collecte d'informations menant à la détermination de la capacité de support des écosystèmes devra se faire en collaboration avec les usagers du milieu à l'étude.
- La mise en œuvre de la notion de respect de capacité de support des écosystèmes devra s'effectuer graduellement et sur la base des résultats des études de faisabilité réalisées au préalable. De plus, le Ministère devra adopter des normes réglementaires qui encadreront l'application et la mise en œuvre de la notion. Enfin, on devra établir des sanctions pour le non-respect des objectifs et des résultats établis en fonction de la capacité de support des écosystèmes.
- Encadrer la gestion intégrée et concertée de la ressource eau par grâce à des paramètres clairs et précis. Inclure ces paramètres dans le texte de loi pour respecter l'obligation de transparence de l'État.
- Ajouter au début de la section sur l'eau les différentes finalités de la protection de la ressource eau. Réaffirmer le statut de chose commune de l'eau et l'unicité de ce statut qui s'applique tant aux eaux de surface qu'aux eaux souterraines.
- Définir les termes « concertée » et « intégrée » dans le texte de loi. Inclure les orientations sur la gouvernance de l'eau directement dans le texte de loi de manière à encadrer la discrétion du ministre. Favoriser une gestion intégrée des ressources en eau qui se fonde sur une répartition équitable des usages et leur hiérarchisation.
- Accorder aux organismes de gouvernance de l'eau une reconnaissance publique plus formelle, notamment en intégrant une partie de leur mandat dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Assujettir les organismes de gouvernance de l'eau aux mêmes obligations de reddition de comptes et d'accès aux documents que les organismes publics.
- Désigner les bassins versants ou les unités hydrologiques selon des critères clairs et connus. De plus, fournir un financement approprié aux organismes de gouvernance de l'eau pour assurer la réalisation de leur mandat.
- Définir le Plan de gouvernance de l'eau dans le texte de loi afin de lui accorder une portée juridique claire. Établir un processus d'approbation du Plan de gouvernance de l'eau décrétant que ce dernier doit faire l'objet d'une approbation par le ministre. Enfin, assurer la cohérence entre les outils de planification et de gestion des usages du territoire en garantissant la compatibilité du schéma d'aménagement avec le Plan de gouvernance de l'eau.
- Préciser le mécanisme de suspension d'une autorisation dans le cas d'une atteinte à la capacité de support des écosystèmes d'un bassin versant. De plus, prendre en compte le contenu du Plan de gouvernance de l'eau dans la délivrance des autorisations du MDDEP et dans l'analyse des projets effectuée par le BAPE.

- Définir des indicateurs à partir desquels il faudra déterminer les exigences de qualité et de quantité. De plus, examiner la possibilité de rendre contraignantes et « sanctionnables » les exigences de qualité et de quantité en cas de non-respect.
- Obliger le Ministère à intervenir sur la protection des rives, du littoral et des plaines inondables lorsque l'application de la politique par les municipalités est déficiente.
- Faire des questions liées à l'atmosphère une priorité pour le Ministère notamment pas la mise en place des mesures cohérentes visant l'élaboration d'outils de régulation et de contrôle efficaces et contraignants dans le but de gérer et de réduire les problèmes environnementaux reliés à la qualité de l'air.
- Adopter et appliquer les actions proposées dans le cadre du Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques sur la base du principe de précaution.
- Déterminer le seuil de smog à partir duquel la santé humaine est à risque et dresser la liste des moyens que le Ministère peut mettre en œuvre rapidement pour protéger la santé des citoyens lorsque ces seuils sont atteints.
- Consolider le leadership du Ministère dans la gestion des urgences environnementales en établissant des seuils d'alerte et en déterminant les mesures à prendre en cas d'urgence.
- Encadrer la gestion des matières résiduelles grâce à des outils inspirés des principes directeurs qui se sont dégagés de l'audience générique sur les déchets et par des plans de gestion conformes aux objectifs nationaux *déterminés dans la Politique de gestion des matières résiduelles 1998-2008* et s'étendant sur tout le cycle de vie d'un produit.
- Contraindre les municipalités du Québec à adopter un plan de gestion des matières résiduelles qui fixe comme objectif l'atteinte du niveau de performance établi dans la *Politique de gestion des matières résiduelles 1998-2008*. De plus, inclure les dispositions régissant les processus de participation du public dans le texte de loi et non dans un règlement.
- Favoriser la mise en place de mesures qui inciteront l'industrie à utiliser moins de matières dangereuses dans leurs modes de production. De plus, inciter le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs à utiliser plus largement son pouvoir général d'ordonnance dans le domaine des matières dangereuses.
- Persévérer dans la mise en œuvre des mécanismes visant la protection et la réhabilitation des sols tout en développant des incitatifs qui amèneront les industries à procéder à leur décontamination sur une base volontaire.
- Exiger un seul plan de réhabilitation par site contaminé et utiliser les termes « analyse de risques ».
- Tenir compte du fait qu'un terrain qui est décontaminé tend à retrouver une valeur marchande et non pas une plus-value.

- Adapter les obligations applicables aux démarches de décontamination volontaire dans le but d'inciter les industries à les utiliser. De plus, indiquer dans la loi les types de situation qui pourraient amener le ministre à devoir modifier un plan de réhabilitation.
- Légiférer au sujet du bruit, notamment les infrasons, du rayonnement et des autres agents vecteurs d'énergie et ainsi raffermir le leadership du Ministère en matière de contrôle et de surveillance des sources de contamination.
- Le Ministère doit conserver la responsabilité de contrôler et de surveiller toutes les sources de contamination.
- Dans le cadre d'un partage des responsabilités en matière d'environnement, le Ministère ne doit pas bénéficier d'une immunité particulière.
- Unifier les fonctions d'enquêteur et d'inspecteur dans le but de favoriser l'efficacité et la rapidité des interventions.
- La mise à jour du régime de protection de l'environnement doit placer les mesures de remise en état des milieux au cœur de l'intervention judiciaire. De même, l'indemnisation de la collectivité pour les dommages environnementaux et la responsabilité des administrateurs et des dirigeants d'entreprises sont des éléments qui doivent être davantage utilisés dans le prochain régime de protection de l'environnement. Enfin, il est proposé d'encadrer la discrétion des procureurs et des juges à l'étape de la détermination de la peine par le biais de dispositions claires et d'une politique d'application de la loi.
- Harmoniser progressivement le cadre économique et fiscal du Québec. La réforme de la fiscalité afin d'y intégrer des objectifs environnementaux doit être une orientation clé dans le cadre de l'adoption de la nouvelle *Loi sur la qualité de l'environnement*. Le texte de loi devra le prévoir et inclure un délai de réalisation.

BIBLIOGRAPHIE

Législation

Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, L.R.Q., c. A-2.1.

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, L.R.Q., c. A-19.1.

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., c. C-12.

Code civil du Québec, L.R.Q., 1991, c.64.

Loi sur les commissions d'enquête, L.R.Q., c. C-37.

Loi sur les compagnies, L.R.Q., c. C-38.

Loi sur le développement durable, L.R.Q., c. D-8.1.1.

Loi sur la justice administrative, L.R.Q., c. J-3.

Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, L.R.Q., c. M-15.2.1.

Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., c. Q-2.

Loi sur la sécurité civile, L.R.Q., c. S-2.3.

Loi sur la protection de l'environnement, L.R.O. 1990, c. E.19. (Ontario)

Loi canadienne sur la protection de l'environnement, L.C., 1999, c.33. (Canada)

Loi sur les pêches, L.R., 1985, c. F-14. (Canada)

Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses, L.C., 1992, c.34. (Canada)

Code de l'environnement, Loi n. 2002-276 du 27 février 2002, J.O., 28 février 2002. (France)

Réglementation

Règlement sur les déchets biomédicaux, c. Q-2, r.3.001.

Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles, c. Q-2, r.6.02.

Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés, c. Q-2, r.6.01.

Règlement sur les matières dangereuses, c. Q-2, r.15.2.

Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains, Q-2, r.18.1.01.

Projet de loi

Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et la réhabilitation des terrains, Projet de loi 72, 2002, chap. 11.

Documents gouvernementaux

Gouvernement du Québec, *Politique nationale de l'eau*, 2002.

Gouvernement du Québec, *Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques*, 2006.

ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*, 1998.

ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008*, 1998.

ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, *Version technique préliminaire d'un avant-projet de loi sur la modernisation de la Loi sur la qualité de l'environnement*, 2005.

ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, *Bilan d'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, octobre 2003.

ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et Ministère des Affaires municipales et des Régions, *Enquête sur l'application de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables par les municipalités*, juillet 2004.

Environnement Canada, *Politique d'observation et d'application de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, 1999, mars 2001.

Connecticut, Delaware, Maine, New Hampshire, New Jersey, New York, and Vermont, *Regional Greenhouse Gas Initiative*, 2003. En ligne: <http://www.rggi.org>.

Accord international

Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, 25 juin 1998, En ligne : <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43f.pdf>.

Autres sources

J.F. Girard et coll., *La gestion de l'eau au Québec, aspects juridiques et institutionnels*, Centre québécois du droit de l'environnement, novembre 1999, 137 p.

M. Paquin, K. Mayrand, *Les nouvelles approches en matière de protection de l'environnement dans les pays de l'OCDE*, vol.1, Centre International Unisféra, août 2002, 135 p.

M. Paquin, K. Mayrand, *Les nouvelles approches en matière de protection de l'environnement dans les pays de l'OCDE*, vol.2-Annexes, Centre International Unisféra, août 2002, 85 p.

M. Paquin, K. Mayrand, *Regard sur la Loi sur la qualité de l'environnement et les autres composantes du régime environnemental québécois à la lumière des nouvelles tendances en matière de protection de l'environnement dans les pays de l'OCDE*, Centre International Unisféra, novembre 2002.