

Le 16 août 2016

Objet : Demande d'accès n° 2016-07-20 - Lettre réponse

Madame,

La présente fait suite à votre demande d'accès concernant une évaluation interne effectuée à l'occasion de l'exercice de modernisation de la Loi sur la qualité de l'environnement de 2006. Le document visé par votre demande est accessible. Il s'agit de :

1. La modernisation de la Loi sur la qualité de l'environnement et du régime qui en découle – Bilan d'application de la Loi sur la qualité de l'environnement, octobre 2003, 41 pages.

Vous noterez que des renseignements ont été masqués en vertu de l'article 9 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (RLRQ, chapitre A-2.1).

Conformément à l'article 51 de la Loi, 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 ainsi qu'une copie de l'article précité de la Loi.

Si vous désirez des renseignements supplémentaires, vous pouvez vous adresser à Mme Sarah Bitter, analyste responsable de votre dossier, par courriel à l'adresse sarah.bitter@mddelcc.gouv.qc.ca en mentionnant le numéro de votre dossier en objet.

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

La directrice,

ORIGINAL SIGNÉ PAR

Pascale Porlier
p. j. (3)

**LA MODERNISATION DE LA LOI SUR LA QUALITÉ DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU RÉGIME QUI EN DÉCOULE**

**BILAN D'APPLICATION DE LA LOI SUR LA QUALITÉ DE
L'ENVIRONNEMENT**

Québec 

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

BILAN D'APPLICATION EN BREF

Les constats ... en bref :

- Le ministère de l'Environnement (MENV) ne dispose pas d'un véritable programme de connaissances intégrées permettant de suivre, à la fois, l'état de l'environnement et les résultats de l'application du régime environnemental sur l'environnement;
- Le régime environnemental repose sur un mécanisme légal et réglementaire complexe;
- Le régime actuel repose sur une accumulation d'actions sectorielles réalisées au cours des ans sans référence à une vision stratégique globale;
- Le MENV est le principal responsable d'application du régime. Les systèmes d'autorisation mis en place imposent un besoin important en ressources au Ministère;
- Les principes appuyant le régime ont leur raison d'être. Cependant, certains de ces principes demeurent difficiles à appliquer;
- Il y a trop de types d'autorisation et ceux-ci imposent un recours à d'importants niveaux de ressources pour leur mise en œuvre;
- La réglementation est un bon outil d'appui au régime environnemental. Cependant, dans sa structure actuelle, elle présente des lacunes importantes, notamment en ce qui concerne la pollution diffuse et les impacts cumulatifs de plusieurs projets sur l'environnement;
- Les rôles et responsabilités des intervenants (municipalités, ministères, associations sectorielles et professionnelles, etc.) incluant ceux du MENV, sont à revoir;
- Les groupes de citoyens sont des acteurs importants mais peu considérés dans la gestion du régime actuel;
- Le régime actuel repose essentiellement sur un cadre légal et réglementaire faisant peu de place à d'autres outils qui pourraient favoriser la protection de l'environnement comme l'éco-conditionnalité, les outils économiques, l'éducation relative à l'environnement, etc.

Les suggestions ... en bref :

- Mettre en place un mécanisme continu de connaissance de l'état de l'environnement et des impacts des exploitants;
- Préciser, au départ, les rôles et responsabilités qu'entend prendre le MENV et définir en conséquence ceux qui pourraient être dévolus aux partenaires;
- Adopter un cadre légal reposant sur une charte de l'environnement au niveau gouvernemental, et non pas seulement, au niveau du MENV;
- Revoir la structure légale et réglementaire du régime environnemental, incluant les lois et règlements relevant de d'autres organisations gouvernementales québécoises, en fonction d'une stratégie et d'une vision d'ensemble;

Les suggestions ... en bref (suite) :

- Le principe de base appuyant le régime environnemental est d'assurer la protection des écosystèmes. L'humain devrait être considéré comme partie intégrante de ce cadre de référence;
- La révision du régime doit faire une place prépondérante à la question des effets cumulatifs sur

l'environnement;

- La procédure d'évaluation environnementale doit être revue afin de permettre la mise en œuvre de « l'évaluation environnementale stratégique »;
- Les systèmes d'autorisation devraient être simplifiés et ramenés à un mécanisme double, soit :
 - une autorisation de réalisation de projet (objectifs de rejets dans les milieux récepteurs);
 - une autorisation unique d'exploitation renouvelable à tous les cinq ans et par secteur (normes);
- Les systèmes d'autorisation *a priori* devraient être centrés sur les projets à impact environnemental potentiellement important;
- Le processus de contrôle devrait être orienté vers les projets ayant un impact environnemental important;
- Le contrôle doit permettre d'avoir recours à un mécanisme de pénalité simplifié;
- Le contrôle pénal doit être orienté vers l'exigence de restauration des milieux;
- Les interventions déléguées à d'autres intervenants doivent faire l'objet d'un suivi environnemental et d'un mécanisme de reddition de compte;
- On devrait favoriser l'émergence de d'autres outils appuyant le régime environnemental comme l'écoconditionnalité, les outils économiques, l'éducation relative à l'environnement, etc.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>PAGE</u>
INTRODUCTION.....	1
PARTIE 1 : HISTORIQUE ET CONTEXTE.....	2
HISTORIQUE.....	2
Du droit privé au droit collectif.....	3
UN NOUVEAU CONTEXTE.....	7
Le contexte environnemental.....	7
Le contexte économique.....	8
CONCLUSION.....	8
PARTIE 2 : L'ANALYSE QUALITATIVE DE LA PERFORMANCE DU RÉGIME ACTUEL.....	9
CRITÈRES D'ANALYSE.....	10
PRINCIPAUX CONSTATS.....	11
Structure et principes de la Loi sur la qualité de l'environnement.....	11
La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.....	14
Le processus d'autorisation ministériel.....	16
La réglementation.....	17
L'application de la réglementation.....	18
Les recours judiciaires.....	20
Les autres aspects du régime : Rôles et responsabilités des autres intervenants.....	20
L'intervention du gouvernement fédéral.....	25
Les autres interventions.....	26
ANALYSES DES CONSTATS ET PISTES DE RÉVISION.....	28
La Loi sur la qualité de l'environnement et ses principes.....	28
La réglementation et son application.....	32
Les recours judiciaires et administratifs.....	34
Le rôle des autres intervenants.....	34
Les interventions autres que réglementaires.....	35
CONCLUSION.....	36

INTRODUCTION

Le régime de protection de l'environnement en vigueur au Québec a maintenant plus de 30 ans. Conçu au début des années 1970 dans un contexte très différent de l'environnement actuel, ce régime a permis d'effectuer l'essentiel du rattrapage désiré à l'époque. Il est maintenant opportun de s'interroger sur sa capacité à s'adapter aux réalités de ce début de troisième millénaire et à relever les défis qui y sont associés.

Ce document de réflexion a pour but d'alimenter les discussions sur la nécessité de réformer le régime québécois de protection de l'environnement dans le contexte économique, social et environnemental actuel. Il comporte deux parties, soit :

1. un historique du régime québécois de protection de l'environnement et une description du contexte économique, social et environnemental du début des années 1970 qui permettent de mettre en perspective les objectifs que s'était fixés le gouvernement en matière environnementale à cette époque;
2. une analyse qualitative de la performance du régime québécois et des limites qui se sont manifestées incluant un Bilan d'application (il ne l'est plus) et des pistes de réflexion touchant la modernisation du régime.

Cette réflexion constitue un bilan d'application basé sur l'expérience de plusieurs personnes œuvrant au sein du Ministère. Elle n'est certainement pas exhaustive mais elle a pour objectif d'alimenter la réflexion et les discussions entourant la pertinence de procéder à une révision du régime.

PARTIE 1 : HISTORIQUE ET CONTEXTE

HISTORIQUE

Au cours du vingtième siècle, le gouvernement du Québec s'est doté de lois importantes dont plusieurs avaient pour but d'assurer le développement de ses ressources naturelles. Ces lois visaient, entre autres, des domaines comme l'agriculture, la forêt, les mines, l'hydraulique (les barrages) et les terres publiques. Le développement des ressources et l'industrialisation qui l'a accompagné ont créé des pressions telles sur les milieux naturels que de nouvelles préoccupations ont vu le jour, réclamant que l'État se dote de moyens suffisants pour atténuer les effets des activités humaines sur l'environnement.

Le régime québécois de protection de l'environnement constitue à bien des égards une réaction aux effets de l'industrialisation, réaction qui se traduira par une volonté manifeste d'intervenir tant sur le plan législatif que sur le plan administratif. Au début des années 1970, le gouvernement du Québec confie ainsi à un ministre la responsabilité de la qualité de l'environnement. Quelques mois plus tard sont créés les Services de protection de l'environnement, résultat d'un regroupement, notamment, des ressources de la Régie des eaux du Québec. En 1972, le gouvernement adopte la Loi sur la qualité de l'environnement, (ci-après la Loi) qui abroge la Loi sur la Régie des eaux et remplace en partie la Loi de l'hygiène publique. C'est ainsi qu'est apparu au Québec un droit nouveau, le droit de l'environnement.

Toute cette effervescence coïncide avec la transformation d'un Québec en pleine révolution tranquille qui se reconnaît comme un État ayant le pouvoir de maîtriser son avenir. L'État se veut alors interventionniste. C'est l'époque des investissements massifs dans les infrastructures et dans les réseaux de l'éducation et de la santé. L'approche collective prend le pas sur l'initiative individuelle. L'heure est à la régulation économique et sociale, et le domaine de l'environnement n'échappe pas à ce phénomène.

Du droit privé au droit collectif

Avant l'instauration du droit de l'environnement, les questions relatives à la protection de l'environnement étaient soumises à l'application du droit privé, lequel droit assujettissait les propriétaires à différentes obligations les uns envers les autres. Ainsi les tribunaux avaient-ils tendance à interpréter leur rôle comme visant à concilier les droits de l'industrie, par exemple, et ceux de l'habitation.

Toute personne se déclarant victime d'un dommage environnemental, et voulant se servir de son droit de réclamer une compensation ou la cessation de certaines activités, devait, non sans difficultés, faire le lien entre l'activité et les dommages. À la suite d'un jugement en sa faveur, cette personne ne pouvait obtenir qu'une compensation financière et non la remise en état. La communauté affectée par un tel dommage n'avait pas droit au chapitre.

- **La Loi sur la qualité de l'environnement : une large portée à vocation préventive**

Au début des années 1970, de nombreuses études font état d'une détérioration sensible des milieux naturels et bâtis. La qualité des eaux de surface à laquelle s'abreuve plus de la moitié de la population inquiète. Les égouts sanitaires sont rejetés dans l'environnement sans traitement. La qualité de l'air dans les villes préoccupe aussi beaucoup. On brûle souvent les déchets à ciel ouvert, même les déchets qu'on achemine dans des dépotoirs. Mais les connaissances sur ces dégradations, en particulier leurs effets sur la santé des populations et de la faune et de la flore, sont encore peu documentées. Face à ces constats alarmants et inquiets de leurs effets potentiels sur les écosystèmes et sur la qualité du milieu de vie en général, le gouvernement se doit d'adopter une loi de portée très large. Son souci est de couvrir l'ensemble des dangers potentiels dans un premier temps, avec les pouvoirs légaux préventifs nécessaires pour les atténuer sinon les éliminer. Le but de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) est de faire de la protection de l'environnement une préoccupation importante pour tous ceux qui mènent des activités susceptibles de modifier la qualité du milieu. Bien que la Loi couvre tous les milieux (hydrique, atmosphérique, terrestre, immeubles et les interrelations entre ces milieux), elle laisse néanmoins au législateur le loisir de soustraire de son application certaines activités. Cette large portée de la loi permettra ultérieurement de raffiner les connaissances et de cibler davantage les interventions.

- **La LQE et le citoyen**

La LQE a été modifiée plusieurs fois depuis 1972. Mais on s'entend pour dire que les principales modifications apportées à la LQE datent de 1978. Si la version de 1972 attribue à l'État un rôle prépondérant et quasi exclusif et privilégie des relations directes et non publiques entre l'Administrateur et les pollueurs, les modifications de 1978 tiennent compte, pour la première fois, du rôle des citoyens. Elles instituent un droit à la qualité de l'environnement pour tous et chacun. Ce droit vient encadrer toutes les autres dispositions, dont les autorisations et les règlements. Ainsi, le recours en injonction par le citoyen est maintenant reconnu en matière de protection de l'environnement. Ce recours permet à toute personne physique qui fréquente un lieu ou son voisinage, et à l'égard duquel il y a eu contravention à la Loi, d'agir au nom de l'intérêt public. Ce recours n'est toutefois pas accessible aux organismes et corporations, mais il l'est aux municipalités concernées ainsi qu'au procureur général. La Loi prévoit le droit des citoyens de prendre connaissance de toute information détenue par le ministère de l'Environnement sur des contaminants rejetés dans l'environnement. Par la création du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), la Loi de 1978 donne de plus aux citoyens une voix au chapitre en matière d'évaluation de certains projets majeurs visés par règlement et leur permet de demander la tenue d'audiences publiques. En 1993, l'établissement et l'agrandissement des lieux d'élimination sont assujettis à la procédure d'évaluation environnementale. Il en est de même des projets industriels d'importance en 1995.

D'autres lois viendront compléter la Loi sur la qualité de l'environnement, telles la Loi sur les pesticides en 1987 et la Loi sur les espèces menacées et vulnérables en 1989.

- **Les instruments de contrôle : les autorisations et les règlements d'application de la LQE**

Par ailleurs, si la Loi donne des pouvoirs à l'État, elle lui donne aussi la responsabilité de surveiller la qualité de l'environnement et d'agir lorsqu'il croit que cette qualité est menacée.

La Loi contient notamment de nombreux instruments de contrôle et d'intervention, comme les certificats d'autorisation, les permis d'exploitation, des pouvoirs d'ordonnance et des pouvoirs d'intervention directs en sus de mécanismes classiques de nature pénale et de mécanismes de nature réglementaire.

Un des instruments de contrôle les plus importants est certainement la délivrance d'un certificat d'autorisation ministériel ou gouvernemental selon l'importance du projet. Celui-ci est cependant balisé par des normes réglementaires dans certains secteurs.

Ainsi, le gouvernement a soumis à la consultation et adopté une quarantaine de règlements visant la protection de l'environnement. Ces règlements viennent baliser l'exercice du pouvoir d'autorisation et indiquer aux promoteurs les mesures qu'ils doivent prendre pour atténuer les effets de leurs activités sur l'environnement.

Ces règlements touchent des domaines aussi variés que les matières dangereuses, la qualité de l'atmosphère, les déchets solides, les déchets biomédicaux, les fabriques de pâtes et papiers, de même que la pollution d'origine agricole. Ils ont pour la plupart été adoptés depuis une vingtaine d'années. Certains ont été revus en profondeur, d'autres n'ont pas été modifiés ou l'ont peu été. Ils constituent néanmoins un corpus important de règles dont l'application est notamment assurée par les directions régionales du Ministère, et qui donnent ouverture à des sanctions pénales en cas de non-respect des obligations qu'elles édictent.

• **L'évolution de la LQE**

Depuis 1972, l'économie de la Loi sur la qualité de l'environnement n'a pas été modifiée de façon substantielle. On y a certes ajouté plusieurs sections, notamment sur les attestations d'assainissement, la décontamination et la restauration des sols et les matières dangereuses. Mais, de façon générale, les fondements mêmes de la LQE n'ont pas été remis en question.

En rétrospective, on peut conclure que la Loi sur la qualité de l'environnement constitue un outil législatif de très large portée qui vise essentiellement à :

- faire de la protection de l'environnement une préoccupation importante pour tous ceux qui mènent des activités susceptibles de modifier la qualité du milieu;
- faire assumer par l'État, avec les pouvoirs appropriés, les fonctions de contrôle et de surveillance des activités;

- accorder aux citoyens le droit de participer au processus d'évaluation environnementale des projets importants et d'intervenir par voie d'injonction pour assurer la protection du bien collectif que constitue l'environnement.

Le contexte a cependant considérablement évolué au Québec au cours des vingt dernières années tant du point de vue environnemental qu'économique et social. Ces changements influencent non seulement la façon dont le gouvernement assume ses fonctions étatiques, notamment à l'égard de la protection de l'environnement, mais aussi le rôle même du régime de protection de l'environnement et la façon d'appliquer la Loi sur la qualité de l'environnement.

UN NOUVEAU CONTEXTE

Le contexte environnemental

Le début des années 1970 a donc marqué l'émergence d'une préoccupation du public à l'égard des questions environnementales. Ces préoccupations, de nature locale et régionale, touchaient essentiellement les sources fixes et ponctuelles de pollution. Les États industrialisés, souvent sous la pression de l'opinion publique, ont alors commencé à se préoccuper de ces questions en faisant porter l'essentiel de leurs efforts sur des activités correctives centrées sur les sources les plus visibles de pollution : rejets industriels grossiers, eaux usées municipales et matières résiduelles.

Le portrait environnemental a cependant radicalement changé. Aujourd'hui, le Québec se heurte, d'une part, à des problématiques locales et régionales plus circonscrites mais beaucoup plus complexes (la pollution diffuse d'origine agricole) et, d'autre part, à des problématiques de portée internationale récemment inscrites à l'agenda des relations intergouvernementales (les changements climatiques). Le Québec doit donc raffiner ses moyens d'intervention et cibler plus précisément ses efforts de prévention et d'assainissement.

Par ailleurs, s'il devient évident que les interventions isolées pour contrer les effets des problématiques environnementales globales ont des effets limités, il devient tout aussi clair que, sur les plans local et régional, la protection de l'environnement ne peut plus être l'apanage exclusif du ministère de l'Environnement. Ainsi, pour élaborer et mettre en œuvre des solutions novatrices en matière de protection de l'environnement, de nombreux partenaires, tant gouvernementaux (ministères provinciaux, MRC, municipalités) que non gouvernementaux (citoyens et citoyennes, groupes environnementaux, associations), doivent être mis à contribution.

Enfin, même si les organismes gouvernementaux doivent maintenir leur capacité de surveillance et d'exécution, notamment pour conserver la confiance du public, le recours à des moyens d'intervention complémentaires à la réglementation (campagnes d'information, instruments économiques, approche d'écoconditionnalité dans les programmes gouvernementaux,

etc.), s'avère efficace pour obtenir les gains environnementaux recherchés et pourrait certainement être envisagé à une plus grande échelle.

Le contexte économique

Les grands courants de transformation observés dès le début des années 1990 continuent de modifier profondément l'économie mondiale. Ainsi, la mondialisation des marchés et la libéralisation des échanges ont créé un nouvel environnement économique où la concurrence internationale s'exerce avec une vigueur sans précédent à la fois pour attirer les facteurs de production et pour accéder aux marchés internationaux.

Du point de vue environnemental, la globalisation de l'économie a aussi des impacts importants. Ainsi, on assiste à la conclusion d'accords de réciprocité, tel l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACE), et à l'adoption de normes de production environnementales, telles que ISO 14000, qui viennent faciliter la conciliation des objectifs de protection de l'environnement et de développement économique. De plus, la protection de l'environnement est de plus en plus perçue comme un avantage plutôt qu'un coût, et ce, à plusieurs égards : meilleure qualité de vie, développement de l'industrie environnementale, développement des activités reliées à la nature, croissance de l'économie sociale, etc.

CONCLUSION

Le régime de protection environnementale a aujourd'hui 30 ans et il a été conçu dans un contexte environnemental, économique et social radicalement différent du contexte actuel. Ainsi, la globalisation des problématiques environnementales, la libéralisation des marchés, la nécessaire révision du rôle de l'État sont autant de facteurs qui poussent à une réflexion sur la performance du régime existant et sur la pertinence de le moderniser.

PARTIE 2 : L'ANALYSE QUALITATIVE DE LA PERFORMANCE DU RÉGIME ACTUEL

Malgré l'évolution du contexte environnemental, économique et gouvernemental au cours des trois dernières décennies, l'approche préconisée par le régime de protection de l'environnement du Québec n'a guère changé. Plusieurs lacunes du régime ont été identifiées tant par les groupes environnementaux, qui mettent en doute la volonté de le faire respecter, que par les industries qui le considèrent souvent comme un frein à la croissance économique et au développement du Québec.

Quelle est alors la performance réelle du régime de protection de l'environnement dans ce nouveau contexte? Il est certain qu'il a permis au Québec d'effectuer le nécessaire rattrapage environnemental reconnu au début des années 1970. Mais qu'en est-il aujourd'hui? Est-il en mesure de répondre aux besoins découlant du nouveau contexte?

Pour répondre à ces questions, il est impératif d'évaluer les forces et les faiblesses du régime actuel de protection de l'environnement. Cette évaluation doit tenter de tenir compte des observations tant de ceux et celles qui doivent appliquer la loi et les règlements que de ceux et celles qui sont régis par ce régime, notamment les citoyens, les groupes environnementaux et les divers groupes cibles municipaux, industriels et agricoles qui transigent avec le ministère de l'Environnement.

Les constats et jugements des différents acteurs rapportés dans ce document de réflexion touchent une douzaine d'aspects du régime et permettent d'obtenir un diagnostic global de sa performance. Ils sont issus de l'expérience de personnes œuvrant au sein du Ministère. L'analyse se base sur des critères de performance qui permettent d'obtenir une appréciation plus générale du régime. Cette appréciation aidera à dégager les forces et faiblesses du régime et à déterminer, le cas échéant, les éléments à revoir.

CRITÈRES D'ANALYSE

Les six critères d'analyse suivants ont été retenus pour évaluer la performance globale du régime.

- l'efficacité : la capacité du régime à réaliser des gains environnementaux et à permettre des interventions ayant une portée tangible et durable;
- l'adaptabilité : la capacité du régime à répondre aux nouvelles problématiques environnementales sans le recours à des modifications majeures et à résoudre les situations exceptionnelles ou imprévisibles;
- l'équité : la capacité du régime à traiter de la même façon des acteurs dans des situations identiques et sa capacité à assurer une équité entre les générations selon le concept de développement durable;
- la transparence : la capacité du régime à rendre accessible et à diffuser l'information relative à l'état de l'environnement, aux activités susceptibles de contaminer cet environnement, aux contaminants susceptibles de modifier cet environnement. La transparence fait aussi référence à l'accessibilité aux informations touchant les activités des organismes publics et privés qui transigent entre eux pour l'application d'une partie ou l'autre du régime ainsi qu'à la capacité des citoyens à intervenir dans le processus d'autorisation environnementale;
- la comparabilité : la ressemblance entre le régime québécois et ceux en vigueur dans les États qui constituent les principaux partenaires commerciaux du Québec ou ses principaux concurrents économiques;
- l'efficience : la capacité du régime à être appliqué dans son ensemble, à clairement établir les objectifs environnementaux à atteindre et à être respecté par les clients en leur laissant le choix des moyens.

Ces critères d'analyse, appliqués aux constats issus de l'expérience des personnes consultées et de leurs contacts réguliers avec différents acteurs, ont permis de dégager une évaluation plus complète de la performance du régime, évaluation qui alimentera la réflexion sur la pertinence d'une modernisation et, le cas échéant, sur son ampleur.

PRINCIPAUX CONSTATS

Structure et principes de la Loi sur la qualité de l'environnement

• Structure

À l'origine en 1972, la LQE était conçue pour une période transitoire et visait à régler des problèmes ponctuels. Au fil des années, à mesure que de nouvelles problématiques environnementales étaient identifiées, des sections ont été ajoutées à la Loi. Celle-ci est donc compartimentée par grands secteurs d'activité, tels que la protection de l'environnement, l'évaluation environnementale ou encore la qualité de l'eau, et il est devenu difficile de dégager une ligne de force qui assurerait une homogénéité dans les approches ou les moyens d'intervention privilégiés en matière de protection de l'environnement. Il faut également prendre en considération que la LQE présente certaines contraintes en termes d'équité. De plus, la Loi couvre plus adéquatement les problématiques liées à l'eau alors que celles liées à l'air et au sol sont moins encadrées.

Les ajouts successifs à la Loi sur la qualité de l'environnement n'ont jamais été accompagnés d'une révision des sections existantes. La Loi couvre de ce fait aujourd'hui des domaines d'intervention dont le caractère environnemental peut être remis en question, notamment en matière de salubrité dans les endroits publics et en matière de bruit. Également, étant donné que la LQE est centrée sur les problèmes environnementaux ponctuels, elle permet difficilement d'intervenir sur des problématiques environnementales découlant d'impacts cumulatifs et ne s'appuie pas sur une connaissance globale des écosystèmes. De plus, certaines sections de la Loi n'ont jamais été mises en vigueur à la suite de leur adoption. Pour certaines autres sections, la réglementation n'étant pas l'instrument d'application approprié, elle n'a pas été développée. Dans ces cas, d'autres mécanismes ont été mis en place tant au niveau public (directives, politiques) qu'au niveau privé (cautionnements, assurances).

Enfin, pour compléter l'intervention en matière de protection de l'environnement, des régimes particuliers viennent se greffer au régime général, dans des domaines aussi diversifiés que les pesticides, la conservation du patrimoine naturel et le régime des eaux. L'existence de ces régimes particuliers contribue à accentuer la difficulté de dégager un fil conducteur. Ajoutons également que la structure de la LQE fait porter la responsabilité de son application exclusivement sur le ministère de l'Environnement.

• Principes

Les principes de base de la Loi, soit le droit à la qualité de l'environnement pour tout citoyen (article 19.1), la prohibition générale d'émettre des contaminants (article 20) et l'autorisation préalable des activités « susceptibles » de causer préjudice à l'environnement (article 22), le droit à l'information (articles 118.4 - 118.5) et à la consultation (section IV.2), sont certes louables et ont encore leur raison d'être. Dans les faits, cependant, l'application de ces principes soulève des difficultés, et ce, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, la notion du droit à la qualité de l'environnement, bien qu'elle soit définie très largement à l'article 19.1 de la Loi, s'exprime de façon plutôt restreinte. En effet, l'article 19.2 prévoit que ce droit s'applique au moyen du recours à des injonctions. Cette démarche s'avère lourde et coûteuse pour les citoyens forcés de constituer des dossiers qui démontrent une atteinte à la qualité de l'environnement, au bien-être ou à la santé. Ces dossiers sont d'autant plus difficiles à constituer que l'information environnementale est parfois difficile à obtenir. De plus, le recours à des injonctions n'est pas ouvert aux personnes morales, ce qui restreint d'autant l'application de la notion de droit à la qualité de l'environnement. On constate donc que ce droit est difficilement applicable et que le citoyen dispose de peu de moyens pour le faire respecter. De plus, le droit à la qualité de l'environnement entre en opposition avec d'autres droits, notamment le droit de produire.

Le principe de prohibition d'émettre des contaminants dans l'environnement crée de grandes attentes auprès de la population qui y voit une garantie de protection contre les atteintes à l'environnement, particulièrement dans les secteurs non réglementés. Les moyens permettant l'application de ce principe sont cependant insuffisants. En effet, cette prohibition s'applique soit aux rejets d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement ou dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement, soit, en l'absence de règlement, à tout rejet susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain ou susceptible de causer dommage à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens. Le principe s'applique principalement pour un vecteur de pollution ponctuelle. Il ne permet pas de contrôler des problématiques environnementales découlant de la pollution diffuse ou de l'impact cumulatif de plusieurs sources de pollution.

Par ailleurs, la carence de la réglementation relative aux rejets dans l'environnement, et particulièrement au seuil au-delà duquel un contaminant est considéré comme un polluant, fait en sorte que l'on doit avoir recours aux dispositions générales concernant la vie, la santé, la sécurité de l'être humain pour établir la preuve. Une telle preuve, fondée sur des éléments subjectifs, devient plus facilement contestable.

L'autorisation préalable des activités « susceptibles » de causer préjudice à l'environnement constitue la pierre angulaire du régime, car elle est perçue comme l'ultime garantie de protection et de prévention. Cependant, tout comme c'est le cas pour les autres principes de base de la Loi, l'application de cette notion présente des difficultés.

Tout d'abord, la large portée de la Loi contribue à canaliser vers le ministère de l'Environnement un très grand nombre de projets dont l'importance ou l'impact sur l'environnement est très variable. De plus, elle oblige à limiter l'application de ce principe par un règlement d'exclusion complexe qui occasionne des difficultés d'interprétation et de compréhension et qui entraîne des différences dans l'application réglementaire d'une unité administrative à l'autre. Ces difficultés d'application soulèvent une question importante : est-il possible d'offrir une garantie adéquate de protection et de prévention sans recourir à un principe aussi large que celui de l'activité « susceptible » de causer préjudice? De plus, force est de

constater que l'application réglementaire est centrée exclusivement sur le ministère de l'Environnement qui, en réalité, ne peut être garant de tout en matière de protection de l'environnement.

Enfin, les dispositions relatives au droit à l'information et à la consultation sont appliquées de façon limitée. Ainsi, pour ce qui est des projets soumis à l'évaluation environnementale, les citoyens sont bien informés et peuvent se faire entendre dans le cadre des audiences publiques tenues par le BAPE. Pour les autres projets, le droit à l'information se limite aux renseignements accessibles en vertu de la Loi sur l'accès à l'information (LRQ, chapitre A-2.1) et particulièrement aux renseignements relatifs au degré de contamination en possession du Ministère. Par ailleurs, les projets assujettis à une autorisation ministérielle (certificats d'autorisation) ne sont soumis à aucune mesure de consultation, sauf en matière d'attestation d'assainissement. On constate donc une grande différence dans la disponibilité de l'information pour les projets soumis à la procédure d'évaluation environnementale par rapport à ceux soumis au processus d'autorisation ordinaire.

Le défi dans l'application de ce principe consiste donc à trouver un équilibre entre le droit des citoyens à l'information et à la consultation et le droit des entreprises à la protection des informations confidentielles touchant les procédés industriels. ↙

La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement

La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement permet d'agir en prévention par l'examen préalable des impacts des projets soumis. Elle permet d'informer la population sur des projets qui la concernent et lui donne l'occasion de se prononcer. Elle permet aussi au Ministère et au gouvernement d'édicter des conditions et des exigences pour une meilleure protection de l'environnement ou une meilleure atténuation des impacts. Le processus actuel d'évaluation conçu pour s'appliquer à un projet précis apparaît efficace. Il ne permet cependant pas de soumettre aux évaluations environnementales des projets «fractionnés» (ou encore un ensemble de projets individuels) dont l'impact cumulatif dépasse le seuil d'assujettissement. À titre d'exemple, un projet agricole de plus de 600 unités animales dans un bassin versant donné est soumis aux évaluations environnementales alors que deux projets de 599

unités animales situés à plus de 150 mètres l'un de l'autre ne le sont pas. Nonobstant ce qui précède, le processus, dans son ensemble, est une force qui doit être maintenue. Toutefois, le suivi qui en découle, qu'il soit fait par les promoteurs ou par le Ministère, n'est pas toujours systématique.

Par ailleurs, aucune disposition ne prévoit l'assujettissement des programmes, politiques et plans d'action des ministères et organismes aux évaluations environnementales, ce qui ne favorise pas l'acquisition d'un comportement environnemental exemplaire de la part de ces organismes publics. De plus, l'absence d'une telle disposition rend difficile l'intégration des préoccupations environnementales aux orientations gouvernementales.

L'application de la procédure d'évaluation environnementale pose aussi un problème d'équité dans le traitement de projets semblables. En effet, deux projets présentés à des périodes différentes peuvent ne pas être assujettis aux mêmes exigences en raison de l'évolution de la technologie. Les projets existants jouissent donc en quelque sorte de « droits acquis » dans l'exploitation d'une technologie moins performante sur le plan environnemental. Cette disparité soulève la question de la mise à jour et de la durée des autorisations.

Bien qu'il s'agisse d'une pratique répandue sur une base volontaire depuis quelque temps, on reproche souvent le fait qu'il n'existe pas de mécanisme formel de consultation en début de procédure. Un tel mécanisme permettrait de cerner clairement, dès le début de l'analyse d'un projet, les préoccupations publiques qu'il suscite et d'en tenir compte dans l'étude d'impact.

Enfin, la Loi comporte aussi des lacunes de fonctionnement. Elle ne prévoit pas la mise sur pied de processus communs d'évaluation de certains projets avec le gouvernement fédéral ou une province canadienne. De plus, bien qu'elle permette l'information et la consultation du public, elle ne prévoit pas non plus de financement statutaire des groupes et des individus désireux de participer aux consultations. Le dernier élément à souligner touche les délais de traitement des dossiers. Bien qu'ils aient été réduits de façon significative, ils sont encore perçus comme trop longs par certains promoteurs. Certains promoteurs qui tentent de situer leur projet en deçà du seuil d'assujettissement dans le but de s'y soustraire. Ainsi, certains petits projets ne devraient pas être soumis à la procédure d'évaluation environnementale.

Le processus d'autorisation ministériel

Les processus d'autorisation ministériel et gouvernemental ont été instaurés et modifiés à des époques différentes, souvent de façon segmentée et indépendante les uns par rapport aux autres même s'ils visaient des objectifs sensiblement identiques. La diversité des instruments d'autorisation dans le processus ministériel rend aujourd'hui difficile la mise en place d'une approche intégrée et simplifiée. En fait, on constate qu'il y a trop de types d'autorisation. À cet effet, le projet de loi 99, sanctionné le 13 juin 2002, permet au Ministère de regrouper en un seul certificat administratif, l'ensemble des certificats délivrés en vertu de l'article 22.

De façon générale, les processus d'autorisation en place nécessitent beaucoup d'énergie, de ressources et de temps, aussi bien pour le Ministère que pour ses groupes cibles, parfois pour des gains environnementaux mineurs. Cela est d'autant plus vrai que le système d'autorisation en place ne mise pas suffisamment sur les connaissances acquises; les analyses doivent de ce fait être recommencées pour chaque nouveau projet soumis, y compris ceux à impacts restreints.

Par ailleurs, certaines autorisations sont délivrées sur la base d'une description fondée sur des plans et devis et sur un emplacement très précis. Cette approche ajoute à la lourdeur du processus, car il est impossible d'accorder une autorisation générale à un requérant qui projette de réaliser la même activité à plusieurs endroits non connus à l'avance, tout en utilisant toujours la même technologie sur le plan environnemental. De plus, lorsque des modifications au procédé de fabrication interviennent au cours de la période d'exploitation d'un projet, elles doivent faire l'objet d'une nouvelle demande d'autorisation même si elles n'ont pas pour effet d'augmenter les impacts des activités sur l'environnement.

Inversement, lorsqu'une autorisation est délivrée, elle a un caractère permanent et n'est pas révisable s'il n'y a pas de modification au projet. Il devient donc impossible pour le Ministère d'ajuster ses exigences selon les améliorations technologiques disponibles ou encore l'évolution des normes.

Art. 9 alinéa 2

Enfin, le fait qu'il soit impossible d'inscrire des conditions de réalisation des projets dans les autorisations ministérielles oblige à de laborieuses négociations entre le Ministère et les

promoteurs pour modifier les termes des demandes, ce qui occasionne des délais supplémentaires d'autorisation.

La réglementation

La Loi sur la qualité de l'environnement confère des pouvoirs de réglementation très larges au gouvernement. Depuis son adoption, plus d'une quarantaine de règlements ont vu le jour, la plupart entre la fin des années 1970 et la fin des années 1980. Malgré tout, il faut souligner que certains domaines ne sont pas encore réglementés. C'est le cas notamment de la gestion des eaux usées. Ces domaines sont cependant visés par des types d'intervention autres que réglementaires, notamment des politiques, directives, guides et ententes spécifiques.

Par ailleurs, certains règlements sont axés sur les moyens (procédés, technologies) plutôt que sur les résultats à atteindre. D'autres contiennent des dispositions qui mériteraient une révision en profondeur et une mise à jour. D'autres, enfin, sont désuets et pourraient être abrogés.

L'approche réglementaire comporte des avantages, notamment celui de reposer sur des normes claires, connues à l'avance, donc prévisibles pour le promoteur. De plus, elle permet d'évaluer la situation relative des compétences en matière de protection de l'environnement. Toutefois, cette approche n'incite pas les promoteurs à améliorer leur performance en adoptant des technologies nouvelles, et son processus de mise à jour est lent.

Certains règlements découlant de la LQE édictent des normes qui sont souvent remises en question, notamment :

- des normes de localisation qui établissent des distances à respecter entre le lieu de l'activité réglementée et certains milieux sensibles. Ces normes sont dépendantes de problématiques locales de zonage et pourraient être prises en charge par l'autorité responsable des règles d'aménagement du territoire;
- des normes d'aménagement qui précisent certaines exigences de conception d'implantation et de fermeture d'un projet. Elles encadrent les façons de faire;

- des normes de nuisance publique qui sont associées au bruit, aux odeurs et aux poussières. Elles pourraient être appliquées par les autorités locales;
- des obligations administratives qui établissent des exigences d'enregistrement de l'information touchant le suivi environnemental. Ces exigences sont coûteuses et l'utilité de l'information colligée est rarement évaluée.

Art. 9 alinéa 2

Il existe par ailleurs des normes de rejets fondées sur la technologie existante. Ces normes lorsqu'elles sont gardées à jour, sont garantes d'équité et d'efficacité. Leur mise à jour périodique exige cependant une connaissance de pointe en matière de technologies.

Au cours des dernières années, une nouvelle approche a vu le jour : l'établissement d'objectifs et de critères de rejet selon la sensibilité du milieu récepteur. Cette approche, encore peu utilisée pour les projets qui ne sont pas soumis aux évaluations environnementales, s'applique à des projets individuels. Elle suppose donc des décisions cas par cas et nécessite des négociations qui définissent des normes particulières. Bien qu'elle soit prometteuse, cette approche complémentaire aux règlements existants est actuellement lourde et coûteuse à appliquer. Elle est souvent sujette à des querelles d'experts. Enfin, étant donné qu'elle conduit à des normes particulières selon le projet, cette approche soulève des questions d'iniquité dans le traitement selon la localisation (certains projets pouvant être soumis à des normes moins sévères à cause d'une sensibilité moindre du milieu) ou encore leur chronologie d'implantation (comment répartir les effets cumulatifs sur un même milieu?).

L'application de la réglementation

Au cours des dernières années, le Ministère a consenti de grands efforts à l'amélioration de ses processus administratifs afin de diriger ses ressources et ses systèmes vers l'application de certains secteurs prioritaires couverts par la Loi sur la qualité de l'environnement et les règlements qui en découlent. Ces efforts se sont notamment traduits par une uniformisation des processus et par une amélioration des services à la clientèle en matière de clarification des exigences et de réduction des délais. De plus, quoique la réglementation constitue un bon outil de protection de l'environnement, elle ne repose pas sur une approche d'ensemble. Ainsi, plusieurs

domaines ne sont pas réglementés et il est impossible de tenir compte des effets cumulatifs des projets autorisés. La réglementation actuelle ne permet donc pas une gestion intégrée de l'environnement.

Il faut aussi mentionner que plusieurs problèmes persistent en ce qui regarde l'application de la réglementation, particulièrement au point de vue de l'interprétation et de la cohérence d'application d'une unité administrative à l'autre. Ainsi, d'une part, le Ministère ne produit pas toujours au même rythme et avec synchronisme les règlements et les outils qui en permettent l'application efficace (guides d'interprétation, formulaires, instructions), avec pour résultat que les personnes chargées de l'application sont souvent peu outillées et peu formées pour s'acquitter de cette tâche. Ce manque de formation et d'information nuit à la rigueur d'application des règlements.

D'autre part, certains règlements sont encadrés par des guides d'application très complexes qui donnent lieu à des interprétations différentes d'une région à l'autre ou encore à des exclusions administratives en marge du règlement lui-même. Des projets similaires peuvent alors donner à lieu à des décisions différentes, selon la région dans laquelle ils sont présentés.

Par ailleurs, certains règlements contiennent des normes administratives qui amènent le Ministère à vérifier des dispositions très accessoires, comme les registres et les étiquettes sur les contenants de matières dangereuses résiduelles ou encore les affiches sur les clôtures des lieux d'entreposage des pneus hors d'usage. Le respect de ces normes, sans lien évident avec la protection de l'environnement, mobilise des ressources qui ne peuvent alors être affectées à l'application de règlements permettant des gains environnementaux plus substantiels.

Mentionnons aussi que l'absence de réglementation adaptée dans la plupart des secteurs d'intervention, la seule exception notable étant le secteur agricole, empêche le personnel affecté au contrôle environnemental d'entreprendre le virage souhaité vers le contrôle *a posteriori*, c'est-à-dire le contrôle de l'atteinte des résultats.

Ajoutons enfin que le processus d'application réglementaire n'est pas accompagné d'un processus de reddition de comptes établissant l'imputabilité des promoteurs quant aux résultats à atteindre et assurant, par le fait même, une meilleure transparence au niveau de la population.

Les recours judiciaires

Au point de vue des recours légaux, les poursuites pénales sont l'option la plus utilisée par le Ministère pour corriger une situation jugée problématique. On constate cependant que la démarche d'enquête et de poursuite pénale est lourde notamment à cause des difficultés d'établir certaines preuves et elle entraîne peu de gains environnementaux. En effet, le système pénal découlant de la LQE ne permet pas d'exiger du pollueur de restaurer le milieu et ne constitue donc pas le bon outil pour les atteintes graves à l'environnement.

Par ailleurs, lorsque les poursuites pénales sont couronnées de succès, les amendes imposées sont souvent jugées peu sévères par les fautifs. Cette situation incite peu à la correction étant donné que les amendes probables sont jugées inférieures aux coûts de correction.

Quant aux recours administratifs comme les ordonnances et les révocations de permis et d'autorisation, ils mériteraient d'être davantage et mieux exploités.

Les autres aspects du régime : rôles et responsabilités des autres intervenants

D'une façon générale, la loi ne définit pas les rôles et responsabilités des divers intervenants (ministères, municipalités, associations professionnelles, etc.) en matière de gestion de l'environnement bien que certains pouvoirs soient délégués, notamment aux municipalités.

• Les rôles et les responsabilités des municipalités

Le régime actuel prévoit que, pour toute demande visant l'obtention d'une autorisation exigible par la Loi, le requérant soumette à l'appui de sa demande une attestation de la municipalité que son projet ne contrevient à aucun règlement municipal. Ce préalable assure le respect des compétences municipales en matière d'aménagement et d'urbanisme et évite tout conflit potentiel de compétences dans l'approbation de projets. La loi actuelle confie aussi certaines responsabilités aux municipalités, notamment en matière de salubrité des lieux publics et en gestion des odeurs pour le milieu agricole.

Par ailleurs, un certain nombre d'autres domaines couverts par la LQE pourraient être pris en charge par les instances locales et supralocales dont plusieurs des juridictions traditionnelles ont déjà un impact sur l'environnement. Il s'agit notamment des responsabilités en matière de

zonage et d'aménagement du territoire, de gestion des déchets ou encore de gestion des égouts et des aqueducs.

Plusieurs dispositions de la LQE prévoient la possibilité d'un transfert de pouvoirs vers ces instances. Ainsi, certains articles de la Loi permettent des délégations concernant l'application par les municipalités des règlements du gouvernement, alors que d'autres autorisent l'approbation de règlements municipaux dans certains champs couverts par la Loi. Par ailleurs, d'autres dispositions permettent au Ministre de soustraire un territoire de l'application de sections spécifiques de la LQE lorsque les instances locales ou supralocales de ce territoire sont prêtes à exercer les responsabilités rattachées à ces sections.

Malgré l'existence de ces dispositions permettant la délégation, peu de pouvoirs sont réellement délégués. Deux facteurs expliquent cet état de fait. Tout d'abord, l'entente intervenue en octobre 1997 entre le gouvernement et l'Union des municipalités du Québec (UMQ) concernant le versement d'une contribution municipale à l'assainissement des finances publiques stipule que le gouvernement doit convenir avec les unions municipales de toute mesure, activité ou modification de programmes gouvernementaux susceptibles d'imposer de nouvelles charges financières aux municipalités.

Deuxièmement, il faut souligner que les compétences traditionnelles qui touchent l'environnement sont assumées de façon inégale d'une municipalité, d'une MRC ou encore d'une communauté urbaine à l'autre. Ainsi, il a été noté qu'une proportion respectable de municipalités n'appliquaient pas, de façon rigoureuse, les pouvoirs délégués (bruit, protection des rives) souvent parce qu'elles n'ont pas les ressources nécessaires à l'application de ces pouvoirs ou encore parce qu'elles se retrouvent en conflit d'intérêt (une application trop rigoureuse de la réglementation peut avoir des impacts sur les revenus de taxes foncières).

Ces circonstances doivent être considérées dans les discussions entourant la délégation de ces activités vers les pouvoirs locaux ou supralocaux et un mécanisme de reddition de comptes devra accompagner cette délégation.

• **Le rôle et les responsabilités des autres ministères**

La protection de l'environnement dans une perspective de développement durable a connu un certain essor au cours des trente dernières années et elles ont trouvé leur place dans les domaines d'intervention de plusieurs ministères et organismes du Québec, et ce, malgré l'absence d'une disposition assujettissant leurs politiques, programmes et plans d'action à l'évaluation environnementale. L'appareil gouvernemental lui-même a mis en place certains mécanismes favorisant la prise en compte de la protection de l'environnement dans différentes décisions portant sur des projets. Cependant, il n'existe actuellement aucune disposition obligeant les ministères et organismes à tenir compte de la protection de l'environnement dans leur planification stratégique. En fait ces derniers ne sont pas responsabilisés en matière de gestion environnementale.

L'intégration de ces préoccupations environnementales dans les domaines d'intervention des ministères et organismes se traduit généralement par l'adoption de mesures de protection dans la gestion courante, soit par leur inscription dans les lois ou règlements du ministère concerné, soit par la signature d'ententes formelles avec le ministère de l'Environnement.

Il reste cependant plusieurs ministères qui tiennent peu compte des dimensions environnementales de leurs interventions. Certains de ces ministères (ministère du Développement économique et régional, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation) soutiennent les démarches de leurs partenaires sectoriels en se concentrant sur les questions directement reliées à leur mission. D'autres (ministère des Transports) agissent comme des promoteurs et le ministère de l'Environnement doit les encadrer avec la LQE au même titre que tout promoteur privé (analyse des projets, formulation d'exigences et délivrance d'autorisations).

Il apparaît donc clairement qu'il y a un manque d'unité dans l'action gouvernementale en matière de protection de l'environnement. Une dernière remarque s'impose. Tout comme c'est le cas pour la délégation vers les municipalités, la LQE offre diverses possibilités de collaboration avec les autres ministères, mais ne constitue pas à proprement parler un cadre législatif les responsabilisant. En effet, la LQE ne permet de déléguer ni pouvoirs, ni obligations. Elle ne

permet pas non plus d'introduire des mécanismes de reddition de comptes face au Ministère, au gouvernement, à l'Assemblée nationale ou à la population en général.

- **La place des citoyens**

L'un des principes fondamentaux de la LQE touche le droit des citoyens à l'information et à la consultation. Bien que ce principe pose des difficultés d'application, il a permis aux citoyens et aux groupes environnementaux d'avoir accès à des renseignements et de se faire entendre dans le cadre de plusieurs consultations. De fait, les groupes de citoyens sont souvent des acteurs positifs dans la recherche de gains environnementaux.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi en 1972, on assiste à une croissance du nombre de groupes environnementaux et de groupes de citoyens préoccupés par les questions environnementales. Ces regroupements, de nature permanente ou temporaire, sont d'envergure locale, régionale, nationale et même internationale. L'étendue de leurs préoccupations, qui ont évolué au fil des années, demeure vaste, allant de problématiques locales pour les regroupements de citoyens opposés à un projet spécifique à des problématiques régionales, nationales et même mondiales pour d'autres.

Depuis quelques années on assiste aussi à la création d'associations plus ou moins formelles entre groupes environnementaux et intervenants des milieux sociaux et économiques. Parfois ces associations, avec peu de moyens financiers, atteignent des résultats significatifs. L'Écosommet de mai 1996, qui découlait d'un partenariat entre des organismes non gouvernementaux du secteur de l'environnement et du secteur socio-économique, en est un bel exemple. Ce sommet fut l'occasion pour plusieurs ONG de présenter leurs projets et leurs réalisations en matière de développement durable. Il a donné lieu à la publication d'un document portant sur 500 projets de développement durable au Québec.

Les interventions en environnement de ces groupes, regroupements et associations s'illustrent de multiples façons : lobby, réalisation de projets, activités éducatives, rôle expert ou conseil, etc. Leur action est importante au regard de la sensibilisation et de la prise en compte des préoccupations environnementales au Québec. Ils exercent de plus, et c'est particulièrement le cas des groupes environnementaux, un rôle de vigilance face à l'ensemble des activités qui

peuvent porter atteinte à l'environnement. En ce sens, ils sont des alliés naturels du Ministère, puisque plusieurs poursuivent des objectifs semblables de protection de l'environnement.

Soulignons enfin que les citoyens sont de plus en plus sensibilisés aux questions environnementales et qu'ils désirent être mieux informés notamment pour faire valoir leur position quant à l'acceptabilité sociale de certains projets. Or, tel que mentionné précédemment, la LQE ne prévoit aucun mécanisme formel d'information ou de consultation, sauf, dans les dossiers soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

- **Le rôle et les responsabilités du secteur privé**

On peut affirmer que le secteur privé a un rôle à jouer et des responsabilités à assumer dans le cadre du régime actuel. Ainsi, la Loi et les règlements contiennent un certain nombre de dispositions et de mécanismes à travers lesquels le secteur privé est contraint de prendre un certain nombre de responsabilités que ce soit pour soumettre les projets appuyés sur des études complètes, pour réaliser des prévisions ou des études d'impact adéquates ou encore pour exercer un suivi environnemental, parfois même de l'autosurveillance. Mais on ne peut ici parler de responsabilité partagée.

De plus, avec l'évolution du contexte économique et la globalisation des marchés, le secteur privé a dû intégrer les préoccupations environnementales dans ses choix de production. En effet, l'accès à plusieurs marchés internationaux est maintenant conditionnel à un certain nombre d'exigences environnementales et on assiste à l'émergence de normes de production environnementales, telle ISO 14000, qui viennent faciliter la conciliation entre économie et environnement.

Le régime actuel, par des dispositions explicites ou en l'absence de celles-ci, permet aussi au secteur privé de mettre en œuvre volontairement des mesures de protection de l'environnement et de gestion des ressources conformes au concept de développement durable. Cette volonté peut s'exercer sur une base individuelle, de la part d'entreprises ou d'organismes qui inscrivent dans leur mission et leurs objectifs de gestion l'amélioration continue de l'environnement ou encore sur une base collective, lorsque des associations ou des

regroupements se dotent de programmes environnementaux ou lorsque leurs membres adhèrent à des programmes gouvernementaux d'actions volontaires.

Les attitudes observées dans le secteur privé concernant la protection de l'environnement ont évolué au cours des dernières années. L'étiquette « verte » est devenue un outil de marketing et une condition d'accès à plusieurs marchés. Cette préoccupation croissante pour l'environnement ne peut que faciliter l'action du Ministère, particulièrement au point de vue de ses activités de contrôle.

L'intervention du gouvernement fédéral

La Constitution canadienne de 1867 partage les pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement, mais sans inclure l'environnement comme tel. Encore aujourd'hui, la responsabilité constitutionnelle de ce domaine n'est pas attribuée nommément à l'un ou l'autre des gouvernements. Cette imprécision a fait en sorte que le gouvernement fédéral est intervenu de plus en plus dans les divers secteurs de l'environnement.

En effet, au cours des dernières années le gouvernement fédéral a adopté de nombreuses lois touchant l'environnement, telles la Loi canadienne de protection de l'environnement, la Loi canadienne d'évaluation environnementale, la Loi sur les pêches, la Loi sur les océans, la Loi sur les espèces menacées, pour ne nommer que celles-là. Ce faisant, il a consolidé et élargi ses pouvoirs de telle sorte que l'adoption de ces lois a eu pour effet de dédoubler une bonne partie des lois existantes du Québec. Le gouvernement fédéral fonde l'étendue de son intervention sur le fait que les problématiques environnementales se définissent de plus en plus à l'échelle planétaire (biodiversité, changements climatiques, pollution des océans, substances appauvrissant la couche d'ozone, etc.).

Ces chevauchements dans l'interprétation des compétences et des responsabilités entre les deux gouvernements dans le domaine de l'environnement constituent un irritant important pour les divers publics qui se voient imposer des exigences souvent différentes provenant de deux ordres de gouvernement et qui sont incertains des exigences à respecter. Le Québec est intervenu à plusieurs reprises auprès du gouvernement fédéral pour faire ressortir l'impact d'une double législation et réglementation auprès de la population et faire modifier les projets de lois fédéraux,

mais sans succès notable. Ainsi, des démarches d'harmonisation ont été entreprises pour clarifier les rôles et les responsabilités de chaque niveau de gouvernement, éviter les chevauchements et les dédoublements, laisser à celui le mieux placé pour intervenir le soin d'agir. Mais les conditions posées par le Québec n'ont pas été retenues et le gouvernement fédéral, avec l'appui de la majorité des provinces, a continué d'adopter des lois qui consolident et élargissent ses pouvoirs existants.

Mentionnons enfin que la Loi québécoise sur la qualité de l'environnement n'est pas opposable et applicable aux activités des entreprises fédérales sur le territoire du gouvernement du Canada, générant aussi un double régime d'exigences pour les entreprises.

Les autres interventions

D'une façon générale, on doit reconnaître qu'il n'existe aucune vision d'ensemble des interventions autres que réglementaires qui pourraient appuyer la gestion du régime environnemental. Par ailleurs, plusieurs moyens complémentaires à l'approche réglementaire ou normative sont utilisés d'une façon plus ou moins concertée, afin d'accroître la protection de l'environnement, d'instaurer et d'encourager des comportements plus respectueux de l'environnement. Parmi ces interventions, mentionnons l'éducation, les programmes d'aide et les instruments économiques.

• L'éducation

L'éducation relative à l'environnement (ERE) vise la transmission de connaissances sur l'environnement, le développement des habiletés de pensée critique, l'établissement du lien entre la personne et son milieu de vie ainsi que l'acquisition d'un sens des responsabilités à l'égard de la qualité de l'environnement et des êtres vivants. Un premier groupe informel d'ERE, regroupant des représentants de plusieurs ministères, a commencé à travailler dans cette perspective dès 1986. C'est cependant en 1991 que le comité interministériel d'éducation relative à l'environnement (CIERE), regroupant des représentants du ministère de l'Environnement, du ministère de l'Éducation, du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et du ministère des Ressources naturelles, a été créé officiellement. Il ciblait initialement la population

scolaire du primaire. Malgré ces efforts, on constate que le volet « éducation relative en environnement » est très peu développé comme outil de gestion de l'environnement.

- **Les programmes d'aide**

Il existe aussi différents programmes d'aide financière qui s'adressent à plusieurs publics. Certains programmes d'aide à la recherche visent le développement des connaissances et s'adressent aux universités et aux entreprises. D'autres programmes sont destinés aux organismes à but non lucratif qui œuvrent dans le secteur de l'environnement, du développement durable et de l'éducation relative à l'environnement. Enfin deux formes d'aide financière sont offertes aux groupes environnementaux : le financement statutaire (politique de reconnaissance des conseils régionaux en environnement) et le financement de projets (Programme Action-Environnement).

- **Les instruments économiques**

En substitution ou en complément à la réglementation existante, le Ministère a aussi recours à des instruments économiques, dont des outils fiscaux ou financiers, qui ont pour objectif d'inciter les individus ou entreprises à se conformer aux objectifs environnementaux. À cet égard, le Ministère s'est doté de pouvoirs habilitants dans la LQE.

Historiquement, le Ministère a déjà eu recours avec succès à ce type d'instrument. C'est le cas de la consigne sur les contenants à remplissage unique de boissons gazeuses et de bière, dont le succès est tel que le programme est devenu déficitaire en raison du taux élevé de participation, et, plus récemment, du droit environnemental à l'achat de pneus neufs d'automobile ou de camion afin de valoriser le flux annuel mis au rebut et de vider progressivement les lieux d'entreposage permanent des pneus hors d'usage. Le Règlement sur les attestations d'assainissement en milieu industriel exige, pour sa part, des droits annuels basés en partie sur les rejets dans le milieu.

Mentionnons enfin que plusieurs autres instruments sont actuellement à l'étude dans des domaines comme l'entreposage des matières résiduelles dangereuses (cautionnements) et les pesticides (assurances d'entreposage). On peut par ailleurs s'attendre à ce qu'ils soient de plus en

plus utilisés, notamment dans des domaines comme les gaz à effet de serre et l'agriculture (permis échangeables). La Politique de l'eau, quant à elle, accorde un rôle important aux redevances pour l'utilisation de l'eau.

Ces différents moyens alternatifs contribuent à la réalisation de la mission du ministère de l'Environnement.

ANALYSES DES CONSTATS ET PISTES DE RÉVISION

Les constats qui ont été avancés dans les sections précédentes ne sont certainement pas exhaustifs. Ils donnent cependant un bon aperçu des visions des personnes qui doivent administrer le régime et qui sont en contact avec les clients du Ministère. De plus, ils reflètent la position de certains représentants patronaux et groupes environnementaux. Ces constats ont été regroupés sous les sept titres suivants :

- La Loi sur la qualité de l'environnement et ses principes;
- La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement;
- Le système d'autorisation ministérielle;
- La réglementation et son application;
- Les recours judiciaires et administratifs;
- Le rôle des autres intervenants;
- Les interventions autres que réglementaires.

Ils ont été examinés à l'aide des critères mentionnés au début du chapitre, notamment l'efficacité, l'adaptabilité, l'équité, la transparence, la comparabilité et l'efficience.

La Loi sur la qualité de l'environnement et ses principes

Les constats touchant à la fois les domaines d'intervention de la Loi et les principes de base qui y sont édictés font ressortir l'efficacité du régime, soit sa capacité à réaliser des gains environnementaux et à permettre des interventions ayant une portée tangible et durable.

L'ensemble des domaines environnementaux est couvert soit par la LQE, soit par une loi spécifique, et les quatre principes de base, c'est-à-dire le droit à un environnement de qualité, l'interdiction d'émettre des contaminants, la notion d'activité susceptible de causer préjudice à

l'environnement et le droit à l'information et à la consultation, sont une garantie de protection et de prévention. Ces principes ajoutent de plus à l'adaptabilité du régime, qui peut ainsi couvrir des activités non prévues.

Si l'efficacité de la Loi et de ses principes ressort clairement, son manque d'efficience est tout aussi clair. Ainsi, la structure même de la Loi donne une impression de court-pointe dont les sections sont disparates et, pour certaines, obsolètes. La présence de lois complémentaires ajoute à la difficulté de dégager un fil conducteur à l'intérieur du régime et laisse une impression d'iniquité. En effet, certains secteurs d'activité économique couverts par des lois spécifiques sont perçus comme avantagés. De plus, la LQE ne s'appuie pas sur une connaissance globale des écosystèmes et permet difficilement d'intervenir sur des problématiques environnementales découlant d'impacts cumulatifs.

Enfin, le temps et l'énergie nécessaires à la mise en œuvre de certains principes de la Loi apparaissent excessifs. Les difficultés d'application rencontrées empêchent souvent de répondre aux attentes des citoyens et se traduisent par une perception de manque de transparence.

Concernant la structure de la loi et ses principes, les constats se résument comme suit :

- une loi généralement efficace qui a permis des gains environnementaux;
- une loi dont la structure manque de cohésion;
- une loi centrée sur les problèmes environnementaux ponctuels mais permettant difficilement une gestion intégrée d'un milieu tenant compte des impacts cumulatifs;
- des lois complémentaires qui posent des problèmes d'interprétation, de cohérence et d'équité;
- des contraintes en terme d'équité :
 - problématique de l'eau mieux couverte que celle de l'air ou des sols;
- une impression d'inefficience. (Le texte semble employer indistinctement efficience et efficacité)

Concernant la structure de la loi et ses principes, les pistes de révision se résument comme suit :

- appuyer l'application du régime sur la connaissance des écosystèmes;
- préciser la notion de « susceptibilité » à la base du principe de « précaution »;
- permettre d'intervenir dans les problématiques à effets cumulatifs;
- reposer le régime de protection de l'environnement sur une cohésion d'intervention sur une base gouvernementale;
- inscrire la protection et la connaissance des écosystèmes dans les principes de la LQE;

- inscrire le droit à la qualité de l'environnement à un niveau qui lui permettrait de primer sur les autres droits (droit collectif versus droits individuels);
- appuyer le principe avec d'autres éléments permettant de tenir compte :
 - de la connaissance des écosystèmes;
 - des effets cumulatifs;
- centrer l'application de la LQE sur les résultats et les impacts en basant les interventions sur la connaissance des écosystèmes.

- **La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement**

La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement permet d'agir en prévention par l'examen préalable des impacts des projets assujettis et par l'information des personnes à qui elle donne aussi la possibilité de s'exprimer avant la prise de décision. La procédure et les principes qui y sont sous-jacents, de même que les mécanismes de suivi des projets qui en découlent, permettent des gains environnementaux tangibles et sont donc efficaces. De plus, comme il a été mentionné dans la section précédente, le principe de l'information et de la participation contribue à la transparence du régime.

Le processus n'est cependant pas perçu comme étant équitable, et il est considéré comme étant peu efficient. En effet, comme les projets déjà réalisés sont rarement soumis à de nouvelles exigences environnementales, jouissant ainsi de « droits acquis », deux projets similaires évalués à des moments différents peuvent être soumis à des conditions très différentes. De plus, la procédure est toujours perçue comme lourde et coûteuse malgré des améliorations dans les délais de traitement et certains promoteurs tentent encore de s'y soustraire, notamment en « fractionnant » leurs projets afin que chaque élément se situe en deçà du seuil d'assujettissement. Or, dans ces cas, le processus ne permet pas de tenir compte de la somme des impacts des petits projets non assujettis

Concernant la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, les constats se résument comme suit :

- un procédé efficace et ouvert sur la participation des citoyens;
- des difficultés d'application qui en diminuent l'efficience;
- des délais de traitement qui demeurent longs et coûteux pour les promoteurs;
- un processus s'appliquant à un projet spécifique mais peu adapté au traitement de plusieurs projets de nature identique;
- un processus qui ne permet pas de tenir compte des impacts cumulatifs;

- une disparité dans l'importance des projets soumis à la procédure;
- la somme des impacts de plusieurs projets non soumis à la procédure ont souvent plus d'impacts qu'un seul projet soumis;
- un suivi environnemental des projets soumis à la procédure d'évaluation environnementale qui présente des faiblesses.

Concernant la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, les pistes de révision se résument comme suit :

- concevoir un processus permettant d'intervenir dans des problématiques globales en développant l'approche de « l'évaluation environnementale stratégique »;
- permettre l'application du processus d'évaluation pour des problématiques environnementales ayant des impacts cumulatifs.

- **Le système d'autorisation ministériel**

L'approbation préalable des projets assure l'efficacité du régime de protection de l'environnement, car aucune activité susceptible de causer préjudice à l'environnement ne peut être entreprise sans certificat d'autorisation.

Le système d'autorisation est cependant lourd à appliquer. Les exigences sont parfois peu claires, les conditions administratives sont lourdes et il existe une multitude de types d'autorisations à caractère fixe et non révisable. Ces caractéristiques posent des difficultés d'application qui ne favorisent pas l'équité et la transparence du système (des clients dans une situation similaire pouvant faire l'objet de décisions différentes) et qui nuisent à sa capacité d'adaptation (toute modification à un projet, même s'il vise des gains environnementaux, doit faire l'objet d'une nouvelle autorisation). L'efficacité du système s'en trouve lourdement compromise.

Par ailleurs, les autorisations délivrées le sont sur une base permanente et ne peuvent donc être révisées à la lumière des nouvelles réalités environnementales ou encore des développements technologiques.

Enfin, on connaît peu les résultats réels des autorisations délivrées en terme d'impact sur l'environnement.

Concernant le système d'autorisation ministériel, les constats se résument comme suit :

- un système d'autorisation morcelé et complexe;
- un système qui n'engendre pas nécessairement de gains environnementaux;
- un processus exigeant en termes de ressources pour le MENV;
- un suivi environnemental des projets autorisés qui présente des faiblesses;
- des autorisations permanentes qui ne peuvent être révisées.

Concernant le système d'autorisation ministériel, les pistes de révision se résument comme suit :

- mettre en place un système d'autorisation unique comportant :
 - une autorisation de réaliser un projet;
 - une autorisation d'exploitation (pourquoi employer ce mot qui est associé dans la loi à une autre procédure et qui est de la nature plutôt d'un permis?)
- reposer l'autorisation d'exploitation sur la capacité du milieu récepteur;
- délivrer des autorisations renouvelables assorties de conditions;
- délivrer une seule autorisation par exploitation;
- centrer l'autorisation préalable et le contrôle sur les projets ayant un réel impact environnemental;
- favoriser l'implication de partenaires dans la gestion environnementale.

La réglementation et son application

L'approche normative retenue par le Québec dans la réglementation environnementale vise équité, transparence et comparabilité. En effet, les entreprises peuvent connaître à l'avance à quelles normes elles sont soumises et sont en mesure de comparer les exigences québécoises aux exigences des juridictions voisines. De plus, les entreprises dans une même situation sont en principe encadrées par les mêmes exigences et ne peuvent donc jouir d'avantages comparatifs.

Les constats concernant la réglementation et son application indiquent cependant que ces deux éléments n'assurent ni l'efficacité ni l'efficience du régime. Ainsi, plusieurs secteurs ne sont pas visés par la réglementation, plusieurs règlements sont désuets et devraient être soit modernisés, soit abrogés et d'autres devraient être axés sur les résultats plutôt que sur les moyens. Enfin, plusieurs des normes édictées par les règlements méritent d'être remises en question (normes de localisation, d'aménagement ou d'enregistrement d'information) ou encore d'être mises à jour.

Par ailleurs, l'absence de réglementation dans certains secteurs, combinée à la complexité de certains autres règlements, affecte à la fois l'équité et l'efficacité du régime et ne permet pas une véritable gestion intégrée du milieu.

Enfin, les efforts déployés pour faire appliquer les différents règlements se révèlent souvent peu efficaces, ne permettant pas toujours de gains environnementaux réels ou tout au moins mesurables et entraînent une charge de travail importante pour le ministère.

Concernant la réglementation et son application, les constats se résument comme suit :

- une réglementation qui manque d'efficacité et d'efficacité;
- une approche axée sur les moyens plutôt que sur les résultats;
- des difficultés d'application et d'interprétation qui affectent l'équité;
- une absence de vision d'ensemble des domaines non réglementés (eau, piscicultures, etc.);
- une approche normative s'appliquant à un projet et qui ne permet pas de considérer une problématique d'ensemble;
- une lourdeur dans l'application.

Concernant la réglementation et son application, les pistes de révision se résument comme suit :

- baser la réglementation sur le principe de protection des milieux récepteurs et des écosystèmes;
- préciser le rôle du MENV et des autres intervenants dans la mise en œuvre de la réglementation;
- baser la réglementation sur la connaissance des milieux et sur les résultats environnementaux à obtenir;
- favoriser par le biais de la réglementation, la mise en place de mécanismes d'acquisition de connaissance des milieux récepteurs;
- faire reposer le système réglementaire sur une double protection, soit :
 - des objectifs de rejets dans les milieux récepteurs;
 - des normes par secteur;
- établir un mécanisme de reddition de comptes public par les promoteurs au niveau des impacts environnementaux de leurs projets;
- développer d'autres outils (ex. : écoconditionnalité, outils économiques, éducation relative à l'environnement, etc.) en appui à la réglementation.

Les recours judiciaires et administratifs

La démarche d'enquête et de poursuite pénale, qui constitue l'option la plus utilisée par le Ministère pour corriger les situations jugées problématiques, est lourde et entraîne peu de gains environnementaux. En effet, bien que la LQE prévoit un mécanisme permettant de demander au tribunal d'exiger la restauration du milieu par le pollueur advenant une reconnaissance de culpabilité, ce mécanisme est peu utilisé. De plus, le niveau des amendes imposées est rarement dissuasif.

Les recours administratifs (ordonnances, révocations de permis et d'autorisation, etc.) sont peu exploités mais offrent des pistes d'intervention intéressantes.

Concernant les recours judiciaires et administratifs, les constats se résument comme suit :

- des recours judiciaires lourds à administrer et permettant peu de gains environnementaux;
- des recours administratifs peu exploités.

Concernant les recours judiciaires et administratifs, les pistes de révision se résument comme suit :

- appuyer le contrôle sur des mécanismes judiciaires et administratifs de pénalités simplifiés;
- adapter le régime pénal pour faciliter les demandes de restauration des milieux;
- favoriser le recours à des injonctions pour faire cesser des activités polluantes.

Le rôle des autres intervenants

L'analyse des constats touchant le rôle des autres intervenants permet de dégager que leur apport contribue certainement à accroître l'efficacité du régime, ne serait-ce qu'en raison de l'accroissement du nombre d'acteurs préoccupés par la protection de l'environnement. Il reste cependant beaucoup de chemin à faire pour partager de façon efficiente cette mission, en évitant les chevauchements avec le gouvernement fédéral, par exemple, ou encore en s'assurant de la capacité et de l'intérêt de certains intervenants à assumer les responsabilités découlant de la LQE. En effet, les interventions touchant l'environnement sont assumées de façon inégale d'une municipalité, d'une MRC ou encore d'une communauté urbaine à une autre.

Enfin, la vision gouvernementale en matière de développement durable doit être renforcée, afin que les ministères et organismes situent leurs activités et programmes dans cette approche.

Concernant le rôle des intervenants, les constats se résument comme suit :

- un régime qui ne s'appuie pas suffisamment sur les autres intervenants;
- une vision gouvernementale du développement durable à renforcer;
- des responsabilités des intervenants (municipalités, associations professionnelles, etc.) à définir;
- des pouvoirs délégués (ex. : aux municipalités) appliqués de façon inégale et absence de reddition de comptes;
- des ministères peu responsabilisés en matière environnementale;
- des groupes de citoyens comme alliés naturels dans la recherche de gains environnementaux.

Concernant le rôle des intervenants, les pistes de révision se résument comme suit :

- conserver le leadership de la protection de l'environnement au MENV et définir ses responsabilités avant de considérer celles qui seront dévolues aux autres intervenants;
- responsabiliser l'exploitant face aux impacts de ses projets sur l'environnement;
- encadrer les interventions déléguées à des partenaires (ministères, municipalités, associations professionnelles, etc.) et exiger une reddition de comptes;
- favoriser l'intégration des groupes de citoyens dans le processus de gestion de l'environnement;
- favoriser les actions « volontaires » par secteur en appuyant le tout par des incitatifs et en mettant en place un mécanisme de reddition de comptes et de suivi environnemental.

Les interventions autres que réglementaires

Le régime de protection de l'environnement rend possibles plusieurs autres types d'interventions, comme l'éducation, le soutien financier et les instruments économiques. Ces interventions visent, comme c'est le cas de la réglementation, l'atteinte des objectifs environnementaux. L'approche retenue dans le cadre de ces interventions se base sur l'incitation plutôt que sur la coercition et laisse donc plus de latitude quant aux choix des moyens pour arriver à l'objectif établi. Ces interventions ajoutent à l'efficacité et à l'efficience du régime et assurent une plus grande adaptabilité.

Le recours à ces moyens d'intervention demeure secondaire par rapport à la réglementation et mériterait d'être davantage développé.

Concernant les interventions autres que réglementaires, les constats se résument comme suit :

- des moyens d'intervention efficaces qui restent à développer en complémentarité et en remplacement de la réglementation;
- pas de vision d'ensemble des interventions autres que réglementaires qui appuieraient la gestion du régime environnemental;
- un volet « éducation relative à l'environnement » (ERE) peu développé comme outil de gestion de l'environnement.

Concernant les interventions autres que réglementaires, les pistes de révision se résument comme suit :

- inventorier les interventions autres que réglementaires pouvant appuyer la gestion du régime environnemental et favoriser la mise en place d'interventions planifiées;
- favoriser l'éducation relative à l'environnement notamment en appui à une démarche d'accompagnement du client.

CONCLUSION

Le régime en vigueur au Québec a maintenant 30 ans. Conçu au début des années 1970 dans un contexte très différent du contexte actuel, ce régime a permis d'effectuer l'essentiel du rattrapage désiré à l'époque. Il était donc opportun de s'interroger sur sa capacité à s'adapter aux réalités de ce début de troisième millénaire et à relever les défis qui y sont associés.

Ce premier exercice de réflexion sur l'état du régime de protection de l'environnement a permis de dégager un diagnostic à partir des constats et jugements rapportés par différents acteurs. Des critères d'analyse objectifs, comme l'efficacité, l'adaptabilité, l'équité et la transparence, ont permis d'obtenir une appréciation plus générale du régime, de dégager ses forces et ses faiblesses.

L'analyse des constats permet de dégager que le régime de protection de l'environnement est généralement efficace, car il permet de réaliser des gains environnementaux tangibles. Les différents moyens d'intervention possibles, la participation des citoyens, l'émergence de

nouveaux intervenants – tant gouvernementaux que non gouvernementaux – sont autant d'éléments qui militent de façon générale en faveur du maintien des objectifs du régime actuel.

Il ressort cependant clairement, qu'au fil des années, le régime ne s'est pas suffisamment adapté aux nouvelles réalités. Des sections ont été rajoutées à la LQE sans réel souci de maintenir une uniformité; d'autres sections de la Loi et certains règlements sont désuets; des lois complémentaires ont été adoptées; l'application des principes de la Loi, du système d'autorisation, de la procédure d'évaluation environnementale et de la réglementation pose des problèmes tels que les promoteurs adhèrent difficilement aux objectifs du régime; l'approche du développement durable reste à renforcer et le régime ne fait pas suffisamment appel aux partenaires.

Le diagnostic obtenu ne diffère pas beaucoup des diagnostics établis ailleurs en Amérique du Nord. Nous trouvons ainsi : une loi généralement efficace, mais dont la structure manque de cohésion; une impression d'inefficacité dans l'application des lois et règlements; des lourdeurs administratives et des délais coûteux dans la délivrance des autorisations; bref, un régime qui a permis des gains environnementaux, mais qui doit être modernisé pour s'adapter aux nouvelles réalités environnementales, économiques et sociales.