

Mémoire du **CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT**

À l'intention de la
Commission des transports et de l'environnement
de l'Assemblée nationale

Consultation sur le projet de Stratégie gouvernementale de développement
durable révisée 2015-2020.

Le 29 janvier 2015



Rédaction

Jean Baril
Docteur en droit et avocat
Administrateur du CQDE

AVERTISSEMENT

Le contenu de ce document a été élaboré et rédigé à des fins d'information et de consultation uniquement. Il ne constitue pas un avis juridique. Si vous souhaitez obtenir des conseils juridiques sur votre situation particulière, veuillez contacter le CQDE et il nous fera plaisir de répondre à vos questions.

© 2015
Centre québécois du droit de l'environnement
454, avenue Laurier Est
Montréal, Québec, H2J 1E7
Canada
Téléphone: (514) 272-2666 poste 26
Courriel: info@cqde.org
Site Internet: www.cqde.org

Reproduction d'extraits de ce document permise en citant la source de la façon suivante:
CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, *Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale*, dans le cadre de la Consultation sur le projet de Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020, 2015.

PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes intéressés par les aspects juridiques des enjeux environnementaux, le *Centre québécois du droit de l'environnement* (CQDE) est un organisme sans but lucratif fondé en 1989. Le CQDE compte plus de 200 membres individuels et corporatifs actifs dans la plupart des régions du Québec. Le Centre joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité. Il participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires ainsi que devant les instances judiciaires lorsque nécessaire. Par exemple, la Cour suprême du Canada lui a reconnu le statut d'intervenant dans une affaire touchant le droit de l'environnement¹. Le CQDE s'est aussi récemment présenté devant les tribunaux pour contester la légalité des autorisations environnementales concernant les forages à Cacouna, l'absence d'autorisation concernant ceux effectués sur Anticosti ainsi que le refus de divulguer les produits contaminants utilisés par l'industrie du gaz de schiste. Depuis sa fondation, le CQDE dispense de l'information juridique à des citoyens et des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face, tout en les inscrivant dans l'atteinte éventuelle d'un développement qui soit durable.

Me Jean Baril est avocat, administrateur du CQDE et détenteur d'un doctorat en droit de l'université Laval. Sa thèse portait sur le droit d'accès à l'information environnementale au Québec et fut publiée aux Éditions Yvon Blais sous le titre « Droit d'accès à l'information environnementale: pierre d'assise du développement durable ». Son mémoire de maîtrise portait quant à lui sur la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et fut publié aux Presses de l'université Laval sous le titre « Le BAPE devant les citoyens ». Tant son mémoire de maîtrise que sa thèse de doctorat furent récompensés par l'Assemblée nationale qui lui remit son Prix Jean-Charles Bonenfant à chaque occasion. La participation publique et l'accès à l'information étant des principes juridiques fondamentaux du développement durable c'est principalement sous ces aspects qu'il présente, au nom du CQDE, divers commentaires concernant le projet de Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020.

¹ *Ciment du St-Laurent inc. c. Barrette*, 2008 C.S.C. 64; EYB 2008-150682.

RÉSUMÉ

Le Centre québécois du droit de l'environnement est un partisan du développement durable, malgré le flou de ce concept juridique qui permet à tout le monde de s'en réclamer, même pour certains projets mortifères pour nos écosystèmes. Mais il s'agit d'un concept encore très jeune et le temps et les diverses expériences permettront de le raffiner. Outre la définition générale du développement durable qu'on retrouve dans la *Loi sur le développement durable*, ses 16 principes juridiques forment l'ossature de ce type de développement recherché. Toute stratégie de développement durable gouvernementale digne de ce nom devrait avoir comme objectif principal de montrer concrètement par quels moyens la mise en œuvre de ces principes juridiques sera renforcée. Dans un État de droit, ces principes juridiques, novateurs à plusieurs égards, doivent donc être transposés dans nos lois et règlements, particulièrement ceux qui sont, comme bien souvent, antérieurs à l'adoption du concept de développement durable.

Malheureusement, le CQDE doute fort que le projet de stratégie présenté ait une influence marquante sur le projet de société et le grand défi que constitue l'atteinte éventuelle d'un développement qui soit durable. À cet égard, le projet de Stratégie ne fera que reproduire ce qui s'est passé avec la Stratégie antérieure. Le peu de place accordé aux changements juridiques nécessaires pour permettre l'application concrète des principes juridiques du développement durable, tout particulièrement ceux concernant l'accès à l'information et la participation du public aux prises de décisions, nous amènent principalement à cette conclusion. En outre, la faiblesse de la consultation publique entourant la rédaction de ce projet, la mise à l'écart et le silence total entourant les observations du Commissaire au développement durable concernant la Stratégie antérieure et celle à adopter de même que le refus d'assujettir les organismes municipaux et scolaires, ainsi que les établissements de santé et de services sociaux aux principes du développement durable renforcent cette conviction.

L'actuel Projet de Stratégie est totalement contrôlé par l'Administration publique. Dans la situation actuelle, c'est elle qui décide des objectifs à atteindre, qui évalue ses propres résultats, qui décide qui est consulté lors de l'élaboration du Projet de Stratégie et qui peut écarter de son rapport les constats du principal instrument indépendant de reddition de compte prévu par la Loi sur le développement durable: le Commissaire au développement durable. Pour le CQDE, cette « autarcie » est malsaine et les élus, ainsi que les citoyens, doivent se réapproprier cette démarche si on veut que le développement durable soit un jour une réalité au Québec.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DU CQDE	III
RÉSUMÉ	IV
INTRODUCTION	2
I. Le silence concernant les changements juridiques nécessaires pour permettre l'application concrète des principes juridiques du développement durable, tout particulièrement ceux concernant l'accès à l'information et la participation du public aux prises de décisions.	3
II. La faiblesse de la consultation publique entourant la rédaction de ce projet de Stratégie	9
III. Le silence entourant les observations du Commissaire au développement durable concernant la Stratégie antérieure et celle à adopter.	11
IV. La nécessité d'assujettir les organismes municipaux et scolaires, ainsi que les établissements de santé et de services sociaux aux principes du développement durable	13
CONCLUSION	16

La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, *chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement* que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et *avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision*. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. *Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.*
[Nos soulignés]

Déclaration sur l'environnement et le développement, Rio, 1992, Principe 10

Introduction

Le Centre québécois du droit de l'environnement est un partisan du développement durable, malgré le flou de ce concept juridique qui permet à tout le monde de s'en réclamer, même pour certains projets mortifères pour nos écosystèmes. Mais, il s'agit d'un concept encore très jeune et le temps et les diverses expériences devraient permettre de le raffiner. Pour comparaison, les concepts juridiques d'égalité et de liberté ont des siècles d'existence et, malgré cela, leur application concrète demeure souvent matière à controverse. Il est donc normal qu'il en soit ainsi pour celui de développement durable.

Au Québec, l'adoption de la *Loi sur le développement durable*, en 2006, est un atout majeur et généralement conforme à ce qui est prôné par le droit international de l'environnement depuis le Sommet de Rio de Janeiro en 1992. Outre la définition générale du développement durable qu'on y retrouve, ses 16 principes juridiques forment l'ossature de ce type de développement recherché. Toute stratégie de développement durable gouvernementale digne de ce nom devrait avoir comme objectif principal de montrer concrètement par quels moyens la mise en œuvre de ces principes juridiques sera renforcée. Dans un État de droit, ces principes juridiques, novateurs à plusieurs égards, doivent donc être transposés dans nos lois et règlements, particulièrement ceux qui sont, comme bien souvent, antérieurs à l'adoption du concept de développement durable. De deux choses l'une: soit le développement durable est soluble dans nos vieilles législations et procédures et qu'il n'y a pas à les modifier, auquel cas on peut sérieusement douter de sa capacité d'entraîner l'important virage nécessaire à nos modes de gouvernance, de production et de consommation; soit ses principes juridiques doivent guider concrètement de nouvelles façons de faire pour l'ensemble des administrations publiques, de façon à entraîner des modifications de comportement chez les citoyens, le secteur privé et l'ensemble de la société civile.

Par ailleurs, le CQDE salue l'intégration de la lutte contre les changements climatiques dans la Stratégie 2015-2020 puisque cette question est en effet étroitement liée au développement durable. D'ailleurs, la Convention internationale sur le sujet, adoptée en même temps que la Déclaration énonçant la définition et les principes du développement durable (Rio, 1992), cherche à intégrer les aspects économiques (instruments de marché), sociaux (responsabilité commune, mais différenciée) et environnementaux (réduction des émissions de GES). Cependant, le CQDE trouve dommage que le sujet de l'autre grande convention internationale adoptée à Rio, celle sur la diversité biologique, ne fasse pas l'objet d'une telle intégration dans la Stratégie proposée. La question du maintien et de l'amélioration de la biodiversité est un aspect aussi fondamental pour le développement durable de nos sociétés que celle des changements climatiques. De plus, l'État québécois a les compétences et les moyens pour avoir un impact majeur sur ce sujet.

Dans les pages qui suivent, nous allons détailler nos principales critiques en insistant sur les aspects juridiques qu'une véritable stratégie gouvernementale de développement durable devrait mettre de l'avant.

I. Le silence concernant les changements juridiques nécessaires pour permettre l'application concrète des principes juridiques du développement durable, tout particulièrement ceux concernant l'accès à l'information et la participation du public aux prises de décisions.

La *Loi sur le développement durable* indique que « La mise en œuvre du développement durable au sein de l'Administration s'appuie sur la stratégie de développement durable adoptée par le gouvernement et se réalise dans le respect des principes prévus par elle [...] »². Le CDQE est d'accord avec le fait que le respect des 16 principes juridiques de la loi québécoise, directement inspirés des 27 principes contenus dans la *Déclaration sur l'environnement et le développement* adoptée, en 1992, au Sommet de la terre de Rio, est au cœur de l'atteinte éventuelle du développement durable.

Le Commissaire au développement durable a constaté que « les principes de développement durable définis dans la loi sont encore trop souvent ignorés par l'administration publique ou appliqués trop partiellement »³. Selon nous, toute stratégie de développement durable gouvernementale digne de ce nom devrait avoir comme objectif principal de montrer par quels moyens concrets la mise en œuvre de ces principes juridiques sera renforcée au cours des cinq prochaines années. Ce n'est pas du tout ce que nous constatons dans le projet actuel. Ainsi, il est navrant de constater que les 16 principes juridiques de notre *Loi sur le développement durable* ne font même pas partie des critères retenus pour fixer les orientations et les objectifs⁴!

Plutôt que de regarder chacun des principes et de déterminer concrètement comment l'administration publique québécoise va les intégrer et les renforcer ainsi que par quels types de changements législatifs, réglementaires et administratifs, le projet présenté reprend le même « novlangue administrative » que la précédente Stratégie: « Enjeux fondamentaux » (6 plutôt que 3), « Orientations stratégiques » (8 plutôt que 9), « Objectifs » (27 plutôt que 30), plus 5 « activités incontournables ».

Une de ces activités incontournables, qui est aussi un des 27 objectifs retenus, consiste à « Renforcer la prise en compte des principes de développement durable par les ministères et organismes publics » qui « mettent en œuvre au moins une action pour contribuer à l'atteinte de cet objectif »⁵. Cela nous semble très peu ambitieux pour une stratégie quinquennale. Par exemple, il n'y a aucune mention de modifications législatives ou réglementaires permettant de s'assurer d'un cadre juridique contraignant les ministères et organismes à mettre en œuvre les principes du développement durable. Pourtant, le Commissaire au développement durable a lui-même fait remarquer:

² L.R.Q., chapitre D-8.1.1, art.5

³ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011, *Rapport du Commissaire au développement durable*, par. 1.12.

⁴ *Projet de Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*, Annexe 3, p. 87 [ci-après « Projet de Stratégie »]

⁵ *Projet de Stratégie*, *op. cit.*, note 4, p. 29

Nos lois et nos règlements constituent la base du fonctionnement de l'appareil gouvernemental et de nos institutions. Nous devons nous assurer que ces lois et ces règlements sont adaptés aux défis du XXI^e siècle. La *Loi sur le développement durable* encourage d'ailleurs la révision constante des lois, des règlements, des politiques et des programmes afin de respecter la stratégie gouvernementale de développement durable et les principes sur lesquels elle repose⁶.

Par exemple, le CQDE croit que l'intégration de la procédure d'évaluation environnementale stratégique (ÉES) des plans, politiques et programmes dans la Loi sur la qualité de l'environnement, réclamée par de nombreux intervenants depuis des décennies⁷, serait une action incontournable ayant pour effet immédiat et généralisé la mise en œuvre de plusieurs des principes juridiques du développement durable, tout en limitant l'arbitraire et la discrétion administrative que l'on rencontre actuellement sur cette question. En outre, cette mesure aurait des impacts concrets et directs sur l'ensemble des parties prenantes de la société québécoise.

Fait inquiétant, le projet de Stratégie indique plutôt que « la révision des programmes gouvernementaux dans le cadre des travaux de la Commission permanente de révision de programmes, qui se fera en continu, se prête bien à la prise en compte des principes du développement durable »⁸! Pourtant, le mandat et le site Internet de cette Commission ne font aucune référence aux principes juridiques du développement durable, ni même à la Loi du même nom. En 2009, deux réputés professeurs de droit avaient critiqué le même genre de comité:

En outre, il nous apparaît inévitable que la nouvelle stratégie de développement durable se heurte aux mécanismes déjà mis en place par le *Décret concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif*. Ce décret prévoit, en effet, qu'une étude de coûts-bénéfices est requise de tout ministère lorsque le projet est susceptible d'accroître les charges financières des entreprises de manière substantielle. De plus, ce décret encourage l'adoption de moyens d'action mettant l'accent sur la concertation entre l'État et les seuls milieux économiques, plutôt que sur l'adoption unilatérale de normes contraignantes. En effet, l'un des comités permanents du Conseil exécutif est celui de la prospérité économique et du développement durable. En vertu du *Décret concernant les règles relatives à l'allègement des normes de nature législative et réglementaire*, ce comité analyse sur le plan de l'opportunité les propositions émanant du ministère du Développement durable. La stratégie de développement durable est soumise à cette étude. L'antinomie entre les nécessités économiques et la promotion du développement durable est

⁶ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011, *Rapport du Commissaire au développement durable*, par. 1.47

⁷ Paul LACOSTE et al., *L'évaluation environnementale : une pratique à généraliser, une procédure d'examen à parfaire*, Rapport du Comité de révision de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, Québec, 1988 ; GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *La procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement*. Rapport de la Commission parlementaire de l'aménagement et des équipements, Québec, 1992 ; Jean BARIL, *Le BAPÉ devant les citoyens*, Québec, P.U.L., 2006.

⁸ Projet de Stratégie, *op. cit.*, note 4, p. 29

susceptible d'entraîner des compromis « réalistes », mais insatisfaisants pour assurer le développement durable. Une modification sur ce plan nous apparaît nécessaire pour assurer la validité du projet de développement durable pour le Québec⁹.

Ces mêmes auteurs ont aussi fait remarquer que « Quatre principes particuliers précisent comment l'Administration publique entend mettre en œuvre l'équité, l'éthique et la solidarité sociales à la base de la nouvelle gouvernance annoncée par l'administration publique. Il s'agit des principes de « participation et engagement », d'« accès au savoir », de « subsidiarité » et de « partenariat et coopération intergouvernementale » »¹⁰. Au CQDE, les principes « d'accès au savoir » et de « participation et engagement » nous apparaissent particulièrement importants. Selon nous, ils impliquent des modifications législatives et réglementaires urgentes pour assurer que l'ensemble de la société québécoise soit partie prenante du projet de développement durable initié par l'administration publique. D'ailleurs, « développer la connaissance » et « favoriser l'engagement » constituaient deux des trois « enjeux fondamentaux » de la première Stratégie de développement durable. De plus, « Informer, sensibiliser, éduquer, innover » était une des trois « orientations stratégiques prioritaires » alors que « favoriser la participation à la vie publique » était une des neuf « orientations stratégiques » retenues. Bilan de ces beaux mots: rien.

Aucune modification ne fut apportée à nos mécanismes d'information, dont nos registres environnementaux désuets et inefficaces, tel que relevé, entre autres, par le Commissaire au développement durable¹¹. L'article 118.4 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* continue d'être interprété restrictivement par le MDDELCC et ne permet donc que d'obtenir (et pas toujours!) des informations sur les contaminants qui sont *déjà émis* dans l'environnement écartant ainsi totalement le principe de prévention. Aucune modification non plus pour réduire l'ampleur des restrictions à la divulgation contenues dans la loi dite « d'accès à l'information » et qui donnent un poids prépondérant aux intérêts économiques au détriment des intérêts sociaux et environnementaux, ce qui est contraire au développement durable. C'est ainsi que le droit d'accéder aux informations nécessaires pour mettre en œuvre le droit de toute personne à un environnement sain et respectueux de la biodiversité¹² continue d'être généralement nié par l'administration publique.

⁹ Paule HALLEY et Denis LEMIEUX, « La mise en oeuvre de la loi québécoise sur le développement durable : un premier bilan », dans *XVIII^e conférence des juristes de l'État 2009 « Vert, le droit »*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, aux pages 93-130, p. 116-117.

¹⁰ *Id.*, p. 104

¹¹ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011, *Rapport du Commissaire au développement durable*, par. 1.32. Voir aussi le Mémoire du CQDE à l'intention de la Commission des institutions de l'Assemblée nationale concernant la Consultation générale sur le rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information, 30 mars 2013 [en ligne] : <http://www.cqde.org/publications/rapportsmemoires/#MÉMOIRES DÉPOSÉS OU PRÉSENTÉS EN COMMISSION PARLEMENTAIRE> et Jean BARIL, *MDDELCC et accès à l'information : un désastre complet!*, GaïaPresse, 20 janvier 2015, [en ligne] : <http://gaiapresse.ca/analyses/mddelcc-et-acces-a-linformation-un-desastre-complet-404.html>.

¹² *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, art. 46.1.

Dans sa pratique, le CQDE constate que les citoyens et les groupes environnementaux ont perdu confiance dans ces mécanismes. D'ailleurs, le plus récent rapport annuel du MDDELCC indique que sur les près de 12 000 demandes d'accès à l'information reçues dans la dernière année, seulement 7,1% provenaient des citoyens et 1,3 % des groupes environnementaux. Le même rapport indique que la réponse du ministère fut, dans près de 50% des cas, qu'il ne possédait aucun des documents demandés¹³! Quel gaspillage de ressources humaines et financières alors que les technologies de l'information permettent de rendre automatiquement disponible sur le WEB la grande majorité des informations recherchées et de limiter au strict minimum la nécessité de faire des demandes d'accès.

Pourtant, l'accès à l'information est un préalable indispensable pour l'application de très nombreux principes juridiques du développement durable. Pas de prévention sans information préalable sur les risques encourus et les mesures d'urgence prévues. Comment vérifier l'application diligente du principe pollueur-payeur si la population ne connaît pas le taux de pollution d'un secteur industriel ni les redevances ou contreparties financières exigées par l'État pour contrebalancer la dégradation de ressources naturelles, souvent non renouvelables? Comment respecter la capacité de support des écosystèmes sans information sur l'état de ces écosystèmes?

Pour pouvoir participer efficacement à la protection de l'environnement et au développement durable, les citoyens doivent disposer de l'information nécessaire. Il en va de même s'ils veulent évaluer les mesures environnementales prises par l'État et les entreprises. Ceux qui cherchent à obtenir de tels renseignements le font à des fins de prévention, de participation à des processus de prise de décision ou pour s'assurer du respect de la loi et de leurs droits. Dans tous les cas, ces renseignements contribuent à faire des citoyens des acteurs de la protection de l'environnement, ce qui est une condition essentielle d'un modèle de développement qui soit durable. Pour autant que les informations recherchées puissent être obtenues...

Les diverses dispositions de la législation québécoise permettant aux citoyens d'accéder à l'information environnementale datent d'une trentaine d'années, donc avant l'adoption généralisée du paradigme de développement durable. Même si le développement durable ne se limite pas à l'environnement, l'environnement en reste l'assise: sans environnement sain, pas de développement individuel et social et pas d'économie viable. Dans ce contexte, l'information relative à l'environnement devient donc à la fois une condition et la pierre d'assise du développement durable. Prendre le virage qu'implique ce type de développement signifie donc modifier nos façons de traiter juridiquement l'information environnementale, que cette information relève du droit général d'accès à l'information administrative ou de mécanismes particuliers développés par le droit de l'environnement. Par ailleurs, d'intéressants développements juridiques récents, particulièrement aux États-Unis, font de la divulgation obligatoire d'information une nouvelle forme de

¹³ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA FAUNE ET DES PARCS, *Rapport annuel de gestion 2013-2014*, p. 33.

réglementation, non seulement en environnement, mais aussi concernant la santé publique, la consommation, etc¹⁴.

Malheureusement, le projet de Stratégie actuel passe totalement sous silence ces questions et ne propose aucun changement concret à réaliser au cours des cinq prochaines années. Ainsi, une recherche par occurrence dans le texte du Projet de Stratégie ne donne aucun résultat pour « accès à l'information », « droit à l'information » ou « droit de savoir ». Une seule fois « accès au savoir » est mentionné et c'est lors de l'énumération des 16 principes de la Loi! Si aucune amélioration concrète concernant l'accès à l'information environnementale n'a pu être constatée au cours des dernières années alors qu'une des trois « orientations stratégiques prioritaires » de la précédente Stratégie consistait à « Informer, sensibiliser, éduquer, innover », on peut douter fortement de la modernisation prochaine de nos mécanismes d'information lorsque le sujet est totalement évacué par le projet actuel. Selon nous, l'orientation 01 « Renforcer la gouvernance en développement durable dans l'administration publique » devrait avoir pour objectif précis et ciblé une réforme et une modernisation de nos mécanismes d'information alors que ce sujet est, au contraire, totalement passé sous silence dans le projet de Stratégie actuel.

Outre les obligations des autorités publiques quant aux informations environnementales, celles entourant la participation du public aux processus de prise de décision sont aussi essentielles. Encore là, la première Stratégie n'a entraîné aucun changement concret sur ces questions. Par exemple, notre procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, adoptée en 1978, est demeurée inchangée et incomplète, malgré les nombreuses critiques formulées au fil des ans¹⁵. L'évaluation environnementale stratégique (ÉES), de plus en plus utilisée ces dernières années, n'est toujours pas encadrée législativement et les modalités de son utilisation relèvent de la totale discrétion ministérielle ou administrative. La population du Québec n'a aucune garantie juridique à savoir si elle sera consultée et de quelle façon. Les groupes environnementaux et de citoyens ne bénéficient d'aucun programme d'aide financière pour participer efficacement aux consultations de diverses nature initiées par l'administration publique et malgré les promesses entourant la création du Fonds Vert, la situation financière des groupes environnementaux n'a jamais été aussi critique. Même si le travail du CQDE est clairement lié au développement durable et à ses principes, ainsi qu'à celui d'accès à la justice, sa mission ne jouit toujours d'aucune mesure de financement public et ses demandes en ce sens auprès de l'administration publique sont toujours systématiquement refusées.

Or, à nouveau, rien dans le projet de Stratégie actuel ne permet de penser que des avancées seront faites sur ces questions au cours des cinq prochaines années. L'objectif 1.3 visant à « favoriser l'adoption d'approches de participation publique lors de

¹⁴ Ce que les juristes américains appellent « regulation by revelation ». Sur ce sujet, voir : Jean BARIL, *Droit d'accès à l'information environnementale; Pierre d'assise du développement durable*, Cowansville, Editions Yvon Blais, 2013, p. 118 et ss.

¹⁵ Voir note 7.

l'établissement et la mise en œuvre de politiques et de mesures gouvernementales »¹⁶ est libellé en termes très vagues, sans aucune cible ou moyen précis, et laisse entière discrétion à l'administration publique de mettre en œuvre, ou pas, ce principe essentiel du développement durable.

De l'avis du CQDE, la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 devrait indiquer clairement comme objectifs celui d'une modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, incluant une réforme de nos mécanismes d'information et de participation du public, l'intégration de l'évaluation environnementale stratégique des politiques plans et programmes dans notre législation et l'utilisation d'une partie du Fonds Vert pour assurer un financement public adéquat aux groupes environnementaux. En outre une telle modernisation devrait permettre de mieux respecter le principe de capacité de support des écosystèmes. Comme l'a indiqué le Commissaire au développement durable: « Compte tenu des multiples pressions qui sont exercées sur l'environnement, il faut pousser plus loin la considération des répercussions cumulatives sur l'environnement lors de la délivrance d'un certificat d'autorisation et adopter une réglementation qui prend plus en compte la capacité de support du milieu »¹⁷.

¹⁶ Projet de Stratégie, *op. cit.*, note 4, p. 31

¹⁷ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011, *Rapport du Commissaire au développement durable*, par. 1.23

II. La faiblesse de la consultation publique entourant la rédaction de ce projet de Stratégie

L'article 8 de la *Loi sur le développement durable* prévoit les modalités de consultation du public pour la Stratégie et ses révisions. Dès 2009, dans leur premier bilan de l'application de la *Loi sur le développement durable*, les professeurs Lemieux et Halley indiquaient:

Cette stratégie et ses révisions sont élaborées selon les modalités que le gouvernement juge appropriées. La stratégie doit faire l'objet d'une consultation publique par la voie d'une commission parlementaire. C'est la seule garantie législative prévue en matière d'information et de consultation publique. Or, il ne s'agit pas d'un forum adéquat pour assurer la participation publique. Toutefois, le législateur recommande la consultation du public en amont, car il laisse cette possibilité au ministre (art. 8, al. 2). Par ce biais, le public a été convié à s'exprimer sur le projet de stratégie par le biais d'une consultation via Internet¹⁸.

Nous constatons, avec regret, que l'actuel Projet de Stratégie a été rendu public le 4 décembre, sans possibilité pour le public de s'exprimer, sauf lors de l'actuelle commission parlementaire. Par ailleurs, l'objectif 1.3 du Projet de Stratégie consiste à « favoriser l'adoption d'approches de participation publique lors de l'établissement et la mise en œuvre de politiques et de mesures gouvernementales »¹⁹. Selon le CQDE, une Stratégie gouvernementale quinquennale concernant « le cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable »²⁰ relève certainement de « la mise en œuvre de politiques ou de mesures gouvernementales » visées par l'objectif 1.3. Nous nous serions donc attendus à ce que cette belle volonté serve d'exemple pour la consultation publique entourant la rédaction de ce projet, d'autant plus que le Commissaire au développement durable avait déjà fait remarquer que:

Sur la forme, les exigences de la loi ont été respectées. En plus des travaux visant la concertation des parties prenantes qu'il a réalisés, le gouvernement a tenu une consultation publique, tant sur la stratégie gouvernementale que sur la première liste d'indicateurs. Cependant, la façon de faire du MDDEFP n'a pas véritablement permis d'atteindre les objectifs liés à de tels exercices de consultation. En effet, le peu de documentation et d'explications fournies à la population pour qu'elle s'approprie la démarche, les courts délais accordés pour favoriser sa participation et le peu de rétroaction sur les suggestions reçues ont affaibli l'utilité du processus.²¹

Malheureusement, l'administration publique s'en est tenue au strict minimum exigé par la loi et cela n'augure rien de bon pour la mise en œuvre de l'objectif 1.3 au cours des cinq prochaines années. Ainsi, la Projet de Stratégie énonce que « des *consultations ciblées* ont

¹⁸ P. HALLEY et D. LEMIEUX, *op. cit.*, note 9, p. 117-118

¹⁹ Projet de Stratégie, *op. cit.*, note 4, p. 31

²⁰ *Loi sur le développement durable*, Supra, note 2, art. 1

²¹ *Rapport du Commissaire au développement durable 2012-2013*, chapitre 2, par. 24

également été menées auprès d'autres intervenants gouvernementaux, de représentants de la société civile et d'organismes municipaux durant l'année 2013 »²². On y précise que:

Au cours de l'été 2013, le Ministère a sondé la pertinence et la portée de la proposition d'orientations en organisant une séance d'échanges avec des personnes et des représentants d'organisations de la société québécoise provenant: 1) de groupes environnementaux et de développement durable; 2) d'organismes sociaux; 3) d'associations du secteur privé et des coopératives; 4) du secteur universitaire et du milieu de la recherche et 5) d'organismes municipaux.

Au total, 27 des 120 personnes ou organismes invités ont accepté de participer à une journée d'échanges. La proposition d'orientations présentée a été bien reçue. Les informations recueillies et les commentaires formulés ont été pris en compte et plusieurs ont servi d'appui pour établir les objectifs²³.

Selon le CQDE, des « consultations ciblées » représentent une faible application des principes d'information et de participation mis de l'avant par le développement durable. Par exemple, le CQDE, malgré son expertise reconnue, n'a pas été consulté ou approché pour faire valoir ses commentaires avant que le projet de Stratégie ne soit rédigé, ni pour faire valoir ses arguments devant l'actuelle commission parlementaire. C'est nous qui avons dû prendre l'initiative et demander d'être entendus. Si tel est le cas pour un regroupement de juristes spécialisés en droit de l'environnement et du développement durable, on peut se questionner sur le droit et la possibilité de très nombreux regroupements de la société civile d'être entendus avant que la Stratégie quinquennale ne soit adoptée. On est loin de l'objectif 1.3 du Projet de Stratégie qui dit viser « à accroître l'utilisation de moyens qui encouragent et facilitent la consultation et la participation des citoyens et des parties prenantes ». Il est difficile de penser que cette façon de faire entraîne une réelle appropriation de la démarche de développement durable par l'ensemble de la population québécoise.

²² Projet de Stratégie, *op. cit.*, note 4, p.5

²³ *Id.*, p. 12-13

III. Le silence entourant les observations du Commissaire au développement durable concernant la Stratégie antérieure et celle à adopter.

Selon nous, la mesure de surveillance et de reddition de comptes la plus importante prévue lors de l'adoption de la *Loi sur le développement durable* demeure la création d'un poste de commissaire au développement durable. Ce commissaire est nommé par le vérificateur général avec l'accord du bureau de l'Assemblée nationale. Le vérificateur général est désigné par le Parlement et demeure indépendant du gouvernement ainsi que de l'Administration publique. Le commissaire au développement durable s'est vu conférer un pouvoir d'enquête et d'examen sur tous les sujets portant sur l'application de la *Loi sur le développement durable*. Son mandat l'autorise à évaluer également la stratégie, les indicateurs et le respect des principes généraux du développement durable. Il doit faire rapport annuellement à l'Assemblée nationale de toute question liée au développement durable qui lui semble importante.

La parution annuelle des rapports du Commissaire au développement durable fait l'objet de l'attention des médias et aide à faire connaître les objectifs et les principes du développement durable parmi la population.

Dès 2007-2008, le rapport du commissaire au développement durable se montre critique à l'égard de la Stratégie gouvernementale de développement durable qui vient d'être adoptée. Il note que les 29 objectifs de la Stratégie manquent de précision et ne sont accompagnés d'aucune cible particulière ou de calendrier de réalisation: « On ne sait pas d'où l'on part, où on veut aller et quand on veut y arriver. Il sera pratiquement impossible d'évaluer la performance gouvernementale sur la base d'une telle stratégie »²⁴.

Cinq ans plus tard, et avec un Commissaire différent, le constat demeure sévère:

La *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* est demeurée un document d'orientation qui ne permet ni de cibler les résultats attendus ni de vérifier la performance du gouvernement à son égard au fil des ans. Les constats que nous avons formulés mettaient principalement en lumière les éléments suivants:

- une insuffisance d'information sur la situation de départ et celle visée en matière de développement durable, ce qui ne permet pas de déterminer clairement les défis que l'Administration doit relever pour atteindre les objectifs énoncés ;
- un manque de clarté quant aux enjeux prioritaires de la société en matière de développement durable ;
- l'élaboration d'objectifs généraux qui ne sont ni quantifiés ni accompagnés d'un échéancier de réalisation ;
- une absence d'identification des entités particulièrement concernées par chacun des objectifs énoncés dans la stratégie étant donné leur mission.

²⁴ *Rapport du Commissaire au développement durable 2007-2008*, par. 3.31

En somme, la stratégie n'a pas permis de faire des choix essentiels à l'orientation du développement de la société pour les prochaines années et de centrer les actions des entités sur les priorités ainsi établies²⁵.

Dans son plus récent rapport, le Commissaire indique que:

Depuis 2006, j'ai également mené une vingtaine de vérifications sur de nombreux programmes qui sont au cœur des missions des entités assujetties à la loi, et ce, afin de m'assurer que tous les principes énoncés dans celle-ci étaient pris en compte dans ces programmes. Dans l'ensemble des vérifications effectuées, il ressort que les lacunes quant à la recherche d'un développement durable demeurent et que le virage vers le développement durable se fait attendre²⁶.

Pour le CQDE, la population est en droit de s'attendre à ce que de telles observations, établies par un expert indépendant bénéficiant de pouvoirs exclusifs et de moyens appropriés, soient réellement prises en compte par l'Administration publique faisant l'objet de ces vérifications. Malheureusement, cela ne semble pas du tout le cas. Le Projet de Stratégie passe totalement sous silence les rapports du Commissaire au développement durable ainsi que ses avis et recommandations. Ses rapports n'apparaissent même pas dans l'Annexe 4 des principales références utilisées. D'ailleurs, le site WEB du MDDELCC consacré à la Stratégie 2015-2020 est tout aussi silencieux, tant sur la mission du Commissaire que sur ses rapports. Les seuls rapports annuels mentionnés sont les rapports de mise en œuvre annuels préparés par les membres du Comité interministériel du développement durable, dont le Commissaire s'est montré fort critique, avec raison selon nous.

Le CQDE ne peut que constater que dans la situation actuelle, l'Administration publique fixe elle-même les objectifs qu'elle devra atteindre, évalue ses propres résultats, décide qui est consulté lors de l'élaboration du Projet de Stratégie et peut écarter de son rapport les constats du principal instrument de reddition de compte indépendant prévu par la Loi sur le développement durable: le Commissaire au développement durable. Pour le CQDE, cette « autarcie » est malsaine et les élus, ainsi que les citoyens, doivent se réapproprier cette démarche si on veut que le développement durable soit un jour une réalité au Québec. À cet égard, tout Projet de Stratégie devrait avoir l'obligation de revenir sur les constats du Commissaire au développement durable et de motiver la décision prise pour le futur. Ses bilans indépendants établis sur la Stratégie, les indicateurs et les Plans de développement durable devraient obligatoirement accompagner toute consultation préalable sur tout nouveau projet de Stratégie. Les sites WEB de tous les ministères et organismes devraient avoir l'obligation d'indiquer l'existence de ses rapports et leurs divers engagements à l'égard des constatations et recommandations exprimées.

²⁵ *Rapport du Commissaire au développement durable 2012-2013*, chapitre 2, par. 11-13.

²⁶ *Rapport du Commissaire au développement durable 2014-2015*, p. 5.

IV. La nécessité d'assujettir les organismes municipaux et scolaires, ainsi que les établissements de santé et de services sociaux aux principes du développement durable

La *Loi sur le développement durable* reconnaît le principe de subsidiarité et indique que « les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés ». Le principe de subsidiarité a aussi été reconnu par la Cour suprême du Canada²⁷. Pour sa part, le Commissaire au développement durable a indiqué:

Mes travaux portant sur les interventions gouvernementales en matière de développement régional m'ont permis d'évaluer la prise en compte réelle du principe de subsidiarité. En effet, les conférences régionales des élus regroupent plusieurs joueurs clés à l'échelle supralocale et régionale. J'ai constaté que leurs pratiques (outils de planification, attribution de l'aide financière) ne leur permettent pas de jouer un rôle déterminant dans le développement de leur région. Ainsi, il n'est pas toujours évident que les décisions prises par rapport aux projets financés cadrent avec les priorités des régions²⁸.

Actuellement, la *Loi sur le développement durable* ne s'applique qu'aux ministères et organismes du gouvernement. Toutefois, son article 4 prévoit que « le gouvernement peut déterminer à compter de quelles dates ou selon quel échéancier et, le cas échéant, avec quelles adaptations, une ou plusieurs des dispositions de la présente loi, applicables à l'Administration, s'appliquent également aux organismes municipaux, aux organismes scolaires et aux établissements de santé et de services sociaux ». Le Projet de Stratégie se contente d'indiquer que « Cet article n'a pas été appliqué dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013, le gouvernement ayant décidé de privilégier l'intégration volontaire et le soutien à ces organisations par la mise en œuvre de plans gouvernementaux d'accompagnement-conseil des acteurs publics et des entreprises qui soutiennent le dynamisme territorial »²⁹. Étrangement, le Projet de Stratégie traite du passé, mais reste silencieux pour l'avenir et aucune explication ou objectif en ce sens n'est donné pour la période 2015-2020.

L'assujettissement du monde municipal, en particulier, à la *Loi sur le développement durable*, nous apparaît d'autant plus pertinent que les tribunaux ont déjà commencé ce travail d'interpénétration entre les concepts de la Loi et le rôle et les compétences des municipalités. Ainsi, dans l'affaire *9034-8822 Québec inc. c. Sutton (Ville de)*³⁰, le juge François Tôth de la Cour supérieure, explique comment, appelé à interpréter une disposition de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (art. 113, al. 2 (12.1°) *L.A.U.*), il doit le

²⁷ 114957 *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, par. 3

²⁸ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011, *Rapport du Commissaire au développement durable*, par. 1.36

²⁹ Projet de Stratégie, *op. cit.*, note 4, p. 7

³⁰ EYB 2008-133168 (C.S.) ; conf. par *9034-8822 Québec inc. c. Sutton (Ville de)*, EYB 2010-173377 (C.A.).

faire à travers le prisme de la *Loi sur le développement durable* qui « définit les grands principes sur lesquels s'appuient les mesures pour protéger l'environnement et assurer la pérennité de la forêt privée »³¹. Il écrit que « la notion de « développement durable » n'est pas qu'une figure de style ni un vœu pieux. C'est un changement fondamental de philosophie sociétale »³².

Selon le juge Tôth, la *Loi sur le développement durable* doit nécessairement influencer la compréhension des dispositions de la *L.A.U.*, particulièrement si celles-ci ont une portée « environnementale »:

C'est à travers cet outil d'interprétation que l'article 113 paragr. 12.1 doit être compris. Assurer la protection du couvert forestier et favoriser l'aménagement durable de la forêt privée par une réglementation sur l'abattage d'arbres, c'est participer au développement durable et réaliser le virage souhaité par le Législateur.

Afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans ses sphères d'intervention, l'Administration prend en compte, dans le cadre de ses différentes actions, pas moins de 16 principes (art. 6). Notons plus particulièrement les 4 principes suivants:

c) **«protection de l'environnement »**: pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement;

l) **«préservation de la biodiversité »**: la diversité biologique rend des services inestimables et doit être conservée pour le bénéfice des générations actuelles et futures. Le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens;

m) **«respect de la capacité de support des écosystèmes »**: les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité;

n) **«production et consommation responsables »**: des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'écoefficiente, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources;

C'est nouveau. La lecture du texte de loi doit aussi être nouvelle. »³³

[Italiques et caractères gras dans le texte original ; nos soulignés]

³¹ *Id.*, par. 12.

³² *Id.*, par. 13.

³³ *Id.*, par. 16 à 18.

Ce jugement a été confirmé par la Cour d'appel, laquelle a réaffirmé au passage, le rôle fondamental que les municipalités du Québec doivent assumer en matière de protection de l'environnement sur leur territoire. Ce jugement confirme également, pour la première fois au Québec, comment les municipalités sont les vectrices importantes du développement durable, tel que cela avait notamment été souligné lors du Sommet de la Terre à Johannesburg, en 2002.

Encore plus récemment, dans l'affaire *Wallot*³⁴, la Cour d'appel a eu l'occasion de réaffirmer que la *Loi sur le développement durable* et la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* teintent nécessairement l'exercice des pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement. Ainsi, le plus haut tribunal du Québec souligne:

Il est indéniable que les grands principes qui se dégagent de ces législations doivent se refléter dans la mise en oeuvre des articles 4.4 et 19 de la *Loi sur les compétences municipales*. Il s'ensuit nécessairement que les pouvoirs de l'intimée nécessitent d'être appréciés à la lumière du corpus législatif québécois en matière environnementale.

La protection de la qualité de l'environnement sous toutes ses formes est certes une responsabilité collective, mais, à l'évidence, l'autorité publique est appelée à jouer un rôle déterminant (sic) et incitatif en ce domaine. On peut donc prétendre aisément que les municipalités du Québec n'échappent pas à cette responsabilité grandissante³⁵.

Selon le CQDE, il est important que le gouvernement se mette au diapason de nos tribunaux quant à la place de développement durable au sein de nos municipalités et du rôle qu'elles doivent assumer en ce domaine. L'approche volontaire ne suffit plus. La *Loi sur le développement durable* est maintenant en vigueur depuis près de 10 ans et il est temps d'assujettir les organismes municipaux et scolaires ainsi que les établissements de santé et de services sociaux aux 16 principes juridiques de la Loi. Ces organismes assument déjà d'importantes responsabilités et la mise en œuvre souhaitée du principe de subsidiarité par l'Administration publique québécoise devrait logiquement mener à une augmentation continue de ces responsabilités. Le Québec ne peut atteindre l'objectif d'un développement durable si ces organismes sont laissés à l'écart des principes directeurs établis par la Loi. Pour la population, l'obligation de ces organismes de respecter les principes juridiques du développement durable devrait entraîner, entre autres, un meilleur respect de la capacité de support des écosystèmes. En outre, l'interprétation judiciaire des obligations et des décisions de ces organismes devrait alors tenir compte des principes juridiques du développement durable. En autant qu'ils y soient juridiquement soumis. Conséquemment, la Stratégie gouvernementale 2015-2020 devrait indiquer l'intention de mettre en application l'article 4 de la *Loi sur le développement durable*.

³⁴ *Wallot c. Québec (Ville de)*, EYB 2011-192104 (C.A.).

³⁵ *Id.*, par. 27-28

Conclusion

Le CQDE est fier de vivre dans un État qui a introduit dans sa législation les principaux outils juridiques liés au développement durable, outils directement issus du droit international de l'environnement. L'adoption unanime, en 2006, de la *Loi sur le développement durable* marque un tournant majeur en ce sens. Cette loi comprend une définition du développement durable, des principes juridiques novateurs devant permettre la mise en œuvre de ce concept, ainsi que des mécanismes de suivi et de reddition de comptes. En outre, les pouvoirs et l'indépendance du Commissaire au développement durable font de ce dernier un acteur majeur du suivi et de la reddition de comptes de l'administration publique concernant le projet québécois de développement durable.

Cependant, à l'instar de la précédente Stratégie gouvernementale, le projet de Stratégie présenté pour la période 2015-2020 ne met pas assez l'emphase sur les 16 principes juridiques de la Loi, sur leur intégration dans nos lois, règlements et mécanismes administratifs, pour qu'il puisse entraîner un changement fondamental, non seulement sur l'administration publique, mais pour l'ensemble de la société. Ainsi, nous avons fait remarquer le silence troublant entourant le principe d'« accès au savoir », l'absence d'objectifs ciblés favorisant le droit d'accès à l'information des citoyens et leur droit de participer aux prises de décisions importantes pour leur milieu, tout comme la faiblesse de la consultation publique ayant entouré la rédaction de ce Projet de Stratégie. Nous avons montré qu'il faut impérativement prévoir une modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, devant inclure l'évaluation environnementale stratégique et une révision de notre procédure d'évaluation et d'examen, tout comme de nos mécanismes d'autorisations. Ces importantes lacunes nous font sérieusement douter que cette Stratégie suscite l'intérêt et l'enthousiasme nécessaires chez la population pour la mobiliser vers l'atteinte de l'immense défi que constitue construire une société qui se développe durablement, dans le respect de la capacité de support des écosystèmes. En outre, la mise à l'écart et le silence total entourant les observations du Commissaire au développement durable concernant la Stratégie antérieure et celle à adopter de même que le refus d'assujettir les organismes municipaux et scolaires, ainsi que les établissements de santé et de services sociaux aux principes du développement durable renforcent cette conviction. Selon nous, le Projet de Stratégie n'est pas au diapason des décisions récentes de nos tribunaux quant à la place de développement durable au sein de nos municipalités et du rôle qu'elles doivent assumer en ce domaine.

L'actuel Projet de Stratégie est totalement contrôlé par l'Administration publique. Dans la situation actuelle, c'est elle qui décide des objectifs à atteindre, qui évalue ses propres résultats, qui décide qui est consulté lors de l'élaboration du Projet de Stratégie et qui peut écarter de son rapport les constats du principal instrument indépendant de reddition de compte prévu par la *Loi sur le développement durable*: le Commissaire au développement durable. Pour le CQDE, cette « autarcie » est malsaine et les élus, ainsi que les citoyens, doivent se réapproprier cette démarche si on veut que le développement durable soit un

jour une réalité au Québec. Pour ce faire, il faut insister sur la mise en œuvre de chacun des principes juridiques énoncés par la *Loi sur le développement durable*. Comme l'indique le Commissaire au développement durable:

Il est maintenant temps d'aller au-delà des mots, c'est-à-dire que les principes de la *Loi sur le développement durable* s'appliquent concrètement à l'ensemble de nos lois, de nos règlements, de nos politiques et de nos programmes. Ce n'est qu'à ce moment que la société québécoise amorcera une démarche concrète vers un développement durable³⁶.

³⁶ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011, *Rapport du Commissaire au développement durable*, par. 1.62