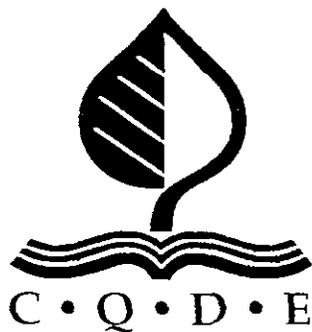


*Loi modifiant la Loi sur le ministère de
l'Environnement, la Loi sur la qualité de
l'environnement et d'autres dispositions
législatives*

Mémoire
du
*Centre québécois du droit de
l'environnement*



Présenté devant la *Commission des transports et de
l'environnement de l'Assemblée nationale* dans le
cadre des auditions publiques de la consultation
générale concernant le Projet de loi n° 44

7 septembre 2004

Présentation de l'organisme

Le *Centre québécois du droit de l'environnement* (CQDE) est une organisation sans but lucratif dont la mission est de promouvoir le droit de l'environnement comme outil de protection de la santé publique et du patrimoine collectif. Fondé en 1989, le CQDE a développé une expertise reconnue par la Cour du Québec en droit de l'environnement et dispense de l'information juridique aux citoyens et aux groupes de protection de l'environnement. Depuis sa fondation, il a présenté près de 40 mémoires et analyses juridiques lors de consultations et débats publics sur des sujets touchant le droit de l'environnement.

Plus particulièrement, le CQDE poursuit les objectifs suivants:

- Favoriser la concertation entre les intervenants de différentes disciplines en matière d'environnement, de manière à développer le droit de l'environnement dans le respect des objectifs de conservation et d'amélioration des milieux de vie,
- Promouvoir la participation du public aux processus décisionnels en matière d'environnement notamment dans l'élaboration et l'application des normes et des politiques environnementales et dans les évaluations d'impacts des projets de développement ;
- Proposer des moyens adéquats pour faciliter l'accès des citoyens à la justice en cette matière.

La poursuite de ces objectifs s'effectue principalement sur trois axes.

Premièrement, le CQDE participe aux consultations gouvernementales relatives à la réforme législative et réglementaire. Ce volet a donné lieu à plus de vingt mémoires et analyses juridiques à l'attention de commissions parlementaires, du sénat et des ministres concernés.

Deuxièmement, le CQDE tient des conférences en droit de l'environnement à l'attention des professionnels en environnement et du grand public. Il peut s'agir de cours sur des questions intéressant le grand public, de séminaires sur des questions juridiques pointues ou de déjeuners-causerie sur les aspects juridiques de grands dossiers d'actualité.

Enfin, le CQDE agit devant les instances judiciaires pour favoriser le développement d'une jurisprudence progressive en matière de droit de l'environnement. À cet égard, la contre-expertise du Centre en matière de droit de l'environnement est reconnue par la Cour du Québec.

Avant-propos

Le CQDE souhaite présenter à la *Commission des transports et de l'environnement* certains principes fondamentaux qui sous-tendent son analyse et les considérations que soulève le présent projet de loi.

Importance de l'accès à l'information

L'information environnementale fait l'objet de règles de droit claires. En 1978, quatre ans avant l'avènement de la *Loi sur l'accès à l'information*¹, l'Assemblée nationale reconnaissait le premier droit d'accès à l'information dans le cadre d'une importante réforme à la *Loi sur la qualité de l'environnement*². Cette réforme introduisait notamment les articles 118.4 et 118.5 *L.Q.E.*³. L'article 118.4 LQE consacre un véritable *droit de savoir* en ces termes:

« **118.4. Obtention de renseignement.** Toute personne a droit d'obtenir du ministère de l'Environnement, copie de tout renseignement disponible concernant la quantité, la qualité ou la concentration de contaminants émis, dégagés, rejetés ou déposés par une source de contamination ou concernant la présence d'un contaminant dans l'environnement.

[...].»

Ce droit d'accès est le corollaire du droit à la qualité de l'environnement introduit également en 1978. En vertu des articles 19.1 et suivants de la *L.Q.E.*, toute personne physique domiciliée au Québec, qui fréquente le lieu à l'égard duquel il y a infraction à la loi, peut demander et obtenir de la Cour supérieure une injonction visant à faire cesser cette contravention à la Loi. Le cadre philosophique dans lequel s'inscrivent ces dispositions est une conception pluraliste de la protection de l'environnement:

« Afin de permettre aux citoyens de profiter pleinement des nouveaux droits qui leur étaient désormais reconnus par le Projet de loi 69 [*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*, L.Q. 1978, c. 64], il était normal que le législateur prévoie des dispositions destinées à

¹ Voir 1982 L.Q. c.30.

² *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*, L.Q. 1978, c. 64.

³ Précitée, note 7.

faciliter l'accès du public à l'information environnementale. C'est ainsi que les nouveaux droits des citoyens en matière d'environnement furent assortis de ce qui apparaît aujourd'hui sans doute comme une première dans les lois québécoises, à savoir une reconnaissance statutaire du droit du public à l'information gouvernementale. »⁴

Conséquemment, des citoyens soucieux de protection de l'environnement ont, à plusieurs occasions, tenté d'utiliser le droit à la qualité de l'environnement et le droit de savoir pour mettre un terme à des contaminations illégales⁵.

En tenant compte de ce qui précède, il est aisé de comprendre que le *nerf de la guerre*, bien souvent, réside dans la possibilité d'accéder à l'information. L'importance de l'accessibilité à l'information en matière de protection de l'environnement tient à la fois de politique environnementale et de droit positif. Au niveau des politiques environnementales, nous proposons d'accroître les facilités d'accès à cette information.

En effet, l'accessibilité à l'information est nécessaire pour:

- *Faire participer le public aux choix sociaux.* Nous privilégions la participation du public dans les choix à faire en matière de gestion des ressources communes partagées.
- *Respecter le droit du public d'être informé sur les risques à la santé.* Les décisions gouvernementales sont prises sur la base d'informations, souvent incomplètes, qui ont un lien direct avec la santé publique. Dès qu'elles deviennent disponibles, ces informations doivent être rendues publiques afin que chacun puisse évaluer le risque et prendre les décisions qui s'imposent.
- *Dissiper le climat de suspicion qui entoure et polarise les débats publics sur les grandes questions environnementales.* La tardiveté avec laquelle les informations sont

⁴ Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *La protection juridique de l'environnement au Québec*, Montréal, Les Éditions Thémis inc., 1982, aux pages 148-149); Voir aussi: ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 3^e session, 31^e législature, Vol. 20, n^o 87, aux pages 4361, 4366.

⁵ Voir entre autres: *Front commun pour une gestion écologique des déchets c. Ministère de l'Environnement*, [1993] C.A.I. 220; *Coalition Décontamination Mercier c. Ministère de l'Environnement*, [1993] C.A.I. 65; *Action pour la défense de la nature - Région Sud-ouest c. Ministère de l'Environnement*, [1992] C.A.I. 44; *Société pour Vaincre la Pollution c. Ministère de l'Environnement du Québec*, [1991] C.A.I. 22; *Jean-Paul Doyon Pouliot c. Ministère de l'Environnement*, [1994] C.A.I. 131; *Action Écologie de St-Jean-de-Matha c. Ministère de l'Environnement du Québec*, [1992] C.A.I. 178; *Joseph Roy c. Ministère de l'Environnement et le Groupe Ray Lacroix Ltée.*, [1992] C.A.I. 179; *Société pour Vaincre la Pollution c. Ministère de l'Environnement et les Services Environnementaux Laidlaw (Mercier) Ltée.*, [1992] C.A.I. 311; BAPE, *Rapport d'enquête et d'audience publique: projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire de St-Tite-des-Caps à St-Joachim: vers une solution écologique et équitable*, (no 59) Québec, BAPE, 1993, p.200.

transmises aux communautés hôtes de projet d'exploitation d'une ressource commune partagée contribue largement à la polarisation des conflits.

- *Donner un sens au partenariat que le gouvernement du Québec propose aux citoyens.* Le partenariat souhaité par le gouvernement implique un échange de ressources, notamment informationnelles, permettant à chacun des partenaires d'agir dans le bénéfice commun.

À notre avis, en des temps où l'État dispose de moins de ressources pour assurer la protection de la santé publique et de l'environnement, il importe de responsabiliser le public et de lui donner les outils nécessaires pour qu'il se puisse se prémunir contre les effets nocifs des substances toxiques émises dans l'environnement ou des inconvénients liés à une gestion inadéquate des ressources naturelles. L'efficacité des droits et recours actuellement prévus à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, notamment le droit à la qualité de l'environnement, nécessitent un véritable droit d'accès à l'information. Les exceptions au droit d'accès à l'information pour secret industriel, commercial, technique et syndical ne doivent pas trouver application hors du cadre de cette loi. Il importe que le domaine des informations environnementales accessibles aux termes des articles 118.4 (contaminants) et 118.5 (demandes de C.A. et autorisations du MENV) ne soient pas indûment limitées par ces concepts. Il s'agit là d'une question de santé publique qui s'accommode mal du secret industriel et commercial.

Le principe du pollueur-payeur

Ce principe vise à établir de nouvelles règles d'imputation des coûts des mesures de prévention de la pollution afin de rétablir un équilibre dans l'affectation des dépenses publiques.

Le principe du pollueur-payeur est un des principes fondamentaux qui sous-tend le droit de l'environnement. Il vise à internaliser les coûts des impacts environnementaux et de la pollution dans l'activité économique de l'entreprise afin d'éviter des distorsions dans le fonctionnement du marché lorsqu'une entreprise évite de comptabiliser ses coûts de pollution dans un contexte de concurrence et choisit de les ignorer ou de les faire assumer par des tiers ou par l'ensemble de la collectivité

En droit interne, le principe du pollueur-payeur constitue la colonne vertébrale du droit de l'environnement. En effet, c'est en vertu de ce principe que le pollueur actuel ou potentiel doit assumer le coût des études techniques visant à évaluer la pollution dont il est la cause, qu'il doit assumer le coût des technologies qui serviront à surveiller et à juguler cette pollution, qu'il doit indemniser les tiers dont les biens, la personne ou la qualité de vie aura été atteinte par cette pollution et qu'il doit assumer le coût des sanctions pénales qui pourront lui être imposées par une juridiction pénale dans le cas où la pollution dont il est la cause ne respecte pas les règles normatives édictées par l'État.

C'est également en vertu de ce principe que le pollueur peut se voir forcé à dépolluer ou décontaminer l'environnement sans tenir compte des règles de prescription qui s'appliquent normalement pour les recours de nature civile ou pénale.

En somme, l'application complète du principe pollueur-payeur permet d'éviter que le coût environnemental de la technologie et des activités économiques ne soit transféré sous la forme d'un coût social à la communauté.

Le projet de loi no 44

1. Considérations générales

Le Projet de loi 44 se propose d'apporter deux modifications intéressantes à la *Loi sur la qualité de l'environnement* en matière de transparence et de tarification. Ces modifications, que le CQDE salut et soutient, auraient pu être approfondies afin de mieux servir les principes fondamentaux qu'elles desservent.

La transparence est tributaire d'un régime de protection de l'environnement efficace et durable. Elle est aussi une prémisses et une composante de l'accès à l'information. En cela, elle contribue à favoriser une meilleure gestion du patrimoine commun et de la santé publique.

Une plus grande transparence, par la circulation de l'information qui en découle, facilite l'implication citoyenne dans le processus décisionnel concernant l'environnement.

Quant à la tarification, même si elle ne permet pas d'introduire complètement la notion de pollueur-payeur au sein de la loi, elle a le mérite de favoriser un mécanisme d'utilisateur-payeur. Nous croyons cette modification constitue un pas dans la bonne direction et sème les jalons pour l'introduction du principe de pollueur-payeur lors de la révision du régime québécois de protection de l'environnement.

Certes, la modification envisagée ne risque pas d'améliorer significativement, à court terme la qualité de l'environnement, mais il est souhaitable que celle-ci contribuera à augmenter les ressources financières du ministère qui souffre depuis plusieurs années déjà de sous-financement chronique, pour autant que ces ressources restent acquises au ministère de l'Environnement..

2. Considérations spécifiques

Article 4.

Ajout de l'article 2.2 à la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q. chap. Q-2)

«2.2. En vue d'assurer une surveillance continue de l'état de l'environnement ou d'assurer, en matière de protection de l'environnement, le respect d'un engagement international pris conformément à la loi ou la mise en oeuvre d'une entente intergouvernementale canadienne convenue conformément à la loi, le ministre peut déterminer par règlement les renseignements, autres que personnels, qu'une personne ou une municipalité est tenue de lui fournir au regard d'une entreprise, d'une installation ou d'un établissement qu'elle exploite, ainsi que les conditions, les délais et la fréquence dans lesquels ces renseignements doivent être fournis.

Un règlement pris en vertu du premier alinéa peut en particulier porter, pour l'ensemble ou une partie du territoire du Québec, sur tout renseignement concernant la présence ou l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement de contaminants, notamment sur leur origine, leur nature, leur composition, leurs caractéristiques, leur quantité, leur concentration, leur localisation ou le milieu récepteur ainsi que sur les paramètres permettant d'en évaluer ou d'en calculer la quantité ou la concentration.

Ces renseignements peuvent varier en fonction de la catégorie d'entreprise, d'installation ou d'établissement ou en fonction de la nature des contaminants, de l'importance des émissions, des dépôts, des dégagements ou des rejets ou des aspects techniques des appareils ou des procédés en cause.»

L'inclusion de cet article à la section Fonctions et pouvoirs du Ministre ajoute au pouvoir de ce dernier, sans que cette disposition ne garantisse aux citoyens un meilleur accès à l'information.

Compte tenu des propos que nous avons tenus relativement à l'importance de l'accès à l'information dans l'application d'un régime efficace de protection de l'environnement et de la santé publique, nous croyons qu'il est essentiel que cet ajout à la Loi soit jumelée à des mesures complémentaires en vue de permettre aux citoyens d'avoir accès à l'information recueillie par le ministre. Ainsi, nous abondons dans le sens de la recommandation du Regroupement national des CRE du Québec en faveur de la diffusion publique de ces informations.

Plus encore, nous recommandons de modifier le libellé de l'article 118.4 LQE de façon à en retirer l'alinéa 2. Ainsi :

118.4. Toute personne a droit d'obtenir du ministère de l'Environnement copie de tout renseignement disponible concernant la quantité, la qualité ou

la concentration des contaminants émis, dégagés, rejetés ou déposés par une source de contamination ou, concernant la présence d'un contaminant dans l'environnement.

Le présent article s'applique sous réserve des restrictions aux droits d'accès prévues à l'article 28 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1).

Article 5.

Modification de l'article 31 de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q. chap. Q-2)

1° par l'insertion, après le paragraphe s du premier alinéa, du paragraphe suivant:

«t) déterminer les frais exigibles de celui qui est titulaire d'une autorisation, d'une approbation, d'un certificat, d'un permis, d'une attestation ou d'une permission et destinés à couvrir les coûts engendrés par des mesures de contrôle ou de surveillance, notamment ceux afférents à l'inspection d'installations ou à l'examen de renseignements ou de documents fournis au ministre, les modalités de paiement de ces frais, ainsi que les intérêts exigibles en cas de non-paiement.»;

2° par l'addition, après le troisième alinéa, du suivant:

«Les frais déterminés en application du paragraphe t du premier alinéa peuvent varier en fonction de la nature des activités du titulaire, des caractéristiques de son installation ou encore du nombre d'infractions à une disposition de la présente loi ou d'un règlement pris pour son application pour lesquelles il a été déclaré coupable par jugement final au cours de la période que détermine le gouvernement, ainsi que de la nature ou de la gravité de ces infractions.».

Cette modification administrative permettra au ministre de couvrir une partie de ses frais lorsqu'il effectue des mesures de contrôle et de surveillance auprès des détenteurs de divers permis et autorisations. Ce mécanisme d'utilisateur-payeur, si restreint soit-il, favorise, à notre avis, la prise en charge par la clientèle qui engendre ces coûts administratifs engagés par le ministère.

Le CQDE recommande qu'un mécanisme de tarification similaire soit ajouté relativement au processus de demande des divers autorisations et permis.