

# Développement durable et ressources énergétiques

---

Michel YERGEAU\*

Il y a 16 ans déjà, en août 1990, l'Association du Barreau Canadien publiait son rapport sur les mesures à prendre pour un développement durable sous le titre « Le développement durable au Canada : les avenues d'une réforme du droit ».<sup>1</sup>

D'entrée de jeu, les auteurs du rapport constataient qu'il n'existe pas de consensus sur le contenu de ce concept, après avoir cité la définition simple et élégante qu'en donnait en 1987 le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, soit « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ».<sup>2</sup> La Commission Brundtland accompagnait d'entrée de jeu cette définition du précepte suivant qui interpelle directement les gens de justice:

« Il faut que les lois humaines soient reformulées afin de maintenir l'harmonie entre les activités humaines et les lois immuables et universelles de la nature ».

On a vu depuis lors que le développement durable est un concept qui entraîne à sa suite des interprétations très variées, souvent

---

\* Michel Yergeau est associé du cabinet Lavery, de Billy à Montréal. Il est aussi président du conseil d'administration du cabinet. Ces notes ont été préparées avec le concours de Me Mathieu Quenneville, Mme Marie-Audrey Chassé et M. Pierrick Bazinet, que je remercie.

<sup>1</sup> Association du barreau canadien, Comité sur le développement durable, *Le développement durable au Canada : les avenues d'une réforme du droit, Rapport de l'Association du barreau canadien sur les mesures à prendre pour un développement durable*, Lynne B. Huestis, dir., Ottawa, Association du barreau canadien, 1990.

<sup>2</sup> Pour une critique de cette définition maintenant largement répandue dans la législation canadienne, on lira le texte de Mme Shauna Finlay publié sous le titre « Sustainable Development and the Canadian Environmental Assessment Act » (1998) 8 J. Env'tl. L. & Prac. 377.

incompatibles les unes avec les autres et très variables selon les intérêts des groupes qui prétendent y asseoir leurs démarches et leurs actions.

Néanmoins, malgré ces divergences, depuis bientôt 20 ans que le concept est entré dans le langage courant, le développement durable fait maintenant partie du discours, aux plans économique, écologique et politique, de droite comme de gauche. S'il en est par exemple qui mettent en doute la réalité du réchauffement planétaire, personne à ma connaissance ne remet plus en question la pertinence du concept de développement durable.

Bref, depuis 25 ans, sous la pression de l'opinion publique, des politiques, des encadrements nationaux et internationaux et des lois et règlements ont été adoptés par les états ou les regroupements d'états dans le cadre de leur juridiction respective. Je ne m'attarderai pas sur cet aspect qui consisterait à passer en revue comment la notion de développement durable s'est petit à petit enracinée dans le cadre juridique international comme national. Cette tâche serait trop ambitieuse compte tenu du temps imparti et du cadre défini pour le présent panel.

Je me bornerai plutôt à décrire comment l'Assemblée nationale et le gouvernement du Québec ont abordé la question du développement durable au cours des dernières années compte tenu du fait que certaines initiatives ambitieuses de l'actuel gouvernement ont permis au Québec de faire un pas dans la bonne direction qui est loin d'être dénué d'originalité mais qui, venant d'où il vient, risque de passer inaperçu.

Cela dit, il faut reconnaître que la constitution canadienne, par le partage des compétences qu'elle établit, n'est pas, au plan théorique, la meilleure alliée de l'interdépendance planétaire à laquelle faisait si pertinemment référence la Commission Brundtland. Néanmoins, après quelques années de vécu, force est de constater que le train de mesures législatives qu'implique pour les États l'adhésion au concept de développement durable a été au Canada solutionné en renonçant à jouer la carte de la préemption du gouvernement fédéral au profit de la reconnaissance des champs constitutionnels concurrents. La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*<sup>3</sup> en est un exemple intéressant.

---

<sup>3</sup> L.C. 1999, c. 33, abrogeant L.R.C. 1985 (4<sup>e</sup> supp.), c. 16.

En fait, on ne peut que constater qu'au Canada, lorsque vient le temps de mettre en œuvre et de donner corps au concept du développement durable, viennent s'entrechoquer une série de notions difficiles à réconcilier qui ont pour effet direct de calmer les ardeurs des uns comme des autres: juridiction concurrente du Parlement et des législatures en matière de protection d'environnement,<sup>4</sup> théorie de la dimension nationale telle que comprise par la Cour Suprême du Canada en matière de pollution des eaux côtières à l'intérieur des limites de la province,<sup>5</sup> règle dite des *Conventions de travail* de 1937,<sup>6</sup> reprise dans le *Renvoi: Loi anti-inflation*,<sup>7</sup> qui veut que le Parlement n'acquière pas du point de vue constitutionnel une compétence nationale simplement parce qu'il s'engage internationalement par traité, etc. Bref, plutôt que de tomber de Charybde en Scylla, le Parlement et les législatures, conscients de la dimension planétaire des problèmes liés au développement durable, ont jusqu'à ce jour eu la sagesse de se rabattre sur un fédéralisme coopératif. Avec pour conséquence que les tenants d'un fédéralisme centralisateur en matière de protection de l'environnement et de développement durable et les tenants du respect intégral des champs de juridiction constitutionnelle se sont tenus mutuellement en respect.

Dans ce contexte, le dossier du Protocole de Kyoto, pourtant un engagement international du Canada, n'est pas sans faire sourciller puisque des provinces, dont le Québec, s'emploient maintenant à donner corps aux engagements du Canada alors que celui-ci tourne le dos aux obligations qu'il a souscrites aux yeux de la communauté internationale.

Cela dit, vous me permettrez maintenant de me concentrer sur la situation qui prévaut au Québec, une situation que je connais mieux que les autres et qui au Canada, pour diverses raisons, est plus souvent qu'autrement méconnue, chose que la barrière linguistique ne peut à elle seule expliquer compte tenu du fait que toutes les lois québécoises sont promulguées dans les deux langues officielles. Sans doute s'agit-il du

---

<sup>4</sup> *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre du transport)*, [1992] 1 R.C.S. 3.

<sup>5</sup> *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401 et *Re: Canada Metal Co. and the Queen* (1982), 144 D.L.R. (3d) 124.

<sup>6</sup> *Procureur général du Canada c. Procureur général de l'Ontario*, [1937] A.C. 326 (C.P.).

<sup>7</sup> *Renvoi : Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373.

fossé culturel qui sépare ces deux solitudes que notre Gouverneure générale souhaiterait exorciser durant son mandat.

Mais je reconnais que ce long préambule m'amène assez loin de notre sujet qui est de traiter du développement durable et des ressources énergétiques, bien qu'il soit toujours nécessaire, pour planter le décor, d'établir les paramètres du concept pour mesurer son application au sujet. Au Québec, qui dit ressource énergétique dit nécessairement développement des ressources hydroélectriques et c'est la raison pour laquelle j'illustrerai mon propos d'exemples qui y sont rattachés.

Le Québec dès 1978 a modifié la *Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>8</sup> pour y inclure le processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, un processus s'apparentant, malgré des distinctions importantes, à celui établi par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* de 1992.<sup>9</sup> Seuls les projets tombant dans une des catégories énumérées dans le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*<sup>10</sup> sont assujettis au processus d'évaluation environnementale. Dès le départ, les projets de centrale hydroélectrique de plus de 10 MW y ont été assujettis.<sup>11</sup> De plus, tous les projets de construction de ligne de transport d'électricité d'une tension de 315 kV sur une distance de plus de 2 kilomètres de même que de construction ou de relocalisation d'un poste de manoeuvre ou de transformation de 315 kV et plus sont eux-mêmes assujettis à la procédure d'étude d'impact. En d'autres mots, au Québec, c'est la nature même du projet qui enclenche ou non l'application de la procédure d'évaluation environnementale alors que, pour les raisons constitutionnelles exprimées précédemment, au fédéral, c'est la juridiction du Parlement sur l'un ou l'autre des aspects du projet qui est enclencheur du processus d'évaluation environnementale.

Il en résulte que depuis lors, Hydro-Québec et les autres producteurs d'électricité ont vu tous leurs projets de développement

---

<sup>8</sup> L.R.Q. c. Q-2.

<sup>9</sup> L.C. 1992, c. 37, modifiée par L.C. 2003, c. 9.

<sup>10</sup> R.R.Q. 1981, c. Q-2, r. 9.

<sup>11</sup> Depuis 2002, le seuil d'assujettissement a été ramené à 5 MW pour les centrales hydroélectriques ou les centrales thermiques fonctionnant aux combustibles fossiles alors qu'il a été maintenu à 10 MW pour les autres centrales destinées à produire de l'énergie électrique, à l'exception d'une centrale nucléaire.

hydroélectrique d'importance être assujettis à l'obligation de réaliser une étude d'impact sur l'environnement et à la tenue d'audiences publiques devant le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, un organisme permanent du gouvernement du Québec créé par la même loi qui a instauré le processus d'évaluation environnementale. Il en fut ainsi aussi dans un passé récent avec un projet d'Hydro-Québec de construction d'une centrale électrique au gaz naturel qui était projeté en banlieue de Montréal et dont l'opinion publique, même après que le gouvernement du Québec y ait donné son approbation par voie de décret, a obtenu l'abandon.

Dans les faits, la modification législative de 1978 a eu comme conséquence d'assujettir tous les projets de développement énergétique d'importance à l'autorité du Conseil des ministres qui doit, dans chaque cas, soit autoriser le projet, soit le refuser, soit encore y consentir moyennant certaines conditions ou modifications. Bref, la procédure d'évaluation environnementale, jointe aux autres autorisations de nature environnementale découlant des lois sectorielles fédérales et provinciales, aura permis d'assujettir à l'approbation du gouvernement non seulement les grands projets énergétiques mais aussi tous les grands projets structurants qui autrement auraient échappé au pouvoir de contrôle du gouvernement. Le principe du développement durable était au départ la clé de la démarche et c'est ce principe qui aura été invoqué une multitude de fois au cours des ans par le grand public, par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et par le gouvernement pour influencer ou justifier les décisions, même si au départ la notion n'était pas connue du grand public et qu'il aura fallu attendre la publication du rapport de la Commission Brundtland pour qu'elle acquière la visibilité qu'on lui connaît maintenant.

De façon de plus en plus marquée au cours des années, les décisions que le gouvernement a été appelé à prendre en matière de développement énergétique ont tenté de réconcilier les deux pôles du développement durable soit a) répondre aux besoins du présent sans b) compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Bien que ce soit de façon exceptionnelle, lorsque cet équilibre délicat menaçait d'être rompu, le gouvernement n'a eu d'autre choix que de retraiter, soit en abandonnant un projet, soit en lui refusant l'autorisation qu'il était appelé à prendre. Les deux cas les plus éloquentes sont sans doute le projet Grande Baleine, un très important projet de développement hydroélectrique à la jonction de la Baie James et de la Baie d'Hudson, et

le projet de centrale au gaz du Suroît en banlieue de Montréal auquel j'ai déjà fait référence.

Évidemment, au Québec, le bilan énergétique est fortement influencé par la forte contribution du secteur hydroélectrique. Le développement des ressources hydrauliques commande de grands travaux qui sont naturellement perturbateurs du milieu à court comme à long termes. La localisation au plan géographique des forces hydrauliques exploitables a pour effet que le développement des ressources hydrauliques s'accompagne de la construction de lignes de transport d'une longueur considérable. Tout projet de ce type est de ce fait confronté à une vive opposition populaire où se rejoignent une partie de la population directement impactée par le projet et les groupes de pression nationaux. Les perturbations inévitables qu'entraînent les projets de développement hydroélectrique sont constamment invoquées pour conclure que la satisfaction du besoin à court terme entraînera une perte pour les générations futures. D'où un mouvement assez répandu au Québec voulant qu'il faille protéger à leur état naturel les rivières qui n'ont pas déjà été harnachées et la résistance qui s'organise autour de chaque nouveau projet, le projet Eastmain-1-A/détournement de la rivière Rupert en étant le plus récent exemple, les quatre centrales projetées sur la rivière Romaine étant les prochains. Pourtant, pendant la période d'exploitation, très longue dans le cas des projets hydroélectriques, une centrale hydroélectrique génère peu d'impacts autres que l'érosion en aval et le marnage en amont. Pourtant, chaque bloc d'énergie générée par l'hydroélectricité représente ça de moins qui est demandé aux combustibles fossiles. A l'échelle planétaire, lorsqu'il est admis que l'efficacité énergétique ne peut à elle seule répondre à l'augmentation des besoins, la contribution de la filière hydroélectrique, couplée dans la mesure du possible à la filière éolienne, représente un gain environnemental indiscutable. C'est ce type d'arbitrage que favorise la pratique maintenant bien ancrée au Québec des évaluations environnementales qui fêtera dans deux ans son 30<sup>e</sup> anniversaire de naissance.

Mais le gouvernement du Québec a jugé qu'il était nécessaire d'aller plus loin et a récemment fait adopter par l'Assemblée nationale et promulgué la *Loi sur le développement durable*.<sup>12</sup> Il s'agit à ma connaissance d'une première au Canada dans l'approche du problème tout

---

<sup>12</sup> L.Q. 2006, c. 3.

en demeurant conscient que le Manitoba s'est déjà doté d'une *Loi sur le développement durable*<sup>13</sup> qui a été sanctionnée bien avant celle du Québec, soit le 28 juin 1997, et qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1998.

En effet, de nombreuses lois canadiennes font référence au principe du développement durable à titre d'orientation ou de guide dans la prise de décision. Au niveau fédéral, j'ai relevé au moins 15 lois qui incluent la notion de développement durable, qui vont de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999)<sup>14</sup> à la *Loi sur le vérificateur général*,<sup>15</sup> de la *Loi sur le Conseil canadien des normes*<sup>16</sup> à la *Loi sur la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie*<sup>17</sup> et de la *Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain*<sup>18</sup> à la *Loi sur la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable*.<sup>19</sup> Neuf de ces lois proposent une définition du développement durable, laquelle se révèle uniforme à travers la législation fédérale: « développement qui permet de répondre aux besoins actuels sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs ».<sup>20</sup>

Au Québec, j'ai pu recenser 10 lois déjà en vigueur avant la promulgation de la *Loi sur le développement durable* faisant déjà

---

<sup>13</sup> L.M. 1997, c. 61, C.P.L.M. c. S270. Pour un intéressant commentaire de cette loi, on lira le texte de M. John O. Krowina, « Manitoba's Sustainable Development Act » (1998) 25 *Man. L.J.* 385.

<sup>14</sup> *Supra* note 3.

<sup>15</sup> L.R.C. 1985, c. A-17.

<sup>16</sup> L.R.C. 1985, c. S-16.

<sup>17</sup> L.C. 1993, c. 31.

<sup>18</sup> L.C. 1993, c. 44.

<sup>19</sup> L.C. 2001, c. 23.

<sup>20</sup> *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, c. 37, art. 2; *Loi canadienne sur la protection de l'environnement 1999*, *supra* note 3, art. 3; *Loi sur le vérificateur général*, L.R.Q. c. V-5.01, art. 2; *Loi sur les produits antiparasitaires*, L.C. 2002, c. 28, art. 4; *Loi sur la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable*, *supra* note 19, art. 2; *Loi sur les océans*, L.C. 1996, c. 31, art. 30; *Loi sur le ministère des ressources naturelles*, L.C. 1994, c. 41, art. 2; *Loi sur la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie*, *supra* note 17, art. 2.

référence à la notion de développement durable, sans toutefois en proposer de définition législative.<sup>21</sup>

Pour l'essentiel, toutes ces lois font référence au développement durable comme principe à respecter dans la gouvernance, les orientations et les prises de décisions. La *Loi sur le développement durable* aborde la question de façon différente et mérite qu'on s'y arrête puisqu'elle aura tôt ou tard une incidence sur toutes les sphères d'activités au Québec, y compris le développement énergétique.

D'entrée de jeu, le développement durable y est défini comme dans la législation fédérale, à savoir « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». La définition est toutefois suivie d'un complément important: « Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement ».

Cette définition n'était pas celle que le gouvernement avait initialement prévue dans l'avant-projet de loi sur le développement durable qui avait été rendu public en 2004 afin de permettre des consultations publiques avant le dépôt à l'Assemblée nationale du Projet de loi 118 qui devait devenir la *Loi sur le développement durable*. Initialement, la définition, alambiquée serais-je tenté de dire, se lisait comme suit:

«...le « développement durable » s'entend du processus continu d'amélioration des conditions d'existence des populations actuelles qui ne compromet pas la capacité des générations futures de faire de même et qui intègre harmonieusement les dimensions environnementale, sociale et économique du développement ».

---

<sup>21</sup> *Loi sur l'agence de l'efficacité énergétique*, L.R.Q. c. A-7.001, art. 16; *Loi sur l'aquaculture commerciale*, L.R.Q. c. A-20.2, art. 2; *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, L.R.Q. c. C-61.1, dispositions préliminaires; *Loi sur le développement et l'organisation municipale de la région de la Baie James*, L.R.Q. c. D-8.2, art. 4; *Loi sur la Financière agricole du Québec*, L.R.Q. c. L-0.1, art. 3; *Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune*, L.R.Q. c. M-25.2, art. 11.1, 17.1.1; *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'environnement et des Parcs*, L.R.Q. c. M-15.2.1, art. 10, 12, 15.1; *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q. c. P-41.1, art. 1.1, 59.2; *Loi visant la préservation des ressources en eau*, L.R.Q. c. P-18.1, préambule; *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q. c. Q-2, art. 31.



Le Barreau du Québec, à l'instar de nombreux intervenants, lors de ces consultations, a mis en lumière les problèmes pouvant résulter d'une définition législative qui s'éloignerait par trop de la définition généralement entendue de la notion de développement durable. La définition finalement retenue rejoint celles qu'on retrouve dans la législation fédérale de même que dans diverses lois des autres provinces ou territoires canadiens.<sup>22</sup>

Cela dit, la *Loi sur le développement durable*, qui est finalement entrée en vigueur le 19 avril 2006, est d'abord et avant tout une loi de gouvernance de l'État. En d'autres mots, elle n'aura pas d'effet direct et immédiat sur les citoyens et les entreprises et ce n'est que par l'écoulement du temps qu'elle fera durablement sentir ses effets et que ses préceptes passeront du général au particulier.

Toutefois, on ne peut en minimiser la portée puisqu'il s'agit d'une loi de l'Assemblée nationale et qu'à ce titre, elle devrait connaître la pérennité associée au processus législatif. La notion de développement durable devrait donc connaître une résilience plus grande que si elle relevait d'une directive ou d'une politique interne à l'appareil de l'État. La durée aidant, couplée à la vigilance populaire, la *Loi sur le développement durable*, à moins qu'elle ne tombe dans l'oubli, devrait permettre à la notion qu'elle véhicule de percoler à travers les divers processus décisionnels et rejoindre tôt ou tard les citoyens et les entreprises dans leurs obligations. Le domaine de l'énergie sera certainement l'un des plus fortement impactés par une telle loi.

Permettez-moi donc d'en faire un survol puisque tant sa nouveauté que son contenu méritent de retenir l'attention des juristes.

Elle proclame dès l'article 1 qu'elle a pour objet d'instaurer un nouveau 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. Ce même article ajoute, dans un texte qui

---

<sup>22</sup> Voir par ex. *Economic Development Act*, L.R.Y. 2002, c. 60, art. 1; *Environment Act*, L.R.Y. 2002, c. 76, art. 2; *Environment Act*, S.N.S. 1994-95, c. 1, art. 3 (aw); *Sustainable Development Act*, supra note 13, art. 1; *Environmental Protection and Enhancement Act*, S.R.A. 2000, c. E12, al. 2 (c); *Mines and Minerals Act*, L.M. 1991-92, c. 9, C.P.L.M. c. M162, art. 2 (2), lequel propose une série de principes de développement durable applicables en matière d'exploitation minière; *Oil and Gas Act*, L.M. 1993, c. 4, C.P.L.M. c. O34, art. 2 (2), lequel propose une série de principes de développement durable applicables en matière d'exploitation pétrolière et gazière.

s'apparente à une déclaration d'orientation, que les mesures prévues par la loi «concourent plus particulièrement à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration» (mon soulignement). En clair, la loi vise à assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable ainsi qu'à favoriser l'imputabilité de l'Administration publique en la matière, notamment par la création du poste de Commissaire au développement durable en vertu de la *Loi sur le vérificateur général du Québec*.<sup>23</sup>

Quant à l'Administration, elle comprend à la fois le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères ainsi que les organismes du gouvernement, dont Hydro-Québec, et les entreprises du gouvernement visées par la *Loi sur le vérificateur général*. En sont exclus les tribunaux au sens de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*,<sup>24</sup> les organismes dont l'ensemble des membres sont des juges de la Cour du Québec, le Conseil de la magistrature, le comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales et les organismes de l'ordre administratif dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. Il est à prévoir qu'ultérieurement, à des dates et selon des échéanciers à être déterminés par le gouvernement, la *Loi sur le développement durable* s'appliquera aussi aux organismes municipaux, aux organismes scolaires et aux établissements de santé et de services sociaux.

L'économie de la *Loi sur le développement durable* repose sur la stratégie de développement durable qu'adoptera le gouvernement. Cette mise en œuvre devra se réaliser, tel que prévu à l'article 5 de la loi, dans le respect des principes inscrits dans la stratégie de même qu'à l'article 6 de la loi.

La loi prévoit que l'Administration doit prendre en compte un ensemble de 16 principes auxquels pourront se greffer les principes supplémentaires prévus dans la stratégie. La lecture de ces principes porte à croire que le législateur provincial n'a pas manqué d'audace en faisant se chevaucher a) la santé et la qualité de vie, b) l'équité et la solidarité sociale, c) la protection de l'environnement, d) l'efficacité

---

<sup>23</sup> *Supra* note 20.

<sup>24</sup> L.R.Q. c. T-16.

économique, e) la participation et l'engagement des citoyens et des groupes, f) l'accès au savoir, g) la subsidiarité, h) le partenariat et la coopération intergouvernementale, i) le principe de prévention, j) le principe de précaution, k) la protection du patrimoine culturel, l) la préservation de la biodiversité, m) le respect de la capacité de support des écosystèmes, n) la production et la consommation responsables, o) le principe du pollueur payeur et p) le principe d'internalisation des coûts. Je joins en annexe à la présente, vu le caractère innovateur d'une telle liste inscrite dans une loi, une copie des définitions que l'article 6 de la *Loi sur le développement durable* donne de chacun de ces principes.

Quant à la stratégie de développement durable, la loi prévoit qu'elle devra exposer la vision du gouvernement en la matière, les enjeux, les orientations, les axes d'intervention et les objectifs que devra poursuivre l'Administration en matière de développement durable. Elle devra aussi identifier, le cas échéant, les principes de développement durable qui seront pris en compte par l'Administration en sus de ceux énumérés au paragraphe précédent.

Afin d'assurer sa mise en oeuvre par l'Administration, la stratégie devra identifier certains moyens retenus pour privilégier une approche concertée et respectueuse de l'ensemble des principes de développement durable, et je souligne le mot « ensemble », en plus de préciser les rôles et responsabilités de chacun ou de certains des membres de l'Administration dans une perspective d'efficacité et de cohérence interne au sein de celle-ci.

Le suivi est une partie importante de la stratégie. La loi prévoit en ce sens qu'elle doit identifier les indicateurs de développement durable et des critères pour surveiller et mesurer les progrès réalisés dans les domaines économique, social et environnemental et les mécanismes et moyens pour en assurer le suivi.

La première version de la stratégie de développement durable devra être adoptée par le gouvernement au plus tard le 19 avril 2007 et devra être révisée par la suite à tous les cinq ans.

La loi a aussi pour effet de modifier les fonctions du ministre de l'Environnement devenu ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. La première de ces modifications fait en sorte que le ministre devra promouvoir un développement durable au sein de l'Administration et dans le public en général en favorisant la concertation et la cohésion pour harmoniser les diverses interventions en

cette matière. Fait à souligner, la *Loi sur le ministère de l'Environnement du Canada*<sup>25</sup> n'inclut pas le développement durable dans les fonctions et responsabilités du ministre de l'Environnement.

En corollaire, la loi établit aussi un processus de mise en œuvre de la stratégie de développement durable et un mécanisme de reddition de comptes. Au chapitre de la mise en œuvre, il est prévu que chaque ministère, organisme et entreprise compris dans l'Administration devra identifier dans un document à être rendu public les objectifs particuliers qu'il entend poursuivre pour contribuer à la mise en œuvre progressive de la stratégie dans le respect de celle-ci, ainsi que les activités et les interventions qu'il est prévu de réaliser à cette fin, directement ou en collaboration avec un ou plusieurs intervenants de la société. Élément important: il est spécifiquement prévu que ces interventions peuvent notamment comprendre la révision des lois, des règlements, des politiques ou des programmes pour assurer le respect de la stratégie et des principes sur lesquels elle repose.

Pour ce qui est de la reddition de comptes, la loi prévoit que chaque membre de l'Administration devra faire état sous une rubrique spéciale, dans le rapport annuel de ses activités, a) des objectifs particuliers qu'il s'était fixé pour contribuer au développement durable et à la mise en œuvre progressive de la stratégie et b) du degré d'atteinte des résultats qu'il s'était fixé.

Quant à la *Loi sur le vérificateur général*, il y est maintenant prévu que le vérificateur général nomme, avec l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale, un vérificateur général adjoint qui porte le titre de Commissaire au développement durable. Celui-ci aura pour fonction d'assister le vérificateur général dans l'exercice de ses fonctions relatives à la vérification en matière de développement durable. C'est toutefois le vérificateur général qui reste maître des devoirs et pouvoirs des vérificateurs généraux adjoints. Le Commissaire au développement durable aura pour fonction de voir à l'application, par l'Administration, des dispositions de la *Loi sur le développement durable* auxquelles les membres de l'Administration sont assujettis. Il devra préparer un rapport annuel de ses constatations et recommandations, de tout sujet ou de tout cas qui découle de ses travaux de vérification ou d'enquête en matière de développement durable et de ses commentaires concernant les principes,

---

<sup>25</sup> L.R.C. 1985, c. E-10.

procédures et autres moyens employés en matière de développement durable par l'Administration et les organismes et établissements assujettis à la loi.

Enfin, je mentionne un autre élément de la *Loi sur le développement durable* dont le gouvernement a fait grand cas mais qui me semble avoir une portée concrète assez limitée, soit la modification de la *Charte des droits et libertés de la personne*.<sup>26</sup> Celle-ci a en effet été modifiée pour y inclure un article prévoyant maintenant que:

« 46.1 Toute personne a droit dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité ».<sup>27</sup>

On peut critiquer cette initiative législative qui, compte tenu de son positionnement au chapitre 4 de la Charte, place le droit à un environnement sain et respectueux de la biodiversité dans la catégorie des droits économiques et sociaux plutôt que dans la catégorie des droits fondamentaux<sup>28</sup>, il n'en demeure pas moins que cette initiative a fait grande impression dans les médias.

Bref, la loi propose un programme ambitieux pour l'Administration publique. A court terme, il n'est pas exclu que la force d'inertie de l'appareil de l'État fasse échec à ce programme. D'où l'importance de la vigilance du public pour rappeler le gouvernement à ses obligations.

Mais la loi est d'ores et déjà en vigueur. Dans quelques mois sera adoptée par le gouvernement la première mouture de la stratégie de développement durable. Par la suite, toutes les décisions de l'Administration devront, en théorie du moins, tenir compte de l'ensemble des principes de développement durable et de la stratégie. Le gouvernement du Québec, par exemple, au moment d'autoriser un grand projet de développement énergétique, devra s'assurer que l'ensemble des principes de développement durable inscrits à la loi et, le cas échéant, à la

---

<sup>26</sup> L.R.Q. c. C-12.

<sup>27</sup> Art. 46.1.

<sup>28</sup> Soulignons que l'article 52 de la *Charte, ibid.*, prévoit qu'aucune disposition d'une loi, même postérieure à celle-ci, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la *Charte*. D'où la portée circonscrite du nouvel article 46.1.

stratégie, ont été intégrés dans la prise de décision. Évidemment, la multiplicité des principes et la largeur des définitions rendront difficile le contrôle judiciaire du développement durable.

Par contre, la loi prévoit spécifiquement que les lois et les règlements devront à leur tour, au fur et à mesure de leur adoption, ou de leur modification, passer le test du développement durable. Plus encore, le développement durable appellera leur évolution. Il en résultera probablement une transformation lente mais au total non négligeable de l'ensemble des corpus législatifs et réglementaires qui devront intégrer petit à petit les paramètres du développement durable. Le plan de développement d'Hydro-Québec, les stratégies du gouvernement en matière énergétique et par la suite les lois qui font écho à ces documents d'orientation, devront au fur et à mesure faire droit aux principes du développement durable. En d'autres mots, si la tendance se maintient, ces derniers devraient mener à des révisions de fond dans la législation qui elles, impacteront directement sur les citoyens et les entreprises.

Mais il est intéressant de noter dans l'intervalle que l'actuel gouvernement est déjà jugé en fonction des principes mis de l'avant dans la *Loi sur le développement durable*, tantôt pour le féliciter, comme nous le verrons à propos du Plan d'action 2006–2012 sur les changements climatiques, tantôt pour le critiquer sévèrement dans le cas de la vente d'un parc national pour y favoriser le développement de condominiums ou encore dans le dossier des modifications législatives visant à octroyer une immunité de poursuite civile aux propriétaires et utilisateurs de motoneiges et de véhicules tout-terrains.

Les principes du développement durable, si valables soient-ils, et la stratégie de développement elle-même perdraient toute crédibilité au Québec si Hydro-Québec, en sa double qualité de société d'État et de producteur et distributeur d'électricité, ne prenait pas le relais. Le Plan stratégique 2006–2010 d'Hydro-Québec vient d'être présenté en Commission parlementaire à Québec. Le développement durable y est présenté comme en étant le fil conducteur. Trois grandes orientations y sont exprimées. La première est l'efficacité énergétique avec un objectif d'atteinte des économies d'énergie de 4,7 milliards kWh à l'horizon 2010 pour des économies totales de 8 milliards kWh en 2015. Pour 2006, Hydro-Québec estime que l'objectif d'économie d'énergie devrait être dépassé au même titre qu'il l'a été en 2005, ce qui témoigne d'un bon niveau de participation de la clientèle à son programme d'efficacité énergétique.

La deuxième orientation est le développement complémentaire de l'hydroélectricité et de l'éolien, qualifiée de « grande filière d'énergie renouvelable ». Ce développement conjoint des deux filières est, pour la société d'État, essentiel au développement durable. Il en résulte une accélération de la réalisation de certains grands projets hydroélectriques dans le but de constituer un portefeuille de projets hydroélectriques de 4 500 MW. La centrale Toulmoustouc a été mise en service en 2005, le projet de centrale Eastmain-1 est en cours de réalisation avec une date de mise en service anticipée de neuf mois, le projet Eastmain-1-A et Dérivation Rupert devrait faire l'objet des autorisations gouvernementales d'ici la fin de la présente année et le rapport d'étude d'impact pour le projet La Romaine devrait être déposé au printemps 2007 dans l'objectif de lancer la construction à l'été 2009.

En parallèle, le développement de la puissance installée d'Hydro-Québec permet d'élargir la base d'énergie éolienne dont il est attendu une contribution de 4 000 MW à l'horizon 2015.

Ces orientations du Plan stratégique de la plus importante société d'État du Québec sont en lien avec le Plan d'action 2006–2012 sur les changements climatiques<sup>29</sup> publié par le gouvernement du Québec en juin de cette année.

Il convient de s'y arrêter parce que le large consensus dont il a été l'objet au Québec auprès de tous les groupes constitués permet de conclure que ce document en sera véritablement un d'orientation des actions futures du gouvernement en matière de développement durable vu sous l'angle des changements climatiques.

Après avoir rappelé que les températures moyennes se sont élevées entre 1960 et 2003 de 0,75 à 1,25°C dans l'ouest et le centre du Québec méridional et que le nord de la province est maintenant affecté du même phénomène depuis le milieu des années 90, après avoir rappelé que ces changements climatiques menacent la sécurité des personnes et l'intégrité des infrastructures et après avoir précisé que l'Assemblée nationale déjà à deux reprises a adopté une résolution unanime<sup>30</sup> demandant au

---

<sup>29</sup> Québec, *Le Québec et les changements climatique, un défi pour l'avenir*, Plan d'action 2006-2012, 2006, en ligne : Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs <[http://www.mddep.gouv.qc.ca/changements/plan\\_action/index.htm](http://www.mddep.gouv.qc.ca/changements/plan_action/index.htm)>.

<sup>30</sup> 21 avril 2005 et 24 mai 2006.

gouvernement du Québec de respecter ses engagements internationaux et l'objectif de réduction des gaz à effet de serre tels qu'ils ont été établis par le Protocole de Kyoto, la stratégie dresse un bilan des émissions de GES du Québec et propose un train d'actions sectorielles qui visent la réduction ou l'évitement des émissions de GES au Québec.

En matière d'émissions de GES, il est bon de rappeler que le Québec présente une situation bien particulière avec des émissions de GES de 12,1 tonnes équivalent de CO<sub>2</sub> par habitant contre 16,8 t. Co<sub>2</sub> éq. en Ontario et 71,0 t. Co<sub>2</sub> éq. en Alberta. La moyenne canadienne en 2003 était de 23,0 t. Co<sub>2</sub> éq. par habitant. En excluant le Québec, la moyenne canadienne s'élèverait à 26,9 t. Co<sub>2</sub> éq. par habitant. Elle serait alors supérieure à celle des États-Unis qui se situait, toujours en 2003, à 23,0 t. Co<sub>2</sub> éq. par habitant. En termes de production de GES, le Québec en 2003 a produit 90,9 millions de tonnes de GES comparativement à 206,2 millions de tonnes pour l'Ontario et 200,4 tonnes métriques pour l'Alberta. Une des causes de cette bonne performance est l'hydroélectricité. La production électrique au Québec ne représente en effet que 1,7% des émissions sur le territoire. Ceci est dû au fait que plus de 90% de la production électrique du Québec est de source hydraulique.

Malgré tout, de 2001 à 2003, les émissions québécoises de GES ont augmenté de 6%. En 1990, les émissions du Québec se chiffraient à 85,3 millions de tonnes métriques par rapport à 90,9 millions de tonnes métriques en 2003.

Le Plan d'action vise à renverser cette tendance à la hausse, principalement dans les secteurs du transport et des bâtiments. S'il atteint ses objectifs, le Plan d'action 2006–2012 permettra au Québec de réduire de 10 millions de tonnes ses émissions de GES pour le ramener à 1,5% sous le niveau de 1990. L'objectif moyen de réduction auquel les pays industrialisés ont adhéré est de 5,2% sous le niveau de 1990 pour la période 2008–2012 alors que l'objectif auquel le Canada a souscrit est d'une réduction de 6% sous ce niveau.

A partir de ce bilan énergétique, le Plan d'action cible une série de mesures à prendre dans le domaine énergétique sur lequel je reviendrai dans quelques instants, dans le domaine de la construction de façon à modifier le Code de construction du Québec dans le but d'améliorer la performance énergétique des nouveaux bâtiments, dans le domaine des transports afin que les manufacturiers de véhicules légers vendus au Québec respectent un seuil maximum de GES et pour favoriser le développement et l'utilisation du transport collectif des personnes de



même que le développement et l'utilisation des modes de transport alternatif ou l'adoption d'une réglementation pour rendre obligatoire l'activation des limiteurs de vitesse sur tous les camions.

Dans le secteur industriel, le Plan d'action favorise la négociation d'ententes volontaires de réduction des GES avec le secteur industriel québécois à l'instar de ce qui a déjà été fait en 2002 lors de la conclusion de l'entente cadre avec l'Association de l'aluminium du Canada ainsi que des ententes particulières avec les producteurs d'aluminium établis au Québec. Une réglementation est prévue au Plan d'action afin d'exiger que les principaux émetteurs déclarent obligatoirement leurs émissions de GES et d'autres contaminants.

Des mesures sont aussi préconisées relativement aux matières résiduelles et au captage des biogaz provenant des lieux d'enfouissement pour la valorisation énergétique de la biomasse agricole. Des pistes de solution sont annoncées pour affirmer le leadership de l'État en la matière.

Quant au sujet principal, soit l'énergie, le Plan d'action vise à la fois à accélérer le développement de l'hydroélectricité qualifiée de « source d'énergie propre, renouvelable et propice (*sic*) pour le climat », à maintenir le rythme actuel de développement de l'énergie éolienne et à favoriser le couplage éolien - diesel au Nunavik et dans l'ensemble des réseaux autonomes non raccordés au réseau électrique d'Hydro-Québec et à supporter des mesures d'efficacité énergétique mises de l'avant non seulement par Hydro-Québec mais aussi par les deux distributeurs gaziers du Québec que sont Gaz Métro et Gazifère. Les résultats attendus en termes d'émissions de GES évitées à l'horizon 2012 sont de 5,0 Mt CO<sub>2</sub> éq. pour la filière Hydro-Québec, 2,0 Mt CO<sub>2</sub> pour la filière éolienne et 3,0 Mt CO<sub>2</sub> éq. pour la filière d'efficacité énergétique.

En bref, si l'effort souscrit dans le cadre du Plan d'action sur les changements climatiques donne les résultats attendus, les émissions prévues de GES en 2012 devraient atteindre 84,0 Mt par rapport à des émissions prévues de 94,0 Mt si les choses sont laissées à elles-mêmes. L'effort supplémentaire requis pour atteindre au Québec une réduction conforme aux engagements du Canada en vertu du Protocole de Kyoto serait de 3,8 Mt. Cet effort dans le sens du développement durable risque toutefois de n'être qu'un coup d'épée dans l'eau si le fédéral persiste à tourner le dos à ses engagements, comme les positions prises par la ministre de l'Environnement au cours des mois permettent de le croire et

comme le récent rapport de la Commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada semble le confirmer.

Cela dit, et en espérant que la conjoncture économique et les actes de l'Administration ne connaissent pas de détournement, on ne peut nier, qu'au plan théorique du moins, l'actuel gouvernement du Québec fait preuve de cohérence en matière de développement durable. En effet, le Plan d'action 2006–2012 sur les changements climatiques, mesuré à l'aune de la *Loi sur le développement durable*, résiste à l'analyse. D'autre part, le Plan stratégique 2006–2010 d'Hydro-Québec cherche à traduire, au chapitre de l'électricité, les objectifs mis de l'avant en matière d'énergie par le Plan d'action. Ce dernier annonce aussi, entre autres choses, une série d'initiatives législatives et réglementaires de façon à traduire en obligations ce qu'il propose. C'est l'adaptation progressive des préceptes du développement durable dans le corpus législatif et réglementaire tel que prévu à la *Loi sur le développement durable*. Le prochain volet sera maintenant la publication du projet de stratégie de développement durable qui devrait être connu au printemps prochain.

En faisant ce survol des diverses mesures mises de l'avant depuis deux ans au Québec, je ne cherche pas à faire le panégyrique de l'actuel gouvernement puisque bien des aspects de son action et de son discours en matière de développement durable sont sujets à critique. Mais au-delà de ces critiques, je crois déceler un approfondissement véritable de la notion de développement durable dans ce qu'elle veut dire au quotidien. Bref, il y a là à mon sens un écheveau d'initiatives croisées, un effort de cohérence par rapport aux initiatives dispersées du passé récent, qui portent à croire que le Québec est prêt à s'engager un peu plus avant dans le sens du développement durable. En toute logique, les lois devraient être progressivement reformulées dans le but « de maintenir l'harmonie entre les activités humaines et les lois immuables et universelles de la nature », pour reprendre les termes de la Commission Brundtland cités au début des présentes notes.

Ce qui m'amène en conclusion à citer un passage des notes que le président d'honneur de la présente conférence livrait au printemps 2005 et qui garde aujourd'hui toute sa fraîcheur :

« Thus, as a complement to the rule of law, there is the spirit of the law. The spirit of the law is not concerned so much with setting down rules. Rather, it reflects the values which a society draws upon in its development of legal rules. Sharing the logic of sustainable development, these values of the spirit of the law must

include cooperation, commitment, responsibility, community, trust, fairness, security and empathy. These are constituent elements of solidarity or fraternity. These values, like liberty and equality, are fundamentally moral values, values to which we aspire though seldom attain. They interact with liberty and equality while also interacting with each other and together they weave the cloth of fraternity ».