

Les Cahiers de droit

Projet de loi n^o 69 — Loi modifiant la Loi de la qualité de l'environnement

Lorne Giroux



Volume 19, numéro 4, 1978

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042291ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042291ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Giroux, L. (1978). Projet de loi n^o 69 — Loi modifiant la Loi de la qualité de l'environnement. *Les Cahiers de droit*, 19(4), 1141–1146.
<https://doi.org/10.7202/042291ar>

Résumé de l'article

The following commentary discusses two aspects of Bill 69, an *Act to Amend the Environmental Quality Act* focusing on the concept of citizen participation as embodied in the Bill and the new environmental impact assessment procedures set up in the proposed amendments. It deplores the fact that, as proposed, the amending act would leave too much discretion with the Minister of the environment in deciding to allow public hearings in the processes. The author also regrets that the important questions relating to the environmental assessment procedure are left to be determined by the rulemaking authority of the government thus thwarting a serious discussion of their scope and seriousness.

Chronique de législation

Projet de loi n° 69 — Loi modifiant la Loi de la qualité de l'environnement *

Lorne GIROUX **

The following commentary discusses two aspects of Bill 69, an Act to Amend the Environmental Quality Act focusing on the concept of citizen participation as embodied in the Bill and the new environmental impact assessment procedures set up in the proposed amendments. It deplores the fact that, as proposed, the amending act would leave too much discretion with the Minister of the environment in deciding to allow public hearings in the processes. The author also regrets that the important questions relating to the environmental assesment procedure are left to be determined by the rule-making authority of the government thus thwarting a serious discussion of their scope and seriousness.

	<i>Pages</i>
1. La participation des citoyens	1142
1.1. Le rôle du Conseil consultatif de l'environnement	1142
1.2. Le recours des citoyens selon les nouveaux articles 19a et suivants	1143
1.3. Le nouvel article 100	1144
2. Les études d'impact sur l'environnement	1144

Le 21 juin 1978, le ministre délégué à l'environnement déposait à l'Assemblée nationale le Projet de loi n° 69 visant à modifier la *Loi de la qualité de l'environnement*¹. Même si le projet de loi modifie de façon assez substantielle la loi de 1972, la présente chronique ne porte que sur les deux

* La présente chronique est une version légèrement remaniée d'un mémoire soumis par l'auteur, en son nom personnel, à la Commission parlementaire des affaires municipales et de l'environnement le 27 septembre 1978.

** Professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université Laval.

1. L.Q. 1972, c. 49; am. 1974 c. 51, 1977 c. 55.

aspects principaux du projet : le régime de participation des citoyens qu'il préconise et le régime d'études d'impact sur l'environnement dont il prévoit l'établissement.

1. La participation des citoyens

1.1. Le rôle du Conseil consultatif de l'environnement

Les nouveaux articles 7 et 8 édictés par l'article 2 du projet de loi marquent, à notre avis, un net recul sur les dispositions actuelles². En effet, ils ont pour effet pratique de mettre le Conseil sous la tutelle directe du ministre responsable et de réduire considérablement son initiative d'entreprendre de lui-même une étude sur un sujet donné, surtout si l'on songe au contrôle du gouvernement sur son budget. Si ces nouvelles dispositions étaient adoptées, le ministre pourrait museler le Conseil et lui enlever tout rôle autonome actif en ne lui demandant des avis que sur les questions qu'il aurait lui-même déterminées.

Enlever le pouvoir d'étude du Conseil et réduire son initiative, c'est lui enlever tout le dynamisme et la crédibilité acquise à ce jour.

Bien plus, la formulation du 3^e alinéa de l'article 8, tel que proposé, aurait pour effet de forcer le Conseil à demander au ministre une autorisation avant de recevoir les requêtes et les suggestions des citoyens ! Rien ne justifie l'octroi d'un tel pouvoir à un seul ministre car il a pour effet de lui permettre de tuer toute participation directe des citoyens, ce qui va à l'encontre des objectifs que le ministre a lui-même déclarés vouloir poursuivre.

Le Conseil consultatif a acquis une grande réputation et une grande crédibilité, justement parce qu'il a pu entreprendre des études à la demande même des citoyens préoccupés par les problèmes de l'environnement. Le Conseil appartient à l'ensemble des citoyens, il ne doit pas devenir l'affaire exclusive d'un ministre tel que le veut le Projet de loi n° 69.

Sur un plan plus juridique, l'obligation faite au ministre de rendre publics les avis du Conseil devrait être assortie d'un délai, pour éviter que ne se répète la situation déjà vue où un juge de la Cour supérieure a refusé une demande d'injonction pour le motif qu'il n'appartenait pas à la Cour d'intervenir dans l'exercice de la discrétion du ministre quant au délai de publication³.

2. Sur les fonctions actuelles du Conseil voir : J. HÉTU et J. PIETTE, « Le droit de l'environnement du Québec (2^e partie) », (1978) 38 R. du B. 223, pp. 241-243.

3. *Association Espaces Verts du Mont-Rigaud (Ste-Marthe, St-Rédempteur) Inc. v. L'honorable Victor Goldbloom, M.D.*, C.S. Montréal, n° 500 05-023 019-753, 18 février 1976 (juge A. Barbeau); J. HÉTU et J. PIETTE, *loc. cit. supra*, note 2, p. 243.

1.2. Le recours des citoyens selon les nouveaux articles 19a et suivants

Les nouveaux articles 19a et suivants visent à donner aux citoyens l'accès direct aux tribunaux pour assurer la protection de l'environnement. Cette initiative est louable, mais elle a le défaut d'être une mesure *ex post facto* qui n'intervient qu'une fois le dommage causé ou sur le point d'être causé. De plus, elle oblige les citoyens à assumer les frais et les délais d'un recours judiciaire.

Il nous apparaît qu'il aurait été plus efficace et plus utile de faciliter plutôt la participation des citoyens avant que l'atteinte à l'environnement n'ait été causée. En effet, lorsque le Directeur est saisi d'une demande d'autorisation en vertu de l'article 22, la *Loi de la qualité de l'environnement* n'exige aucune mesure de publicité, de telle sorte que le public et les opposants éventuels n'en auront connaissance qu'une fois l'autorisation accordée. Dans d'autres législations du même type, en particulier en Colombie-Britannique, on exige l'affichage d'un avis approprié sur le site qui fait l'objet de la demande, ainsi que sa publication dans la gazette officielle et dans un journal local. Les objections doivent être prises en considération et l'organisme qui les reçoit peut même tenir une audience⁴. Au Québec, même si des tiers peuvent avoir connaissance d'une demande de certificat d'autorisation, la loi ne prévoit pour les opposants aucun droit d'être entendus par le Directeur.

À notre avis, le législateur devrait faciliter l'accès des citoyens au début du processus décisionnel avant de leur permettre d'engager un débat judiciaire une fois le dommage causé.

De plus, selon les articles 19a et 19b, le droit à la qualité de l'environnement n'existe que « dans la mesure prévue par la présente loi et les règlements ». En conséquence, puisqu'il n'y a aucune publicité ni registre officiel des demandes et des certificats d'autorisation émis selon la loi, plusieurs des recours intentés en vertu de cet article risquent d'être rejetés, occasionnant par le fait même des déboursés inutiles au requérant. Pour éviter cette situation, la loi devrait faire obligation à celui qui demande un certificat d'autorisation d'afficher une copie de la demande sur le site qui en fait l'objet et elle devrait de plus prévoir l'établissement d'un registre public de toutes les décisions du Directeur dans l'exercice des compétences que la loi lui confère.

4. L. GIROUX, « L'intérêt à poursuivre et la protection de l'environnement en droit canadien et québécois », (1977) 23 *McGill L.J.* 292, pp. 293-294.

1.3. Le nouvel article 100

Le nouvel article 100, tel qu'amendé par l'article 29 du projet de loi, permet à toute personne ou à toute municipalité d'intervenir devant la Commission municipale lorsque celle-ci entend un appel interjeté en vertu de l'article 96. Il s'agit d'une amélioration par rapport à la situation actuelle, puisque cet article modifie la politique actuelle de la Commission municipale qui refuse d'entendre qui que ce soit d'autre que les parties qui étaient devant le Directeur⁵.

Cependant, la portée de cette disposition reste réduite, puisque seul celui qui est visé par une ordonnance du Directeur peut porter la décision en appel pour la faire casser ou modifier. Il n'y a pas de droit d'appel dans le cas où, le Directeur ayant émis le certificat d'autorisation, un tiers ou un membre du public désirerait le faire casser ou modifier⁶.

De plus, comment le citoyen pourra-t-il intervenir devant la Commission, s'il ne sait pas qu'une demande de certificat d'autorisation a été faite et encore moins qu'un appel a été interjeté devant la Commission? C'est pourquoi, pour rendre l'article 100 efficace, le Projet de loi n° 69 devrait prévoir des mesures de publicité des demandes de certificat, des décisions du Directeur et des requêtes d'appel de l'article 98.

2. Les études d'impact sur l'environnement

Les nouveaux articles 31a à 31i de la *Loi de la qualité de l'environnement*, ajoutés par l'article 9 du Projet de loi n° 69 prévoient l'établissement d'une procédure d'étude d'impact sur l'environnement pouvant être requise pour les activités et projets faisant partie d'une catégorie déterminée par règlement du lieutenant gouverneur en conseil.

En réalité, ces articles ne font que prévoir le cadre général de cette procédure, puisqu'ils laissent la détermination de toutes les questions importantes entre les mains du gouvernement par l'exercice du pouvoir réglementaire.

5. *Affaire Demix Ltée v. Gilles Jolicœur*, dossier n° 36646, décision du 19 février 1976; J. HÉTU et J. PIETTE, *loc. cit. supra*, note 2, pp. 282-283; L. GIROUX, *loc. cit.*, note 4, pp. 294 et 295 et note 16.

6. Nous différons d'opinion avec MM. HÉTU et PIETTE, *supra*, note 2, pp. 282-283, qui estiment «... qu'un individu ou un groupe de personnes qui s'est opposé à une demande quelconque devant le Directeur en première instance ou qui est intervenu formellement dans une affaire devant le Directeur avant que celui-ci ne rende une décision susceptible d'appel, peut bénéficier également du droit d'appel dans la mesure où celui-ci s'applique, à la condition d'être partie à la décision de première instance». À notre avis, les termes mêmes de l'actuel article 96 ne permettent malheureusement pas une interprétation aussi libérale.

Il nous apparaît, quant à nous, que les questions les plus importantes devraient être déterminées par le législateur lui-même et ne devraient pas être confiées au pouvoir réglementaire de l'exécutif.

En particulier, la loi elle-même devrait préciser toutes les activités pour lesquelles une étude d'impact est requise, afin d'éviter que le gouvernement ne paraisse se soustraire lui-même, par règlement, à une procédure qu'il impose au secteur privé. Ainsi par exemple, l'article 7, alinéa 2, de l'actuel *Règlement général relatif à l'administration de la Loi de la qualité de l'environnement*⁷ exige qu'une étude d'impact accompagne la demande de certificat, lorsqu'il s'agit de construire une ligne de transport d'énergie électrique d'une tension de plus de 315Kv, un chemin de fer, un oléoduc ou un gazoduc; par contre, une telle étude n'est pas requise pour les projets de route à quatre voies ou plus, même si ces projets de route nécessitent l'obtention d'un certificat selon l'article 22. La nécessité d'une détermination législative apparaît encore plus évidente si l'on tient compte du fait que l'autorisation d'une activité par le gouvernement, suite à la procédure d'étude de l'impact, prive les citoyens du recours accordé à l'article 19*b*, sauf s'il s'agit d'une activité non conforme au certificat d'autorisation⁸.

Il en est de même pour la procédure. La loi elle-même devrait déterminer le contenu d'une étude d'impact, ainsi que les grandes étapes de la procédure. À notre avis, il ne devrait pas appartenir au ministre d'indiquer à l'initiateur du projet d'entreprendre la consultation publique prévue par règlement, comme le veut l'article 31*c*. Une fois qu'il a été décidé qu'un projet est susceptible d'avoir sur l'environnement un impact tel qu'une étude préalable est requise, la procédure de publication d'avis, la teneur des avis, le délai pour permettre aux personnes et aux municipalités de faire des représentations et l'audience publique devraient être prévus par le législateur lui-même et obligatoires.

La formulation du projet d'article 31*c*, qui permet au ministre de requérir une audience publique « à moins qu'il ne juge la demande frivole » est malheureuse à cet égard. D'une part, elle laisse planer un doute sérieux sur la confiance que le législateur accorde à la participation des citoyens et d'autre part, elle pourrait placer le ministre lui-même dans une position inconfortable, advenant le cas où cette discrétion absolue était exercée pour l'étude d'un projet émanant du gouvernement ou de l'un de ses mandataires. Enfin, pour les motifs déjà exposés au paragraphe précédent, il nous semble qu'il serait de meilleure politique de rendre les audiences publiques obligatoires dans tous les cas, plutôt que de donner une discrétion absolue à un ministre pour décider dans chaque cas individuel.

7. (1975) 107 *G.O.Q.* II, p. 4801.

8. Projet de loi 69, art. 4, ajoutant un art. 19*f*.

Les audiences publiques pouvant être tenues dans le cadre de la procédure d'étude d'impact le seront par un organisme, le « Bureau d'audiences publiques sur l'environnement », créé spécialement à cette fin.

On remarque qu'en dehors de ses fonctions dans le cadre d'une procédure d'étude d'impact, le Bureau peut aussi enquêter sur toute question que lui soumet le ministre et lui faire rapport. Il doit, de plus, tenir des audiences publiques lorsque le ministre le requiert⁹. Du fait de l'article 6c, le Bureau se trouve donc investi d'un double rôle. Dans le cadre de l'article 6c, il ne peut cependant jamais enquêter, ni encore moins tenir des audiences publiques, de sa propre initiative ou à la requête de citoyens.

À notre avis, le dédoublement des fonctions du Bureau selon les articles 6c et 31c devrait être évité. Le rôle du Bureau devrait être limité aux audiences tenues dans le cadre d'une procédure d'étude d'impact, ceci afin d'éviter que le Bureau ne soit saisi, dans le cadre de l'article 31c, d'une question pour laquelle le ministre aurait déjà demandé un avis selon l'article 6c. Si, comme nous le recommandons plus haut, le Conseil consultatif conserve son rôle actuel, l'article 6c devient inutile.

De plus, le Projet de loi n° 69 ne précise pas si les membres du Bureau sont à plein temps. En conséquence, il est possible que certains des membres du Bureau soient des employés ou des cadres à l'emploi du gouvernement ou ses mandataires. Pour éviter que des membres du Bureau qui seraient des fonctionnaires ou d'anciens fonctionnaires n'aient à présider des audiences publiques sur des projets émanant du secteur public, le Projet de loi n° 69 devrait préciser que, dans le cas de projets soumis par le gouvernement ou l'un de ses mandataires, aucun membre du Bureau qui est un officier ou employé du gouvernement ou d'un de ses mandataires ou qui l'a été dans les 5 années précédant la date de la demande ne peut participer à une audience publique sur un tel projet.

Enfin, si le législateur estime que la détermination des projets et activités pour lesquelles une étude d'impact est requise, ainsi que de la procédure de cette étude, doit être laissée au pouvoir réglementaire de l'exécutif, l'importance des décisions en cause et la nécessité pour le gouvernement de dissiper tout doute quant à sa position ambiguë de juge et partie exigent, à notre avis, que le gouvernement soit tenu de soumettre tout projet de règlement adopté en vertu des articles 31f et 31i à la discussion publique en commission parlementaire, et non à la seule procédure de préavis de l'article 124.

9. Art. 6c, ajouté par l'art. 1 du Projet de loi 69.