



Réseau
québécois des
groupes
écologistes

SURVOL DU DROIT EN ENVIRONNEMENT

**Confus-e devant une multitude de lois éparpillées,
une floppée d'articles indigestes et les compétences
des différents paliers de gouvernement en matière
d'environnement?**

**Commencez par ce document qui vous propose un
survol de ce qui constitue le droit de l'environnement.**

Par Laurent Côté DelaGrave et Catalina Karam

Remerciements à Me Jean Baril, LL.D et au Réseau national d'étudiant(e)s pro bono

PB
SC

pro bono
students canada

réseau national
d'étudiant(e)s
pro bono

MCGILL
UNIVERSITY
CHAPTER

Tour guidé du droit de l'environnement

Table des matières

Division des compétences en matière d'environnement.....	3
Domaines de compétence fédérale :.....	4
Domaines de compétence provinciale au Québec	8
Lois relevant du ministère de l'Environnement	9
Lois relevant du Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs:	11
Compétences au niveau municipal.....	12
Loi sur les compétences municipales :.....	13

Division des compétences en matière d'environnement

L'environnement est une compétence partagée puisqu'elle est composée de plusieurs domaines différents de responsabilité constitutionnelle, dont certains sont fédéraux et d'autres provinciaux.¹

Les juristes du Centre Québécois du Droit de l'Environnement ont analysé la jurisprudence pertinente eu égard à l'application des doctrines de l'exclusivité et de la prépondérance fédérale afin de déterminer l'étendue de la compétence constitutionnelle du Québec en environnement.

Leur conclusion invite à la réflexion : « Comme le droit constitutionnel est en constante évolution sur ces questions, il importera de demeurer vigilant à l'égard des décisions que rendront nos tribunaux, lesquelles auront un impact direct sur la capacité des autorités locales en matière environnementale dans le contexte d'entreprises fédérales. »² Ainsi, nous affirmons de prime abord que les informations suivantes ne sont pas cristallisées, elles risquent de se modifier avec le temps.

Selon le domaine affecté par certaines activités humaines qui ont un impact sur l'environnement, un individu ou un organisme pourra préalablement prendre connaissance de la Loi pour mieux guider ses prochaines actions.

Trois niveaux de compétence se chevauchant sont pris en compte soit : le niveau fédéral, provincial et municipal.

¹ Sébastien Poirier, David Robitaille et Stéphanie Roy, «L'étendue de la compétence constitutionnelle du Québec en environnement : un regard sur l'enjeu du transport interprovincial d'hydrocarbures», mai 2018, en ligne : *Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE)* <https://www.cqde.org/wp-content/uploads/2018/07/IRAI-Étude-n°-2-Étendue-de-la-compétence-constitutionnelle-du-Québec-en-environnement.pdf>, à la page 73.

² L'Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et des indépendances nationales (IRAI), «Transport d'hydrocarbures au Québec et au Canada», mai 2018, en ligne : *IRAI* <<https://irai.quebec/communiquer/transport-dhydrocarbures-au-quebec-et-au-canada-lirai-devoile-une-etude-sur-la-competece-du-quebec-en-environnement/>>.

Domaines de compétence fédérale :

Le fédéral a des pouvoirs de réglementations en ce qui concerne (1) les propriétés publiques appartenant au fédéral, (2) les pêcheries des côtes et de l'intérieur (3) la navigation et les bâtiments ou navires lui permettant de réglementer les émissions de contaminants inhérents au transport maritime, ce qu'il fait notamment par le biais de la *Loi sur la protection de la navigation* (4) le droit criminel, (5) le transport interprovincial et international³.

De plus, il y a l'existence de la compétence résiduelle fédérale suggérant implicitement que la pollution marine et celle des eaux interprovinciales sont aussi de compétence fédérale.

Ce pouvoir résiduel découle de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui confère au Parlement le pouvoir « *de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada* ». Ce pouvoir est « résiduaire » dans le sens où toute question qui ne relève pas de la compétence des assemblées législatives provinciales relève du pouvoir du Parlement fédéral.

Cependant, puisque l'environnement est une matière si complexe et multidimensionnelle, on a reconnu que le pouvoir fédéral d'intervenir pour assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement (POBG) ne lui donne pas l'exclusivité d'intervenir en matière environnementale. Cette compétence générale (POBG) lui permet en temps normaux, notamment, de faire des lois concernant une matière d'intérêt national qui possède « une unicité, une particularité et une indivisibilité qui la distinguent clairement des matières d'intérêt provincial »⁴. Or, la Cour suprême a ainsi jugé que l'environnement en général est un sujet trop vaste qui ne satisfait pas aux critères de la théorie de l'intérêt national. En effet, si ce domaine relevait exclusivement du Parlement fédéral, cela lui permettrait d'intervenir largement dans des compétences provinciales, ce qui romprait le nécessaire équilibre constitutionnel.⁵

³ Voir généralement Penny Becklumb, « La réglementation environnementale : compétences fédérales et provinciales », septembre 2013, en ligne : *Bibliothèque du Parlement* <https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/fr_CA/ResearchPublications/201386E>.

⁴ CQDE *Supra note* 1 à la page 6.

⁵ *Ibid.*

Concernant les émissions de gaz, le fédéral réglemente seulement les industries relevant de sa compétence comme l'aviation et le transport international et interprovincial. La plus grande capacité du gouvernement fédéral de réglementer les émissions de gaz à effet de serre se base sur son pouvoir de réglementer les substances toxiques selon sa compétence en matière criminelle. D'ailleurs la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) vise à déterminer quelles substances sont toxiques et à réglementer celles-ci pour les éliminer. «Le gouvernement fédéral réglemente aussi les émanations des polluants atmosphériques qui peuvent avoir des incidences internationales ou les émanations qui constitueraient un grave danger pour la vie ou violeraient les clauses d'un traité international.»⁶ Toutefois, c'est l'autorité provinciale qui a la responsabilité principale de lutter contre la pollution de l'air local et interne.

Finalement, toute entreprise de transport interprovincial relève de la compétence fédérale en vertu des paragraphes 92(10) a) et 91(29) de la L.C. 1867. Le Parlement fédéral a créé l'Office national de l'énergie (l'ONÉ), un organisme de régulation énergétique auquel il a attribué diverses fonctions, dont celle de rendre des décisions et de formuler des recommandations à l'intention du gouverneur général à l'égard de demandes concernant des pipelines interprovinciaux et leurs infrastructures connexes. L'ONÉ est également chargé de surveiller ces pipelines et de s'assurer que leur exploitation est effectuée en conformité avec les exigences réglementaires.⁷ En vertu de sa compétence sur le transport interprovincial, le gouvernement fédéral a, entre autres, adopté le *Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des véhicules lourds et de leurs moteurs*⁵⁰ afin de réduire les émissions de cette catégorie de véhicules.

Cependant, le fait qu'une entreprise relève de la compétence provinciale ou fédérale n'implique aucunement que celle-ci soit soustraite à l'application des lois valablement adoptées par l'autre palier.

⁶ Robert T. Franson et Elaine L. Hughes, «Droit de l'environnement», Février 2012, en ligne : <<https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/environnement-droit-de-l>>.

⁷ *Supra note 1* à la page 32.

Il est donc acquis que les normes locales (provinciales et municipales) valides d'application générale s'appliquent par principe aux entreprises fédérales, un point qui tend souvent à être négligé⁸.

Voici certaines des lois fédérales visant à favoriser la protection de l'environnement.

Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE) :

Loi visant la prévention de la pollution et la protection de l'environnement et de la santé humaine en vue de contribuer au développement durable. Pour ce faire, cette loi régit la fabrication, l'utilisation et l'élimination de substances toxiques⁹. Elle autorise le gouvernement à désigner des substances (par exemple les BPC) qui sont susceptibles de créer un risque grave pour l'environnement. Le gouvernement peut aussi interdire à quiconque de déverser des produits chimiques dans l'environnement. Finalement, la Loi établit également un processus d'évaluation des risques de nouveaux composés chimiques.¹⁰

Loi sur l'évaluation d'impact :

Cette loi crée la nouvelle Agence d'évaluation d'impact du Canada et abroge la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012) pour fournir plus de clarté et de cohérence.

Elle permet de diriger tous les examens fédéraux des grands projets en collaboration avec d'autres organismes comme la nouvelle Régie canadienne de l'énergie (actuellement l'Office national de l'énergie), la Commission canadienne de sûreté nucléaire et les Offices des hydrocarbures extracôtiers, en collaboration avec les provinces, les territoires et les instances autochtones.¹¹

⁸ *Ibid* à la page 33.

⁹ Canadian Encyclopedia, Supra note 5.

¹⁰ *Ibid*.

¹¹ Gouvernement du Canada, «Un nouveau système d'évaluation d'impact proposé», septembre 2019, *Gouvernement du Canada*, en ligne :

<https://www.canada.ca/fr/services/environnement/conservation/evaluation/examens-environnementaux/processus-evaluation-environnementale.html>.

Loi sur les produits antiparasitaires :

Loi visant à protéger la santé et la sécurité humaines et l'environnement en réglementant les produits utilisés pour la lutte antiparasitaire. Il s'agit d'une loi imposant des mesures de contrôle applicables à toutes les étapes de l'utilisation de ces produits, de la fabrication à la distribution.¹²

Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques :

Visé à prévenir la pollution des zones des eaux arctiques contiguës au continent et aux îles de l'Arctique canadien.

Loi sur les pêches :

Permet d'adopter des règlements sur la protection de la biodiversité. Elle permet ainsi d'imposer des restrictions à long terme sur la pêche pour conserver la biodiversité marine. Plus précisément, cette loi fédérale interdit le déversement ou le dépôt de substances nocives aux poissons si ces substances peuvent contaminer les eaux où se trouve le poisson. Le terme « poisson » est défini de façon suffisamment large pour comprendre tous les animaux aquatiques, y compris ceux qui se trouvent à leur étape d'immaturité. Des peines sévères sont prévues (une amende maximale de 1 million de dollars et une peine d'emprisonnement maximale de 3 ans) chaque jour pendant lequel la violation continue est considérée comme une infraction distincte. Les entreprises qui sont déclarées coupables d'avoir enfreint cette loi sont strictement responsables, c'est-à-dire que leur culpabilité est établie indépendamment de l'intention.¹³

Loi sur les espèces en péril :

La Loi constitue un engagement clé du gouvernement fédéral en vue de prévenir la disparition d'espèces sauvages et de prendre les mesures nécessaires pour les rétablir. Elle prévoit la protection légale des espèces sauvages et la conservation de leur diversité biologique.

¹² *Supra note 1.*

¹³ *Ibid.*

Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre :

Loi visant à atténuer les changements climatiques par l'application pancanadienne de mécanismes de tarification à un large éventail de sources d'émissions de gaz à effet de serre.

La Loi sur le transport des marchandises dangereuses :

Loi visant à accroître la sécurité publique en matière de transport des marchandises dangereuses.

Domaines de compétence provinciale au Québec

Les provinces ont davantage de compétences sur les questions environnementales, et ce, au nom des pouvoirs suivants: (1) la propriété et les droits civils permettant de réglementer la majorité des activités et émissions commerciales et industrielles, (2) l'administration des terres publiques provinciales permettant par conséquent de réglementer les activités minières et forestières sur les propriétés du gouvernement provincial, (3) les institutions municipales dans la province (par. 92(8)), ce qui permet aux provinces de déléguer aux municipalités le pouvoir de réglementation dans des domaines comme le zonage, le développement, la gestion et le recyclage des déchets, l'eau potable et les eaux usées; (4) toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province.

Les gouvernements provinciaux ont compétence sur la majorité des types d'industries y compris les industries extractives (i.e minières), manufacturières, agricoles, forestières, hydroélectriques et leurs émissions¹⁴.

« L'entreprise qui désire construire une usine qui déversera des contaminants dans l'air doit obtenir un permis avant le début de la construction. Les normes ou les lignes directrices en matière de pollution de l'air sont fixées par les autorités provinciales. Toutefois, elles incorporent d'habitude les normes fédérales »¹⁵

De plus, les provinces sont les premières à intervenir sur la gestion de l'eau au sein de leurs territoires, les exceptions sont celles concernant la pollution internationale ou interprovinciale, celles-ci doivent être gérées par l'autorité fédérale.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

En effet, «la plupart des entreprises qui polluent grandement l'eau, notamment les systèmes municipaux des eaux usées et les usines de pâtes et papier, relèvent de la compétence provinciale»¹⁶.

Ces pouvoirs leur accordent suffisamment d'autorité pour adopter la plupart des lois concernant l'environnement.

Les mesures législatives provinciales comprennent aussi la plupart des règlements concernant la conservation et l'aménagement de la faune, la création de réserves écologiques et de réserves naturelles¹⁷. Les parcs nationaux et la réglementation des oiseaux migrateurs relèvent cependant du gouvernement fédéral.¹⁸

Les lois et les règlements environnementaux sont conçus et appliqués par plusieurs ministères. Les deux principaux sont le ministère de l'Environnement et le ministère des Forêts, de la Faune, et des Parcs.

Voici quelques lois provinciales essentielles

Lois relevant du ministère de l'Environnement

Liste complète des lois et règlements:

<https://www.quebec.ca/gouv/ministere/environnement/lois-et-reglements/>

Loi sur la qualité de l'environnement :

Elle affirme le caractère collectif et d'intérêt public de l'environnement, lequel inclut de manière indissociable les dimensions écologiques, sociales et économiques. Un des moyens prévus par la législation pour préserver la qualité de l'environnement est d'établir un régime préventif visant à soumettre certaines activités ou projets à l'obligation d'obtenir une autorisation préalable du Ministère.¹⁹

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Gordon R. Kerr, Arlene J. Kwasniak, «Wildlife Conservation and Management», Mars 2010, The Canadian Encyclopedia, en ligne : <<https://www.thecanadianencyclopedia.ca/article/wildlife-conservation-and-management>>.

¹⁸ *Supra note 5.*

¹⁹ Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, «Demande de certificat d'autorisation ou Demande d'autorisation pour projet industriel», Mars 2020, en ligne : Ministère de l'Environnement, <<http://www.environnement.gouv.qc.ca/Industriel/demande/index.htm>>.

Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre :

Le Québec a mis sur pied, en 2013, un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE) pour lutter contre les changements climatiques. Son objectif premier est d'inciter les entreprises et les citoyens à innover et à modifier leurs comportements afin de réduire les émissions de GES²⁰

Loi sur la conservation du patrimoine naturel :

Elle vise essentiellement à faciliter la mise en place d'un réseau d'aires protégées représentatives de la biodiversité en instaurant des mesures de conservation des milieux naturels.²¹

Loi sur le développement durable :

Article 1 : « La présente loi 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. »

« Les mesures prévues par la présente 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. Elles visent à assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable, ainsi qu'à favoriser l'imputabilité de l'Administration en la matière, notamment par le biais des contrôles exercés par le commissaire au développement durable en vertu de la Loi sur le vérificateur général ».²²

²⁰ Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, « Le marché du carbone, un outil pour la croissance économique verte! », mars 2020, Ministère de l'Environnement, en ligne : <<http://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/marche-carbone.asp>>.

²¹ Loi sur la conservation du patrimoine naturel, Québec, 2002, C-61.01, art. 1. en ligne : <<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/C-61.01>>.

²² Loi sur le développement durable, Québec, 2006, D-8.1.1, art. 1. en ligne : <<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/D-8.1.1>>.

Loi sur les pesticides :

La Loi sur les pesticides poursuit deux grands objectifs : (1) éviter et atténuer les atteintes à l'environnement et à la santé; (2) réduire et rationaliser l'usage des pesticides.²³

Loi sur le régime des eaux :

La Loi sur le régime des eaux (LRE)²⁴ tire ses origines de l'Acte pour autoriser l'exploitation des cours d'eau adopté en 1856. Elle vise notamment à encadrer : (1) la concession de droits sur le lit des lacs et des cours d'eau appartenant à l'État; (2) l'usage du domaine hydrique de l'État; (3) la construction et le maintien de réservoirs pour l'emmagasinement de l'eau, des lacs, des étangs, des rivières et des cours d'eau; (4) la construction et le maintien d'ouvrages dans les lacs et cours d'eau

Lois relevant du Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs:

Liste complète des lois et règlements : <https://www.quebec.ca/gouv/ministere/forets-faune-parcs/lois-et-reglements/>

Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune :

La loi a pour objet la conservation de la faune et de son habitat, leur mise en valeur dans une perspective de développement durable et la reconnaissance à toute personne du droit de chasser, de pêcher et de piéger, conformément à la loi.²⁵

²³Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, «Encadrement légal et réglementaire», mars 2020, Ministère de l'Environnement, en ligne : <http://www.environnement.gouv.qc.ca/pesticides/cadrelegal.htm>.

²⁴Ministère de l'Environnement et Lutte contre les changements climatiques, «Loi sur le régime des eaux », avril 2020, en ligne : Ministère de l'Environnement <https://www.cehq.gouv.qc.ca/loisreglements/regime-eaux/index.htm>

²⁵Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune, Québec, 2002, C-61.1, dispositions préliminaire, en ligne : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/C-61.1>.

Loi sur les espèces menacées ou vulnérables :

Cette loi a pour objectif ²⁶: (1) d'empêcher la disparition des espèces vivant au Québec, (2) d'éviter une diminution de l'effectif des espèces désignées menacées ou vulnérables, (3) d'assurer la conservation des habitats de ces espèces, (4) de rétablir les populations et les habitats désignés, et, finalement, (5) d'éviter que toute espèce ne devienne menacée ou vulnérable.

Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier :

Article 1 de la loi : « La présente loi institue un régime forestier visant à: (1) implanter un aménagement durable des forêts, notamment par un aménagement écosystémique; (2) assurer une gestion des ressources et du territoire qui soit intégrée, régionalisée et axée sur la formulation d'objectifs clairs et cohérents, sur l'atteinte de résultats mesurables et sur la responsabilisation des gestionnaires et des utilisateurs du territoire forestier. »²⁷

Compétences au niveau municipal

Une municipalité peut adopter des règlements sur l'environnement, la salubrité, la sécurité et les nuisances. Elle peut définir ce qui est insalubre, c'est-à-dire, ce qui constitue une nuisance ou présente un risque en matière de sécurité. Elle peut par conséquent imposer des amendes ou cesser les activités des personnes qui créent les situations insalubres et nuisantes ou refusent de les supprimer. Ces règlements permettent à une municipalité d'édicter des normes de comportement en société et constituent des mesures de protection des intérêts collectifs et de l'ordre public.

« Notons que les municipalités jouent, elles aussi, un rôle essentiel en matière environnementale grâce aux compétences qui leur sont déléguées par les provinces en vertu du paragraphe 92(8), dans des domaines comme le zonage, la gestion et le recyclage des déchets ou encore la protection des cours d'eau et des lacs. »²⁸

²⁶ Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, « Gros plan sur la faune : Actualités », 2019, Ministère de la Faune, en ligne : <<https://mffp.gouv.qc.ca/faune/especes/menacees/actualites.jsp>>.

²⁷ Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, Québec, 2010, A-18.1, art. 1, en ligne : <<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/A-18.1>>.

²⁸ *Supra note 1* à la page 7.

Cependant, la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) prévoit déjà de nombreux mécanismes de protection de l'environnement et de la qualité de la vie. Ainsi, dans les municipalités, nul ne doit émettre, déposer, dégager ou rejeter, ni permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement gouvernemental. Par conséquent, les pouvoirs des municipalités dans ces domaines sont limités et l'article 118.3.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) qui prévoit que les règlements adoptés en vertu de cette loi prévalent sur tout règlement municipal portant sur le même objet, à moins que le règlement ne soit approuvé par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC).

Loi sur les compétences municipales :

Article 2 : « Les dispositions de la présente loi accordent aux municipalités des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population ». Article 4 : « Toute municipalité locale a compétence dans le domaine de l'environnement ». Article 19 : « Toute municipalité locale peut adopter des règlements en matière d'environnement. »