

Le devoir de protéger l'environnement et la prise de décision relative aux risques acceptables



**Rencontre juridique Franco-Québécoise:
Regards croisés autour du risque acceptable**
Amphi de gestion, Sorbonne

Paule Halley
Professeure titulaire
Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement
Faculté de droit, Université Laval

2 novembre 2015



Le devoir de protéger l'environnement et la prise de décision relative aux risques acceptables

Modernisation des autorisations environnementales de la LQE

L'évaluation des risques dans la LQE

L'évaluation des impacts dans la LQE

Le risque : un concept au pied d'argile



© Paule Halley – U. Laval 2015

© AFP/ Gabriel Bouys

Modernisation des autorisations environnementales de la LQE

Livre vert — *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de La loi sur la qualité de l'environnement* :



MESSAGE DU MINISTRE

« C'est avec fierté que je dépose, à l'Assemblée nationale, le livre vert visant à moderniser le régime d'autorisation environnementale découlant de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE).

La LQE n'a fait l'objet d'aucune révision en profondeur depuis son adoption en 1972 il y a maintenant 43 ans. Notre objectif est de doter le Québec d'un régime plus clair, plus prévisible et plus efficace, et ce, tout en maintenant les plus hautes exigences en matière de protection de l'environnement. » (p. v)
<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/autorisations/modernisation/livreVert.pdf>

© Paule Halley – U. Laval 2015

Modernisation des autorisations environnementales de la LQE

Livre vert — *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de La loi sur la qualité de l'environnement* :

« Orientation 3 – Accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental, et ce, sans réduire les exigences environnementales » (p. 26 et ss)

« Il est proposé d'accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental que représente un projet. Ainsi, les efforts consentis pour l'analyse des dossiers qui présentent le moins de risque seraient déplacés vers l'analyse de ceux qui présentent des risques plus importants pour l'environnement » (p. 29)

© Paule Halley – U. Laval 2015

Modernisation des autorisations environnementales de la LQE

Livre vert — *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de La loi sur la qualité de l'environnement* :

« Orientation 3 – Accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental, et ce, sans réduire les exigences environnementales » (p. 26 et ss)

Le régime d'autorisation proposé comporterait quatre catégories d'activités :

Risque élevé : Liste d'activités prévues par règlement

Risque modéré : Critères définis par la Loi ou par règlement – catégorie résiduaire

Risque faible : Liste d'activités prévues par règlement - Déclaration de conformité

Risque négligeable : Liste d'activités prévues par règlement - Exemptions

© Paule Halley – U. Laval 2015

Le devoir de protéger l'environnement et la prise de décision relative aux risques acceptables

Définition du « risque »

« danger éventuel plus ou moins prévisible » REY-DEBOVE, Josette et Alain REY, (dir.). *Le nouveau Petit Robert*, 2009, à la p. 2257

« mise en danger ou en péril » SALMON, Jean (dir.). *Dictionnaire de droit international public agence universitaire de la francophonie*, 2001, p. 1012 « risque ».

« événement dommageable dont la survenance est incertaine, quant à sa réalisation ou à la date de cette réalisation; se dit aussi bien de l'éventualité d'un tel événement en général, que de l'événement spécifié dont la survenance est envisagée » CORNU, Gérard (dir.). *Vocabulaire juridique*, 8e éd., Quadrige, Presses universitaires de France, Paris, 2003, à la p. 833 « risque ».

« le produit de l'aléa (probabilité d'occurrence d'un phénomène naturel ou technologique) et de la vulnérabilité (la sensibilité du lieu, sa propension à subir des dommages; la vulnérabilité s'estime également en fonction des capacités de réaction de la société) » MÉTAILLÉ, Jean-Paul et Georges BERTRAND. *Les mots de l'environnement*, Presses universitaires du Mirail, Toulouse, 2006, à la p. 100.

© Paule Halley – U. Laval 2015

Le devoir de protéger l'environnement et la prise de décision relative aux risques acceptables

Loi sur la qualité de l'environnement de 1972 : Notion de « risque » (27)

Une demande d'autorisation :

«des études relatives à l'analyse des risques d'accident et des risques toxicologiques»
«des risques toxicologiques et écotoxicologiques»

Pouvoirs discrétionnaires accrus :

«éviter de soumettre l'être humain, la faune ou la végétation à des risques inacceptables»
«un risque sérieux pour la santé publique ou pour les écosystèmes aquatiques»
«projet présente, à son avis, un risque inacceptable pour la santé ou l'environnement»
«risque de dommage à des biens publics ou privés, à l'homme, à la faune, à la végétation ou à l'environnement en général»

Obligation statutaire de notifier : « l'existence d'un risque sérieux de migration hors du terrain de contaminants susceptibles de compromettre un usage de l'eau, d'en aviser sans délai et par écrit le propriétaire du fonds voisin concerné »

© Paule Halley – U. Laval 2015

Le devoir de protéger l'environnement et la prise de décision relative aux risques acceptables

Loi sur la qualité de l'environnement de 1972 : Notion d'« impact » (81)

«étude d'impacts »

«évaluation et examen des impacts»

Impacts sur l'eau

Dans le chapitre II : dispositions applicables à la région de la Baie James et du Nord québécois

© Paule Halley – U. Laval 2015

Le devoir de protéger l'environnement et la prise de décision relative aux risques acceptables

Définition de la notion d'« impact »

L'évaluation environnementale des projets concrets s'intéresse aux « impacts » sur l'environnement et le milieu social :

La *Convention sur l'évaluation des impacts sur l'environnement dans un contexte transfrontière* définit l'impact ainsi :

« Le terme « impact » désigne tout effet d'une activité proposée sur l'environnement, notamment sur la santé **et la sécurité**, la flore, la faune, le sol, l'air, l'eau, le climat, le paysage et les monuments historiques ou autres constructions, ou l'interaction entre ces facteurs, il désigne également les effets sur le patrimoine culturel ou les conditions socio-économiques qui résultent de modifications de ces facteurs ». article 1 vii)

© Paule Halley – U. Laval 2015

Le devoir de protéger l'environnement et la prise de décision relative aux risques acceptables

Les « impacts » évalués dans la procédure québécoise

Loi sur la qualité de l'environnement et son Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement :

Art. 3. Paramètres: Toute étude d'impact sur l'environnement préparée (...) peut traiter des paramètres suivants:

- a) une description du projet, y compris notamment les objectifs poursuivis, son emplacement (...)
- b) un inventaire qualitatif et quantitatif des composantes de l'environnement susceptibles d'être touchées (...)
- c) une énumération et une évaluation des répercussions positives, négatives et résiduelles du projet sur l'environnement, y compris notamment les effets indirects, cumulatifs, différés et irréversibles (...)
- d) un exposé des différentes options au projet, (...)
- e) une énumération et une description des mesures à prendre pour prévenir, réduire ou mitiger la détérioration de l'environnement, y compris (...)

© Paule Halley – U. Laval 2015

Le devoir de protéger l'environnement et la prise de décision relative aux risques acceptables

L'évaluation environnementale des projets vise l'examen de leurs « impacts » :

Déclaration de Rio (1992), principe 17;
Charte de la nature (1982), principe 11;
Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992), art. 4 (1) f);
Convention sur la diversité biologique (1992), art. 14 (1);
Convention sur l'évaluation des impacts sur l'environnement dans un contexte transfrontière (1991), art. 2).

Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministère des Transports), [1992] 1 RCS 3, à la p. 71:

« L'évaluation environnementale est, sous sa forme la plus simple, un outil de planification que l'on considère généralement comme faisant partie intégrante d'un processus éclairé de prise de décisions. »

© Paule Halley – U. Laval 2015

Modernisation des autorisations environnementales de la LQE

Livre vert Livre vert — Moderniser le régime d'autorisation environnementale de La loi sur la qualité de l'environnement :

« **Orientation 3 – Accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental, et ce, sans réduire les exigences environnementales** »

L'évaluation environnementale fondée sur le risque ne tient pas compte des effets cumulatifs.

En effet, les effets cumulatifs sur l'environnement et la santé humaine de plusieurs établissements à faible risque, situés près les uns des autres, peuvent être importants.

La modulation des régimes d'autorisation en fonction du risque peut avoir pour effet de relever le niveau d'assujettissement de certains projets et, par conséquent, représenter un recul, une régression par rapport aux régimes qui se fondent sur l'évaluation des impacts.

© Paule Halley – U. Laval 2015

Le devoir de protéger l'environnement et la prise de décision relative aux risques acceptables

Le « risque » un pied d'argile pour les autorisations préalables

La notion du risque dans le projet de modernisation est floue: Pour qui et pourquoi ?

le risque que court l'environnement/le milieu récepteur ou le risque du projet envisagé.

Les conceptions du « risque environnemental » sont multiples :

Des études soulignent que la polarisation de plusieurs débats sociaux contemporains se fonde souvent sur des conceptions différentes du risque retenues par les autorités publiques, les experts et les personnes touchées par un projet, ou le public en général.

LÉTOURNEAU, Lyne, Olga Carolina CARDENAS GOMES et Vincent RICHARD, « GM Foods Regulation : Coming to Terms with the Lay Conception of Risk » (2013) *Food Studies : An Interdisciplinary Journal* 15.

© Paule Halley – U. Laval 2015

Le devoir de protéger l'environnement et la prise de décision relative aux risques acceptables

Le « risque » et le processus décisionnel

Un processus d'autorisation environnementale comporte trois étapes : une demande, une évaluation environnementale et une décision

Fardeau de preuve et degré de persuasion

Loi fédérale sur les produits antiparasitaires: « il incombe au demandeur de convaincre le ministre que la valeur du produit et les risques sanitaires et environnementaux qu'il présente sont acceptables » : art. 7 (6) a).

Fiabilité de la preuve

« certitude raisonnable qu'aucun dommage à la santé humaine, aux générations futures ou à l'environnement ne résultera de l'exposition au produit ou de l'utilisation de celui-ci » (Ibid, art. 2 (2)).

Motifs de refus des demandes d'autorisation environnementale

« effets néfastes déraisonnables sur l'environnement »

LORD Francis et Lyne LÉTOURNEAU, « Éthique et risques dans la réglementation des biotechnologies : La prise en compte des questions normatives dans les processus d'homologation contemporains », (2013) 28 *Revue Canadienne Droit et Société* 247.

© Paule Halley – U. Laval 2015



Merci !