

Rapport évolutif

# Analyse des impacts de la mondialisation sur l'environnement au Québec

**Rapport 3 – La prise en charge des problèmes  
globaux en environnement : un  
jeu d'acteurs de plus en plus  
complexe ?**



Laboratoire d'étude  
sur les politiques publiques  
et la mondialisation

**Sophie Morin, MA**  
Relations internationales

Janvier 2007



Université du Québec  
**École nationale  
d'administration  
publique**

## INTRODUCTION

Les différents enjeux environnementaux, comme le réchauffement climatique, la pollution de l'air et du sol, la perte de la biodiversité, l'exploitation des OGM, sont complexes. Aussi se doivent-ils d'être analysés en tenant compte de plusieurs dimensions, et plus particulièrement du domaine scientifique. Mais voilà, depuis près de vingt ans, les questions environnementales ne sont plus l'exclusivité de la science. Aujourd'hui, un plus grand nombre d'acteurs prennent part au débat, chacun selon ses objectifs et intérêts respectifs. En plus des scientifiques, les différents paliers de gouvernement, ainsi que les entreprises privées et la société civile sentent le besoin grandissant d'intervenir dans le débat environnemental.

L'interaction entre ces différents acteurs se traduit par des vagues de collaborations et d'affrontements. Elle mérite que l'on y regarde de plus près, car le jeu des acteurs provoque actuellement des transformations importantes de l'approche environnementale elle-même. Aussi, y a-t-il lieu d'examiner si la pluralité des acteurs impliqués dans la prise en compte des problèmes environnementaux risque de complexifier davantage le débat entourant la protection des écosystèmes.

Étant donné l'ampleur du sujet, il est préférable, dans un premier temps, de procéder à l'analyse de la participation de l'acteur social, c'est-à-dire le citoyen. Un prochain rapport s'attardera à analyser la gestion environnementale du secteur privé. Chacun de ces acteurs sera étudié en relation avec les différents paliers de gouvernements.

L'objectif final de ce rapport, ainsi que du prochain rapport évolutif sur le secteur privé, consiste à mesurer la complexité de l'interaction des différents acteurs face aux

problèmes globaux en environnement.

Dans la première partie de ce rapport, il sera question des éléments qui contribuent à accentuer l'interaction des acteurs environnementaux. Dans la deuxième partie, nous aborderons, d'abord, le contexte de l'engagement public, et par la suite, nous présenterons les instruments juridiques, au niveau régional, national et local dont peuvent se servir les membres de la société civile dans son ensemble. Enfin, la troisième partie est consacrée à l'analyse de deux avenues possibles pour renforcer la participation du citoyen dans le processus décisionnel.

## 1 UNE PLUS GRANDE COMPLEXITÉ ?

L'interaction entre les différents acteurs environnementaux au Canada s'accroît davantage et deux éléments n'y sont pas étrangers. L'un résulte de la volonté de démocratiser les questions environnementales, c'est-à-dire rendre accessible, grâce à l'implication de la société civile, un enjeu environnemental et vulgariser sans évacuer les éléments indispensables à sa compréhension. Cette démocratisation permet aux citoyens, aux élus et aux gestionnaires d'entreprises de s'accaparer, pour différentes raisons, le discours environnemental. Que celui-ci vise des fins capitaliste, partisane ou écologiste, il est bel et bien présent sur la place publique. Il faut en tenir compte pour évaluer l'interaction des acteurs, et ses conséquences sur la protection de l'environnement.

La montée de la prise de conscience, non sans paradoxes, des effets des problèmes globaux environnementaux transforme aussi cette interaction. Accentués par le phénomène de la mondialisation, les problèmes globaux obligent d'agir et

de penser localement et globalement. L'ensemble des acteurs s'accorde pour dire que « l'inertie mondiale » a des répercussions sur leur territoire ; l'environnement n'a pas de frontières. Le constat est généralement partagé par l'ensemble des acteurs environnementaux ; par contre, ce sont les moyens d'actions qui ne semblent pas faire l'unanimité. Les gouvernements et les grandes industries négligent cette réalité, dans leurs plans d'actions et dans la coopération internationale en vue de contrer les effets négatifs de certaines activités sur les écosystèmes.

La complexité du débat pourrait être accentuée par la présence de facteurs qui se transforment au gré des implications des acteurs : la concurrence dans l'action et la multiplication des regroupements.

La concurrence dans l'action se constate à un premier niveau, lorsque la concurrence rend l'action environnementale dynamique et provoque de nouvelles idées et pousse à l'innovation. L'autre niveau, davantage perçu comme statique, implique un affrontement entre les acteurs. Plus précisément, cette concurrence peut s'avérer négative lorsqu'elle oppose le gouvernement fédéral et les entités fédérées ou plus largement, les différents paliers gouvernementaux. L'environnement, plus particulièrement le dossier climatique, est devenu, sur la scène canadienne, une pomme de discorde, permettant à la fois au gouvernement fédéral et au gouvernement québécois, de profiter de ce contexte pour proposer à tour de rôle leur plan comme le meilleur pour lutter contre les changements climatiques. Le gouvernement canadien semble agacé devant l'engouement du reste du pays à l'égard du plan québécois, qui obtient une excellente cote. Cette concurrence tapageuse entourant les débats environnementaux risque de bloquer la mise en place de véritables stratégies, en plus de nourrir l'indifférence de la population face à

la politique.

La multiplication de regroupements (Gaudin, 2004) s'observe de plus en plus dans le domaine de la protection de l'environnement. Certains de ces regroupements sont bien organisés, d'autres de nature ponctuelle ciblent des questions très précises, comme la protection d'espèces menacées et la lutte à la déforestation. Leur multiplication peut contribuer à édulcorer quelque peu le débat sur la protection de l'environnement ainsi qu'à accentuer l'hétérogénéité des demandes provenant de la société civile.

## 2 UNE PARTICIPATION PUBLIQUE EN ÉVOLUTION

### 2.1 Un acteur « mondialisé »

Aux fins de ce rapport, nous considérerons les acteurs sociaux environnementaux comme étant des individus, experts ou profane, qui posent des gestes quotidiens aux multiples conséquences pour l'environnement<sup>1</sup>.

Élément fondateur du système démocratique, comment doit-on envisager la participation publique à la dimension du monde, puisque l'environnement est sans frontières, exacerbé par les différents mécanismes de la mondialisation ? Assistons-nous au développement d'une démocratie participative qui rendrait plus complexe l'interaction entre l'acteur social – le public – et l'ensemble des acteurs environnementaux ? L'hypothèse n'est pas à exclure, puisque le phénomène de la mondialisation entraîne certains impacts de plus en plus concrets pour la population. Une interaction plus complexe s'observe, mais le public, qui a droit à un environnement sain et sécuritaire et qui, en contrepartie, possède également un devoir de protéger son milieu naturel, doit impérativement prendre part au débat. Et

ce, de manière structurée et organisée pour éviter la cacophonie. Le réchauffement climatique, la pression sur la diversité biologique, la déforestation et la pollution de l'eau et de l'air sont des phénomènes que l'on doit classer sans hésitation parmi les enjeux globaux, et suscitent des débats nationaux et internationaux importants. D'où la nécessaire compréhension, par les différents acteurs de la société civile, dont le public, des impacts de la mondialisation sur l'environnement au Québec.

La prise de conscience des problèmes environnementaux globaux est récente et imparfaite. Auparavant, le citoyen s'intéressait aux questions locales, ce qui est compréhensible. Sans négliger les défis régionaux et locaux, la société civile doit maintenant prendre en compte les défis globaux, faute de quoi tout effort de protéger l'environnement sera plutôt vain. Si les premières participations des citoyens ont été plus ou moins imposées et par la suite conquises et négociées, elles sont maintenant plurielles, profanes et expertes (Guay, 2005), ce qui caractérise le plus, à notre avis, la conscience mondiale, y compris au Canada et au Québec. C'est précisément à l'intérieur de ce nouveau paysage que se joue la véritable participation publique.

À l'intérieur de la société civile ou du « monde social militant » (Guay, 2004), la participation de la population se traduit par un engagement des acteurs sociaux (citoyens, ONGE, regroupements...) dans les affaires qui les concernent (Guay, 2005). Cet engagement contribue à façonner les institutions, de même que les prises de décisions. Ainsi comprise, la participation du public va au-delà du seul domaine électoral, et s'inscrit dans des actions beaucoup plus larges. Elle fait partie intégrante de la démocratie et elle évolue dans le temps.

Dans le domaine de la protection de l'environnement, l'engagement de la

population s'est singulièrement développé. Il a surtout permis à des regroupements de citoyens aux intérêts divers d'exprimer leurs revendications et de contribuer à une prise en charge collective des défis environnementaux. Le citoyen est dorénavant conscient de l'impact de ses propres activités sur son milieu de vie, car il est en mesure, par différents outils, de développer une approche cognitive des questions environnementales. À tout le moins, il accède à un niveau de connaissance empirique, qui lui permet de se représenter dans son milieu de vie (Guay, 2005). Davantage organisé, cet engagement comprend également des experts de plus en plus présents à l'intérieur des regroupements sociaux.

Même si les citoyens prennent davantage la parole, leur place au sein des débats entourant les problématiques environnementales comme celle sur les changements climatiques, demeure très modeste. Sur le plan juridique, l'accès au processus décisionnel est limité sur la scène fédérale. Du côté du Québec, une plus grande ouverture s'observe notamment avec l'existence du Bureau sur les audiences publiques en environnement (BAPE).

## 2.2 Le contexte canadien

Au Canada, la participation publique est prévue dans différentes politiques et lois. La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) met en place divers outils, comme le registre environnemental qui rassemble l'information sur les activités tenues dans le cadre de la LCPE. Ce registre vise à favoriser, par l'accès aux documents, la participation du public dans la prise de décision en environnement. Il faut noter qu'il n'y a pas d'audiences publiques prévues dans la LCPE. Un régime de protection est également prévu pour un individu qui dépose une plainte (articles 17 et suivants).

Du côté de la Loi sur les pêches, il n'y a pas de participation publique prévue, mais le citoyen peut engager des poursuites pénales contre toute entité qui contreviendrait aux dispositions de la loi.

Sur la scène continentale, l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), qui est administré par la Commission de coopération environnementale (CCE), est un instrument important de l'ALÉNA (article 14 et 15). L'ANACDE permet aux citoyens de déposer des plaintes, de demander des comptes et de saisir la CCE de toutes questions relatives à la protection de l'environnement.

Ce recours est précieux pour les citoyens et relativement simple, mais méconnu. Le *Sierra Legal Fund*, qui représente treize organisations non gouvernementales canadiennes, a ainsi déposé une plainte contre le Canada en vertu de cet accord. Les plaignants allèguent que le Canada n'assure pas correctement l'application de la *Loi sur les espèces en péril*. Le Secrétariat de la CCE étudie présentement cette communication afin de déterminer si celle-ci répond aux critères de l'article 14 de l'ANACDE. Du côté du Québec, l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) a également déposé une plainte en 2004 contre le gouvernement du Québec<sup>2</sup> (LQE). Toujours dans le domaine des recours selon la CCE, des acteurs environnementaux du Canada et des États-Unis peuvent se regrouper et l'affaire déposée à la CCE en 2003 concernant le Technoparc de Montréal en est un bon exemple.

### 2.3 Le contexte québécois

Du côté québécois, la *Loi sur la qualité de l'air* (LQE) prévoit la participation du public à partir de trois niveaux : le droit d'accès à l'information, le bureau d'audience publique et enfin le régime d'évaluation. En ce qui

concerne l'information environnementale, la loi prévoit des mécanismes d'accès et la disponibilité des registres au public.

De plus, la Loi établit trois régimes à l'intérieur desquels est prévue une participation au différents processus décisionnels. Les audiences publiques peuvent être réclamées par une personne (art. 31.3), un groupe ou une municipalité, dans un délai prescrit par le règlement. Quant au recours en vertu du droit à la qualité de l'environnement et à la sauvegarde des espèces vivantes (section III.1), un juge de la Cour supérieure peut accorder une injonction (art.19.1). Selon certains experts<sup>3</sup>, les régimes de la LQE mériteraient une remise à jour. Les suivis environnementaux devraient être entièrement publics; il faudrait une plus grande transparence des ententes avec les promoteurs; la participation publique devrait avoir également une place plus importante tout au long du processus décisionnel.

### 2.4 Un système qui favorise l'affrontement et l'indifférence

Comme nous pouvons le constater, les régimes juridiques et politiques, dont les objectifs consistent à répondre à des impératifs mondiaux, sont déficitaires en ce qui a trait aux consultations publiques. Cependant, lorsqu'un enjeu s'éloigne du champ scientifique et qu'il s'insère dans la sphère politique, il doit faire l'objet de débats publics avec l'ensemble des acteurs.

Actuellement au Québec, des groupes opposent la protection de l'environnement au développement économique. Pour certains acteurs, étudier les impacts environnementaux issus de la construction d'un barrage, d'une autoroute ou de la privatisation d'un parc national, c'est refuser tout développement économique : c'est en

fait souscrire à des principes économiques classiques qui considèrent les enjeux environnementaux comme des contraintes. De cette façon, la protection des milieux naturels demeure un écueil et les impacts des activités économiques sur l'environnement ne sont pas internalisés dans un projet à vocation économique. La théorie classique n'est pas seulement invoquée par les gouvernements, mais également par les citoyens et les industries, ce qui embrouille davantage le débat et écarte par le fait même une perspective importante de la compréhension du problème.

D'un autre côté, des regroupements de citoyens se lient soit aux associations écologistes, ou aux experts, pour dénoncer cet immobilisme classique des problèmes environnementaux. Selon eux, il demeure possible d'assurer la croissance économique du Québec sans pour autant mettre en péril les milieux naturels. Ces types de regroupements réclament la transparence, des audiences et des consultations publiques pour évaluer les impacts d'un projet sur l'environnement et sur la santé.

D'autres afficheront des positions radicales et exigeront un revirement majeur dans l'approche économie/environnement. Ces positions s'accompagnent d'une transformation de la pensée économique en faveur d'un développement durable plus systématique. Ces acteurs incitent à une réflexion rigoureuse sur les conséquences des activités humaines ; leur influence peut même forcer la mise à l'agenda politique de certaines questions environnementales. Il faut également ajouter que les individus prennent rarement la parole sans intérêts et sans préjugés. Leurs arguments relèvent souvent de la subjectivité et même parfois de l'émotivité, ce qui contribue à envenimer l'affrontement entre les acteurs.

Les problèmes environnementaux sont des constructions sociales (Guay, 2004), au

départ limités à un territoire précis, mais aujourd'hui ils apparaissent à une bien plus grande échelle. C'est ainsi que s'est érigé un fossé entre, d'une part l'élaboration des politiques publiques dictées par le contexte mondial, et, d'autre part, la place de l'opinion publique dans les débats en environnement.

La participation publique à de tels débats demeure faible au Canada, Québec y compris, car les engagements internationaux, contractés par le gouvernement, ne se traduisent pas par des politiques fermes en matière environnementale. Le respect du Protocole de Kyoto est éloquent à ce sujet. Dans l'ombre de ce traité se profile aussi une faiblesse quant à l'application de la Convention sur la diversité biologique. Le Canada est l'un des pays dont les aires protégées sont parmi les moins importantes au monde ; du côté du Québec, ce taux n'est pas tellement plus enviable.

Le manque de leadership des gouvernements fédéral et provinciaux explique en grande partie la faible participation publique et accroît le risque d'affrontement entre les différents acteurs en environnement. D'où le repli vers des activités essentiellement privées de la part des citoyens, comme le recyclage et une meilleure utilisation de l'énergie.

La théorie de Sidney Tarrow (1989), qui mesure le degré d'ouverture et de vulnérabilité du système politique aux mobilisations sociales par *la structure des opportunités politiques*, s'avère utile pour évaluer le niveau d'ouverture du Canada envers la participation publique. Deux des facteurs structurant, retenus par Tarrow méritent que l'on s'y attarde. Ainsi, l'ouverture du système politique basé sur de fortes traditions démocratiques entraînera la mobilisation sociale et la participation publique et donnera lieu à des actions concrètes de la part des gouvernants. Un

autre élément à prendre en compte concerne le degré de stabilité des alliances politiques. Lorsque ces alliances sont faibles et que les forces politiques sont plutôt figées, les mouvements sociaux ne peuvent espérer se faire entendre.

Le système politique plutôt fermé (système néocorporatiste) du Canada, atténue les revendications sociales (inputs) et la participation publique au profit des intérêts de divers groupes d'experts, comme on a pu l'observer dans certaines consultations publiques (Neveu, 1996). Il en résulte des politiques (outputs) qui ne tiennent pas compte de la participation publique au processus décisionnel<sup>4</sup>. À la suite de cette analyse, une conclusion se dessine : les deux solitudes du pays seraient le gouvernement fédéral et les citoyens canadiens.

### 3 DES AVENUES POSSIBLES POUR RENFORCER LA PARTICIPATION

#### 3.1 La participation publique passe-t-elle par les municipalités...?

La nouvelle *Loi sur l'urbanisme du Québec* ouvre la voie à la participation publique<sup>5</sup> dans les municipalités par l'existence de différents mécanismes de consultations. Selon Francis Roy<sup>6</sup>, il y a un « contrôle populaire » plus important au Québec et une plus grande préoccupation à l'égard de l'opinion des citoyens.

La *Loi sur les compétences municipales* de janvier 2006 stipule que les municipalités ont compétence en matière d'environnement, et ce, sans préciser le type de compétence. Le chapitre 5 de la loi est d'ailleurs consacré à l'environnement et l'article 19 mentionne que toute municipalité peut adopter des règlements en environnement. Cette loi prévoit des modalités pour la participation publique.

Au Canada, un jugement récent de la Cour Suprême<sup>7</sup> confirme l'extension des pouvoirs municipaux et leur confère une importante légitimité, pour le « bien-être général », en matière de protection de l'environnement (Alastair, 2004). Ce jugement réitère certains principes importants en protection de l'environnement. En 1992, deux entreprises (*Spraytech*, Société d'arrosage et Services des espaces verts Ltée/Chemlawn) ont été accusées d'utiliser des pesticides contrevenant à un règlement municipal<sup>8</sup> de la ville d'Hudson. Les entreprises ont alors introduit une requête demandant à la Cour supérieure de déclarer ce règlement inopérant. Cette même cour, ainsi que la Cour d'appel ont successivement rejeté la requête.

L'objectif de la Cour suprême n'était pas de conclure que les pesticides constituent ou non une menace pour l'environnement, mais bien de déterminer si la ville de Hudson avait agi dans le cadre de ses pouvoirs. Les juges ont tout de même fait des liens très étroits entre la protection de l'environnement, la santé et la pertinence d'un tel règlement. C'est pourquoi cette décision mentionne clairement que cette affaire relève de la responsabilité individuelle et collective en matière de protection de l'environnement, qui est une valeur fondamentale. La Cour a aussi rappelé que la ville d'Hudson a établi un règlement en conformité avec le droit international, car le règlement en question respecte le principe de précaution ; en ce sens, l'action préventive de la ville n'est pas abusive.

Les juges de la Cour suprême ont également affirmé que: « (...) Cette préoccupation doit être étroitement liée aux intérêts immédiats de la collectivité se trouvant dans les limites territoriales définies par la législature pour ce qui concerne toute question pour laquelle l'intervention des administrateurs publics locaux peut se révéler utile (...). » L'aspect

discriminatoire du règlement incriminé a également été retenu par la Cour, car il contient inévitablement le pouvoir implicite de faire des choix discriminatoires entre certaines utilisations de pesticides. Enfin, la Cour souscrit au principe de subsidiarité, en déclarant que: « (...) le niveau de gouvernement le mieux placé pour adopter et mettre en œuvre des législations soit celui qui est le plus apte à le faire, non seulement sur le plan de l'efficacité mais également parce qu'il est le plus proche des citoyens touchés, et par conséquent, le plus sensible à leurs besoins, aux particularités locales et à la diversité de la population.»

Le juge La Forest avait déjà affirmé dans l'affaire *R. c. Hydro-Québec*<sup>9</sup> que la protection de l'environnement est un problème international qui exige une action des gouvernements de tous les niveaux, en citant un extrait de *Notre avenir à tous*, publié en 1988 par la Commission Brundtland sur le droit des autorités locales à renforcer les normes nationales.

La dimension juridique est sans doute importante quant à la participation publique. Nous devons également tenir compte de l'aspect politique et surtout du rôle que s'attribuent les maires des grandes villes au Canada et même aux États-Unis dans ce domaine. Les engagements de ces élus envers la protection des milieux naturels auront certainement des effets considérables. En juin 2005, la Conférence des maires des États-Unis était fière d'annoncer que 168 maires de 37 États (ils sont maintenant 294, représentant 44 États et près de 49,2 millions d'habitants) s'engageaient à appliquer le Protocole de Kyoto en adoptant le *US Mayors Climate Protection Agreement*.

En vertu de cet accord, les villes affichent leur intention de faire pression sur le gouvernement fédéral ainsi que sur les États en vue de faire appliquer des politiques de

réduction de gaz à effet de serre. Cet accord aura vraisemblablement un impact réel sur le gouvernement fédéral, car les maires se partagent entre républicains et démocrates, ce qui, à notre avis, est un signe assez éloquent de l'isolement grandissant du gouvernement fédéral des États-Unis dans ce domaine.

Au Québec, la ville de Montréal est active dans le domaine de la protection de l'environnement et son *Plan stratégique de développement durable*, (une première pour la ville) est un signe plus qu'encourageant. Ce plan, élaboré avec l'aide du comité directeur et d'un comité des partenaires où se retrouvent des acteurs issus de la société civile, est construit autour de dix orientations. La première orientation consiste à mobiliser les organisations ainsi que les citoyens. Pour réaliser cette orientation, le plan prévoit l'implication des individus autour des principes de développement durable et la participation de la population dans l'élaboration de plans, de politiques, de règlements relatifs à l'environnement. La ville s'engage ainsi à promouvoir l'action de tous les acteurs en environnement.

### 3.2 ...et le droit d'accès à l'information?

Au Canada, certaines conventions internationales en sont toujours à l'étape de la ratification. Le gouvernement canadien, bien que membre de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, n'a pas encore ratifié la *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* (Convention d'Aarhus). Le *Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme* (Protocole de San Salvador), qui consacre le droit de vivre dans un environnement sain, élaboré par l'Organisation des États



américains, attend également la ratification de la part du Canada. Dans le cadre d'une réunion de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies en 2002, seul le Canada s'est opposé aux 53 États présents en votant contre la résolution demandant la reconnaissance de l'accès à une eau salubre et à des réseaux d'assainissement comme droit humain fondamental.

Pour revenir à la Convention d'Aarhus, le Canada, en la ratifiant, pourrait poser un geste significatif envers la société civile, car ce traité explicite des normes importantes pour permettre au public de demander des comptes aux divers gouvernements<sup>10</sup>. Cette Convention internationale établit un ensemble de règles qui visent à promouvoir l'implication de la population en matière d'environnement et à améliorer la mise en œuvre de la législation environnementale. Ce traité garantit l'accès du public à l'information et prévoit la participation au processus décisionnel, y compris l'accès à la justice. La Convention tire son origine, entre autres, de la Convention de Rio de 1992 : « la meilleure façon de traiter des questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient » (article 10). Dès lors, la participation du public est incontournable, non seulement dans les enjeux locaux, mais surtout devant des défis mondiaux (Siramy, 2005). Les dispositions de la Convention peuvent être invoquées devant les tribunaux par le public concerné<sup>11</sup>.

La participation de la population repose sur trois piliers qui constituent la base de la Convention. L'accès du public à l'information sur l'environnement prévoit un accès individuel (art. 4) qui doit reposer sur une politique active pour informer le public (art. 5). L'accès à l'information prévaut pour l'ensemble des acteurs public et privé. Quant à la politique active, cette

règle favorise la transparence et facilite l'accès aux documents.

La participation du public au processus décisionnel, par différents mécanismes, est un élément novateur. Pour la rendre authentique, la Convention prévoit divers principes comme : le caractère réversible des projets en discussion ; un contexte favorable pour une réelle influence et la possibilité pour les citoyens de présenter leurs observations lors d'audition publique.

En matière d'accès à l'information, le recours devant les tribunaux est possible lorsqu'une personne estime que sa demande a été ignorée ou rejetée abusivement. En matière de participation à la prise de décision, toute personne peut, en vertu de la convention (article 6), entamer un recours pour contester la légalité quant au fond ou à la procédure de toutes décisions ou autres actes.

## CONCLUSION

Bref, la participation du public au processus décisionnel des différents paliers de gouvernements au Canada est plutôt faible et désorganisée. L'exception se situerait dans les municipalités où la « proximité des enjeux » pourrait favoriser une meilleure prise en charge des questions environnementales par le public. Cependant, est-ce que cette proximité aura pour effet d'éloigner davantage l'acteur social des grands enjeux nationaux ? Le fait que les citoyens décident de prendre leurs responsabilités sur le plan municipal et régional risque d'avoir des effets sur les politiques nationales. Il est peut-être temps que les mesures volontaires cèdent le pas aux mesures plus coercitives, et sur ce point, l'agressivité de la stratégie de l'Union Européenne dans le dossier sur les changements climatiques pourrait s'avérer très inspirante. La Convention d'Aarhus favoriserait également une plus large place

à la participation publique, et surtout, pour officialiser le rôle de l'acteur social au sein des enjeux mondiaux. La non ratification de ce traité par le Canada prive les citoyens d'un instrument important dans le processus de responsabilisation et de sensibilisation face aux défis environnementaux.

Le manque de leadership en environnement de la part du gouvernement fédéral, et dans une moindre mesure, du gouvernement québécois, nuit à la participation publique et contribue à rendre complexe l'interaction entre les différents acteurs. Le dossier du réchauffement climatique a démontré, sans équivoque, à toute la communauté internationale, la profonde opposition et incompréhension au Canada de certains enjeux en matière d'environnement. Du côté du Québec, il est très instructif de constater que le ministre de l'Environnement s'associe avec le directeur de Greenpeace – Québec pour exiger des actions concrètes, ainsi qu'un engagement ferme de la part du gouvernement fédéral. Les politiques et les plans d'actions des gouvernements, ainsi que des grands projets de développement souffrent d'un manque de visibilité et d'explications. Au Québec, des dossiers comme la déviation de la rivière Rupert, la privatisation du parc Orford, la construction de ports méthaniers et le prolongement de l'autoroute 25 sont de bons exemples de la difficulté d'engager le débat sur les enjeux environnementaux. Une fois de plus, le manque d'organisation et de structure de consultations dans les débats oppose continuellement l'environnement au développement économique, une situation qui n'est pas souhaitable.

Jusqu'à maintenant, nous avons abordé l'interaction entre le gouvernement et les acteurs sociaux. Cependant, cette interaction, et la complexité qu'elle engendre, peuvent être directement influencées par les médias. Il sera opportun de se pencher éventuellement sur ce nouvel

acteur, qui vient inévitablement bousculer les idées reçues. Le prochain rapport examinera l'acteur privé et son interaction avec les différents paliers de gouvernements et cherchera à comprendre pourquoi les grandes industries et les entreprises privées s'approprient de plus en plus la gestion de l'environnement.

## NOTE

<sup>1</sup> Dans le cadre de ce rapport évolutif, tout comme à l'intérieur des prochains rapports qui traiteront de l'interaction des acteurs, nous allons opter pour la classification proposée par Louis Guay (2004). Les acteurs seront ainsi regroupés en six grandes catégories: les gouvernements, les agences internationales, les industries, les scientifiques, les organisations non gouvernementales environnementales (ONGE) et le public.

<sup>2</sup> Cette plainte concerne la non application efficace des articles 96.1 et 96.2 du *Règlement sur la qualité de l'atmosphère du Québec* (RQA) ainsi que des articles 19.1, 20 et 51 de la *Loi sur la qualité de l'air l'environnement du Québec*

<sup>3</sup> Voir à ce sujet les propos de Mme Aude Tremblay, avocate et diplômée de la Faculté de droit de l'Université Laval, dans son intervention au colloque sur *la participation publique et les mesures environnementales négociées : Quelle participation? Quel public?*, qui s'est déroulé le 7 juin 2006 à Québec.

<sup>4</sup> Par comparaison, la Suède est un modèle ouvert aux revendications sociales, tandis que la France est considérée comme un modèle fermé et fort, où domine une logique de confrontation (Tarrow, 1989).

<sup>5</sup> Article 53 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme : a) La municipalité régionale de comté doit tenir une assemblée publique sur le territoire de toute municipalité dont le représentant au conseil en fait la demande lors de la séance où est adopté le projet de règlement modifiant le schéma ; b) Elle doit également tenir une telle assemblée sur le territoire, compris dans le sien, de toute autre municipalité dont le conseil en fait la demande dans les 20 jours qui suivent la transmission des documents visés à l'article 49. Le greffier ou secrétaire-trésorier de la municipalité transmet à la municipalité régionale de comté, dans ce délai, une copie certifiée conforme de la résolution formulant la demande.

<sup>6</sup> Voir les propos de M. Francis Roy dans le cadre de son intervention au colloque sur *la participation publique et les mesures environnementales négociées : Quelle participation? Quel public?*, qui s'est déroulé le 7 juin 2006 à Québec.

<sup>7</sup> 114957 *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241

<sup>8</sup> Règlement 270 de la ville d'Hudson.

<sup>9</sup> *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213, par.127.

<sup>10</sup> La définition de l'environnement selon la Convention, art.2 est a) l'état des éléments naturels de l'environnement, y compris les O.G.M. et leurs interactions ; les paysages et sites naturels ; b) les facteurs physiques, les activités, les plans, programmes, législations pouvant affecter l'environnement ; les analyses utilisées dans le processus décisionnel en matière d'environnement ; c) l'état de santé de l'homme, sa sécurité (risques naturels), ses conditions de vie, l'état des sites et des constructions susceptibles d'être affectés par les facteurs visés à l'alinéa b).

<sup>11</sup> Selon l'art. 2, al.5, le public concerné est « le public touché ou risquant d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel ; ONG oeuvrant en faveur de la protection de l'environnement et remplissant les conditions requises en droit interne. »

## **Bibliographie**

### **OUVRAGES CONSULTÉS**

Gaudin, Jean-Pierre. *L'action publique, sociologie et politique*. Presses de Sciences Po et Dalloz, 2004.

Guay, Louis. « Le développement durable en contexte historique et cognitif ». Dans Guay, Louis, Doucet, Laval Doucet, Luc Bouthillier, Guy Debailleul, *Les enjeux et les défis du développement durable, connaître, décider, agir*. Les Presses de l'Université Laval, 2004.

Guay, Louis. « Controverses sociotechniques, participation et décisions publiques ». dans Guay, Louis, Pierre Hamel, Dominique Masson, Jean-Guy Vaillancourt, *Mouvements sociaux et changements institutionnels, l'action collective à l'ère de la mondialisation*. Presses de l'Université du Québec, 2005.

Alastair, Lucas R. « Legal Constraints and Opportunities: Climate Change and the Law ». Dans Coward Harold, Andrew J. Weaver, (Sous la direction), *Hard Choice, Climate Change in Canada*. Wilfrid Laurier University Press, 2004.

Neveu, Érik. *Sociologie des mouvements sociaux*. La Découverte, 1996

Siramy, Anne-Marie. *Bonne gouvernance et environnement : incidences de la Convention d'Aarhus sur la démocratie participative*. Étude documentaire réalisée pour l'association intercommunale agréée Val De Seine Vert, 2005.

Tarrow, Sidney. *Democracy and Disorder; Protest and Politics in Italy 1965-1975*. Clarendon Press, 1989.

Ville de Montréal, *Premier Plan stratégique de développement durable de la collectivité montréalaise*, avril 2005.

[http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/dev\\_durable\\_fr/media/documents/plan.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/dev_durable_fr/media/documents/plan.pdf)

### **ARRÊTS**

*Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 114957 [2001] 2 R.C.S. 241, 2001 CSC 40.

<http://csc.lexum.umontreal.ca/fr/2001/2001csc40/2001csc40.html>

*R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213, par.127.

<http://scc.lexum.umontreal.ca/fr/1997/1997rcs3-213/1997rcs3-213.html>

### **TRAITÉS**

*Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* (Convention d'Aarhus).

[http://www.sustainable-design.com/sustain/UNECEaarhusConvention\\_cep43f.pdf](http://www.sustainable-design.com/sustain/UNECEaarhusConvention_cep43f.pdf)

*L'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), 1993.*

[http://www.cec.org/pubs\\_info\\_resources/law\\_treat\\_agree/naec/download/Naaec-f.doc](http://www.cec.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/naec/download/Naaec-f.doc)

## **LOIS QUÉBÉCOISES**

*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., chapitre A-19.1)*

[http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A\\_19\\_1/A19\\_1.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_19_1/A19_1.html)

*Loi sur les compétences municipales (L.R.Q., chapitre C-47.1)*

[http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=%2F%2FC\\_47\\_1%2FC47\\_1.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=%2F%2FC_47_1%2FC47_1.html)

*Loi sur la qualité de l'air (L.R.Q., chapitre Q-2)*

[http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/Q\\_2/Q2.htm](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/Q_2/Q2.htm)

## **LOIS CANADIENNES**

*Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) [LCPE (1999)], chapitre 33.*

[http://www.ec.gc.ca/RegistreLCPE/the\\_act/](http://www.ec.gc.ca/RegistreLCPE/the_act/)

*Loi sur les pêches, (L.R., 1985, ch. F-14)*

<http://lois.justice.gc.ca/fr/F-14/>



Le Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation a été créé en 2004 par une entente de partenariat entre le Ministère des Relations internationales et l'ENAP. Le Laboratoire est un lien de veille et d'analyse consacré à l'étude des effets de la mondialisation sur le rôle de l'État, et sur les politiques publiques au Québec, et ce sur les enjeux d'ordre culturel, économique, environnemental, de santé, d'éducation et de sécurité. Il est apparu essentiel de répondre à cette préoccupation des impacts de la mondialisation sur la vie des institutions, des entreprises et de la société québécoise.

Directeur par intérim : Paul-André Comeau

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, vous pouvez contacter :

l'adjointe du Laboratoire  
Téléphone : (418) 641-3000 poste 6467  
leppm@enap.ca

Les publications du Laboratoire peuvent être consultées sur le site Internet :

[www.leppm.enap.ca](http://www.leppm.enap.ca)

**Relations  
internationales**

**Québec** 



Université du Québec  
**École nationale  
d'administration  
publique**

© Copyright ENAP — MRI — LEPPM 2007. Tous droits réservés.

Aucun élément du contenu du présent document ne peut être utilisé, reproduit ou transmis, en totalité ou en partie, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, sans l'autorisation écrite de l'ENAP — MRI — LEPPM. Pour solliciter cette permission ou pour obtenir des renseignements supplémentaires, veuillez vous adresser à [leppm@enap.ca](mailto:leppm@enap.ca)