

Fiches d'aide à l'interprétation des principes de la *Loi sur le développement durable*



Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
140 Grande Allée Est, bureau 650, G1R-5N6, Québec (Québec)
communication@bape.gouv.qc.ca

Introduction

Le Québec a adopté la *Loi sur le développement durable* au printemps 2006. Le développement durable y est défini comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. 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 ».

Le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) mentionne que de « Repenser les rapports qu'entretiennent les êtres humains entre eux et avec la nature est une aspiration que partage un nombre grandissant de femmes et d'hommes. Ils posent un regard critique sur un mode de développement qui, trop souvent, porte atteinte à l'environnement et relègue la majorité de l'humanité dans la pauvreté. Le développement durable est issu de cette idée que tout ne peut pas continuer comme avant, qu'il faut remédier aux insuffisances d'un modèle de développement axé sur la seule croissance économique en reconsidérant nos façons de faire compte tenu de nouvelles priorités »¹.

Le BAPE, comme l'ensemble des ministères québécois et de nombreux organismes, est assujéti à cette loi. La *Stratégie gouvernementale de développement durable* qui en découle oblige l'ensemble de ces organisations à intégrer les 16 principes de développement durable de cette loi dans l'élaboration de leurs politiques, plans et programmes et dans leurs actions. Par sa mission, le BAPE prend en compte les différentes dimensions du développement durable dans ses travaux, afin de conseiller la ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et, ultimement, le gouvernement dans leur prise de décision.

Le présent document vise à soutenir les commissions d'enquête dans cet exercice. Il comprend seize fiches comprenant le libellé inscrit dans la loi de chacun des principes, des remarques concernant son utilisation, des exemples d'enjeux auxquels ils s'appliquent et qui ont été soulevés pendant des mandats d'enquête et d'audience publique. Des exemples de leur prise en compte dans l'analyse de ces enjeux et des éléments particuliers à considérer, issus de l'expérience acquise au fil des travaux des commissions, concluent chacune des fiches.

1. MELCC (2018). Développement durable : définition et objectifs [en ligne (13 novembre 2018) : www.environnement.gouv.qc.ca/developpement/definition.htm]



Santé et qualité de vie

Les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature.

Remarque : L'Organisation mondiale de la santé (OMS) définit la santé comme un « état complet de bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité »². Cette définition illustre le modèle holistique de la santé qui prend en considération l'être humain dans son ensemble.

L'OMS définit la qualité de vie comme « la perception qu'a un individu de sa place dans l'existence, dans le contexte de la culture et du système de valeurs dans lesquels il vit, en relation avec ses objectifs, ses attentes, ses normes et ses inquiétudes ». Elle englobe « de manière complexe, la santé physique de la personne, son état psychologique, son niveau d'indépendance, ses relations sociales, ses croyances personnelles et sa relation avec les spécificités de son environnement ».

Par ailleurs, des indicateurs socioéconomiques ont été développés pour mesurer la qualité de vie moyenne de la population, comme l'indice de développement humain (IDH), publié tous les ans par le Programme des Nations Unies pour le Développement. Cet indice tient compte de l'espérance de vie, du niveau d'éducation et du revenu national brut par personne. En 2010, un IDH ajusté selon les inégalités sociales a été introduit (IDHI).

Dans les travaux du BAPE, l'interprétation de la qualité de vie individuelle et collective peut notamment se baser sur les points de vue présentés dans les mémoires. Ceux-ci peuvent décrire des valeurs ou une composante de l'environnement naturel ou bâti à préserver, par exemple un paysage fortement valorisé. Ces valeurs peuvent parfois, en tout ou en partie, expliquer l'adhésion à un projet ou son refus.

Ce principe est souvent lié à l'équité et la solidarité sociale, à la participation et à l'engagement ainsi qu'à la protection du patrimoine culturel.

Exemples d'enjeux pouvant être traités sous l'angle de ce principe :

- La qualité de l'air ;
- Le bruit ;
- Les vibrations ;
- Les risques technologiques et leur communication ;
- La sécurité des individus et le sentiment de sécurité ;
- Les risques d'accident, par exemple routier ou industriel ;
- Le maintien, l'amélioration et la promotion de la santé et du bien-être ;
- Les répercussions psychologiques ou sociales ;
- Les conflits, les divisions sociales et leurs effets sur le tissu social ;

2. OMS (2018). Constitution de l'OMS : ses principes [en ligne (13 novembre 2018)] : www.who.int/about/mission/fr.

- Le stress et l'anxiété reliés à l'incertitude et à la difficulté des citoyens à se projeter dans l'avenir ;
- La planification et l'aménagement du territoire ;
- Les modifications du milieu de vie, dont la perturbation du paysage.

Exemples de bonification d'un projet en lien avec ce principe :

- Évaluer les impacts du bruit avec les méthodes les plus appropriées. Dans certains cas, il est opportun de recourir à des paramètres plus complets que les exigences régulièrement utilisées, comme la note d'instruction 98-01, basée sur le zonage municipal ou la méthode du ministère des Transports, qui considère une période de référence de 24 heures. L'émergence sonore, soit la différence entre le bruit avant et après la réalisation d'un projet, les bruits sur de courtes périodes, particulièrement la nuit, ou les bruits d'impact, peuvent ainsi être pris en compte, de façon à mieux évaluer les répercussions du bruit ;
- Mettre en place des mesures d'atténuation comme l'installation d'écrans (ex. projets routiers), le déplacement de la source de bruit, ou encore la diminution de la vitesse de rotation d'éoliennes, pour diminuer les niveaux sonores à certains récepteurs sensibles ;
- Réduire et atténuer les nuisances (bruit, poussière, odeurs, goélands) ;
- Évaluer et limiter les répercussions psychologiques ou sociales du projet ;
- Compenser des résidents, dans certaines circonstances particulières, lorsque les nuisances apparaissent excessives et qu'elles ne peuvent être évitées ou atténuées suffisamment ;
- Effectuer un suivi des répercussions sur la santé et la qualité de vie ;
- Établir un mécanisme de gestion et de résolution des plaintes par l'initiateur ;
- Mettre en place un comité de suivi ;
- Prévoir des dispositions ou des conditions relatives au transport des marchandises et des personnes, pendant les phases de construction et d'exploitation ;
- Réaliser un aménagement du territoire cohérent, avec des distances séparatrices permettant une harmonisation entre les différents usages ;
- S'assurer que le milieu possède les ressources suffisantes en logements, en éducation, en services d'urgence, en services sociaux, en services municipaux, en soins de santé et en surveillance policière pour accueillir le projet ;
- Proposer une démarche de consultation publique et de réflexion au sujet de la protection des paysages, soit par la MRC concernée si cet exercice n'a pas été réalisé au moment de la révision du schéma d'aménagement et de développement, ou par l'initiateur lorsque les répercussions se limitent aux environs immédiats de son projet ;
- Évaluer les différents scénarios d'emplacement ou de tracés, incluant l'accès et le transport, en considérant les répercussions sur la population.

À considérer :

La qualité de vie ne peut pas justifier la satisfaction de tous les désirs, la disparition de tous les inconvénients ou la consommation irresponsable, incluant la destruction de milieux naturels. Cette perspective demande que le projet tienne compte de l'activité existante sur le territoire et du contexte local et régional.



Équité et solidarité sociales

Les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales.

Remarque : Ce principe nuance le principe « santé et qualité de vie », car il agit comme une condition morale à l'atteinte de l'objectif du maintien de la santé et de l'amélioration de la qualité de vie. Il interfère aussi avec *efficacité économique, pollueur payeur et internalisation des coûts*.

L'équité et la solidarité sociales peuvent être en apparence contradictoires en fonction du contexte et elles peuvent aussi être perçues différemment selon les individus ou les collectivités. Il est ainsi nécessaire de considérer simultanément plusieurs facteurs et de tenir compte des échelles territoriales locale, régionale et nationale.

Exemples d'enjeux pouvant être traités sous l'angle de ce principe :

- La distribution/répartition des bénéfices et des inconvénients entre les catégories d'acteurs et entre les échelles territoriales ;
- La lutte à la pauvreté ;
- La perspective intergénérationnelle, notamment dans le cas de l'exploitation de ressources non renouvelables ;
- La protection intra et intergénérationnelle des espèces fauniques et floristiques ;
- La lutte contre les changements climatiques ;
- La qualité des relations intergénérationnelles ;
- Les impacts sur les femmes ;
- L'accès aux services, aux logements et aux loisirs.

Exemples de bonification d'un projet en lien avec ce principe :

- Considérer l'équité entre les quartiers d'une ville, dans le cas, par exemple, d'un aménagement routier ou de la réfection d'une artère ;
- Réaliser une analyse différenciée des impacts sur les femmes, les personnes à bas revenus, les personnes âgées, etc. ;
- S'assurer que le projet ne crée pas de grandes iniquités avec de grands gagnants et de grands perdants ;
- Rechercher la réduction ou l'élimination des iniquités occasionnées par un projet ;
- Prévoir des mesures d'accompagnement et de compensation pour une répartition équitables des avantages et des inconvénients ;
- Proposer que l'initiateur élabore des compensations équitables, de concert avec les ministères concernés et les communautés ou les individus subissant des nuisances qu'il n'est pas possible de réduire suffisamment ;

- Mettre en œuvre des mesures qui éviteraient de léguer une charge polluante ou de contaminants à la génération suivante, par exemple, dans le cas de la fermeture d'une industrie ou d'une mine ou qui permet le maximum de possibilités après la durée de vie du projet ;
- Prendre en compte la diversité sociale, économique et culturelle de la population concernée.

À considérer :

Ce principe peut être considéré en complémentarité avec les principes pollueur-payeur ou internalisation des coûts, afin que les projets nécessitant la restauration d'un milieu ne soient pas réalisés à crédit environnemental.

Ce principe ouvre la porte à des ajustements ou à la reconfiguration d'un projet. De plus, le versement de compensations pourrait être envisagé pour ceux qui subissent les inconvénients d'un projet sans en tirer de bénéfices. Des compensations pourraient ainsi être justifiées même si les règlements et les normes en vigueur sont respectés, puisque des impacts ou des nuisances peuvent tout de même survenir. Un engagement de l'initiateur en ce sens est alors requis et inclus aux conditions d'autorisation d'un projet.



Protection de l'environnement

Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement.

Remarque : Tel que précisé dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* : « environnement » désigne l'eau, l'atmosphère et le sol ou toute combinaison de l'un ou l'autre ou, d'une manière générale, le milieu ambiant avec lequel les espèces vivantes entretiennent des relations dynamiques.

Dans le contexte du présent principe, le terme « environnement » est interprété au sens relativement restreint d'environnement écologique. L'analyse se base, sans s'y limiter, sur les normes, les critères et les objectifs environnementaux existants. En vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui lui donne un pouvoir discrétionnaire, le Gouvernement peut inclure à son décret d'autorisation des exigences supérieures à celles prévues à la réglementation existante. Évidemment, il est requis de bien étayer dans le rapport les avis qui vont en ce sens.

Exemples d'enjeux pouvant être traités sous l'angle de ce principe :

- La protection de l'eau, de l'air et du sol ;
- Les aires protégées ;
- La préservation des milieux naturels, dont les forêts, les milieux humides, les rives et le littoral ;
- Les changements climatiques ;
- Le suivi de l'état de l'environnement ;
- La mise en valeur de sites naturels ;
- L'acquisition de connaissances au sujet de la protection de l'environnement.

Exemples de bonification d'un projet en lien avec ce principe :

- Modifier un projet pour éviter des milieux humides ou forestiers, par exemple en proposant de rechercher un autre emplacement ou tracé ;
- Compenser la perte de milieux humides ou forestiers, notamment par la création de corridors verts ;
- Élaborer un plan de réduction des rejets de polluants et de contaminants engendrés par le projet ;
- Planifier un lieu d'élimination des matières résiduelles sans matières organiques putrescibles, sources importantes de nuisances et de risque de contamination ;
- Proposer que l'initiateur élabore des mesures pour réduire les émissions de gaz à effet de serre générées par ses activités, dont le transport ;
- Faire en sorte que soit élaboré un programme complet de surveillance et de suivi et mettre en place un comité à cet effet.

À considérer :

Ce principe peut être invoqué dans le cas de rejets de contaminants dans le milieu naturel ou de destruction de ces milieux. L'analyse peut s'en servir pour proposer des mesures d'atténuation ou un suivi, permettant une intervention rapide en cas de problème.

Advenant la destruction de milieux naturels, il est pertinent d'évaluer la nature du milieu et sa rareté. S'il s'agit d'un milieu rare, le principe préservation de la biodiversité devrait aussi être considéré.

Le principe respect de la capacité de support des écosystèmes peut également enrichir l'analyse de ce type d'enjeux, mais il ne peut être utilisé que lorsque la notion de seuil intervient, par exemple dans le cas où un couvert forestier sur un territoire serait sous le seuil permettant le maintien de sa biodiversité.



Efficacité économique

L'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement.

Remarque : Pour évaluer si un projet assure une prospérité économique, favorise le progrès social et est respectueux de l'environnement, les aspects suivants peuvent être examinés : la rentabilité à court et moyen terme, le potentiel à assurer une prospérité économique à moyen et long terme et le potentiel à assurer une certaine amélioration des conditions de vie au sein de la communauté d'accueil.

Les entreprises invoquent fréquemment auprès des commissions d'enquête la confidentialité de leurs données financières et de leurs études d'opportunité économique et craignent que des concurrents n'utilisent cette information. Il ne s'agit pas de refaire les études de marché ou de faisabilité de l'initiateur ou d'évaluer le risque financier à sa place, mais plutôt d'examiner les avantages que procurerait le projet à la communauté d'accueil en particulier et à la société québécoise en général et de tenter de maximaliser ces avantages. Ce principe peut être invoqué pour justifier l'aspect porteur de développement économique d'un projet si :

- L'initiateur a montré que le projet est rentable même si la meilleure technologie non polluante est employée et qu'il internalise ses coûts dans la limite du possible ;
- Le projet est susceptible de créer de la richesse sur le territoire (approche en filière et seconde transformation, développement d'expertise, mise en place de grappe industrielle) ;
- Le projet inclut une dimension de soutien à la communauté qui va au-delà du paiement des taxes foncières.

Exemples d'enjeux pouvant être traités sous l'angle de ce principe :

- Les retombées fiscales et parafiscales ;
- Les subventions publiques accordées au projet ;
- Le maintien et la création d'emplois ;
- La sécurité des approvisionnements énergétiques ;
- L'apport économique aux collectivités : le pourcentage des dépenses de la phase de construction et des bénéfices d'exploitation dans le milieu (localité et région) de même que le nombre d'emplois et la masse salariale générés à chaque phase ;
- La diversification de la structure économique de la région ou du territoire d'insertion et la sécurité d'un plancher d'emplois ;
- Le déplacement d'activités économiques et industrielles vers des régions dont les indicateurs économiques montrent une situation moins favorable qu'ailleurs au Québec.

Exemples de bonification d'un projet en lien avec le principe d'efficacité économique:

- Suggérer la formation d'un comité pour maximaliser les retombées économiques locales et régionales ;
- Créer un réseau économique local et régional s'apparentant à une approche filière ;
- Reconnaître l'expertise, former la main-d'œuvre locale ou offrir des stages afin d'encourager l'embauche ;
- Réaliser des ententes de développement économique et de formation entre un initiateur et des Premières nations concernées par un projet.

À considérer :

Il ne faut pas confondre le principe *efficacité économique* avec le principe *internalisation des coûts*. Ce dernier s'attarde davantage à la comptabilisation et à la prise en considération des effets indirects et des conséquences sociales et écologiques d'un projet, plutôt qu'à la performance économique globale d'un projet.



Participation et engagement

La participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique.

Remarque : Ce principe met en perspective l'importance des relations entre les groupes, les individus, les instances gouvernementales et les initiateurs pour l'implantation d'un projet dans un milieu. La transparence des relations, l'esprit de collaboration, l'ouverture aux suggestions et aux compromis et l'attitude vis-à-vis la relation de pouvoir avec les autres instances sont des aspects qui peuvent être traités en lien avec ce principe.

Exemples d'enjeux pouvant être traités sous l'angle de ce principe :

- Le sentiment d'appartenance des membres d'une collectivité ;
- La disponibilité de l'information ;
- Les différentes étapes de la consultation et les efforts pour la favoriser par différents moyens ;
- La participation des parties prenantes et la prise en compte de leurs préoccupations par l'initiateur, en considérant la diversité, la représentativité et l'inclusion de toutes les personnes intéressées ;
- Le respect de la diversité des intervenants et de leurs limites. Par exemple, la disproportion des ressources financières, humaines et d'expertise entre les représentants des communautés et l'initiateur ;
- La mobilisation sociale ;
- L'acceptabilité sociale.

Exemples de bonification d'un projet en lien avec ce principe :

- Associer la population tout au long du processus de décision par des rencontres fréquentes et structurées ;
- Suggérer la formation d'un comité de suivi indépendant, incluant des représentants de groupes et des citoyens pour les phases de construction, d'exploitation, de fermeture et de restauration/postfermeture ;
- Créer un réseau économique local et régional s'apparentant à une approche filière et impliquant le milieu d'affaires.

À considérer :

Ce principe est utilisé principalement pour sa portée sociale et pour inciter à intégrer l'expertise et le point de vue des parties prenantes tant dans la planification d'un projet que pendant sa durée de vie, de même qu'en phase de fermeture et de restauration. Souvent, le principe participation et engagement est lié avec le principe accès au savoir.

Ce principe suppose une ouverture au dialogue et au compromis de la part de tous les acteurs ainsi qu'un engagement concret. À titre d'exemple, la prétention d'un initiateur d'avoir consulté une communauté autochtone par l'envoi d'une boîte de documents sur place, sans tenter les rencontrer et de dialoguer, contrevient à ce principe.

Un des enjeux est la qualité des échanges entre l'initiateur, les gouvernements et la communauté. Il est de plus en plus rare qu'il n'y ait pas d'activités d'information et de consultation avec la communauté. Le problème tient souvent à la qualité de ces échanges, soit leur fréquence, leur transparence, l'objectivité et la neutralité, l'écoute, la convivialité et la création d'un climat de confiance. A-t-on bien rejoint tous les segments de la population ? L'a-t-on fait à toutes les étapes d'un projet et à l'occasion de modifications éventuelles ? A-t-on laissé assez de temps aux intéressés pour bien assimiler toute la documentation mise à leur disposition ? Il faut par ailleurs faire attention à la confusion fréquente chez certains initiateurs entre activités d'information et de consultation.



Accès au savoir

Les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable.

Remarque : Ce principe permet de traiter de l'accès à l'information, de la qualité de celle-ci et de la capacité des parties prenantes à la partager et à l'intégrer. Il implique la transparence nécessaire à une analyse et à une prise de position éclairée de la part des citoyens ou des groupes qui ont moins de moyens que la majorité des initiateurs.

Exemples d'enjeux pouvant être traités sous l'angle de ce principe :

- L'information du public à toutes les étapes de l'élaboration d'un projet et de sa réalisation ;
- Le suivi d'un projet et la disponibilité des résultats ;
- La diffusion du savoir-faire, des expériences et des pratiques.

Exemples de bonification d'un projet en lien avec ce principe :

- Tenir des journées portes ouvertes afin de permettre à la population de se familiariser avec un projet et de poser des questions ;
- Suggérer la diffusion d'une information claire, bien vulgarisée et transparente ;
- Réaliser des études pour améliorer la compréhension d'un phénomène ou l'acquisition de connaissances ;
- Effectuer des activités de veille.

À considérer :

La diffusion de l'information d'un projet peut se faire par de nombreux canaux. Le défi consiste à la rendre réellement accessible. Son traitement, la façon dont elle est transmise, l'ordre dans lequel elle est fournie, de même que la qualité des outils de vulgarisation, font aussi partie de l'équation. Une étude d'impact présentant beaucoup d'information de façon désordonnée ou dans un langage très scientifique et peu vulgarisé pourrait contrevenir à la prise en compte de ce principe. De même, une journée porte ouverte organisée à un moment inadéquat pour la population (par exemple, durant la journée ou pendant les vacances estivales) ne favorise pas la prise en compte de ce principe de façon optimale.



Subsidiarité

Les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués à l'autorité appropriée. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés.

Remarque : La subsidiarité consiste à répartir adéquatement les rôles et les responsabilités entre les différentes unités, dirigeantes et opérationnelles, d'une organisation ou d'un système, selon la compétence et le potentiel de chacune pour favoriser le développement durable. La notion de partage de pouvoir et des responsabilités est large et peut inclure divers moyens, tels que le partenariat, des ententes entre les parties, la constitution de comités et la modification de lois.

Exemples d'enjeux pouvant être traités sous l'angle de ce principe :

- La proximité entre les lieux de décision et leurs champs d'application ;
- La définition des rôles et des responsabilités des parties prenantes ;
- La gouvernance et la reddition de comptes ;
- La communication entre les décideurs et les parties prenantes ;
- La clarté et la légitimité des processus de décision.

Exemples de bonification d'un projet en lien avec le principe :

- Suggérer qu'un conseil de bande et ses experts autochtones soient impliqués dans le suivi de l'environnement d'un projet, compte tenu de leur connaissance du milieu et de leur relation avec le territoire ;
- Suggérer qu'une municipalité encadre certains aspects de son développement en vertu de ses responsabilités (par exemple, par des normes au sujet des nuisances, de la protection des paysages, des distances séparatrices entre certains usages du territoire, de la protection des milieux humides et hydriques, des rives, du littoral et des plaines inondables) ;
- Inciter les MRC à prendre leurs responsabilités en matière de gestion des matières résiduelles.

À considérer :

Un élément à considérer est d'éviter autant que possible de proposer de nouvelles structures politiques, d'empiéter sur les compétences d'autres organismes ou agences de l'État et de s'immiscer dans des processus de négociation territoriale souvent confidentiels. Il est préférable de proposer des objectifs généraux à atteindre plutôt que des moyens précis.

Ce principe implique de déléguer le pouvoir à une autorité légitime au plan légal. Ainsi, on ne peut référer au principe de subsidiarité pour déléguer des responsabilités à un comité particulier, uniquement si certains pouvoirs lui ont été légalement conférés.



Partenariat et coopération intergouvernementale

Les gouvernements doivent collaborer afin de rendre durable le développement sur les plans environnemental, social et économique. Les actions entreprises sur un territoire doivent prendre en considération leurs impacts à l'extérieur de celui-ci.

Remarque : Ce principe concerne l'efficacité des partenariats et de la collaboration des différents paliers gouvernementaux, c'est-à-dire internationaux, fédéraux, provinciaux, régionaux et locaux, de même que les entités au sein d'un même palier. Il vise essentiellement à décloisonner les actions et l'information et à encourager la concertation dans un but d'efficience, de cohérence et de meilleure protection de l'environnement.

Exemples d'enjeux pouvant être traités sous l'angle de ce principe :

- Les responsabilités respectives et les actions de divers gouvernements ;
- La mise en commun de ressources ;
- Le partage de l'information et de l'expertise ;
- L'engagement financier d'autres gouvernements ;
- La concertation et la collaboration entre ministères ;
- Le décloisonnement des actions gouvernementales ;
- Les traités, les accords, les protocoles et les ententes entre les gouvernements.

Exemples de bonification d'un projet en lien avec ce principe :

- Suggérer la formation d'un groupe de travail intergouvernemental ;
- Encourager la création de partenariats entre les gouvernements centraux et les communautés d'accueil pour le suivi environnemental ;
- Proposer une association entre un initiateur et différents paliers de gouvernement pour la restauration d'un lieu perturbé.

À considérer :

Il peut être tentant d'utiliser ce principe pour justifier une délégation de pouvoirs ou de tâches à un gouvernement de proximité, mais dans ce contexte, le principe de subsidiarité est davantage approprié.



Prévention

En présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source.

Remarque : La présence d'un risque connu requiert que l'information sur le risque soit documentée scientifiquement et que les mesures préventives envisageables soient mises en place au moment de la réalisation d'un projet. La connaissance d'un risque signifie qu'il existe un certain consensus à son sujet.

Ce principe a une portée très large et peut aussi bien être invoqué pour prévenir les risques en matière de protection du milieu écologique que les risques humains et économiques. Ainsi, plusieurs enjeux liés à d'autres principes peuvent être analysés sous l'angle de la prévention, par exemple, la santé et la qualité de vie, la sécurité, la protection de l'environnement, des écosystèmes et de la biodiversité.

Le principe de prévention sert à mobiliser les actions vers une meilleure gestion des risques, tant par la connaissance de leur nature et de leurs effets potentiels que par la mise en place de mesures visant à en réduire les répercussions.

Exemples d'enjeux pouvant être traités sous l'angle de ce principe :

- L'émission de gaz à effet de serre ;
- L'adaptation aux changements climatiques ;
- La protection des espèces fauniques vulnérables ;
- Les risques technologiques et les mesures de sécurité et d'urgence ;
- L'information fournie aux groupes et aux individus concernés par les risques ;
- Les mesures de prévention et leur mise en œuvre ;
- Les limites de responsabilité du promoteur en cas d'accident ou d'incidents ;
- La surveillance environnementale.

Exemples de bonification d'un projet en lien avec ce principe :

- Élaborer des mesures préventives supplémentaires ;
- Améliorer les mesures d'urgence proposées ;
- Mieux communiquer le risque ;
- Assurer un suivi adéquat pour vérifier si les mesures de prévention sont efficaces ;
- Suggérer l'élaboration de solutions de rechange par l'initiateur ou le refus du projet si les risques liés à un projet sont trop importants et impossibles à atténuer.

À considérer :

Pour référer à ce principe, l'enjeu doit comporter un risque connu dont les effets sont documentés. Si le risque est incertain, le principe de précaution prévaut.



Précaution

Lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement.

Remarque : Ce principe soulève la nécessité d'intervenir pour gérer un risque lié à un projet si celui-ci fait l'objet d'une incertitude scientifique quant aux dangers potentiels qui lui sont associés.

Exemples d'enjeux pouvant être traités sous l'angle de ce principe :

- Sécurisation et fermeture de sites miniers radioactifs.

Exemples de bonification d'un projet en lien avec ce principe :

- Mettre en œuvre des mesures d'atténuation pour réduire le risque ;
- Suggérer l'élaboration de solution de rechange pour un aspect d'un projet, en raison d'incertitudes sur les conséquences potentielles jugées trop importantes ;
- Allouer des ressources pour effectuer une veille et documenter le risque ainsi que réévaluer les mesures prises en fonction de l'évolution des connaissances ;
- Réaliser un suivi pour documenter le risque et élaborer des mesures en cas de dommages.

À considérer :

L'existence du risque et ses conséquences doivent être documentées, mais sans qu'il y ait un consensus au moment de l'évaluation d'un projet. Le principe de précaution ne mène pas nécessairement à la non-réalisation d'un projet, mais plutôt à la mise en place de mesures pour prévenir la dégradation de l'environnement.

Plusieurs enjeux liés à d'autres principes peuvent être analysés sous l'angle de ce principe, par exemple, la santé et la sécurité des personnes ainsi que la protection de l'environnement, des écosystèmes et de la biodiversité.

Ce principe oblige à l'action en matière de recherche, tant pour l'évaluation des effets potentiels que pour circonscrire les manques de connaissances. C'est un principe qui oblige à prendre un temps d'arrêt par rapport à l'enjeu soulevé pour réfléchir, trouver et ultimement agir.

Ce principe ne peut être invoqué pour des enjeux comportant des risques connus dans leur probabilité d'occurrence et dans l'ampleur des dommages potentiels. Dans ce cas, c'est le principe de prévention qui s'applique.

Protection du patrimoine culturel



Le patrimoine culturel, constitué de biens, de lieux, de paysages, de traditions et de savoirs, reflète l'identité d'une société. Il transmet les valeurs de celle-ci de génération en génération et sa conservation favorise le caractère durable du développement. Il importe d'assurer son identification, sa protection et sa mise en valeur, en tenant compte des composantes de rareté et de fragilité qui le caractérisent.

Remarque : Le patrimoine culturel comprend les lieux historiques et identitaires, les artefacts, les outils, les objets d'art de même que la langue, les us et coutumes, les croyances, les rites et les savoirs traditionnels.

Le patrimoine culturel vécu est celui qui, contrairement au patrimoine culturel historique, fait partie intégrante de l'identité des personnes. Sa protection permet de conserver des éléments de la culture des peuples actuels. La protection du patrimoine culturel historique, quant à elle, sert à conserver en mémoire des coutumes ou des savoirs disparus.

Exemples d'enjeux pouvant être traités sous l'angle de ce principe :

- La connaissance de pratiques ou de biens à préserver ;
- La valorisation des traditions ou des savoirs locaux ;
- Le maintien de traits identitaires des collectivités ;
- Le potentiel archéologique ;
- La préservation des paysages ;
- Le patrimoine bâti et l'aménagement du territoire ;
- La qualité de l'offre culturelle.

Exemples de bonification d'un projet en lien avec ce principe :

- Conserver une bande boisée pour préserver un paysage particulier ;
- Bonifier l'offre culturelle (équipement, promotion, soutien) ;
- Éviter un secteur historique, des lieux sensibles ou dans lesquels se trouve un élément patrimonial ou identitaire ;
- Demander que les travailleurs d'un chantier soient sensibilisés à l'importance de prendre des mesures pour protéger le site si des vestiges étaient découverts pendant les travaux ;
- Utiliser le savoir traditionnel des Premières nations en matière d'évaluation environnementale ;
- Prévoir des mesures particulières pour la protection des activités autochtones de chasse, de pêche et de cueillette de petits fruits ;
- Conserver un débit esthétique dans une chute faisant partie du patrimoine collectif ;
- Revoir la configuration d'un projet pour atténuer son impact visuel, améliorer son intégration visuelle ou en éloigner des composantes de zones sensibles ;
- Intégrer au projet la mise en valeur d'éléments patrimoniaux du milieu d'accueil ;
- Profiter d'un projet pour maintenir ou améliorer des éléments patrimoniaux ou encore consolider certaines pratiques traditionnelles.

À considérer :

Dans certains cas, ce principe aura plus de poids et pourra être invoqué prioritairement au principe de protection de l'environnement, par exemple pour protéger et limiter le développement sur les rivières et plans d'eau d'intérêt patrimoniaux. En effet, dans le cas d'une rivière à saumon utilisée par les communautés riveraines et qui est ciblée pour l'exploitation hydroélectrique ou encore qui est menacée par des effluents miniers à l'intérieur de son bassin versant, l'utilisation de ce principe pourrait mener à refuser ou modifier un projet.



Préservation de la biodiversité

La diversité biologique rend des services inestimables et doit être conservée pour le bénéfice des générations actuelles et futures. Le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens.

Remarque : le MELCC présente ainsi la biodiversité : « La diversité biologique, aussi appelée « biodiversité », désigne l'ensemble des espèces et des écosystèmes de la terre ainsi que les processus écologiques dont ils font partie. En fait, elle englobe tout ce qui vit, y compris les variétés créées par manipulation génétique ou par croisement sélectif. Cette diversité forme la biosphère, cet enchevêtrement d'organismes vivants qui rend possible l'existence des êtres humains sur la terre »³.

Le principe de *préservation de la biodiversité* fait référence à la diversité des espèces, à leur diversité génétique (intra spécifique) et à la diversité des écosystèmes. Toute dégradation de la qualité d'un milieu tend à y appauvrir la biodiversité et est susceptible de réduire les services écologiques qui y sont rendus.

Exemples d'enjeux pouvant être traités sous l'angle de ce principe :

- Toute menace à la diversité des espèces végétales et animales ou à celles des écosystèmes ;
- La pollution ou la dégradation des habitats naturels ;
- L'extraction de ressources naturelles dans un milieu connu pour sa biodiversité fragile ;
- La destruction, l'assèchement ou la perturbation d'un milieu humide ;
- Les espèces exotiques envahissantes ;
- La qualité des inventaires effectués ;
- L'état, la fragilité ou la valeur de la biodiversité dans un milieu donné ;
- La fragmentation du territoire et de ses habitats.

Exemples de bonification d'un projet en lien avec ce principe :

- Éviter un milieu où se trouvent des espèces à statut particulier ou susceptibles d'être ainsi désignées ;
- Déplacer une espèce menacée ou vulnérable, dans la mesure où il est possible d'anticiper le succès de l'intervention ;
- Demander des mesures pour que la réalisation d'un projet ne menace pas la fréquentation d'un habitat faunique par une espèce menacée ou vulnérable ;
- Éviter ou réduire l'empiétement dans un milieu humide, même s'il n'est pas légalement protégé ;
- Dans un milieu déjà perturbé, demander l'application d'un plan particulier de restauration de l'habitat afin de recréer des aires favorables pour une ou des espèces fauniques vulnérables ;

3. MELCC (2018). La protection de la biodiversité au Québec : au cœur de la préoccupation environnementale [en ligne (19 novembre 2018) : www.environnement.gouv.qc.ca/biodiversite/inter.htm].

- Élaborer un plan de compensation des milieux touchés, lorsque requis, ainsi qu'un programme complet de suivi pour les éléments visés ;
- Mettre en place des mesures de suivi de la biodiversité ;
- Prévoir des mesures pour pallier la dégradation de la biodiversité ;
- Sensibiliser les intervenants à la valeur de la biodiversité, des écosystèmes et des services écologiques rendus.



Respect de la capacité de support des écosystèmes

Les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité.

Remarque : Ce principe réfère au maintien de la capacité d'un écosystème à assurer sa pérennité en évitant de dépasser le seuil de perturbation au-delà duquel les fonctions et l'équilibre d'un milieu seraient irrémédiablement altérés. Il s'agit d'un concept qui concerne la gestion des ressources renouvelables et les rejets dans le milieu et qui interpelle les effets cumulatifs d'un projet en lien avec les interventions passées et futures.

Exemples d'enjeux pouvant être traités sous l'angle de ce principe :

- L'inventaire des habitats et des écosystèmes ;
- L'intégrité chimique, biologique ou physique d'un écosystème ;
- La connaissance de la capacité de support d'un écosystème particulier (connaissance du seuil d'autosuffisance) ;
- La pérennité des ressources physiques ou biologiques ;
- Les impacts cumulatifs ;
- La fragmentation du territoire et les répercussions sur les populations animales ;
- La création ou la réhabilitation d'habitats naturels.

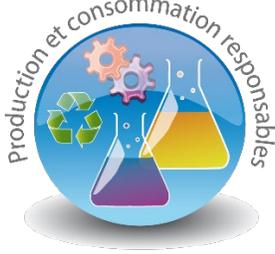
Exemples de bonification d'un projet en lien avec ce principe :

- Effectuer une analyse des impacts cumulatifs et suggérer au besoin des mesures d'atténuation ou de compensation (création d'aires favorables, réhabilitation d'habitats, etc.) ;
- Suggérer qu'un prétraitement soit fait avant que des rejets dans l'eau ou dans l'air ne soient acheminés dans le milieu, afin d'y maintenir les fonctions écologiques ;
- À défaut de pouvoir se référer à des seuils d'autosuffisance ou à des seuils d'alerte pour mieux juger de la capacité de support d'un milieu ou de la capacité des espèces fauniques à se maintenir dans un écosystème perturbé, demander qu'il y ait un suivi rigoureux pour permettre de hausser le niveau de connaissance pour les projets futurs.

À considérer :

L'utilisation de ce principe implique la notion de seuils limites de maintien des fonctions écologiques. Le simple respect de critères de référence ou de normes (par exemple, des concentrations d'effluents miniers respectant la Directive 0-19) qui ne seraient pas ajustés à la nature du milieu et à ses fonctions biologiques propres ne serait pas suffisant pour invoquer ce principe.

Il pourrait aussi être invoqué pour préserver une population menacée, si les inventaires montrent une décroissance claire dans le temps.



Production et consommation responsables

Des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'écoefficiente, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources.

Remarque : Pour une analyse sous l'angle du développement durable, « production et consommation responsable » signifie que les impacts sur l'environnement et sur la société de la production et de la consommation sont pris en considération. Tout ce qui a trait aux responsabilités des producteurs et des consommateurs dans l'optique d'une saine gestion des ressources est traité par l'intermédiaire de ce principe.

Exemples d'enjeux pouvant être traités sous l'angle de ce principe :

- La raison d'être du projet ;
- La gestion des produits utilisés et des rejets ;
- La qualité des emplois (salaires, avantages, conditions, statut d'emploi, inclusion sociale, etc.) et des milieux de travail (santé, conciliation travail-famille) ;
- L'accessibilité à des biens et des services de qualité et durables ;
- L'utilisation de matériaux et de produits respectueux de la personne et de l'environnement ;
- La provenance des biens et des services consommés ;
- Le choix de la technologie disponible ;
- L'utilisation du transport en commun et des modes de transport actif.

Exemples de bonification d'un projet en lien avec ce principe :

- L'analyse du cycle de vie d'une activité ou d'un bien ;
- Pour un projet de production d'énergie, il est opportun de vérifier si des mesures ou un encouragement à l'efficacité énergétique et aux économies d'énergie par les consommateurs sont prévus ;
- Vérifier si la technologie de production constitue la meilleure option pour limiter les rejets et les GES ;
- Prendre en considération les méthodes de construction et de rénovation réduisant le plus possible l'empreinte écologique des bâtiments sur le milieu ;
- Mener une démarche d'analyse de la chaîne d'approvisionnement et mettre en place une politique d'approvisionnement responsable ;
- Promouvoir la réduction à la source, le réemploi, le recyclage et la valorisation des ressources ;
- Encourager le compostage des matières putrescibles dans des lieux particuliers et proposer, pour les lieux d'enfouissement technique, la valorisation du biogaz dont la production ne peut être évitée ;
- Prévoir des mesures efficaces de gestion des résidus domestiques dangereux (RDD).

À considérer :

Ce principe implique l'utilisation efficiente des moyens de production et de la technologie (volet production) ainsi que l'examen de la raison d'être du projet. Par exemple, pour un projet énergétique, l'application de ce principe oblige à clarifier le besoin d'énergie supplémentaire et les raisons qui motivent sa réalisation pour la collectivité de même que les comportements (volet consommation) qui stimulent ces besoins. Ce raisonnement s'applique aussi pour les infrastructures d'utilité publique, telles que les routes ou les lieux d'enfouissement technique, par exemple.

Les principes pollueur payeur et internalisation des coûts constituent des moyens de responsabiliser les producteurs et les consommateurs.



Pollueur-payeur

Les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci.

Remarque : Ce principe vise à assurer que les coûts de la pollution ou de l'empreinte environnementale sont assumés par ceux qui l'ont causée. Si ce n'est pas le cas, on crée une iniquité pour ceux qui devront absorber ces coûts ou la perte de la ressource. Il cible aussi les utilisateurs des infrastructures d'utilité publique. C'est un principe à vocation économique qui doit être invoqué pour justifier, par exemple, la mise en place d'une taxe, d'une tarification à l'usage ou encore d'un fonds de restauration. Il comprend aussi les amendes et tous autres frais gouvernementaux associés aux impacts environnementaux, dont ceux liés à la prévention et au contrôle de la pollution. L'analyse du cycle de vie du bien ou de l'activité pourra aussi être utile à l'évaluation.

Exemples d'enjeux pouvant être traités sous l'angle de ce principe :

- La connaissance et la responsabilité/répartition des coûts liés à la pollution ou à la dégradation de l'environnement ; à la réduction de la pollution à son élimination et à la restauration des milieux touchés ; et à la surveillance et au suivi environnemental par les instances gouvernementales ;
- Les assurances en cas d'incidents ou de dommages ;
- Les droits individuels et collectifs et la justice environnementale.

Exemples de bonification d'un projet en lien avec ce principe :

- Proposer que l'enfouissement des matières résiduelles soit facturé individuellement au poids ou au volume ;
- Vérifier qu'un fonds de fermeture et de restauration est suffisamment provisionné ;
- Demander que soient pleinement dédommagées la perte d'usages d'un territoire, les nuisances à certaines activités ou l'usure prématurée de certains biens d'utilité publique ;
- Demander qu'un producteur de biens les récupère et les traite adéquatement à la fin de leur vie utile ;
- Proposer que les coûts d'inspection générés par la réalisation d'activités polluantes ou à risque d'accidents technologiques soient assumés par les responsables de ces activités ;
- Demander que le comité de vigilance et les études indépendantes requises pour réaliser son mandat soient financés par les initiateurs du projet.

À considérer :

L'application du principe pollueur-payeur fait référence à la responsabilité du producteur de biens, à celle de l'utilisateur de ces biens et services par rapport à l'empreinte environnementale du bien consommé ou du produit, avec ou sans égard aux seuils réglementaires en vigueur. Ainsi la responsabilité de l'assainissement appartient en coresponsabilité tant au producteur qu'à l'utilisateur.



Internalisation des coûts

La valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale.

Remarque : La notion d'internalisation réfère au concept d'externalités négatives, c'est-à-dire aux effets indirects et aux conséquences sociales et écologiques non comptabilisées d'un produit ou d'un service et de leur production. Ces effets sont évalués, entre autres, en termes de coût de restauration des dommages causés ou par rapport à la valeur du service environnemental perdu à condition que cet assainissement se réalise au-delà des seuils réglementaires prévus.

Les deux principes précédents sont utiles pour analyser un projet sous l'angle de ce principe. L'internalisation des coûts peut également permettre de connaître, d'évaluer et de normaliser l'importance de l'empreinte environnementale et sociale des activités ou des projets de même nature.

Beaucoup de recherche demeure à faire dans ce domaine et plusieurs méthodes existent, dont certaines sont controversées.

Ce principe est complémentaire à plusieurs autres, pouvant recouper notamment des enjeux de santé et qualité de vie, d'équité, de protection de l'environnement et de la biodiversité, de patrimoine et de pollueur payeur. C'est un moyen pour aider à atteindre les objectifs poursuivis par d'autres principes.

Exemples d'enjeux pouvant être traités sous l'angle de ce principe :

- La connaissance et la responsabilité/répartition des coûts du cycle de vie des biens et des services produits, acquis et consommés ;
- La connaissance et la responsabilité/répartition des coûts des externalités négatives liées à la production et à la consommation des biens et des services (coûts économiques, sociaux et écologiques) ;
- Le coût de l'assainissement des milieux touchés, incluant une remise à l'état initial ;
- Le coût des pertes de biodiversité, de services écologiques, de productivité biologique ;
- Le coût de l'usure prématurée de certains biens d'utilité publique ;
- Les régimes d'assurances ;
- Le coût des pertes d'usage, de potentiels d'usage, de territoire, de qualité de vie.

Exemples de bonification d'un projet en lien avec ce principe :

- Compenser, lorsque possible, certaines externalités négatives ;
- Provisionner pour intégrer des actions concrètes afin de limiter le risque sur la communauté en cas de faillite, si ce n'est pas prévu au décret ou au règlement ;
- S'assurer que les tarifs d'enfouissement des matières résiduelles, par exemple, reflètent tous les coûts réels (compensation des émissions de GES et des nuisances, traitement complet de l'eau de lixiviation, ainsi que les justes coûts de post-fermeture et de restauration) ;

- S'appuyer sur des analyses de cycle de vie ;
- Exiger que la destruction de milieux naturels se fasse sans perte nette, ce qui exclut de se limiter à protéger des milieux fonctionnels existants pour compenser la destruction. Il faut plutôt viser, par exemple, la restauration de milieux altérés, jusqu'à la récupération de fonctions biologiques équivalentes à celles des milieux détruits en incorporant un facteur de modulation tenant compte des taux de succès à moyen et long termes.

À considérer :

On retiendra de ce principe que le simple respect des normes environnementales en vigueur ne constitue pas de l'internalisation des coûts, puisque seules les externalités négatives doivent être considérées dans l'application de ce principe.

Par exemple, la réalisation d'un plan de restauration d'une mine, prévue dans la *Loi sur les mines*, correspond davantage à l'application du principe pollueur-payeur qu'à celui d'internalisation des coûts. Pour invoquer le principe d'internalisation des coûts en plus du principe pollueur-payeur, la mine devrait être restaurée dans son état qui dépasse les exigences réglementaires. Ainsi, l'application complète de ce principe et de ses exigences est difficile, voire impossible dans certains cas.