

**JOURNAL OF ENVIRONMENTAL
LAW AND PRACTICE**

*Voit p. 82,
86 et 87.*

Mc

by
The University of Saskatchewan
College of Law

CARSWELL®

2012

Le développement durable, ses principes et leur intégration en droit canadien

Paule Halley et Pierre-Olivier Desmarchais*

Cet article revient sur le concept de développement durable consacré par 182 États réunis, en 1992, à l'occasion du Sommet de Rio, lequel s'est depuis assez largement diffusé dans les droits internationaux et nationaux. Adoptant une approche synthétique et accessible à un large lectorat, l'examen s'est construit autour du développement normatif du concept de développement durable et de la manière dont il pénètre le système juridique canadien. Dans cette perspective, le texte rappelle les origines du concept de développement durable sur la scène internationale, sa finalité et les principes directeurs le composant (Partie 1). Il illustre, ensuite, comment le concept de développement durable et ses principes furent introduits et intégrés dans le système juridique canadien (Partie 2). Une attention particulière est accordée aux exemples issus du droit international et du droit interne car ils témoignent comment le développement durable pénètre les systèmes juridiques et s'opérationnalise en pratique. En définitive, le texte montre que la durabilité du développement est un concept juridique de plus en plus significatif et il est l'occasion d'amener des propositions d'ordonnement des principes directeurs du développement durable.

This article reviews the concept of sustainable development, which was agreed upon by the 182 states gathered at the Rio Summit in 1992 and has since been quite largely incorporated into international and domestic law. Taking a synthetic approach suitable for a wide readership, the analysis revolves around the normative evolution of the concept of sustainable development and how it is integrated into the Canadian legal system. From this point of view, the text describes the international roots of the concept of sustainable development, its purpose and its key principles (Part 1). Next, it shows how the concept of sustainable development and its principles were introduced and integrated into the Canadian legal system (Part 2). It focuses on examples taken from international and domestic law to illustrate how sustainable development is incorporated into legal systems and how it works in practice. In sum, this text, which demonstrates that sustainable development has

* Paule Halley, LL.M., LL.D. est professeure à la Faculté de droit de l'Université Laval, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement, et avocate. Pierre-Olivier Desmarchais, LL.M., est docteurant à la Faculté de droit de l'Université Laval.

empty rhetoric, care must be taken in the interpretation and application of the legislation [environmental assessment]. Environmental laws must be construed against their commitment to future generations and against a recognition that, in addressing environmental issues, we often have imperfect knowledge as to the potential impact of activities on the environment.⁶⁸

2.1.3 *Le principe d'intégration : une autre condition essentielle*

Pour parvenir à un développement durable, la *Déclaration de Rio* retient que « la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément »⁶⁹. Le principe d'intégration reflète l'interdépendance des enjeux sociaux, économiques et environnementaux de la société et sa logique cherche à s'imposer à l'ensemble des décisions de nature économique et sociale⁷⁰. Dans le Rapport Brundtland, ce principe évoque « l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir »⁷¹.

Le principe d'intégration fait l'objet de nombreuses représentations et demeure juridiquement équivoque⁷². Il est tantôt représenté par un triangle itératif, un diagramme de Venn ou encore trois cercles concentriques mettant en relation, chacune à sa façon, les trois dimensions ou piliers du développement durable. La question déterminante est de préciser l'intégration qui doit être recherchée entre les trois dimensions, car le principe ne l'énonce pas clairement : faut-il concilier des intérêts divergents, ou plutôt mesurer le degré de « durabilité » du développement, ou encore assurer le support mutuel des dimensions entre elles? En l'absence de balises claires, il est à craindre que l'exercice d'intégration ouvre un espace de négociation entre des acteurs aux intérêts divers, en perdant de vue la question véritable du caractère durable du développement.

L'évaluation de la durabilité du développement renvoie à un cadre conceptuel basé sur le calcul du capital naturel, manufacturier et social⁷³. Si le total de la

68 *Labrador Inuit Assn. v. Newfoundland (Minister of Environment & Labour)*, 1997 CarwellNItd 171 (C.A.) (« [o]ne must also be alert to the fact that governments themselves, even strongly pro-environment ones, are subject to many countervailing social and economic forces, sometimes legitimate and sometimes not. Their agendas are often influenced by non-environmental considerations. The legislation, if it is to do its job, must therefore be applied in a manner that will counteract the ability of immediate collective economic and social forces to set their own environmental agendas. It must be regarded as something more than a mere statement of lofty intent. It must be a blueprint for protective action » aux para. 11 et 12).

69 *Supra* note 15, Principe 4.

70 *New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development*, *supra* note 31, au Principe 7.

71 *Supra* note 14, p 51.

72 John Dernbach, « Achieving Sustainable Development: The Centrality and Multiple Facets of Integrated Decision-making » (2003) 10 *Intl J Global Legal Stud* 247.

73 Nations Unies, *Integrated Environmental and Economic Accounting*, New York, United Nations, 2003 (« [s]ustainable development is development that ensures non-declining per capita national wealth by replacing or conserving the sources of that

libre ni volontaire, mais baissée par des échéances législatives, l'objectif du développement durable, des principes directeurs, des engagements et des redditions de comptes périodiques et des contrôles de la conformité réalisés par un commissaire indépendant. Ces lois cadres n'échappent pas à la tendance d'assurer un virage vers une durabilité « forte » en matière de développement, comme en témoigne la définition de « durabilité » de la *Loi fédérale sur le développement durable*, adoptée en 2008 : « capacité d'une chose, d'une action, d'une activité ou d'un processus à être maintenu indéfiniment »⁹¹.

La réflexion sur les interprétations de la durabilité, tantôt forte, tantôt faible, devrait retenir l'attention des juristes lors de l'analyse des principes directeurs énoncés dans les lois cadres sur le développement durable. Ces observations sont de nature à éclairer la compréhension du rôle particulier de l'État dont les interventions fondées sur les principes directeurs du développement durable doivent se réaliser de manière à assurer le maintien du capital naturel pour les générations futures.

2.2 Les principes opérationnels du développement durable

Les autres principes directeurs sont dits « opérationnels » en ce qu'ils expriment des manières ou des moyens de mettre en œuvre le développement durable, que le législateur est appelé à traduire dans ses lois et réglementations⁹². Leur formulation varie d'une loi à l'autre, tantôt les termes sont généraux et peu contraignants, tantôt ils énoncent des droits et des devoirs. Quant à leur portée, certains principes sont dédiés à des thématiques spécifiques, comme c'est le cas des principes de protection du patrimoine culturel, de production et consommation responsables, de préservation de la biodiversité et du respect de la capacité de support des écosystèmes de la *Loi sur le développement durable* du Québec⁹³. Les principes opérationnels servent de fondement aux régimes juridiques dans différents secteurs d'intervention de l'État, tels que la lutte contre les changements climatiques et la contamination des sols.

Les principes opérationnels peuvent être rattachés à une ou plusieurs dimensions du développement durable, qu'ils traduisent de manière plus précise. Ainsi, par exemple, l'intégrité environnementale s'exprime à travers les principes de prévention et de précaution; l'efficacité économique à travers l'intériorisation des coûts et le principe du pollueur-payeur; et la dimension sociale avec le principe de participation publique. Enfin, l'interprétation et l'application de ces principes devraient logiquement être respectueuses de la finalité et des principes inhérents du développement durable pour qu'elles puissent s'en revendiquer.

91 Canada, *LFDD*, supra note 40 à l'article 2 (durabilité).

92 Voir Daniel Bodansky, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Cambridge, Harvard University Press, 2010 au chapitre 4.

93 Voir Québec, *LDD*, supra note 37 à l'article 6.

2.2.1 Le principe de prévention

En droit international, les États ont une obligation de diligence raisonnable consistant à prévenir les pollutions transfrontières⁹⁴. Principe général du droit de l'environnement, le principe de prévention exige, en présence d'un risque avéré, l'adoption de mesures visant à éliminer ou à réduire les dommages causés à l'environnement⁹⁵.

Le principe de prévention a été défini dans la législation canadienne. La *Loi québécoise sur le développement durable* retient une définition classique, à savoir qu'« 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 »⁹⁶. La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999) définit la « prévention de la pollution » de manière à empêcher ou réduire au minimum sa production et à réduire les risques d'atteinte à l'environnement ou à la santé humaine⁹⁷. La transposition en droit positif se réalise à travers des régimes d'autorisation et de permis, des normes d'émissions, l'utilisation des meilleures technologies, la surveillance des équipements et des rejets ainsi que par des mesures de gestion des urgences. La prévention est également une composante de la norme de diligence raisonnable qui gouverne l'examen de la responsabilité civile et pénale en matière de risques environnementaux⁹⁸. La nature, le degré de dangerosité et l'occurrence des risques déterminent le niveau de prudence que doit appliquer l'auteur des risques⁹⁹.

94 *Déclaration de Stockholm*, supra note 47 au principe 21; *Déclaration de Rio*, supra note 15, Principe 2; *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Avis consultatif, [1996] CJI rec 226; Nicolas de Sadeleer, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution : Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1999 (Il ne s'agit pas d'une obligation de résultat pour l'État, « mais seulement d'une obligation de moyens consistant à prendre les mesures suffisantes pour prévenir l'apparition de ce type de dommages » à la p 108).

95 Dinah Shelton et Alexandre Kiss, *Judicial Handbook on Environmental Law*, Hertfordshire, UNEP, 2005, à la p 20; Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, London, Oxford University Press, 2002, aux pages 63 et suivantes.

96 Québec, *LLD*, supra note 37 à l'article 61).

97 Canada, *LCPE*, supra note 39 à l'article 3.

98 Jean-Louis Baudouin et Patrice Deslauniers, *La responsabilité civile*, vol 1, 7^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2007 1-192; Paule Halley, *Le droit pénal de l'environnement : l'interdiction de polluer*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2001 (« [d]eux paramètres ou traits caractéristiques guident l'évaluation de la norme de diligence applicable à un pollueur particulier. Il s'agit du caractère préventif et du caractère raisonnable de la norme de diligence. Le premier définit la conduite visée par la diligence environnementale et le second précise l'intensité de l'obligation de diligence requise d'un pollueur particulier » à la p 170).

99 Ellen Hey, « Global environmental law », *Helsinki Summer Seminar on International Law*, présentée à l'Université d'Helsinki, 2008, 18 au 29 août 2008. Sur la distinction entre le principe de prévention et le principe de précaution, voir Aïre Trouwborst, « Prevention, Precaution, Logic and Law: The Relationship between the Precautionary