

Une évaluation critique de la première loi canadienne sur le développement durable

AMISSI M. MANIRABONA & IVAN TCHOTOURIAN*

La première *Loi fédérale sur le développement durable* (LFDD) a reçu la sanction royale le 26 juin 2008. L'adoption de ce texte apparaît comme un pas essentiel vers une prise en considération pertinente du développement durable par le gouvernement canadien. Bien que cette loi impose l'élaboration et la mise en œuvre d'une Stratégie fédérale de développement durable, notre analyse conduit à un constat mitigé de cette évolution législative. Force est de constater que ce texte ne se donne pas les moyens suffisants pour réaliser ses ambitions. Ses principales dispositions demeurent imprécises, offrant ainsi un important pouvoir discrétionnaire au gouvernement. De plus, ce texte ne sanctionne pas le manquement aux obligations qu'il impose aux ministères et agences gouvernementaux. Par ailleurs, l'absence d'objectifs explicites et d'une annonce d'éducation citoyenne semblent rendre difficile le chemin du Canada vers le progrès que constitue le développement durable. S'il peut être avancé que la LFDD n'énonce qu'un cadre général, il aurait été à tout le moins pertinent que cette loi donne des indications sur ces éléments tant la réussite d'une Stratégie fédérale de développement durable en est dépendante. La LFDD témoigne donc d'un manque de vision prospective. La question qui demeure entière est de savoir si la Stratégie fédérale de développement durable va être véritablement conçue comme le socle de l'ensemble des politiques fédérales. La réponse à cette interrogation tend vers la négative dans la mesure où la version préliminaire de cette Stratégie ne comporte pour l'essentiel que les aspects *stricto sensu* environnementaux du développement durable. Or, seule une appréciation de toutes les dimensions du développement durable se révèle être le moyen d'assurer au Canada un développement permettant de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité, pour les générations futures, de satisfaire les leurs.

The first *Federal Sustainable Development Act* (FSDA) received Royal Assent on June 26, 2008. The enactment of this law represents a crucial step toward the Canadian government's actual recognition of the importance of sustainable development. Although this law requires the development and implementation of a Federal Sustainable Development Strategy, our analysis leads us to the conclusion that the evolution of this law has been rather disappointing. It is quite obvious that this law fails to provide satisfactory ways to achieve the objectives it sets out. Its main provisions are imprecise, thus granting the government substantial discretionary powers. The law does not punish the failure on the part of government departments and agencies to meet their obligations. Furthermore, with the law's lack of definite goals and provisions regarding citizenship education, Canada's road toward sustainable development is likely not to be very smooth. Even if it can be argued that the FSDA only sets out a general framework, it would seem appropriate for the law to provide further details on those issues to ensure the success of the Federal Sustainable Development Strategy. The FSDA, in sum, suffers from a lack of vision. One question remains unanswered: will the Federal Sustainable Development Strategy be really designed as the basis for overall federal policies? The answer to this question tends to be negative to the extent that the first draft of this Strategy essentially only includes the environmental aspects of sustainable development. However, Canada needs to take into consideration the various aspects of sustainable development to ensure that its development will be able to satisfy today's needs without impairing the possibility for future generations to satisfy their own needs.

* Amissi M. Manirabona, LL.D., est stagiaire postdoctoral et chargé de cours à l'Université de Montréal. Docteur en droit, Ivan Tchotourian est maître de conférences et membre de l'Institut de recherche en droit privé de l'Université de Nantes (France). Ivan Tchotourian est aussi chercheur associé à Sorbonne-finances (Université Paris 1) et à la Chaire en gouvernance et droit des affaires (Université de Montréal). Les auteurs remercient les évaluateurs externes qui ont contribué à rehausser la qualité de cet article.

Table des matières

31	I.	INTRODUCTION
33	II.	CADRE CONTEXTUEL DE LA <i>LFDD</i>
33	A.	Genèse du développement durable
35	B.	Le Canada comme acteur du développement durable
39	C.	La <i>LFDD</i> comme réponse à une situation mondiale alarmante
40	D.	La <i>LFDD</i> comme réponse à une approche institutionnelle insatisfaisante
42	E.	La <i>LFDD</i> : un apport important au développement durable
43	III.	ANALYSE CRITIQUE DES DISPOSITIONS DE LA <i>LFDD</i>
43	A.	Élaboration de la Stratégie fédérale de développement durable
43	1.	<i>Présentation du cadre procédural prévu à la LFDD</i>
48	2.	<i>Absence de précisions sur les principaux objectifs recherchés</i>
49	B.	Surveillance de l'élaboration et de la mise en œuvre de la Stratégie fédérale de développement durable
49	1.	<i>Le Comité du Conseil privé de la Reine : une vision trop étroite du développement durable</i>
52	2.	<i>Le Bureau du développement durable : une composition très restreinte</i>
59	3.	<i>Le Conseil consultatif sur le développement durable : une composition et un rôle peu satisfaisants</i>
61	4.	<i>Le renforcement des pouvoirs du Commissaire à l'environnement et au développement durable : le maintien d'un simple contrôle de conformité</i>
65	IV.	CONCLUSION : « AUCUN PROBLÈME NE PEUT ÊTRE RÉSOLU SANS CHANGER L'ÉTAT D'ESPRIT QUI L'A ENGENDRÉ »

Une évaluation critique de la première loi canadienne sur le développement durable

AMISSI M. MANIRABONA & IVAN TCHOTOURIAN

I. INTRODUCTION

C'est le 26 juin 2008 que la toute première *Loi fédérale sur le développement durable (LFDD)*¹ a reçu la sanction royale. Comme son préambule l'indique, la *LFDD* exige non seulement l'élaboration et la mise en œuvre d'une Stratégie fédérale de développement durable, mais encore la définition d'objectifs et de cibles en cette matière. Plus précisément, l'objet de la *LFDD* est de « définir le cadre juridique pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une Stratégie fédérale de développement durable qui rend le processus décisionnel en matière d'environnement plus transparent et fait en sorte qu'on soit tenu d'en rendre compte devant le Parlement »².

À travers la *LFDD*, le gouvernement fédéral exprime une volonté politique de s'engager sur la voie du développement durable en guidant et en contraignant l'administration publique en cette matière. Pour atteindre ses objectifs, la *LFDD* prévoit un cadre procédural d'élaboration d'une Stratégie fédérale de développement durable dans lequel le ministère de l'Environnement joue un rôle central. Selon la *LFDD*, c'est le ministère de l'Environnement qui est chargé d'élaborer la Stratégie fédérale de développement durable dans les deux ans après l'entrée en vigueur de cette loi et au moins une fois à tous les trois ans par la suite³. Cette stratégie doit comporter des objectifs et des cibles ainsi qu'un plan de mise en œuvre visant l'atteinte de chaque cible et doit préciser, pour chacune d'elles, que le ministère en est responsable⁴. Avant d'avoir la version officielle de la stratégie fédérale de développement durable, le Ministre de l'Environnement prépare une version préliminaire qu'il ou elle doit soumettre pour observations au Conseil consultatif sur le développement durable, au comité compétent de chaque chambre du Parlement, au public et au Commissaire à l'environnement et au développement durable⁵. La version officielle de la stratégie

1 LC 2008, c 33 [*LFDD*].

2 *Ibid*, art 3.

3 *Ibid*, art 9(1).

4 *Ibid*, art 9(2).

5 *Ibid*, art 9(3)-9(4).

doit ensuite être approuvée par le gouverneur en conseil, avant d'être déposée devant chaque chambre du Parlement⁶. Un an après le dépôt de la Stratégie fédérale de développement durable devant le Parlement, les agences et ministères fédéraux concernés devront élaborer et déposer devant les deux chambres du Parlement leur première stratégie de développement durable, qui comprendra les objectifs et les plans d'action du ministère ou de l'agence et qui sera conforme à la Stratégie fédérale⁷. La mise à jour prévue devra aussi être déposée devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci⁸.

En dehors de ce cadre procédural, la *LFDD* crée trois importants organes chargés de surveiller l'élaboration et la mise en œuvre de la Stratégie fédérale de développement durable⁹. La *LFDD* prévoit la mise en place d'un comité du Conseil privé de la Reine, d'un Bureau du développement durable et d'un Conseil consultatif sur le développement durable. Dans le même sens, la *LFDD* modifie la *Loi sur le vérificateur général (LVG)*¹⁰ pour renforcer les pouvoirs et les obligations du Commissaire à l'environnement et au développement durable en poste au Bureau du vérificateur général du Canada afin, d'une part, d'assurer le contrôle des progrès accomplis par les ministères et agences fédéraux dans la mise en œuvre de la stratégie de développement durable et, d'autre part, de vérifier le rapport du Bureau du développement durable¹¹.

Bien que l'adoption de cette loi constitue un pas essentiel vers une prise en compte pertinente de la problématique du développement durable par le gouvernement canadien, notre analyse conduit à un constat mitigé de cette évolution législative¹². Si l'adoption de la *LFDD* semble constituer *a priori* une réponse adéquate à nombre d'interrogations actuelles en donnant corps à la première stratégie fédérale en matière de développement durable, le contenu des dispositions de cette loi nous amène néanmoins à un bilan réservé. L'examen de ce texte permet d'observer qu'il ne se montre *ad fine* que peu à la hauteur des attentes qu'il avait suscitées et que le gouvernement fédéral risque de continuer de faire face à de sérieuses critiques.

Afin d'évaluer correctement la *LFDD*, il sied, dans un premier temps, d'exposer le contexte dans lequel cette loi est intervenue (I). Dans un second temps, nous présenterons les points essentiels du nouveau dispositif juridique mis en place dans le cadre de la *LFDD* en mettant en lumière les timides avancées canadiennes vers une démarche de durabilité en comparaison des pratiques du Québec et de certains pays européens comme la Belgique, la France ou la Suède (II). À chaque étape, nous

6 *Ibid*, art 10.

7 *Ibid*, art 11(1).

8 *Ibid*, art 11(2).

9 *Ibid*, art 6-8.

10 LRC 1985, c A-17 [LVG].

11 *Supra* note 1, art 16-17.

12 Nos critiques trouvent un écho dans la version préliminaire de la stratégie fédérale. Voir Environnement Canada, *Planifier un avenir durable – Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada* (Document de Consultation), Ottawa, mars 2010, en ligne : Environnement Canada <http://www.ec.gc.ca/dd-sd/9E362EF7-74F6-4189-8AAF-B966EB2F9157/Planifier_un_avenir_durable_Strat%E9gie_%E9d%E9rale_de_d%E9veloppement_durable_pour_le_Canada.pdf> [Planifier un avenir durable].

ferons des commentaires prospectifs en vue d'apporter des éléments susceptibles d'améliorer l'approche canadienne sur la très polysémique notion de développement durable et ce, afin que le Canada soit en mesure d'affronter un contexte national et mondial marqué par de profondes mutations économiques, environnementales et sociales.

Cette étude se veut un outil essentiel pour enrichir la littérature juridique relative au développement durable au Canada. Dans la mesure où personne n'a jusqu'à ce jour effectué une analyse critique détaillée de la *LFDD*¹³, cet article vient à point nommé pour combler ce vide juridique.

II. CADRE CONTEXTUEL DE LA *LFDD*

A. Genèse du développement durable

Les origines de la notion de développement durable remontent à la fin des années 1960 et plongent leurs racines dans des instruments essentiellement internationaux. En 1968, la conférence Biosphère de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) avance avec prudence l'idée d'un « développement écologiquement viable ». La conférence de l'Organisation des Nations Unies (ONU) sur l'environnement tenue à Stockholm en 1972 donne lieu, pour la première fois, à l'intégration des préoccupations environnementales dans la déclaration d'une organisation internationale. Cette déclaration fut immédiatement suivie par la création du Programme des Nations Unies pour l'environnement¹⁴ qui donne un nom à la prise en compte des problèmes relatifs à l'environnement dans le développement : l'« éco-développement ». Il faut attendre le début des années 1980 et le plan « Stratégie Mondiale de la Conservation : la conservation des ressources vivantes au service du développement durable »¹⁵ initié par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Fonds mondial pour la nature (WWF), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'UNESCO pour que les initiatives reprennent. Quelques temps plus tard, l'ONU revient aux préoccupations environnementales dans le libellé de sa « Charte mondiale

13 Les quelques travaux en rapport avec le sujet n'ont porté que sur les lacunes de la version préliminaire de la *Stratégie fédérale de développement durable*. Voir généralement Corinne Gendron et al, « Commentaires sur la *Stratégie fédérale de développement durable 2010 : Mémoire de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable (CRSDD)* et du Centre de droit international du développement durable (CDIDD) déposé au Bureau de développement durable d'Environnement Canada », Commentaire, (2010) *Les Cahiers de la CRSDD*, Collection recherche No 04-2010, en ligne : Chaire de responsabilité sociale et de développement durable, Université du Québec à Montréal <<http://www.crsdd.uqam.ca/pages/docs/04-2010.pdf>> [Gendron et al] ; Lettre du commissaire à l'environnement et au développement durable au Ministre de l'Environnement, (7 juin 2010) Observations du CEDD concernant la version préliminaire de la *Stratégie fédérale de développement durable*, en ligne : Bureau du vérificateur général du Canada <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/cesd_fs_f_33888.pdf> [Lettre du commissaire].

14 Le Programme des Nations Unies a été mis en place le 15 décembre 1972 ; *Dispositions institutionnelles et financières concernant la coopération internationale dans le domaine de l'environnement*, Rés AG 2997 (XVII), Doc off AG NU, 27^e sess, supp n°30, Doc NU A/8730 (1972) 47 à la p 48.

15 NU, *Stratégie mondiale de la conservation : La conservation des ressources vivantes au service du développement durable*, 2^e éd, Suisse, Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources, 1980.

de la nature », sans que toutefois l'expression « développement durable » ne soit usitée¹⁶.

Les mots « développement durable » se retrouveront finalement dans le Rapport Brundtland, du nom de la présidente de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement (CMED) à l'origine du rapport *Notre avenir à tous*¹⁷. Le Rapport Brundtland envisage le développement durable comme une alternative au concept (jusqu'alors dominant) de développement économique. Le Rapport Brundtland en offre la définition suivante, une définition qui restera au demeurant célèbre : « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs ». La logique est que « certains modes de développement dégradent l'environnement et, inversement, un environnement dégradé peut constituer un obstacle au développement »¹⁸. Dans le droit fil de ces positions, la *Déclaration ministérielle de Bergen sur le développement durable*¹⁹ ou encore, le rapport *Sauver la Planète – Stratégie pour l'avenir de la vie*²⁰, attestent de la volonté constante de l'ONU de promouvoir le développement durable.

Cependant, le développement durable ne doit sa définition actuelle qu'aux travaux provenant du « Sommet de la terre » tenu à Rio du 3 au 14 juin 1992. La *Déclaration de Rio*, faite à l'issue de cette conférence de l'ONU, arrête les principes d'une politique de développement « économiquement viable, écologiquement durable, socialement équitable [...] l'être humain [étant] l'objectif du développement durable ainsi que les exigences d'équité et de subsidiarité »²¹. Depuis lors, le développement durable est devenu un principe repris dans toutes les conférences organisées par l'ONU au point d'être affublé par certains de n'être qu'un « concept à la mode »²². Ainsi, la troisième conférence de l'ONU sur le développement durable, tenue en 2002 à Johannesburg, a-t-elle donné lieu à la *Déclaration sur le développement durable*²³. Si le Rapport Brundtland a réveillé les consciences canadiennes à propos du développement durable, c'est la *Déclaration de Rio* qui constitue le point de départ de l'activité législative, quoique uniquement déclaratoire, sur le développement durable.

16 *Charte mondiale de la nature*, Rés AG 37/7 (XXXVII), Doc off AG NU, 37^e sess, supp n°51, Doc NU A/37/51 (1982) 19 à la p 20.

17 NU, *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du Fleuve, 1988 à la p 51 [Rapport Brundtland].

18 Valérie Boisvert & Franck-Dominique Vivien, « Le développement durable : une histoire de controverses économiques » dans Catherine Aubertin & Franck-Dominique Vivien, dir, *Le développement durable : enjeux politiques, économiques et sociaux*, Paris, La documentation française, 2006, 15 à la p 30 [Aubertin].

19 *Déclaration ministérielle de Bergen sur le développement durable*, Doc off NU, 1990, Doc NU A/CONF.151/PC/10.

20 NU, *Sauver la Planète. Stratégie pour l'Avenir de la Vie*, Suisse ; Union mondiale pour la nature, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Fonds mondial pour la nature, 1991.

21 *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, Doc. NU A/Conf. 151/26 vol I (1992), en ligne : <<http://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm>> [Déclaration de Rio].

22 Voir par ex Catherine Aubertin & Franck-Dominique Vivien, « Le développement durable : décrypter les enjeux politiques » dans *supra* note 18, 11 à la p 11 ; Jacqueline Morand-Deville, *Le droit de l'environnement*, 8^e éd, Paris, Presses Universitaires de France, 2007 à la p 16.

23 NU, *Déclaration de Johannesburg sur le développement durable et plan d'application du sommet mondial pour le développement durable*, Doc NU A/CONF.199/20 (2002).

Au-delà de la réconciliation entre développement économique et environnement²⁴, cette évolution consacre une perception large de la notion de développement durable qui réserve une place aux idées de justice et d'équité sociale²⁵.

B. Le Canada comme acteur du développement durable

Différentes manifestations du concept de développement durable ont émergé très tôt au Canada. Déjà lors de la présentation de la première loi sur la forêt de la Colombie-Britannique en 1912, il était énoncé que la dite loi ne visait pas seulement « the needs of this day and this generation, but also, and no less, for our children's children, and for all posterity – that we may hand down to them their vast heritage of forest wealth, unexhausted and unimpaired »²⁶.

Toutefois, les origines du développement durable tel qu'il est connu aujourd'hui n'apparaissent que dans le *Rapport du Groupe de Travail national sur l'environnement et l'économie* rendu public le 24 septembre 1987²⁷, peu de temps après la publication du Rapport Brundtland.

Ce rapport recommande aux gouvernements de tous les niveaux (fédéral, provincial et territorial) de se préoccuper davantage du développement durable dans leurs programmes et politiques. Il préconise également l'organisation périodique de tables rondes nationales sur l'environnement et l'économie afin de réunir toutes les parties intéressées par le développement durable²⁸. Bien que l'organisation de ces tables rondes ait été entamée au début des années 1990 tant au niveau fédéral que provincial, leur importance a été diversement appréciée. En conséquence, si le

24 Des trois piliers du développement durable, la gestion économe de l'environnement occupe une place particulière. Voir Vincent Jacques Le Seigneur, « De l'environnement au développement durable : un défi pour les entreprises » (2004/2005), en ligne : *Cours Sciences-Po Paris* <<http://www.developpement.durable.sciences-po.fr/enseignements.htm#EnviDD>>.

25 Parmi une littérature abondante à la fois en sciences politiques et en sciences économiques, voir notamment Christian Brodhag et al, *Dictionnaire du développement durable*, Saint-Denis-La Plaine, Afnor, 2004, *sub verbo* « développement durable » ; Patrick Matagne, dir, *Les enjeux du développement durable*, Paris, L'Harmattan, 2004 ; Jean-Guy Vaillancourt, « Penser et concrétiser le développement durable » (1995) 15 *Ecodécision* 24 ; Jean-Jacques Gouguet, « Développement durable et décroissance : deux paradigmes incommensurables » dans Domenico Amirante et al, dir, *Pour un droit commun de l'environnement : mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Paris, Dalloz-Sirey, 2007, à la p 123 ; Maguelonne Dejeant-Pons, « La dimension territoriale du développement durable : les travaux du Conseil de l'Europe en matière d'aménagement du territoire et de paysage » *ibid* à la p 1005 ; Jean-Pierre Ribaut, « Environnement, mondialisation, développement durable ... et éthique ! » *ibid* à la p 339.

26 Colombie-Britannique, Commission on Resources and Development, *The Provincial Land Use Strategy: A Sustainability Act for British Columbia*, vol 1, Victoria, Queen's Printer, 1994 à la p 15, tel que cité dans Tracey L. Sandgathe, « Canadian Law as a Mechanism for the Implementation of Sustainable Development: An Introduction » (2002) 30-31 *Journal of Business Administration and Policy Analysis* 375 à la n 1 [Sandgathe].

27 Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement, *Rapport du groupe de travail national sur l'environnement et l'économie*, Downsview (On), CCMRE, 1987 à la p 2.

28 Charles S. Colgan, « Sustainable Development and Economic Development Policy : Lessons From Canada » (1997) 11 *Economic Development Quarterly* 123 à la p 125.

programme n'a pas totalement disparu, certaines provinces ne l'ont jamais adopté et d'autres, comme la Colombie-Britannique, l'ont tout simplement aboli²⁹.

Par ailleurs, un nombre important de législations sectorielles a intégré, à compter de la fin des années 1990, le concept de développement durable, tout en consacrant un certain cloisonnement réglementaire. Nous pouvons citer, à titre d'illustration, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*³⁰, la *Loi sur la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie*³¹, la *Loi sur le ministère des Ressources naturelles*³², la *LVG*³³, la *Loi sur le ministère de l'industrie*³⁴, la *Loi concernant les océans du Canada*³⁵, la *Loi sur le parc marin du Saguenay-Saint-Laurent*³⁶, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*³⁷, la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*³⁸, la *Loi sur la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable*³⁹ ou encore, la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*⁴⁰.

Comme nous pouvons l'observer, le développement durable était jusque-là dominé par une approche essentiellement environnementaliste. Bien que les traces de cette approche se retrouvent dans la version préliminaire de la toute première Stratégie fédérale de développement durable⁴¹, il est de plus en plus admis que le développement durable impose la prise en compte de la dimension socio-économique des activités humaines telles que les problèmes de santé, la gouvernance durable

29 Voir par ex *ibid* à la p 133. La plus récente série de tables rondes a été organisée au niveau fédéral de mai à novembre 2006 pour traiter de l'épineuse question de la responsabilité sociale des entreprises canadiennes œuvrant à l'étranger dans le secteur minier. Voir Affaires étrangères et Commerce International Canada, *Tables rondes nationales sur la responsabilité sociale des entreprises*, en ligne : <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/current_discussions/csr-roundtables-en.asp>. En 2007, le Groupe consultatif des Tables rondes a soumis un rapport au gouvernement fédéral qui propose de poser des actes concrets en vue de s'assurer que les entreprises opérant dans l'extraction des ressources à l'étranger respectent les normes de développement durable. Toutefois, peu après la publication de ces recommandations, la Chambre du Commerce du Canada et l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs (ACPE) ont mis en garde le gouvernement fédéral contre toute initiative d'adoption de mesures contraignantes à l'encontre de ces sociétés canadiennes. Voir le communiqué du Réseau canadien sur la reddition de comptes des entreprises, « Pour une reddition de comptes plutôt que des mesures volontaires : Déclaration de la société civile concernant la réaction du gouvernement au rapport final sur les tables rondes nationales sur la RSE et l'industrie extra canadienne dans les pays en développement » en ligne : Halifax Initiative <http://www.halifaxinitiative.org/updir/Nov_statement-francais.doc>. Le gouvernement fédéral a finalement donné raison aux opérateurs économiques en privilégiant une approche non contraignante. Ainsi, le gouvernement a annoncé la création d'un poste de Conseiller en responsabilité sociale des entreprises de l'industrie extractive chargé d'aider au traitement des litiges sans lui donner le pouvoir de formuler des recommandations contraignantes ou de politique publique ou législative. Voir Affaires étrangères et commerce international Canada, « Renforcer l'avantage Canadien : Stratégie de responsabilité sociale des entreprises (RSE) pour les sociétés extractives Canadiennes présentes à l'étranger » (mars 2009), en ligne : <<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/ds/csr-strategy-rse-strategie.aspx?lang=fra>>.

30 LC 1992, c 37, art 2(1), 4(b), 16(2).

31 LC 1993, c 31, art 2, 4-6.

32 LC 1994, c 41, art 2, 6(a).

33 *Supra* note 10, art 2, 21.1, 22(1) [modifications de 1995].

34 LC 1995, c 1, art 5.

35 LC 1996, c 31, art 30(a).

36 LC 1997, c 37, art 4.

37 LC 1999, c 33, art 3(1), 54(1).

38 LC 2000, c 32, art 4(1).

39 LC 2001, c 23, art 2.

40 LC 2002, c 18, art 4(3).

41 Voir Planifier un avenir durable, *supra* note 12.

des entreprises, l'accès équitable à l'emploi, la protection des droits humains, etc.⁴². Certes, le développement durable et l'environnement ont des liens étroits ; toutefois, les auteurs ne sont pas unanimes en ce qui concerne l'assimilation de ces deux notions⁴³. L'absence d'unanimité de la doctrine spécialiste suggère que c'est une approche globale du développement durable qui devrait prédominer⁴⁴.

En outre, c'est une approche de nature *a priori* verticale (ayant pour objet telle ou telle catégorie de risques environnementaux) qui caractérise les textes de lois canadiens. L'exemple de la gestion du secteur minier est intéressant. Si le développement durable a fait l'objet d'une appréhension dès les années 1990⁴⁵, l'action réglementaire était loin d'être transversale⁴⁶. Hilson écrit que « [The] Canadian government has been instrumental in promoting mining sustainable development practices through its publishing of the national *Minerals and Metals Policy*

42 Voir Rapport Brundtland, *supra* note 17 (il existe cependant un débat quant à la définition exacte du développement durable ; certains ayant une définition qui inclut des éléments culturels). Voir par ex Gary D. Meyers et Simone C. Muller, « The Ethical Implications, Political Ramifications and Private Limitations of Adopting Sustainable development as National and International Policy » (1996-1997) 4 Buff Envtl LJ 1 à la p 7 [Meyers]. Néanmoins, trois concepts semblent être consistants pour définir le développement durable : le développement économique, le développement social et l'environnement. Voir Gilles Fievet, « Réflexions sur le concept de développement durable : prétention économique, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux » (2001) 1 Rev BDI 128. Arjun Appadurai, « Diversité durable : l'indivisibilité de la culture et du développement » dans *Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle : une vision, une plate-forme conceptuelle, une boîte à idées, un nouveau paradigme* (série Diversité Culturelle N° 1), Paris, UNESCO, 2003, à la p 9, en ligne : UNESCO <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127162.pdf>>. Francisco Javier Encinas Lopez, « Liens théoriques et pratiques entre développement durable et diversité culturelle » dans *Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle : commentaires et propositions* (série Diversité Culturelle No 2), Paris, UNESCO, 2003, à la p 73, en ligne : UNESCO <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001323/13238f.pdf>>.

43 Voir Marie-Claire Cordonier Segger et Ashfaq Khalfan, *Sustainable Development Law : Principles, Practices and Prospects*, Oxford, Oxford University Press, 2004 à la p 48 ; Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2004 à la p 68 ; Raphaël Romi, *Droit et administration de l'environnement*, Paris, Montchrestien, 2007, à la p 405 ; H. J. de Graaf, C. J. M. Musters et W. J. ter Keurs, « Sustainable Development : Looking for New Strategies » (1996) 16 Ecological Economics 205 ; Michel Prieur et Stéphane Doumbé-Billé, *Droit de l'environnement et développement durable*, Limoges, Presses Universitaires de Limoges, 1994 (pour une approche globale du développement durable).

44 François Collart-Dutilleul, « La régulation juridique du développement durable et le droit agroalimentaire européen » dans Geneviève Parent et al, dir, *Production et consommation durables : de la gouvernance au consommateur-citoyen*, Colloque international du Centre d'études en droit économique de la Faculté de droit de l'Université Laval, Québec, Yvon Blais, 2008, à la p 393 [Collart-Dutilleul] ; Robert Goodland et al, dir, *Environmentally Sustainable Economic Development : Building on Brundtland*, Paris, UNESCO, 1991 ; Franco Archibugi et Peter Nijkamp, dir, *Economy and Ecology : Towards Sustainable Development*, Amsterdam, Kluwer Academic Publishers, 1989.

45 Voir Ottawa, Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, *La politique des minéraux et des métaux du gouvernement du Canada : Des partenariats pour un développement durable*, Gouvernement du Canada, 1996 ; Ottawa, Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, *De la ressource minérale au produit manufacturé, Vers une stratégie canadienne de la valeur ajoutée dans l'industrie des minéraux et des métaux*, Gouvernement du Canada, 1998.

46 L'influence fédérale sur les décisions liées au développement durable était essentiellement assurée par la réglementation environnementale. Voir *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, LC 1999, c 33 ; *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, LC 1992, c 37 ; *Loi sur les pêches*, LRC 1985, c F-14 ; *Loi sur la protection des eaux navigables*, LRC 1985 c N-22 ; Ministère des ressources naturelles, *Stratégie du développement durable : Protéger notre actif, assurer notre avenir*, Ottawa, en ligne : <<http://www.nrcan-rncan.gc.ca/sd-dd/pubs/strat1998/par-3-fra.php>> ; Sandgate, *supra* note 26.

of the Government of Canada: Partnerships for Sustainable Development, which has addressed a number of sector-specific issues »⁴⁷.

En parallèle à ces initiatives législatives, la jurisprudence canadienne démontre une ouverture au développement durable⁴⁸. Une approche favorable à ce concept a par exemple été adoptée en 1992 dans l'arrêt *Friends of the Oldman River Society c Canada (Ministre des Transports)*⁴⁹. Dans cette hypothèse, la Cour suprême interprète largement les dispositions constitutionnelles au profit d'une démarche de développement durable⁵⁰. Dans l'affaire *Magasins à rayons Peoples Inc. (Syndic de) c Wise* de 2004⁵¹, une place non négligeable est également réservée au développement durable dans le droit canadien des affaires, plus précisément dans le domaine de la gouvernance des sociétés par action⁵². Cette dernière décision démontre la réceptivité des tribunaux nord-américains à ce paradigme⁵³.

La LFDD confirme l'orientation des tribunaux en faveur des préoccupations attachées au développement durable tout en instituant une méthode de gestion faisant place à une approche horizontale du développement durable. Cependant, l'évolution législative de juin 2008 hésite à bouleverser totalement l'approche traditionnelle canadienne en cette matière puisque la LFDD vise uniquement à renforcer la transparence du processus décisionnel en matière d'environnement au niveau des agences et des services gouvernementaux⁵⁴. Cette approche « étroite » du développement durable est contestable et contestée⁵⁵. Mais la LFDD constitue un pas fondamental vers la prise au sérieux de la problématique du développement durable par le gouvernement canadien, en plus d'être une réponse à des problèmes de dimension planétaire.

47 Gavin Hilson, « Sustainable development policies in Canada's Mining Sector: an overview of government and industry efforts » (2000) 3 *Environmental Science & Policy* 201 à la p 210.

48 En plus des arrêts évoqués ci-après, les thèmes de la gouvernance des peuples autochtones et de la diversité culturelles ont donné lieu à diverses prises de position de la Cour suprême du Canada. Voir Jeanne Simard et Marc-André Morency, « Gouvernance et développement : Les approches législatives canadienne et québécoise » (2009) 239-240 *La Revue des Sciences de Gestion* 69 à la p 74.

49 *Friends of the Oldman River Society c Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 RCS 3 à la p 37.

50 D'autres décisions confirment que la protection de l'environnement est une valeur fondamentale au Canada : *Ontario c Canadian Pacific*, [1995] 2 RCS 1031 à la p 1076 ; *Canada c Hydro-Québec*, [1997] 3 RCS 213 à la p 297.

51 *Magasins à rayons Peoples Inc. (Syndic de) c Wise*, 2004 CSC 68, [2004] 3 RCS 461.

52 Cette constatation présente d'autant plus d'importance que chaque entreprise a la possibilité d'agir en faveur du développement durable. Voir Hagen Henry, « Where is law in development? The International Labour Organization, cooperative law, sustainable development and Corporate Social Responsibility » dans Jean-Claude Javillier, dir, *Governance, International Law & Corporate Social Responsibility*, International Institute for Labour Studies, 2008, 179 à la p 182, en ligne : <<http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/116.pdf>>.

53 L'histoire du droit canadien des sociétés démontre que cette ouverture au développement durable est en réalité ancienne. Voir Ivan Tchotourian, « La compagnie, instrument futur d'un 'capitalisme stakeholder' ? La perception nouvelle du concept d' 'intérêt social' en droit nord-américain et européen au service d'un management en charge d'âmes » dans Christopher Eberhard, *Traduire nos responsabilités planétaires*, Bruxelles, Bruylant, 2008, à la p 447.

54 LFDD, *supra* note 1, art 3 (mais cette disposition s'oppose à celle de l'article 5 de la même loi qui envisage le développement durable dans ses trois volets (économique, social et environnemental) et non pas seulement dans sa dimension environnementale).

55 Voir Gendron et al, *supra* note 13.

C. La LFDD comme réponse à une situation mondiale alarmante

En 2002, lors du Sommet de Johannesburg, le *Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable* avait préconisé que chaque pays progresserait dans la formulation et l'élaboration de stratégies nationales de développement durable et commencerait à les mettre en œuvre avant 2005⁵⁶. Si le Canada avait toujours élaboré des stratégies ministérielles de développement durable sur la base de cette recommandation, la LFDD est venue favoriser l'élaboration d'une Stratégie fédérale de développement durable cohérente et coordonnée avec les politiques sectorielles et assurer le développement de synergies entre les programmes. Plus précisément, la loi du 26 juin 2008 démontre que le développement durable se doit d'être au centre de l'élaboration et de l'exécution des politiques des ministères et de plusieurs organismes fédéraux, sous l'impulsion du ministère de l'environnement.

De façon pratique, la LFDD requiert du gouvernement qu'il fasse preuve de bonne volonté pour favoriser le développement durable. Pour y parvenir, les responsables des ministères et des agences fédéraux devront prendre conscience du changement réel que la politique du développement durable impose à leur façon d'agir. La position du gouvernement canadien est à souligner pour diverses raisons. En premier lieu, au moment où de profondes transformations planétaires s'opèrent, notamment en termes de pollution, de destruction de la couche d'ozone, d'épuisement des énergies fossiles, du réchauffement climatique, de l'utilisation accrue des ressources naturelles – pour n'évoquer que les facteurs climatiques⁵⁷ –, le développement durable est aujourd'hui devenu une réalité qu'on ne saurait passer sous silence sans hypothéquer la survie des générations à venir. Même si les engagements de certains pays demeurent modestes comme l'illustrent les forums mondiaux les plus récents (dont celui s'étant tenu à Copenhague en fin d'année 2009), le développement durable s'impose de plus en plus sur la scène juridique internationale. À titre d'exemple, l'Amérique, qui s'avérait jusqu'à présent très réticente à toute implication dans une politique internationale favorable au développement durable, est décidée à amorcer un changement de cap⁵⁸.

Face aux conséquences des changements climatiques qui deviennent de plus en plus menaçantes, la politique de développement durable avait plus que jamais besoin d'être soutenue par un cadre juridique fort⁵⁹. La LFDD a aussi le mérite de

56 NU, *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable*, 2002, Doc NU A/CONF.199/20, au para 162 b).

57 Outre le climat, il convient de mentionner les menaces de la pression démographique dans la mesure où la planète terre comptera plus de 9 milliards d'habitants en 2050.

58 En effet, suite à un rapport de l'administration présidentielle publié à la mi-juin 2009 qui soulignait l'impact du réchauffement climatique sur le territoire américain, une loi visant à réduire les émissions polluantes de 17 % en 2020 par rapport à 2005 vient d'être adoptée par la Chambre des représentants. Voir Corine Lesnes, « Climat : Barak Obama lance sa révolution verte », *Le Monde* (28 juin 2009) aux pp 1, 4. Pour le cas de la Chine, voir Chen Xiaoyun & Claude Le Gaonch, « Chine et développement durable », *Le Monde*, (30 juin 2010) en ligne : <<http://www.lemonde.fr/imprimer/article/2010/06/30/1380669.html>>.

59 Voir Andrea Ross, « Modern Interpretations of Sustainable Development » (2009) 36 *JL & Soc'y* 32 à la p 38 [Ross].

répondre aux résultats insatisfaisants de l'approche institutionnelle qui avait longtemps prédominée au Canada.

D. La *LFDD* comme réponse à une approche institutionnelle insatisfaisante

Malgré l'existence de multiples lois canadiennes comportant des dispositions relatives au développement durable, la plupart des objectifs énoncés dans ces textes n'ont jamais été atteints. C'est du moins le portrait dressé en 2005 par la Commissaire à l'environnement et au développement durable du Bureau du vérificateur général du Canada :

[L]e gouvernement soutient de nombreuses initiatives écologiques importantes, dont plusieurs étaient dans le dernier discours du Trône. Néanmoins, en l'absence d'une forme quelconque de Stratégie fédérale de développement durable, les parlementaires et les Canadiens ne peuvent avoir une bonne idée du plan global du gouvernement en la matière, de la façon qu'il compte l'exécuter et des progrès accomplis. Une Stratégie fédérale de développement durable établirait des priorités communes, coordonnerait les efforts des ministères et aiderait à réaliser le potentiel des Stratégies ministérielles⁶⁰.

Suite à ce constat, il est intéressant d'en éclairer les causes. Sur ce terrain, la Commissaire à l'environnement et au développement durable soulignait que « depuis le milieu des années 1990, le gouvernement fédéral avait choisi une approche décentralisée pour institutionnaliser le développement durable, chaque ministère devant [en effet] élaborer et mettre en œuvre sa propre Stratégie de développement durable »⁶¹. En conséquence,

[L]es engagements pris dans les Stratégies de développement durable n'étaient généralement pas mesurables ni pertinents ; les systèmes de gestion qui appuient les Stratégies de développement durable comportaient des lacunes ; le leadership exercé par la haute direction était souvent inexistant ; les Stratégies mettaient trop l'accent sur les activités en cours ou prévues, mais n'insistaient pas assez sur les résultats à long terme⁶².

La commissaire concluait en affirmant qu'« atteindre un développement durable est complexe et difficile » et qu'il est « primordial d'avoir des stratégies qui précisent les rôles, les objectifs et les plans d'action pour faire des progrès dans ce domaine »⁶³. Les remarques de la commissaire visaient donc à attirer l'attention du gouvernement sur la nécessité d'adopter un plan horizontal de développement durable où tous les ministères et organismes fédéraux œuvreraient dans la réalisation d'objectifs communs. En effet, dans la mesure où le processus de développement durable concerne presque tous les ministères et agences fédéraux, la commissaire

60 Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes : Point de vue de la commissaire – 2005*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et des Services Gouvernementaux, 2005 à la p 12, en ligne : <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_cesd_200509_00_f_14947.html#ch0hd4e>.

61 *Ibid.*

62 Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes : Les stratégies de développement durable*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et des Services Gouvernementaux, 2005, aux pp 6-7, en ligne : <http://www.oagbvg.gc.ca/internet/Francais/parl_cesd_200509_07_f_14954.html#ch7hd3b>.

63 *Ibid.*

recommandait une direction pangouvernementale⁶⁴. Une vision fédérale unique et cohérente du développement durable a l'avantage de favoriser, non seulement une élaboration équilibrée, mais aussi une efficacité dans la coordination, l'exécution et le contrôle du plan.

En outre, la vérificatrice générale du Canada a fait savoir en octobre 2007 qu'« au bout de dix ans, les stratégies de développement durable s'avèrent très décevantes [car] [p]our la plupart, les cadres supérieurs des ministères [n'avaient] pas démontré qu'ils [prenaient] les stratégies au sérieux, et peu de comités parlementaires [s'étaient] préoccupés de les étudier »⁶⁵. En conséquence, elle estimait que le meilleur moyen serait que le gouvernement exprime clairement « ses objectifs de développement durable pour l'ensemble de l'administration fédérale et indique comment il s'attend à ce que chaque ministère agisse pour atteindre ces objectifs »⁶⁶.

Un mois plus tard, le projet de loi C-474 initié par le député libéral John Godfrey est déposé devant le Parlement en vue d'une première lecture. Initialement, ce projet de loi s'intitulait : *Loi exigeant l'élaboration et la mise en œuvre d'une Stratégie fédérale de développement durable, la communication des progrès accomplis en fonction d'indicateurs environnementaux préétablis, la nomination d'un Commissaire à l'environnement et au développement durable indépendant et responsable devant le Parlement, adoptant des objectifs précis en matière de développement durable au Canada et modifiant une autre loi en conséquence*. La version finale a finalement retenu le titre abrégé suivant : *Loi exigeant l'élaboration et la mise en œuvre d'une Stratégie fédérale de développement durable et l'élaboration d'objectifs et de cibles en matière de développement durable au Canada et modifiant une autre loi en conséquence*. En confiant l'élaboration de la Stratégie fédérale du développement durable au ministère de l'Environnement, sous l'œil vigilant du Parlement, la LFDD place cette dernière au centre de la gouvernance de l'administration canadienne et la rend susceptible d'irradier l'ensemble des politiques canadiennes. Enfin, la LFDD s'inscrit en ligne droite avec les propos de la vérificatrice générale du Canada. Avec la LFDD, il y a donc une volonté manifeste de stimuler l'intégration et la cohérence des politiques fédérales du développement durable sous le haut patronage du Ministre de l'Environnement.

64 *Ibid.*

65 Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada : Questions d'une importance particulière*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et des Services Gouvernementaux, 2007, en ligne : <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200710_00_f_23824.html#ch0hd4a>.

66 *Ibid.*

E. La LFDD : un apport important au développement durable

Avant l'adoption de la LFDD, l'expression « développement durable » se retrouvait dans une série de lois fédérales qui y renvoyaient de manière directe ou indirecte⁶⁷. Toutefois, le caractère disséminé de ces références rendait obscure la lecture du cadre réglementaire qui était applicable au développement durable. Le paysage juridique canadien présentait un autre inconvénient : celui de confiner le développement durable dans un *corpus* lié à l'environnement. À l'image de ce qui a été constaté au plan international⁶⁸, le développement durable était abusivement réduit à sa seule dimension environnementale. Sans être totalement bouleversée, la vision canadienne du développement durable est aujourd'hui modifiée, du moins, en théorie. Le développement durable est défini comme étant un « [d]éveloppement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs »⁶⁹. La LFDD adopte la même définition que le Rapport Brundtland⁷⁰, dans lequel la portée de ce concept va bien au-delà du domaine environnemental. C'est en ce sens qu'il est énoncé que le gouvernement du Canada souscrit au principe fondamental du développement durable fondé sur l'utilisation écologiquement rationnelle des ressources naturelles, sociales et économiques⁷¹ et qu'il reconnaît la nécessité de prendre ses décisions en tenant compte de facteurs environnementaux, économiques et sociaux⁷². Dorénavant, il peut être affirmé que le Canada fait de la problématique du développement durable une préoccupation de tous les secteurs d'intervention du gouvernement canadien et non une affaire uniquement environnementale. Les résultats plus ou moins satisfaisants du choix européen d'une telle approche confirment la pertinence de l'option faite par le gouvernement fédéral sur ce terrain⁷³.

Avec l'adoption de la LFDD, il est confirmé que le développement durable est un principe du droit positif canadien. Il convient de s'en féliciter. Le développement durable n'est-il pas le régulateur du futur susceptible d'unir le destin de l'humanité à l'échelle mondiale et qui rappelle aux individus et aux sociétés, qu'ils ne peuvent vivre et, surtout, vivre mieux, qu'à la condition d'habiter autrement le

67 Quatre provinces disposent également de leur propre loi sur le développement durable. Voir *Loi sur le développement durable*, LM 1997, c 61, CPLM c S270 ; *Loi sur le développement durable*, LRQ c D-8.1.1 [LDD] (en vigueur depuis 2006). Voir à ce sujet Paule Halley et Denis Lemieux, « L'action publique et la mise en œuvre du développement durable : la Loi québécoise sur le développement durable » dans Maryse Deguerge et al, *Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deviller*, Laurent Fonbaustier, dir, Paris, Montchrestien, 2007 aux pp 835-856. Voir également PL 25, *An Act Respecting the Sustainable Development of Natural Resource in the Province*, 4^e sess, 45^e lég, Terre-Neuve, 2007 ; *Environmental Goals and Sustainable Prosperity Act*, SNS 2007, c 7.

68 Lahsen Abdelmalki et Patrick Mundler, *Économie de l'environnement et du développement durable*, Paris, Hachette, 1997 à la p 58.

69 LFDD, *supra* note 1, art 2.

70 Voir Rapport Brundtland, *supra* note 17 à la p 34.

71 LFDD, *supra* note 1, art 5.

72 *Ibid.*

73 Commission des communautés européennes, *Rapport de situation sur la stratégie 2007 en faveur du développement durable*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Bruxelles, 22 octobre 2007, COM(2007) 642 final, en ligne : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0642:FIN:FR:PDF>> [Rapport de situation sur la stratégie 2007]. Ce rapport ne concède cependant que les résultats ne sont que « modestes ».

monde social et naturel⁷⁴ ? Certains auteurs ne considèrent-ils pas le développement durable comme un principe juridique qui devrait avoir la même considération que les principes d'équité, de liberté et de justice⁷⁵ ? Le Canada se devait d'adopter une attitude proactive en la matière. La *LFDD* a le mérite de proposer une assise législative pour le développement durable⁷⁶.

III. ANALYSE CRITIQUE DES DISPOSITIONS DE LA *LFDD*

Comme nous l'avons souligné précédemment, la *LFDD* se propose de définir un cadre juridique pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une Stratégie fédérale de développement durable qui rend le processus décisionnel en matière environnementale plus transparent en faisant en sorte qu'il faille en rendre compte devant le Parlement⁷⁷. S'agissant du champ d'application de la *LFDD*, la lecture de l'article 11(1) indique qu'elle s'applique aux politiques et aux programmes de tous les ministères du gouvernement fédéral, ainsi qu'à plusieurs agences et organismes fédéraux tels que l'Agence canadienne de développement international, l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec, l'Agence de la santé publique du Canada, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, l'Agence des services frontaliers du Canada, l'Agence du revenu du Canada et l'Agence Parcs Canada.

Pendant, c'est la création de structures gouvernementales destinées à superviser et assurer la mise en œuvre de la stratégie fédérale relative au développement durable qui constitue la caractéristique principale de la *LFDD*. Plus précisément, la *LFDD* institue un cadre procédural pour élaborer la Stratégie fédérale de développement durable (A), ainsi qu'un cadre institutionnel pour surveiller son élaboration et évaluer sa mise en œuvre (B).

A. Élaboration de la Stratégie fédérale de développement durable

1. Présentation du cadre procédural prévu à la *LFDD*

Selon l'article 9(1) de la *LFDD*, la Stratégie fédérale de développement durable fondée sur le principe de la prudence est élaborée par le ou la Ministre de l'Environnement dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la *LFDD* et est révisée au moins une fois à tous les trois ans. D'emblée, le délai de deux ans aurait pu paraître long dans la mesure où cette stratégie était attendue depuis 2006⁷⁸. Mais, il faut noter

74 Xavier Thunis, Professeur à l'Université de Namur, Cours intitulé « Le développement durable : une seconde nature », organisé par les Facultés universitaires Saint-Louis (Bruxelles) et al, 6 octobre 2004, en ligne : <<http://www.dhdi.free.fr/cours/droitgvdev/d&gcoursthunis.doc>> à la p 6.

75 Klaus Bosselmann, *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*, England, Ashgate Publishing Limited, 2008 à la p 57 ; Ross, *supra* note 59 à la p 39.

76 *LFDD*, *supra* note 1, art 2. Sa définition se rapproche de celle proposée par la Commission mondiale de l'ONU sur l'environnement et le développement en 1987.

77 *Ibid*, art 3.

78 Voir Sénat, Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, *Le développement durable : bilan, 9^{ème} rapport* (11 juin 2008), en ligne : <<http://www.parl.gc.ca/39/2/parlbus/commbus/senate/com-f/enrg-f/rep-f/rep09jun08-f.htm>>.

qu'Environnement Canada disposait déjà de sa stratégie de développement durable (2007-2009) qui comprend une section applicable à tous les ministères fédéraux. Avant l'adoption de la *LFDD*, les ministères fédéraux préparaient, au moins une fois tous les trois ans, les Stratégies de développement durable et les déposaient au Parlement en vertu des amendements apportés à la *LVG*⁷⁹ en 1995 en application des recommandations issues des travaux des États membres de l'ONU lors du « Sommet de la terre » tenu à Rio du 3 au 14 juin 1992. Ces stratégies ministérielles visaient à informer le Parlement des mesures envisagées par les ministères afin d'assurer la prise en compte des effets sociaux, économiques et environnementaux de leurs politiques et programmes lors de leur élaboration et de leur mise en œuvre⁸⁰. La *LFDD* vient changer la procédure. Désormais, même si les ministères et les agences fédéraux devront mettre en œuvre les stratégies de développement durable qu'ils auront eux-mêmes élaborées, ces derniers devront viser la mise en application de la Stratégie fédérale de développement durable préparée par une seule autorité, à savoir le Ministre de l'Environnement. Plus concrètement, les ministères devront poursuivre les buts pangouvernementaux de développement durable correspondant à leur mandat, « tout en continuant de remplir les engagements de leur propre Stratégie de développement durable ministérielle »⁸¹. Par conséquent, la Stratégie fédérale de développement durable envisagée par la *LFDD* doit prévoir des objectifs et des cibles de développement durable et une stratégie de mise en œuvre visant l'atteinte de chaque cible⁸². En outre, cette stratégie doit, pour toute cible, déterminer le ministre qui en est responsable⁸³.

Après l'élaboration de la version préliminaire de la Stratégie fédérale de développement durable, le ministre en transmet une copie au Conseil consultatif ainsi qu'au comité compétent de chaque chambre du Parlement et au public pour examen et observations pour un délai d'au moins cent vingt jours⁸⁴. La *LFDD* ne mentionne pas la procédure d'information du public pour que ces individus puissent présenter leurs observations. Cette question semble avoir peu retenu l'attention du Parlement, bien que les instruments internationaux considèrent que l'information et la consultation du public soient au cœur du processus de développement durable⁸⁵.

Dans sa version préliminaire de la première Stratégie fédérale de développement durable présentée en mars 2010, le ministère de l'Environnement a prévu que les commentaires du public soient envoyés au Bureau de développement

79 *LVG*, *supra* note 10.

80 *Supra* note 65.

81 Canada, *Stratégie de développement durable 2007-2009 : Coordination de la quatrième série de stratégies de développement durable ministérielles* (juin 2006), en ligne : <http://www.sdinfo.gc.ca/reports/fr/sd_guide/c1.cfm>.

82 *LFDD*, *supra* note 1, art 9(2).

83 *Ibid.*

84 *Ibid.*, art 9(3).

85 Voir par exemple *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, 25 juin 1998, 2162 RTNU 447 (Danemark) ; Déclaration de Rio, *supra* note 21 au principe 10.

durable d'Environnement Canada par courriel ou par courrier⁸⁶. Il n'y a donc pas de débats publics sur cette première stratégie. Compte tenu du volume du document et de la technicité du langage utilisé, il est possible qu'il y ait moins de commentaires et, par conséquent, moins de propositions d'amélioration. Des débats publics, comme les ateliers, les symposiums ou les tables rondes auraient dû être envisagés afin de permettre l'interaction entre, d'une part, le public et les organisations de la société civile et, d'autre part, les experts et les représentants du gouvernement⁸⁷.

Ajoutons qu'en égard à la nature évolutive du développement durable et à son caractère difficile à cerner, la législation adoptée en juin 2008 a peu de chances d'aboutir à des résultats satisfaisants si elle ne s'accompagne pas d'une vaste campagne d'éducation et d'information du public. En effet, l'éducation est au centre (voire à l'initiative) de la démarche de développement durable. Selon l'Action 21 :

[L]'éducation, de type scolaire ou non, est indispensable pour modifier les attitudes de façon que les populations aient la capacité d'évaluer les problèmes de développement durable et de s'y attaquer. Elle est essentielle aussi pour susciter une conscience des questions écologiques et éthiques, ainsi que des valeurs et des attitudes, des compétences et un comportement compatibles avec le développement durable, et pour assurer une participation effective du public aux prises de décisions⁸⁸.

Le changement de comportement nécessaire au développement durable⁸⁹ ne saurait s'opérer sans l'éducation et la formation du public sur les nouvelles valeurs que chaque société est appelée à protéger. Pourtant, la *LFDD* ne semble pas se préoccuper de l'éducation du public aux enjeux économiques, environnementaux et sociaux auxquels le Canada (et le monde) doit faire face et ce, malgré les préconisations du *Canadian Institute for Environmental Law and Policy*⁹⁰. Il aurait été d'une grande importance que la *LFDD* apporte des précisions à ce sujet, sous peine de ne faire de cette loi qu'un pâle texte rassemblant des principes qui ne seront que peu mis en application. Il nous semble opportun que la *LFDD* donne des indications sur l'établissement d'une démarche pédagogique afin que la Stratégie fédérale de développement durable puisse indiquer les modalités de sa mise en œuvre. À titre de comparaison, la loi québécoise sur le développement durable précise que la première version de la stratégie gouvernementale doit, entre autres, aborder les mesures d'information et

86 Environnement Canada, *Consultation publique sur la Stratégie fédérale de développement durable : Message du ministre* par Jim Prentice, Canada, Environnement Canada, en ligne : <<http://www.ec.gc.ca/dd-sd/default.asp?lang=Fr&n=E19EE696-1>>.

87 Pareille critique avait été faite sur l'avant-projet de la *Loi sur le développement durable* du Québec, *supra* note 68. Voir Paule Halley, « L'avant-projet de loi sur le développement durable du Québec » (2005) 1 JSDLP 59 à la p 67.

88 NU, *Action 21 : Chapitre 36 – Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, en ligne : (juin 2002) A/CONF 151/26/Rev.1 <<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/french/action1.htm>>.

89 Voir Meyers, *supra* note 42 à la p 3.

90 Matt Binstock, « A Survey of National Environmental Education and Education for Sustainable Development Laws and Policies: Lessons for Canada », en ligne : (2006) Canadian Institute for Environmental Law and Policy <http://www.cielap.org/pub/pub_EEESDPolicy.php>.

d'éducation sur le développement durable qui devront être mises en place auprès de certaines catégories de personnes⁹¹.

Il faut toutefois noter que la position du Canada n'est pas isolée. Elle se rapproche sensiblement de celles prévalant dans certains pays d'Europe et surtout en France. Bien que la France se soit orientée en faveur du développement durable avec des ambitions fortes⁹², nous devons constater que malgré l'article 8 de la *Charte de l'environnement* promulguée le 1^{er} mars 2005 et adossée à la Constitution⁹³ et une volonté clairement affichée⁹⁴, l'éducation au développement durable fait l'objet de pratiques éclectiques, parcellaires et non coordonnées⁹⁵. Pour le moment, il n'existe pas de formation au développement durable, mais plutôt des formations assurées par de multiples acteurs dans des domaines comme l'humanitaire, l'environnement ou bien le développement, avec parfois des extensions ou options « développement durable »⁹⁶. Concernant l'Europe en générale, si celle-ci s'affiche depuis les années 1980 en faveur d'une éducation sur le développement durable qu'elle considère comme fondamental⁹⁷, l'inflation et l'obsolescence des réglementations communautaires en matière de développement durable contribuent à désorienter le citoyen européen qui est souvent peu préparé pour comprendre les enjeux qui s'attachent au développement durable⁹⁸.

En plus du Comité consultatif et du Parlement, le ministre transmet la version préliminaire de la stratégie fédérale au Commissaire à l'environnement et au développement durable pour qu'il en fasse l'examen et présente ses observations sur la question de savoir si les cibles et les stratégies de mise en œuvre peuvent être évaluées. Il lui accorde un délai d'au moins cent vingt jours pour ce faire⁹⁹. La *LFDD* ne prévoit

91 LDD, *supra* note 67, art 11(1).

92 L'actualité française de ces deux dernières années a été émaillée par les discussions entourant le *Grenelle de l'environnement* qui ont abouti au dépôt de deux projets législatifs, « Grenelle 1 » et « Grenelle 2 », qui ont été adoptés en 2009 et 2010. Voir *Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, JO, 5 août 2009, en ligne : <<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020949548&dateTexte=>> ; *Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement*, JO, 13 juillet 2010, en ligne : <<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022470434&dateTexte=#>>.

93 *Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement*, JO, 2 mars 2005 NC, Gaz Pal n° 2 1097 art 8. Cet article dispose que « l'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis » dans la Charte.

94 Le rapport annexé à la loi d'orientation sur l'avenir de l'école du 23 avril 2005 relève que l'éducation au développement durable est une composante nouvelle de la formation civique des élèves. Voir *Loi n° 2005-380 du 23 avril 2005*, JO, 24 avril 2005, Rapport annexe, en ligne : <<http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/ta/ta0408.pdf>>. Dans le même sens, une circulaire du 15 juillet 2004 incite à généraliser un enseignement consacré à l'environnement et au développement durable dans les écoles, collèges et les lycées. Voir France, Ministère de l'Éducation nationale, *Généralisation d'une éducation à l'environnement pour un développement durable (EEDD) – rentrée 2004*, Circulaire n° 2004-110, Bulletin officiel n° 28 du 15 juillet 2004, en ligne : <<http://www.education.gouv.fr/bo/2004/28/MENE0400752C.htm>>.

95 Frédéric Treffel, « L'éducation au développement durable : un défi républicain » dans Aubertin, *supra* note 18 à la p 138.

96 Bruno Riondet, *Clés pour une éducation au développement durable*, Paris, Hachette, 2004.

97 Eleanor Stokes, Ann Edge et Anne West, « Environmental education in the educational systems of the European Union : Synthesis Report », (avril 2001) en ligne : Centre for Educational Research – London School of Economics and Political Science <http://ec.europa.eu/environment/youth/pdf/envedu_en.pdf>.

98 Simon Charbonneau, *Droit communautaire de l'environnement*, 2^e éd, Paris, L'Harmattan, 2006 à la p 17.

99 *LFDD*, *supra* note 1, art 9(4).

rien à propos du sort des observations du commissaire dans la version préliminaire de la Stratégie fédérale de développement durable. Encore une fois, il est remarquable que le législateur ait voulu que le ministère de l'Environnement garde le dernier mot à ce sujet. Cela peut avoir pour conséquence de laisser les meilleures propositions dans les tiroirs. Compte tenu de l'expertise, la neutralité et l'indépendance reconnues au commissaire, il aurait été préférable de prévoir que les observations du commissaire soient intégrées dans la version finale de la stratégie de développement durable. Il est vrai que des mises à jour et corrections de la stratégie sont envisagées, mais il serait malheureux de refuser de tenir compte d'une observation pour pouvoir y revenir par la suite car, entre-temps, les conséquences qui en découleraient pourraient être énormes.

Par ailleurs, la *LFDD* prévoit que dans le délai prévu à l'article 9(1), le ministre fait parvenir au gouverneur en conseil la Stratégie fédérale de développement durable pour qu'il l'approuve en tant que Stratégie fédérale de développement durable officielle¹⁰⁰. Par la suite, dans le délai prévu à l'article 9(1) de la *LFDD* ou, au cours des quinze premiers jours de séance ultérieurs, le ministre dépose la stratégie de développement durable devant chaque chambre du Parlement¹⁰¹. Relevons qu'il n'y a pas de mécanismes prévus pour que les éventuelles observations issues des chambres du Parlement soient considérées dans la version finale de la stratégie fédérale.

En outre, il faut noter que tout responsable du ministère de catégorie I¹⁰² fait élaborer une stratégie de développement durable comprenant les objectifs et les plans d'action du ministère qui est conforme à la Stratégie fédérale de développement durable, contribue à la réalisation des objectifs de celle-ci et tient compte du mandat du ministère¹⁰³. Cette stratégie est par la suite déposée devant le Parlement un an suivant le dépôt, devant la même institution, de la Stratégie fédérale de développement durable¹⁰⁴. La version préliminaire de la stratégie fédérale a fait craindre que certains ministères puissent se soustraire à cette exigence. En effet, seulement 10 des 28 agences et ministères fédéraux ont été assujettis à cette version de la stratégie. Il est à espérer que lors de l'élaboration de la stratégie finale, le ministère de l'Environnement tienne compte des avis du public et des institutions ayant émis des commentaires et suggestions pour y apporter les corrections nécessaires¹⁰⁵.

Enfin, le ministre auquel s'applique l'article 11(1) fait mettre à jour, au moins à tous les trois ans, la stratégie de développement durable du ministère et la fait déposer devant le Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-

100 *Ibid*, art 10(1).

101 *Ibid*, art 10(2). Au Québec, c'est le premier ministre qui prend la responsabilité de déposer, devant l'Assemblée nationale, la stratégie de développement durable ainsi que toute révision de celle-ci. Voir *LDD*, *supra* note 68, art 10(2). Cette procédure dénote un engagement gouvernemental beaucoup plus élargi et soutenu.

102 Au sens de la *LFDD*, *supra* note 1, art 15(2).

103 *Ibid*, aux art 11(1), 11(3).

104 *Ibid*, art 11(1).

105 Voir par exemple les commentaires et suggestions de Gendron et al, *supra* note 13. Voir aussi Bureau du vérificateur général du Canada, *Observations du CEDD concernant la version préliminaire de la Stratégie fédérale de développement durable*, *supra* note 13 au pp 25-26.

ci suivant cette mise à jour¹⁰⁶. La *LFDD* n'exige pas que le ministère de catégorie I transmette la version préliminaire de sa stratégie de développement durable ni au Conseil consultatif, ni au commissaire et encore moins au public. Cette omission comporte *post hoc* le risque de conduire les ministères à n'élaborer que des stratégies nivelées vers le bas. Enfin, la *LFDD* énonce que la forme et le contenu de la Stratégie fédérale de développement durable peuvent, sur recommandation du ministre, être prévus par le gouverneur en conseil¹⁰⁷.

Au final, force est de constater que la *LFDD* n'a pas retenu les indications relatives aux objectifs de la stratégie de développement durable qui avaient pourtant été envisagés dans la version initiale de ce texte¹⁰⁸. C'est sur ce terrain que se situe notre critique la plus importante à l'encontre de la *LFDD*.

2. Absence de précisions sur les principaux objectifs recherchés

Une référence dans la *LFDD* à quelques-uns des objectifs recherchés par la Stratégie fédérale de développement durable aurait permis d'éviter que le ministère de l'Environnement ne soit tenté de prendre des engagements qui n'ont pas d'impacts significatifs sur le développement durable. En effet, la question est posée de savoir si, conformément à la version actuelle de la *LFDD*, le ministère de l'Environnement peut s'engager de façon significative dans l'élaboration d'une Stratégie fédérale de développement durable qui est véritablement en mesure de relever les défis auxquels le pays et le monde sont confrontés. La première version de la stratégie fédérale, qui ne prend en considération que les aspects environnementaux du développement durable, est un signe éloquent du risque de minimiser l'ampleur réelle des enjeux du développement durable¹⁰⁹. La *LFDD* aurait dû fournir, sous forme de balises et de manière quelque peu détaillée, des objectifs pour tous les secteurs affectés par le développement durable afin de permettre d'élaborer efficacement d'une stratégie de développement durable et d'évaluer avec précision les progrès réalisés.

Cette question d'objectifs présente d'autant plus d'importance qu'aucun débat public n'est prévu pour recenser les priorités dont la Stratégie fédérale de développement durable doit tenir compte, malgré le fait qu'il est mentionné que la première ébauche de cette stratégie fédérale repose sur les avis du Commissaire à l'environnement et au développement durable¹¹⁰. De plus, étant donné l'absence de

106 *LFDD*, *supra* note 1, art 11(2).

107 *Ibid*, art 11(4).

108 L'expérience de la province du Québec aurait pu légitimer l'indication précise d'objectifs comme le relèvent Paul Halley et Denis Lemieux : « En pratique, la stratégie gouvernementale de développement durable, adoptée il y a un peu plus d'un an, ne comporte pas d'objectifs quantifiables ni d'échéanciers précis, ce qui rend pour le moins difficile d'effectuer un bilan régulier ». Voir Paule Halley et Denis Lemieux, « La mise en œuvre de la Loi québécoise sur le développement durable : un premier bilan », dans *Conférence des juristes de l'État 2009. XVIII^e conférence. Vert, le Droit*, Cowansville (Qc), Éditions Yvon Blais, 2008, 93 à la p 115.

109 Voir Planifier un avenir durable, *supra* note 12 à la p 5.

110 *Ibid* à la p 12. Dans ses commentaires, le Commissaire à l'environnement et au développement durable semble regretter le fait que certaines de ses importantes suggestions n'aient pas été prises en considération lors de l'élaboration de cette version préliminaire de la stratégie fédérale. Il s'impatientait de voir si ses observations clés figureront dans la version finale de la stratégie. Voir Lettre du commissaire, *supra* note 13 à la p 4.

l'environnement et au développement durable¹¹⁰. De plus, étant donné l'absence de débat public en bonne et due forme pour dégager des priorités, le caractère évolutif du phénomène de développement durable aurait dû pousser le législateur à prévoir l'incorporation obligatoire des observations pertinentes faites par le commissaire, le Conseil consultatif et les participants au processus des pétitions. En Belgique, il est prévu que la version finale de la Stratégie fédérale de développement durable prenne en compte les avis du Conseil fédéral de développement durable, qui est l'équivalent du Conseil consultatif canadien, et que ne pas le faire requiert des explications de la part du Roi¹¹¹.

En l'absence d'objectifs précis, les organes créés par la *LFDD* pour élaborer et surveiller la mise en œuvre de la stratégie de développement durable risquent d'être peu utiles étant donné qu'ils n'ont manifestement pas le pouvoir d'influencer les choix du ministère de l'Environnement. Bien que l'initiateur du projet de loi C-474 se soit félicité de l'adoption de la *LFDD*¹¹², nous devons déplorer que les différents amendements l'aient dépouillé de sa substance au point d'amener le Parlement à adopter un texte proche d'une « coquille vide ».

B. Surveillance de l'élaboration et de la mise en œuvre de la Stratégie fédérale de développement durable

Le sommaire de la *LFDD* prévoit la création de trois organes essentiels en plus du renforcement des pouvoirs et des obligations du Commissaire à l'environnement et au développement durable en poste au Bureau du vérificateur général du Canada. En premier lieu, la loi annonce la création du Comité du Conseil privé de la Reine pour le Canada (1.). En deuxième lieu, il est prévu la constitution du Bureau du développement durable (2.). En troisième lieu, la *LFDD* institue un Conseil consultatif sur le développement durable chargé de conseiller le gouvernement du Canada relativement à la Stratégie de développement durable (3.). Enfin, la *LFDD* modifie la *Loi sur le vérificateur général*¹¹³ afin que le Commissaire à l'environnement et au développement durable, d'une part, assure le contrôle des progrès accomplis par les ministères et agences fédéraux relativement à la mise en œuvre de la stratégie de développement durable et, d'autre part, vérifie le rapport du Bureau de développement durable (4.).

110 *Ibid* à la p 12. Dans ses commentaires, le Commissaire à l'environnement et au développement durable semble regretter le fait que certaines de ses importantes suggestions n'aient pas été prises en considération lors de l'élaboration de cette version préliminaire de la stratégie fédérale. Il s'impatientait de voir si ses observations clés figureront dans la version finale de la stratégie. Voir Lettre du commissaire, *supra* note 13 à la p 4.

111 *Loi relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*, MB, 18 juin 1997, Pasinomie n°5 1309, art 5(1) (Bruxelles).

112 Voir Gilles Toupin, « Une nouvelle loi pour des décisions gouvernementales plus vertes », Montréal, *La Presse* [de Montréal] (22 juillet 2008), en ligne : <<http://www.cyberpresse.ca/actualites/200809/08/01-667450-une-nouvelle-loi-pour-des-decisions-gouvernementales-plus-vertes.php>>.

113 *Supra* note 10.

1. Le Comité du Conseil privé de la Reine : une vision trop étroite du développement durable

La LFDD prévoit la création d'un comité dénommé « Comité du Conseil privé de la Reine ». Ce comité est composé de personnalités membres du Conseil privé dont l'une d'elles occupe le poste de président¹¹⁴. Contrairement à la version originale de la LFDD¹¹⁵, la version définitive ne mentionne pas que le Ministre de l'Environnement préside automatiquement ce comité¹¹⁶. De plus, la LFDD ne donne pas d'indications à propos du nombre de membres que compte ce comité.

Le rôle du comité du Conseil privé est d'assurer la supervision de l'élaboration et de la mise en œuvre de la Stratégie fédérale de développement durable¹¹⁷. Concrètement, le comité du Conseil privé assure le rôle de surveillance des activités du ministère de l'Environnement en rapport avec l'élaboration de la Stratégie fédérale de développement durable, ainsi que le contrôle des agences et ministères fédéraux chargés de l'exécution de cette stratégie. La LFDD ne fournit pas de détails sur l'étendue et les limites des pouvoirs de ce comité du Conseil privé. Cette loi ne donne pas non plus de précisions quant à la nature des liens entre le comité du Conseil privé et le Bureau du développement durable chargé d'élaborer et maintenir des systèmes et des procédés permettant de contrôler la progression de la Stratégie fédérale du développement durable. Le fait de prévoir que le comité assume le rôle de supervision laisse toutefois entendre qu'il n'est pas impliqué, à titre principal, dans les travaux d'élaboration de la Stratégie fédérale de développement durable. Or, la non-participation de ce comité à l'élaboration de la stratégie fédérale risque de priver celle-ci d'objectifs touchant à plusieurs aspects de la problématique du développement durable. En effet, le développement durable est une notion transversale dont la bonne préparation requiert la participation de presque tous les ministères et agences. À titre d'illustration, l'adoption de la stratégie gouvernementale de développement durable au Québec est placée sous la responsabilité du gouvernement dans son ensemble¹¹⁸. En outre, le Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, en collaboration avec les autres ministres concernés, s'assure que l'élaboration du contenu de la stratégie s'effectue de manière à refléter l'éventail des préoccupations

114 LFDD, *supra* note 1, art 6.

115 Canada, PL C-474, *Loi exigeant l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie fédérale de développement durable et l'élaboration d'objectifs et de cibles en matière de développement durable au Canada et modifiant une autre loi en conséquence*, 2^e sess, 39^e parl, 2007, art 6(1) (sanctionné le 26 juin 2008), LC 2008, c 33.

116 Même si on ne le précise pas, le Ministre de l'Environnement, qui devra nécessairement faire partie du comité, ne siègera pas en tant que président. Cette idée vient d'une analogie découlant de la lecture de la composition des différents comités du Cabinet qui ne sont pas présidés par les ministres titulaires des portefeuilles dont ressortent ces comités. À titre d'exemple, en matière d'affaires étrangères, le ministre de tutelle n'est pas le président du Comité du Cabinet en responsable de ces questions. À notre sens, cette solution est logique, car elle permet aux personnes non concernées au premier niveau d'apporter un jugement beaucoup plus objectif sur une politique donnée. Par ailleurs, le Ministre de l'Environnement sera déjà président du Conseil consultatif sur le développement durable prévu à l'article 8 de la LFDD alors qu'il est pour l'instant président du comité du Cabinet responsable des opérations ; *supra* note 1, art 8.

117 LFDD, *supra* note 1, art 6.

118 LDD, *supra* note 68, art 5.

des citoyens, des milieux et des conditions de vie au Québec¹¹⁹. En droit ligne, en Belgique, tous les ministres fédéraux ou leurs représentants font partie de la commission interdépartementale chargée d'élaborer la stratégie nationale de développement durable, ce qui constitue une opportunité pour cette dernière d'embrasser plusieurs secteurs de la vie nationale. En Suède, la stratégie de développement durable est aussi élaborée par une unité spéciale de coordination assistée par un groupe de travail interministériel¹²⁰.

Bien que l'article 5 de la *LFDD* prévoie que le gouvernement du Canada « reconnaît la nécessité de prendre ses décisions en tenant compte des facteurs environnementaux, économiques et sociaux », la composition restreinte des structures chargées d'élaborer la Stratégie fédérale de développement durable risque de ne focaliser l'attention que sur les aspects environnementaux en négligeant les aspects socio-économiques des politiques gouvernementales. La version préliminaire de la Stratégie fédérale de développement durable, qui présente le premier tableau « des activités fédérales dans quatre domaines environnementaux généraux »¹²¹, est une preuve de cette tendance contestable. À l'instar de la stratégie québécoise¹²² et suédoise¹²³, il importe que la stratégie fédérale canadienne soit étendue aux autres dimensions du développement durable¹²⁴. Il reste à espérer que le ministère de l'Environnement tienne compte de cette nécessité dans la version définitive de la stratégie fédérale comme d'ailleurs certains intervenants le lui ont suggéré¹²⁵.

Il peut nous être rétorqué que le gouvernement du Canada a accordé la priorité à la dimension environnementale en raison de son caractère urgent ainsi que l'indique le ministère de l'Environnement dans la version préliminaire de la stratégie fédérale¹²⁶. Mais comme le rappelle, à juste titre, le Rapport Brundtland, toutes les dimensions du développement durable sont en interaction et ne doivent pas être hiérarchisées. En outre, il n'existe pas d'études scientifiques indépendantes consacrant l'absence de priorité des problèmes liés à la santé, la consommation et la production

119 *Ibid*, art 7.

120 Gouvernement Suédois, *Implementation of the EU Sustainable Development Strategy Sweden's report to the European Commission*, Juin 2007 à la p 36, en ligne : Commission sur le développement durable <<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/08/53/60/d96ec014.pdf>>.

121 Planifier un avenir durable, *supra* note 12 à la p 5. Ce document ne prévoit que quatre cibles environnementales, à savoir les changements climatiques, la qualité de l'air, la qualité et la disponibilité de l'eau et la protection de la nature.

122 Gouvernement du Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, *Un projet de société pour le Québec, Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, (décembre 2007), en ligne : Développement durable, Environnement et Parcs Québec <http://www.mddp.gouv.qc.ca/developpement/strategie_gouvernementale/strat_gouv.pdf>.

123 Voir Gouvernement Suédois, *Strategic Challenges – A Further Elaboration of the Swedish Strategy for Sustainable Development, Government reports*, Ministère de l'environnement, 16 mars 2006, en ligne : Gouvernement Suédois <www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/70183>.

124 L'ambiguïté de la question semble provenir de la *LFDD* elle-même dont l'article 3 se trouve en opposition directe avec l'article 5. En effet, alors que l'article 5 mentionne le développement durable dans toutes ses dimensions, l'article 3 semble réduire la problématique à la seule dimension environnementale.

125 Voir par exemple Gendron et al, *supra* note 13 ; Lettre du commissaire, *supra* note 13.

126 Voir Planifier un avenir durable, *supra* note 12 à la p 7 : « L'environnement est important pour les Canadiens, et il y a quatre éléments clés qui ont toujours été placés au haut de leur liste de priorités et de celle de leur gouvernement ».

durable, la croissance économique durable, l'éducation, la création d'emplois et la lutte contre la pauvreté, les défis démographiques y compris le vieillissement de la population et l'immigration ou encore, la cohésion sociale.

Un autre argument qui pourrait sans doute être avancé est que les domaines socio-économiques relèvent constitutionnellement des provinces et, qu'en conséquence, il appartient à ces dernières de s'en occuper. Toutefois, le fédéral et les provinces ont une compétence partagée dans différentes problématiques ayant des incidences sur le développement durable. Dans plusieurs domaines, la version préliminaire de la stratégie fédérale prévoit d'ailleurs la collaboration entre le fédéral et les provinces. *In fine*, l'histoire du Canada enseigne que le fédéral est toujours intervenu en matière socio-économique, matière relevant traditionnellement de la compétence provinciale¹²⁷.

Selon la version originale de la *LFDD*, un Secrétariat du développement durable devait être créé au sein du Bureau du Conseil privé pour soutenir les activités du Comité du Cabinet chargé du développement durable¹²⁸. La version finale ne reprend pas cette disposition, mais prévoit la mise en place d'un nouvel organe appelé le Bureau du développement durable.

2. Le Bureau du développement durable : une composition très restreinte

Le paragraphe 7(1) de la *LFDD* prévoit la constitution, par le ministère de l'Environnement, d'un Bureau du développement durable au sein de son cabinet dont le rôle est d'élaborer et de maintenir des systèmes et des procédés permettant de contrôler la progression de la mise en œuvre de la stratégie de développement durable. La loi du 26 juin 2008 ne donne aucune indication sur la composition de ce bureau. Elle n'en définit pas davantage les pouvoirs, ce qui laisse beaucoup de marge de manœuvre au décideur. En effet, il n'est pas affirmé clairement que ce bureau prend la charge d'élaborer la Stratégie fédérale de développement durable. Or, dans la mesure où le succès de la Stratégie fédérale de développement durable implique un cadre institutionnel robuste¹²⁹ (à condition que le Canada soit résolu à s'engager sur la voie du développement durable), la stratégie fédérale devrait être élaborée par une commission composée de personnalités reconnues pour leur expertise et leur engagement en faveur du développement durable. Ces personnalités devraient aussi jouir d'une large représentation institutionnelle. À l'instar de la composition du *President's Council on Sustainable Development* des États-Unis¹³⁰, les experts de cette

127 Nous pensons par exemple à l'éducation avec les différentes catégories de bourses fédérales. Il y a aussi la santé, l'environnement, l'immigration, etc.

128 Canada, PL C-474, *Loi exigeant l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie fédérale de développement durable et l'élaboration d'objectifs et de cibles en matière de développement durable au Canada et modifiant une autre loi en conséquence*, *supra* note 115.

129 Voir Dan A. Tarlock, « Ideas without Institutions: The Paradox of Sustainable Development », (2001) 9 *Ind. J. Global Legal Stud.* 35 à la p 40.

130 John C. Dernbach, « Learning from the President's Council on Sustainable Development : the Need for a Real National Strategy » (2002) 32 *Environmental Law Reporter* 10648 à la p 10655, en ligne : Selected works of John C. Dernbach <http://works.bepress.com/john_dernbach/23>. Même si le Conseil américain n'a qu'un rôle consultatif, il est chargé d'élaborer et de recommander au Président une stratégie nationale de développement durable visant à stimuler la « vitalité économique ».

commission devraient provenir de milieux variés au plan politique, professionnel, social, économique, scientifique, etc. Au Québec, la loi indique que le Ministre du Développement durable est assisté de l'Institut de la statistique du Québec pour « recueillir, produire et diffuser les informations statistiques requises pour aider à l'élaboration et au suivi de la stratégie de développement durable du gouvernement dont celles requises pour les indicateurs de développement durable, ainsi que celles nécessaires à la réalisation des rapports prévus par la Loi sur le développement durable »¹³¹.

Le fait que le Bureau du développement durable soit, à l'heure actuelle, composé uniquement des cadres du ministère de l'Environnement tend à réduire le développement durable à une simple question environnementale tout en le privant des engagements forts et des objectifs ambitieux que pourrait lui apporter la présence de représentants de différents milieux professionnels et institutionnels. L'atteinte des objectifs du développement durable sous-entendant une prise en compte, de façon intégrée, des aspects économiques, environnementaux et sociaux du développement risque de n'être au final qu'un leurre.

En ce qui concerne la diversité des intervenants dans l'élaboration de la stratégie de développement durable, la Belgique nous semble être un exemple enrichissant. Dans ce pays, la version préliminaire de la stratégie nationale de développement durable est élaborée et suivie par la Commission Interdépartementale du Développement Durable (CIDD) qui, après le traitement des avis et observations reçus lors de la consultation publique, les intègre et soumet le document final pour être sanctionné par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres¹³². La loi belge du 5 mai 1997 sur la coordination de la politique fédérale du développement durable prévoit que la CIDD se compose d'un représentant de chaque membre du gouvernement fédéral, d'un représentant du Bureau fédéral du Plan, en plus des représentants des gouvernements des régions et des communautés¹³³. De même, en octobre 2003, le gouvernement a décidé que la CIDD devait en outre être assistée par un représentant de chaque service public fédéral et par un représentant de chaque service public fédéral de programmation¹³⁴.

Le contrôle des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Stratégie fédérale de développement durable appelle également des remarques. En effet, la *LFDD* suggère qu'« au moins une fois tous les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, le bureau remet au ministre un rapport sur le progrès réalisé

131 LDD, *supra* note 68, art 21.

132 Belgique, Commission Interdépartementale du Développement Durable, *Plans Fédéraux*, en ligne : Commission interdépartementale du développement durable <http://www.cidd.be/FR/publication_s?PHPSESSID=72488f4f92ae976889e257e145853c5d>.

133 Belgique, Commission Interdépartementale du Développement Durable *Loi relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable*, 5 mai 1997, art 16, en ligne : Commission Interdépartementale du Développement Durable <http://www.cidd.be/FR/presentation_1175072214/texte_de_loi/loi_du_5_mai_1997_relative_a_la_coordination_de_la_politique_fa_da_rale_de_da_veloppement_durable.html>.

134 Voir Belgique, Commission Interdépartementale du Développement Durable, *Présentation - Composition*, en ligne : Commission Interdépartementale du Développement Durable <http://www.cidd.be/FR/presentation_1175072214/composition>.

par le gouvernement du Canada dans la mise en œuvre de la Stratégie fédérale de développement durable »¹³⁵. Par la suite, « le ministre fait déposer le rapport devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception »¹³⁶. La rédaction de cette disposition fait place à un doute sérieux. Elle laisse entendre que le ministre n'a pas le pouvoir d'amender le rapport tout en n'excluant pas non plus cette possibilité, ce qui revient à supposer que le ministre aurait toujours son mot à dire et que le bureau n'aurait aucune autonomie de décision.

En ce qui concerne l'autorité des mesures relatives à la Stratégie fédérale de développement durable, une lecture attentive de la *LFDD* montre que le législateur a cherché à adopter un dispositif qui n'est pas juridiquement contraignant, ce qui nous amène à discuter du bien-fondé du choix politique opéré. En effet, la *LFDD* semble être essentiellement de nature déclaratoire, destinée à informer l'opinion publique sur les moyens et les objectifs du gouvernement fédéral pour assurer un développement durable au Canada. Comme l'indique l'objet de la *LFDD*, le but poursuivi est de rendre transparent le processus décisionnel en matière d'environnement et de faire en sorte qu'il y ait une reddition des comptes devant le Parlement¹³⁷. Plus précisément, la loi du 26 juin 2008 ne fait que donner des indications à suivre par les ministères et agences fédéraux en vue d'œuvrer en faveur du développement durable¹³⁸. La *LFDD* apparaît, en définitive, davantage comme un énoncé de politique interne qu'une norme de droit positif devant être juridiquement sanctionnée par les tribunaux.

Certains arguments peuvent être invoqués à l'appui de la position adoptée par le législateur canadien. En s'inspirant des propos du Doyen Carbonnier, nous pouvons avancer que l'homme est un animal raisonnable et que la raison, bien mieux que la crainte, lui dicte ce qu'il a à faire¹³⁹. Le respect des normes favorisant le développement durable (dont fait partie la Stratégie fédérale de développement durable) n'aurait-il pas une importance telle que, du point de vue de l'ordre mondial, il puisse voir les situations et les pratiques se conformer aux modèles idéaux qu'elles constituent ? De plus, même dépourvue de sanctions, il peut être argué que la *LFDD* engendre une contrainte qui trouve sa source dans une pression, plus ou moins diffuse, émanant de l'ordre juridique et prenant la forme d'un sentiment juridique¹⁴⁰ ou encore, d'un sentiment d'obligation d'ordre éthique¹⁴¹. Il y aurait une adhésion volontaire

135 *LFDD*, *supra* note 1, art 7(2).

136 *Ibid.*

137 *Ibid.*, art 3.

138 La *LFDD* a, en effet, laissé de côté la version initiale du projet de loi C-474 qui prévoyait que les cibles et les plafonds devaient être fixés par un règlement susceptible d'être sanctionné par le droit.

139 Jean Carbonnier, *Droit civil*, Vol 1, Paris, Presses Universitaires de France, 2004 à la p 16.

140 Chantal Kourilsky, « Introduction » et « Socialisation juridique et identité du sujet » (1992) 19 *Dr et Soc* aux pp 201-259. L'idée qu'il est possible de régir l'action humaine sans obligation ni sanction n'est pas nouvelle comme le soutient le philosophe du droit Jean-Marie Guyau, (Jean-Marie Guyau, *Esquisse d'une morale sans obligation ni sanction*, Paris, Félix Alcan, 1884, rééd. Allia, 2008). Voir récemment, sur la souplesse attachée au droit, Mustapha Mekki, « Propos introductifs sur le droit souple » dans Anne-Sophie Barthez et al, dir, *Le droit souple : Journées nationales, Tome XIII, Boulogne-sur-Mer*, Association Henri Capitant, Paris, Dalloz, 2009 à la p 1.

141 Catherine Thibierge, « Rapport de synthèse » dans *ibid* à la p 160.

aux valeurs dont la norme est porteuse qui traduirait une « force symbolique »¹⁴². C'est cette adhésion qui permettrait à la Stratégie fédérale de développement durable d'être une référence (ou modèle) pour l'action¹⁴³. L'exemple européen peut être cité¹⁴⁴. Dans ce dernier cas, si le droit européen en matière de développement durable se compose d'un dispositif à la fois impératif et non-impératif (dépourvu de sanctions et donnant droit de cité aux parties prenantes de la société), la construction juridique globale donne lieu à un bilan positif¹⁴⁵.

Toutefois, nous devons souligner que le fait que la *LFDD* soit une loi régulièrement adoptée par le Parlement lui donne un caractère normatif incontestable. Les dispositions de la *LFDD* doivent donc être utilement et efficacement appliquées par toute autorité fédérale concernée sous peine de se voir reprocher d'avoir outrepassé les pouvoirs qui lui sont reconnus par la loi¹⁴⁶. À titre d'exemple, dans ses observations sur la version préliminaire de la Stratégie fédérale de développement durable, le Commissaire à l'environnement et au développement durable a relevé plusieurs manquements aux dispositions de la *LFDD*¹⁴⁷. Si ces manquements ne sont pas corrigés dans la version officielle de la stratégie, ils pourraient bien donner lieu aux recours devant les tribunaux. Là où les dispositions de la *LFDD* laissent une large marge de manœuvre au décideur, ce dernier doit *a minima* les appliquer avec bonne foi. Ainsi, même si certaines dispositions de la *LFDD* laissent un pouvoir de discrétion, celui-ci doit être exercé dans les limites d'une interprétation raisonnable de la marge de manœuvre envisagée par le législateur, conformément au principe de la primauté du droit et suivant les principes généraux de droit administratif¹⁴⁸.

En cas de décision abusive prise par une agence ou un ministère relativement à la mise en œuvre de la *LFDD*, la Cour fédérale peut être saisie par une demande de contrôle judiciaire¹⁴⁹. En vertu du paragraphe 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*¹⁵⁰, la Cour fédérale peut ordonner « à l'office fédéral en cause d'accomplir tout acte qu'il a illégalement omis ou refusé d'accomplir ou dont il a retardé l'exécution de

142 *Ibid.*

143 *Ibid.* à la p 149. Cette constatation est à souligner en matière de développement durable. Lorsqu'est abordé ce thème, ne sont-ce pas les actes qui sont importants et non les mots ni, pour emprunter au vocabulaire des sciences juridiques, l'existence d'une utilisation contentieuse effective ?

144 La France atteste également des insuffisances attachées à une réglementation contraignante de l'État pour que les acteurs de la société prennent des décisions qui conduisent au développement durable. Voir Yves Jégouzo, « L'évolution des instruments du droit de l'environnement » (2008) 127 *Pouvoirs* : Revue française d'études constitutionnelles et politiques 23 à la p 26.

145 Prenant l'exemple des stratégies européennes dont nous avons mis de l'avant l'importance en matière de développement durable, les auteurs soulignent l'incertitude de la sanction juridique entourant sa violation. Voir Claude Blumann et Louis Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 3^e éd, Paris, Litec, 2007 à la p 439 ; Jean-Marc Favret, *Droit et pratique de l'Union européenne*, Paris, Litec, 2007 à la p 126.

146 *Mines Alerte Canada c Canada (Pêches et Océans)*, 2010 CSC 2, [2010] 1 RCS 6.

147 Lettre au commissaire, *supra* note 13.

148 *Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817 au para 53.

149 Voir Denis Lemieux et Francine Des Roches, « Le cadre juridique du développement durable » dans Louis Guay et al, dir, *Les enjeux et les défis du développement durable : Connaître, décider, agir*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 2004, 233 à la p 248.

150 *Loi sur les Cours fédérales*, LRC 1985, c F-7 remise en vigueur par la *Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres loi en conséquence*, LC 1990, c 8.

manière déraisonnable »¹⁵¹. La Cour peut aussi « déclarer nul ou illégal, ou annuler, ou infirmer et renvoyer pour jugement conformément aux instructions qu'elle estime appropriées, ou prohiber ou encore restreindre toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte de l'office fédéral ». ¹⁵² La Cour peut enfin accorder toute réparation qu'elle estime juste dans les circonstances de l'espèce sans même que le demandeur en fasse mention dans sa requête¹⁵³. Si la disposition contestée accorde plus de marge de manœuvre à l'autorité fédérale, la Cour fédérale pourra intervenir lorsque l'acte ou l'omission de l'office fédéral concerné est jugé déraisonnable du fait qu'elle n'appartient pas « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit »¹⁵⁴.

Cependant, l'absence de mesures coercitives individuelles visant à sanctionner le non-respect de la Stratégie fédérale de développement durable – alors que la version antérieure du *Projet de loi C-474* le prévoyait¹⁵⁵ – jette un doute sur la capacité de cette stratégie à atteindre les objectifs désirés d'autant que les grandes lignes de celle-ci n'ont pas été explicitement indiquées. Dans la mesure où aucune sanction individuelle n'est prévue en cas d'échec dans l'atteinte des objectifs et cibles de la stratégie de développement durable, les personnes impliquées risquent de s'y conformer à leur gré. Certes, la mise en œuvre de la *LFDD* et de la Stratégie fédérale de développement durable est évaluée par le Commissaire à l'environnement et au développement durable ; mais, il n'en demeure pas moins que ce dernier n'intervient qu'après coup et que ses observations n'ont pas force de loi. Finalement, plutôt que d'aider à la prise de décisions en faveur du développement durable, la *LFDD* ne constitue-t-elle pas un moyen d'y échapper¹⁵⁶ ? Ne faut-il pas se garder de se bercer d'illusions sur l'efficacité d'un système dépourvu de sanctions efficaces et frappé d'indigence procédurale¹⁵⁷ ? En effet, il a déjà été démontré que l'efficacité des approches non contraignantes est d'un niveau très bas¹⁵⁸. Plusieurs recherches indiquent que les instruments non contraignants qui affluent le droit ont besoin de

151 *Ibid*, art 18.1(3)a).

152 *Ibid*, art 18.1(3)b). Les conditions requises par un contrôle judiciaire sont prévues au paragraphe 18.1(4) de la *Loi sur les Cours fédérales*. Les conditions pour l'octroi d'un mandamus avaient été préalablement définies par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Apotex Inc. c Canada (Procureur général)*, [1994] 1 CF 742, 44 ACWS (3^e) 349.

153 *Smith c Canada, (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 3 CF 144 aux pp 168-73, 78 ACWS (3^e) 371.

154 *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 RCS 190 au para 47.

155 Canada, PL C-474, *Loi exigeant l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de développement durable, la communication des progrès accomplis en fonction d'indicateurs environnementaux préétablis, la nomination d'un commissaire à l'environnement et au développement durable indépendant et responsable devant le Parlement, adoptant des objectifs précis en matière de développement durable au Canada et modifiant une autre loi en conséquence*, 2^e sess, 39^e lég, 2007, (première lecture le 13 novembre 2007), en ligne : <<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Docid=3572055&file=4>>.

156 Sur ces dérives possibles voir Mekki, *supra* note 140 à la p 21 ; Jean-Baptiste Racine, « La valeur juridique des codes de conduite privés dans le domaine de l'environnement » (1996) 4 RJE 409 à la p 410.

157 Monique Chemillier-Gendreau, « Marchandisation de la survie planétaire » *Le Monde diplomatique* (janvier 1998) 3, en ligne : <http://www.monde-diplomatique.fr/1998/01/CHEMILLIER_GENDREAU/9786>.

158 Organisation for Economic Co-operation and Development, *Voluntary Approaches for Environmental Policy : Effectiveness, Efficiency and Usage in Policy Mixes*, Paris, OECD Publishing, 2003.

mécanismes juridiques plus traditionnels (ceux assortis d'une sanction) qui se révèlent être les seuls en mesure de produire des effets de droit dans un système juridique légaliste¹⁵⁹. Des études ont aussi démontré que l'instauration d'une réglementation coercitive constitue un choix pertinent dans certaines circonstances¹⁶⁰. Or, au regard de la gravité et du risque de l'irréversibilité des atteintes au développement durable, un tel choix ne s'imposait-il pas¹⁶¹ ? La *LFDD* aurait pu (et dû) prévoir expressément un cadre de sanctions visant à décourager les fonctionnaires fédéraux de fermer les yeux sur les obligations et devoirs de diligence requis par la mise en œuvre de la Stratégie fédérale de développement durable ; ceci d'autant plus que le développement durable implique un changement profond dans les comportements des institutions et des politiques¹⁶².

Par ailleurs, à l'instar de certains États américains¹⁶³, la *LFDD* aurait pu également se montrer audacieuse en permettant expressément aux individus de saisir les tribunaux à l'encontre du gouvernement et/ou ses agents en cas de manquement potentiel ou avéré aux obligations définies dans la Stratégie fédérale de développement durable. Ce faisant, le Canada se serait conformé au Plan d'application du développement durable qui avait recommandé que tous les pays renforcent « leurs organismes publics, notamment en les dotant de l'infrastructure nécessaire et en promouvant la transparence, la responsabilité et la justice dans les institutions administratives et judiciaires »¹⁶⁴. En comparaison, le Québec semble avoir tenu compte de cette recommandation en introduisant l'article 46.1 dans la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*¹⁶⁵ lors de l'adoption de la *Loi sur le développement durable*, même s'il est limité à la dimension environnementale du développement durable¹⁶⁶. Cela permet ainsi aux citoyens de pouvoir saisir les tribunaux lorsque leurs droits sont violés par un manque d'engagement du gouvernement en faveur de la protection de l'environnement¹⁶⁷, quoique la stratégie gouvernementale de développement

159 Cécile Pérès, « La réception du droit souple par les destinataires » dans Anne-Sophie Barthez et al, *supra* note 157 à la p 110 ; Paule Halley et Olivier Boiral, « Les systèmes de gestion environnementale au Canada : enjeux et implications pour les politiques publiques de l'environnement » (2008) 53:4 RD McGill 649 à la p 668.

160 John J. Kirton et Micheal J. Trebilcock, *Hard Choices, Soft Law: Voluntary Standards in Global Trade, Environment and Social Governance*, Burlington (VT), Ashgate, 2004 à la p 27.

161 Un autre argument peut être trouvé dans l'ouvrage de Gendron. Reprenant une déclaration du président d'Alcoa Canada, cette auteure avance que la position antiréglementaire (s'opposant à l'ordre et la sanction) est souvent démentie par la pratique des entreprises. Voir Corinne Gendron, *Vous avez dit développement durable ?*, Montréal, Presses internationales Polytechnique, 2007 à la p 18 [Gendron, *Vous avez dit ?*].

162 Claude Henry, « Les perspectives de dérèglement climatique », (2007-2008) Cours Sciences-Po Paris, en ligne : <http://www.developpement.durable.sciences-po.fr/Enseignements/Dereglement_climatiqueCH.pdf>.

163 Voir David R. Hodas, « The Role of Law in Defining Sustainable Development: NEPA Reconsidered » (1998) 3 Widener L Symp J 1 à la p 59.

164 *Supra* note 56 au para 163.

165 *Charte des droits et libertés de la personne*, LRQ 2006, c C-12, art 46.1 : « Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité ».

166 *LDD*, *supra* note 68, art 19.

167 Voir *supra* note 108 aux pp 127-129.

durable du Québec ne soit pas en elle-même impérative¹⁶⁸. Telle qu'elle est formulée, la *LFDD* s'éloigne parallèlement de la logique de la *Déclaration de Rio* qui recommande que les États assurent un « accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours »¹⁶⁹. Le fait de prévoir des sanctions aurait en plus constitué un outil efficace permettant au législateur d'assurer l'autorité de cette loi et de la stratégie fédérale¹⁷⁰ tout en offrant aux tribunaux l'opportunité de mettre en évidence l'importance du développement durable à travers la construction d'un cadre jurisprudentiel approprié. La Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales donne une belle illustration sur le rôle du juge dans l'établissement du droit¹⁷¹.

En l'absence de sanctions visant à donner la force au cadre législatif sur le développement durable, il ne reste plus qu'aux organisations d'intérêt public et à la population à s'assurer que les projets du gouvernement sont réalisés en conformité avec les principes de la législation canadienne et des normes internationales. Cette orientation s'inscrirait *a fortiori* dans un modèle de démocratie participative permettant d'associer la population à l'adaptation des modes de vie individuels qu'impose le développement durable¹⁷². Néanmoins, une intervention si prononcée des acteurs sociaux¹⁷³ interpelle. D'une part, se saisiront-ils de la mission que la *LFDD* ou la Stratégie fédérale de développement durable leur donnerait pour assurer au développement durable un bon avenir au Canada¹⁷⁴? Le problème n'est pas anodin puisque les citoyens ne participeront que s'ils se considèrent comme gardiens d'une richesse collective et d'une justice naturelle¹⁷⁵. D'autre part, laisser la défense du développement durable dans les mains de multiples réseaux, acteurs, mouvements,

168 *Ibid* à la p 115.

169 *Déclaration de Rio*, *supra* note 21 au principe 10.

170 L'illustration du droit européen de l'environnement est éloquent. Alors que la doctrine a constaté que l'intégration progressive de l'environnement à la politique communautaire a débouché sur une législation abondante, celle-ci semble imparfaitement respectée faute de définition d'un système satisfaisant de sanctions et de réparation des dommages. Voir François Ost, « La responsabilité, fil d'Ariane du droit de l'environnement » (1995) 30/31 *Dr et Soc* aux pp. 281-322. Par ailleurs, il est intéressant de souligner que les conclusions du Conseil des 14 et 15 mai 2001 sur « une stratégie pour l'intégration du développement durable dans la politique d'entreprise de l'Union européenne » indiquaient que les conditions d'une stratégie d'intégration efficace du développement durable reposaient non seulement sur des démarches volontaristes, mais encore sur l'existence de textes contraignants.

171 Jean-François Neuray, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001 à la p 153.

172 Dominique Bourg, « Démocratie représentative et démocratie participative » dans Jean-Paul Maréchal et Béatrice Quenault, dir, *Le développement durable : une perspective pour le XXI^e siècle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005, 411.

173 Corinne Gendron, *Le développement durable comme compromis : La modernisation écologique de l'économie à l'ère de la mondialisation*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 2006.

174 Au regard de la difficulté à proposer une définition du développement durable, nous pouvons nous interroger sur la pertinence de la politique visant à confier aux acteurs privés de la société canadienne la tâche de le définir. Par ailleurs, si des sondages récents démontrent la sensibilité particulière des canadiens pour l'environnement. Voir Harris Decima, « Sondage La Presse canadienne : L'environnement tient à cœur aux Canadiens », *Le Devoir* (24 août 2009) en ligne : <<http://www.ledevoir.com/2009/08/24/263932.html>>. Le Canada accuse un retard de plus en plus marqué par rapport aux autres pays de l'OCDE comme l'atteste une étude réalisée par la Fondation David Suzuki portant sur 30 pays. En effet, il ne se classerait seulement qu'au 28^{ème} rang pour sa performance environnementale. Voir Gendron, *Vous avez dit*, *supra* note 161 à la p 5.

175 François Ost, *La nature hors la loi : L'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, La Découverte, 1995 à la p 306.

dont plusieurs défendent leurs propres intérêts en se drapant de la défense d'un intérêt général ne risquerait-t-il pas de conduire à un brouillage de la notion de développement durable ? Les réponses à ces questions restent entières. Il faut souhaiter qu'en vertu de l'article 13 de la *LFDD*, le gouverneur en conseil prenne des règlements assortis de sanctions contre ceux qui ne se conformeraient pas à la stratégie fédérale¹⁷⁶.

3. *Le Conseil consultatif sur le développement durable : une composition et un rôle peu satisfaisants*

Le paragraphe 8(1) de la *LFDD* dispose que :

[L]e ministre constitue un Conseil consultatif sur le développement durable, composé d'un représentant de chaque province et de chaque territoire ainsi que de trois représentants de chacun des groupes suivants :

- a) les peuples autochtones ;
- b) les organisations non gouvernementales à vocation écologique ;
- c) les organisations du milieu des affaires ;
- d) les syndicats.

Étant donné que le Canada se compose de treize provinces et territoires, le nombre des membres du Conseil consultatif sur le développement durable est autour de vingt-six conseillers, la loi prévoyant que le Ministre de l'Environnement est le président de ce conseil¹⁷⁷. L'élargissement de la composition du Conseil consultatif aux membres des différentes couches sociales est à saluer même si la *LFDD* ne va pas aussi loin que les préconisations issues des instruments internationaux¹⁷⁸ et les illustrations fournies par certains États européens¹⁷⁹. Une composition élargie du conseil consultatif peut sans doute l'amener à favoriser des progrès significatifs en matière de développement durable. Ajoutons toutefois que le fait d'exclure la rémunération et le remboursement des frais entraînés par l'exercice des fonctions de représentants nommés au Conseil consultatif pourrait constituer un obstacle à leur participation effective aux travaux. Au Québec, un problème semblable peut bien être résolu par le Fonds vert institué par la *Loi sur le développement durable*¹⁸⁰. Sous d'autres cieux, notamment en Belgique, le Conseil fédéral du développement durable « dispose d'une dotation à la charge du budget fédéral, imputée, à parts égales, sur les crédits des Affaires sociales, Santé

176 Nous nous montrons réservés sur cette action, puisque la formulation de l'article 13 de la *LFDD* n'oblige pas le gouverneur en conseil à prendre cette décision ; *supra* note 1, art 13.

177 *Ibid*, art 8(2).

178 Voir, par exemple, *Action 21*, chapitres 24, 25, 26 et 28 qui, entre autres, recommande l'implication des femmes, des jeunes, des autochtones et des communautés locales ; *supra* note 88.

179 En Belgique par exemple, le Conseil Fédéral du Développement Durable a comme membres les représentants des organisations actives en environnement, des organisations de coopération au développement, des organisations de consommateurs, de travailleurs et d'employeurs, des producteurs d'énergie et des scientifiques. Les représentants du gouvernement fédéral, des communautés et des régions ainsi que des conseils compétents pour les questions environnementales et socio-économiques sont également membres du Conseil mais sans droit de vote. Voir Conseil Fédéral du Développement durable, en ligne : <<http://www.belspo.be/frdocfdd/FR/conseil.html>>. Voir aussi *supra* note 133, art 12.

180 *LDD*, *supra* note 68, art 26.

publique et Environnement, les crédits des services du Premier ministre et les crédits de la Coopération au Développement »¹⁸¹.

Une autre difficulté est que les fonctions du Conseil n'ont pas été clairement spécifiées. Certes, le sommaire de la *LFDD* énonce que le rôle du Conseil est de « conseiller le gouvernement du Canada » à l'égard de la stratégie de développement durable, néanmoins, la lecture de la disposition de l'article 8 de la *LFDD* ne permet pas de se rendre compte des fonctions précises du Conseil consultatif. C'est en étudiant le paragraphe 9(3) que nous constatons qu'à l'instar des Chambres du Parlement et du public en général¹⁸², le Conseil fait l'examen de la version préliminaire de la stratégie de développement durable et présente ses observations dans un délai d'au moins cent vingt jours. La *LFDD* aurait dû être plus précise à propos des attributions du Conseil consultatif, comme le législateur belge l'a fait¹⁸³.

En parallèle, la *LFDD* ne détaille pas sur le sort des observations présentées par le Conseil consultatif, le Parlement ou le public. Par conséquent, le risque de discrétion de la part du Ministre de l'Environnement, qui peut librement décider de ne pas tenir compte des remarques reçues, est considérablement accru. À ce sujet, il est malheureux de signaler que ce risque de discrétion avait été évité dans la première version du *Projet de loi C-474* qui prévoyait une réponse du ministre aux différentes observations reçues, ainsi que la possibilité de deux révisions de la Stratégie fédérale de développement durable¹⁸⁴. Nous nous rendons compte que le Conseil risque

181 *Supra* note 133, art 15.

182 *Le Projet de Loi S-216* adopté par le Sénat le 23 avril 2009 vise à élargir cette procédure en prévoyant à l'article 2 que « le ministre transmet la version préliminaire de la stratégie fédérale de développement durable au Conseil consultatif sur le développement durable, ainsi qu'au comité compétent de chaque chambre du Parlement et au public [...] » ; Voir Canada, PL S-216, *Loi modifiant la Loi fédérale sur le développement durable et la Loi sur le vérificateur général*, 2^e sess, 40^e lég, 2009, art 2 (première lecture le 23 avril 2009).

183 Voir *supra* note 133, art 11. En vertu de cet article, le Conseil a pour mission :

a) d'émettre des avis sur toutes mesures relatives à la politique fédérale de développement durable prises ou envisagées par l'autorité fédérale, notamment en exécution des engagements internationaux de la Belgique ; b) d'être un forum de discussion sur le développement durable ; c) de proposer des recherches dans tous les domaines ayant trait au développement durable ; d) susciter la participation la plus large des organismes publics et privés ainsi que celle des citoyens à la réalisation de ces objectifs.

§ 2. Le Conseil remplit les missions visées au paragraphe 1er de sa propre initiative ou à la demande des Ministres ou Secrétaires d'État, de la Chambre des Représentants et du Sénat.

§ 3. Il peut faire appel aux administrations et organismes publics fédéraux pour l'assister dans l'accomplissement de ses missions. Il peut consulter toute personne dont la collaboration est jugée utile pour l'examen de certaines questions.

§ 4. Le Conseil rend un avis dans les trois mois de la demande. En cas d'urgence, un délai plus court peut être prescrit par celui qui demande l'avis. Ce délai ne peut toutefois être inférieur à deux semaines.

§ 5. Le Conseil rédige un rapport annuel de ses activités. Ce rapport est adressé au Conseil des Ministres, aux Chambres législatives et aux assemblées et gouvernements des Régions et des Communautés.

184 Voir Canada, PL C-474, *Loi exigeant l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de développement durable, la communication des progrès accomplis en fonction d'indicateurs environnementaux préétablis, la nomination d'un commissaire à l'environnement et au développement durable indépendant et responsable devant le Parlement, adoptant des objectifs précis en matière de développement durable au Canada et modifiant une autre loi en conséquence*, *supra* note 155.

de jouer un rôle marginal, ce qui pourrait réduire le développement durable à une simple rhétorique sans référence pratique. En comparaison, le législateur belge a expressément prévu que le gouvernement doit indiquer « les motifs pour lesquels il est éventuellement dérogé à l'avis du Conseil »¹⁸⁵.

Toujours en ce qui concerne les attributions du Conseil consultatif, ce dernier aurait pu s'occuper de la sensibilisation du public compte tenu de sa composition élargie, choix qui n'a pas été fait. En Belgique¹⁸⁶, c'est le Conseil fédéral du développement durable qui, en plus de donner des avis au sujet de la politique du développement durable, joue le rôle de forum sensibilisateur. À ce sujet, le Conseil favorise le dialogue sur le développement durable en organisant des débats où les experts, les représentants des pouvoirs publics et d'organisations sociales ainsi que le public ont la possibilité d'explicitier des points de vue et d'échanger. Le Conseil met ensuite à profit les résultats de l'échange de points de vue lors de la formulation de ses avis. Enfin, le Conseil est également investi de la tâche de « sensibiliser » les organisations et les citoyens au développement durable. En Suède, la Commission sur le développement durable « is intended to serve as a forum for discussion, analysis and dialogue and, by adopting open working methods to stimulate a broader dialogue in the community »¹⁸⁷.

4. Le renforcement des pouvoirs du Commissaire à l'environnement et au développement durable : le maintien d'un simple contrôle de conformité

Le poste de Commissaire à l'environnement et au développement durable existe depuis 1995 au Canada. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*¹⁸⁸, le Commissaire à l'environnement et au développement durable est nommé par le vérificateur général du Canada et relève de son pouvoir¹⁸⁹. Le fait que ce commissaire soit nommé par le vérificateur général, lui-même nommé par le Parlement, peut être interprété comme un gage de son indépendance. « Il est généralement admis que le travail du commissaire indépendant peut représenter un élément important d'une stratégie susceptible de rendre le gouvernement plus responsable face aux conséquences environnementales et sociales de ses politiques, activités et programmes »¹⁹⁰. Toutefois, la version finale de la *LFDD* s'est encore une fois démarquée de sa version d'origine qui instituait un poste de commissaire disposant des mêmes pouvoirs que le vérificateur général¹⁹¹. Pouvons-nous interpréter le maintien du poste de commissaire à l'environnement placé sous la direction du vérificateur général comme une sous-estimation de l'ampleur de la problématique du développement durable ? Quelle que soit la réponse

185 *Supra* note 134, art 11(6).

186 Voir *ibid*, art 11(1) ; Conseil Fédéral du Développement durable, en ligne : <<http://www.belspo.be/frdocfdd/FR/conseil.html>>.

187 Voir Commission on Sustainable Development, en ligne : <<http://www.sweden.gov.se/sb/d/11018>>.

188 *LVG*, *supra* note 10.

189 *Ibid*, art 15.1(1).

190 *Supra* note 87 à la p 69.

191 Canada, PL C-474, *Loi exigeant l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie fédérale de développement durable et l'élaboration d'objectifs et de cibles en matière de développement durable au Canada et modifiant une autre loi en conséquence*, *supra* note 115.

à cette question, il est possible qu'un commissaire, disposant d'une équipe technique compétente qui lui permet de vérifier la pertinence de la stratégie et de mettre en place des mécanismes nécessaires à l'évaluation des résultats, soit efficace. Il faut remarquer qu'en la matière, le Québec ne fait pas mieux que le fédéral. En effet, la loi québécoise prévoit la nomination par le vérificateur général, avec l'approbation du bureau de l'Assemblée nationale, d'un vérificateur général adjoint (commissaire), pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions relatives à la vérification en matière de développement durable. Mais, le fait de prévoir la possibilité de nommer d'autres vérificateurs généraux adjoints donne l'impression que le Québec a pris la problématique du développement durable plus au sérieux que le Canada¹⁹².

En Belgique, le travail semblable à celui du commissaire au développement durable est réalisé par le Bureau fédéral du Plan¹⁹³ qui est un organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique. La loi précise que ce bureau est « chargé d'analyser et de prévoir l'évolution socio-économique, les facteurs qui déterminent cette évolution et d'évaluer les conséquences des choix de politique économique et sociale en vue d'en améliorer la rationalité, l'efficacité et la transparence »¹⁹⁴. Concrètement, il « réalise des études et des prévisions sur des questions de politique économique, sociale, environnementale et leur intégration dans une perspective de développement durable »¹⁹⁵. Dans cette optique, il « rassemble et analyse des données, explore les évolutions plausibles, identifie des alternatives, évalue les conséquences des politiques et formule des propositions »¹⁹⁶. Enfin, il établit, tous les deux ans, un rapport fédéral sur le développement durable¹⁹⁷. Bien que les attributions de ce bureau du plan dénotent une approche beaucoup plus scientifique, son organisation donne à penser qu'il n'est pas plus indépendant que le commissaire canadien à l'environnement et au développement durable¹⁹⁸.

La plupart des attributions du commissaire au développement durable figurent dans les dispositions portant modification de la *LVG*, apportées par la *LFDD*¹⁹⁹. Les dispositions de la *LFDD* ayant modifié la *LVG* retiennent la mission première du

192 LDD, *supra* note 68, art 31.

193 Royaume de Belgique, *Le Bureau fédéral du Plan*, en ligne : Bureau fédéral du plan <<http://www.plan.be/index.php?lang=fr&TM=30&IS=61>> [Bureau fédéral du plan].

194 Loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses (*M.B. du 23.12.1994*) (*Loi portant création du Bureau fédéral du Plan*), 1994, c 4, art 127(1).

195 Bureau fédéral du Plan, *supra* note 193.

196 *Ibid.*

197 *Supra* note 133, art 7. En matière du développement durable, le rapport du bureau fédéral comprend :

1° une description, une analyse et une évaluation de la situation existante en Belgique en rapport avec les développements au plan international ;

2° une description, une analyse et une évaluation de la politique menée en matière de développement durable ;

3° une description du développement prévu en cas de politique inchangée et en cas de changement de politique suivant des hypothèses pertinentes.

198 Entre autres, ses membres ne semblent pas bénéficier d'une indépendance financière requise contrairement au commissaire canadien.

199 *LFDD*, *supra* note 1, art 16-18.

commissaire telle qu'elle était mentionnée à l'article 21.1 de la *LVG*, à savoir « assurer le contrôle des progrès accomplis par les ministères de catégorie I dans la voie du développement durable »²⁰⁰. En plus de cette mission, les nouvelles dispositions modifiant la *LVG* notent que le commissaire effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour « contrôler la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a contribué à l'atteinte des cibles prévues dans la Stratégie fédérale de développement durable et réalisé les objectifs prévus par sa propre stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l'article 11 de la [LFDD], et mis en œuvre les plans d'action de celle-ci »²⁰¹.

Selon la lettre de l'article 17 de la *LFDD*, le contrôle par le commissaire de l'atteinte des cibles prévues par la stratégie fédérale n'est pas obligatoire. Visiblement, c'est une affaire relevant de la discrétion du commissaire qui peut juger qu'il n'est pas nécessaire de faire tel examen ou telle enquête. Nous pensons qu'il aurait été important d'énumérer, à titre indicatif, une série d'examens ou d'enquêtes obligatoires et d'ajouter que le commissaire pouvait procéder à tout autre examen qu'il jugeait nécessaire.

De plus, il n'est apparemment pas obligatoire pour les ministères de contribuer significativement à la réalisation de la Stratégie fédérale de développement durable. En effet, selon la disposition de l'article 17 de la *LFDD*, le commissaire contrôle « la mesure dans laquelle » chaque ministère de catégorie I a contribué à l'atteinte des cibles prévues dans la stratégie fédérale. Nous estimons qu'il aurait fallu prévoir que le commissaire examine si le ministère a enregistré des contributions manifestes à l'atteinte des cibles. *A contrario*, la *LFDD* laisserait entendre que même une contribution minime pourrait suffire. À notre avis, un tel résultat constituerait un échec et recommanderait un changement fondamental des méthodes adoptées. Toutefois, comme la durabilité est un processus qui ne pourrait être atteint avec certitude dans les années proches, une contribution substantielle à l'atteinte des cibles devrait permettre au commissaire de conclure qu'un ministère a passé le test de contribuer à l'atteinte des cibles prévues dans la stratégie fédérale. La concentration des efforts devrait être poursuivie dans ce sens tout en corrigeant ce qui n'a pas bien fonctionné. L'atteinte maximale de la durabilité va obligatoirement passer par tâtonnements et il serait exagéré d'exiger que chaque ministre réalise à cent pour cent sa contribution à l'atteinte des cibles prévues dans la Stratégie fédérale de développement durable.

En parallèle, les nouvelles dispositions modifiant la *LVG* prévoient que le commissaire assure le suivi des réponses transmises par les ministres aux auteurs des pétitions portant sur une question environnementale concernant le développement durable et relevant de la compétence d'un ministère de catégorie I²⁰². Cependant, il y

200 *Ibid*, art 16 ; En vertu du paragraphe 15(2) de la *LFDD*, l'expression « ministères de catégorie I » désigne d'une part, les ministères mentionnés à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques* ainsi que tout ministère ayant fait l'objet de la directive prévue au paragraphe 11(3) de la *LFDD* et, d'autre part, toute agence mentionnée à l'annexe de la *LFDD*.

201 *LVG*, *supra* note 10, art 17, art 23(1)a).

202 *Ibid*, art 23(1)b).

a lieu de regretter le fait qu'il n'y ait pas d'indications précises à propos de la nature ou de la forme de ce suivi. La détermination de la nature de ce suivi aurait été d'une importance cruciale dans la mesure où le paragraphe 22(3) de la *LVG* mentionne que le ministre peut aviser le pétitionnaire qu'il lui est impossible de se conformer à la pétition. De plus, la preuve de l'exactitude de cette impossibilité devrait être soumise à l'appréciation du commissaire. Il est à espérer que le commissaire parvienne à se tailler une parcelle de pouvoir pour vérifier la fiabilité de la réponse du ministre à cet égard²⁰³.

De même, s'agissant de la reddition des comptes, le commissaire établit « au nom du vérificateur général et à l'intention du Parlement un rapport annuel sur toute question environnementale ou autre relative au développement durable, qui à son avis, doit être portée à la connaissance de la chambre [...] »²⁰⁴. Ces questions peuvent notamment concerner « la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a contribué à l'atteinte des cibles prévues dans la Stratégie fédérale de développement durable et réalisé les objectifs prévus par sa propre stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l'article 11 de la [LFDD], et mis en œuvre les plans d'action de celle-ci »²⁰⁵. Il peut également s'agir du nombre de pétitions reçues aux termes du paragraphe 22(1) de la *LVG*, de leur objet et de l'état du dossier²⁰⁶ ou encore, « des cas d'exercice des pouvoirs conférés au gouverneur en conseil par les paragraphes 11(3) et (4) de la [LFDD] »²⁰⁷. Ce qui est intéressant à relever ici est que le commissaire garde le pouvoir de faire des vérifications et des observations au stade de l'élaboration et à celui de la mise en œuvre de la Stratégie fédérale de développement durable. Cet exercice pourrait, cependant, exiger beaucoup de moyens et ceux qui sont chargés de l'allocation des ressources au profit du commissaire devraient en tenir compte. Il faut mentionner que la *LFDD* a regrettablement omis de prévoir une disposition portant sur la mobilisation des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre efficace de toute politique de développement durable.

Le commissaire doit enfin examiner le rapport exigé par le paragraphe 7(2) de la *LFDD* afin de vérifier la fiabilité « des renseignements qu'il contient relativement au progrès réalisé par le gouvernement du Canada dans la mise en œuvre de la Stratégie fédérale de développement durable et l'atteinte des cibles qui y sont prévues »²⁰⁸. Il est question de s'assurer de la pertinence des renseignements contenus dans le rapport du Bureau du développement durable remis, une fois tous les trois ans, au Ministre de l'Environnement et déposé devant le Parlement. À cet égard, il est prévu que les résultats de toute vérification effectuée en application du paragraphe 23(3) de la *LVG*, sont inclus dans le rapport visé au paragraphe 23(2) de la *LVG*, ou dans le

203 En dépit de ces critiques, la présence au niveau fédéral de la procédure des « pétitions », qui n'existe pas dans la province du Québec en matière du développement durable, présente l'avantage de permettre aux résidents canadiens d'exprimer leurs préoccupations environnementales.

204 *LVG*, *supra* note 10, art 23(2).

205 *Ibid*, art 23(2)a).

206 *Ibid*, art 23(2)b).

207 *Ibid*, art 23(2)c).

208 *Ibid*, art 23(3).

rapport annuel ou l'un des trois rapports supplémentaires prévus au paragraphe 7(1) de la *LVG*²⁰⁹. Ensuite, « le rapport visé au paragraphe [23](2) est présenté au président de chaque chambre du Parlement qui le dépose devant la Chambre qu'il préside dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la réception du rapport »²¹⁰.

Il résulte de ce qui précède que le contrôle du commissaire se limite à l'évaluation de la conformité des stratégies de développement durable et non à l'appréciation de leur pertinence et ce, même si ce commissaire peut émettre des avis sur leur impact. En conséquence, la réalisation des objectifs du développement durable dépendra du degré d'engagement des instances fédérales chargées d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques relatives au développement durable.

IV. CONCLUSION : « AUCUN PROBLÈME NE PEUT ÊTRE RÉSOLU SANS CHANGER L'ÉTAT D'ESPRIT QUI L'A ENGENDRÉ »²¹¹

À l'heure actuelle, nous vivons une époque où les bienfaits de l'essor considérable des échanges économiques internationaux sont contrebalancés par les problèmes de pollution, d'utilisation accrue des ressources naturelles non renouvelables, de situation économique instable d'une partie de la planète, d'exploitation, de précarisation et de pauvreté des travailleurs de nombreux pays. L'intensité qu'ont récemment prise ces difficultés a conduit le Canada à prévoir la modification de sa position traditionnelle. Or, ce changement d'attitude est à souligner tant la régulation du développement durable ne peut être que référée à la loi et à l'État²¹², même si elle ne saurait s'y réduire²¹³. Pouvait-il, d'ailleurs, en être autrement alors que le gouvernement fédéral avait mis en lumière l'échec de la situation antérieure ? La *LFDD* atteste d'une prise de conscience par le gouvernement canadien des problèmes globaux qui sont une menace pour le développement, la paix et la prospérité futurs et contre lesquelles il convient d'agir de toute urgence²¹⁴. L'introduction du concept de développement durable dans la législation et dans les politiques publiques ne devrait-elle pas se traduire par un renouvellement de la pensée dans la façon de faire du développement et de créer du progrès²¹⁵ ?

209 *Ibid*, art 23(4).

210 *Ibid*, art 23(5).

211 Citation empruntée à Albert Einstein. Voir aussi William E. Rees, « Is Humanity Fatally Successful? » (2002) 30-31 *JBAPA* 67.

212 Michel Serres, « Le droit peut sauver la nature » (2008) 127 *Pouvoirs : Revue française d'études constitutionnelles et politiques* 5 à la p 9.

213 Collart-Dutilleul, *supra* note 44 à la p 403.

214 Sur la nécessité que le droit appréhende des concepts tels que la responsabilité sociale de l'entreprise ou le développement durable, voir Jean-Claude Javillier, « Corporate Social Responsibility and law : Synergies are needed for sustainable development » dans Jean-Claude Javillier, dir, *Governance, International Law & Corporate Social Responsibility*, Switzerland, International Labour Organization, 2008, 37, en ligne : International Labour Organization <<http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/116.pdf>>.

215 À propos de cette constatation sur la *LDD*, *supra* note 68, voir *supra* note 108 à la p 129.

L'adoption de la *LFDD* ne doit pas conduire le juriste à avoir une vision trop optimiste²¹⁶. À l'instar de ce que notent Halley et Lemieux à propos de la *Loi sur le développement durable* du Québec, seule la mise en œuvre concrète de la loi par le gouvernement et les tribunaux nous permettra d'évaluer si l'avancée est réelle ou si la loi est plutôt à caractère incantatoire²¹⁷. D'un côté, lorsqu'ils usent des règles de droit, les acteurs cherchent à réaliser certains projets plutôt qu'à répondre aux attentes exprimées par l'auteur de la norme édictée²¹⁸. N'y a-t-il pas alors à craindre que les acteurs gouvernementaux canadiens intéressés au développement durable fassent des règles un usage qui ne coïncide pas nécessairement avec les objectifs du législateur²¹⁹ ? L'absence de référence dans la *LFDD* à une sanction en cas de non-respect de la Stratégie fédérale de développement durable donne une intensité particulière à ce questionnement. D'un autre côté, l'évolution législative du 26 juin 2008 fait face à de sérieuses critiques qui revêtent une importance non négligeable, même si certaines d'entre elles peuvent être tempérées. À ces critiques, nous pouvons ajouter que les résultats positifs en matière de développement durable obtenus par l'Union européenne²²⁰ démontrent que les objectifs de la Stratégie fédérale de développement durable ne pourront être réalisés qu'en étroite partenariat avec les provinces et les autres acteurs de la fédération (entreprises, société civile etc.)²²¹. L'engagement du Canada pour le développement durable doit ainsi ouvrir la voie au renforcement des engagements des partenaires privés et spécialement du monde des affaires. De plus, une contribution effective du Canada au développement durable implique des mesures couvrant non seulement les trois composantes interdépendantes du développement durable (économique, sociale et environnementale), mais contenant également une grande cohérence dans les politiques, une meilleure gouvernance et des ressources financières accrues²²². Un développement durable effectif dépend, en effet, de normes susceptibles d'apporter de réels changements aussi bien au niveau institutionnel

216 Les textes en la matière peuvent-ils conduire à une autre solution ? Voir Gretrude Pieratti et Jean-Luc Prat, « Droit, économie, écologie et développement durable : des relations nécessairement complémentaires mais inévitablement ambiguës » (2000) 4 RJE 421.

217 *Supra* note 108 à la p 129.

218 Antoine Jeammaud, « Normes juridiques et action : Notes sur le rôle du droit dans la régulation sociale » dans Michel Maille, dir, *La régulation entre droit et politique*, Paris, L'Harmattan, 1995, 95 à la p 121.

219 Voir Daniel Lochak, « Présentation » dans C.U.R.A.P.P. *Les usages sociaux du droit*, Paris, CURAPP-PUF, 1989 à la p 6.

220 *Supra* note 73 à la p 3, point 1.

221 Dans le développement de sa nouvelle stratégie en faveur du développement durable, l'Union européenne « recommande un dialogue permanent avec les personnes et les organisations – chefs d'entreprise, pouvoirs publics régionaux et locaux, ONG, universités et organisations citoyennes – engagées en faveur de la réalisation du changement ». Voir Union Européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen COM (2005) 658 final, « Examen de la stratégie en faveur du développement durable, une plate-forme d'action » (13 décembre 2005) à la p 5, point 1, en ligne : Commission des communautés européennes <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0658:FIN:FR:PDF>>.

222 Voir Union Européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions COM (2002) 82 final, « Vers un partenariat mondial pour un développement durable » (21 février 2002), à la p 7, point 3, en ligne : Commission des communautés européennes <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0082:FIN:FR:PDF>>.

qu'individuel²²³. Le Canada doit donc accélérer la prise de décisions et de mesures à tous les niveaux et encourager une réflexion plus collective²²⁴. Or, il s'agit là d'un processus de longue haleine qui nécessite des moyens et des investissements lourds que la *LFDD* ne prévoit malheureusement pas. Cependant, sa réalisation est possible, comme le prouve l'expérience de certains États européens, acquise durant leur première année de mise en œuvre d'une nouvelle stratégie.

La réserve essentielle que nous émettons sur le devenir du développement durable sous la gouvernance de la *LFDD* tient à un élément qui caractérise la situation tant canadienne qu'européenne. Si le développement durable trouve une tribune favorable dans l'initiative canadienne de 2008, cette réponse juridico-politique risque de se montrer insuffisante à apporter une solution au triple objectif attaché au développement durable. De la même manière que l'Europe²²⁵, le Canada ne s'est pas attaqué aux causes structurelles de la crise économique, écologique et sociale que traverse ce pays et le monde, mais a instauré une réponse technicienne et gestionnaire. Le droit peut-il alors véritablement jouer son rôle dans le conflit opposant une politique publique (peut être volontariste) en faveur du développement durable à la logique indéfectible d'un développement économique et technologique s'appuyant sur une vision libérale classique de l'économie et de la croissance et jugé comme relevant d'un impératif catégorique (surtout dans un contexte de crise financière)²²⁶ ? Pour donner corps de façon efficace au développement durable, le Canada doit remettre en cause certains préceptes de l'idéologie libérale et oser rompre avec la considération habituelle qui place le développement durable en marge d'une stratégie économique passant par la croissance²²⁷. La mise en œuvre réelle d'une stratégie de

-
- 223 Dan A. Tarlock, « Ideas without Institutions: The Paradox of Sustainable Development », *supra* note 129 à la p 37.
- 224 Le professeur Jeammaud rappelle que les normes juridiques ne font rien par elles-mêmes dans l'ordre des actions. « Les règles juridiques ne procurent [...] les résultats attachés à leur application [...] que si les acteurs sont en mesure et jugent opportuns de les mettre en mouvement afin de conformer les choses ou réclamer l'adjudication d'un résultat conforme à leurs dispositions » (Voir *supra* note 218 à la p 109). Il est donc indispensable de mobiliser les règles juridiques.
- 225 Simon Charbonneau, *Droit communautaire de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 2006 aux pp 15, 29. Cet auteur nuance ses propos en remarquant que « le dogme libéral fondateur des institutions communautaires [est] aujourd'hui en passe d'être rééquilibré par l'évolution jurisprudentielle et réglementaire qui tend à autoriser des mesures nationales pouvant constituer des entraves à la libre concurrence ».
- 226 Confirmant ce sentiment d'une approche du développement durable s'appuyant sur les préceptes de l'économie libérale, la nature de la *LFDD* est proche d'un droit de la régulation défini comme un droit reposant sur « une influence qui 'laisse du jeu' dans les actions visées ou affectées, et repose [...] sur des opérations singulières de mobilisation du droit » (voir *supra* note 219 à la p 125). Ce modèle conçu dans la pensée libérale traditionnelle est hostile à l'interventionnisme étatique (voir par exemple Frederik Hayek, *Droit, législation et liberté*, t.1, Paris, Presses Universitaires de France, 1980 ; Frederik Hayek, *Droit, législation et liberté*, t.2, Paris, Presses Universitaires de France, 1982) et confère la production du droit à une organisation réticulaire (voir Sandrine Chassagnard-Pinet et David Hiez, « Le système juridique français à l'ère de la contractualisation » dans Sandrine Chassagnard-Pinet et David Hiez, dir, *La contractualisation de la production normative*, Paris, Dalloz, 2008, 3 à la p 3 et les sources citées dans ce chapitre).
- 227 Il est remarquable de constater que l'article premier de la loi québécoise sur le développement durable mentionne cette nécessité en prévoyant, entre autres, que « les mesures prévues par la présente loi concourent plus particulièrement à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration » (voir *LDD*, *supra* note 68, art 1).

développement durable au niveau fédéral devra donc être conçue comme le socle des politiques économiques, sociales et culturelles canadiennes et non comme l'accompagnement d'une société libérale qui tourne le dos à son avenir et se cache les yeux pour ne pas voir les dégâts qu'elle cause ou promet²²⁸. Ce n'est qu'à ce prix que le Canada défendra un véritable engagement en faveur du développement durable qui, au-delà des mots, offrira à sa nation (et au monde) les clés du futur.

