

Le 26 octobre 2007

Me Laurence S. Bergman, président
Commission des Transports et de l'Environnement
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

OBJET : Consultations particulières au sujet du projet de stratégie
gouvernementale de développement durable

Monsieur le Président,

La Commission des Transports et de l'Environnement a reçu le mandat de procéder à des consultations particulières et de tenir des audiences publiques portant sur le projet de stratégie gouvernementale de développement durable.

Le Barreau du Québec est heureux de donner suite à l'invitation de la Commission et de lui faire part de ses commentaires et observations à ce sujet. L'intervention du Barreau du Québec doit être interprétée à la lumière de sa mission générale de protection du public qui comprend la promotion de la primauté du droit et de la saine administration de la justice.

Le Barreau du Québec a pris connaissance avec intérêt du document de consultation sur la stratégie de développement durable du gouvernement du Québec, document rendu public en septembre dernier. Cette stratégie découle de la *Loi sur le développement durable (ci-après la Loi)* qui a été sanctionnée le 19 avril 2006. L'article 5 de cette Loi prévoit :

«La mise en œuvre du développement durable au sein de l'Administration s'appuie sur la stratégie de développement durable adoptée par le gouvernement et se réalise dans le respect des principes prévus par elle et par la présente section.»

Dans le message du Premier Ministre, publié à la page 3 du document de consultation, on peut lire que l'amélioration du mieux-être, de la santé et de la qualité de vie de la population constituent une priorité pour le gouvernement du Québec :

«Ce projet de société permettra de protéger et d'exploiter sainement notre environnement au bénéfice des générations actuelles et futures. Il s'appuie sur une vision de développement durable où la protection de l'environnement, le progrès social et l'efficacité économique sont indissociables.»

Le Barreau appuie la démarche générale du gouvernement et offre sa collaboration, notamment pour la législation, la réglementation et les orientations stratégiques visant à favoriser l'atteinte des objectifs poursuivis.

Nos commentaires et observations concernant le projet de stratégie de développement durable du gouvernement gravitent essentiellement autour des thèmes suivants :

1. Le processus de consultation;
2. La vision du développement durable;
3. Les enjeux et les orientations;
4. Les moyens de mise en œuvre.

1. Le processus de consultation :

L'article 11 de la Loi prévoit que la première version de la stratégie de développement durable est adoptée par le gouvernement dans l'année qui suit celle de la sanction de la Loi. Deux interprétations sont possibles. Puisque la Loi a été sanctionnée le 19 avril 2006, certains considèrent que la stratégie aurait dû être adoptée par le gouvernement au plus tard le 19 avril 2007. Une autre interprétation nous amène au 31 décembre 2007 comme date limite d'adoption de la stratégie. Nous comprenons que le gouvernement a choisi la deuxième interprétation.

La consultation nous apparaît arriver un peu tard dans le processus d'élaboration et d'adoption de la stratégie gouvernementale. Cela laisse peu de temps aux groupes intéressés et aux personnes concernées pour étudier le projet de stratégie et faire part de leurs préoccupations et ne laissera à peu près pas de temps au gouvernement pour réviser son projet de stratégie à la lumière des consultations. Or, la participation des citoyens et des groupes qui les représentent nous semble nécessaire pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique. Il s'agit là en effet d'un des principes de développement durable reconnu à l'article 6 de la Loi et l'objectif numéro 25 de la stratégie elle-même.

Nous émettons le souhait que le gouvernement laisse à l'avenir plus de temps aux groupes intéressés lors de la mise à jour et du renouvellement de la stratégie ainsi qu'à l'occasion de l'adoption des indicateurs de développement durable.

2. La vision du développement durable :

En ce qui a trait à la vision de développement durable, qui est l'axe autour duquel doit se développer la stratégie, le document de consultation, à la page 10, en propose la définition suivante :

«Une société où la qualité de vie du citoyen est et demeurera une réalité. Une société responsable, innovatrice et capable d'excellence dans toutes ses réalisations. Une société misant sur l'harmonie entre le dynamisme économique, la qualité de l'environnement et l'équité sociale.»

Cette vision du développement durable du gouvernement nous semble plus large que les termes de l'article 7 de la Loi, car la vision retenue vise le développement durable de la «société» en général et non pas celle plus particulière que l'Administration publique devrait adopter pour elle-même afin d'introduire le développement durable dans son cadre de gestion conformément à l'objectif de la Loi (art. 1). L'article 7 énonce :

«La stratégie de développement durable du gouvernement expose la vision retenue, les enjeux, les orientations ou les axes d'intervention, ainsi que les objectifs que doit poursuivre l'Administration en matière de développement durable. Elle identifie le cas échéant, les principes de développement durable qui sont pris en compte par l'Administration, en plus de ceux énumérés à l'article 6 et de ceux déjà prévus aux articles 152 et 186 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Aux fins d'assurer sa mise en œuvre par l'Administration, la stratégie identifie certains moyens retenus pour privilégier une approche concertée respectueuse de l'ensemble des principes de développement durable : elle précise aussi les rôles et responsabilités de chacun ou de certains des membres de l'Administration, dans une perspective d'efficacité et de cohérence interne au sein de celle-ci. La stratégie prévoit en outre les mécanismes ou les moyens retenus pour en assurer le suivi.»

(Nous soulignons).

C'est au chapitre de la vision que la stratégie nous semble la plus vulnérable et fragile.

Il s'agit d'une vision universelle, plutôt théorique et idéale qui ne s'inscrit cependant pas de façon concrète dans le contexte du renouvellement du cadre de gestion de l'Administration publique québécoise. En effet, cette vision ne comporte aucun élément particulier à la mission de l'Administration publique, à ses niveaux ou sphères d'intervention, ni à ses politiques, programmes et actions.

Par ailleurs, nous ne retrouvons pas dans la stratégie les moyens retenus pour privilégier une approche concertée au Québec qui tienne compte de l'ensemble des principes de développement durable. Sauf pour certaines instances de coordination, nous ne voyons pas que la stratégie ait clairement « précisé » les rôles et responsabilités des membres de l'Administration publique visant

à assurer la mise en œuvre cohérente des principes de développement durable, tel que l'exige l'article 7 de la Loi.

Or, il y a un risque à formuler une vision aussi idéaliste, comme support à l'Administration publique dans les actions qu'elle devra définir, pour que le Québec se développe de façon durable. Telles que rédigées dans le document de consultation, ces quatre lignes de portée universelle semblent indiquer le fait qu'aucun choix préalable n'a été fait en amont par le gouvernement qui est, et doit rester, le maître d'œuvre de la stratégie devant «instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable» (art.1).

Le Barreau du Québec craint donc que, en voulant embrasser trop large, la stratégie de développement durable ne se transforme en recueil de généralités où tout un chacun y apportera bien ce qu'il veut, faute pour le gouvernement d'avoir formulé dans sa première stratégie quinquennale une vision plus ciblée du développement durable.

3. Les enjeux et les orientations :

À partir des seize (16) principes de développement durable inscrits à l'article 6 de la Loi, le document de consultation dégage trois (3) enjeux qui doivent être lus sous les trois (3) dimensions de la qualité de vie, que sont le milieu de vie, le mode de vie et le niveau de vie. En découlent neuf (9) orientations stratégiques qui se déclinent en dix-neuf (19) axes d'intervention et vingt-neuf (29) objectifs. Il y a aussi les critères de responsabilité environnementale et sociale que nous annonce le gouvernement à la page 21 du document de consultation.

Nous craignons que cette approche fondée sur une multiplicité d'orientations et d'enjeux formulés en termes généraux n'entraîne une dilution du projet de renouvellement du cadre de gestion de l'Administration publique et du virage institutionnel requis par la Loi. À notre point de vue, la stratégie du gouvernement devrait cibler un nombre plus restreint de priorités et d'objectifs afin d'annoncer clairement son intention de transformer en profondeur ses façons de faire et d'inscrire la gestion des affaires publiques dans le projet de développement durable. Par conséquent, il conviendrait peut-être mieux de valoriser certains objectifs de façon à en faire des axes prioritaires sur lesquels l'Administration publique devrait travailler dans les cinq prochaines années (ex. : l'écofiscalité; secrétariat à l'allègement réglementaire; etc.). Le gouvernement ne peut pas tout dire et tout prévoir dans sa première stratégie de développement durable.

En somme, quels sont les choix de développements économiques, sociaux ou environnementaux faits actuellement par l'Administration publique? Parmi ces priorités, quelle place devrait-être accordée, par exemple, à la conservation, à la mise en valeur et à l'exploitation des ressources non renouvelables? Comment envisager aujourd'hui le développement de notre agriculture? Quelle place accorder à la protection, à la conservation et à la mise en valeur de nos ressources hydriques? Autant d'enjeux qui pourraient davantage ressortir dans la stratégie gouvernementale et indiquer clairement où l'Administration publique entend mettre ses priorités.

4. Les moyens de mise en œuvre :

Sur la question spécifique des moyens de mise en œuvre, les pages 41 et suivantes du document de consultation nous apparaissent insuffisantes. Il y a là, à notre point de vue, un pan entier à développer dans la stratégie.

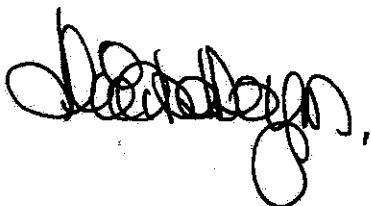
Les plans d'action des différents ministères et organismes ne doivent pas être confondus avec les moyens de mise en œuvre. C'est ce que semble faire la stratégie. Pourtant le deuxième paragraphe de l'article 7 invite le gouvernement à faire des choix en formulant « certains moyens retenus pour privilégier une approche concertée, etc. ». Vu sous cet angle, la stratégie pêche par abstention. Il appartient en effet au gouvernement de formuler un ordre de marche vers le développement durable. Cet ordre de marche est présentement mis de côté au profit des plans d'action de l'Administration. Pourtant, nous comprenons de la Loi que les plans d'action (article 14 de la loi) ont pour objet de donner corps à la vision, aux enjeux, aux orientations, aux axes d'intervention, aux objectifs et aussi aux moyens retenus et non vice versa. C'est pourquoi nous croyons que la stratégie doit, au chapitre des moyens, être revue de manière à donner une matérialité au développement durable tel que vu par le gouvernement. L'Administration publique suivra par la suite avec ses plans d'action.

En somme, nous invitons le gouvernement à préciser davantage sa vision du développement durable dans le contexte du renouvellement de son cadre de gestion des affaires publiques au Québec et à établir des priorités parmi les objectifs sur lesquels l'Administration publique devrait travailler, en collant de plus près aux problèmes auxquels l'Administration publique québécoise et le Québec sont confrontés. Pour ce faire, nous estimons qu'il serait souhaitable que le gouvernement se commette en identifiant, tel que la loi l'y invite, une série de moyens propres à la réalité québécoise qui témoigneront des choix qui auront été faits en amont par le gouvernement comme c'est son privilège de le faire.

Évidemment, tout ne peut pas être d'égale importance. Certains pans d'action devront être mis de côté pour en privilégier d'autres. Mais c'est justement pourquoi la Loi prévoit une révision quinquennale, afin de permettre à la vision qu'a le gouvernement du développement durable et de ses moyens de mise en œuvre d'évoluer et aux priorités de se transformer.

En espérant que nos remarques et considérations contribueront à la réflexion du gouvernement pour l'élaboration de sa stratégie du développement durable, nous vous prions de recevoir, monsieur le Président, l'expression de nos plus respectueuses salutations.

Le bâtonnier du Québec,



J. Michel Doyon, c.r., Ph. D.
JMD/sl/0153