

La mise en œuvre des principes fondamentaux de la consommation durable dans la législation canadienne

Par

Coralie Angélique BONNIN*

Université Laval, Faculté de droit

Université de Nice - Sophia Antipolis, GREDEG/CNRS

Introduction	1
1. L'avènement de la consommation durable.....	1
1.1. La consommation durable en droit international.....	1
1.2. L'impact de post-consommation des consommateurs	2
2. Les principes fondamentaux de la consommation durable	2
2.1. Le principe d'équité : principe fondateur de la consommation durable.....	3
2.2. Les principes de mise en œuvre de la consommation durable	3
2.2.1. Le principe de la participation publique.....	3
2.2.2 Le principe de l'utilisateur-payeur	4
3. La consommation durable au Canada	5
3.1. La gestion des déchets : une compétence partagée	5
3.2. La compétence des municipalités : l'exemple de la ville de Montréal	6

Introduction

Tous les indicateurs le soulignent, la situation environnementale de notre planète est entrée dans une phase critique, voire irréversible. Les entreprises sont souvent désignées comme les acteurs contribuant majoritairement à la dégradation de nos écosystèmes. Toutefois, les modes de consommation non durables des consommateurs participent également à l'appauvrissement des ressources naturelles et à la pollution environnementale, notamment par une production élevée de déchets domestiques. La réglementation canadienne en matière de gestion des déchets mérite notre attention car le Canada est l'un des pays où la quantité de déchets par personne est la plus élevée au monde.

1. L'avènement de la consommation durable

1.1. La consommation durable en droit international

Depuis le Sommet de la Terre en 1992, la consommation de masse est fréquemment évoquée comme contribuant à la dégradation de l'environnement. Le principe 8 de la *Déclaration de Rio*¹ et le chapitre 4 de l'*Agenda 21* intitulé « Modification des modes de consommation »²

* L'auteure tient à remercier Paule Halley, Professeure à la faculté de droit de l'Université Laval, pour ses commentaires.

¹ *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, adoptée le 13 juin 1992 à Rio par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, [en ligne], http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/pdf/RIO_F.PDF (octobre 2007); Principe 8 : Afin de parvenir à un développement durable et à une meilleure qualité de vie pour tous les peuples, les Etats devraient réduire et éliminer les modes de production et de consommation non viables et promouvoir des politiques démographiques appropriées.

reconnaissent pour la première fois sur la scène internationale que les modes de production et de consommation dans les pays développés ne sont pas durables et devraient par conséquent être modifiés. Il ressort de ces dispositions que l'extension de nos modes de production et de consommation à l'échelle planétaire est impossible en raison des ressources naturelles limitées.

La Communauté internationale est parvenue à un consensus sur la nécessité de changer la consommation actuelle en une consommation durable. Toutefois, la définition du concept de consommation durable reste floue et ambiguë. Nous retenons l'approche relativement simple mais réaliste de l'UNEP selon laquelle « la consommation durable ne veut pas dire consommer moins mais consommer différemment, consommer de manière efficace et jouir d'une meilleure qualité de vie »³.

Les concepts de développement durable et de consommation durable sont étroitement liés. En effet, certains des principes du développement durable constituent les principes fondamentaux de l'atteinte de l'objectif de consommation durable. La Communauté internationale et les Etats s'intéressent aux mesures favorisant une consommation durable afin de mettre en œuvre de manière concrète le développement durable.

1. 2. L'impact de post-consommation des consommateurs

Les modes de consommation des consommateurs génèrent des effets environnementaux graves, auxquels nous référons par l'expression « impact de post-consommation », notamment une production élevée de matières résiduelles domestiques. Afin de mieux nous rendre compte de la nécessité de modifier les modes de consommation non durables des consommateurs, nous allons illustrer nos propos par quelques données sur l'impact de post-consommation au Canada et dans la province du Québec. En 2002, le volume des déchets résidentiels produits au Canada a atteint un peu plus de 12 millions de tonnes. Ce total représente environ 383 kg, ou environ 30 sacs à ordures verts, par an par habitant. Au Québec, à chaque année, l'ensemble des activités, tant professionnelles que résidentielles, génèrent plus de 669 000 tonnes de matières résiduelles. Le tiers provient des activités quotidiennes du secteur résidentiel. Les autres résidus sont produits par les commerces, les industries et les institutions. Seulement 478 000 tonnes de ces résidus sont éliminés⁴.

2. Les principes fondamentaux de la consommation durable

Trois principes sous-jacents au développement durable sur la base desquels les Etats pourraient adopter des mesures favorables à la consommation durable sont retenus ; le principe fondateur d'équité et les principes de mise en œuvre de la participation publique et de l'utilisateur-payeur.

² *Agenda 21*, adopté le 13 juin 1992 à Rio par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, [en ligne], <http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/> (septembre 2007).

³ UNEP, *Consommation durable : les perspectives, Stratégies pour le changement*, Rapport à l'intention des décideurs, UNEP, Genève, 1999, p. 16.

⁴ Statistique Canada, *L'activité humaine et l'environnement : les déchets solides*, 2005.

2.1. Le principe d'équité : principe fondateur de la consommation durable

Le principe d'équité est la clé de voute du concept de développement durable⁵. La *Déclaration de Rio* réfère expressément au principe d'équité à plusieurs reprises⁶. L'équité comprend l'équité intra-générationnelle et l'équité inter-générationnelle. L'équité intra-générationnelle caractérise les relations entre membres d'une même génération. Elle assure la justice parmi les être humains des générations présentes. L'équité inter-générationnelle caractérise les relations entre générations. Selon E. Weiss, en vertu du principe d'équité inter-générationnelle :

chaque génération est, vis-à-vis des générations futures, dans l'obligation de leur transmettre les ressources naturelles et culturelles de la planète dans un état qui ne soit pas inférieur à celui dans lequel elle les a reçues et d'assurer à la génération présente un accès raisonnable à l'héritage⁷.

Chaque individu a donc le droit d'exploiter les bénéfices des ressources naturelles, mais il est également dans l'obligation de protéger la planète pour les générations futures.

Le principe d'équité constitue une base fondamentale, il est intrinsèque à l'atteinte de l'objectif de consommation durable. L'adoption de modes de consommation durable suppose la prise en compte des intérêts des générations futures de jouir d'un environnement sain et des bénéfices des ressources naturelles qui en découlent.

2.2. Les principes de mise en œuvre de la consommation durable

2.2. 1. Le principe de la participation publique

La participation publique au processus décisionnel permet d'influencer le droit, les politiques et les décisions adoptées par les gouvernements. Cette participation n'est possible que si le public est en mesure d'accéder, de comprendre et de formuler des commentaires sur des propositions et projets de lois. Par exemple, le public peut être consulté dans le cadre d'une enquête publique.

Le Sommet de la Terre en 1992 consacre le principe de la participation publique. La *Déclaration de Rio*, en son principe 10, énonce :

La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré⁸.

⁵ Alan BOYLE et David FREESTONE, *International law and sustainable development: past achievements and future challenges*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 13.

⁶ *Déclaration de Rio*, principe 1 et 2.

⁷ Edith BROWN WEISS, *Justice pour les générations futures : droit international, patrimoine commun et équité*, Paris, Sang de la Terre, 1993, p. 35.

⁸ *Déclaration de Rio*, principe 10.

La *Déclaration de Rio* a une approche large du principe de participation publique qui comprend le droit d'accès à l'information, le droit de participer aux processus décisionnels et le droit de recours des décisions judiciaires et administratives. Par ailleurs, l'*Agenda 21* multiplie les références à la participation publique. Nous retiendrons le paragraphe 23.2 qui prévoit que :

l'un des principaux éléments indispensables à la réalisation du développement durable est une large participation du public à la prise de décisions.

La clé d'une participation publique efficace n'est pas la participation de l'ensemble des acteurs à toutes les étapes du processus décisionnel. Il est plutôt important de promouvoir la participation des acteurs les plus pertinents au niveau le plus approprié (international, régional, national ou local) et au moment le plus opportun dans le processus décisionnel. La participation des consommateurs et des associations consoméristes est essentielle pour assurer des modes de consommation durables. Elle interpelle le sens de responsabilité politique des consommateurs.

Nous pouvons souligner que la participation des ONG environnementales et des citoyens au processus décisionnel en matière environnementale est relativement développée, en revanche, les consommateurs et les associations consoméristes sont peu sollicités lors de l'élaboration d'une norme.

2.2.2 Le principe de l'utilisateur-payeur

Le principe de l'utilisateur-payeur est le pendant du principe pollueur-payeur adopté en 1972 par l'OCDE⁹. Ce principe trouve toute son application en matière de consommation durable. Le principe de l'utilisateur-payeur est défini dans les termes suivants par l'OCDE :

l'utilisateur d'une ressource doit supporter le coût total de production, de mise à disposition, voire d'élimination des ressources utilisées, y compris les coûts environnementaux et d'épuisement des ressources¹⁰.

La conception du principe de l'utilisateur-payeur selon l'OCDE est semblable à celle de l'internalisation des coûts dans la mesure où le prix d'un produit doit refléter l'usage des ressources limitées de l'environnement lors des phases de production et de consommation. Tout utilisateur de biens et services qui émet des pollutions devrait assumer les coûts qui y sont liés afin de rationaliser les ressources naturelles et prendre conscience de la fragilité des écosystèmes. La notion d'utilisateur-payeur semble ainsi plus à propos que la notion de pollueur-payeur, trop restrictive et limitée.

En vertu du principe de l'utilisateur-payeur, le consommateur s'acquitte du coût du bien ou service offert ou alors, il paie les dommages éventuels générés par cette utilisation¹¹. Des systèmes de redevance, de taxation ou de consignation sont préconisés par l'*Agenda 21* afin que les consommateurs prennent conscience du prix et de la valeur des ressources qu'ils consomment. Par exemple, une redevance d'utilisation de l'eau ou de l'électricité correspondant à la valeur d'usage intégrale sera facturée aux consommateurs au titre de l'utilisation de ces ressources environnementales. Par l'attribution d'un prix à la

⁹ OCDE, « Principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international », Recommandation C (72) 128 du Conseil, Paris, 26 mai 1972.

¹⁰ OCDE, *Le principe pollueur-payeur et le commerce international*, Paris, OCDE, 2002, p. 25.

¹¹ OCDE, *Principes et concepts environnementaux*, Paris, OCDE, 1995, p. 15.

consommation des ressources naturelles, le principe de l'utilisateur-payeur contribue au développement durable.

L'analyse du droit canadien en matière de gestion des déchets est un exemple intéressant de mise en œuvre des principes fondamentaux de la consommation durable.

3. La consommation durable au Canada

3.1. La gestion des déchets : une compétence partagée

3.1.1. La compétence du fédéral

Au Canada, l'environnement est une compétence partagée entre le fédéral et le provincial¹². Plus particulièrement, la gestion des matières résiduelles relève à la fois du fédéral, des provinces et des municipalités. Le gouvernement fédéral est compétent pour les déplacements transfrontières (importation et exportation) des déchets dangereux et non dangereux, et des matières recyclables dangereuses¹³. D'autres champs d'activités relèvent également de la compétence fédérale, l'énergie atomique¹⁴, les pêches, la marine marchande et les mers.

3.1.2. La gestion des déchets au Québec

Dans la province de Québec, la *Loi sur la qualité de l'environnement* (ci-après « L.q.e. ») régit la gestion des déchets¹⁵. La réglementation relative à la gestion des déchets a fortement évolué ces dernières années. L'expression « matières résiduelles » a remplacé le terme « déchet » lors de la modification de la *Loi sur la qualité de l'environnement* en 1999¹⁶. Une matière résiduelle est :

tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau ou produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que le détenteur destine à l'abandon¹⁷.

Le terme résidu réfère à la provenance de l'objet. Il doit provenir d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation. Les matières résiduelles comprennent par exemple le verre, les pneus, les textiles, les contenants à boisson gazeuse et à bière, ainsi que les matières dangereuses d'origine domestique, tels que les solvants et les huiles usagées. La notion de matière résiduelle continue de poser certaines questions d'interprétation, toutefois, elle est moins restrictive que le terme « déchet ».

En vertu de l'article 53.30. *L.q.e.*, le gouvernement dispose d'un pouvoir réglementaire général en matière de récupération et valorisation des matières résiduelles. Le gouvernement dispose de toute discrétion pour adopter des mesures visant la réduction de la production de matières résiduelles.

De plus, l'article 53.30.9 *L.q.e.* prévoit que le gouvernement peut :

¹² *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., R.-U., c. 3, art. 91 et 92.13.

¹³ *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, L.C.1999, c. 33, art. 185.1.

¹⁴ *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, L.R.C. 1985, c. A-16, art. 18.

¹⁵ *Loi sur la qualité de l'environnement* (ci-après « L.q.e. »), L.R.Q., c.Q-2.

¹⁶ *L.q.e.*, tel que modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives concernant la gestion des matières résiduelles*, L.Q. 1999, c. 75.art. 1.

¹⁷ *L.q.e.*, art. 1.11.

fixer une consigne payable à l'achat de tout contenant, emballage, matière ou produit pouvant être valorisé et qui, lors du retour, est remboursable soit en totalité, soit (...) en partie seulement.

Dans ce contexte, les consommateurs sont incités à retourner les contenants de boissons gazeuses et de bière usagés dans les épiceries où des installations sont prévues à cet effet ; la consigne sur les contenants payée lors de l'achat des boissons leur sera reversée en totalité ou en partie.

Par ailleurs, l'article 53.30.13 *L.q.e.* autorise le gouvernement à conclure des ententes avec Recyc-Québec sur la récupération de contenant, emballage, matière ou produit consigné. Recyc-Québec est un organisme para-gouvernemental, dont les compétences sont principalement liées au financement de la collecte sélective¹⁸. Par exemple, le gouvernement a conclu des ententes avec Recyc-Québec pour la gestion des systèmes de consignation des contenants à remplissage unique de boissons gazeuses et de bière¹⁹.

3. 2. La compétence des municipalités : l'exemple de la ville de Montréal

La *L.q.e.* donne aussi compétence aux municipalités pour adopter des règlements pour la gestion des matières résiduelles²⁰. Une compensation est prévue pour les municipalités qui procèdent à la récupération et valorisation des matières résiduelles²¹.

La réglementation relative à la gestion des matières résiduelles de la ville de Montréal est particulièrement intéressante. En effet, deux règlements ont été adoptés récemment, le *Règlement sur le civisme, le respect et la propreté*²² et le *Règlement sur les services de collecte*²³. Ces règlements encadrent les services de collecte des déchets domestiques, des objets volumineux, recyclables, réutilisables ou dangereux, des déchets compostables et des vieux vêtements. Ils fixent les caractéristiques des contenants à recyclage, des lieux d'entreposage des déchets, et des matières organiques pouvant être déposées dans les contenants à compost.

Ces deux règlements prévoient des obligations à la charge des citoyens pour l'entreposage de l'ensemble des déchets collectés par les services municipaux ou déposés par les citoyens eux-mêmes sur les sites prévus à cet effet. En cas d'infraction, des sanctions pécuniaires sont prévues par les règlements. Cette réglementation qui impose aux consommateurs de procéder au tri de leurs déchets est très intéressante car relativement unique. Très souvent les municipalités obligent les industries, commerces et institutions (ICI) à trier leurs déchets. En revanche, les citoyens sont généralement seulement incités sur une base volontaire à trier leurs déchets.

L'entrée en vigueur récente de ces règlements adoptés en 2006 et 2007 ne nous permet pas encore d'évaluer leur efficacité. Cependant, le choix de la ville de Montréal d'adopter des

¹⁸ *Loi sur la société québécoise de récupération et de recyclage*, L.R.Q., C. S-22.01.

¹⁹ Recyc-québec, *Entente modifiée portant sur la consignation, la récupération et le recyclage des contenants à remplissage unique de boissons gazeuses*.

²⁰ *Loi sur les compétences municipales*, art. 19 et 34 ; *L.q.e.*, art. 53.5 ; Code municipal, art. 678.0.2.1. L.R.Q., chapitre C-27.1.

²¹ *L.q.e.*, art. 53.31.1; *Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles*, R.R.Q., 2004, c. Q-2, r.2.3.

²² *Règlement sur le civisme, le respect et la propreté*, CA-24-085.

²³ *Règlement sur les services de collecte*, RCA06-08-0014.

dispositions faisant peser des obligations à la charge des consommateurs en matière de gestion des matières résiduelles mérite d'être souligné. Les citoyens montréalais sont ainsi considérés comme des acteurs actifs du processus de modification des modes de consommation non durables.

Parmi les moyens de mise en œuvre dont disposent les autorités publiques pour intervenir (volontariat ; consigne ; coercition), la ville de Montréal a choisi d'intervenir de force dans le secteur des matières résiduelles. La réglementation de la ville de Montréal souligne peut-être les limites de l'efficacité des régimes basés sur les initiatives volontaires. Par ailleurs, les graves difficultés de gestion des déchets et l'urgence de la situation expliquent peut-être le choix effectué par la ville de Montréal. Cette réglementation est un bon exemple de la mise en œuvre des principes fondateurs de la consommation durable au niveau local.