



Présenté au  
Comité permanent  
des finances

# Mémoire

## DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Projet de loi C-15  
Loi portant exécution de certaines  
dispositions du budget

JANVIER 2026



**Centre québécois du droit de  
l'environnement**

5248, Boul. Saint-Laurent,  
Montréal, Québec, Canada  
H2T 1S1

Courriel : [info@cqde.org](mailto:info@cqde.org)  
Site internet : [cqde.org](http://cqde.org)

**Reproduction d'extraits de ce document permise  
en citant la source de la façon suivante**

CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Mémoire présenté au comité permanent des finances  
dans le cadre des consultations  
sur le projet de loi C-15



**Présentation**  
**DU CENTRE QUÉBÉCOIS**  
**DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT**

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes s'intéressant aux aspects juridiques des enjeux environnementaux, le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) est un organisme de bienfaisance fondé en 1989. Le CQDE compte plus de 300 membres individuels et corporatifs actifs dans toutes les régions du Québec.

Le CQDE s'est donné pour mission de mettre son expertise juridique au service de la population québécoise et de la protection de l'environnement.

Le Centre québécois du droit de l'environnement joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité. Il participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires et intervient devant les instances judiciaires lorsque nécessaire.

Le CQDE offre de l'information juridique à la population et à des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face, dans le but d'assurer le respect du droit à un environnement sain.

Il est le seul organisme à but non lucratif à offrir une expertise indépendante en matière de droit de l'environnement au Québec, permettant par le fait même à la population d'accéder à l'information et à la justice en matière de droit environnemental. En contribuant à la mise en place d'un droit répondant aux crises environnementales auxquelles nous faisons face, le CQDE contribue au développement, à la diffusion et au respect du droit de l'environnement afin de protéger l'environnement et les espèces vivantes.



## Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>Résumé des dispositions pertinentes</b>	<b>2</b>
Vaste délégation des pouvoirs à l'exécutif	2
<b>Le projet de loi C-15 dénature de concept de bac à sable réglementaire</b>	<b>3</b>
<b>Le Projet de loi C-15 constitue un risque pour l'État de droit</b>	<b>4</b>
Atteinte à la prévisibilité du droit au Canada	5
Absence de mesure en aval pour assurer la protection de l'environnement	6
Manque de transparence, de reddition de comptes et de contre-pouvoirs	6
<b>Conclusion et recommandations</b>	<b>7</b>

## Introduction

Le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) soumet le présent mémoire afin de signifier son opposition aux modifications proposées à la *Loi sur la réduction de la paperasse* (L.C. 2015, ch. 12) dans la Partie 5, Section 5 du projet de loi C-15, *Loi visant à mettre en œuvre certaines dispositions du budget*, déposé au Parlement le 4 novembre 2015 (ci-après projet de loi C-15).

Ces modifications auraient pour effet d'octroyer un pouvoir vaste et inédit à certains membres de l'exécutif, les autorisant à exempter les activités d'entités de toutes sortes de la quasi-totalité des lois adoptées par le Parlement fédéral, ce à quoi s'ajoute une reddition de comptes largement inadéquate.

Les modifications proposées dans le projet de Loi C-15 sont mises de l'avant sous le couvert de la « réduction de la paperasse » et ont comme objectif officiel l'établissement de « bacs à sable réglementaires » dans le but de « stimuler l'innovation, la croissance économique ou la compétitivité ».<sup>1</sup> Or, ces modifications sont d'un tout autre ordre et ne s'apparentent pas à l'outil réglementaire restreint, ciblé et contrôlé qu'est le bac à sable réglementaire.

En proposant d'élever la compétitivité économique au-dessus de la protection de l'environnement, de la santé et des droits et libertés, les modifications proposées risquent également de porter atteinte à l'État de droit et à l'exercice de la vie démocratique. De manière tout aussi inquiétante, ces modifications n'établissent pas de mesures de contrôle parlementaires ou judiciaires adéquates et suffisantes, ce qui concentre encore davantage le pouvoir entre les mains de l'exécutif.

Introduites au milieu d'un projet de loi omnibus de plusieurs centaines de pages, les modifications proposées à la *Loi sur la réduction de la paperasse* n'ont jusqu'à maintenant pas fait l'objet d'un examen législatif digne de leur caractère exceptionnel. Au regard de la portée sans précédent de ces modifications et des impacts majeurs qu'elles peuvent générer, un débat démocratique à part entière impliquant une étude approfondie par la branche législative s'avère absolument

---

<sup>1</sup> Projet de Loi C-15, Partie 2, Section 5, art. 208 (art. 12(3)b)) [Projet de Loi C-15]



nécessaire. Pour ces raisons, **nous exhortons le Comité à retirer la section 5 du projet de loi C-15.**

## Résumé des dispositions pertinentes

### VASTE DÉLÉGATION DES POUVOIRS À L'EXÉCUTIF

Le projet de loi C-15 prévoit qu'un-e ministre, selon les modalités qu'il ou elle juge appropriées, pourrait soustraire par arrêté toute entité de l'application de toute loi fédérale dont il est responsable de l'administration ou de l'exécution, à l'exception du Code criminel, ou de tout instrument pris en vertu de celle-ci.<sup>2</sup> Le terme « entité » est défini de manière extrêmement large et inclut notamment les personnes physiques ou morales, les sociétés de personnes, les organisations et associations non dotées de la personnalité morale ainsi que les entités gouvernementales fédérales et provinciales.<sup>3</sup>

Une telle exemption, d'une durée maximale de six ans, doit permettre « de mettre à l'essai, entre autres, un produit, un service, un procédé, une procédure ou une mesure réglementaire dans le but de faciliter la conception, la modification ou l'administration d'un régime réglementaire et d'ainsi stimuler l'innovation, la compétitivité ou la croissance économique ».<sup>4</sup>

### Le projet de loi C-15 dénature de concept de bac à sable réglementaire

La Banque mondiale définit un bac à sable réglementaire comme un environnement d'expérimentation contrôlé et temporaire pouvant inclure des dérogations réglementaires à la discrétion des autorités compétentes.<sup>5</sup> Cet environnement d'expérimentation n'est habituellement ouvert qu'aux entreprises d'un secteur donné, afin de leur permettre de tester des produits ou des approches innovantes. Le mécanisme proposé dans **le projet de loi C-15 présente cependant des caractéristiques fondamentalement différentes des bacs à sable réglementaires** tels que nous les connaissons.

---

<sup>2</sup> Projet de Loi C-15 (art. 12(1))

<sup>3</sup> *Ibid* (art. 11)

<sup>4</sup> *Ibid* (art. 12(3)b))

<sup>5</sup> World Bank Group (2020) *Global Experiences from Regulatory Sandboxes*, [en ligne](#), p. 51.



Premièrement, le projet de loi C-15 n'a pas comme unique objectif de promouvoir l'innovation, mais plutôt de stimuler soit « l'innovation, la compétitivité ou la croissance économique », un objectif extrêmement vaste pouvant couvrir pratiquement toute activité économique.

Deuxièmement, le projet de loi ne vise pas que des dérogations réglementaires, mais prévoit également la possibilité de suspendre l'application de la quasi-totalité des lois adoptées par le Parlement fédéral. Une telle proposition, qui est complètement différente des mécanismes de bac à sable réglementaires mis en œuvre dans d'autres juridictions, va à l'encontre de la séparation des pouvoirs exécutif et législatif au Canada.

Troisièmement, le projet de loi C-15 ne vise pas que les entreprises, mais toutes sortes d'entités, incluant les entités gouvernementales fédérales et provinciales. Ce faisant, il donne à l'exécutif le pouvoir discrétionnaire de se soustraire lui-même de l'application de lois et de règlements.

Quatrièmement, les exemptions qui seraient autorisées à la discrétion de l'exécutif par le projet de loi C-15 ne sont pas circonscrites à des secteurs d'activité précis mais demeurent plutôt disponibles à tous les secteurs économiques canadiens, ce qui met davantage en évidence la portée extrêmement vaste du mécanisme proposé.

Prises ensemble, ces quatre caractéristiques démontrent que le projet de loi C-15 ne correspond aucunement au concept de bac à sable réglementaire tel qu'expérimenté jusqu'à maintenant. Plutôt que d'établir un mécanisme réglementaire précis, prévisible, transparent et contrôlé pour favoriser l'innovation, le l'exécutif se dote de pouvoirs extrêmement vastes et insuffisamment balisés.

### **Le Projet de loi C-15 constitue un risque pour l'État de droit**

La promotion de l'économie ne justifie pas une dérogation aux lois fédérales ni une concentration du pouvoir sans précédent entre les mains de l'exécutif.

Le projet de loi C-15 délègue à l'exécutif le pouvoir inédit de suspendre l'application de toutes les lois fédérales, sauf le *Code criminel*, et ce, sans balises claires, stables



et prévisibles. Cela permettrait à l'exécutif d'écarter facilement des normes juridiques qui protègent la population et l'environnement du Canada, ce qui est alarmant d'un point de vue démocratique.

Les ramifications potentielles du projet de loi C-15 sont vastes et profondément inquiétantes. L'exécutif pourrait invoquer ce nouveau pouvoir pour permettre à des industries hautement polluantes – comme des acteurs de l'industrie fossile – de contourner des lois nécessaires à la protection de l'environnement et de la santé de la population. La branche exécutive pourrait également se servir de ce pouvoir inédit pour suspendre les exigences du Code canadien du travail pour certains employeurs, ou encore pour soustraire les grandes entreprises technologiques de l'application des lois sur la protection de la vie privée.

#### ATTEINTE À LA PRÉVISIBILITÉ DU DROIT AU CANADA

L'État de droit repose sur l'existence d'un cadre juridique prévisible et stable. La prévisibilité permet aux acteurs publics et privés de comprendre les règles applicables, d'anticiper les conséquences juridiques de leurs actes et d'organiser leurs comportements en conséquence. La stabilité, quant à elle, assure la continuité et la cohérence de l'action normative dans le temps. Ces deux exigences constituent des conditions essentielles tant à l'effectivité des normes environnementales qu'au développement économique.

**La création de régimes d'exception, la centralisation de larges pouvoirs discrétionnaires et le manque de clarté normative compromettent directement ces fondements.**

Le projet de loi C-15 propose d'autoriser un-e ministre d'exempter toute entité, incluant des entreprises, mais également l'État lui-même, de l'application des lois fédérales autres que le Code criminel, s'il est d'avis:

- «que l'exemption est dans l'**intérêt public**»;
- «qu'elle permettrait de mettre à l'essai, entre autres, un produit, un service, un procédé, une procédure ou une mesure réglementaire dans le but de faciliter la conception, la modification ou l'administration d'un **régime réglementaire** et d'ainsi stimuler l'innovation, la compétitivité ou la croissance économique»;
- «que les **avantages y associés l'emportent sur les risques**»;





- «que les ressources sont suffisantes et que des mesures appropriées seront prises pour **assurer la surveillance** de la mise à l'essai, gérer les risques associés à l'exemption et protéger la santé et la sécurité publiques et l'environnement»;
- «qu'un **plan de mise en œuvre** réalisable a été élaboré».<sup>6</sup>

(nos soulignements)

Bien que le projet inclut certaines considérations, celles-ci demeurent vagues et imprécises, faisant en sorte que le pouvoir délégué demeure hautement discrétionnaire. **Une telle latitude** exercée au cas par cas et sans critères adéquats ni suffisamment balisés **érode la prévisibilité et la stabilité juridiques essentielles tant à la protection de l'environnement qu'à la compétitivité des entreprises.**

#### ABSENCE DE MESURE EN AVAL POUR ASSURER LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Le projet de loi ne prévoit aucune mesure en amont visant à assurer la protection de l'environnement et des droits humains qui y sont intrinsèquement liés. Bien qu'il prévoit que l'un des critères d'autorisation repose sur l'exigence selon laquelle le promoteur doit disposer de ressources suffisantes et de mesures appropriées pour assurer la surveillance et la gestion des risques pour la santé, la sécurité et l'environnement, cette approche demeure essentiellement réactive plutôt que préventive.

Le projet de loi privilégie ainsi des mécanismes de suivi en aval au détriment de véritables mesures préventives en amont qui constituent le socle du droit de l'environnement. Il ne prévoit pas davantage les critères d'admissibilité permettant de s'assurer que les promoteurs sont fiables et dignes de confiance. À titre d'exemple, le premier cadre législatif canadien relatif au bac à sable, dans le domaine de la finance technologique en Alberta, comportait des balises explicites à cet égard. L'article 6(2) imposait au ministre de refuser la délivrance d'un certificat lorsque le demandeur avait fait l'objet d'accusations ou de condamnations pour des infractions criminelles, faisait l'objet d'une enquête ou se trouvait en situation de faillite.

---

<sup>6</sup> Projet de Loi C-15 (art. 12(3)).

En privilégiant le suivi en aval plutôt que des mesures en amont, le projet de loi C-15 déroge aux principes de précaution et de prévention dont le Canada a reconnu l'importance en les consacrant dans de nombreuses lois environnementales.

#### MANQUE DE TRANSPARENCE, DE REDDITION DE COMPTES ET DE CONTRE-POUVOIRS

En plus des aspects problématiques mis en évidence jusqu'à maintenant, les mesures visant une transparence et un contrôle parlementaire d'éventuels décrets pris en vertu du projet de loi C-15 sont inadéquates, n'imposant pas de limites réelles à l'utilisation de ce nouveau pouvoir par l'exécutif.

Un.e ministre qui accorde une exemption doit la rendre publique, accompagnée d'une description du processus décisionnel et d'un résumé des motifs à l'appui de l'arrêté.<sup>7</sup> Toutefois, cette obligation n'est assortie d'aucun délai contraignant, le ou la ministre étant simplement tenu d'agir « dès que possible après avoir pris un arrêté ».<sup>8</sup> Le ou la ministre dispose également d'une discrétion quasi-totale quant à la teneur des renseignements publiés grâce à la disposition d'exception figurant au paragraphe 14(2). En vertu de ce paragraphe, celui-ci ou celle-ci peut exclure tout renseignement « qui, à son avis, ne devrai[t] pas être rend[u] accessibl[e] au public », <sup>9</sup> ce qui rend essentiellement illusoire son obligation de transparence.

**Quant au « contrôle parlementaire » évoqué dans l'intertitre du projet de loi, il nous apparaît pour ainsi dire presque inexistant.** Le projet de loi ne prévoit en effet aucun mécanisme permettant à l'une ou l'autre des chambres du Parlement, ni à un comité permanent, de révoquer ou de modifier une exemption. La seule prérogative du Parlement est d'examiner le rapport annuel du président du Conseil du Trésor énumérant les exemptions accordées et le nom des ministres qui les ont accordées.<sup>10</sup>

De manière tout aussi alarmante, le projet de loi C-15 n'offre presque aucune possibilité d'intervention pour la société civile, notamment pour les groupes dont les droits seraient affectés par un arrêté. La seule obligation du ou de la ministre en l'espèce est de rendre publique une description du processus permettant de formuler des commentaires ou de demander des renseignements une fois l'arrêté

<sup>7</sup> Projet de Loi C-15 (art. 14(1)a))

<sup>8</sup> *Ibid.* (art. 14(1))

<sup>9</sup> *Ibid.* (art. 14(2))

<sup>10</sup> *Ibid.* (arts. 15(3) et 15(4))

pris.<sup>11</sup> Cette obligation, postérieure à l'arrêté et s'apparentant à une simple formalité, est nettement insuffisante dans un contexte où cet arrêté a le potentiel d'affecter significativement l'application des lois fédérales, pouvant donc nuire à l'exercice et à la jouissance des droits des personnes ou groupes affectés.

## **Conclusion et recommandations**

En conclusion, les modifications proposées proposent une concentration de pouvoirs inédite entre les mains de l'exécutif, risquant ainsi de compromettre le respect de l'État de droit et la protection de la démocratie. À une exception près, les modifications proposées viennent permettre d'écarter l'ensemble du cadre juridique fédéral et ce, sans mesure de contrôle parlementaire ou judiciaire proportionnelles à la gravité potentielle des impacts générés par ces mesures. Ainsi, le CQDE est d'avis que la seule mesure raisonnable à prendre en l'espèce est de retirer l'ensemble de retirer l'ensemble de la Partie 5, Section 5 du projet de loi C-15.

Si l'intention du gouvernement est réellement de permettre la création de bacs à sable réglementaires, celui-ci devrait revenir avec une nouvelle proposition précise, cohérente, prévisible et suffisamment balisée. Cette proposition devrait être strictement limitée à des projets d'innovation bien définis, dresser des critères clairs d'évaluation par le ou la ministre de manière à préserver prévisibilité et la stabilité juridique, et être assortie de mécanismes de contrôle parlementaire et de transparence proportionnels à l'étendue des pouvoirs qu'elle confère à l'exécutif.

Les lois ont leur raison d'être et les principes qui les sous-tendent sont fondamentaux pour protéger non seulement l'économie, mais de manière tout aussi importante la santé, la sécurité, l'environnement et les droits de la population du Canada. Le CQDE urge la Chambre des communes et le Sénat à protéger la démocratie canadienne et son cadre législatif.

---

<sup>11</sup> *Ibid.* (art. 14(1)(b))