



Mars-Avril 1999  
Vol. 3, No. 7 et 8

## Déréglementation environnementale L'ÉTAT ABANDONNE L'ENVIRONNEMENT AUX ENTREPRISES

**Yves Corriveau**  
Avocat et directeur du  
Centre Québécois du  
Droit de l'Environnement

Suite aux compressions budgétaires à répétition au ministère de l'environnement, à la diminution continue de son personnel et à la mise sur pied du Comité sur la déréglementation (comité présidé par Bernard Lemaire de Cascade) nous avons demandé à Yves Corriveau, directeur du Centre Québécois du Droit de l'Environnement de nous expliquer les enjeux au coeur de la déréglementation.

**A**u chapitre des dépenses engagées par le gouvernement dans les dix (10) dernières années pour la protection de l'environnement, on observe une variation surprenante. Ainsi, aux seuls plans de la mission de protection de l'environnement et de la conservation, les crédits utilisés en 1997 étaient deux fois moindre qu'il y a dix ans. De fait, les crédits de 235 millions \$ utilisés par le MEF en 1997 représentent à peine plus de 50 % des 455 millions \$ alloués au ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ) et au ministère des Loisirs chasse et pêche (MLCP) en 1986-87.

En ce qui concerne le volet protection de la santé publique contre les déversements toxiques, le ministre de l'Environnement Pierre Paradis déclarait en 1990 que faute de ressources suffisantes, il ne pouvait protéger la santé publique. Pourtant, le MENVIQ disposait alors de crédits de l'ordre de 415 millions \$. Huit ans plus tard et 180 millions \$ en moins, on est en droit de se demander comment le Ministère de l'Environnement peut garantir quoi que ce soit à la population en matière de santé environnementale.

Ce désengagement budgétaire s'inscrit dans un courant de réformes

entrepris depuis une dizaine d'années au MENVIQ puis au MEF. Mais les quatre dernières années ont vu s'intensifier les coupures et accroître le rythme de croisière des orientations de déréglementation au MEF.

Les ministres de l'Environnement qui se sont succédés au cours des années '90 ont discoursu sur la nécessité de revoir les outils publics de protection de l'environnement que sont les lois et les règlements. Parlant tour à tour de révision des outils réglementaires, de modernisation des outils réglementaires, d'allègement réglementaire puis, plus franchement, de déréglementation, ils ont fait défaut d'expliquer clairement de quoi il en retourne.

La déréglementation est une politique consistant à supprimer le plus grand nombre possible des réglementations imposant des contraintes aux opérateurs économiques. Parce qu'elle repose sur le désengagement de l'État, la déréglementation n'est pas synonyme d'allègement. Il en résulte qu'une politique de déréglementation s'oppose carrément à la modernisation des règlements. Plus précisément, la déréglementation ne vise pas l'amélioration des outils publics dont l'État dispose pour protéger l'environnement, mais plutôt l'évacuation du

rôle de l'État comme régulateur d'un domaine d'activité.

### POURQUOI DÉRÉGLÉMENTER?

L'efficacité de la réglementation environnementale québécoise n'apparaît pas comme la motivation dominante des orientations gouvernementales. Au contraire, la motivation du Gouvernement du Québec s'inscrit dans le courant du libéralisme économique qui privilégie la réduction du rôle de l'État pour favoriser la croissance économique.

L'argumentation gouvernementale pour la déréglementation repose sur le postulat que le nouvel ordre économique mondial (la mondialisation des marchés) exige que les entreprises québécoises puissent être compétitives avec celles de nos partenaires économiques et qu'elles doivent évoluer dans un cadre réglementaire favorable comme c'est le cas chez nos partenaires commerciaux. L'un des principaux partenaires économiques du Canada et du Québec est les États-Unis. Or, aux États-Unis, l'Agence américaine de Protection de l'Environnement (EPA) est responsable de l'application de plus de 310 règlements fédéraux au seul plan de la protection de l'environnement, ce qui contraste avec les 30 règlements de la Loi québécoise. En considérant l'argument de la compétitivité des entreprises québécoise par rapport aux entreprises américaines, comment peut-on affirmer qu'il y a pas trop de règlements au Québec ?

### I. QUI SERA LA POLICE DE L'ENVIRONNEMENT

Au niveau juridique, le Québec dispose de trois approches en matière de protection de l'environnement: l'approche préventive, l'approche coercitive et l'approche curative. L'approche

### NOUVELLES DE DERNIERE MINUTE

Le premier ministre a renouvelé le mandat du Comité sur la déréglementation (comité présidé par Bernard Lemaire de Cascade). Le rapport de ce comité semble donc faire son chemin et de nouvelles offensives contre la réglementation sont à craindre. Le Centre Québécois du Droit de l'Environnement recherche des alliés pour créer une coalition pour la cohérence et l'équité qui s'opposera aux projets de déréglementation du gouvernement du Québec. Les groupes et les personnes qui désirent se joindre à cette coalition ou l'appuyer sont priés de communiquer avec Me Yves Corriveau au (514) 861-7022.

S.C. H.H.

préventive repose sur un régime de préautorisation en vertu duquel le promoteur d'une activité susceptible d'altérer l'environnement doit obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement avant que ne débute les travaux. De cette façon, l'État contrôle les activités néfastes pour l'environnement et n'autorise que celles dont les impacts sont acceptables compte tenu des orientations gouvernementales et des intérêts sociaux. L'approche coercitive repose sur un régime de répression des infractions pénales par lequel ceux qui ne respectent pas les normes de rejets de contaminants sont poursuivis en justice et condamnés à des amendes ou des peines d'emprisonnement. Enfin, l'approche curative repose sur l'ordonnance ministérielle ou judiciaire et vise à forcer une personne à se conformer à la loi ou à ses règlements et dans certains cas, à remettre en état le milieu contaminé. Ainsi, le Ministre de l'Environnement et de la Faune dispose de nombreux pouvoirs d'ordonnance et les citoyens peuvent s'adresser à la Cour supérieure pour qu'une injonction soit émise contre celui qui pollue en contravention de la Loi sur la qualité de l'environnement.

Avec la déréglementation, le gouvernement projette d'exercer moins de contrôles préventifs sur l'implantation d'activités dommageables, d'exiger moins d'informations et d'effectuer moins d'enquêtes sur les activités qui polluent l'environnement ou qui perturbent les milieux sensibles. Les impacts de cette orientation sont

importants pour tout citoyen préoccupé par sa santé et son environnement. En effet, la réduction des contrôles gouvernementaux quant à la qualité de l'environnement est une invitation à polluer davantage pour ceux qui cherchent à couper les coûts de production pour faire face à une compétition accrue sur les marchés. En plus de l'équation « moins de contrôle = plus de pollution », le désengagement du gouvernement de la lutte à la pollution aura pour effet de rendre plus difficile l'accès à l'information relative à la pollution. En effet, l'absence de réglementation (ou même une réglementation assouplie au plan administratif) impliquent une diminution des informations recueillies par les inspecteurs du MEF, mais également une diminution considérable des informations transmises par les pollueurs sur les contaminants émis dans l'environnement. En bout de ligne, le citoyen qui s'adressera au MEF pour un problème de pollution pourra de moins en moins compter sur ce ministère pour l'aider à identifier la source de contaminant et le risque qu'elle représente pour sa santé. S'il décide de prendre des procédures juridiques pour faire cesser cette pollution, la cueillette des informations nécessaires à prendre pour faire respecter ses droits sera difficile au point de constituer un obstacle infranchissable.

Malgré ces impacts importants pour le citoyen soucieux de son environnement, le gouvernement semble plutôt opter pour une forme plus douce de protection de l'environ-

nement, axée sur la volonté intrinsèque des entreprises d'améliorer leurs performances environnementales. C'est dans cette perspective que fut adopté le Programme de réduction des rejets industriels (PRRI) en 1988.

## LA DÉRÉGLEMENTATION ET L'APPROCHE VOLONTAIRE

Lorsqu'il y a dix ans l'État a modifié la LQE pour y introduire le régime du PRRI, l'objectif visé par le ministère était de réduire de 75 % l'ensemble des rejets industriels d'ici 1998 en accordant une attention particulière aux substances toxiques. Pour atteindre cet objectif, le ministère avait ciblé six secteurs industriels prioritaires. À court terme, le ministère devait conclure des ententes d'assainissement industrielles avec environ 196 entreprises œuvrant dans les domaines des pâtes et papiers, des mines, de la métallurgie et de la chimie. Puis, dans un deuxième temps, le ministère signerait de pareilles ententes avec 436 entreprises de l'industrie pétrolière, de l'industrie du revêtement de surface ainsi que d'autres sous-secteurs.

Ces objectifs généraux d'assainissement seront fixés dans des règlements sectoriels applicables à l'industrie ciblée comme les papetières, l'industrie chimique etc. Le PRRI ne repose pas sur l'initiative du pollueur mais sur l'obligation qui lui est faite de négocier une entente d'assainissement avec le MEF. L'entente d'assainissement est une convention négociée entre le MEF et une entreprise fixant les normes d'assainissement à atteindre et les échéanciers à respecter aux fins de cet exercice. En vertu du PRRI, il est interdit d'émettre des contaminants résultants d'une activité industrielle lorsque le ministre de l'Environnement a refusé d'émettre une attestation d'assainissement.

Quoi qu'il en soit, le PRRI est loin d'être devenu l'outil d'assainissement industriel auquel on le destinait en 1988. En effet, un seul des six secteurs

## LE CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (CQDE)

Le CQDE est une corporation à but non-lucratif dont la mission est de promouvoir le développement d'outils juridiques nécessaires pour la protection de l'environnement, la participation publique au processus décisionnel et l'accès du citoyen à la justice en matière d'environnement.

Le CQDE joue un rôle essentiel au Québec en matière de défense de l'environnement. Il est possible d'appuyer le CQDE en devenant membre (vous recevrez alors la revue « Environnement et Droit ») ou de faire un don (déductible d'impôt) au Centre de recherche et d'information en droit de l'environnement (CRIDE) qui fait la promotion du droit comme outil de protection de l'environnement. Pour plus d'informations appelez au (514) 861-7022 ou faites parvenir une télécopie au (514) 861-8949.



# Dossier environnement

industriels ciblés comme prioritaire est présentement assujéti au programme. En effet, depuis mai 1993, seule l'industrie des pâtes et papiers est régie par le PRRI. Toutefois, l'ensemble du régime du PRRI applicable aux papetières tourne autour de la négociation et du respect de l'attestation d'assainissement. Au moment d'écrire ces lignes, aucune attestation d'assainissement n'a encore été émise pour l'une ou l'autre des papetières québécoises. Des consultations sur les projets d'attestation d'assainissement sont en cours depuis décembre 1998 et les premières attestations pourraient être délivrées ce printemps. Premier effort de déréglementation, le PRRI illustre le laisser-aller de l'État québécois en matière de lutte à la pollution industrielle.

Les dispositions de la Loi sur la qualité de l'environnement visant l'assainissement volontaire, le PRRI et les nouvelles ententes pilotes signées avec certains secteurs industriels témoignent du glissement de l'État vers un régime privé de contrôle de la conformité environnementale. Ce délaissement du rôle policier de l'État aura sans doute la faveur de ceux qui sont actuellement assujétiés aux obligations réglementaires de protection de l'environnement. Quant au Ministère de l'Environnement, il y trouve également son compte par l'amenuisement des ressources humaines et matérielles qu'il doit consacrer aux mesures d'inspection et de répression

des infractions à la Loi sur la qualité de l'environnement.

## L'ABANDON DE L'APPROCHE COERCITIVE EST-IL JUSTIFIÉ?

La justification gouvernementale pour l'abandon progressif de l'approche coercitive repose sur la responsabilisation des acteurs socio-économiques. Il semblerait que les citoyens et entreprises québécoises soient spontanément plus responsables au plan du respect de l'environnement et qu'il ne soit plus nécessaire pour l'État d'assurer un rôle policier au plan de la protection de l'environnement. Cette perception d'un optimisme verdoyant ne rend toutefois pas compte de la réalité.

En 1994, les Services environnementaux de la firme KPMG effectuaient un sondage sur la gestion environnementale des 1 000 sociétés canadiennes les plus importantes, d'hôpitaux, d'administrations locales, d'universités et de commissions scolaires au Canada. Ce sondage visait en outre à identifier les principaux facteurs de motivation des chefs d'entreprises canadiennes en matière de protection de l'environnement. Le rapport nous apprend que 95 % des chefs d'entreprises considèrent que la conformité à la réglementation est importante alors que les programmes gouvernementaux à participation volontaire apparaissent importants à seulement 16 % des répondants. Le sondage met égale-

ment en lumière la nécessité de la approche coercitive en droit de l'environnement puisque le second facteur de motivation en importance chez les chefs d'entreprises est la responsabilité pénale des administrateurs. Ces résultats ont été confirmés par un autre sondage de KPMG effectué en 1996.

Compte tenu de ces données, la politique de déréglementation au profit de l'approche volontaire semble défier la logique même de la clientèle visée. La société québécoise, plus particulièrement les chefs d'entreprise oeuvrant au Québec, ne sont pas assez motivés pour assumer les responsabilités que ces orientations leur imposent. Dans ce contexte, l'approche coercitive demeure pour l'instant l'outil de protection de la santé publique et de l'environnement qui soit la plus efficace auprès des justiciables.

Par ailleurs un grand nombre de citoyens désirent le renforcement des normes environnementales plutôt que la déréglementation. En effet, un sondage effectué auprès des Canadiens en 1996 par la Firme Environnement International révèle la faveur du public quant à la nécessité de réglementer plus sévèrement la protection de l'environnement. Ce sondage révèle que 82 % des citoyens interrogés ont estimé que les gouvernements devaient resserrer les normes environnementales.

**suite à la page 2**

## L'ENVIRONNEMENT ET LES DIFFÉRENTS MINISTÈRES

Au Québec, la protection de l'environnement est l'affaire de plusieurs ministères qui ont le mandat de lutter contre la pollution, conserver la faune, gérer des ressources naturelles protéger la santé publique. La protection de l'environnement est principalement sous la responsabilité du ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF), mais elle implique également des ministères tels le ministère des Ressources naturelles (MRN), le ministère des Affaires municipales (MAM), ministère de la Santé et des services sociaux (MSSS), le ministère de l'Agriculture, des pêches et de l'alimentation du Québec (MAPAQ).

Les interventions de ces ministères varient grandement selon la perception qu'ils se font de leurs mandats. Par exemple le MSSS s'implique assez timidement dans les dossiers environnementaux et lorsqu'il le fait, c'est selon les modalités d'un protocole conclu avec le MEF pour les interventions lors d'urgences environnementales. Le MRN et surtout le MAPAQ défendent les intérêts de clientèles bien spécifiques (industries forestières, minières et agricoles) et agissent souvent à l'encontre d'initiatives de protection de l'environnement. Quant au MEF, il n'agit pas comme promoteur de la protection de l'environnement et de la santé publique au sein du gouvernement et de la société québécoise. Le MEF préfère en effet se poser en conciliateur des intérêts plutôt qu'en promoteur actif de la lutte à la pollution industrielle et agricole.



# Le taon dans la cité

Mars et Avril 1999 - Volume 3, N° 7 et 8

«Je suis le taon, celui qui trouble votre quiétude» - Socrate

La triste histoire des  
«Orphelins de Duplessis»:

## UNE QUESTION D'ARGENT

Nous reproduisons ici les faits saillants d'une étude de la Chaire intitulée Aspects économiques liés à la problématique des «Orphelins de Duplessis» rendue publique le 26 avril dernier. Notre étude a, semble-t-il, frappé au bon endroit puisque certaines congrégations religieuses annonçaient publiquement dès le lendemain de notre conférence de presse des poursuites judiciaires contre nous et contre l'UQAM. Pourtant, au moment d'écrire ces lignes, nous n'avions toujours pas reçu de mise en demeure de la part des congrégations religieuses. Vous trouverez également en page 4 les principales critiques des Soeurs de la Charité de la Providence à l'endroit de notre rapport et notre réplique à chacune de ces critiques.

### L'INTÉRÊT DE L'ÉGLISE POUR LA CHARITÉ PRIVÉE

L'Église profitait largement des institutions de charité des congrégations religieuses comme en fait foi son opposition constante et manifeste au transfert de ces responsabilités à l'État de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle au milieu du XX<sup>e</sup> siècle. La mainmise de l'Église sur des institutions telles la santé, l'éducation et l'assistance publique lui garantissait une influence sociale, économique et politique qui lui permettait de recruter de nouveaux

Léo-Paul Lauzon



Martin Poirier

fidèles et recueillir des dons de charité. De plus, les actifs immobiliers des congrégations religieuses prenaient de la valeur dans le temps et pouvaient être revendus à profit. La valeur des biens immobiliers de l'Église pour la santé et la protection de l'enfance sont évalués en 1930 à 434 millions \$ de 1999.

La mise en place de l'État-providence dans les années 1960 et 1970 a contribué à créer un vaste réseau de santé et de services sociaux principalement étatique. Le financement d'institutions religieuses a alors tout simplement disparu.

### AVANTAGES POUR LES CONGRÉGATIONS RELIGIEUSES

La principale raison qui a pu conduire à un internement injustifié de milliers d'enfants est la différence entre la subvention reçue par les orphelinats et celle reçue par les asiles. Ainsi, l'orphelinat de l'Immaculée de Chicoutimi recevait un *per diem* de 0,70 \$ en 1956 pour les enfants de plus de cinq ans alors que le *per diem* de Saint-Jean de Dieu était, pour la même année, de 2,25 \$. En plus de recevoir des sommes considérablement plus élevées pour les enfants en institution psychiatriques, les congrégations religieuses n'étaient plus tenues d'édu-

## À L'INTÉRIEUR:

FAUT S'ADAPTER...  
ET FINANCER  
NOS BOURREAUX!.....P.3

LA GÉNÉROSITÉ DE BERNARD  
LANDRY.....P.5

LA FUITE DES CERVEAUX, REVUE  
ET CORRIGÉE.....P.7

NOS GOUVERNEMENTS  
DEVRAIENT SOUTENIR  
LE SPORT PROFESSIONNEL  
CANADIEN?.....P.9

OÙ DOIT S'ARRÊTER L'INVASION  
DE LA PUBLICITÉ?.....P.11

LA SAQ RISQUE DE  
TRINQUER!.....P.13

DOSSIER ENVIRONNEMENT:  
.....P.14

UN AUTRE PAS EN DIRECTION  
DU DÉSENGAGEMENT SOCIAL  
DU GOUVERNEMENT  
AMÉRICAIN.....P.17

LA CHRONIQUE À LÉO  
LE FONDS, LA BANQUE  
ET LES EXPOS.....P.19

UN ÉCRAN DE FUMÉE EN  
CONTINUITÉ AVEC  
LES BUDGETS PRÉCÉDENTS.P.21

VOUS NE GRUGERZ  
PAS NOS EAUX!.....P.23

LA CHRONIQUE À LÉO  
MOLSON SALUE  
LES VRAIS.....P.25