

Mémoire de

GREENPEACE

Projet de loi 89
Symbolisme de façade ou
action pour le véritable développement
durable?

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 89
Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'en renforcer le
respect

Commission des transports et de l'environnement
Assemblée nationale du Québec

Le 15 février 2011

Présentation par Éric Darier
Directeur de Greenpeace au Québec

www.greenpeace.ca

Greenpeace est une organisation indépendante vouée à la protection de l'environnement. Nous organisons des campagnes de sensibilisation créatives, parfois axées sur la confrontation, mais toujours non violentes. Nous faisons la promotion de solutions efficaces et novatrices pour faire de notre planète un endroit vert et plus pacifique.

Fondée en 1971 au Canada, Greenpeace est maintenant la plus importante organisation écologiste financée par ses membres au monde. Greenpeace est présente dans 42 pays et compte plus de 3 millions de membres à l'échelle mondiale, dont 40 000 au Québec.

Éric Darier travaille au bureau de Montréal de Greenpeace comme Directeur de Greenpeace au Québec. Il est aussi le responsable de la campagne Agriculture et OGM depuis 2000. Il détient un doctorat en Sciences politiques. Il a été chercheur universitaire sur diverses questions environnementales comme celles des déchets, des changements climatiques, des produits toxiques et des transports. Il est l'auteur de nombreuses publications scientifiques et de l'ouvrage *Discourses of the Environment*. Il a également donné des cours sur divers aspects de la problématique environnementale dans des universités au Canada, au Québec, en Grande-Bretagne et en Catalogne.

Merci à la Commission des transports et de l'environnement, Assemblée nationale du Québec pour son invitation à offrir des commentaires sur le projet de loi 89. Merci mesdames et messieurs les députés.

Vu le délai de préavis extrêmement court pour comparaître devant cette commission, Greenpeace ne peut vous offrir que quelques observations sur le projet de loi 89. Comme l'indique l'introduction sur le site de la Commission, ce projet de loi :

« vise à renforcer le respect de la Loi sur la qualité de l'environnement, notamment par l'introduction de nouvelles sanctions administratives et le rehaussement des sanctions pénales. Plus spécifiquement, le projet de loi établit un régime de pénalités administratives qui pourront être imposées aux personnes et aux municipalités qui contreviennent à la loi ou à ses règlements, sous réserve du droit de celles-ci d'en contester le bien-fondé devant le Tribunal administratif du Québec.

Le projet de loi hausse par ailleurs les peines qui peuvent être imposées par le tribunal à une personne ou à une municipalité déclarée coupable d'une infraction et énonce certains facteurs aggravants dont le juge devra tenir compte dans l'imposition de ces peines de même que certains types d'ordonnances qu'il pourrait prononcer à l'égard du contrevenant.

Le projet de loi renforce certaines autres dispositions pénales, notamment par une responsabilisation accrue des administrateurs et dirigeants des personnes morales, sociétés ou associations et une augmentation du délai de prescription.

Le projet de loi attribue au ministre du Développement durable, de l'environnement et des Parcs le pouvoir d'ordonner la cessation de travaux ou d'activités lorsque ceux-ci représentent une atteinte ou un risque d'atteinte sérieuse à la santé humaine ou à l'environnement. Le projet de loi attribue également au gouvernement et au ministre le pouvoir, à certaines conditions, de refuser, de suspendre ou de révoquer toute autorisation, tout certificat ou tout permis qu'ils délivrent.

Le projet de loi oblige la tenue de registres publics contenant des informations relatives aux pénalités administratives imposées et aux infractions commises. Il précise enfin les pouvoirs d'inspection et d'enquête prévus par la loi. »

Contexte et constatations

1. Il faut reconnaître que l'utilisation de la menace pénale en matière d'environnement n'est pas un outil incitatif très fort pour les pollueurs et plus spécialement pour les gros pollueurs qui intègrent probablement les risques de sanctions dans leurs calculs économiques.

Un exemple : en Alberta, l'entreprise pétrolière Syncrude a été reconnue coupable en 2010 de la mort de 1600 canards s'étant posés sur un des bassins toxiques de décantation résultant de l'exploitation des sables bitumineux. Syncrude a été condamnée à verser environ 3 millions de dollars, ce qui pour une entreprise de cette taille représente l'équivalent de 15 heures de chiffre d'affaire. À titre de comparaison, cela revient à faire payer une amende de 50 dollars à une personne physique qui gagnerait un revenu moyen annuel de 30 000\$!

2. De plus, dans les affaires juridiques ayant trait à la pollution de l'environnement, la preuve légale doit encore à ce jour être démontrée par ceux qui intentent une poursuite contre un pollueur soupçonné. Comme l'environnement est par définition un milieu ouvert, il est souvent difficile d'identifier un lien de causalité irréfutable en droit pour une pollution précise engendrée par un pollueur en particulier. C'est la raison principale pour laquelle l'application stricte du **principe de précaution** par le gouvernement demeure l'outil le plus efficace de prévention de la pollution en amont. En attendant les résultats des études de l'EPA, la mise en place d'un moratoire sur l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste serait l'occasion idéale d'appliquer ce principe de précaution, ce qui éviterait aux entreprises gazières d'engager inutilement des dépenses dans une filière qui n'est peut-être pas souhaitable pour le Québec.

3. En 2008, le gouvernement fédéral de Stephen Harper avait aussi proposé d'augmenter les amendes maximales jusqu'à 6 millions de dollars pour toutes infractions en environnement. À l'époque, j'avais commenté cette annonce comme étant une tentative « *de détourner l'attention des électeurs sur les faits que les pires crimes contre l'environnement ont été commis par leur gouvernement* » (voir annexe 3). J'espère que les discussions en cours sur le projet de loi 89 qui propose des amendes théoriques allant jusqu'à 3 millions de dollars ne sont pas elles aussi une tentative de détournement de l'attention du public sur des dossiers controversés comme ceux du gaz de schiste, de l'exploitation pétrolière dans le golfe du Saint-Laurent (*Old Harry*) et des tergiversations du gouvernement entourant la fermeture de la centrale nucléaire de Gentilly-2, etc. Le vrai test pour savoir si ce projet de loi est seulement un changement de ton ou un vrai changement dans les politiques gouvernementales aura lieu lors de la présentation du prochain budget du MDDEP et en particulier celle du budget alloué aux services d'inspection, d'enquêtes et de recours légaux. Est-ce que le Ministre va obtenir des ressources supplémentaires pour appliquer et faire appliquer la loi ?

4. Le problème central en matière d'application de la législation en environnement ne réside pas seulement dans les pénalités légales et monétaires prévues. Il y a aussi une question de priorité et de volonté politique à les faire appliquer. Prenons l'exemple d'Environnement Canada qui, entre 2002 et 2009, aurait effectué près de 35 000 inspections, envoyé quelque 9000 avertissements, ouvert 288 enquêtes et obtenu 32 déclarations de culpabilité (soit moins de 5 par an). Sans doute ce faible taux de déclaration de culpabilité résulte d'un manque de volonté politique, mais aussi du fardeau démesuré de la preuve en droit (voir mon point 2). Encore une fois, la volonté du gouvernement d'appliquer et de faire appliquer la loi sera mesurée lors de la présentation du prochain budget du MDDEP et en particulier celle du budget alloué aux services d'inspection, d'enquêtes et de recours légaux par rapport aux budgets antérieurs.

5. Dans la réalité, ce sont souvent de simples citoyens ou des groupes à but non lucratif qui prennent sur eux la tâche de faire appliquer la loi, car les ministères chargés de son respect s'en dédouannent trop souvent. Le cas de Syncrude mentionné ci-dessus en est un des exemples les plus flagrants, mais aussi, plus récemment et plus proche d'ici, le cas des fuites de gaz provenant des puits de gaz de schiste situé à Leclercville (voir annexe 2). S'il revient aux citoyens et aux groupes voués à la protection de l'environnement de faire en partie le travail du ministère en matière d'application et de respect des lois en vigueur, il serait juste que le gouvernement reconnaisse officiellement la valeur sociale, environnementale et légale de ce travail en leur fournissant du financement statutaire. Je pense en particulier au Centre québécois du droit en environnement que vous avez entendu en début d'après-midi et qui n'a jusqu'alors reçu aucun financement bien que, de toute évidence, il ait fourni un service à la collectivité et notamment à votre Commission.

Quelques suggestions sommaires sur le projet de loi 89

Comme je ne suis pas juriste de formation et que le temps accordé pour soumettre un mémoire plus détaillé fut bref, la formulation des propositions de libellés ne sera pas précise, mais l'intention demeure.

1. Délais

14. L'article 113 de cette loi est remplacé par le suivant :

«113. Lorsque quiconque refuse ou néglige de faire une chose qui lui est ordonnée en vertu de la présente loi, le ministre peut faire exécuter la chose aux frais du contrevenant et en recouvrer le coût de ce dernier, avec intérêts et frais. ».

Aucune mention n'est faite d'un « délai raisonnable qui permettrait la prévention ou la réparation effective des dommages ».

2. Obligation d'agir

15. L'article 114 de cette loi est remplacé par le suivant :

«114. Lorsque quiconque exécute des travaux, constructions ou ouvrages en violation de la présente loi, de ses règlements, d'une ordonnance, d'une approbation, d'une autorisation, d'une permission, d'une attestation, d'un certificat ou d'un permis, le ministre peut ordonner :

1° la démolition de ces travaux, constructions ou ouvrages ;

2° la remise des lieux dans l'état où ils étaient avant que ne débutent ces travaux, constructions ou ouvrages ou dans un état s'en rapprochant ;

3° la mise en oeuvre de mesures compensatoires. etc. »

On suggère de remplacer le mot « peut » par le mot « doit » dans le chapeau de l'article 114, et de prévoir une procédure d'appel qui soit publique et rapide. Ceci permettrait de renverser le fardeau de la procédure d'appel sur ceux qui ont violé la loi et non sur ceux qui ont dénoncé

l'infraction, alternative qui renforcerait l'obligation statutaire du Ministre tout en réduisant ses pouvoirs discrétionnaires, participant ainsi à une augmentation de la transparence de la part du ministère.

On suggère la même chose pour l'article 115.1 et similaire.

Rappelons que même lorsque le ministre a l'obligation d'agir, il existe des cas où le gouvernement refuse de le faire. Par exemple, l'article 118.4 de la loi oblige celui-ci à rendre publique la liste des contaminants introduits dans l'environnement. Malgré cet impératif, le gouvernement refuse de rendre publique la liste des produits chimiques utilisés pour l'exploration du gaz de schiste. Il serait donc plus que souhaitable que cette commission trouve un moyen légal de régler ce problème.

Dans l'esprit de rendre les débats entourant les questions environnementales plus participatifs, nous voudrions suggérer que la Commission recommande un amendement à la Loi qui régit le Commissaire au développement durable afin d'y inclure une procédure dite de « pétition », procédure similaire à ce qui existe déjà au niveau fédéral sous l'Article 22 de la Loi au Vérificateur Général.

3. Proportionnalité de la pénalité

Le projet de loi 89 mentionne certains montants de pénalité comme à l'article 115.10 et suivants.

«115.10. Une personne désignée par le ministre à cette fin peut imposer une pénalité administrative lorsqu'elle constate qu'une personne ou une municipalité fait défaut de respecter l'une des dispositions ou obligations visées par les articles 115.28 à 115.31 de la présente loi. Le montant de cette pénalité administrative est :

1° dans le cas d'un manquement à l'une des dispositions ou obligations visées par l'article 115.28, 250 \$ pour une personne physique et 1 000 \$ pour une personne morale ;

2° dans le cas d'un manquement à l'une des dispositions ou obligations visées par l'article 115.29, 500 \$ pour une personne physique et 2 500 \$ pour une personne morale ;

3° dans le cas d'un manquement à l'une des dispositions ou obligations visées par l'article 115.30, 1 000 \$ pour une personne physique ou 5 000 \$ pour une personne morale ;

4° dans le cas d'un manquement à l'une des dispositions ou obligations visées par l'article 115.31, 2 000 \$ pour une personne physique et 10 000 \$ pour une personne morale. »

Pour éviter des situations où les sanctions d'ordre monétaire sont relativement faibles en regard des moyens financiers des personnes morales, il serait souhaitable d'établir une justice dans la proportionnalité des pénalités. Par exemple, en se basant sur une amende de 250\$ comme suggérée ci-dessus, un tel montant pour une personne physique ayant un revenu

moyen annuel de 30 000 dollars représente 0,83% de son revenu annuel; le montant de la pénalité pour une personne morale ayant un chiffre d'affaires d'un milliard de dollars devrait donc proportionnellement équivaloir à une amende d'environ 83 millions de dollars.

De plus, ce montant devrait être automatiquement indexé annuellement et minimalement à l'inflation.

Conclusion

Afin d'éviter un symbolisme de façade, je vous invite à incorporer nos suggestions à ce projet de loi afin de mettre en place le véritable «développement durable» et d'aller au-delà de la rhétorique.

Merci.

Annexe 1

Environnement Canada ne sévit pas assez

La Presse Canadienne

Environnement Canada a envoyé des milliers d'avertissements et des dizaines de milliers d'inspections pendant sept ans, de 2002 à 2009. Mais les dossiers des agents de l'autorité, des fonctionnaires censés faire respecter la législation environnementale, n'ont entraîné que 32 condamnations pendant cette période, soit moins de cinq par année.

Une ancienne dirigeante d'Environnement Canada de la section responsable de l'application des lois croit que l'agence devrait lancer beaucoup plus de poursuites.

«Il n'y aucune raison d'avoir une législation environnementale serrée au niveau fédéral si on ne l'applique pas, comme c'est le cas au Canada», a affirmé la députée néo-démocrate Linda Duncan, une avocate spécialisée en environnement qui a été à la tête du bureau en 1988.

«Se limiter à un rôle de surveillance, ce n'est pas assez.»

Le gouvernement conservateur avait promis de monter le ton face aux contrevenants en 2009, en faisant adopter des peines plus sévères. Les amendes augmentées prévues dans la nouvelle loi ne sont cependant pas encore entrées en vigueur.

Le personnel d'Environnement Canada doit surveiller les violations des lois canadiennes dans une multitude de domaines, des commerces de nettoyage à sec jusqu'au transport de marchandises vers l'Asie.

D'autres moyens de dissuasion

La directrice de la section d'Environnement Canada responsable de l'application des lois soutient que le nombre d'inspections et le peu de condamnations ne dépeignent pas la réalité parce que les condamnations ne constituent pas toujours l'objectif final.

Manon Bombardier affirme que les agents ont plusieurs outils à leur portée et qu'un avertissement écrit peut parfois être un moyen de dissuasion efficace.

«Les gens croient que l'application des lois environnementales se conclut par une poursuite, mais ce n'est pas nécessairement le cas pour nous, a indiqué Mme Bombardier. La poursuite judiciaire est un outil, mais ce n'est pas le seul qui est à notre disposition. Les nombres peuvent être trompeurs.»

Selon Manon Bombardier, la gravité des violations et le poids du dossier du contrevenant influencent la voie que choisira de suivre Environnement Canada.

Mais les poursuites demeurent un outil important.

Deux déclarations de culpabilité récentes soulignent comment, grâce aux fonctionnaires de l'agence, deux entreprises ayant tenté de transporter illégalement des déchets électroniques toxiques hors du Canada

ont été punies.

L'une des entreprises a reçu une amende de 10 000\$ pour avoir exporté de vieux ordinateurs et des pièces électroniques vers la Chine, alors que l'autre devra remettre 30 000\$ en pénalités pour l'envoi de 1200 batteries d'accumulateurs au plomb et de sept écrans à l'étranger.

De 35 000 inspections à 32 déclarations de culpabilité

Entre 2002-2003 et 2008-2009, les plus récentes statistiques disponibles sur le site Internet d'Environnement Canada, ses fonctionnaires ont effectué près de 35 000 inspections et ont envoyé quelque 9000 avertissements.

Pendant cette période, l'organisation a aussi lancé 288 enquêtes, entraînant seulement 32 déclarations de culpabilité sous la Loi canadienne sur la protection de l'environnement.

Dans les dernières années, Environnement Canada a aussi investi plus de 40 millions \$ pour améliorer ses capacités d'enquête et pour porter le nombre de ses agents à 320.

Selon Mme Duncan, le gouvernement doit mieux encadrer les industries polluantes, notamment dans le domaine des sables bitumineux.

«La mentalité qui s'est développée chez Environnement Canada est un retour aux années 1960, alors que l'organisation faisait copain-copain avec l'industrie, a condamné la députée d'Edmonton-Strathcona. Beaucoup d'entre nous ont travaillé très fort pour se débarrasser de cette mentalité et pour rappeler au gouvernement qu'il devait jouer son rôle de régulateur.»

<http://www.cyberpresse.ca/environnement/201102/06/01-4367506-environnement-canada-ne-sevit-pas-assez.php>

Annexe 2

Nature Québec

COMMUNIQUÉ

Fuite au puits de gaz de Leclercville

Une coalition demande la fermeture du puits de Leclercville Québec, le 21 janvier 2011 — Un regroupement d'organismes sociaux et environnementaux demande au gouvernement d'exiger la fermeture définitive du puits de la compagnie Talisman, situé dans les limites de la municipalité de Leclercville et de rendre compte, publiquement et quotidiennement, de l'évolution de la situation tant que le puits n'aura pas été complètement obturé. Les groupes réagissent ainsi aux révélations de Rue Frontenac qui écrivait « qu'en raison de fuites de gaz de schiste qui dépassent les normes, l'entreprise Talisman se voit dans l'obligation de faire des travaux correctifs majeurs en coulant du nouveau béton dans le puits de Leclercville ».

Le Comité de vigilance gaz de schiste (Lotbinière Bécancour) qui regroupe une dizaine de comités de citoyens, appuyé par Nature Québec et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) demande au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) et à la CSST d'intervenir pour s'assurer qu'aucune menace à la santé des travailleurs et à l'environnement ne se produise avant, pendant et après les interventions faites sur le puits. Ils se disent outrés par le manque de transparence du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) qui n'a pas fait mention au Bureau d'audiences publiques en environnement (BAPE), dans son rapport du 12 janvier, que le puits de Lotbinière faisait l'objet de travaux correctifs majeurs allant jusqu'à la réinjection de ciment en grande profondeur tant les fuites semblent importantes et hors de contrôle. D'après les calculs de l'AQLPA, faites à partir des données du MRNF, le puits de Leclercville émettrait 190 m3 de méthane, soit l'équivalent de plus de 988 tonnes équivalent CO2 par année.

Le puits de Leclercville a une profondeur verticale de plus de 3 kilomètres et se prolonge horizontalement sur 1 kilomètre. C'est dans cette section que serait réinjectée du ciment. Selon Rue Frontenac, « L'intervention réalisée consiste à injecter, sous pression, du ciment dans une portion bien précise du puits afin de colmater la fuite émanant du coffrage mis en place au moment du forage, dans la section ayant fait l'objet de fracturations, précise Jancimon Reid. Cette opération vise à remédier aux émanations de l'évent du tubage de surface du puits ».

Pour Serge Fortier, porte-parole du Comité : « Cette situation ressemble étrangement à une situation vécue en Pennsylvanie, qui faisait état d'un problème similaire et qui s'est soldée par une explosion ».

Elle a été décrite lors d'une rencontre d'information de l'AGIP par M. Luc Massé ingénieur chez Junex. « Que le gouvernement arrête de banaliser des situations comme celles-ci qui pourraient avoir de graves conséquences, qu'il ouvre les livres et fasse preuve de transparence plutôt que de jouer le rôle de l'industrie », ajoute pour sa part Christian Simard de Nature Québec.

Les citoyens et les organismes s'inquiètent de l'absence de barèmes dans la réglementation québécoise pour encadrer ce genre de situation, ce qui oblige le gouvernement et les entreprises à s'inspirer librement de la réglementation en vigueur en Colombie-Britannique.

Il y a lieu de craindre que, dans leur migration le long du puits principal mais à l'extérieur du coffrage censé le contenir, du gaz puisse s'accumuler, dévier de son parcours et former des poches potentiellement dangereuses. Le récent rapport d'inspection du Ministère parlait d'une émission de 190 m3 par jour de gaz, et d'une pression non stabilisée de 6767 KPa.

Selon les citoyens et les organismes, maintenant plus que jamais, un moratoire est nécessaire pour prendre tout le temps nécessaire pour étudier les tenants et aboutissants de cette industrie.

Annexe 3

Des amendes pour les crimes contre l'environnement : vraiment la solution?

Blogue par **Éric Darier** - 24 septembre, 2008

<http://www.greenpeace.org/canada/fr/Blog/des-amendes-pour-les-crimes-contre-l'environnement/blog/4603>

Avec leur promesse d'augmenter les amendes pour les crimes contre l'environnement jusqu'à 6 millions de dollars pour les entreprises, les conservateurs tentent de détourner l'attention des électeurs sur les faits que les pires crimes contre l'environnement ont été commis par leur gouvernement que ce soit sur les [changements climatiques](#) (ex. les [sables bitumineux](#) ou les [agrocarburants](#)), les [OGM](#), la [biodiversité](#), etc.

L'annonce des conservateurs révèle également une approche policière et répressive comme celle d'envoyer en prison des adolescents. Il faut noter cependant que les conservateurs souhaitent que de petits criminels adolescents peuvent aboutir en prison alors que des entreprises qui sont des criminels contre l'environnement ne paieront qu'une amende et encore faut-il qu'elles soient condamnées ce qui très rare, car la preuve pour des crimes environnementaux n'est pas facile à prouver devant les tribunaux. Une amende potentielle de 6 millions de dollars peut sembler beaucoup à vous et à moi, mais ce n'est pas relativement grand-chose pour des entreprises qui ont un chiffre d'affaires de centaines de millions de dollars. L'annonce de Steven Harper détourne aussi l'attention vers les vraies solutions comme celle d'imposer la responsabilité élargie des entreprises durant tout le cycle de vie des produits ou services qu'elles produisent. Par exemple, les entreprises dans le secteur de l'[électronique](#) devraient avoir l'obligation de produire et récupérer écologiquement les ordinateurs ou les téléphones cellulaires qu'elles nous vendent et même après leur période d'utilité. Cette mesure aurait l'avantage de changer la culture des entreprises qui incorporeraient alors les considérations écologiques dès le design et la production des produits plutôt que de passer aux consommateurs ou aux municipalités la responsabilité de gérer les déchets et parfois des déchets toxiques. Bref, il faut transformer la culture des entreprises et le rôle des gouvernements est d'imposer de règles pour la mettre en place. Mettre des amendes théoriques de 6 millions sans aucune autre mesure plus structurante ne va pas faire avancer la protection de l'environnement d'une manière significative. À ne pas manquer : colloque à l'Université de Montréal sur la [responsabilité des entreprises et l'environnement](#).