

ENTRE LA DÉRÈGLEMENTATION ET LA SURREGLEMENTATION : LE DROIT QUÉBÉCOIS DE L'ENVIRONNEMENT

Maryse Grandbois*
Montréal

Le ministère de l'Environnement du Québec s'est engagé dans une vaste opération de révision et d'allègement réglementaire, comme l'y enjoignent les directives gouvernementales. Le ministère entend réviser en profondeur ses modes de fonctionnement avec l'intention de remplacer «le réflexe réglementaire» par des stratégies de protection de l'environnement fondées sur des instruments économiques, tout en s'appuyant sur une négociation permanente avec les entreprises, devenues des partenaires de gestion.

Cette opération d'allègement s'effectue cependant dans un contexte de surreglementation, où une multitude de normes se chevauchent sans beaucoup de convergence. Deux réformes réglementaires ont d'ailleurs été réalisées en 1997-1998, dans des secteurs névralgiques du droit de l'environnement : la pollution d'origine agricole et la gestion des matières dangereuses, fournissant aux directions régionales du ministère de l'Environnement un cadre de négociation renouvelé pour l'établissement de ces partenariats avec les différentes industries.

The Quebec Ministry of Environment has committed itself to accomplishing an extensive revision and improvement process and reduction of its governmental directives. The Ministry intends to examine in depth its functioning methods with the intention to replace its many regulations by environmental protection strategies founded on economical tools all the while basing this effort on a continuous negotiation with the enterprises that have become management partners.

However, this regulation reduction and improvement operation is occurring in a context of over regulation where a multitude of norms overlap without much convergence. Two regulatory reforms have been realized in 1997-1998 in nerve-center sectors of environmental law: agricultural pollution and hazardous waste disposal and management thereby providing a renewed negotiation framework for the establishment of these partnerships between the various industries and the regional directors of the Environmental Ministry.

Introduction	112
1. Les attestations d'assainissement et le processus de dérèglementation	113
2. Les nouveaux régimes de contrôle de la pollution d'origine agricole et des matières dangereuses	116
2.1 Le contrôle de la pollution d'origine agricole	117
2.2 Le contrôle des matières dangereuses	120
Conclusion	124

* Maryse Grandbois, avocate, professeure, Département des sciences juridiques, Université du Québec à Montréal, Montréal, Québec.

Introduction

Le ministère de l'Environnement du Québec s'est engagé dans une vaste opération de révision réglementaire, comme l'y enjoignent les directives gouvernementales. Pour alléger l'ensemble des normes et proposer diverses voies d'auto-contrôle à ses partenaires économiques, le gouvernement québécois a en effet créé un Secrétariat à la déréglementation,¹ à la suite du Sommet socio-économique de 1996. Un comité avisier sur l'allègement réglementaire, formé principalement de représentants du secteur privé, conseille le premier ministre dans cette entreprise. Cette opération de déréglementation s'inscrit dans une perspective de régionalisation et de décentralisation, planifiée pour accompagner la diminution progressive des programmes d'intervention de l'État. Pour le ministère de l'Environnement, comme pour l'ensemble des ministères, cette opération d'allègement réglementaire s'accompagne donc d'une réduction des ressources humaines et financières.² C'est dans ce cadre général que le ministère de l'Environnement entend réviser en profondeur ses modes de fonctionnement avec l'intention de remplacer «le réflexe réglementaire» par des stratégies de protection de l'environnement fondées sur des instruments économiques, tels que les redevances, permis de pollution négociables, subventions et programmes de consignation.³ De plus, sous la pression de la mondialisation des échanges, les réglementations environnementales devront suivre de près les orientations des marchés et les accords du GATT et de l'ALENA.

Depuis vingt-cinq ans, au Québec, les modifications aux lois et règlements ont surtout cherché à suivre l'évolution technique et économique des différents secteurs d'activité économique. Ainsi, dans certains secteurs, cette opération d'allègement s'effectue-t-elle dans un contexte de surréglementation, où une multitude de normes se chevauchent sans beaucoup de convergence. Les nombreuses modifications à la *Loi sur la qualité de l'environnement* et les nouvelles réglementations en témoignent largement, ayant été adoptées ponctuellement et appliquées sectoriellement, sans vision d'ensemble et sans recherche de cohérence. Il en résulte un droit à la fois complexe et fragmenté, «une inflation et un enchevêtrement de textes» tels que les avancées collectives sont devenues problématiques,⁴ particulièrement en matière de transparence et d'information. Le manque de cohérence de ces textes a également contribué à mettre en place des «pratiques administratives douteuses»⁵ fondées sur des

¹ Décret concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif et les règles relatives à l'allègement des normes de nature législative ou réglementaire, Décret 1362-96, 6 novembre 1996, G.O.Q. II, p. 6484.

² Québec, Ministère de l'Environnement, *Vision stratégique*, 2) *Les choix stratégiques 1996-1998*, p. 5.

³ *Ibid.* aux pp. 9-10.

⁴ M. Elbaum, «La réduction du temps de travail : un avenir à quelles conditions», (1996) 11 *Esprit*, p. 64, à la p. 83.

⁵ L. Giroux, «Où s'en va le droit québécois de l'environnement?», *Développements récents en droit de l'environnement 1997*, Éditions Yvon Blais, Cowansville, 1997 à la p. 381, à la p. 420.

directives et des interprétations divergentes des dispositions législatives ou réglementaires. Non seulement la réforme projetée ne met pas fin à ces pratiques, mais elle tend à généraliser ces irrégularités en multipliant les ententes de conformité négociées entre le ministère et les entreprises.

Ces pratiques de négociation entre le ministère et les entreprises se sont mises en place à la faveur du Programme de réduction des rejets industriels, adopté en 1988 et entré en vigueur cinq ans plus tard. À partir d'une approche multiple, adaptée aux milieux récepteurs, ce programme visait à réduire de 75% l'ensemble des rejets provenant des fabriques de pâtes et papiers, des secteurs des mines, métallurgie et chimie, ainsi que des industries pétrolières et du revêtement de surface. Un nouveau régime réglementaire, celui de l'attestation d'assainissement, assorti d'un programme de négociation de conditions particulières, devait progressivement s'appliquer à tous ces secteurs.⁶ À ce jour, seules les fabriques de pâtes et papiers ont été assujetties à ces dispositions et les premières attestations d'assainissement n'ont pas encore été émises (1).

Après des années de consultation publique et de tergiversations, deux réformes réglementaires ont toutefois été réalisées en 1997-1998, dans des secteurs névralgiques du droit de l'environnement, et balisent maintenant la réforme administrative de ces secteurs d'activité. La pollution d'origine agricole fait l'objet d'une nouvelle réglementation, particulièrement détaillée, et un règlement sur les matières dangereuses est venu remplacer le règlement sur les déchets dangereux. Ceux-ci fournissent aux directions régionales du ministère de l'Environnement un cadre de négociation renouvelé pour l'établissement de partenariats avec les entreprises (2).

1. *Les attestations d'assainissement et le processus de déréglementation*

L'attestation d'assainissement institue un processus de négociation permanente entre le ministère et l'entreprise. L'idée n'est pas nouvelle, la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoyait déjà la conclusion de programmes d'assainissement depuis 1978 : les entreprises ayant volontairement souscrit à un programme de dépollution ne peuvent faire l'objet de poursuites judiciaires tant qu'elles respectaient les échéances de ce programme.⁷ De caractère obligatoire et de portée beaucoup plus grande, le régime d'attestation d'assainissement s'impose maintenant à chacune des catégories d'industries assujettie par décret et concerne l'ensemble des rejets de ces industries,⁸ ajoutant de nouvelles exigences à l'ensemble des

⁶ Ce régime, prévu à la section IV.2 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (1988), L.R.Q. c.Q-2 et au *Règlement sur les attestations d'assainissement en milieu industriel* (1993), est entré en vigueur en 1993.

⁷ *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q. c. Q-2, art. 116.2.

⁸ *Ibid.* art. 31.10.

normes réglementaires régissant ces secteurs d'activité. À ce jour cependant, seules les fabriques de pâtes et papiers ont été assujetties par décret à ces nouvelles dispositions.⁹

La procédure est instituée à la fois par la loi et son règlement d'application. Toutes les entreprises concernées doivent déposer une demande d'attestation dans les délais imposés par le règlement (six mois).¹⁰ Puis, après étude du dossier, le ministre doit transmettre au demandeur un avis écrit l'informant de la teneur de l'attestation (ou de son refus, le cas échéant); dans les trente jours de la réception de cet avis, le demandeur peut présenter des «observations écrites».¹¹ Le dossier est ensuite soumis à la consultation publique, avant de faire l'objet de nouvelles discussions entre le ministre et le demandeur.¹² À la fin du processus de négociation, l'attestation d'assainissement sera éventuellement émise, pour une période de cinq ans.¹³

Le caractère novateur de ce régime réside dans sa flexibilité et son adaptabilité, ce qui permet en principe d'assurer le développement durable de chaque milieu, compte tenu de ses spécificités et de sa capacité portante. Cette flexibilité va même jusqu'à prévoir la mise en place de régimes différenciés, établis pour chaque entreprise, en fonction des polluants émis et de la sensibilité des écosystèmes. L'attestation pourra en effet imposer à une papetière des normes «sur mesure». Elle pourra notamment prescrire à chacune de ces entreprises, selon le cas : 1) des normes individualisées, établies en fonction du milieu récepteur; 2) un plan de gestion des déchets; 3) un programme correcteur; 4) des exigences supplémentaires pour la surveillance et le contrôle de certains rejets.¹⁴ Le titulaire de l'attestation devra par la suite présenter des rapports de progrès au ministère, payer des frais annuels et tenir un registre de tous les incidents de pollution.¹⁵

Rappelons toutefois que le secteur des pâtes et papiers est également assujéti à trois règlements fédéraux et un règlement d'application de la *Loi sur*

⁹ *Décret concernant les catégories d'établissement visées par l'art. 31.10 de la Loi sur la qualité de l'environnement*, n° 601-93, (1993) G.O.Q. 27 mai. Le décret vise 59 fabriques de pâtes et papiers. R.P. Granda, «Les fabriques de pâtes et papiers : premières victimes de l'attestation d'assainissement», *Développements récents en droit de l'environnement* 1994, Éditions Yvon Blais, Cowansville, 1994, p. 225, à la p. 246.

¹⁰ *Ibid.* art. 31.16; *Règlement sur les attestations d'assainissement en milieu industriel*, art. 5.

¹¹ *Ibid.* art. 31.18, 31.19. Le ministère et les entreprises concernées par le premier décret n'ont pas encore franchi cette étape.

¹² *Ibid.* art. 31.21 et 31.21.1.

¹³ *Ibid.* art. 31.22, 31.27. Dans le cas d'une nouvelle fabrique, l'attestation sera valide pour une période de 10 ans.

¹⁴ *Ibid.* art. 31.15, 31.15.1, 31.15.2, 31.15.3.

¹⁵ *Règlement sur les attestations d'assainissement en milieu industriel*, art. 12 s.

la qualité de l'environnement.¹⁶ Dans ce cas, la «déréglementation» signifie essentiellement que les entreprises de ce secteur industriel ne seront plus nécessairement toutes soumises aux mêmes normes réglementaires. Si elle s'effectue, cette déréglementation se fera donc dans le cadre d'une surréglementation particulièrement complexe. Aussi cette opération d'allègement réglementaire risque-t-elle de se traduire par des «multitudes de normes particulières, plus ou moins élaborées et difficiles à mettre en oeuvre». ¹⁷ Le ministère n'en continue pas moins de présenter cette politique générale de déréglementation comme un allègement des processus d'autorisation et de contrôle. Il faut reconnaître que cette politique vient à point nommé pour justifier et généraliser une gestion administrative de plus en plus fondée sur l'exercice de pouvoirs discrétionnaires.¹⁸

Les papetières, «premier secteur mis sous réglementation intensive»,¹⁹ ont profité grandement de cette opération, en raison de la convergence des exigences de la réglementation et de celles des marchés internationaux. L'industrie québécoise devait en effet traiter les effluents de ses usines, réduire les rejets de dioxines, furannes et matières en suspension et diminuer la demande biologique en oxygène afin de continuer à vendre ses produits sur les marchés internationaux.²⁰ Le régime d'attestation d'assainissement a établi des conditions d'égale concurrence entre les entreprises tenues d'effectuer ce «virage vert». La réglementation a même imposé un échéancier commun à ces entreprises.

Si, comme l'affirme le ministère, le nouveau régime marque un virage vers l'établissement de partenariats, son implantation ne s'est pas faite selon l'échéancier prévu. À la fin de l'année 1998, aucune attestation n'a encore été émise et les partenaires montrent peu d'empressement à poursuivre le processus. Le ministère soutient qu'il n'en renonce pas pour autant au Plan de réduction des déchets industriels et que les entreprises du secteur des mines et de la métallurgie seront prochainement assujetties à leur tour à l'obligation de demander une attestation d'assainissement.²¹ Au vu des difficultés rencontrées à ce jour, il apparaît toutefois que le gouvernement devra alléger le processus et favoriser

¹⁶ Loi canadienne sur la protection de l'environnement : Règlement sur les additifs anti-mousse et les copeaux de bois utilisés dans les fabriques de pâtes et papiers (DORS 92-268); Règlement sur les dioxines et les furannes chlorés dans les effluents des les fabriques de pâtes et papiers (DORS 92-267). Loi sur les pêches : Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers (DORS 92-267). Loi québécoise sur la qualité de l'environnement : Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers de 1992 (R.R.Q., c.Q-2, r. 12.1).

¹⁷ P. Halley, «Le droit, l'environnement et la déréglementation au Québec», *Développements récents en droit de l'environnement* 1997, p. 380.

¹⁸ *Supra* note 9 à la p. 249.

¹⁹ L.-G. Francoeur, «Les papetières se félicitent de leur virage vert», *Le Devoir*, 20 février 1997, p. A-2.

²⁰ Compilation effectuée par l'Association des industries forestières du Québec, *ibid.* à la p. A-2.

²¹ Ministère de l'Environnement, *Les orientations du ministère de l'Environnement et de la faune pour 1998-1999*, Québec, 1998 à la p. 10.

une plus grande transparence. La procédure devrait également être simplifiée, surtout si l'attestation doit être demandée tous les cinq ans.

Par ailleurs, le ministère de l'Environnement projette de réviser la *Loi sur la qualité de l'environnement* pour alléger les procédures d'autorisation. L'objectif : simplifier et clarifier les normes, responsabiliser les différentes entreprises afin de réduire les dépenses publiques.²² Le consensus à ce propos est loin d'être acquis et le rapport du Groupe-conseil sur l'allégement réglementaire, rendu public en juin 1998, a été plutôt froidement accueilli. Le Groupe-conseil favorise l'allégement des normes et des processus bureaucratiques, tout en souhaitant le maintien de l'orientation fondamentale de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Le rapport dénonce également l'approche du ministère, «estimant qu'il n'est pas nécessaire de repartir à zéro pour améliorer la situation»,²³ et propose essentiellement l'allégement de la liste des projets assujettis à l'obligation d'étude d'impact.

Par ailleurs, si la plupart des intervenants conviennent que la *Loi sur la qualité de l'environnement* de 1972 a grandement besoin de refonte et de révision, tous les projets de réforme législative ont à ce jour été rejetés et seuls quelques règlements d'application ont été réalisés. Aucune véritable révision n'a encore été entreprise. Deux secteurs névralgiques font néanmoins l'objet de nouvelles réglementations : la pollution d'origine agricole et le transport et l'entreposage des matières dangereuses. Cependant, comme on le verra ci-après, malgré la prolifération des normes, celles-ci ne présentent guère d'élément novateur.

2. *Les nouveaux régimes de contrôle de la pollution d'origine agricole et des matières dangereuses*

Au cours des années, la protection de l'environnement en milieu agricole s'est heurtée à de nombreux obstacles et la reconnaissance du «droit de produire» des agriculteurs est venue concurrencer la reconnaissance du droit à un environnement sain. Aussi la nouvelle réglementation environnementale sur la pollution d'origine agricole est-elle fortement tributaire des modifications apportées récemment à la législation sur le territoire agricole. En ce domaine, contrairement à d'autres lois adoptées au Canada, la loi québécoise reconnaît le droit de produire des agriculteurs en lui accordant une portée particulièrement large (2.1).

Par ailleurs, le nouveau régime de contrôle des matières dangereuses est établi par l'entrée en vigueur d'une nouvelle section de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et du *Règlement sur les matières dangereuses*. Prévu au début des années 1990, ce régime entendait témoigner d'un souci d'harmonisation du

²² Ministère de l'Environnement, *Vision stratégique*, 2) *Les choix stratégiques 1996-1998*, p. 13.

²³ J.-R. Sansfaçon, «Alléger n'est pas déréglementer», *Le Devoir*, 13-14 juin 1998 à la p. A-10.

droit québécois avec les principales dispositions de droit fédéral, tant en matière technique qu'au plan de la terminologie. Le ministère n'a toutefois pas cherché à simplifier les procédures et le règlement s'avère encore plus dense et complexe que celui qu'il remplace (2.2).

2.1 *Le contrôle de la pollution d'origine agricole*

Depuis la réforme de 1996, la *Loi sur la protection du territoire agricole* s'intitule *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*. Celle-ci s'applique maintenant non seulement au territoire mais aussi à la protection des activités agricoles elles-mêmes, en reconnaissant le «droit de produire» des agriculteurs.²⁴ Cette loi impose également de nouvelles contraintes d'aménagement du territoire : en zone agricole, les documents d'urbanisme doivent consigner l'utilisation prioritaire du sol à des fins agricoles et imposer les paramètres de distance transmis par le ministre.²⁵

Le contrôle des odeurs par l'imposition de «distances séparatrices» relève des municipalités. En zone agricole, les règlements de zonage peuvent prescrire des «distances séparatrices entre les bâtiments, constructions et lieux où s'exercent des activités agricoles et les constructions ou usages autres qu'agricoles».²⁶ Ces règlements de zonage doivent être conformes aux grandes orientations du schéma d'aménagement et du plan d'urbanisme; ils doivent aussi respecter les normes minimales imposées par des règlements du gouvernement. La loi agricole de 1996 et la directive de 1998 limitent à nouveau ce pouvoir de zonage des municipalités.

La directive sur les distances de 1998 impose aux municipalités de nouvelles distances séparatrices pour le contrôle des odeurs en zone agricole.²⁷ Les nouvelles normes sont déterminées par le recours à des formules conjuguant sept paramètres : le nombre d'unités animales de l'exploitation agricole, les distances de base, la charge d'odeur, le type de fumier, le type de projet, le facteur d'atténuation et le facteur d'usage.²⁸ Notons que le principe de réciprocité

²⁴ Le nouvel art. 1.1 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* référence L.Q. 1996..... se lit ainsi : «Le régime de protection du territoire agricole institué par la présente loi a pour objet d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles dans les zones agricoles dont il prévoit l'établissement».

²⁵ *Ibid.* art. 78, 79.1.

²⁶ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, art. 113 al. 2 et 3.

²⁷ *Directive relative à la détermination des distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs en milieu agricole*, (1998) 130 G.O.Q. ptie 2, 18 mars, p. 1582. Cette directive remplace la *Directive du ministère de l'Environnement relative à la protection contre la pollution de l'air provenant des établissements de production animale* de 1996, plus exigeante en matière de distances.

²⁸ Selon la catégorie de voisinage concernée. *Directive relative à la détermination des distances* ... art. 3.

s'applique à l'obligation de distance faite aux agriculteurs et que ces distances minimales valent pour les constructions non agricoles érigées en «zone blanche» contiguë à la zone agricole.²⁹

Le régime mis en place par la loi agricole de 1996 prévoit une immunité de poursuite à l'égard des odeurs, bruits et poussières qui résultent des activités agricoles, dans la mesure où ces activités sont exercées conformément aux normes réglementaires.³⁰ De ce point de vue, et ce, tant pour les odeurs que les bruits et poussières, l'immunité s'applique indépendamment de la taille de l'entreprise. Contrairement à d'autres lois adoptées au Canada, la loi québécoise n'exige pas des «pratiques agricoles normales», elle «empêche les tribunaux d'intervenir même lorsque l'intensité, l'échelle et le mode d'exercice des activités exercées en zone agricole relève plus de l'industrie que de l'agriculture».³¹

D'autre part, le *Règlement sur la réduction de la pollution agricole* de 1997, un nouveau règlement d'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, entend protéger l'eau et le sol par le recours à des procédures d'autorisation des activités agricoles et l'imposition de nouvelles normes de gestion des déjections animales. De manière générale, rappelons que l'agriculture fait exception aux régimes d'autorisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Certaines activités agricoles font toutefois l'objet d'une demande de certificat d'autorisation, alors que d'autres sont assujetties à la procédure d'études d'impact.

Les activités agricoles soumises à l'exigence du certificat d'autorisation sont énumérées au *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*. Ce certificat d'autorisation, accordé par le ministre de l'Environnement et de la faune, doit être demandé avant d'entreprendre l'exploitation, la construction ou l'agrandissement d'un bâtiment d'élevage, d'un ouvrage d'entreposage ou d'une cour d'exercice; il doit aussi l'être avant de modifier un bâtiment d'élevage ou changer de type d'élevage, s'il en résulte une augmentation du volume des déjections animales ou un autre mode de gestion des fumiers.³² Pour protéger les eaux de surface et les eaux souterraines, le *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole* interdit l'ensemble de ces activités dans les zones protégées, délimitées en milieu aquatique.³³ Les activités

²⁹ Art. 79.2 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles. Directive relative à la détermination des distances...* art. 7. On peut toutefois obtenir un permis pour une construction dérogatoire, en renonçant formellement à poursuivre les producteurs agricoles pour les inconvénients dus aux odeurs.

³⁰ Art. 79.17 à 79.19 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*. Un projet de *Règlement sur les bruits résultant d'activités agricoles* a été proposé : (1997) 129 G.O.Q. partie 2 à la p. 3525.

³¹ *Supra* note 5 à la p. 446.

³² Ce règlement précise aussi les renseignements à communiquer au ministre avec la demande de certificat. *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*, art. 70 à 82. *Loi sur la qualité de l'environnement*, art. 22.

³³ Les distances à respecter varient de 15 à 30 mètres, *ibid.* art. 27 et 29.

agricoles sont également restreintes dans les habitats fauniques et aux abords de ceux-ci, particulièrement lorsqu'il s'agit d'habitats du poisson.³⁴

Le nouveau règlement n'a pas modifié le régime d'autorisation des activités agricoles fondé sur l'évaluation des impacts environnementaux. Certaines activités agricoles doivent donc toujours être autorisées par le gouvernement, après réalisation d'une étude d'impact, conformément à la *Loi sur la qualité de l'environnement* et au *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*. Il s'agit des projets de construction ou d'agrandissement d'un ou plusieurs bâtiments d'une exploitation de production de 600 unités animales ou plus (dans le cas d'une production sur fumier liquide) ou de 1000 unités animales ou plus (dans le cas d'une production sur fumier solide ou semi-solide).³⁵

Le *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole* impose de nouvelles normes de gestion des fumiers pour protéger les sols et l'eau contre la contamination. Ce règlement interdit de déposer, rejeter, ou permettre le dépôt ou le rejet de déjections animales dans l'eau ou le sol, sauf si l'épandage des déjections, ou leur entreposage, est pratiqué dans un lieu prévu, pendant la période autorisée et selon les conditions prescrites.³⁶ Le purin et les eaux contaminées provenant d'une cour d'exercice doivent être interceptés et canalisés vers un ouvrage d'entreposage construit et aménagé selon les normes réglementaires.³⁷ Pour contribuer à la construction et la réparation de ces ouvrages d'entreposage, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation gère un *Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers*.³⁸ Notons que les déjections animales peuvent aussi être traitées, entreposées ou épandues par un organisme de gestion des fumiers.³⁹

³⁴ *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, L.R.Q., c. C-61.1, art. 128.6. *Règlement sur les habitats fauniques*, Décret 905-93, 14 juillet 1993. Certaines règles de protection des écosystèmes s'appliquent aux entreprises agricoles. Celles-ci peuvent toutefois «faire s'abreuver ou traverser à gué du bétail dans un habitat du poisson» (art. 41), pomper l'eau et aménager des passages à gué à certaines conditions et certaines périodes de l'année (art. 42, 43).

³⁵ *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, R.R.Q., c. Q-2, r. 9, art. 2 (o). Le mode de calcul des unités animales est établi par l'annexe 1 du *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*. Ce règlement a conservé les tables d'équivalence du *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale* de 1981, qu'il remplace.

³⁶ *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*, art. 4,5 et 6. Lorsqu'il a connaissance d'un rejet ou dépôt illégal, le propriétaire d'un terrain, ou celui qui en a la garde, doit prendre les mesures nécessaires pour mettre fin au rejet ou éliminer le dépôt et remettre le terrain en état.

³⁷ *Ibid.* art. 48, 32 à 43. Ces ouvrages d'entreposage doivent être étanches et permettre d'accumuler les déjections animales produites durant 250 jours consécutifs.

³⁸ Ce programme, administré conjointement avec le ministère de l'Environnement jusqu'en 1993, a permis de réduire les rejets d'azote (3%) et de phosphore (1%) dans les cours d'eau et d'améliorer le contrôle de la pollution de plus de 5000 exploitations. M.-F. Blais, «Les enjeux environnementaux et le développement durable en agriculture», (1994) *Le médecin vétérinaire du Québec*, no. spécial, juillet, p. 42, à la p. 45.

³⁹ *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*, art. 36, 53.

L'épandage des déjections animales n'est autorisé que pour fertiliser le sol dans une exploitation agricole. Le Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole, interdit toutefois cet épandage durant l'hiver,⁴⁰ de même qu'en tout temps en milieu hydrique.⁴¹ De plus, l'exploitant doit préparer un plan agro-environnemental de fertilisation avant d'entreprendre l'épandage. Ce plan de fertilisation, accompagné d'un plan général de ferme (indiquant la désignation cadastrale des lots, les numéros des parcelles, superficie, culture et fertilisation pratiquées) devra inclure tous les renseignements nécessaires à son application.⁴² Ce document ne deviendra cependant obligatoire qu'en l'an 2002.

2.2. *Le contrôle des matières dangereuses*

Le *Règlement sur les matières dangereuses* et les articles de la *Loi sur la qualité de l'environnement* portant sur les matières dangereuses sont entrés en vigueur le 1^{er} décembre 1997, plus de six ans après l'adoption de cette nouvelle section de la loi⁴³ et près de trois ans après la publication du projet de règlement.⁴⁴ Ce nouveau régime modifie quelque peu les conditions d'entreposage et de transport des matières dangereuses mises au rebut, sans toutefois remettre en cause les classifications et exclusions établies par l'ancien *Règlement sur les déchets dangereux*.⁴⁵

Adopté et entré en vigueur en 1985, le *Règlement sur les déchets dangereux* instituait un premier régime de contrôle. Il complétait alors un nouveau règlement fédéral sur le transport des marchandises dangereuses, entré en vigueur lui aussi en 1985.⁴⁶ L'adoption de ces règlements, tant au plan fédéral que québécois, répondait à des pressions de la population à la suite d'accidents et d'incendies dus au transport ou à l'entreposage inadéquat de matières dangereuses. La réglementation québécoise alors en vigueur, le *Règlement sur les déchets liquides* de 1975, ne permettait pas de faire face à l'ampleur des problèmes et des risques. Aussi le *Règlement sur les déchets dangereux* a-t-il été accueilli à l'époque comme un premier pas vers le contrôle des déchets industriels dangereux.⁴⁷

⁴⁰ Du 1^{er} octobre au 31 mars et sur le sol gelé ou enneigé. *Ibid.* art. 9 et 10.

⁴¹ Dans le lit des cours d'eau, au voisinage des sources, puits ou prises d'eau. *Ibid.* art. 7 et 8.

⁴² *Ibid.* art. 14 et 20. D'une durée maximale de cinq ans, ce plan doit être préparé et signé par un agronome ou un technologue professionnel agissant sous sa surveillance, *ibid.* art. 21.

⁴³ Art. 70.1 à 70.18. L.Q. 1991, c. 80.

⁴⁴ *Projet de règlement sur les matières dangereuses*, (1995) G.O.Q. partie 2, 29 mars 1995.

⁴⁵ *Règlement sur les déchets dangereux*, Décret 1000-85, abrogeant le *Règlement sur les déchets liquides* de 1975.

⁴⁶ *Règlement sur le transport des marchandises dangereuses*, DORS 85-77, 18 janvier 1985 (G.C. partie II, p. 393).

⁴⁷ M. Grandbois, «Le nouveau règlement du Québec sur les déchets dangereux», (1985) 45 *Revue du Barreau*, n° 5 aux pp. 796 à 805.

Le Règlement de 1985 excluait de son aire d'application plusieurs catégories de déchets relevant d'autres lois ou réglementations, comme les résidus miniers, les déchets des fabriques de pâtes et papiers, les résidus de pesticides et les déchets d'origine agricole. De plus, il adoptait une définition des déchets dangereux fondée sur les propriétés chimiques des produits,⁴⁸ définition peu compatible avec les autres lois adoptées au Canada. Les producteurs de ces déchets devaient faire parvenir au ministère un rapport annuel des quantités de déchets entreposées, mais l'entreposage ne pouvait se prolonger au-delà d'un an.

En 1985, le Québec ne disposait pas d'incinérateurs pour les déchets organiques dangereux et les industriels devaient transporter ces déchets ou les entreposer provisoirement. Le règlement prévoyait donc les normes de localisation et les conditions d'entreposage des déchets dangereux, de même que les obligations d'assurance des transporteurs pour l'obtention des permis de transport. À l'instar de la réglementation fédérale, le règlement québécois mettait aussi en place un système de contrôle du transport, au moyen du *manifeste de circulation*. Ce document d'expédition, signé par l'expéditeur, le transporteur et le destinataire, devenait obligatoire pour tout transport de déchets dangereux au Québec. En cas de transport interprovincial ou international, ce document s'ajoutait au manifeste de circulation exigé par la réglementation fédérale.⁴⁹

Après la ratification de la Convention de Bâle et son entrée en vigueur au Canada en août 1992, de nouveaux règlements d'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* ont été adoptés⁵⁰ et une nouvelle loi fédérale sur le transport des marchandises dangereuses s'est ajoutée à cet ensemble.⁵¹ Notons à cet égard que le droit fédéral recourt aux concepts de «marchandises dangereuses» ou de «produits dangereux» depuis le début des années 1980. Les déchets dangereux représentent une sous-catégorie de ces marchandises, exigeant la mise en oeuvre de précautions supplémentaires pour protéger la santé publique et l'environnement. En droit québécois, il n'existait à ce jour qu'une seule catégorie de marchandises dangereuses, celle des déchets dangereux. Au cours des années, ces différences ont soulevé des difficultés

⁴⁸ *Ibid.* à la p. 798. Le règlement conjugait l'approche canadienne d'adoption de listes et l'approche américaine de définition des propriétés dangereuses, soit l'inflammabilité, la corrosion, la réactivité et la toxicité.

⁴⁹ Ces documents ont été harmonisés quelques années plus tard, à la suite de demandes répétées des transporteurs de déchets dangereux. Ceux-ci étaient assujettis à la fois aux exigences fédérales et provinciales canadiennes et aux procédures des États américains dans le cadre de l'Accord canado-américain sur les mouvements transfrontières des déchets dangereux.

⁵⁰ *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, L.R.C. 1985, c.16 (4^e suppl.). *Règlement sur l'importation et l'exportation de déchets dangereux*, *Liste des autorités responsables des déchets dangereux*, DORS 92-636 et 92-637, G.C. partie II, 2 décembre 1992; *Règlement de 1996 sur l'exportation de déchets dangereux contenant des B.P.C.*, DORS 97-109, G.C. partie 2, 7 février 1997.

⁵¹ *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses*, L.C. 1992, c. 34.

d'harmonisation et des vides juridiques ont été mis en lumière. Un déchet dangereux recyclable, par exemple, pouvait échapper aux dispositions du *Règlement sur les déchets dangereux*.⁵²

La nouvelle section de la *Loi sur la qualité de l'environnement* sur les matières dangereuses et son règlement d'application règlent en partie ce problème de définition et mettent fin aux ambiguïtés. La loi porte maintenant sur les matières dangereuses, mais celles-ci sont toujours «gérées à la manière d'un déchet»⁵³ et il s'agit essentiellement de matières dangereuses mises au rebut. Le ministre de l'Environnement acquiert toutefois de nouveaux pouvoirs d'ordonnance pour imposer des mesures préventives, lorsqu'il les juge nécessaires.⁵⁴ Au plan des mécanismes de contrôle, la loi exige des personnes en possession de matières dangereuses la tenue d'un registre et la transmission d'un bilan annuel de gestion; de plus, les exploitants des lieux d'élimination ou d'entreposage doivent obtenir un permis d'opération.⁵⁵ Ces mesures figuraient déjà dans l'ancienne réglementation; incorporées à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, les exigences administratives ont cependant été allégées, particulièrement à l'égard des matières réutilisées.

La *Loi sur la qualité de l'environnement* définit ainsi une matière dangereuse : «toute matière qui, en raison de ses propriétés, présente un danger pour la santé ou l'environnement et qui est, au sens des règlements pris en application de la présente loi, explosive, gazeuse, inflammable, toxique, radioactive, corrosive, comburante ou lixiviable, ainsi que toute matière ou objet assimilé à une matière dangereuse selon les règlements». Le *Règlement sur les matières dangereuses* complète cette définition en explicitant la portée de ces dispositions et en dressant une liste des «matières et objets assimilés à une matière dangereuse». Sans recourir à la même terminologie, la définition des propriétés des matières dangereuses s'harmonise avec les principales dispositions du droit fédéral.⁵⁶ En outre, le règlement crée huit nouvelles catégories de matières dangereuses, parmi lesquelles figurent notamment les huiles minérales ou synthétiques, les récipients vides contaminés et les matières ou objets contenant des BPC.⁵⁷

⁵² Dans l'affaire *Albright et Wilson c. Deschênes*, 1990 C.M.Q. 703, par exemple, la Cour a décidé qu'une matière recyclable ne pouvait constituer un déchet au sens du *Règlement sur les déchets dangereux*.

⁵³ R. Daignault, «Les dédales de la nouvelle réglementation sur les matières dangereuses», *Développements récents en droit de l'environnement 1998*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, p. 231, à la p. 246.

⁵⁴ Lorsqu'il est d'avis qu'une matière dangereuse est dans une situation susceptible d'entraîner une atteinte à la santé ou à l'environnement. *Loi sur la qualité de l'environnement*, art. 70.1 à 70.4.

⁵⁵ *Ibid.* art. 70.6, 70.7 et 70.9. Les personnes en possession de matières dangereuses doivent aussi fournir au ministre tout renseignement ou document qu'il demande (art. 70.5).

⁵⁶ *Règlement sur les matières dangereuses*, référence art. 3.

⁵⁷ *Ibid.* art. 4.

Les exceptions prévues par l'ancienne réglementation ont toutefois été maintenues et même élargies. Ainsi, les sols contaminés ne constituent pas des matières dangereuses, sauf s'il s'agit de sols contenant des BPC.⁵⁸ Les déchets de pesticides, les matériaux de construction et la ferraille,⁵⁹ les tissus, les déchets des fabriques de pâtes et papiers, les déchets biomédicaux, les résidus miniers, les matériaux de dragage et les neiges usées sont également exclus de l'aire d'application de ce règlement.⁶⁰ Certes, d'autres lois et règlements régissent la plupart de ces déchets, mais aucune harmonisation de l'ensemble de ces dispositions n'a encore été prévue.

En 1998, le Québec ne dispose pas encore d'incinérateurs de déchets organiques dangereux et les industriels doivent toujours transporter ces déchets ou les entreposer provisoirement. À l'instar du *Règlement sur les déchets dangereux*, le *Règlement sur les matières dangereuses* s'applique donc essentiellement au transport et à l'entreposage des déchets dangereux, c'est-à-dire aux matières dangereuses résiduelles, définies comme des matières dangereuses mises au rebut, usées, usagées ou périmées.⁶¹ La réglementation impose aussi des normes concernant l'aménagement de lieux de dépôt définitifs pour ces matières dangereuses résiduelles.⁶² L'utilisation de ces matières dangereuses à des fins énergétiques est également prévue : celle-ci est subordonnée à l'obtention d'un permis⁶³ et à la réalisation d'une étude d'impact, s'il s'agit de matières toxiques.⁶⁴

La nouvelle réglementation établit plusieurs distinctions fondées sur les catégories de matières dangereuses résiduelles et les modes d'entreposage.⁶⁵ Ainsi, l'entreposage de ces matières chez le producteur ne peut se prolonger au-delà d'un an sans l'autorisation du ministre.⁶⁶ Par ailleurs, un permis de transport est toujours exigé pour les matières destinées à l'élimination, mais le contrôle de la circulation a été aboli. De manière générale, il est interdit de disposer des matières dangereuses résiduelles d'une façon non conforme à la loi et au règlement; de plus, toute personne responsable d'un déversement accidentel doit remettre le terrain en état et aviser le ministre de l'accident.⁶⁷ Enfin, à l'heure de la déréglementation, notons que le nouveau règlement s'avère à la

⁵⁸ Soit plus de 50 mg de BPC par kilogramme de sol, *ibid.* art. 2 (1).

⁵⁹ *Ibid.* art. 2 (2) (3). Certains matériaux de construction et ferraille peuvent toutefois être assimilés à une matière dangereuse en vertu de l'art. 4.

⁶⁰ *Ibid.* art. 2.

⁶¹ *Ibid.* art. 5.

⁶² *Ibid.* art. 93 s.

⁶³ *Loi sur la qualité de l'environnement*, art. 70.9.

⁶⁴ *Règlement sur les matières dangereuses*, art. 5. *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, art. 2 t).

⁶⁵ *Règlement sur les matières dangereuses*, art. 30 s, 47 s. Les normes portent sur les modes d'entreposage et la protection des lieux d'entreposage.

⁶⁶ *Loi sur la qualité de l'environnement*, art. 70.8. *Règlement sur les matières dangereuses*, art. 112 s.

⁶⁷ *Règlement sur les matières dangereuses*, art. 8 et 9.

fois plus dense et plus complexe que le précédent. Il contient du reste 160 articles et 11 annexes, alors que le *Règlement sur les déchets dangereux* comprenait 120 articles et 4 annexes techniques. Malgré cette augmentation de volume, plusieurs exigences administratives ont été simplifiées et la disparition du manifeste de circulation facilite grandement les opérations de transport local. Le manifeste de circulation est cependant toujours exigé par la législation fédérale, pour le transport international et interprovincial de déchets dangereux.

Conclusion

Les réglementations de 1997 et 1998 fournissent aux directions régionales du ministère de l'Environnement un cadre de négociation renouvelé pour l'établissement de partenariats avec les différentes industries. En ce sens, ces nouveaux règlements balisent la réforme administrative en cours de réalisation.

La *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* de 1998 vient s'ajouter à cet ensemble. Fondée sur le principe du pollueur payeur, visant des objectifs d'équité, de prévention, de réhabilitation et de valorisation des sols contaminés, cette nouvelle politique incitative présente la position officielle du ministère de l'Environnement.⁶⁸ S'appuyant à la fois sur le volontariat, la dynamique du marché, le recours aux instruments économiques et aux moyens coercitifs, cette politique concerne l'ensemble des terrains contaminés et doit s'appliquer indépendamment des changements d'usage de ces terrains. Le ministère prévoit notamment exiger des études de caractérisation et des analyses de risques, en fonction de critères indicatifs (à venir), et conclure des conventions de servitude avec les propriétaires de terrains contaminés en vue de la réhabilitation des sites. Un chapitre de la politique porte sur le rôle des municipalités et des municipalités régionales de comté et un autre traite de la gestion des matériaux contaminés excavés. La mise en oeuvre de cette politique repose toutefois sur des mesures législatives qui n'ont pas encore été présentées et pour lesquelles aucun échéancier n'a encore été rendu public.⁶⁹

Pour concrétiser l'ensemble de ces éléments, des programmes de décontamination ont cependant déjà été institués par le ministère de l'Environnement, conjointement avec les villes de Montréal et de Québec. Le programme de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés de la Ville de Montréal, par exemple, a été doté d'un fonds de 60 millions de dollars.⁷⁰ Il sera intéressant de comparer l'orientation générale de ces fonds à

⁶⁸ M. Beaulieu et R. Drouin, *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*, ministère de l'Environnement, Sainte-Foy, Publications du Québec, 1998. Celle-ci remplace la *Politique des terrains contaminés* de 1988.

⁶⁹ R. Daignault, «Nouvel encadrement des interventions sur les sols contaminés», (1998) *L'Environnement au Québec*, bulletin n° 17-18, p. 6-8.

⁷⁰ Informations recueillies auprès de Mme Lise Théberge, ministère de l'Environnement, Direction générale de Montréal, 14 août 1998.

l'évolution du Superfund américain, particulièrement après la révision de la loi américaine.

Enfin, la création récente de la Section du territoire et de l'environnement du Tribunal administratif du Québec doit être soulignée, car elle est éventuellement porteuse de changements importants de la jurisprudence environnementale. Pour l'heure, contrairement au début des années 1999, les développements du droit québécois de l'environnement doivent très peu au contentieux. Les nouvelles orientations du ministère confirment cette tendance et la recherche de partenariat avec les entreprises risque de se traduire par une nouvelle diminution des recours intentés par le ministère. Le Tribunal administratif entendra toutefois tous les recours en appel des décisions du ministre, au lieu et place de la Commission municipale du Québec.⁷¹

Comme on le sait, la déréglementation environnementale s'inscrit dans une perspective de régionalisation et de décentralisation, en partie déterminée et délimitée par la diminution progressive des ressources et des programmes d'intervention de l'État. On peut dès lors se demander quel avenir ces nouvelles orientations réservent au droit de l'environnement, compte tenu de l'importance grandissante des instruments économiques dans les politiques environnementales québécoises.

⁷¹ Depuis le 1^{er} avril 1998. Décret 1524-97 créant la Section du territoire et de l'environnement du Tribunal administratif du Québec. *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*, L.Q. 1997 c. 43. M. Paquet, «Le Tribunal administratif du Québec a désormais pour fonction de statuer sur les recours formés en vertu de l'article 96 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de l'article 68 de la *Loi sur les pesticides*», (1998) *L'Environnement au Québec*, Bulletin n° 17-18, p. 1 à 5.