



fccq | Fédération des chambres
de commerce du Québec

Les impacts possibles découlant du projet de loi numéro 89 intitulé : Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'en renforcer le respect

Position de la FCCQ dans le cadre de la consultation particulière
tenue par la Commission des transports et de l'environnement

15 février 2011

Table des matières

Préambule.....	1
1. Sommaire.....	2
2. Responsabilisation accrue des administrateurs et dirigeants de personnes morales.....	3
3. Durée maximale d'un an pour un titulaire de certification d'autorisation pour se prévaloir de celui-ci	4
4. Définition de <i>facteurs aggravants</i>	5
5. Possibilité de refuser de délivrer un certificat d'autorisation, de le suspendre ou de le révoquer	6
Conclusion	7

Préambule

Fondée en 1909, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) est une fervente protectrice des intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques et favorise ainsi un environnement d'affaires innovant et concurrentiel. Elle constitue le plus important réseau de gens d'affaires et d'entreprises au Québec. La FCCQ est la porte-parole des gens d'affaires sur toutes les tribunes d'influence au Québec, qu'il s'agisse aussi bien de médias que d'intervenants économiques ou politiques. Grâce à son vaste réseau de plus de 150 chambres de commerce, elle représente plus de 40 000 entreprises et 100 000 gens d'affaires exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois.

La FCCQ s'emploie à promouvoir la liberté d'entreprendre, qui s'inspire de l'initiative et de la créativité, afin de contribuer à la richesse collective du Québec en coordonnant l'apport du travail de tous ses membres. La force de la FCCQ vient de l'engagement de ses membres, qui adhèrent sur une base purement volontaire et non obligatoire, ainsi que de la mobilisation des chambres de commerce en vue de défendre les intérêts du milieu des affaires. Elle fait appel à ses membres pour enrichir ses prises de position, qu'elle clame ensuite, en leur nom, haut et fort auprès des décideurs économiques et politiques qui ont le pouvoir de mettre le Québec sur la voie de la réussite. L'inverse est aussi vrai, alors que les membres s'inspirent également de la position de la Fédération pour alimenter le débat au sein de leur région ou de leur secteur d'activité.

Le gouvernement du Québec travaille actuellement à renforcer diverses dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Ce nouveau cadre législatif et réglementaire viendrait modifier plusieurs lois et un règlement. Comme elle l'a déjà mentionné dans le passé, la FCCQ considère que l'environnement et le développement durable sont des avenues incontournables pour les entreprises. Ce nouveau cadre législatif et réglementaire aura toutefois des impacts majeurs sur les opérations des entreprises œuvrant au Québec si toutes les nouvelles dispositions prévues étaient adoptées.

Le mémoire porte donc sur les modifications envisagées à la *Loi sur la qualité de l'environnement* (la Loi) et principalement sur :

- La responsabilisation accrue des administrateurs et dirigeants de personnes morales;
- La durée maximale d'un an pour un titulaire de certification d'autorisation pour se prévaloir de celui-ci;
- La définition de certains *facteurs aggravants*;
- La possibilité de refuser de délivrer un certificat d'autorisation, de le suspendre ou de le révoquer si le demandeur, le titulaire ou l'un de ses administrateurs ou dirigeants, est en défaut de respecter une des dispositions de la Loi même si elle n'a aucun lien direct avec un projet spécifique.

1. Sommaire

Le présent mémoire découle des modifications législatives et réglementaires envisagées par le gouvernement du Québec pour réformer la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., chapitre Q-2, ci-après la Loi). La FCCQ adhère à l'esprit de la Loi et au principe du pollueur-payeur avec l'imposition de pénalités financières accrues. Toutefois, la FCCQ croit que le MDDEP rate sa cible à certains égards.

En premier lieu, la FCCQ est d'accord pour accroître la responsabilisation des administrateurs et dirigeants de personnes morales. Cependant, les moyens envisagés dans le projet de loi 89 lui semblent disproportionnés pour atteindre ce but. En effet, si l'imposition de pénalités financières accrues pour non-respect de l'environnement à une personne morale vient mettre de la pression de la part des actionnaires sur ses administrateurs et dirigeants, l'imposition possible de pénalités financières à ces derniers viendra faire en sorte que le recrutement d'administrateurs et de dirigeants chevronnés sera difficile. Les entreprises du Québec seront ainsi pénalisées de cette expertise puisqu'il sera dorénavant trop risqué d'être tenu personnellement et financièrement responsable d'une situation où des administrateurs et des dirigeants seront présumés coupables d'avoir commis eux-mêmes une infraction, ou encore, devront prouver que cette infraction a été commise à leur insu.

En second lieu, la FCCQ croit que pour un titulaire de certification d'autorisation, la durée maximale d'un an pour se prévaloir de celui-ci est trop contraignante. En effet, plusieurs projets d'envergure se préparent sur une période supérieure à un an. L'acceptabilité sociale d'un projet étant de plus en plus difficile à obtenir au Québec, les entreprises doivent s'assurer de pouvoir répondre aux questions légitimes des citoyens avant de mettre un projet en branle. L'imposition d'un délai si court vient mettre encore plus de pression pour développer rapidement, ce qui donnera l'impression qu'une entreprise veut « bulldozer » les citoyens plutôt que prendre le temps de les écouter.

En troisième lieu, la FCCQ est en désaccord avec la définition de certains *facteurs aggravants*. En effet, s'il est légitime de considérer comme *facteur aggravant* le fait qu'un contrevenant a agi intentionnellement ou a fait preuve de négligence ou d'insouciance, il est surprenant que le caractère toxique ou la nature dangereuse des substances à l'origine de l'infraction soient également considérés à ce titre. Si une entreprise fait le commerce d'une substance à caractère toxique ou de nature dangereuse dont la société québécoise a besoin dans ses activités quotidiennes, elle ne devrait en aucun temps être pénalisée pour cette raison, mais uniquement pour sa négligence à en faire le commerce de façon sécuritaire.

Finalement, la FCCQ est contre la possibilité de refuser de livrer un certificat d'autorisation, de le suspendre ou de le révoquer si le demandeur, le titulaire ou l'un de ses administrateurs ou dirigeants, est en défaut de respecter une des dispositions de la Loi même si elle n'a aucun lien direct avec un projet spécifique. Il est en effet difficile pour une entreprise de savoir si l'un de ses administrateurs a lui-même des problèmes avec une des dispositions de la Loi. Cette nouvelle disposition législative viendrait pénaliser une entreprise pour un motif hors de son contrôle.

2. Responsabilisation accrue des administrateurs et dirigeants de personnes morales

La FCCQ tient d'entrée de jeu à souligner qu'elle est d'accord pour accroître la responsabilisation des administrateurs et dirigeants de personnes morales. Toutefois, les moyens envisagés dans le projet de loi 89 lui semblent disproportionnés pour atteindre ce but. En effet, si l'on veut dissuader une entreprise d'être délinquante, il n'y a qu'à lui imposer de très importantes pénalités financières. Il y a fort à parier que les actionnaires démontrent de façon non équivoque leur mécontentement lors de l'assemblée générale annuelle, où les dirigeants doivent de plus en plus leur montrer patte blanche. Aucun actionnaire n'acceptera que l'on dilapide son avoir. Les décisions douteuses, qui aboutiront à une forte pénalité financière, seront sévèrement sanctionnées et les responsables, ainsi évincés, seront étiquetés à jamais comme des délinquants environnementaux. Les actionnaires refusent de plus en plus ces situations inacceptables.

Si l'imposition de pénalités financières accrues pour non-respect de l'environnement à une personne morale venait mettre de la pression de la part des actionnaires sur les administrateurs et dirigeants de leur entreprise, l'imposition possible de pénalités financières à ces derniers viendra toutefois faire en sorte que le recrutement d'administrateurs et de dirigeants chevronnés sera difficile. Les entreprises du Québec seront ainsi pénalisées de cette expertise puisqu'il sera dorénavant trop risqué d'être tenu personnellement et financièrement responsable d'une situation où des administrateurs et des dirigeants seront présumés coupables d'avoir commis eux-mêmes une infraction, ou encore, devront prouver que cette infraction a été commise à leur insu. C'est le renversement même du fardeau de preuve à la base de notre système de justice qui est remis en cause ici.

Pour illustrer notre propos, prenons l'exemple hypothétique de Quebec Petroleum, une entreprise québécoise qui exploite une plate-forme pétrolière dans le golfe du St-Laurent, et de l'explosion de cette dernière. S'il est prouvé que des administrateurs savaient qu'une série de contrôle de sécurité avait été désactivée sur la plate-forme et qu'ils n'ont rien fait, il est normal que l'on poursuive ces administrateurs qui auraient agi intentionnellement et fait preuve de négligence ou d'insouciance. Qu'on aille même jusqu'à leur imposer de fortes pénalités financières et à les emprisonner. Toutefois, si l'on avait caché cette information aux administrateurs et que ceux-ci ignoraient les problèmes de sécurité sur la plate-forme, en toute logique, ils ne devraient pas être tenus responsables de gestes qu'ils n'ont pas posés et de décisions qu'ils n'ont pas prises. Cette logique n'est pourtant pas présente à l'article 115.39 du projet de loi 89. Les tragédies environnementales sont habituellement liées aux opérations d'une entreprise, non à son administration.

Ainsi, plus des entreprises œuvrent dans des domaines où leurs activités seront jugées à risque au niveau environnemental, aussi minime ce risque soit-il, plus elles seront privées des conseils judicieux d'administrateurs aguerris et expérimentés. Ces derniers ne voudront en aucun temps mettre en péril leur sécurité financière en contrepartie du remboursement de leur allocation de dépenses pour assister aux réunions du conseil d'administration et de la valorisation à aider d'autres entrepreneurs! FCCQ recommande donc au gouvernement de ne pas imposer de pénalités financières aux administrateurs de société, sauf si la preuve démontre qu'ils ont agi intentionnellement et en connaissance de cause afin de nuire à l'environnement.

3. Durée maximale d'un an pour un titulaire de certification d'autorisation pour se prévaloir de celui-ci

Au Québec, il y a de plus en plus de groupes de pression qui contestent des projets avant même que les autorisations environnementales soient délivrées. L'article 22 de la Loi stipule que l'on doit obtenir un certificat d'autorisation préalablement à la réalisation de certains travaux ou activités. Or, une fois cette autorisation obtenue, il est possible qu'à cette étape les groupes de pression interviennent pour bloquer ou modifier un projet. Ainsi, en ce qui concerne le pouvoir du ministre de modifier, suspendre ou révoquer un certificat d'autorisation qu'il a délivré ou qui a été délivré dans le cas où le titulaire du certificat ne s'en est pas prévalu dans un délai d'un an de sa délivrance, la FCCQ croit que cette période devrait être de deux ans.

Les modifications législatives ne doivent pas être seulement un exercice de reprises et d'ajouts d'articles de loi, mais elles doivent également être une occasion de réfléchir à ce que la loi est censée encadrer. Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) est le mieux placé pour comprendre que tout nouveau projet au Québec est maintenant analysé sous l'angle du développement durable. Même si l'article 115.5 du projet de loi 89 reprend presque intégralement l'article 122.1 de la loi actuelle, il y aurait lieu que le MDDEP modifie le cinquième paragraphe du premier alinéa de l'article 115.5 du projet de loi 89 afin de tenir compte du temps de plus en plus long pour développer un projet au Québec.

Plusieurs projets d'envergure se préparent sur une période supérieure à un an. À titre illustratif, le projet de construction d'un pipeline entre la raffinerie d'Ultramar à Lévis et son centre de distribution à Montréal-Est pourra être en 2011 après six ans de procédures, le projet, ayant reçu les dernières autorisations gouvernementales en avril dernier. Cet exemple illustre bien que l'acceptabilité sociale d'un projet soit de plus en plus difficile à obtenir au Québec, quand celle-ci est atteignable, et que les entreprises doivent s'assurer de pouvoir prendre le temps nécessaire pour bien répondre aux questions légitimes des citoyens avant de mettre un projet en branle. Elles n'ont donc pas besoin en plus d'une épée de Damoclès au-dessus de leur tête.

L'imposition d'un délai d'un an vient mettre encore plus de pression pour développer rapidement, ce qui donnera l'impression qu'une entreprise veut « bulldozer » les citoyens plutôt que prendre le temps de les écouter. D'autres exemples récents de demandes de moratoires dans les dossiers de l'exploration d'uranium et des gaz de schiste démontrent bien la difficulté qu'ont et qu'auront les entrepreneurs à se prévaloir de leur certificat d'autorisation dans un si court délai. Chaque projet en sol québécois est dorénavant scruté à la loupe, ce qui rend la durée d'un an trop contraignante.

La FCCQ recommande donc au gouvernement de faire passer à deux ans la période durant laquelle le titulaire d'un certificat d'autorisation peut ne pas s'en prévaloir sans que le ministre modifie, suspende ou révoque ledit certificat qu'il a délivré ou qui a été délivré en son nom.

4. Définition de *facteurs aggravants*

En ce qui a trait à la définition de certains *facteurs aggravants*, la FCCQ est en désaccord avec l'une d'elles, soit celle définie au sixième paragraphe du premier alinéa de l'article 115.40. En effet, s'il est légitime de considérer comme facteur aggravant le fait qu'un contrevenant a agi intentionnellement ou a fait preuve de négligence ou d'insouciance, il est surprenant que le caractère toxique ou la nature dangereuse des substances à l'origine de l'infraction soient également considérés à ce titre.

Si une entreprise fait le commerce d'une substance à caractère toxique ou de nature dangereuse dont la société québécoise a besoin dans ses activités quotidiennes, elle ne devrait en aucun temps être pénalisée pour cette raison, mais uniquement pour sa négligence à en faire le commerce de façon sécuritaire. Cela est vrai pour les entreprises qui vendent des combustibles pour nos besoins de locomotion ou de chauffe de nos bâtiments, mais aussi pour les entreprises qui fabriquent plus de 6 000 produits utilisant entièrement, ou en partie, du pétrole dans leur procédé de production. Il serait également injuste de pénaliser les entreprises œuvrant dans le domaine des gaz industriels ou des produits de soudure.

Les matières dangereuses sont déjà très bien encadrées par la section VII.1 de la Loi, qui vise à accroître les gains environnementaux tout en facilitant la gestion des matières dangereuses. On peut même lire sur le site Internet du MDDEP que le pouvoir d'ordonnance préventive, applicable à l'ensemble des matières dangereuses, lui permet d'intervenir lors de situations susceptibles d'entraîner des impacts négatifs pour la population ou des dommages à l'environnement. L'esprit de la Loi démontre donc qu'elle doit avoir des dents lorsque des situations problématiques sont susceptibles de survenir avec des matières dangereuses et non dans le quotidien des opérations d'entreprises qui commercialisent ce type de produits. On peut également lire sur le site Internet du MDDEP que la section VII.1 de la Loi lui permet de mieux cibler ses interventions auprès des plus importants producteurs de matières dangereuses résiduelles et des entreprises de gestion de ces résidus. Encore une fois, « intervention ciblée » n'est certainement pas synonyme de « restriction quotidienne ».

La FCCQ recommande donc au gouvernement de revoir la définition de *facteurs aggravants* appliquée au caractère toxique ou la nature dangereuse des substances à l'origine de l'infraction afin qu'elle ne soit pas considérée à ce titre.

5. Possibilité de refuser de délivrer un certificat d'autorisation, de le suspendre ou de le révoquer

Finalement, la FCCQ est contre la possibilité de refuser de livrer un certificat d'autorisation, de le suspendre ou de le révoquer si le demandeur, le titulaire ou l'un de ses administrateurs ou dirigeants, est en défaut de respecter une des dispositions de la Loi même si elle n'a aucun lien direct avec un projet spécifique.

Il est pratiquement impossible pour une entreprise de savoir si l'un de ses administrateurs a lui-même des problèmes avec une des dispositions de la Loi. Cette nouvelle disposition législative définie à l'article 105.6 viendrait pénaliser une entreprise pour un motif hors de son contrôle. En effet, dans les sociétés publiques, ce sont les actionnaires qui nomment les administrateurs. Il est donc possible que certains administrateurs ne soient connus ni d'Ève ni d'Adam, avec tous les inconvénients que cela peut entraîner.

Encore une fois, il faut rappeler que les tragédies environnementales sont habituellement liées aux opérations d'une entreprise, non à son administration. Si ce n'est pas le cas, par exemple parce que des décisions ont mené à négliger l'entretien des équipements, et bien il y a possibilité de sévir pour négligence. Mais, dans le cadre du projet de loi 89, l'article 115.6 vient établir un lien très indirect entre les agissements d'un administrateur dans ses autres activités et les activités de l'entreprise sur laquelle il siège alors qu'il n'y a pas de lien entre elles.

Ainsi, vous pourriez avoir le cas hypothétique de l'entreprise la plus verte au monde, avec un code de conduite éthique et exemplaire en matière de développement durable et qui souhaite faire un projet en y intégrant la protection du milieu, et bien elle pourrait se voir refuser un certificat d'autorisation parce qu'un de ses administrateurs a un des problèmes identifiés aux paragraphes 1° à 5° du premier alinéa de l'article 115.6 du projet de loi 89.

Le projet de loi 89 du MDDEP irait donc à l'encontre de l'esprit d'une autre des lois de ce ministère, soit la *Loi sur le développement durable* (L.R.Q., chapitre D-8.1.1). En effet, si la *Loi sur le développement durable* ne s'applique qu'à l'administration publique, l'esprit de cette loi est de montrer l'exemple et d'implanter une gouvernance fondée sur les principes du développement durable. Dans l'exemple précédent, on aurait une entreprise privée qui est un exemple en la matière en s'imposant ce mode de gouvernance alors qu'elle n'y est pas tenue et on la pénaliserait parce qu'un de ses administrateurs a des démêlés avec le MDDEP.

La FCCQ recommande donc au gouvernement que lui, ou son ministre du MDDEP, ne peut pas avoir la possibilité de refuser de livrer un certificat d'autorisation, de le suspendre ou de le révoquer si le demandeur, le titulaire ou l'un de ses administrateurs ou dirigeants, est en défaut de respecter une des dispositions de la Loi même si elle n'a aucun lien direct avec un projet.

Conclusion

La FCCQ est d'accord avec le but recherché par le MDDEP, soit de renforcer le principe du pollueur-payeur avec l'imposition de pénalités financières accrues. Toutefois, la FCCQ croit que le MDDEP rate sa cible et que certains moyens avancés pour atteindre l'objectif visé ne sont tout simplement pas envisageables.

Par conséquent, la FCCQ recommande au gouvernement de :

- Ne pas imposer de pénalités financières aux administrateurs de société, à moins que l'on prouve l'intention ou la négligence de ceux-ci.
- Faire passer à deux ans la période durant laquelle le titulaire d'un certificat d'autorisation peut ne pas s'en prévaloir sans que le ministre modifie, suspende ou révoque ledit certificat qu'il a délivré ou qui a été délivré en son nom;
- Revoir la définition de *facteurs aggravants* appliquée au caractère toxique ou la nature dangereuse des substances à l'origine de l'infraction afin qu'elle ne soit pas considérée comme telle;
- Ne pas refuser de livrer un certificat d'autorisation, de le suspendre ou de le révoquer si le demandeur, le titulaire ou l'un de ses administrateurs ou dirigeants, est en défaut de respecter une des dispositions de la Loi même si elle n'a aucun lien direct avec un projet spécifique.