



union québécoise
pour la conservation
de la nature

295 M

« Penser globalement, agir localement »

éditeur du magazine
franc Nord

VERSION FINALE

Mémoire
de

L'Union québécoise pour la conservation de la nature

présenté à la Commission sur l'avenir
politique et constitutionnel du Québec

Environnement et avenir constitutionnel du Québec
LA SOUVERAINETÉ-ASSOCIATION...AVEC LA PLANÈTE

Janvier 1991

R É S U M É

Environnement et avenir constitutionnel du Québec
LA SOUVERAINETÉ-ASSOCIATION...AVEC LA PLANÈTE

Résumé du mémoire présenté par l'Union québécoise pour la conservation de la nature à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec

L'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN) se prononce pour une plus grande responsabilité du Québec en matière d'environnement. Elle propose le rapatriement des pouvoirs actuels et un nouveau partage, non pas exclusivement avec le Canada, mais avec les grandes institutions internationales pour agir sur les enjeux transfrontaliers tels l'effet de serre, la conservation de l'énergie, la protection des océans, la production et le stockage de substances toxiques...

L'UQCN repose son argumentation sur le chevauchement et l'incohérence des interventions environnementales des deux principaux paliers de gouvernement. En évoquant le caractère culturel distinct du Québec, l'UQCN propose que les enjeux environnementaux de portée nationale soient résolus au niveau québécois.

Croyant que la société québécoise pourrait apporter une voix originale et constructive dans le concert des nations, notamment pour contribuer à la solution des grands problèmes environnementaux, l'UQCN voit d'un bon oeil la souveraineté politique du Québec. Pour bien traduire l'importance des enjeux environnementaux pour l'avenir de nos sociétés, il sera cependant impérieux d'inclure en préambule de toute constitution québécoise l'adhésion pleine et entière aux principes du développement durable tels que définis par la Commission mondiale sur l'environnement et l'économie (rapport Brundtland)¹.

¹ La Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Notre avenir à tous, Montréal, Éditions du fleuve, 1988. 454 p.

Introduction

L'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN) tient à remercier les membres de la Commission de lui permettre d'exprimer ses vues sur l'importante question de l'avenir politique et constitutionnel du Québec

L'UQCN est un regroupement de 100 organismes de conservation et d'environnement représentant plus de 60 000 adhérents. L'UQCN compte également environ 6 000 membres individuels et publie le magazine environnemental FRANC-NORD.

Les actions et les interventions de l'UQCN prennent assise sur les trois grands principes énoncés par la Stratégie mondiale de la conservation. Ces principes sont les suivants:

- le maintien des processus écologiques essentiels à la vie;
- la préservation de la diversité génétique;
- l'utilisation durable des ressources (espèces et écosystèmes).

Les positions de l'UQCN s'appuient également sur les bases du développement durable, tel que défini par le rapport Brundtland. Il en résulte les priorités suivantes:

- la protection des droits des générations futures;
- une vigilance quant aux enjeux macro-écologiques comme l'effet de serre;
- la responsabilité partagée des intervenants envers la protection de l'environnement;
- la protection des droits des citoyens du Tiers-monde.

C'est à la lumière de ces principes que nous analysons ici la performance du cadre constitutionnel canadien en matière de protection de l'environnement et que nous proposons des pistes de solution tenant compte à la fois de la spécificité du Québec et de la mondialisation des enjeux environnementaux.

Québec, Ottawa et l'environnement: des origines de la confusion

Les enjeux environnementaux n'étaient pas une préoccupation des Pères de la Confédération en 1867. La constitution est silencieuse à ce sujet. Aucun des gouvernements ne peut revendiquer dans le cadre actuel une exclusivité en matière d'environnement en regard des articles 91 et 92 de la constitution.

Dans la situation présente les deux niveaux de gouvernement se partagent presque indistinctement la compétence en cette matière. Outre les problèmes habituels des doubles juridictions, ce partage est conflictuel compte tenu du caractère urgent d'intervenir sur la question et du besoin politique de faire de la surenchère. Bien souvent, ce conflit relève du fait que les divers gouvernements n'avaient pas exercé leur compétence et, soudainement, à cause de l'émergence des problèmes et de la popularité de l'environnement, ils veulent rattraper le temps perdu en ayant l'air d'agir de manière responsable.

Sur les quinze principales lois à caractère environnemental, huit ont été adoptées par le parlement canadien et sept par l'Assemblée nationale (voir tableau ci-joint). Elles se recoupent largement. L'actuel vide constitutionnel sur cette question rend difficile l'harmonisation et l'intégration des divers lois et règlements.

En bout de course, cela favorise les débats sur les responsabilités de chacun et empêche d'intervenir efficacement sur les questions de fond. Trop de lois et de règlements dans un même champ d'activités, originant de gouvernements différents, favorisent le non-respect des lois et de l'environnement. Les conflits entourant les doubles juridictions que ce soit au niveau de l'évaluation environnementale, des effluents des usines de pâtes et papiers, de la création de nouveaux parcs favorisent rarement la protection de l'environnement et le développement durable.

Les consultations entourant le Plan vert du gouvernement fédéral ont démontré que les citoyens ne savent pas comment

départager les pouvoirs de chacun en environnement ni où adresser leurs plaintes et/ou propositions. L'efficacité même d'un pareil plan peut être mis en doute compte tenu du chevauchement des responsabilités avec les provinces.

L'UQCN croit donc que l'actuel partage ou plutôt le non-partage des pouvoirs en environnement est source de confusion, de conflit et d'inefficacité. La gestion des problèmes environnementaux qui peuvent être réglés au niveau de l'Etat-nation doivent être sous la responsabilité principale d'un seul palier de gouvernement.

La protection de l'environnement, aussi un enjeu international

Plusieurs considèrent la présente décennie comme la décennie de l'environnement non seulement au Canada et au Québec, mais aussi au plan international. Face à un enjeu aussi important que l'effet de serre et à la destruction d'écosystèmes entiers qu'il risque d'entraîner (si se maintiennent les tendances actuelles pour les émissions de CO₂ et de méthane) il y a lieu de s'interroger sur les responsabilités de chacun, individus et institutions.

La protection de la planète exige que les Occidentaux changent leurs habitudes de consommation. Or, ces habitudes ne se modifieront pas sans l'application du principe pollueur-payeur. Cela signifie que les dommages environnementaux devront être inclus dans le prix des produits et que cessent les subventions aux productions grandes consommatrices d'énergie. Dans cet esprit, les procédés polluants de fabrication et les produits dommageables pour l'environnement devront être lourdement taxés pour réorienter la consommation vers d'autres biens et services. Outre des choix individuels, cela signifie un nouveau partage des pouvoirs entre les états nationaux et les grandes institutions internationales allant dans le sens d'un renforcement spectaculaire de ces dernières.

Le rôle des états pour la protection de l'environnement est important mais néanmoins limité. Ceux-ci doivent exercer leurs juridictions sur des questions telles l'aménagement des villes, les réseaux de transport et la protection du territoire agricole... Plus encore, les états doivent utiliser les outils fiscaux et les leviers économiques à leur disposition pour décourager la consommation de produits dommageables pour l'environnement et favoriser le développement de technologies propres et d'alternatives au gaspillage des ressources non-renouvelables.

L'application généralisée du principe du pollueur-payeur et la protection de l'environnement qui en découle est cependant beaucoup plus difficile à appliquer au niveau des grands producteurs qu'au niveau des consommateurs. Les grandes entreprises sont généralement en concurrence avec les producteurs d'autres pays et il n'est pas facile de faire payer une entreprise pour une pollution si ses concurrents en sont exemptés. Au niveau des producteurs, le principe pollueur-payeur est essentiellement un enjeu international et pour être appliqué sérieusement, il devra l'être par des institutions internationales aux pouvoirs renforcés. L'exportation des déchets occidentaux vers le Tiers-monde illustre bien cette nécessité.

Les états-nations, sur les grandes questions environnementales doivent donc accepter un statut qu'on pourrait qualifier de "souveraineté-association...avec la planète" afin de solutionner des problèmes aussi vitaux que le réchauffement global. Cependant, au même titre que l'adhésion à la Communauté économique européenne n'altère pas l'identité des états membres, le renforcement des institutions internationales en matière d'environnement ne va pas à l'encontre du droit des peuples à l'auto-détermination.

L'identité culturelle du Québec, facteur d'ouverture sur le monde

Nous avons exprimé plus haut de sérieuses réserves sur l'efficacité de la gestion environnementale dans le cadre de l'actuelle constitution canadienne. Le dédoublement continu des interventions nous semble dangereusement inefficace devant l'ampleur des problèmes et l'urgence d'agir. Pour plus de cohérence, il n'y a cependant pas d'objection théorique à ce que les interventions étatiques soient sous la responsabilité principale du gouvernement fédéral. Ce serait cependant ignorer l'identité culturelle du Québec et museler sa capacité de proposer des initiatives environnementales originales autant à l'intérieur de son territoire que sur la scène internationale.

Pour bien comprendre la question, il faut distinguer la gestion environnementale du gouvernement québécois actuel (déficiente à bien des points de vue) du potentiel qu'offrirait un Québec souverain bénéficiant d'une nouvelle allocation des ressources.

Une analyse de certaines caractéristiques de la société québécoise nous amène à penser qu'un Québec souverain serait apte à proposer des solutions innovatrices pour la protection de l'environnement. Voici quelques-unes de ces caractéristiques:

- Les universités, les institutions de recherche et d'enseignement du Québec par leur situation particulière à la confluence des cultures américaine et européenne contribuent de façon originale à la recherche de solutions aux problèmes environnementaux;
- Le financement populaire des partis politiques québécois favorise une plus grande indépendance des institutions politiques face aux grands producteurs. Il en résulte une marge de manoeuvre plus grande pour la fixation de normes anti-pollution de même que pour l'implantation de taxes vertes;

- La protection du territoire agricole, bien que d'application inégale, est une caractéristique unique en Amérique du nord qui permet la protection et l'utilisation durable des ressources.
- Certaines de nos institutions comme le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) sont à l'avant-garde dans le domaine des évaluations environnementales et de l'examen public des impacts environnementaux. L'élargissement de ses compétences et la levée de certains freins (non-examen de l'impact des grandes industries) lui permettrait de jouer pleinement son rôle.
- Les taxes sur l'essence de l'état québécois, bien qu'impopulaires, ont un effet dissuasif et lutte efficacement contre la pollution des automobiles. Les émissions de CO₂ très élevées au Québec sont néanmoins les plus basses de toutes les provinces canadiennes. Perçues en Europe comme un instrument écologique, de pareilles taxes ont particulièrement mauvaise presse en Amérique anglophone. Si, au cours des dix dernières années, les États-Unis avaient appliqué le même taux de taxation sur l'essence que le Québec, on peut avancer en s'appuyant sur des enquêtes européennes, que ce pays serait sur la voie de l'auto-suffisance en pétrole.
- Le Québec a une longue tradition anti-militariste qui laisse espérer que les ressources, habituellement consacrées à la production d'armements seront consacrées à combattre la dégradation de l'environnement et la pauvreté. Selon la Commission mondiale sur l'environnement et l'économie "parmi les dangers qui confrontent l'environnement le plus grave n'est incontestablement l'éventualité d'une guerre nucléaire ou d'un conflit militaire de moindre ampleur mais avec emploi d'armes de destruction massive". Il nous apparaît donc important que soit exclu de toute formule de souveraineté-association avec le reste du Canada, qui pourrait émaner de la présente

commission, le partage des dépenses et responsabilités militaires.

Nous aurions pu également parler de l'apport particulier des coopératives et des performances dignes de mention du Québec dans la lutte contre les pluies acides. Pour ces raisons et sans doute bien d'autres, plus intangibles, comme l'attachement des Québécois à leur patrimoine culturel et naturel, l'UQCN considère qu'un Québec plus souverain et maître de ses politiques environnementales peut représenter un acteur positif pour la protection de l'environnement autant sur notre territoire que sur la scène internationale.

Des mythes à réfuter

Parmi la population et certains environnementalistes circulent certaines croyances quant aux avantages pour l'environnement du système constitutionnel actuel. Ces mythes reposent sur les postulats suivants:

- Les provinces anglophones sont plus attachées à la conservation de leurs sites naturels que ne l'est le Québec.
Si l'on examine les faits, le dossier du gouvernement fédéral et des autres provinces canadiennes n'est guère plus reluisant que celui du Québec en matière de conservation des sites naturels. Alors que le Fonds mondial pour la conservation de la nature (Canada) fixe un objectif de conservation de l'ordre de 12% du territoire, la moyenne canadienne se situe actuellement à 2.6%. Quant au Québec, il a une performance comparable à celle du Manitoba et de Terre-Neuve...et a encore beaucoup de chemin à faire.
- Il est nécessaire que le gouvernement fédéral intervienne pour

empêcher les provinces et le Québec de faire fi de l'environnement (exemple de Grande-Baleine).

A première vue la volonté du gouvernement fédéral de tenir ses propres audiences sur les impacts environnementaux du projet Grande-Baleine dénote une préoccupation de l'environnement que le Québec n'a pas. Sans défendre, loin de là, la gestion du gouvernement québécois dans ce dossier, nous devons replacer l'intervention du gouvernement fédéral dans son contexte. L'actuelle procédure fédérale d'évaluation environnementale laisse beaucoup de latitude aux différents titulaires de ministères à vocation économique qui décident s'il y aura audiences publiques ou non. A titre d'exemple, Ottawa n'a pas l'intention de soumettre le projet Hibernia au processus d'audiences publiques, pas plus qu'il n'a examiné les impacts de l'aluminerie Alouette à Sept-Iles construit sur son propre site. L'intervention du gouvernement fédéral nous semble davantage motivée par une volonté d'élargir sa juridiction que par souci environnemental. Quant à nous, nous espérons que la raison l'emportera, peut-être avec l'aide des tribunaux, pour permettre un examen public complet et global à l'intérieur d'un processus unique et indépendant. Ce sera la seule façon de juger sereinement de la pertinence environnementale et économique du projet Grande-Baleine.

Le développement durable doit être inscrit dans une future constitution québécoise

Même si le caractère culturel distinct du Québec pouvait amener notre société à jouer un rôle innovateur dans la protection de l'environnement, même si l'arrêt du dédoublement et du chevauchement rendait plus efficace la gestion environnementale, rien ne garantirait qu'un Québec souverain, poursuivant le même type de développement qu'au cours des 30 dernières années,

constituerait une amélioration notable pour notre environnement et celui de la planète.

L'UQCN est d'avis qu'une constitution contient, par son texte ou par ses silences, tout ce qu'il faut pour sauvegarder l'environnement ou pour le détruire. Pour que notre société prenne résolument le virage écologique et puisse servir de modèle pour les sociétés occidentales (pourquoi pas?) il faudra inscrire dans une future constitution notre adhésion aux principes du développement durable.

La Commission mondiale sur l'environnement et le développement dans son rapport "Notre avenir à tous" définit le développement durable (ou soutenable) comme la recherche d'une réponse aux besoins du présent sans compromettre la possibilité de répondre à ceux des générations futures. Pour qu'il y ait développement durable, la qualité de la croissance doit changer afin de la rendre moins sujette aux matières et aux énergies et plus sensible aux effets sur l'environnement.

Comme la notion de développement durable est souvent apprêtée à plusieurs sauces et perd souvent tout son sens, nous croyons nécessaire de citer ici quatre principes opérationnels de développement durable tels que définis par M. Herman E. Daly, économiste sénior à la Banque Mondiale²:

1. Le développement durable implique nécessairement de limiter l'échelle de production, car il doit tenir compte non seulement de l'utilisation efficace des ressources, mais aussi de la quantité totale produite. Même si les critères pour déterminer cette échelle maximale sont actuellement imprécis et théoriques, cela ne réduit pas leur importance. Il faut prendre conscience que le dépassement des limites n'est pas

² Résumé d'une partie du texte intitulé
Sustainable Development: from Concept and Theory towards
Operational Principles
par Herman E. Daly, économiste senior à la Banque Mondiale

seulement théorique et lointain, notamment en ce qui concerne l'effet de serre.

2. Le progrès technologique ne doit pas servir à augmenter la production totale, mais à augmenter l'efficacité de la production, en utilisant moins de ressources naturelles.
3. Les ressources renouvelables doivent être exploitées sur une base vraiment renouvelable. Cela signifie que le taux de récolte ne doit jamais dépasser le taux de régénération et que la pollution ne doit pas dépasser la capacité d'auto-épuration de l'environnement.
4. Une ressource non-renouvelable ne peut être exploitée qu'à un rythme et à un prix qui permette son remplacement par des ressources renouvelables. Concrètement, cela signifie que le prix d'une ressource non renouvelable doit inclure un montant suffisamment élevé pour créer une alternative renouvelable. Par exemple, les investissements dans la production de pétrole doivent être accompagnés d'investissements d'un ordre suffisant pour permettre d'avoir accès à de l'énergie renouvelable abondante (ex. solaire) dans 40 ans, lorsque les réserves de pétrole seront épuisées.

La nécessité pour le Québec d'inscrire dans sa constitution les principes du développement durable ne tient ni de la théorie ni du dogme écologique. Nous devons constater que notre développement actuel est insoutenable pour les ressources, les écosystèmes et les êtres qui y vivent. Une étude récente de la très sérieuse Environmental Protection Agency (EPA) sur les effets du réchauffement climatique dans le bassin des Grands Lacs indique qu'il y aura une diminution de 30% du débit d'eau à la sortie des Grands Lacs (chez-nous!) d'ici l'an 2030 si les tendances actuelles se maintiennent.

Conclusion

Prendre position sur l'avenir constitutionnel du Québec ne constitue pas un exercice "naturel" pour un organisme non partisan comme l'Union québécoise pour la conservation de la nature. L'UQCN prend régulièrement position sur les grands dossiers environnementaux et fait la promotion d'un développement durable pour le Québec appuyé sur les principes de la Stratégie mondiale de la conservation. Elle aborde rarement les questions constitutionnelles. Toutefois, force nous est de constater que l'exercice entrepris par la présente commission, au lendemain de l'échec de l'accord du Lac Meech, risque d'avoir d'importantes conséquences pour l'environnement du Québec ainsi que sur celui des sociétés avec lesquelles il est, ou sera, en relation.

L'UQCN aurait pu présenter ici une synthèse des ses principales prises de position et demander leur prise en compte dans tout projet de société impliquant le Québec, peu importe le cadre constitutionnel retenu par la Commission.

Quoiqu'intéressant, pareil exercice aurait négligé les liens réels qui existent entre, d'une part, la nature des institutions politiques et de leur cadre constitutionnel, et d'autre part, les champs d'activités sur lesquels s'exercent leurs juridictions, l'environnement dans le cas qui nous préoccupe. C'est pourquoi l'UQCN a décidé de se prononcer sur la nature des liens qui unissent le Québec et le Canada et sur l'avenir constitutionnel et politique du Québec, dans le contexte de la mondialisation des enjeux environnementaux.

Les membres individuels et les organismes affiliés à l'Union québécoise pour la conservation de la nature appuient l'orientation de ses dirigeants. Un sondage a été distribué auprès des membres présents à l'Assemblée générale annuelle de notre organisme et envoyé à chacune des associations affiliées. Parmi les organismes répondants, 90% ont jugé peu efficace ou pas du tout efficace l'actuel partage des juridictions en matière d'environnement, 66% ont jugé que l'ensemble de la juridiction

environnementale devrait être sous la responsabilité principale du Québec contre 24 % pour un nouveau partage des pouvoirs avec le fédéral. A la question "Croyez-vous qu'un Québec autonome et souverain serait souhaitable pour réaliser un projet d'écosociété basé sur les principes du développement durable ?" 89% des répondants ont dit que cela serait "très souhaitable" ou "souhaitable" contre 9% l'ayant jugé peu ou pas du tout souhaitable. Les membres individuels ont répondu dans le même sens aux questions posées et ce, dans des proportions très similaires. Outre les discussions dans les instances habituelles et le sondage, un débat a été organisé en assemblée générale pour alimenter la réflexion de l'organisme.

L'Union québécoise pour la conservation de la nature se prononce donc pour une plus grande responsabilité du Québec en matière d'environnement. Elle propose le repatriement des pouvoirs actuels et un nouveau partage, non pas exclusivement avec le Canada, mais avec les grandes institutions internationales pour agir sur les enjeux transfrontaliers tels l'effet de serre, la conservation de l'énergie, la protection des océans, la production et le stockage de substances toxiques...

Croyant que la société québécoise pourrait apporter une voix originale et constructive dans le concert des nations, notamment pour contribuer à la solution des grands problèmes environnementaux, l'UQCN voit d'un bon oeil la souveraineté politique du Québec. Pour bien traduire l'importance des enjeux environnementaux pour l'avenir de nos sociétés, il sera cependant impérieux d'inclure en préambule de toute constitution québécoise l'adhésion pleine et entière aux principes du développement durable tels que définis par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement.

LISTE DES PRINCIPALES LOIS ENVIRONNEMENTALES
EN VIGUEUR AU QUÉBEC³

TITRES	RÉFÉRENCES	RESPONSABILITÉS
Loi sur la qualité de l'environnement	L.R.Q. c.Q-2	Ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ)
Loi sur la protection des arbres	L.R.Q.,c. P-37	
Loi sur les réserves écologiques	L.R.Q.,c. R-26	Ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ)
Loi sur les pesticides	L.R.Q.,c. P-0.3	Ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ)
Loi sur les espèces menacées ou vulnérables et modifiant la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune	L.Q.(1988),c. 17	Ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ)
Loi sur l'indemnisation des victimes	L.R.Q.,c 1-6	Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST)
Loi sur le régime des eaux	L.R.Q.,c. R-13	Ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ)

³ Comité de santé environnementale des départements de santé communautaire du Québec, Mieux vivre avec son environnement, 1990, p. 362-363.

TITRES	RÉFÉRENCES	RESPONSABILITÉS
Loi canadienne sur la protection de l'environnement	S.C.(1988),c. 22	Ministère de l'Environnement du Canada
Loi sur les pêches	L.R.C.(1985),c. F-14	Ministère de l'Environnement du Canada
Loi sur la marine marchande du Canada	L.R.C.(1985),c. S-9	Ministère des Transports du Canada
Loi sur la protection des voies navigables	L.R.C.(1985),c.N-22	Ministères des Transports du Canada
Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs	L.R.C.(1985),c. M-7	Ministère de l'Environnement du Canada
Loi sur le transport des marchandises dangereuses	L.R.C.(1985),c. T-9	Ministère de l'Environnement du Canada
Code de la sécurité routière	L.R.Q.,c.C-24.2	Police
Code criminel	L.R.C.(1985),c.C-46	Police
Loi sur les produits antiparasitaires	L.R.C.(1985)	Ministère de l'Agriculture du Canada