



National Library
of Canada

Acquisitions and
Bibliographic Services Branch

395 Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0N4

Bibliothèque nationale
du Canada

Direction des acquisitions et
des services bibliographiques

395, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0N4

Your file Votre référence

Our file Notre référence

NOTICE

The quality of this microform is heavily dependent upon the quality of the original thesis submitted for microfilming. Every effort has been made to ensure the highest quality of reproduction possible.

If pages are missing, contact the university which granted the degree.

Some pages may have indistinct print especially if the original pages were typed with a poor typewriter ribbon or if the university sent us an inferior photocopy.

Reproduction in full or in part of this microform is governed by the Canadian Copyright Act, R.S.C. 1970, c. C-30, and subsequent amendments.

AVIS

La qualité de cette microforme dépend grandement de la qualité de la thèse soumise au microfilmage. Nous avons tout fait pour assurer une qualité supérieure de reproduction.

S'il manque des pages, veuillez communiquer avec l'université qui a conféré le grade.

La qualité d'impression de certaines pages peut laisser à désirer, surtout si les pages originales ont été dactylographiées à l'aide d'un ruban usé ou si l'université nous a fait parvenir une photocopie de qualité inférieure.

La reproduction, même partielle, de cette microforme est soumise à la Loi canadienne sur le droit d'auteur, SRC 1970, c. C-30, et ses amendements subséquents.

L'environnement négocié: l'affaire Tioxide Canada

Martin Vachon

Thèse de maîtrise présentée au Département de
criminologie de l'Université d'Ottawa
comme complément aux exigences de la
maîtrise ès arts.

Université d'Ottawa, Canada, 1995



Martin Vachon, Ottawa, Ontario, Canada, 1995



National Library
of Canada

Acquisitions and
Bibliographic Services Branch

395 Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0N4

Bibliothèque nationale
du Canada

Direction des acquisitions et
des services bibliographiques

395, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0N4

Your file Votre référence

Our file Notre référence

THE AUTHOR HAS GRANTED AN
IRREVOCABLE NON-EXCLUSIVE
LICENCE ALLOWING THE NATIONAL
LIBRARY OF CANADA TO
REPRODUCE, LOAN, DISTRIBUTE OR
SELL COPIES OF HIS/HER THESIS BY
ANY MEANS AND IN ANY FORM OR
FORMAT, MAKING THIS THESIS
AVAILABLE TO INTERESTED
PERSONS.

L'AUTEUR A ACCORDE UNE LICENCE
IRREVOCABLE ET NON EXCLUSIVE
PERMETTANT A LA BIBLIOTHEQUE
NATIONALE DU CANADA DE
REPRODUIRE, PRETER, DISTRIBUER
OU VENDRE DES COPIES DE SA
THESE DE QUELQUE MANIERE ET
SOUS QUELQUE FORME QUE CE SOIT
POUR METTRE DES EXEMPLAIRES DE
CETTE THESE A LA DISPOSITION DES
PERSONNE INTERESSEES.

THE AUTHOR RETAINS OWNERSHIP
OF THE COPYRIGHT IN HIS/HER
THESIS. NEITHER THE THESIS NOR
SUBSTANTIAL EXTRACTS FROM IT
MAY BE PRINTED OR OTHERWISE
REPRODUCED WITHOUT HIS/HER
PERMISSION.

L'AUTEUR CONSERVE LA PROPRIETE
DU DROIT D'AUTEUR QUI PROTEGE
SA THESE. NI LA THESE NI DES
EXTRAITS SUBSTANTIELS DE CELLE-
CI NE DOIVENT ETRE IMPRIMES OU
AUTREMENT REPRODUITS SANS SON
AUTORISATION.

ISBN 0-612-04977-9

Canada

Nom _____

Dissertation Abstracts International est organisé en catégories de sujets. Veuillez s.v.p. choisir le sujet qui décrit le mieux votre thèse et inscrivez le code numérique approprié dans l'espace réservé ci-dessous.



SUJET

CODE DE SUJET

Catégories par sujets

HUMANITÉS ET SCIENCES SOCIALES

COMMUNICATIONS ET LES ARTS

Architecture	0729
Beaux-arts	0357
Bibliothéconomie	0399
Cinéma	0900
Communication verbale	0459
Communications	0708
Danse	0378
Histoire de l'art	0377
Journalisme	0391
Musique	0413
Sciences de l'information	0723
Théâtre	0465

ÉDUCATION

Généralités	0515
Administration	0514
Art	0273
Collèges communautaires	0275
Commerce	0688
Économie domestique	0278
Éducation permanente	0516
Éducation préscolaire	0518
Éducation sanitaire	0680
Enseignement primaire	0517
Enseignement bilingue et multiculturel	0282
Enseignement industriel	0521
Enseignement secondaire	0524
Enseignement professionnel	0747
Enseignement religieux	0527
Enseignement secondaire	0533
Enseignement spécial	0529
Enseignement supérieur	0745
Évaluation	0288
Finances	0277
Formation des enseignants	0530
Histoire de l'éducation	0520
Langues et littérature	0279

Lecture	0535
Mathématiques	0280
Musique	0522
Oriental et consultation	0519
Philosophie de l'éducation	0998
Physique	0523
Programmes d'études et enseignement	0727
Psychologie	0525
Sciences	0714
Sciences sociales	0534
Sociologie de l'éducation	0340
Technologie	0710

LANGUE, LITTÉRATURE ET LINGUISTIQUE

Langues	
Généralités	0679
Anciennes	0289
Linguistique	0290
Modernes	0291
Littérature	
Généralités	0401
Anciennes	0294
Comparée	0295
Médiévale	0297
Moderna	0298
Africaine	0316
Américaine	0591
Anglaise	0593
Asiatique	0305
Canadienne (Anglaise)	0355
Canadienne (Française)	0355
Germanique	0311
Latino-américaine	0312
Moyen-orientale	0315
Romane	0313
Slave et est-européenne	0314

PHILOSOPHIE, RELIGION ET THÉOLOGIE

Philosophie	0422
Religion	
Généralités	0318
Clergé	0319
Études bibliques	0321
Histoire des religions	0320
Philosophie de la religion	0322
Théologie	0469

SCIENCES SOCIALES

Anthropologie	0324
Culturelle	0326
Physique	0327
Droit	0398
Économie	
Généralités	0501
Commerce-Affaires	0505
Économie agricole	0503
Économie du travail	0510
Finances	0508
Histoire	0509
Théorie	0511
Études américaines	0323
Études canadiennes	0385
Études féministes	0453
Folklore	0358
Géographie	0366
Gérontologie	0351
Gestion des affaires	
Généralités	0310
Administration	0454
Banques	0770
Comptabilité	0272
Marketing	0338
Histoire	
Histoire générale	0578

Ancienne	0579
Médiévale	0581
Moderna	0582
Histoire des noirs	0328
Africaine	0331
Canadienne	0334
États-Unis	0337
Européenne	0335
Moyen-orientale	0333
Latino-américaine	0336
Asie, Australie et Océanie	0332
Histoire des sciences	0585
Loisirs	0814
Planification urbaine et régionale	0999
Science politique	
Généralités	0615
Administration publique	0617
Droit et relations internationales	0616
Sociologie	
Généralités	0626
Aide et bien-être social	0630
Criminologie et établissements pénitentiaires	0627
Démographie	0938
Études de l'individu et de la famille	0628
Études des relations interethniques et des relations raciales	0631
Structure et développement social	0700
Théorie et méthodes	0344
Travail et relations industrielles	0629
Transports	0709
Travail social	0452

SCIENCES ET INGÉNIERIE

SCIENCES BIOLOGIQUES

Agriculture	
Généralités	0473
Agronomie	0285
Alimentation et technologie alimentaire	0359
Culture	0479
Élevage et alimentation	0475
Exploitation des pâturages	0777
Pathologie animale	0476
Pathologie végétale	0480
Physiologie végétale	0817
Sylviculture et faune	0478
Technologie du bois	0746
Biologie	
Généralités	0306
Anatomie	0287
Biologie (Statistiques)	0308
Biologie moléculaire	0307
Botanique	0309
Cellule	0379
Ecologie	0329
Entomologie	0353
Génétique	0369
Limnologie	0793
Microbiologie	0410
Neurologie	0317
Océanographie	0416
Physiologie	0433
Radiation	0821
Science vétérinaire	0778
Zoologie	0472
Biophysique	
Généralités	0786
Médecine	0760

Géologie	0372
Géophysique	0373
Hydrologie	0388
Minéralogie	0411
Océanographie physique	0415
Paléobotanique	0345
Paléocologie	0426
Paléontologie	0418
Paléozoologie	0985
Palynologie	0427

SCIENCES DE LA SANTÉ ET DE L'ENVIRONNEMENT

Économie domestique	0386
Sciences de l'environnement	0768
Sciences de la santé	
Généralités	0566
Administration des hôpitaux	0769
Alimentation et nutrition	0570
Audiologie	0300
Chimiothérapie	0992
Dentisterie	0567
Développement humain	0758
Enseignement	0350
Immunologie	0982
Loisirs	0575
Médecine du travail et thérapie	0354
Médecine et chirurgie	0564
Obstétrique et gynécologie	0380
Ophthalmologie	0381
Orthophonie	0460
Pathologie	0571
Pharmacie	0572
Pharmacologie	0419
Physiothérapie	0382
Radiologie	0574
Santé mentale	0347
Santé publique	0573
Soins infirmiers	0569
Toxicologie	0383

SCIENCES PHYSIQUES

Sciences Pures	
Chimie	
Généralités	0485
Biochimie	0487
Chimie agricole	0749
Chimie analytique	0486
Chimie minérale	0488
Chimie nucléaire	0738
Chimie organique	0490
Chimie pharmaceutique	0491
Physique	0494
Polymères	0495
Radiation	0754
Mathématiques	0405
Physique	
Généralités	0605
Acoustique	0986
Astronomie et astrophysique	0606
Électronique et électricité	0607
Fluides et plasma	0759
Météorologie	0608
Optique	0752
Particules (Physique nucléaire)	0798
Physique atomique	0748
Physique de l'état solide	0611
Physique moléculaire	0609
Physique nucléaire	0610
Radiation	0756
Statistiques	0463
Sciences Appliquées Et Technologie	
Informatique	0984
Ingénierie	
Généralités	0537
Agricole	0539
Automobile	0540

Biomédicale	0541
Chaleur et thermodynamique	0348
Conditionnement (Emballage)	0549
Génie aérospatial	0538
Génie chimique	0542
Génie civil	0543
Génie électronique et électrique	0544
Génie industriel	0546
Génie mécanique	0548
Génie nucléaire	0552
Ingénierie des systèmes	0790
Mécanique navale	0547
Métallurgie	0743
Science des matériaux	0794
Technique du pétrole	0765
Technique minière	0551
Techniques sanitaires et municipales	0554
Technologie hydraulique	0545
Mécanique appliquée	0346
Géotechnologie	0428
Matériaux plastiques (Technologie)	0795
Recherche opérationnelle	0796
Textiles et tissus (Technologie)	0794

PSYCHOLOGIE

Généralités	0621
Personnalité	0625
Psychobiologie	0349
Psychologie clinique	0622
Psychologie du comportement	0384
Psychologie du développement	0620
Psychologie expérimentale	0623
Psychologie industrielle	0624
Psychologie physiologique	0989
Psychologie sociale	0451
Psychométrie	0632





UNIVERSITÉ D'OTTAWA
UNIVERSITY OF OTTAWA

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier le professeur Fernando Acosta pour m'avoir accordé une si grande liberté d'action. Sa confiance inconditionnelle et son appui sans réserve ont largement contribué à rendre ce travail à terme.

Je tiens à remercier le Fond Canadien d'Aide à la Recherche (F.C.A.R.) ainsi que le ministère de l'Éducation et de la Formation de l'Ontario pour leur appui financier au cours des années 1993-94 et 1994-95.

Je tiens aussi à remercier mes parents pour le support moral qu'ils m'ont témoigné tout au long de mes études universitaires. Ils m'ont donné le goût de la réussite et m'ont inculqué les valeurs du travail bien fait et de la persévérance ... merci!

On dit que derrière chaque grand homme se cache une femme, cela ne peut être plus vrai. Je tiens tout particulièrement à remercier ma conjointe et meilleure amie, Marianne Pelletier, pour la patience sans limites et la grande compréhension qu'elle m'a démontrées tout au long de ce travail de recherche. Je la remercie de tout mon cœur pour sa grande amitié et son support moral, particulièrement dans les moments les plus difficiles.

Enfin, je tiens à remercier une personne qui, au cours des dernières années, s'est révélée être une grande amie, ma soeur Nathalie. Merci pour ta bonne humeur et tes moments de folie qui ont détendu l'atmosphère lors des longues soirées de travail.

RÉSUMÉ

Cette thèse porte sur un type d'illégalismes qui, malgré son analogie frappante avec les situations conflictuelles saisies exclusivement par l'appareil pénal, profite d'un réseau d'appareils de contrôle étendu et de modes de règlement de conflits variés, soit les atteintes contre l'environnement. En effet, lors d'atteintes contre l'environnement, il est souvent question d'importants dommages pécuniaires et d'atteintes à la vie. Pourtant, contrairement aux illégalismes traditionnels qui sont exclusivement référés au pénal, les atteintes contre l'environnement sont pluridimensionnelles, c'est-à-dire qu'elles peuvent être appréhendées à la lumière des champs normatifs pénal, civil et administratif. Ainsi, les atteintes contre l'environnement peuvent faire l'objet d'un large éventail de modes de règlement de conflits tels des ententes à l'amiable, des avertissements, des amendes statutaires, des peines d'emprisonnement, etc..

Notre recherche, de type qualitatif, a pour objet d'étude l'analyse du processus de mise en application des lois et règlements en matière environnementale au Québec. Vu les particularités de ce type d'illégalisme, nous avons abordé les atteintes contre l'environnement, dans cette thèse, non pas comme des crimes au même titre que les autres illégalismes, mais comme des illégalismes privilégiés, tels que définit par Acosta (1988). Le concept d'illégalisme privilégié nous a procuré une approche globale qui nous a permis d'apprécier la multiplicité des formes de règlement de conflits et la complexité des rapports qui s'établissent entre les divers champs normatifs en présence dans les cas d'atteintes à l'environnement.

Par le biais d'une étude de cas, soit celle de l'affaire Tioxide Canada, cette thèse répond à la question générale suivante: quels sont les modes de règlement de conflits utilisés par les ministères de l'Environnement du Québec et du Canada lors d'atteinte à l'environnement et quels facteurs influencent leur mise en application? Se basant sur l'analyse de contenu des récits de presse, des archives judiciaires, de certains documents constituant le dossier Tioxide Canada au ministère de l'Environnement du Québec, du sommaire de preuve préparé par le ministère de l'Environnement du Canada, ainsi que des entrevues semi-directives, cette recherche vise à comprendre comment et pourquoi le dossier Tioxide Canada a été géré par les ministères de l'Environnement du Québec et du Canada de la façon que nous connaissons.

L'analyse qualitative de notre assise empirique nous a d'abord permis de faire une reconstruction détaillée de l'affaire Tioxide Canada. C'est à partir de cette reconstruction que nous avons pu mettre en lumière les diverses interventions du gouvernement québécois face à la pollution de l'usine de Tioxide. Nous avons également pu identifier les facteurs qui ont influencé le choix et la mise en application des modes de résolution de conflits privilégiés. Notre analyse empirique nous a permis de conclure que la négociation occupe une place de choix dans la régulation de l'atteinte à l'environnement commise par Tioxide Canada. En effet, le ministère de l'Environnement du Québec a privilégié la négociation à toutes autres mesures dans ce dossier et ce, essentiellement par souci de conserver de bonnes relations avec la multinationale. Le recours au champ normatif pénal, ou la menace d'y recourir, a été utilisé comme catalyseur

à la négociation plutôt que mode de régulation en soi. Notre analyse nous a également permis de conclure que le choix du mode de règlement de conflits que privilégient les autorités gouvernementales n'est pas simplement guidé par un seul facteur (la protection de l'environnement), mais bien par une panoplie de considérations sociales, économiques et politiques. Notre recherche démontre comment l'intérêt et les pressions des médias, des groupes de protection de l'environnement et de la population en général ont influencé le ministère de l'Environnement du Québec dans sa façon de gérer le dossier. En plus de ce facteur, la menace constante d'une mise à pied et de la fermeture de l'usine a influencé la façon dont le dossier a été conduit par les autorités. L'analyse de notre assise empirique démontre que le gouvernement québécois, dans ce dossier, était plus soucieux de la santé économique de la région et de la province que de protection de l'environnement. Notre analyse nous a permis de constater que le ministère de l'Environnement du Québec a joué, tout au long de l'affaire, sur deux tableaux à la fois. D'un côté il entretenait des négociations avec les dirigeants de Tioxide Canada pour en arriver à une entente sur la dépollution des rejets de l'usine de Tracy, et de l'autre, il avait recours à des modes de résolution judiciaires, relevant des champs normatifs administratif et pénal, pour montrer au public qu'il avait la situation en main et que la loi était appliquée. Nous qualifions cette intervention de "double jeu", puisque le ministère de l'Environnement mettait en oeuvre, simultanément, deux modes de régulation parallèles. Cette notion de "double jeu" se retrouve au coeur de notre analyse. C'est dans l'actualisation de cette double intervention que nous sommes en

mesure de comprendre à quel point l'application de la réglementation est complexe.

Bref, cette recherche nous a permis d'identifier une série de facteurs qui peuvent concourir à l'impunité pénale des illégalismes environnementaux, ou du moins à un certain laxisme pénal. Et, plus que tout, elle nous a permis de démontrer qu'au Québec, comme ailleurs, la protection de l'environnement est l'occasion d'une application négociée de la règle.

TABLE DES MATIÈRES

<u>AVANT-PROPOS</u>	i
<u>INTRODUCTION</u>	1
 <u>CHAPITRE I</u>	
Cadre théorique	
Les illégalismes privilégiés	13
Le droit environnemental en tant que "processus"	20
 <u>CHAPITRE II</u>	
Les trois modèles d'intervention en matière d'atteintes contre l'environnement au Canada et au Québec	
Modèle pénal	28
Modèle observation/médiation	38
Modèle civil	41
 <u>CHAPITRE III</u>	
Cadre méthodologique	
L'analyse qualitative	45
L'assise empirique	46
Les récits de presse	47
Les archives judiciaires	48
Les documents constitutifs du dossier Tioxide Canada au ministère de l'Environnement du Québec	49
Le sommaire de preuve préparé par le ministère de l'Environnement du Canada	50
Les entrevues semi-directives	51
L'échantillonnage	53
La consigne	54
L'analyse des données	56

CHAPITRE IV

La toile de fond de l'affaire Tioxide Canada

Nature et procédé des opérations de l'usine de Tracy	61
Quelques notes historiques: la situation économique, politique et sociale du Québec à la fin des années 50 et au début des années 60	65
Le règne de Maurice Duplessis	65
La "révolution" de Jean Lesage	68
Les grands changements de politique en matière environnementale au Québec et au Canada	69
L'évolution législative au Canada	70
L'évolution législative au Québec	74

CHAPITRE V

Un préambule qui en dit long

Le cadre de l'affaire Tioxide Canada	76
Les premières interventions du gouvernement québécois . . .	77
Le programme d'assainissement des eaux de 1986	89
Le certificat d'autorisation pour l'augmentation de la production de 1987	94
L'usine pilote de traitement des eaux usées	96
Le non-respect des échéanciers du programme d'assainissement des eaux	100
En guise de conclusion à ce chapitre	109

CHAPITRE VI

Le processus de mise en application des lois et règles environnementales dans l'affaire Tioxide Canada

Les interventions du ministère de l'Environnement du Québec	112
La poursuite pour non-respect du programme d'assainissement des eaux	114
Les recours disponibles au ministère de l'Environnement du Québec	116

Le double jeu du ministère de l'Environnement du Québec dans le dossier Tioxide Canada . . .	121
Le projet d'usine à Bécancour	126
L'ordonnance de fermeture	130
Le projet d'usine à Bécancour: une réalité? . . .	137
L'arrivée en scène du gouvernement fédéral	140
Demande d'aide du chef du Plan d'action Saint-Laurent	141
Les pressions vécues par le ministère de l'Environnement du Canada	144
Les poursuites en vertu de la <i>Loi sur les pêches</i> . . .	150
Les suites aux mesures entreprises par les deux ministères .	156

CONCLUSION

Les trois plates-formes d'influence de la mise en application des lois et des normes environnementales dans l'affaire Tioxide Canada	162
--	-----

RÉFÉRENCES I

ANNEXE I

Chronologie des événements qui composent l'affaire Tioxide Canada	V
--	---

ANNEXE II

Grille d'analyse de données "Séquences/Actants"	XVI
---	-----

ANNEXE III

Échéancier prévu dans le programme d'assainissement des eaux de Tioxide Canada	XVII
---	------

ANNEXE IV

**Échéancier prévu dans le certificat d'autorisation
pour l'augmentation de la production de l'usine de Tracy XVIII**

ANNEXE V

**Échéancier des essais en usine pilote du procédé
de recyclage des acides, prévu dans le programme
d'assainissement des eaux de Tioxide Canada XIX**

AVANT-PROPOS

Tout au début de cette longue aventure que fut ce travail de recherche, nous avions l'intention d'effectuer une analyse socio-juridique de la régulation sociale des atteintes contre l'environnement au Québec. Quelle ambition! Voilà un objet de recherche bien large pour un projet de maîtrise. Certes, il aurait été intéressant d'effectuer une analyse détaillée de la mise en application des lois et règles environnementales, ainsi que des facteurs influençant cette dernière, pour l'ensemble des atteintes à l'environnement ayant eu lieu sur le territoire québécois en un temps donné. Mais nous nous sommes rapidement rendu compte qu'un projet d'une telle ampleur n'aurait pu être mené convenablement dans le cadre d'une thèse de maîtrise. Il fallu donc nous résoudre à limiter notre objet de recherche de façon à ce qu'il soit traitable dans les limites de temps et d'espace auxquelles nous devons nous soumettre.

Face à ce premier obstacle, l'étude de cas nous a semblé être une avenue prometteuse. Cette formule présentait, pour nous, de grands avantages. Tout d'abord, elle nous permettait de conserver l'essence de notre objet de recherche initial, c'est-à-dire l'analyse de la régulation d'une atteinte contre l'environnement au Québec. Mais le plus important, c'est que l'étude de cas nous permettait d'effectuer cette analyse à l'intérieur de balises précises, soit le cadre spatio-temporel de l'affaire que nous avons choisi d'étudier. Il nous était donc possible, par l'entremise de l'étude d'un dossier particulier, de faire une analyse de la mise en application des lois et règles environnementales, ainsi que des facteurs qui l'influencent.

Nous avons cependant sous-évalué les difficultés que pouvait rencontrer une étude de cas quant à la cueillette des données. En effet, le choix de l'affaire Tioxide Canada comme cas à étudier a compliqué et ralenti de beaucoup la cueillette des informations nécessaires au déroulement de la recherche.

L'affaire Tioxide Canada est entourée de controverses concernant l'action, ou l'inaction, des gouvernements québécois et canadien. Tioxide Canada, une des industries les plus polluantes du fleuve Saint-Laurent, a déchargé quotidiennement dans le fleuve, et ce pendant plus de trente ans, des milliers de kilogrammes d'eaux usées contenant entre autres de l'acide sulfurique, du fer et du chrome, des matières hautement toxiques pour les espèces vivant dans le fleuve. Les autorités québécoises n'ont pas réussi à mettre fin à la pollution; il a fallu attendre l'intervention du gouvernement fédéral, en 1993, pour que Tioxide Canada cesse ses rejets polluants en fermant la section de production de son usine de Tracy.

Le portrait est clair; une multinationale qui pollue le fleuve pendant plus de trente ans sans que les autorités ne réussissent à faire respecter les normes environnementales en vigueur, ce n'est pas là le genre de dossier que les autorités débattent sur la place publique. Au contraire, ils sont plutôt avares de commentaires dans de tels cas.

Notre cueillette de données a été longue et fastidieuse. Il nous a fallu treize mois pour accumuler l'information nécessaire à la rédaction de cette thèse.

Il faut comprendre que les seuls détenteurs de l'ensemble des informations sur le dossier Tioxide Canada sont les ministères de l'Environnement du Québec et du Canada. De vraies forteresses ces ministères! Dans un cas, il s'est écoulé plus de dix mois entre le premier contact et la première rencontre avec notre personne ressource (pour obtenir un échange d'information pertinente à la recherche). Nous avons effectué six appels téléphoniques au cours de ces dix mois pour convaincre notre informateur de discuter de l'affaire et de nous fournir des informations sur le déroulement du dossier. Même une fois le lien de confiance établi, les informations étaient divulguées minutieusement et au compte-goutte. Le même scénario s'est reproduit pour les autres personnes ressources que nous avons contactées. Dans certains cas, le moment où nous avons commencé à poser des questions précises sur les actions des autorités dans le dossier correspond au moment où, soudainement, nos personnes ressources n'avaient plus de temps à nous consacrer.

Nous avons tout de même pu, en raison de la diversité de notre assise empirique et des excellents rapports que nous avons entretenus avec certaines de nos personnes ressources, obtenir suffisamment d'information pour tracer un portrait assez juste de l'affaire Tioxide Canada. Malgré tout, certains renseignements quant au déroulement de l'affaire demeurent, pour nous, inconnus, particulièrement en ce qui concerne la période qui précède les démarches judiciaires entreprises par le ministère de l'Environnement du Québec

pour forcer Tioxide Canada à se plier aux normes environnementales en vigueur. Mentionnons que ces quelques lacunes dans la reconstruction de l'affaire n'affectent en rien la validité des conclusions auxquelles nous mène notre analyse. En réalité, nous sommes d'avis qu'une reconstruction dans les moindres détails de l'affaire Tioxide Canada ne ferait que démontrer et supporter davantage les conclusions que nous avons formulées à la suite de ce travail de recherche.

INTRODUCTION

L'apparition récente de l'expression "qualité de l'environnement" témoigne de l'émergence d'une nouvelle conscience sociale. Comme jamais auparavant, les Canadiens s'intéressent à la préservation et à la protection de l'environnement. Aujourd'hui, l'environnement se classe parmi les inquiétudes les plus pressantes des Canadiens. L'urgence n'est cependant pas sans fondement. L'augmentation sans cesse des gaz qui produisent l'effet de serre crée un réchauffement dangereux pour la terre¹, les désastres écologiques se font de plus en plus fréquents, des espèces végétales et animales s'éteignent à des vitesses vertigineuses² et les réserves d'eau potable sont menacées par la surconsommation et la pollution³.

Au cours des vingt dernières années les divers gouvernements ont mis en place une série de législations ayant pour objectif la protection de

¹ Selon le ministère de l'Environnement du Canada, la température mondiale a augmenté en moyenne de 0,6 Celsius depuis 100 ans. Les scientifiques croient qu'elle pourrait augmenter de deux à cinq degrés au cours des 100 prochaines années si rien n'est fait pour réduire les émissions de gaz à effet de serre comme le CO₂ dont la présence, depuis la révolution industrielle, a augmenté de 25% dans l'atmosphère.

² Les scientifiques estiment que la terre perd de deux à trois espèces de flore et ou de faune par jour. Voir à ce sujet ELGIE, S. (1993) "Protected Spaces and Endangered Species", dans E. Hughes, A. Lucas et W. Tilleman (eds) *Environment Law and Policy*, Toronto: Edmond Montgomery Publications Ltd, pp. 441-467.

³ Selon le programme des Nations-Unies sur l'environnement, la consommation d'eau dans le monde est passée de 1 000 Km³ par an en 1950 à 4 000 Km³ par an en 1990. La surconsommation menace l'approvisionnement dans plusieurs parties de la planète, notamment dans l'Ouest américain. A ce problème de surconsommation vient se rajouter le problème de pollution de l'eau. Les pluies acides, le déversement des eaux usées des municipalités et des industries dans les cours d'eau, ainsi que les accidents écologiques rendent impropre à la consommation et dangereuse à la survie de la flore et de la faune aquatiques d'importantes quantités d'eau.

l'environnement. En fait, il existe aujourd'hui une panoplie de lois touchant la pollution de l'eau, de l'air et du sol, en passant par des lois particulières concernant le transport des marchandises dangereuses, le contrôle des pesticides, la disposition des déchets, etc.. Cependant, il n'existe, au Québec et au Canada, aucune loi interdisant spécifiquement aux industries de polluer⁴. Les gouvernements fédéral et provinciaux fixent ou négocient, en concert avec les industries, des seuils de "pollution tolérable" qui font l'objet de politiques et de règles environnementales. Les lois et politiques environnementales au Québec et au Canada, comme dans la plupart des pays, ne visent donc pas à faire respecter une interdiction de polluer; elles cherchent plutôt à administrer des situations considérées comme dommageables pour l'environnement et par surcroît pour la santé humaine.

Plusieurs juristes, ainsi que quelques rares criminologues, se sont penchés sur la mise en application des législations en matière d'atteintes contre l'environnement. Plus précisément, ils se sont attardés à la place qu'occupe l'appareil pénal, ou que devrait occuper ce dernier, dans la régulation des atteintes environnementales. En effet, certains travaux (Grandbois, 1988; CRDC,

⁴ Il est intéressant de souligner que 400 ans avant Jésus-Christ, dans un volumineux ouvrage intitulé *Les lois*, Platon écrivait, dans le livre VIII, "l'eau est facilement polluée par l'emploi de toutes sortes de produits. Il faut donc la protéger par une loi qui stipulerait que quiconque contamine intentionnellement l'eau sera tenu non seulement de verser une indemnité, mais aussi de purifier la source ou le réceptacle de l'eau, en utilisant la méthode de purification prescrite" (p. 356). Aujourd'hui, en 1995, le Québec n'a toujours pas de loi pour interdire aux industries de polluer les cours d'eaux.

1985; Barton et col., 1984; Castrilli, 1984; Chappell, 1989; Hétu, 1990; etc.) dénoncent, à travers des analyses détaillées du droit pénal⁵, l'inefficacité du système pénal dans la régulation des "crimes" contre l'environnement. En réponse à cette constatation, certains auteurs ont suggéré que le système pénal prenne davantage de place dans le secteur environnemental, entre autres en ajoutant une section portant sur les "crimes" contre l'environnement dans le *Code criminel* canadien (CRDC, 1984, 1985; Chappell; 1989; Duncan, 1985).

Ces ouvrages, qualitativement représentatifs de la littérature existante au Canada, sont centrés sur le système pénal en tant que mode de règlement de conflits. Pourtant, le champ normatif pénal ne prend en charge qu'un nombre infime de dossiers concernant les atteintes contre l'environnement, la majeure partie des dossiers étant référée à d'autres instances dont les agences administratives de contrôle. En effet, Ilgen (1985) compare l'approche canadienne en matière de régulation des atteintes contre l'environnement à celle développée en Europe⁶. Le Canada privilégie, en matière de régulation environnementale, les relations non-officielles et consensuelles entre les parties en cause et ce, à partir d'une approche basée sur la négociation.

⁵ Dans ce travail, le terme "droit pénal" réfère à la fois au droit pénal statutaire et au droit criminel. À certains endroits, lorsque cela s'imposera, nous utiliserons spécifiquement les termes "droit pénal statutaire" ou "droit criminel".

⁶ Au sujet de la régulation environnementale en Europe, voir i) LASCOUMES, P. (1990) Un droit de l'environnement négocié. Volet discret d'une politique publique. Paris: CNRS. ii) LASCOUMES, P., JOLY-SIBUET, E., BOUDRY, P. (1985) Administrer les pollutions et nuisances. Némours: ministère de l'Environnement.

Bref, le système pénal n'est pas le champ normatif privilégié pour réguler les atteintes contre l'environnement. Toute une série de modes de règlement de conflits relevant de champs normatifs autres que le pénal gère les conflits environnementaux. Ainsi, il nous semble important, afin de bien saisir la dynamique entourant la mise en application des politiques environnementales, d'apprécier la multiplicité des formes de règlement de conflits et la complexité des rapports qui s'établissent entre les divers champs normatifs concernés.

Une recherche qui tenterait d'aborder notre objet dans une perspective canadienne ou même québécoise dépasserait largement les contraintes temporelle et d'espace auxquelles nous devons nous plier. Ainsi, notre analyse du réseau d'appareils de contrôle social en matière environnementale s'effectue dans le cadre d'une étude de cas, soit celle de l'affaire Tioxide Canada.

La compagnie Tioxide Canada Inc. s'est implantée au Québec, dans la ville de Tracy, en 1962. Elle était la deuxième plus importante industrie productrice de pigments de titane au monde. Son usine de Tracy employait plus de 300 personnes et produisait annuellement 42 000 tonnes de pigments de titane, une composante utilisée dans la fabrication de la peinture, de papiers fins et de matières plastiques. Tioxide Canada rejetait quotidiennement dans le fleuve 246 tonnes d'acide sulfurique, 5,8 tonnes de matières en suspensions, 7,2 tonnes de fer, 4,2 tonnes de titane, 3,3 tonnes d'aluminium (particulièrement dangereux

pour la faune aquatique) et finalement et non le moindre, 246 Kg de métaux lourds toxiques dont 234 Kg de chrome (Rapport de caractérisation des émissaires de l'usine de Tioxide Canada, 1986).

En octobre 1986, Tioxide Canada signait un protocole d'entente avec le ministère de l'Environnement du Québec dans lequel elle s'engageait à dépolluer ses eaux usées selon un échéancier qui s'étendait sur une période de cinq ans. En contre partie, le ministère de l'Environnement lui garantissait un "parapluie juridique" empêchant toutes poursuites contre elle malgré la gravité de sa pollution.

Au terme de l'échéancier, en mars 1991, Tioxide Canada n'avait toujours pas mis en place de système de traitement pour les eaux usées de l'usine de Tracy. En fait, elle n'a respecté aucun des échéanciers prévus dans son programme d'assainissement. Face au manque de volonté de Tioxide Canada, le ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ) décide d'intenter, en avril 1991, deux poursuites pénales contre la compagnie lui reprochant d'avoir fait défaut d'honorer l'échéancier de construction du système de traitement de ses eaux usées et, de façon générale, de n'avoir pas respecté son programme d'assainissement. Les poursuites s'éternisant et les pressions de certains groupes environnementaux se faisant de plus en plus sentir, le MENVIQ fit parvenir, en mai 1992, une ordonnance à Tioxide Canada exigeant de cette dernière qu'elle cesse ses rejets toxiques dans le fleuve Saint-Laurent, ordonnance qui fut contestée devant la Commission municipale du Québec. Il faudra attendre les poursuites

pénales intentées par le ministère de l'Environnement du Canada, à la fin 1992, pour que Tioxide Canada ferme, de son initiative, la section polluante de l'usine de Tracy.

Dans le cadre de ce travail de recherche, nous nous proposons de faire une description et une analyse du mode de fonctionnement du réseau d'appareils de contrôle social présent dans l'affaire Tioxide Canada. Trois grandes questions ont orienté nos recherches: quels champs normatifs (civil, administratif, pénal) composaient le réseau de contrôle dans l'affaire Tioxide Canada? Quels étaient les modes de règlement de conflits disponibles aux ministères de l'Environnement du Québec et du Canada et lesquels furent utilisés? Quels facteurs influencèrent la mise en application des divers modes de règlement de conflits?

Cette recherche dresse un portrait de l'application des lois et des règles environnementales par les ministères de l'Environnement du Québec et du Canada dans le dossier Tioxide Canada. En d'autres termes, elle cherche à mettre en lumière le processus de mise en application des législations environnementales, ainsi que les divers facteurs (économiques, politiques et sociaux) qui ont influencé ce processus. Elle veut, tout compte fait, comprendre comment et pourquoi le dossier Tioxide Canada a été géré par les ministères de l'Environnement du Québec et du Canada de la façon que nous connaissons.

Cette recherche veut donc dépasser les approches "pénalistes" pour offrir une vision globale de la situation qui prévaut au Québec. Ainsi, notre recherche quitte le domaine de la mesure du respect des règles et de l'efficacité des interventions, pour s'orienter vers l'étude des formes de mise en oeuvre concrète du droit environnemental, c'est-à-dire l'observation et l'analyse des opérations auxquelles donne lieu l'application de la réglementation. Notre analyse ne se limite pas au droit pénal, mais s'étend à l'ensemble des instruments dont disposent les autorités pour assurer l'application des politiques environnementales. Il n'est pas question ici de morceler le réseau de contrôle pour faire une analyse indépendante de chaque champ normatif. Nous privilégions plutôt une approche globale à travers laquelle nous étudions les différents champs normatifs dans leurs interactions.

Cette démarche est, à notre avis, essentielle à la compréhension de la situation qui prévaut en matière de régulation sociale dans le domaine environnemental au Québec. Cette thèse soulève quelques éléments de réflexion qui bénéficieront sûrement au savoir criminologique en matière environnementale. Très peu de criminologues se sont intéressés jusqu'à maintenant aux conflits environnementaux. En fait, les recherches criminologiques s'insérant dans ce créneau, au Québec et au Canada, sont quasi inexistantes. Les connaissances que nous possédons en ce domaine proviennent essentiellement des travaux de juristes qui, en raison de la prolifération des

législations en matière environnementale, ont dû porter une attention particulière à ce champ d'activités. Or, un plus grand investissement de la criminologie dans la sphère des règlements de conflits en matière environnementale ne peut que contribuer davantage à la compréhension de la gestion des rapports sociaux conflictuels.

Le premier chapitre de ce travail exposera notre cadre théorique. Dans un premier temps, il situera notre recherche dans le champ de la criminologie par le biais du concept d'illégalisme privilégié, tel qu'énoncé par Acosta (1988). Cette première section du chapitre présentera comment le concept d'illégalisme privilégié nous permet d'apprécier la complexité de la mise en application des lois environnementales. Dans un deuxième temps, ce chapitre établira le lien qui existe entre ce concept et la notion de "processus" environnemental proposée par Finkle (1983). Cette notion suppose que la législation environnementale et son application sont sujet à l'influence de divers facteurs économiques, politiques et sociaux.

Le second chapitre, pour sa part, fera une synthèse de la littérature qui s'attarde à la régulation sociale des atteintes environnementales. Il passera en revue les ouvrages scientifiques en les classant selon les trois modèles d'intervention développés au Québec et au Canada: les ouvrages qui s'attardent exclusivement au pénal en tant qu'outil de régulation, ceux qui abordent les

atteintes environnementales à partir d'un modèle axé sur la médiation et la négociation, et les ouvrages qui abordent les atteintes à l'environnement dans l'optique du droit civil québécois.

Le troisième chapitre décrira notre cadre méthodologique. Il présentera les différentes sources de notre assise empirique (récits de presse, archives judiciaires, documents constitutifs du dossier Tioxide Canada du ministère de l'Environnement du Québec, sommaire de preuve préparé par le ministère de l'Environnement du Canada, entrevues semi-directives), ainsi que la méthodologie employée dans l'analyse de ces sources.

Le chapitre quatre, lui, tracera la toile de fond sur laquelle vient prendre place l'affaire Tioxide Canada. Ce chapitre présentera quelques notes historiques sur la situation économique, politique et sociale qui prévalait au tournant des années 60, période durant laquelle fut construite l'usine de Tracy. Il présentera également les grands changements de politique en matière environnementale au Canada et au Québec.

Les deux chapitres suivants formeront la partie analytique de notre recherche. Le chapitre cinq, beaucoup plus descriptif, analysera les premières interventions du ministère de l'Environnement de Québec auprès de Tioxide Canada, interventions qui ont mené à la signature d'un programme d'assainissement des eaux usées de l'usine de Tracy, en 1986. Il présentera également les grandes étapes de ce programme d'assainissement.

Le chapitre six se voudra le noyau de notre recherche. Il mettra en lumière le processus de mise en application des législations environnementales, ainsi que les divers facteurs (économiques, politiques et sociaux) qui ont influencé ce processus dans le cadre de l'affaire Tioxide Canada. Ce chapitre amènera des éléments de réponse à nos trois questions de départ qui portent sur la composition du réseau de contrôle, sur les modes de règlement de conflits disponibles et utilisés, ainsi que sur les facteurs qui ont influencé la mise en application des divers modes de régulation sociale.

Finalement, en guise de conclusion, nous reprendrons, en synthèse, les facteurs économiques, sociaux et politiques qui ont influencé, d'une manière ou d'une autre, la composition du réseau de contrôle, le choix des modes de règlement de conflits utilisés par les autorités, ainsi que la façon dont ils ont été appliqués. Cet exercice révélera les formes de mises en oeuvre concrète des législations environnementales dans l'affaire Tioxide Canada.

Vu la complexité de l'affaire que nous étudions, nous avons jugé utile de joindre, en annexe, une chronologie des événements composant l'affaire Tioxide Canada. Nous recommandons au lecteur de s'y référer, au besoin, à l'annexe I.

CHAPITRE I

Cadre théorique

Ce premier chapitre expose le cadre théorique à partir duquel nous abordons l'affaire Tioxide Canada. Dans un premier temps, il relie les atteintes contre l'environnement au concept d'illégalisme privilégié, tel qu'énoncé par Acosta (1988). Le concept d'illégalisme privilégié nous permettra de saisir et d'expliquer les mécanismes qui permettent à plusieurs atteintes contre l'environnement, malgré leur analogie avec les situations conflictuelles relevant exclusivement du champ normatif pénal, d'échapper, massivement, à cette forme d'intervention. Dans un deuxième temps, nous pousserons la réflexion d'Acosta (1988) en adjoignant au concept d'illégalisme privilégié la notion de "processus" environnemental, telle que proposée par Finkle (1983). Cette notion viendra, en quelque sorte, compléter le concept énoncé par Acosta (1988) en portant une attention particulière aux facteurs sociaux, économiques et politiques qui influencent la législation environnementale et sa mise en application.

Comme mentionné dans l'introduction, le champ normatif pénal est loin de pouvoir revendiquer un contrôle hégémonique des atteintes contre l'environnement. Selon Acosta (1988), "[...] le pénal, malgré ses particularités et, surtout, les conséquences qu'il engendre, [...] [doit être] vu comme un système de régulation, un champ normatif parmi d'autres" (Acosta, 1988: 8). Comme les conflits environnementaux ne sont pas réglés seulement par le champ normatif pénal, le concept de "crime" devient inadéquat pour qualifier les atteintes contre l'environnement. Comme le soulèvent Armand et Lascoumes (1977) à propos des

illégalismes d'affaires, ce type de délinquance échappe à une perception en terme de déviance délictuelle, soit de crime. Dans un même ordre d'idée, Chappell (1989) avance

" [...] qu'une interprétation rigoureuse de cette expression [crime] pourrait limiter l'analyse aux sanctions et aux lois pénales fédérales, puisque dans ce pays, seul le gouvernement fédéral a le pouvoir de légiférer en matière pénale en vertu de l'article 91 des *Lois constitutionnelles*. On pourrait même soutenir que cette expression ne s'applique qu'aux infractions et sanctions prévues dans le *Code criminel* du pays parce que celui-ci est le seul texte juridique qui fasse état de "crimes véritables." (Chappell, 1989: 3. Notre traduction)

Or, comme le démontrent Franson et col. (1982), Castrilli (1984), ainsi que Barton et col. (1984), les atteintes contre l'environnement peuvent être difficilement reliées à des articles du *Code criminel*, ils relèvent plutôt d'un droit pénal statutaire. De plus, ils font rarement l'objet de poursuites pénales; ils font plutôt l'objet, comme le soulignent plusieurs auteurs (Thompson, 1981; Franson et col., 1982; Finkle, 1983; Schercker, 1984; Lascoumes, 1990; etc.), de réglementations, de négociations et d'ententes administratives. Le concept de "crime" est donc trop restreint pour saisir la complexité du réseau d'appareils de contrôle social qui entoure les atteintes contre l'environnement. Comme le mentionnent Armand et Lascoumes (1977), une "[...] approche sur le seul biais des formes qui subissent une réaction sociale institutionnelle [poursuite devant les tribunaux], débouche sur une voie limitée" (Armand & Lascoumes, 1977: 135).

Les illégalismes privilégiés

Ainsi, afin de mener à bien cette recherche, nous abordons les conflits environnementaux en tant qu'illégalismes privilégiés, tel que définit par Acosta (1988) dans son article intitulé "À propos des illégalismes privilégiés. Réflexions conceptuelles et mise en contexte". En fait, Acosta (1988) désigne trois caractéristiques essentielles que doit posséder une situation conflictuelle pour qu'elle soit qualifiée d'illégalisme privilégié. Chacune d'elles se situe dans une sphère bien précise de la composition de l'illégalisme; la première fait appel au *plan juridique*, la deuxième se réfère au *plan du règlement de conflits* et la troisième relève du *plan événementiel*. Les atteintes contre l'environnement, et de façon plus précise l'affaire Tioxide Canada, répondent à ces trois caractéristiques.

Tout d'abord, au *plan juridique*, les atteintes contre l'environnement sont pluridimensionnelles, c'est-à-dire qu'elles peuvent être appréhendées à la lumière de différents champs normatifs, soit le droit pénal, le droit civil et le droit administratif. Au *plan des règlements de conflits*, les atteintes contre l'environnement peuvent faire l'objet d'un large éventail de modes de règlement. Entre autres, elles peuvent se solder par une entente à l'amiable, un avertissement, une sommation, une amende statutaire, une peine d'emprisonnement, etc.. Enfin, au *plan événementiel*, les atteintes contre

l'environnement comportent une analogie importante avec les situations conflictuelles saisies exclusivement par l'appareil pénal. Il est souvent question, entre autres, d'importants dommages pécuniaires ou d'atteintes à la vie, de façon directe ou indirecte.

Selon Acosta (1988), c'est le large éventail de modes de résolution du conflit qui permet de qualifier ces illégalismes de privilégiés. Dans son article, Acosta (1988) discute de trois facteurs qui peuvent influencer la composition du réseau de contrôle et, par le fait même, le choix et la mise en application d'un mode de règlement de conflits dans le cadre d'un illégalisme privilégié.

Le premier facteur fait référence à une dimension juridique, soit la précarité du droit pénal et du système pénal. Les lois pénales et criminelles actuellement utilisées contre ce type d'illégalismes sont générales et floues, c'est-à-dire qu'elles peuvent englober une série d'illégalismes qui ne relèvent pas nécessairement du champ des illégalismes privilégiés. En fait, très peu de lois pénales et criminelles touchent clairement et uniquement les atteintes contre l'environnement. L'imprécision des lois existantes résulte souvent en non-application de celles-ci, justement puisqu'elles apparaissent inadéquates. Outre l'imprécision des lois, la précarité des règles de procédure peut concourir à l'exclusion de ce type d'illégalisme, du champ normatif pénal. En effet, comme l'expliquent Franson et col. (1982), même si on réussit à associer une atteinte contre l'environnement à un article du *Code criminel* et qu'on l'achemine devant la cour, il y a de fortes

chances qu'on connaisse l'échec au niveau de la procédure. Ceci s'explique par le fait que le droit procédurier n'est pas conçu pour ce type d'illégalismes. Pour des raisons historiques et socio-politiques, le droit pénal vise un type particulier de comportements déviants, soit les illégalismes populaires. Le système pénal traite donc quotidiennement un même type de délits, dont la constitution est relativement simple (auteur facilement identifiable, dommage souvent apparent, lien de causalité entre le comportement déviant et le dommage souvent évident, ou du moins facilement démontrable). Or, cette répétition de la réalité quotidienne crée des modèles d'intervention, et ces modèles, en raison de leur répétition, se typifient selon la clientèle et les crimes qui sont traités par l'appareil pénal. Ainsi, la préparation des dossiers par la police, la procédure judiciaire et les techniques de preuve utilisées devant les tribunaux sont des pratiques typifiées, c'est-à-dire qu'elles se perpétuent quotidiennement selon un même modèle. La réalité quotidienne du système pénal est dominée par les occupations de tous les jours de ses opérateurs, soit la gestion des crimes populaires. Avec une telle représentation du système pénal, la nature des atteintes contre l'environnement, en tant que situations conflictuelles, se précise; les atteintes environnementales ne s'insèrent pas dans la réalité quotidienne du système pénal. Tout d'abord, la constitution des atteintes environnementales diffère grandement de la constitution des crimes populaires. Contrairement aux illégalismes traités par le système pénal, le responsable de la pollution d'un lieu *X* est difficilement identifiable. Souvent, l'industrie soupçonnée de pollution embauche plusieurs

employés, ce qui rend difficile l'identification du responsable. Mais plus important encore, le dommage causé par la pollution, lorsqu'il est connu, n'est pas facilement repérable dans le temps et l'espace, il est donc souvent difficile d'établir depuis combien de temps le dommage se produit et quel est son étendue. De plus, les effets de la pollution sur l'environnement et sur la santé humaine sont très souvent méconnus, ce qui rend difficile l'évaluation du dommage réel. *Ipso facto*, le lien de causalité entre la pollution d'une industrie et le dommage causé est difficile à établir, justement parce que le dommage n'est pas facilement évaluable. Bref, du seul aspect de leur constitution, les illégalismes environnementaux ne s'insèrent pas dans la réalité quotidienne du système pénal. En d'autres termes, ils ne sont pas facilement réductibles à une "grille de lecture" pénale.

Nous ne pouvons toutefois pas nous limiter à affirmer que les atteintes contre l'environnement ne sont pas saisies par le champ normatif pénal en raison de leur constitution. Acosta (1988) identifie un second facteur, se référant davantage à une dimension idéologique cette fois, qui peut concourir à l'impunité pénale des illégalismes privilégiés. En fait, selon l'auteur, les atteintes environnementales ne s'insèrent pas dans la réalité quotidienne de l'appareil pénal puisque, au départ, les pouvoirs publics, et même la population, n'accordent pas la même signification à la pollution qu'aux illégalismes populaires. Les représentations sociales que véhicule la société face à ce type de situations conflictuelles ont tendance à confiner les illégalismes privilégiés dans

une classe à part. En effet, les atteintes contre l'environnement profitent d'un statut particulier aux yeux des autorités gouvernementales. Contrairement aux illégalismes populaires qui sont clairement sanctionnés par la loi, il n'existe aucune interdiction de polluer au Canada. Les gouvernements fédéral et provinciaux négocient avec les industries des seuils de pollution tolérable. Donc, dès le départ, ce n'est pas la pollution qui est interdite, mais le dépassement des limites fixées. Or, comme les limites sont négociées, les autorités gouvernementales ont tendance à pallier au non-respect de ces limites à partir de la négociation. Quant à la population, l'image qu'elle reçoit de ce type d'illégalismes provient essentiellement des médias. Or, les médias entourent les illégalismes non-traditionnels, tels les atteintes contre l'environnement, d'un vocabulaire vague où la notion d'accident plutôt que de crime est utilisée. De plus, la description des événements, lorsqu'il y en a une, est floue et les acteurs en présence ne sont que rarement mentionnés. Quant aux illégalismes populaires, ils sont entourés d'un vocabulaire accusateur et dénonciateur. De plus, l'événement, l'infracteur et la victime sont décrits minutieusement. Bref, les médias projettent deux images différentes de ces deux types d'illégalismes. La population reçoit donc cette information et accorde une signification différente aux atteintes contre l'environnement.

Enfin, le troisième facteur qui peut influencer la composition du réseau de contrôle ainsi que le choix d'un mode de règlement de conflits dans le cadre d'un illégalisme privilégié fait référence, lui, à la dimension matérielle de la situation

conflictuelle. Il relève de la visibilité même de l'illégalisme. Souvent les actes illégaux s'incorporent à la routine de notre vie, empêchant ainsi qu'on puisse les voir. Et lorsqu'ils sont repérés, les affaires sont tellement complexes qu'on peut difficilement les réduire à la logique du pénal, c'est-à-dire cerner l'événement criminel et trouver le coupable.

La disponibilité du réseau de contrôle est également un important facteur pouvant motiver l'exclusion du champ normatif pénal dans la prise en charge des illégalismes privilégiés. Contrairement à la criminalité "ordinaire" qui ne peut être traitée que par le champ normatif pénal, les illégalismes privilégiés peuvent être traités par plusieurs instances (civile, administrative, pénale). Le réseau de contrôle étant très grand, disponible et surtout composé d'instances souvent plus adéquates que le système pénal pour se saisir de la situation conflictuelle, ce dernier est exclu du mode de résolution du conflit. Cette idée de traiter un certain type d'illégalismes à partir d'instances autres que celle habituellement privilégiée (le pénal) n'est pas une création de notre époque; cette citation de Montesquieu, tirée de son célèbre traité *De l'esprit des lois*, nous dévoile l'enracinement historique de cette pratique.

"Les grands sont toujours exposés à l'envie, et s'ils étaient jugés par le peuple, ils pourraient être en danger, et ne jouiraient pas du privilège qu'a le moindre des citoyens dans un État libre, d'être jugés par ses pairs. Il faut donc que les nobles soient appelés, non pas devant les tribunaux ordinaires de la nation, mais devant cette partie du corps législatif qui est composée de nobles." (Montesquieu, 1948 @ 1748: 70)

Cette idée, aujourd'hui devenue pratique courante, aide à comprendre un peu plus le pourquoi de l'impunité pénale des illégalismes privilégiés et, par le fait même, des atteintes contre l'environnement.

Ces trois facteurs nous amènent donc à considérer les atteintes contre l'environnement, non pas comme des crimes au même titre que les autres illégalismes, mais comme des situations conflictuelles ayant une signification propre. Le concept d'illégalisme privilégié nous procure une approche globale qui nous permet d'apprécier la multiplicité des formes de règlement de conflits et la complexité des rapports qui s'établissent entre les divers champs normatifs présents dans l'affaire Tioxide Canada. En d'autres termes, le concept d'illégalisme privilégié nous permet d'identifier les différents acteurs qui composent le réseau de contrôle, les relations qui s'établissent entre chacun des acteurs, ainsi que les divers modes de règlement de conflits qui furent déployés dans le cadre de l'affaire Tioxide Canada.

Toutefois, le seul concept d'illégalisme privilégié ne nous permet pas de saisir la réalité entourant la régulation des atteintes contre l'environnement. Acosta (1988) définit bien les particularités de ces illégalismes sur le plan juridique, du règlement de conflit et sur le plan événementiel. Il avance également quelques facteurs pouvant expliquer l'impunité pénale de ces illégalismes. Cependant, l'approche développée par Acosta (1988) ne tient pas

compte du contexte qui compose la réalité dans laquelle prend place la régulation des illégalismes environnementaux. Outre les facteurs reliés à la précarité du droit pénal, à la perception de ce type de conflits et à la diversité du réseau de contrôle, des facteurs économiques, politiques et sociaux peuvent influencer le choix du mode de résolution. Comme Chappell (1989) et Kernaghan (1988) l'affirment, la politique fédérale/provinciale, la prospérité économique ainsi que l'opinion publique sont des facteurs qui peuvent influencer la mise en œuvre de la législation, donc la composition du réseau de contrôle et les modes de règlement de conflits. Il est donc impérieux, dans le cadre d'un travail qui cherche à comprendre les modes de régulation sociale d'un type particulier d'illégalismes privilégiés, en l'occurrence les atteintes contre l'environnement, que l'on s'attarde à l'impact qu'ont les contextes économique, politique et social sur la mise en application des législations.

Le droit environnemental en tant que "processus"

Ainsi, en plus d'aborder les atteintes contre l'environnement à partir du concept d'illégalisme privilégié développé par Acosta (1988), nous abordons le droit environnemental, plus particulièrement les politiques de régulation, comme un "processus" tel que proposé par Finkle (1983).

Selon Finkle (1983), presque tous les ouvrages qui ont abordé le droit de l'environnement canadien ont dissocié la législation et son application des aspects politiques et économiques qui les entourent. Par conséquent, en dépit de l'existence d'une législation apparemment solide, son application dépend, entre autres, de la volonté des gouvernements et des agences de contrôle. Or, la volonté des intervenants est sujette à diverses influences. Pour Finkle (1983), ces facteurs d'influence sont de trois ordres: social, économique et politique.

L'opinion de la population et des groupes de protection de l'environnement, par exemple, est un facteur social qui peut influencer les autorités gouvernementales dans le choix de leur intervention dans un cas de pollution par une industrie. Les gouvernements doivent constamment se justifier face à ces derniers. Ils doivent donc, jusqu'à un certain niveau, répondre à leurs attentes. Or, lorsque la population et les groupes environnementaux connaissent les dommages causés par la pollution d'une industrie, et qu'ils demandent une action de la part des gouvernements, ces derniers peuvent privilégier le recours pénal et ce, afin de se légitimer. Dans l'éventualité où la source et les dommages sont invisibles ou inconnus de la population, les gouvernements peuvent privilégier des modes de règlement de conflits administratifs, plutôt que judiciaires.

D'autres facteurs, économiques cette fois, peuvent également influencer les décisions des autorités gouvernementales. En effet, en plus de prendre en considération l'opinion du public, les gouvernements doivent considérer la

situation économique de l'industrie, ainsi que son apport à l'économie de la région dans laquelle elle est établie. Imposer une amende qui obligerait une industrie à mettre à pied des employés ou à fermer ses portes pourrait avoir un impact économique important dans une région où l'industrie en question est le plus important employeur, surtout en temps de récession économique. Les gouvernements doivent donc prendre en considération l'impact qu'aura une amende pénale sur l'industrie et par le fait même sur la région dans laquelle se trouve l'industrie. Un autre facteur qui influence les gouvernements dans leurs décisions est certainement le type de relation qu'entretient l'industrie responsable de la pollution avec les gouvernements. En effet, comme l'expliquent Schrecker (1984) et Lascoumes (1990), les gouvernements ont avantage à conserver de bonnes relations avec les grandes sociétés et les industries sur leur territoire. Il faut comprendre que ces compagnies représentent les poumons économiques de la société, en plus de représenter des sources d'appui et de financement pour les divers partis politiques. Les autorités gouvernementales doivent donc, en plus des facteurs précédents, prendre en considération la nature des relations qu'ils ont avec l'industrie. Le mode de règlement de conflits doit altérer le moins possible les relations gouvernements/industries.

Enfin, une troisième série de facteurs peut influencer le mode de règlement de conflits privilégié par les gouvernements: les facteurs politiques. En effet, la constitution canadienne, qui délimite les sphères de compétence des divers paliers de gouvernement, ne fait aucune mention de l'environnement. Or, depuis

environ vingt ans, l'environnement est devenu une préoccupation pour la population et du même fait pour les gouvernements. Comme la constitution est muette à ce sujet, chaque palier de gouvernement s'est appuyé sur des compétences et des pouvoirs généraux pour légiférer en matière environnementale. Ainsi, la gérance de l'environnement s'effectue par les trois paliers de gouvernement, ce qui entraîne des dédoublements et des chevauchements entre les normes juridiques des différents gouvernements. À ceci s'ajoutent les tensions constitutionnelles que connaissent le Canada et le Québec. Ainsi, lorsqu'il y a une atteinte contre l'environnement, les autorités doivent s'assurer que leur intervention n'entraînera pas de conflits entre les paliers de gouvernement. En d'autres termes, les gouvernements, particulièrement le fédéral, doivent prendre en considération la situation politique qui règne dans la province et dans le pays avant d'intervenir.

Le choix du mode de règlement de conflits que privilégient les autorités gouvernementales n'est donc pas simplement guidé par un unique facteur, mais bien par une panoplie de considérations sociales, économiques et politiques, ce qui explique que souvent, plutôt que de recourir aux dispositifs judiciaires, les autorités gouvernementales choisissent la voie de la négociation.

Comme les formes traditionnelles d'analyse judiciaire ne sont d'aucune utilité pour aborder des situations d'une telle complexité, Finkle (1983) propose une nouvelle méthode d'analyse, celle qui conçoit le droit de l'environnement

comme un "processus". Dans le cadre de cette approche, la législation et la réglementation concernant l'environnement sont abordées en tenant compte d'une évaluation plus réaliste des problèmes politiques, économiques et sociaux que posent leur administration et leur mise en application. Selon Finkle (1983), il est trop facile d'affirmer que la réglementation en matière environnementale n'est pas suffisamment sévère ou qu'elle n'est pas appliquée assez fermement. Au dire de l'auteur, il faut quitter ce piège où l'on cherche un responsable à l'impunité pénale. Pour bien saisir toute la complexité qui entoure la législation environnementale et son application il faut comprendre le "processus" de mise en application, c'est-à-dire comprendre les facteurs qui influencent la façon dont la loi est appliquée.

Bref, pour être en mesure de bien saisir la dynamique de la mise en application des lois environnementales dans l'affaire Tioxide Canada, il faut, en plus d'aborder cette atteinte contre l'environnement comme un illégalisme privilégié, replacer l'affaire dans son contexte. Ainsi, ce travail de recherche fait une description et une analyse du mode de fonctionnement du réseau d'appareils de contrôle social présent dans l'affaire Tioxide Canada, en abordant cette affaire comme étant un illégalisme privilégié au plan juridique, au plan des règlements de conflits et au plan événementiel. De plus, notre analyse s'insère dans une approche globale où la législation environnementale, et son application, sont considérées comme un "processus", c'est-à-dire que nous étudions l'affaire Tioxide

Canada en tenant compte du contexte économique, politique et social qui l'entoure. Avec une telle approche, nous sommes en mesure d'apprécier la multiplicité des formes de règlement de conflits et la complexité des opérations auxquelles donne lieu l'application de la réglementation.

CHAPITRE II

**Les trois modèles d'intervention
en matière d'atteintes contre l'environnement
au Canada et au Québec**

Au Canada, la gestion et le contrôle de la pollution ne relèvent pas d'un seul palier de gouvernement. En fait, ils nécessitent l'intervention des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Or, la gestion de l'environnement ne relève clairement d'aucun des pouvoirs conférés à un ou à l'autre des paliers de gouvernement par la Constitution canadienne, ce qui entraîne des dédoublements, des chevauchements et de la concurrence entre les différentes normes juridiques.

Chaque palier de gouvernement s'appuie sur ses lois et politiques environnementales sur des pouvoirs généraux que leur confère la Constitution. Par exemple, le gouvernement fédéral s'appuie sur les pouvoirs et compétences qui lui sont conférés par l'article 91 des *Lois constitutionnelles*, soit: le pouvoir d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement; la compétence en matière pénale; la compétence exclusive en matière de navigation, de pêche en mer et en eau douce; et la compétence en matière de commerce international et interprovincial.

Pour sa part, les gouvernements provinciaux s'appuient sur les pouvoirs et compétences que leur attribue l'article 92 des *Lois constitutionnelles*, soit: le pouvoir de légiférer les entreprises et ouvrages d'intérêts locaux; la compétence en matière de droit civil; la compétence dans le domaine des mines et minéraux, ainsi que de la terre.

Quant aux municipalités, dont la gestion relève des provinces selon le paragraphe 8 de l'article 92 de la Constitution canadienne, elles disposent d'une

gamme de pouvoirs, fournie par les chartes municipales de chaque province, qui les habilite à intervenir en matière environnementale. Par exemple, au Québec, province dans laquelle s'insère notre analyse, les corporations municipales, par les dispositions sur le zonage, la construction, les déchets domestiques, et les nuisances, ont développé certains pouvoirs de contrôle sur la qualité de l'environnement, particulièrement en ce qui a trait à la pollution de l'air, de l'eau, au bruit, à la salubrité et à l'hygiène publique, ainsi qu'à la disposition des déchets. Toutefois, les municipalités québécoises s'en tiennent principalement à exercer leurs pouvoirs sur les nuisances, que ce soit par les fumées, odeurs, bruits ou autres, qui leur sont conférés par le *Code municipal* et la *Loi sur les cités et villes*.

Depuis 1960, le droit fédéral et le droit provincial de l'environnement ont connu un développement très rapide. En fait, ils contiennent aujourd'hui une panoplie de lois touchant la pollution de l'eau, de l'air et du sol. Chacune de ces lois met en oeuvre une abondante réglementation qui institue des modes de règlement particuliers à chaque situation. Selon Chappell (1989), le Canada a développé, à travers ces lois et politiques, deux modèles distincts d'intervention qui s'entremêlent, soit le modèle pénal, qui est accusatoire et qui cherche essentiellement à dissuader et à punir, et le modèle d'observation/médiation, qui est axé sur la négociation en vue d'obtenir le respect des lois.

La littérature canadienne et québécoise traitant de la régulation de la pollution se scinde également selon les deux modèles décrits par Chappell (1989). Ainsi, dans un premier temps, nous passerons en revue la littérature qui traite de la question environnementale à partir du modèle pénal, c'est-à-dire celle qui s'attarde à la place qu'occupe l'appareil pénal, ou que devrait occuper ce dernier, dans la régulation des atteintes environnementales au Canada et au Québec. Dans un deuxième temps, nous présenterons un aperçu de la littérature s'insérant dans le modèle observation/médiation, soit la littérature qui aborde la régulation des atteintes contre l'environnement à travers le rôle des agences administratives de contrôle. Enfin, nous passerons en revue les quelques ouvrages qui abordent les atteintes environnementales dans l'optique du droit civil québécois. Ce champ normatif peut prendre en charge, à la demande d'un membre ou d'un groupe de la population, de telles situations problématiques. Bien que le droit civil constitue un recours marginal pour réguler les atteintes contre l'environnement au Québec, il nous est apparu essentiel de prendre connaissance des ouvrages qui ont abordé cette question.

Modèle pénal

Le droit pénal de l'environnement souffre d'une absence de concision et de précision. Ce droit pénal est complexe et se caractérise par la multiplicité des

infractions et la diversité des sanctions. Comme nous l'avons mentionné précédemment, chaque loi met en œuvre son propre régime pénal, ce qui n'est pas sans créer un enchevêtrement d'infractions.

Selon Grandbois (1988), les lois fédérales et québécoises sur l'environnement sanctionnent quatre catégories de comportements fautifs:

- 1) Le défaut d'autorisation administrative: plusieurs lois prescrivent l'obtention de certificats ou de permis d'opération. Le défaut d'obtention de ces certificats ou permis constitue une infraction.
- 2) Le non-respect des normes réglementaires: dans le cadre de certaines lois, des règlements déterminent les quantités maximales pour l'émission ou le rejet d'un contaminant dans l'environnement. Le non-respect de ces normes constitue une infraction.
- 3) Le rejet de substances nuisibles: certaines lois interdisent le rejet de substances nuisibles et dangereuses dans l'environnement. Le rejet de ces substances constitue une infraction.
- 4) Le refus d'obtempérer à une demande administrative: plusieurs lois sur l'environnement confèrent d'importants pouvoirs administratifs au ministre et au sous-ministre. Dans certain cas, le refus de se conformer à une demande émanant de l'autorité administrative constitue une infraction.

La très grande majorité des lois environnementales sanctionnent ces infractions par des amendes qui, en général, sont peu élevées. Seules quelques rares infractions peuvent donner lieu à des peines d'emprisonnement. Toutefois, malgré l'important nombre d'infractions créées par ces lois et politiques, peu de poursuites sont intentées contre les pollueurs au Canada et particulièrement au Québec.

D'après Giroux (1987), entre 1970 et 1977, les sanctions pénales fédérales prévues en matière environnementale étaient imposées de façon très sporadique et ce, bien que les infractions étaient nombreuses. Les seules poursuites qui étaient intentées concernaient des déversements accidentels. En fait, il n'y a eu, durant cette période, qu'une seule poursuite concernant un cas de rejet continu. Notons que durant cette période il y a eu 190 poursuites d'intentées par le gouvernement fédéral au Canada, dont 150 en Colombie-Britannique et deux seulement au Québec. Entre 1977 et 1982, il y a eu une baisse radicale des poursuites intentées par le fédéral qui s'en est remis aux provinces pour l'application des règlements touchant la pollution de l'air, de la terre et de l'eau sur leur territoire. Ainsi, durant cette période, deux seules poursuites ont été intentées par le gouvernement fédéral au Québec.

Selon Grandbois (1988), "[...] le fait que peu d'infractions au droit fédéral de l'environnement font l'objet de poursuites judiciaires en territoire québécois

[...] tient à des raisons politiques" (Grandbois, 1988: 77). En effet, les Services de protection de l'environnement du Canada n'appliquent pas les règlements fédéraux qui ont leur équivalent au niveau provincial et ce, pour éviter des frictions politiques et constitutionnelles. Comme l'affirmaient Douglas et Johanson (1992), la réalité politique fait en sorte que "[...] le gouvernement fédéral s'est montré peu enclin à s'immiscer dans les domaines de juridiction provinciale", particulièrement lorsqu'il est question du Québec (Douglas & Johanson, 1992: 6). Ainsi, l'intervention fédérale en matière environnementale est très restreinte au Québec. En fait, aux yeux de ces deux auteurs, une nette distinction s'est dessinée entre les fonctions du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial. Le premier élabore des normes, des directions et des objectifs nationaux, alors que le second met en place les réglementations et s'occupe de leur application. Toutefois, bien que l'administration québécoise ait intenté davantage de poursuites sur son territoire au cours des dernières années, les peines infligées aux industries et aux individus trouvés coupables de pollution se révèlent bien faibles.

En effet, selon Hétu (1990), si l'on consulte les différents rapports annuels du ministère de l'Environnement du Québec, on constate que

"[...] le montant total des amendes perçues en 1983-84 se chiffrait à 49 352\$ pour une moyenne de 233,90\$ par chef d'accusation. En 1984-85, le montant total des amendes perçues diminua à 32 025\$ bien que la moyenne des chefs d'accusation ait augmenté à 351,92\$. Enfin en 1985-86, dernière année où nous trouvons de telles statistiques dans le rapport annuel du ministère, le montant total

des amendes perçues fut de 71 900\$ pour une moyenne de 781,52\$ par chef d'accusation." (Hétu, 1990: 153)

Pour pallier à cette inertie des gouvernements et des tribunaux, la Commission de réforme du droit du Canada proposa, en 1985, d'ajouter une infraction au *Code criminel* canadien intitulée "Crime contre l'environnement". Cette proposition s'insérait dans le cadre d'une réorganisation du *Code criminel* qui tentait d'élaborer des concepts et des approches juridiques qui soient conformes et qui répondent à l'évolution des besoins de la société canadienne. Selon la commission, "[...] l'une des façons les plus énergiques dont dispose notre société pour dénoncer et condamner un comportement, c'est de l'interdire formellement dans le *Code criminel*" (CRDC, 1985: 50). En définissant les atteintes graves contre l'environnement comme des "crimes véritables", la commission cherchait à protéger la vie et la santé contre les dangers technologiques qui menacent l'intégrité humaine, tout en suscitant un respect accru de l'environnement. Toutefois, comme le souligne Rivet (1990), "la portée d'un tel crime n'est pas étendue de façon à protéger l'environnement en soi sans égard aux valeurs, aux droits et aux intérêts des êtres humains. Sauf exceptions explicitement formulées, cette infraction devrait viser que la protection de la vie et de la santé humaine" (Rivet, 1990: 180).

Selon le document de travail 44 intitulé *Les crimes contre l'environnement*, les présents articles du *Code criminel* dans lesquels peuvent s'insérer les atteintes contre l'environnement ne sont pas adéquats. On pense particulièrement aux

articles suivants: 219 (négligence criminelle), 180 (nuisance publique), 430 (méfait), 79-80 (substances dangereuses), 178 (substances volatiles malfaisantes), 175 (troubler la paix), 444 à 447 (infraction contre les animaux). Ainsi, la commission proposait de résoudre ce problème en ajoutant un article spécifique à ce type d'infractions.

Or, Castrilli (1984) démontre clairement, à travers une étude détaillée des procédures judiciaires entourant l'utilisation de pesticides dangereux par un agriculteur de la Nouvelle-Écosse, l'inefficacité du droit pénal à prendre en charge un dossier concernant la pollution. Selon l'auteur, il ne devrait pas importer au requérant de faire la preuve d'un lien de causalité entre la pollution et le dommage⁷ (ce qui n'est pas simple puisque très souvent le dommage n'est pas circonscrit dans le temps et l'espace) puisque l'information concernant la ou les substance(s) polluante(s) en question est souvent détenue par le seul défendant. En effet, Schrecker (1984), dans un document préparé pour la Commission de réforme du droit du Canada, concluait dans le même sens en mentionnant que "[...] par la nature même de leurs activités, les industries et entreprises qui sont à l'origine des risques reliés à l'environnement disposent des données les plus complètes sur les caractéristiques des produits et de leur traitement" (Schrecker,

⁷ Dans l'arrêt de la cour Suprême du Canada, *Reine c. Sault Ste-Marie* [1978], le juge Dickson concluait à cet effet que "la pollution est indubitablement une infraction contre le bien public [donc une infraction de responsabilité stricte]. En conséquent, il n'y a pas de présomption de *mens rea* à proprement dit." (2 R.c.S.: 1326-1327). Ainsi, la poursuite doit prouver, hors de tout doute raisonnable, les seuls éléments matériels de la commission de l'infraction (*actus reus*).

1984: 13). Castrilli (1984) dénonce également la pratique voulant que la preuve repose sur le témoignage d'experts. Selon lui, cette façon de faire pose un problème de crédibilité puisque les experts présentent habituellement des visions différentes de la réalité selon les intérêts qu'ils représentent, soit ceux du requérant ou du défendant. L'auteur conclut donc en affirmant que le droit pénal canadien n'est pas un droit d'entreprise, mais qu'au contraire, il fut édifié pour résoudre des infractions relativement simples où les parties en cause sont facilement identifiables et où le lien de causalité est clair.

Lascoumes (1985) résume bien la précarité du système pénal face aux atteintes contre l'environnement lorsqu'il affirme qu'en raison de son fonctionnement traditionnel, le système pénal s'applique difficilement aux dispositions d'ensemble que nécessitent les atteintes environnementales. Selon l'auteur, "[...] ce n'est qu'à l'occasion d'actions sur des cibles marginales [en matière environnementale] qu'il retrouve une certaine cohérence dans ses interventions" (Lascoumes et col., 1985: 104).

Selon Barton et col. (1984), un second facteur vient renforcer l'idée que notre droit pénal est précaire, celui de la peine. Les sanctions pénales infligées aux entreprises et aux individus qui sont responsables des pollutions sont minimales. Armand et Lascoumes (1977) exposent bien ce dernier point en affirmant, à propos des illégalismes d'affaires, que

"[...] les amendes infligées sont d'autant plus faibles que prononcées plusieurs années après le début des procédures, le temps incite à la

clémence. À ceci se rajoute, pour priver les sanctions pénales de leur poids, la dépréciation monétaire, le faible taux de recouvrement des amendes infligées et l'utilisation très abondante de sursis." (Armand & Lascoumes, 1977: 139)

Cet aspect peut donc entraîner un manque de volonté à appliquer les lois pénales en matière d'atteintes environnementales. Les autorités, sachant qu'un dossier portant sur ce type d'illégalismes est difficile à construire et qu'en plus la peine risque d'être minime, privilégient des modes de règlement de conflits non-judiciaires. Selon Armand et Lascoumes (1977),

"[...] la situation est telle que la plupart des agences reconnaissent effectuer une auto censure. Elles ne transmettent [au pénal] que les dossiers les mieux étayés et les plus clairs [soit les déversements accidentels puisque les parties en cause sont facilement identifiables, le lien de causalité est clair et les dommages sont circonscrits dans le temps et l'espace], ceux pour lesquels le déclenchement de l'action publique leur apparaît comme devant être quasi-automatique." (Armand & Lascoumes, 1977: 143)

Bref, l'incertitude judiciaire, les exigences de la preuve et les faibles peines infligées aux contrevenants contribuent à freiner les poursuites. Afin de répondre aux attentes et aux critiques du public et des militants concernant le peu de poursuites intentées et l'insuffisance des amendes, le gouvernement fédéral a adopté, en 1988, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* qui prévoit une amende maximale d'un million de dollars et une période d'emprisonnement maximale de trois ans à quiconque enfreint la loi et ce, pour chaque jour au cours duquel se commet l'infraction ou se continue l'infraction. Au cours de la même année, le gouvernement québécois emboîtait le pas en

adoptant la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*, dont l'amende la plus élevée se chiffre également à un million de dollars.

Toutefois, comme le mentionne Chappell (1989), la sévérité des lois n'entraîne pas nécessairement une augmentation dans la sévérité des peines infligées. La régulation des atteintes contre l'environnement, au Canada et au Québec, est un processus où la discrétion occupe une place importante. Chappell (1989) identifie cinq facteurs qui peuvent influencer la sévérité des peines et, de façon plus générale, le nombre de poursuites au Canada et au Québec.

- 1- La volonté des gouvernements: il faut prendre en considération la position des gouvernements. La santé économique d'une région dépend souvent de la contribution des secteurs de l'industrie et des affaires, notamment de celle de nombreuses grandes sociétés qui se rendent coupables d'actes de pollution. Ces dernières conservent beaucoup de pouvoir et d'influence sur les gouvernements.
- 2- Les ressources en enquêteurs: les gouvernements, en voulant conserver des relations harmonieuses avec les grandes sociétés, hésitent à allouer les ressources nécessaires à la surveillance et à l'application des lois en matière environnementale.
- 3- L'attitude du personnel: les agents de contrôle font souvent preuve de patience et de tolérance remarquables face à leur "clientèle" et ce, parce qu'ils ne conçoivent pas les bris de règlements comme des infractions

majeures.

- 4- Pouvoir discrétionnaire de la poursuite: le procureur général possède un grand pouvoir discrétionnaire dans ses prises de décision de poursuivre ou non.
- 5- Juges et la détermination de la peine: les juges sont peu enclins à infliger des peines sévères. Ils se sentent davantage reliés aux décisions de leurs prédécesseurs qu'aux peines maximales.

Dans un document de travail préparé pour la Commission de réforme du droit du Canada, Huesting (1984) affirme que la discrétion est présente à tous les niveaux de la mise en application de la régulation en matière environnementale, soit dans la décision de faire une évaluation, d'entreprendre des négociations, de faire une enquête et d'intenter des poursuites. L'auteur s'attarde particulièrement à la discrétion au sein du système judiciaire en notant que ce système fonctionne à partir d'un principe d'équité. Ainsi, pour être juste dans la régulation des infractions, les autorités doivent être flexibles et ce, afin d'éviter l'application mécanique de la loi. Selon l'auteur, c'est cette flexibilité, assurant un traitement individuel au sein de l'administration de la justice, qui entraîne la discrétion chez ses opérateurs, discrétion qui se solde souvent par l'utilisation de mesures autres que pénales pour résoudre certains conflits.

Modèle observation/médiation

Finkle (1983) explique également le peu de recours au champ normatif pénal pour réguler les atteintes contre l'environnement, par l'utilisation d'un certain pouvoir discrétionnaire des autorités. L'auteur explique, au même titre que Schrecker (1984) et Lascoumes (1990), que les agences de contrôle ainsi que les gouvernements ont souvent recours à la négociation pour résoudre les problèmes environnementaux dans le but de conserver de bonnes relations avec les industries. En effet, les poursuites pénales développent une dualité entre les deux parties en conflit. Cette opposition, qu'entraînent les poursuites, polarise le conflit entre les autorités gouvernementales et les industries, plutôt que de créer des ententes. Pour sa part, la négociation permet aux deux parties de s'exprimer et d'exposer leur réalité tout en cherchant des solutions qui répondent le plus adéquatement à leurs attentes et besoins.

Franson et col. (1982) estiment également que la négociation doit jouer un rôle important dans l'application des normes. Selon eux, cette formule permet aux gouvernements d'éviter les problèmes politiques et les conflits d'intérêts avec les grandes sociétés.

Dans un même ordre d'idée, Thompson (1981) affirme que la négociation constitue l'essence même du processus de réglementation au Canada. Il s'explique en ces termes:

"En matière d'environnement, les principes de réglementation ne sont jamais énoncés de manière claire et précise, si ce n'est dans un sens purement symbolique. Les normes font l'objet de négociations incessantes entre les autorités et les entreprises visées, jusqu'au moment où ces dernières décident si elles vont s'y conformer Les mécanismes coercitifs sont utilisés dans le seul cas d'un désaccord ultime, et encore, il peut s'agir alors d'une simple étape dans le cours de négociations interminables." (Thomson, 1981: 33. Notre traduction)

L'auteur conclut alors qu'il existe un important écart entre la "lettre de la loi", qui réfère essentiellement au modèle pénal, et sa mise en application par les politiciens et les représentants gouvernementaux, qui réfère davantage au modèle observation/médiation.

Grandbois (1988) abonde dans le même sens lorsqu'elle affirme que le recours au droit pénal par l'administration publique s'exerce seulement après l'échec des négociations, soit lorsqu'il ne subsiste aucun espoir de voir l'entreprise se conformer aux règles, ou lorsqu'il est question d'un déversement accidentel, puisque les dommages sont apparents aux yeux de la population.

De plus, comme le soutiennent Swaigen et Bunt (1985) dans un document traitant de la détermination de la peine en droit de l'environnement, il est plus facile d'obtenir la conformité des entreprises par des mécanismes à l'extérieur du pénal, et même du droit, puisque les amendes sont souvent perçues comme "[...] un simple droit de permis d'exercer des activités illégales" (Swaigen & Bunt, 1985: 17).

Pour leur part, Barton et col. (1984) affirment que les sanctions pénales, peu importe leur nombre et leur sévérité, ne remplacent pas un ensemble de règlements administratifs et de mesures économiques visant à lutter contre la pollution. Selon eux, le recours pénal demeure une possibilité d'intervention parmi plusieurs autres. Ils poursuivent en expliquant qu'il n'est pas évident qu'en faisant de la pollution un délit criminel on réussira à diminuer la pollution et le nombre de pollueurs, puisque les peines sévères ont un effet dissuasif faible s'il existe peu de possibilité de mettre la main au coupable et de le traduire en justice.

Bref, comme nous le rappelle Schrecker (1984), il faut garder en tête qu'il n'y a pas, au Canada, d'interdiction de polluer. Il n'y a que des lois et politiques environnementales qui, par l'entremise de règlements, fixent des seuils de "pollution tolérable". Or, Schrecker (1984) démontre que ces limites sont fixées à la suite de longues négociations entre les gouvernements et les industries. Le Canada fait donc face à un système de gestion des risques industriels qui est orienté vers une prévention des accidents majeurs et la transformation progressive des installations, plutôt que vers une poursuite des infractions constatées. Ce système est alors plus soucieux de négociation que de sanction.

Modèle civil

Selon Franson (1985), le modèle d'intervention basé sur la négociation risque de céder sa place, au cours des années à venir, au modèle pénal et ce, en raison du laxisme apparent des interventions du type observation/médiation. Afin de pallier à la "lacune" du modèle basé sur la négociation (qu'il conçoit être à la base de la réglementation en matière environnementale), Franson (1985) propose que les ententes conclues suite aux négociations entre les autorités gouvernementales et les industries fassent l'objet de contrats, et que ces derniers soient régis par les dispositions incluses dans le *Code Civil* du Québec. Ainsi, si l'une des parties ne remplit pas les exigences d'un contrat, le problème est adressé aux tribunaux civils qui, eux, se penchent sur le litige au même titre que tous les autres litiges de nature civile. Ce modèle, basé sur le contrat, permettrait aux parties intéressées de s'entendre sur une solution, tout en s'assurant un recours judiciaire en cas de non-respect de l'entente.

Mackaay (1990), développe également un modèle d'intervention axé sur les recours civils. En effet, l'auteur affirme qu'il convient d'utiliser le principe de responsabilité civile avec les pollueurs. Selon lui, le "*Code Civil* constitue la trame de fond de la société. Il codifie les règles fondamentales régissant les rapports humains en société. Devant un nouveau problème, le droit civil demeure toujours notre première approche" (Mackaay, 1990: 52). Ainsi, Mackaay

(1990) défend l'idée voulant que les industries paient le prix de leur pollution (soit du dommage causé par cette dernière) et ce, à partir du concept de responsabilité civile. En effet, l'article 1053 du *Code Civil* donne les principes directeurs en matière de responsabilité civile en ces termes: "toute personne capable de discerner le bien du mal, est responsable du dommage causé par sa faute à autrui, soit par son fait, soit par imprudence, négligence ou inhabileté". Selon l'auteur, une fois que les entreprises seront placées devant le prix exact de la pollution, elles chercheront d'elles-mêmes des moyens pour limiter ces impacts. "Toute chose disponible gratuitement ou qui n'appartient à personne en particulier risque d'être surconsommée", affirme t-il (Mackaay, 1990: 58). Il privilégie donc une approche où les tribunaux civils, à partir du concept de responsabilité civile, imposent aux pollueurs des amendes équivalentes aux dommages causés à l'environnement. Selon l'auteur, seulement lorsque le droit civil est perçu comme ne pouvant répondre à la problématique, doit-on avoir recours à des méthodes différentes.

Or, selon Estrin (1984), les poursuites en dommage fondées sur la responsabilité civile sont peu fréquentes, et le nombre risque peu d'augmenter au cours des prochaines années, en raison du coût élevé des procédures civiles, de la complexité des démarches et de l'incertitude des résultats. De plus, comme l'explique Bélanger (1991), la simple contravention à une disposition réglementaire n'engage pas la responsabilité du contrevenant si elle ne cause pas de préjudice

à personne. Il revient donc à la victime de démontrer un lien de causalité entre un dommage souffert et la contravention à l'obligation légale ou réglementaire concernée, ce qui n'est pas chose facile. Dans les faits, la majeure partie des recours civils sont des demandes d'injonction contre des industries afin de faire cesser des activités contrevenant aux règlements environnementaux. Selon Estrin (1984) et Giroux (1991), le grand avantage du recours civil en injonction est qu'il rend possible une intervention qui puisse mettre un terme, d'une façon assez rapide, à l'acte de pollution sans qu'il soit nécessaire de faire la preuve d'un dommage quelconque. Les articles 19.1 à 19.4 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec (LQE) expriment clairement l'intention du législateur de consacrer l'utilisation de l'injonction par le Procureur général pour assurer le respect de la loi. Selon Giroux (1991), cette section de la loi a été ajoutée afin de faciliter l'accès des citoyens aux tribunaux pour faire respecter la loi et les règlements. En effet, l'article 19.3 de la LQE stipule que, "toute personne physique domiciliée au Québec qui fréquente un lieu à l'égard duquel une contravention à la LQE ou aux règlements est alléguée, ou le voisinage immédiat de ce lieu, peut faire une demande d'injonction". Néanmoins, comme le mentionnent les deux auteurs, l'utilisation de ce recours dépend fondamentalement de sa connaissance par les citoyens, et encore faut-il que ces derniers possèdent les moyens financiers pour intenter de telles procédures!

La présentation de ces trois modèles d'intervention, bien que sommaire, nous permet de mieux comprendre la trame juridique dans laquelle vient s'insérer l'affaire Tioxide Canada. Ce chapitre a exposé, entre autres, la composition possible du réseau d'appareils de contrôle social dans les cas d'atteintes contre l'environnement, soit les instances pénale, administrative et civile. Il a également avancé, à travers la réflexion et les recherches de différents auteurs, quelques problèmes relatifs à la mise en application des lois environnementales au Canada et plus particulièrement au Québec. Nous sommes donc en mesure, à partir du concept d'illégalisme privilégié, de la notion de "processus" environnemental et du contexte juridique présenté dans ce chapitre, d'élaborer un modèle d'analyse qui nous permettra d'identifier les modes de règlement de conflits privilégiés dans l'affaire Tioxide Canada, en plus de saisir l'importance des enjeux politiques, économiques et sociaux dans la mise en application de ces modes de résolution.

CHAPITRE III

Cadre méthodologique

L'analyse qualitative

Les techniques de cueillette et d'analyse de données que nous avons utilisées dans le cadre de cette recherche sont de type qualitatif. La recherche qualitative est intensive en ce qu'elle s'intéresse surtout à des cas et à des échantillons restreints mais étudiés en profondeur. Deslauriers (1987) définit la recherche qualitative comme une méthode souple, visant à produire de nouvelles données.

"Le terme de recherche qualitative est un terme générique qui désigne l'étude des phénomènes sociaux dans leur contexte ordinaire, habituel, pour ne pas dire naturel [...] elle vise d'abord à faire éclore des données nouvelles et à les traiter qualitativement au lieu de les soumettre à l'épreuve statistique [...] elle permet une adaptation constante du plan de la recherche au fur et à mesure que les données s'amoncellent." (Deslauriers, 1987: 144)

Dans le cadre d'une recherche comme la nôtre, c'est-à-dire qui analyse un cas d'atteinte contre l'environnement afin d'en faire ressortir le sens des pratiques et des institutions, la recherche qualitative se révèle être une approche privilégiée. En effet, comme l'affirme Deslauriers (1991), "la recherche qualitative se concentre plutôt sur l'analyse des processus sociaux, sur le sens que donnent les personnes et que les collectivités donnent à l'action, sur la vie quotidienne, sur la construction de la réalité sociale" (Deslauriers, 1991: 6). La recherche qualitative possède donc un statut privilégié pour accéder à la connaissance du social. En fait, à travers l'analyse de discours, la méthode qualitative nous permet d'identifier les divers modes de règlement de conflits, ainsi que les facteurs qui

influencent leur mise en application.

Assise empirique

Comme nous l'avons mentionné précédemment, il était impensable d'aborder notre objet de recherche dans une perspective canadienne ou même québécoise et ce, en raison des limites d'espace et de temps qui nous sont imposées. Ainsi, notre analyse du processus de mise en application des législations environnementales s'effectue dans le cadre d'une étude de cas.

Pour effectuer notre travail de recherche, nous avons choisi d'étudier l'affaire Tioxide Canada. Le choix de l'affaire sur laquelle nous avons effectué notre travail de recherche ne s'est pas fait au hasard. En fait, trois critères ont orienté notre choix. Tout d'abord, il fallait que l'atteinte contre l'environnement ait eu lieu sur le territoire québécois puisque notre objet de recherche se limite à l'analyse du contrôle social des pollutions dans la province de Québec. Dans un deuxième temps, l'affaire devait avoir eu un certain impact social (une grande couverture médiatique, la production de différents rapports, etc.); elle devait avoir attiré l'attention du public et des autorités. Ce deuxième critère est d'une grande importance puisqu'il garantit un plus grand nombre d'informations et une plus grande accessibilité à ces dernières. Enfin, dans un troisième temps, l'affaire devait représenter toute la complexité du droit

environnemental canadien, c'est-à-dire la mise en oeuvre de divers cadres normatifs ainsi que la présence à la fois des paliers gouvernementaux fédéral et provincial.

Notre assise empirique doit être en mesure de nous procurer l'information requise pour répondre aux exigences de notre objet d'étude. Pour se faire, notre assise empirique provient de cinq sources: les récits de presse, les archives judiciaires, les documents constitutifs du dossier Tioxide Canada au ministère de l'Environnement du Québec, le sommaire de preuve préparé par le ministère de l'Environnement du Canada, et les entrevues semi-directives. Chacune de ces sources a une fonction qui lui est propre. En réalité, chaque source se complète et nous permet d'apporter des éléments de réponse aux diverses questions qui orientent notre travail de recherche.

Les récits de presse

Les récits de presse se sont avérés un outil précieux dans l'analyse empirique de notre objet d'étude. Cette première source est importante dans la mesure où elle nous a permis de reconstruire, du début à la fin, les événements entourant l'affaire Tioxide Canada. C'est à partir des récits de presse, entre autres, que nous avons pu identifier les divers champs normatifs en présence. De plus, les récits de presse nous ont permis de replacer l'événement dans son contexte

social, économique et politique. Ils nous ont procuré des indices sur la situation politique qui prévalait entre le Canada et le Québec au moment de l'affaire, sur la conjoncture économique qui régnait dans la ville de Tracy et au Québec en général et, enfin, ils nous ont exposé l'opinion et la volonté de la population et des groupes environnementaux concernant l'affaire. Il est à noter, toutefois, que nous ne référons pas directement à cette source dans notre analyse. Les récits de presse nous ont été utile dans la mesure où ils nous ont fourni une vision d'ensemble de l'affaire.

Les récits de presse qui ont été utilisés dans le cadre de cette recherche proviennent essentiellement des quotidiens montréalais *La Presse* et *Le Devoir*, du mois d'octobre 1990 au mois de novembre 1993.

Les archives judiciaires

Nous avons également eu recours aux archives judiciaires, soit aux notes des deux procès pénaux intentés contre Tioxide Canada par les ministères de l'Environnement du Québec et du Canada respectivement. Nous avons consulté, sur place, au Palais de Justice de Sorel, plus de 1 300 pages de notes. Le premier procès, intenté par le ministère de l'Environnement du Québec, s'est déroulé sur trente et un mois et comporte un peu plus de 1 000 pages. Quant au deuxième, intenté par le ministère de l'Environnement du Canada, il s'est prolongé sur une période de huit mois, totalisant un peu plus de 300 pages. Les notes de ces

procès nous ont permis de compléter la reconstruction des événements entourant l'affaire Tioxide Canada. Elles nous ont également procuré la version officielle de l'affaire Tioxide Canada, telle qu'elle ressort du dossier de l'intervention pénale.

Les documents constitutifs du dossier Tioxide Canada au ministère de l'Environnement du Québec

La troisième source de notre assise empirique regroupe une partie des documents constituant le dossier Tioxide Canada au ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ). En réalité, elle regroupe les documents de nature publique; l'accès aux autres documents nous ayant été refusé. Entre autres, nous avons obtenu copie du programme d'assainissement des eaux de Tioxide Canada, de son certificat d'autorisation pour la construction d'une usine pilote, de son certificat d'autorisation pour l'augmentation de la capacité de production de l'usine de Tracy, des plaintes et sommations déposées par le ministère contre Tioxide, des ordonnances exigeant que Tioxide cesse de rejeter des contaminants dans le fleuve, etc.. Nous avons également eu recours aux deux Rapports de caractérisation des émissaires de Tioxide Canada, produits respectivement en 1986 et 1992 par le MENVIQ. Enfin, nous avons consulté les rapports annuels du ministère de l'Environnement entre les années 1986 et 1993.

Tous ces documents nous ont permis de mieux saisir la place et le rôle qu'ont occupé les divers champs normatifs dans l'affaire que nous traitons, plus

précisément la place qu'a occupé le champ normatif pénal dans ce réseau de contrôle. Compte tenu que les deux paliers de gouvernement ont eu recours à des modes de règlement de conflits relevant des champs normatifs administratif et pénal, ces documents nous ont permis de saisir les liens qui unissent et opposent ces différents champs normatifs et d'identifier les différents modes de règlement de conflits qui furent utilisés par le MENVIQ.

Le sommaire de preuve préparé par le ministère de l'Environnement du Canada

En plus des documents extraits du dossier du ministère de l'Environnement du Québec, nous avons pu consulter le sommaire de preuve préparé par le ministère de l'Environnement du Canada dans le cadre des poursuites pénales qu'il a intentées contre Tioxide Canada, en 1992, en vertu de la *Loi sur les pêches*. Ce sommaire de preuve, qui compte plus de 2 000 pages, contient diverses informations sur le fonctionnement de l'usine de Tracy, sur les interventions du ministère de l'Environnement du Québec, sur les décisions administratives du conseil d'administration de Tioxide Canada en lien avec ces interventions, sur le déroulement de la perquisition qui fut effectuée sur les terrains et dans les bureaux de Tioxide Canada, ainsi que sur les tests qui ont été réalisés lors de cette perquisition.

Ce document est venu compléter les informations que nous avons obtenues du ministère de l'Environnement du Québec. Il nous a permis de préciser les

interventions des autorités provinciales et fédérales face à la pollution de Tioxide Canada et nous a dévoilé les réactions/actions de Tioxide face à ces interventions. Le plus important de tout, c'est que ce document nous a révélé des éléments importants sur les facteurs économiques, politiques et sociaux qui ont influencé la direction qu'a pris l'affaire.

Les entrevues semi-directives

Cette cinquième et dernière source représente l'axe le plus important de notre assise empirique. Étant donné la nature confidentielle de certains documents produits par les deux ministères de l'Environnement concernant l'affaire Tioxide Canada (spécifiquement les ententes administratives convenues entre les ministères et Tioxide Canada), l'entrevue semi-directive auprès de certains fonctionnaires des ministères de l'Environnement du Québec et du Canada, ainsi qu'auprès de responsables de certains groupes voués à la protection de l'environnement nous a semblé un moyen efficace pour obtenir des informations que les autres sources de notre assise empirique ne pouvaient nous procurer. Comme l'affirme Michelat (1975), l'entrevue semi-directive nous permet d'atteindre la réalité sociale à partir de sa singularité individuelle. En fait, comme les personnes que nous avons rencontrées ont toutes travaillé de près sur l'affaire Tioxide Canada, l'entrevue semi-directive leur a permis une auto-exploration, à partir de leurs expériences, de l'affaire. Nous avons pu ainsi saisir la réalité à

partir de leur point de vue et de leur situation sociale. Étant dans une position privilégiée, les interviewés nous ont fournis leur vision des facteurs qui ont influencé la mise en application des divers modes de règlement de conflits, et nous ont fourni leurs opinions sur la place qu'occupe chacun des champs normatifs dans la régulation des atteintes contre l'environnement, plus précisément dans l'affaire Tioxide Canada. Précisons que les ministères de l'Environnement du Québec et du Canada représentent la pierre angulaire du réseau de contrôle puisqu'ils peuvent avoir recours aux trois cadres normatifs (pénal, administratif et civil) pour se saisir d'une atteinte contre l'environnement. La perception des opérateurs des ministères en matière d'application des lois et des normes devient donc, pour nous, un aspect d'une grande importance. Leurs discours nous ont apporté des éléments de réponse à notre questionnement de départ. Selon Michelat (1975), l'entretien semi-directif, en raison de sa flexibilité pour l'interviewé et l'intervieweur, peut atteindre des informations plus profondes qui ne peuvent être atteintes par d'autres méthodes de collecte de données, et qui ne sont pas attendues par le chercheur. L'utilisation de l'entretien semi-directif constituait donc un choix judicieux pour répondre aux exigences de notre objet de recherche puisqu'il est précisément habilité à fournir plus que des réponses objectives.

"L'entrevue fournit des renseignements sur les perceptions, attitudes, aspirations et conceptions de l'information: ce sont là des données subjectives qui acquièrent une très grande valeur parce qu'elles constituent les éléments fondamentaux de son univers phénoménologique. Cela signifie que la définition subjective d'une situation est tout aussi importante, sinon plus, que la situation

objective elle-même." (Tremblay, 1968: 317)

L'entretien semi-directif, dans une recherche qualitative, s'adresse surtout à des cas et à des échantillons restreints mais étudiés en profondeur. Comme le souligne Michelat (1975), "cette approche ne nécessite pas la rencontre d'un grand nombre de phénomènes et elle n'a pas non plus à répondre à des critères de probabilité ou de représentativité statistique" (Michelat, 1975: 236). On cherche plutôt à obtenir des informations riches, spontanées et empreintes de leur appartenance culturelle, voire institutionnelle.

Échantillonnage

Pour répondre aux exigences de notre objet, tout en respectant les limites de temps et d'espace auxquelles nous devons nous plier, nous avons limité notre échantillon à cinq personnes. Nous avons effectué des entrevues semi-directives auprès de deux fonctionnaires du ministère de l'Environnement du Québec, auprès de deux fonctionnaires du ministère de l'Environnement du Canada, ainsi qu'auprès du président de la Société pour vaincre la pollution (SVP), un organisme voué à la protection de l'environnement. Pour des raisons de confidentialité, nous nous référerons, tout au long de la recherche, à ces cinq personnes par l'entremise d'expressions communes telles "un informateur" et "une personne ressource". En plus, afin d'assurer un maximum de confidentialité à ces personnes, nous n'identifierons pas l'institution de provenance des

informateurs lorsque nous les citerons.

Le problème de l'échantillonnage dans une recherche qualitative se pose différemment de celui dans le cadre d'une recherche quantitative. Pour les fins de cette recherche, l'échantillon a été constitué par choix raisonné. Ce type d'échantillonnage n'a pas pour objectif la précision des résultats, mais plutôt la découverte d'une logique, de mécanismes sociaux à l'intérieur de la population. L'échantillonnage par choix raisonné permet de réaliser des entretiens contextuels, c'est-à-dire qu'il permet d'analyser une situation, un phénomène ou un événement en le replaçant dans une structure sociale.

La consigne

Lors des entrevues, nous avons demandé aux participants de discuter de l'affaire Tioxide Canada, plus précisément nous voulions qu'ils nous expliquent le cheminement de l'affaire, à partir de leur propre perception. Nous les avons donc invités à se prononcer sur les divers modes de règlement de conflits mis en oeuvre dans l'affaire Tioxide Canada et sur les facteurs qui ont influencé leur mise en application.

La consigne principale était la suivante: *Comme je vous l'ai mentionné lors de notre dernière conversation, je m'intéresse au processus de mise en application des lois et des règlements dans le cadre de l'affaire Tioxide Canada*

alors, si vous le voulez bien, j'aimerais que vous discutiez, à partir de vos perceptions personnelles, du cheminement de l'affaire Tioxide Canada entre 1962, année où l'usine de Tracy est entrée en opération, et 1993, année où se sont terminées les poursuites pénales.

À partir de cette consigne, nous avons laissé les personnes s'exprimer librement. Nous avons limité nos interventions au seul besoin de les guider et de les maintenir sur les terrains qui nous préoccupaient.

Mentionnons enfin qu'en plus de ces entretiens semi-directifs, nous avons effectué des interviews informelles avec la greffière de la Chambre criminelle du Palais de Justice de Sorel, un conseiller en matière environnementale du ministère de la Justice du Canada et un politicologue spécialiste en matière de politiques environnementales. Ces entretiens nous ont été d'une utilité secondaire dans ce sens qu'ils ne font pas partie intégrante du corpus empirique. Toutefois, comme le souligne Deslauriers (1991), "bien qu'elle se résume souvent à une conversation courtoise, ce genre d'entrevue peut parfois donner des indications précieuses au chercheur et lui permet une compréhension qu'il n'aurait pas eue autrement. Elle n'est donc pas à dédaigner." (Deslauriers, 1991: 37)

L'analyse des données

Les récits de presse nous ont essentiellement servi à reconstruire l'affaire Tioxide Canada du début à la fin. En fait, ils nous ont permis de tracer un portrait, le plus détaillé possible, du cheminement de l'affaire. Ils nous ont également permis de replacer l'affaire dans son contexte social, économique et politique. Nous avons donc procédé à une lecture attentive de ces récits pour ensuite en faire une analyse verticale. Cette analyse avait pour objectif premier la description la plus complète possible de l'affaire. Nous avons effectué le même type d'analyse pour les archives judiciaires qui, dans un premier temps, nous ont permis de compléter la reconstruction des événements entourant l'affaire Tioxide Canada et, dans un deuxième temps, nous ont procuré la version officielle de l'affaire Tioxide Canada, issue de l'intervention pénales.

Quant aux documents fournis par les ministères de l'Environnement du Québec et du Canada, nous avons dû, en raison du peu d'homogénéité qui existe entre les divers documents, élaborer un modèle d'analyse propre à notre objet d'étude, tout en respectant les modes d'analyse en cours dans le domaine des sciences sociales.

Notre modèle d'analyse est similaire à celui développé pour les récits de presse et pour les archives judiciaires. En effet, nous avons procédé à une analyse verticale des documents. Cette dernière nous a procuré des informations

concernant les divers modes de règlement de conflits disponibles et ceux qui furent utilisés, ainsi que sur les facteurs qui peuvent expliquer le choix d'un mode de règlement de conflits plutôt qu'un autre.

L'analyse de ces quatre sources nous a permis d'apporter des éléments de réponse à notre questionnement de départ. Toutefois, les entretiens sont le cœur de notre analyse. Ils nous ont offert une vision globale de l'affaire et ce, à partir des gens qui ont participé activement à son déroulement. Pour analyser les entretiens, nous avons eu recours à la méthode de l'analyse de contenu. Selon L'Écuyer (1987):

"l'analyse de contenu est une méthode visant à découvrir la signification du message étudié [...]. Sur ce point, tous les spécialistes et utilisateurs de l'analyse de contenu s'accordent pour dire que c'est une méthode de classification ou de codification dans diverses catégories des éléments du document analysé pour en faire ressortir les différentes caractéristiques [...]." (L'Écuyer, 1987: 50)

Le premier niveau d'analyse auquel nous avons soumis les entretiens consiste en une analyse verticale. Ce niveau d'analyse considère chaque entretien dans son intégralité, c'est-à-dire qu'il fait ressortir les éléments et les thèmes particuliers à chacun des entretiens. Pour ce faire, l'analyse s'est effectuée en deux échelons différents⁸. Tout d'abord, nous avons fait une analyse séquentielle des entretiens. Ce premier échelon d'analyse consiste à séparer le discours en

⁸ Nous avons mis à l'annexe II un exemple de grille d'analyse.

séquences afin d'identifier les divers éléments/événements qui les composent. Pour les fins de cette analyse, nous définissons une séquence comme une partie du déroulement de l'affaire qui possède une finalité propre, une série d'événements ordonnés constituant un tout auquel nous pouvons attribuer un thème. Nous avons donc découpé les entretiens en séquences, pour ensuite classer et catégoriser les unités qui les composent. Cette exercice nous a permis de dresser le portrait du déroulement de l'affaire Tioxide Canada dans le temps et ce, à partir des perceptions de chacune de nos personnes ressources. Le deuxième échelon d'analyse que nous avons effectué dans le cadre de cette analyse verticale consiste en une analyse actancielle, telle que développé par Stafford (1977). La structure actancielle nous a permis de réduire la complexité de l'action à cinq sphères d'activités qui correspondent aux cinq actants que l'on retrouve dans un discours. De façon plus précise, cet échelon d'analyse consiste à identifier les actants dans le texte et à leur associer les éléments qui les définissent ou les qualifient. Stafford (1977), définit les cinq actants suivants:

Destinateur: C'est la société et l'ensemble de ses structures. Le destinateur indique l'état de la communauté où prend place l'élément social en question. (Il s'agit, dans notre cas, de la situation politique, économique et sociale dans laquelle s'insère les événements qui composent l'affaire Tioxide Canada).

Sujet: C'est l'acteur central de l'événement, qu'il soit positif ou négatif. (Dans notre cas, il s'agit de la compagnie Tioxide Canada).

- Objet:** C'est l'événement, la situation sociale autour de laquelle gravitent les acteurs. (Les rejets toxiques et illégaux de l'usine de Tioxide Canada).
- Opposant:** Ce sont les normes, les institutions qui véhiculent les interdits et qui régulent les écarts aux normes. (Dans le cadre de notre étude de cas, il s'agit du réseau de contrôle, composé des champs normatifs pénal et administratif. Le réseau de contrôle a comme pierre angulaire les deux ministères de l'Environnement, du Québec et du Canada).
- Adjuvant:** C'est l'élément qui aide le sujet dans son projet. Il s'agit souvent d'une caractéristique du sujet ou de ses activités. (Dans notre cas, l'adjuvant se confond avec le destinataire puisqu'il est composé de facteurs économiques).

Une fois cette analyse verticale à deux échelons complétée, nous avons repris l'ensemble des entretiens, et procédé à une analyse horizontale. Ce deuxième niveau d'analyse consiste à comparer les entretiens les uns aux autres en faisant ressortir les ressemblances et les différences. Cette analyse nous a permis de mettre en relief les divers mécanismes typifiés lors du premier niveau d'analyse.

C'est à partir de ce cadre méthodologique, et du cadre théorique déjà présenté, que cette étude aborde la régulation sociale de l'affaire Tioxide Canada et, par extension, des atteintes contre l'environnement. L'analyse que présentent les trois prochains chapitres apportera des éléments de réponse au questionnement qui a orienté notre recherche. Cette analyse nous permettra de saisir la dynamique entourant la mise en application des politiques environnementales au Québec, d'apprécier la multiplicité des formes de règlement de conflits, ainsi que la complexité des rapports qui s'établissent entre les divers champs normatifs.

CHAPITRE IV

La toile de fond de l'affaire Tioxide Canada

Il est essentiel, pour obtenir une vision d'ensemble de l'affaire que nous traitons, de faire état de certains renseignements techniques sur la nature des opérations de la compagnie Tioxide Canada, ainsi que sur le procédé utilisé à l'usine de Tracy. Ce chapitre présentera également quelques éléments historiques qui, selon nous, sont de bons indices du déroulement de l'affaire. Les contextes politiques, économiques et sociaux qui prévalaient lorsque le projet de l'usine a été présenté aux autorités gouvernementales, ainsi que l'évolution de la législation environnementale sont des aspects qui ont contribué au déroulement de l'affaire, tel que nous le connaissons. Le présent chapitre brossera donc cette toile de fond sur laquelle gisent les bases de l'affaire Tioxide Canada.

Nature et procédé des opérations de l'usine de Tioxide Canada, à Tracy

En 1958, la compagnie British Titan Products (Canada), présentait au gouvernement québécois un projet de construction et d'exploitation pour une usine de fabrication de pigments de titane. Le projet fut aussitôt approuvé et la compagnie, dont le nom changea pour Tioxide Canada Inc. en 1965, construisit une usine sur la rive sud du fleuve Saint-Laurent, dans la ville de Tracy, près de Sorel. L'usine est entrée en opération en 1962. Elle employait alors 323 personnes de façon permanente et affichait une production annuelle de 42 000 tonnes de pigments de titane, une composante utilisée entre autres dans la fabrication de la

peinture, de matières plastiques et de papiers fins.

L'usine de Tracy fabriquait ses pigments de bioxyde de titane à partir d'un procédé au sulfate. Les matières premières utilisées étaient le minerai de scorie de la compagnie QIT Fer et Titane de Sorel et l'acide sulfurique provenant du nettoyage des gaz sulfureux qui, autrement, auraient été rejetée dans l'atmosphère par l'industrie de l'extraction et du raffinage des métaux.

Les opérations de l'usine de Tracy se faisaient de façon continue 24 heures par jour, sept jours par semaine, 52 semaines par année. L'usine s'alimentait en eau du fleuve Saint-Laurent et ses effluents liquides étaient rejetés dans le fleuve par l'intermédiaire d'un émissaire unique de 30 pouces de diamètre.

Le procédé au sulfate était, en 1962, à la fine pointe de la technologie, particulièrement celui de l'usine de Tracy puisque cette dernière récupérait les gaz acides (essentiellement l'acide sulfurique) des cheminées de la compagnie Noranda dans le Nord-Ouest du Québec, pour l'utiliser dans sa production. Le procédé utilisé par l'usine de Tracy demeurera le même jusqu'à la fermeture de sa section de production, en 1993. Tioxide recevait des chargements de minerai de scorie et les réduisait en poudre avec des broyeurs à billes. Cette poudre de scorie était ensuite mise en réaction avec de l'acide sulfurique dans des réservoirs

de béton appelés réacteurs. Une dissolution aqueuse se produisait. Cette solution de sulfate de titane contenait du sulfate de fer et d'autres impuretés. Ces matières étaient séparées de la liqueur dans des réservoirs de sédimentation. Après quelques heures de sédimentation, on procédait à une filtration et on rejetait dans le fleuve les impuretés par l'émissaire principal de l'usine. Ces deux étapes de la production causaient 85% de la pollution de l'usine; elles composent ce qu'on appelle communément la "section noire" de l'usine.

Une fois la filtration terminée, la solution de sulfate de titane était bouillie dans des réservoirs afin de précipiter l'oxyde de titane sous forme cristalline. La pulpe d'oxyde de titane était lavée à plusieurs reprises en passant dans des filtres. Enfin, la pulpe d'oxyde de titane subissait un traitement calorifique dans un large four. On procédait ensuite au broyage des particules par voie sèche et humide. Le pigment était finalement séché, broyé de nouveau, et emballé. Ces étapes, qui représentaient la partie finition du procédé, causaient 15% de la pollution totale de l'usine. Ces étapes composent la "section blanche" de l'usine. Cette section de l'usine est toujours en opération aujourd'hui. Elle n'a pas été touchée par les procédures entreprises par le ministère de l'Environnement du Québec et du Canada entre 1986 et 1993 puisqu'elle respectait, et respecte toujours, les normes de rejets, soit le seuil de pollution tolérable établi par les autorités gouvernementales.

Selon un document du ministère de l'Environnement du Québec (1986) intitulé Rapport de caractérisation des émissaires de Tioxide Canada, l'usine de Tracy déversait quotidiennement dans le fleuve Saint-Laurent, 14 680 m³ d'eaux usées contenant 51 000 kg de matières en suspensions, 260 000 kg d'acide sulfurique, 170 kg de chrome, 12 300 kg de fer, 2 500 kg de titan, 2 000 kg d'aluminium, 450 kg de cadmium, et 275 000 kg d'eaux acides de toutes sortes.

Le procédé utilisé par Tioxide Canada en 1986 étant le même que celui utilisé lors de l'ouverture de l'usine de Tracy en 1962, la caractérisation des effluents faite par le ministère de l'Environnement du Québec en 1986 reflète la composante des rejets de l'usine en 1962.

Nous sommes alors en droit de nous poser la question suivante: pourquoi la compagnie British Titan Products (Canada) a reçu l'approbation du gouvernement du Québec pour installer une usine de pigments de titane à Tracy, en 1958, alors que l'usine polluait considérablement le fleuve Saint-Laurent et qui plus est, ne respectait pas les normes fédérales environnementales de l'époque?

Quelques notes historiques: la situation économique, politique et sociale du Québec à la fin des années 50 et au début des années 60

Sans vouloir jeter le blâme sur le parti politique qui était au pouvoir lorsque le projet d'usine de la compagnie British Titan Products (Canada) a été présenté, il faut faire un retour sur la situation économique, politique et sociale du Québec entre 1955 et 1965 pour bien saisir le contexte dans lequel fut approuvé le projet d'usine.

Le projet de construction d'usine fut présenté au gouvernement québécois en 1958, et l'usine entra en opération en 1962. Or, la fin des années 50 et le début des années 60 représentent, pour le Québec, une période de grands changements politiques et sociaux où l'expansion économique dépendait en très grande partie du secteur industriel. Le Québec de ces années était en proie à de profondes transformations et à de sévères contestations. Transformations, certes au niveau de l'industrialisation qui s'accélérait rapidement à partir de la seconde guerre mondiale, mais surtout au niveau des structures sociales du Québec.

Le règne de Maurice Duplessis

Le Québec a vécu, de 1944 à 1960, sous le règne de Maurice Duplessis et de son parti l'Union Nationale. La politique de Duplessis, qui est demeurée la même durant ces quinze années de pouvoir, peut se résumer en deux grands

thèmes: la recherche d'une autonomie provinciale face au gouvernement fédéral et le laissez-faire dans le domaine économique et social. En effet, le projet politique de Duplessis visait l'autogérance du Québec et la décentralisation des pouvoirs. Dans sa définition de la nation, il donnait une place particulière à la foi catholique, à la langue et aux traditions françaises. Pour Duplessis, l'autonomie provinciale signifiait le maintien et non pas l'innovation. Ainsi, il ne ratait jamais une chance de rappeler aux Québécois de rester fidèles à leurs traditions de labeur. Duplessis rejetait aussi l'étatisme. En effet, selon lui l'État devait intervenir le moins possible dans l'économie de la province et dans la vie sociale. Il discréditait donc les intellectuelles et les syndicalistes qui défendaient une plus grande intervention du gouvernement en matière de sécurité sociale, de santé et d'éducation. Au niveau économique, Duplessis se faisait le défenseur inconditionnel de l'entreprise privée. Sa politique se résumait à tout abandonner à l'entreprise privée, seule capable, selon lui, d'amener le développement économique au Québec. Pour Duplessis, la seule façon pour le Québec de mettre ses richesses naturelles en valeur résidait dans une politique d'ouverture aux investissements étrangers. En effet, comme l'explique Réjean Pelletier (1989) dans un ouvrage qu'il a consacré à l'étude des partis politiques et de la société québécoise entre 1944 et 1970, Duplessis a

"[...] porté une attention particulière au rôle de l'entreprise privée qu'il présente comme étant le moteur du progrès au Québec. Peu importe que l'économie québécoise soit presque entièrement contrôlée par des capitaux américains, britanniques ou canadiens-anglais puisqu'il n'existe aucun autre moyen de progresser que l'entreprise privée". (Pelletier, 1989: 47)

C'est dans cet esprit que Duplessis a concédé des territoires riches en forêts, mines et cours d'eau à des prix très avantageux pour les investisseurs. Pensons simplement au fameux minerai de fer de la baie d'Ungava, dans le nouveau Québec, que Duplessis a vendu à la compagnie Iron Ore du Canada à un cent la tonne alors que pour un même minerai, Terre-Neuve demandait trente-cinq cents la tonne.

Bref, pour Duplessis c'est l'entreprise privée qui procurait à la province les millions nécessaires pour répondre aux besoins de la population. Dans sa logique, les capitalistes faisaient vivre les ouvriers, et non le contraire. Il y avait donc lieu d'attirer les industries étrangères en sol québécois et ce, même au détriment des richesses naturelles et de l'environnement. Il faut bien comprendre qu'à la fin des années 1950, l'économie du Québec dépendait essentiellement des investissements étrangers. En fait, selon Monière (1977) 74% du capital d'investissement direct au Québec, en 1960, provenait des américains et un autre 15% des britanniques et des canadiens-anglais.

Le projet de la British Titan Products (Canada) venait donc s'inscrire dans une période d'expansion économique où l'industrie privée était considérée maître d'oeuvre du développement au Québec. Dans un pareil contexte, il est facile de concevoir pourquoi le gouvernement du Québec a concédé le projet de construction de l'usine de Tracy, malgré ses importantes charges polluantes.

La "révolution" de Jean Lesage

L'arrivée des libéraux au pouvoir en 1960 marque le début d'une ère nouvelle au Québec. C'est le début de la période que l'on qualifie de *Révolution tranquille*. Comme le mentionne Pelletier (1989), "la rupture par rapport aux années précédentes se manifeste bel et bien au niveau politique et se traduit par le passage de l'anti-étatisme à l'étatisme" (Pelletier, 1989: 195). En effet, la grande période du laissez-faire faisait maintenant place à une période où l'État prenait de plus en plus de place dans les affaires publiques du Québec. On aurait pu croire, dans ce changement de cap, à une plus grande intervention du gouvernement face à l'entrée des investissements étrangers sur le territoire québécois, et face au respect des ressources naturelles et de l'environnement. Erreur; l'environnement et sa protection n'en étaient qu'à leur début. Exception faite de quelques universitaires et de quelques partisans de l'écologie, l'attention était tournée vers la mise en place de politiques sociales (éducation, santé, sécurité sociale), clés d'un Québec fort selon le premier ministre Jean Lesage.

Malgré un intérêt marqué pour les politiques sociales, le Parti Libéral portait une certaine attention à la gestion des ressources naturelles qui demeuraient la pierre angulaire du développement économique au Québec. Mais, contrairement à Duplessis qui donnait libre accès aux étrangers, Lesage privilégiait la création d'usines de transformation. Il voulait que les ressources

de la province soient utilisées au bénéfice des québécois par "l'établissement d'industries secondaires pour la transformation chez nous de nos ressources" (programme du Parti Libéral du Québec, 1960).

Le projet d'usine de pigments de titane proposé par la compagnie britannique est arrivé au bon moment. Il s'agissait là exactement du genre d'industries recherchées par les deux gouvernements, soit celui de Duplessis et celui de Lesage. Une importante compagnie d'Angleterre qui amenait avec elle des investissements d'environ cinquante millions de dollars, qui créait plus de 300 emplois, et qui utilisait du minerai du Québec pour le transformer en pigments. Ajoutez à cela une période où s'articulaient de grands changements sociaux, où la structure politique se transformait et où l'État s'immisçait dans multiples nouveaux domaines. Terminez le tout avec un très faible intérêt et une certaine insouciance face à l'environnement, et vous obtenez la recette qui a permis à des centaines d'industries de s'établir au Québec malgré leur importante charge polluante.

Les grands changements de politique en matière environnementale au Canada et au Québec

La fin des années 50 et le début des années 60 marquent une période de réveil et de prise de conscience au Québec. Toutefois, en matière

environnementale il faut attendre la fin des années 60 pour que le Québec et le Canada se mettent au pas.

Bien que des mesures de protection de l'environnement aient été prises dans les années 50 et 60 par le gouvernement fédéral et le Québec, ce n'est que dans les années 70 que l'on crée des ministères de l'Environnement ayant pour mission exclusive de mettre en oeuvre les politiques gouvernementales en matière de protection de l'environnement. Auparavant, les quelques aspects prévus par la loi concernant la protection de l'environnement relevaient, au Québec, du ministère de la Chasse et des Pêcheries et, au gouvernement fédéral, du ministère des Ressources Naturelles et du ministère des Pêcheries et des Forêts.

L'évolution législative au Canada

Au Canada, la première législation à prévoir une interdiction de polluer fut l'*Acte des pêcheries* de 1868⁹. Cette première législation s'attaquait au problème de la pollution par la voie d'une interdiction générale. Le paragraphe 14(2) de cette loi se lisait comme suit: "on ne jettera, ni ne laissera séjourner de chaux, de substances chimiques, de drogues [...] ou d'autres substances délétères dans les eaux fréquentées par [...] les poissons, sous peine d'une amende

⁹ Veuillez noter que l'*Acte des pêcheries* change de nom en 1958 pour devenir la *Loi sur les pêcheries* et qu'en 1991, cette même loi devient la *Loi sur les pêches*. Tout au long du texte, nous ferons référence à cette loi en utilisant une de ces trois appellations, selon la période à laquelle nous nous référerons.

n'excédant pas cinq piastres."

L'Acte des pêcheries se voulait d'abord et avant tout une loi destinée à définir les territoires, les périodes et les quotas de pêche. Son "volet protection", si on peut le qualifier ainsi, se voulait d'une moins grande importance, c'est pourquoi, selon les dires de Kernaghan (1988), la définition était d'ordre général, la peine si faible, et sa mise en application si sporadique.

Dans les années 50, le gouvernement canadien commence à démontrer un certain intérêt pour la pollution. En fait, le gouvernement de Louis Saint-Laurent a mis en place, en 1952, les bases de la plus importante législation en matière de pollution de l'eau en modifiant *l'Acte des pêcheries* de 1868 pour donner naissance à la *Loi sur les pêcheries*. De l'interdiction générale qu'était l'article 14(2), est né l'article 33(2) qui prenait la forme d'une incrimination véritable. La peine prévue pour une infraction à cet article a, par le fait même, augmenté. D'une amende maximale de cinq piastres, la peine est passée à une amende d'au plus mille dollars ou d'un emprisonnement d'au plus six mois.

A partir de ce moment, la *Loi sur les pêcheries* a été modifiée à plusieurs reprises au cours des années et ce, afin de répondre aux exigences des nouveaux problèmes auxquels devaient faire face les autorités gouvernementales en matière de pollution et de protection de l'environnement. Aujourd'hui, une contravention à l'article 36(3) de la *Loi sur les pêches*, anciennement 33(2) de la *Loi sur les pêcheries*, entraîne une peine maximale, pour une première infraction, d'un

million de dollars.

Aussi ironique que cela puisse paraître, Tioxide Canada a été condamnée à l'amende, en 1993, en vertu de la *Loi sur les pêches*, loi à laquelle elle contrevenait depuis l'ouverture de l'usine de Tracy en 1962. Il aura donc fallu plus de trente années de pollution pour que les autorités fédérales se décident de faire respecter la *Loi sur les pêches*, loi qui demeure, encore aujourd'hui, la législation la plus importante en matière de pollution de l'eau.

Selon ce que prétendent plusieurs auteurs (Giroux, 1985; Grandbois, 1988; Douglas et Johansen, 1992), le gouvernement fédéral intente peu de poursuites judiciaires en territoire québécois afin d'éviter des frictions politiques et constitutionnelles. Les interventions du gouvernement fédéral en sol québécois ont toujours été sporadiques et essentiellement dirigées vers les déversements accidentels, d'une durée limitée de quelques heures ou quelques jours, plutôt que vers les rejets continus qui impliquaient, inévitablement, des industries, cœur de l'économie québécoise.

Un de nos informateurs nous a confirmé qu'entre 1960 et 1975, il n'y a eu que 328 poursuites à travers le Canada en vertu de la *Loi sur les pêcheries*. Or, sur ces 328 poursuites, seulement quatre furent intentées au Québec. À partir de 1975, le gouvernement fédéral s'en est remis aux provinces pour assurer le respect des règles fédérales. Des ententes d'équivalence furent signées avec les provinces

qui possédaient des législations sur la protection et l'assainissement de l'air et de l'eau, faisant en sorte que le gouvernement canadien se retire pour laisser le soin aux provinces de faire respecter les normes fédérales. Ainsi, entre 1975 et 1985, le gouvernement fédéral n'a pas intenté une seule poursuite au Québec en vertu de la *Loi sur les pêcheries*. Cependant, comme l'explique Giroux (1985), on peut mettre en doute l'efficacité d'une politique qui s'en remet à l'administration provinciale, agissant en vertu des règlements provinciaux, pour appliquer les normes lorsqu'on note que même en vertu de ces règlements, le Québec a intenté une seule poursuite entre 1975 et 1985.

Outre les modifications apportées à la *Loi sur les pêcheries*, le gouvernement fédéral a, à partir des années 60, sanctionné une série de lois touchant la pollution de l'eau, de l'air et de la terre. Entre autres, c'est en 1975 que le gouvernement de Pierre-Eliotte Trudeau a mis en place la *Loi sur les contaminants de l'environnement*. Cette loi sera la plus importante législation dont le Canada se sera doté en matière de protection de l'environnement, jusqu'à ce qu'elle soit remplacée, en 1988, par la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Cette dernière, qui englobe également la *Loi sur la lutte contre la pollution*, la *Loi sur l'immersion des déchets en mer* et la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, est aujourd'hui la pièce législative maîtresse en matière de protection de l'environnement. Malgré cela, la *Loi sur les pêches* demeure la législation de base en ce qui concerne la pollution de l'eau.

L'évolution législative au Québec

Au Québec, il faut attendre en 1972 pour voir apparaître la première vraie législation consacrée à la protection de l'environnement, la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Cette loi, qui demeure encore en 1995 la plus importante législation en matière de protection de l'environnement au Québec, venait interdire le rejet dans l'environnement de contaminants au-delà de la quantité ou de la concentration permise par règlement. Cette loi mettait de l'avant un régime de protection basé sur deux grands mécanismes: une prohibition de polluer avec un système de certificat d'autorisation, et un régime de réglementations.

C'est Victor Goldbloom, ministre des Affaires municipales et de l'Environnement, de 1970 à 1976, qui fut l'instigateur de l'ensemble des mesures visant la protection de l'environnement au Québec. Il est le parrain de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, et il était également responsable des Services de protection de l'environnement du Québec. C'est lui qui a lancé, en 1974, le grand projet d'assainissement des eaux usées du Québec, projet qui visait à assainir les eaux domestiques des municipalités. Il faudra attendre en 1985, avec l'élection des libéraux de Robert Bourassa, pour que le nouveau ministre de l'environnement, Clifford Lincoln, étende ce grand projet d'assainissement au secteur industriel (c'est dans le cadre de ce projet d'assainissement des rejets industriels que Tioxide Canada sera amenée à s'engager dans un programme d'assainissement de ses eaux usées).

Cependant, toutes les bonnes intentions à l'origine des lois et des projets d'assainissement des eaux ne se traduisent pas automatiquement en action dans les faits. Comme nous l'a souligné à maintes reprises un de nos informateurs, les lois ont toujours été marquées par une recherche de concertation plutôt que par la coercition et cela, particulièrement dans les cas où d'importantes industries sont impliquées.

CHAPITRE V

Un préambule qui en dit long

Le cadre de l'affaire Tioxide Canada

Les bases de ce que nous appelons l'affaire Tioxide Canada sont jetées. La présentation des contextes politiques, sociaux et économiques, ainsi que de l'évolution des législations concernant la pollution de l'eau au Canada et au Québec nous procure les éléments qui composent la toile de fond sur laquelle est venu prendre forme l'affaire Tioxide Canada. Ce bref portrait que nous avons brossé donne le ton au déroulement de l'affaire, en ce sens où il est un bon indice de la façon dont les lois et règlements furent appliqués par les autorités provinciales et fédérales dans ce dossier.

Il est difficile de déterminer le moment exact du début de l'affaire Tioxide Canada puisque la compagnie pollue depuis son ouverture et que les informations concernant les toutes premières interventions des autorités dans ce dossier se font très rares. Compte tenu de l'objet de notre recherche, soit l'analyse de la mise en application des lois, nous considérons la période comprise entre le 1 avril 1991, date d'échéance du programme d'assainissement des eaux de l'usine de Tracy, et sa fermeture, le 31 mars 1993, comme constituant l'affaire Tioxide Canada. Cette période représente le temps où Tioxide Canada était considérée comme étant en infraction, donc polluant le fleuve sans certificat d'autorisation et n'étant plus sous la protection juridique d'un programme d'assainissement. C'est vraiment à partir du 1 avril 1991 que les autorités ont pris

des mesures concrètes pour faire respecter les normes environnementales.

On ne saurait toutefois faire l'analyse de cette période sans tenir compte des événements qui l'ont précédée. Ainsi, le présent chapitre présentera les premières interventions du MENVIQ qui ont mené à la signature du programme d'assainissement des eaux de Tioxide Canada en 1986. Il présentera également, les grandes étapes de ce programme qui conférait à Tioxide Canada une protection contre toutes démarches juridiques. L'analyse présentée dans ce chapitre, bien que brève et descriptive en raison du peu d'informations disponibles, est d'une importance capitale dans la compréhension globale de l'affaire puisqu'elle met en scène les acteurs, ainsi que les plates-formes d'influence de la mise en application des lois. Ces éléments seront d'une grande utilité dans l'analyse proposée dans le chapitre subséquent qui couvre la période durant laquelle Tioxide Canada a fait l'objet d'une série d'interventions relevant des champs normatifs administratif et pénal.

Les premières interventions du gouvernement québécois

Les premières interventions du gouvernement québécois à l'endroit de la compagnie Tioxide Canada remontent au début des années 70. Les Services de protection de l'environnement du Québec, instaurés par le ministre des Affaires

municipales et de l'Environnement du Québec, s'occupaient du grand projet d'assainissement des eaux usées du Québec, projet qui était alors spécifiquement dirigé vers les municipalités. Dans le cadre de ce projet, les Services de protection de l'environnement ont mis sur pied, en 1974, un comité d'évaluation du fleuve Saint-Laurent. Ce comité avait pour mandat de dresser un portrait de la situation du fleuve tant au niveau de la pollution que de l'état de la faune et de la flore marine. Ce projet a eu des incidences importantes sur la politique environnementale du Québec. En fait, trois des recommandations qu'il a proposées dans son rapport final, soumis au gouvernement du Québec en 1978, ont directement influencé les actions du gouvernement dans les années 80 et, de ce fait, le déroulement de l'affaire Tioxide Canada.

Comme ces recommandations ont eu des suites sur notre objet de recherche, il nous a semblé important d'en faire état. Les trois recommandations sont les suivantes: que le gouvernement adopte des mesures pour limiter les rejets industriels dans le fleuve (ce que fit le gouvernement, en 1985, en étendant le projet d'assainissement des eaux usées du Québec au secteur industriel); que le gouvernement accorde la priorité d'action à huit agglomérations dans l'assainissement des eaux soit, Valleyfield, Châteauguay, Laval, Ste-Thérèse, St-Eustache, Montréal, les municipalités de la rive-sud comprises entre Brossard et Boucherville, Trois-Rivières et finalement Québec (cette recommandation est importante pour nous dans la mesure où elle n'englobe pas la région de Sorel et que le gouvernement du Québec s'en servira pour justifier son inaction face à la

pollution de Tioxide Canada); et que soit mis sur pied un comité fédéral/provincial chargé de préparer les ententes entre les intervenants pour la réalisation des différentes possibilités de relèvement du comité d'évaluation du fleuve Saint-Laurent (il faudra attendre dix ans, en 1988, pour que cette recommandation s'actualise par la mise sur pied du Plan d'action Saint-Laurent, plan qui aura une incidence sur le déroulement de l'affaire Tioxide Canada).

C'est dans le cadre des travaux du Comité d'évaluation sur le fleuve Saint-Laurent, qui se sont étalés entre 1974 et 1977, que Tioxide Canada a été identifiée comme étant une des industries les plus polluantes au Québec. Ce comité a évalué le niveau de pollution de la grande majorité des industries ayant comme lieu d'emplacement les rives du Saint-Laurent. Selon un de nos informateurs, les analyses effectuées à partir des effluents de l'usine de Tracy ont montré des résultats similaires aux diverses caractérisations des émissaires effectuées par le ministère de l'Environnement du Québec dans les années 80 et 90, soit que l'eau rejetée était extraordinairement acide et qu'elle contenait une charge importante de métaux lourds.

Suite aux résultats des inspections effectuées en 1974 et en 1975 à l'usine de Tioxide Canada, les Services de protection de l'environnement ont émis, en octobre 1976, un avis d'ordonnance formel fixant les normes de rejets polluants auxquelles devait se soumettre Tioxide Canada. Cet avis donnait 90 jours à Tioxide pour apporter des correctifs à son usine de Tracy sans quoi les Services

de protection de l'environnement intentaient des poursuites en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Selon la version officielle du ministère de l'Environnement du Québec, Tioxide aurait apporté des modifications mineures à son procédé de façon à diminuer la densité de l'acide et de certains métaux dans ses rejets. Suite à ces modifications, les Services de protection de l'environnement ont laissé la compagnie Tioxide Canada continuer ses opérations et ce, sans suivi. Il faudra alors attendre le nouveau projet d'assainissement des eaux usées du Québec, en 1985, pour que le ministère de l'Environnement du Québec négocie avec les dirigeants de Tioxide Canada un plan d'assainissement pour les eaux usées de l'usine de Tracy.

Deux raisons peuvent être mises de l'avant pour expliquer la nonchalance du gouvernement québécois face aux infractions commises par Tioxide Canada, une raison officielle, défendue par le ministère de l'Environnement du Québec, et une raison non-officielle, qui est plus compatible avec la suite des événements dans le dossier.

La première version veut que Tioxide Canada ait apporté quelques modifications à son procédé suite à la réception de l'avis d'ordonnance. Selon les autorités du MENVIQ, ces modifications étaient jugées, à ce moment, suffisantes compte tenu que la région de Sorel ne faisait pas partie des huit zones cibles proposées par le Comité d'évaluation du fleuve Saint-Laurent. Le MENVIQ

avance également que Tioxide Canada a apporté des modifications supplémentaires à son procédé, en 1981, afin de réduire ses rejets de nickel, de chrome et de cadmium. Il n'y a donc pas eu matière à intervenir auprès de Tioxide, selon le MENVIQ, puisque cette dernière se montrait de bonne foi. Il faut également comprendre que les efforts en matière d'assainissement des eaux, entre 1970 et 1985, étaient dirigés vers l'assainissement des eaux usées domestiques, et non industrielles. La région de Sorel ne faisant pas, en plus, partie des régions cibles du ministère de l'époque, la compagnie a été laissée à ses activités sans trop de suivi.

Cette version des faits, qui fut entre autres fournie à la Société pour vaincre la pollution en 1985 suite aux dénonciations qu'elle a faites concernant la pollution de l'usine de Tracy, n'est pas fausse en soi, mais elle laisse dans l'ombre bien des détails. En effet, il y a eu une diminution de la concentration des substances polluantes contenues dans les rejets de l'usine de Tioxide Canada en 1976. Il y a également eu une baisse dans la quantité de certains métaux contenus dans les rejets de l'usine de Tracy en 1981. Mais, selon une de nos personnes ressources, aucune modification n'a été apportée au procédé de Tioxide Canada pour diminuer sa charge polluante. Dans le premier cas, Tioxide aurait tout simplement augmenté le débit d'eau propre dans ses rejets, laissant ainsi paraître une diminution dans la densité des polluants. Dans le deuxième cas, aucun changement du tout n'aurait été apporté au procédé de fabrication de Tioxide

Canada, ni dans le traitement de ses eaux usées. Selon notre informateur, les changements notés dans la quantité de nickel, de chrome et de cadmium peuvent être associés à une amélioration de la qualité du minerai qu'utilisait Tioxide Canada. En effet, il semble que la pureté du minerai de scorie produit par la compagnie QIT Fer et Titane de Sorel, fournisseur de Tioxide Canada, ait augmenté au début des années 80 suite à la modernisation de certaines pièces d'équipement. Or, comme nous l'a expliqué une personne que nous avons interviewée, chimiste de formation, l'utilisation d'un minerai de meilleure qualité dans un procédé comme celui qu'utilisait l'usine de Tioxide Canada, peut entraîner une légère diminution de certains métaux dans les eaux usées de l'usine.

Bref, le MENVIQ se défend d'avoir laissé la compagnie Tioxide Canada polluer le fleuve sans intervenir en rapportant des actions positives de la part de la compagnie qui ont permis de diminuer les polluants dans les rejets de l'usine de Tracy. Théoriquement ce n'est pas faux. Il y a bel et bien eu, d'après les caractérisations des effluents qui ont été effectuées en 1977 et en 1981, des changements dans le contenu des rejets de l'usine. Cependant, le MENVIQ laisse dans l'ombre les vraies raisons de ces changements. En fait, il s'adonnera, tout au long de l'affaire, à ce jeu d'ombre et de lumière, particulièrement face au public et aux organismes voués à la protection de l'environnement. Les autorités divulguent les informations qui les avantagent alors qu'ils gardent pour eux les renseignements qui compromettent leur image. En fait, ils sélectionnent

l'information de façon à reconstruire les événements pour aboutir à une version des faits qui présentent le MENVIQ sous un bon angle, version qui est alors révélée au public comme étant la vraie.

Dans les faits Tioxide Canada n'a pas fait le moindre effort pour diminuer la quantité des rejets toxiques que contenaient ses effluents et pourtant, les Services de protection de l'environnement du gouvernement québécois n'ont pas entrepris de démarches sérieuses à l'endroit de cette compagnie. Selon notre informateur, le dossier Tioxide Canada a été laissé de côté par les autorités provinciales suite à de longues négociations. D'après cette source, Tioxide Canada défendait à l'époque que la seule façon, à la fois efficace et rentable, pour elle de diminuer ses rejets toxiques consistait à changer son procédé de transformation au sulfate pour un procédé au chlore. Ce changement de procédé signifiait nécessairement la fermeture de l'usine de Tracy pour plusieurs mois, donc la mise à pied temporaire d'environ 300 personnes. De plus, les dirigeants de Tioxide avançaient que le nouveau procédé au chlore nécessitait un minerai de scorie plus pur que celui qui lui était fourni par son partenaire QIT Fer et titane de Sorel. Un changement de procédé mettait donc en jeu, selon les dirigeants de Tioxide Canada, la survie de la compagnie QIT Fer et Titane, deuxième plus grand employeur de la région de Sorel avec ses 1 200 emplois.

Or, il semble que face à l'éventualité d'une mise à pied possible de plus de 1 500 personnes, les autorités du MENVIQ ont fléchi et ont plus ou moins accepté que Tioxide Canada poursuive ses opérations avec le procédé au sulfate, malgré les importantes charges polluantes qu'il occasionne. Nous savons pertinemment aujourd'hui que Tioxide Canada pouvait réduire considérablement ses rejets sans changer de procédé puisqu'en 1986, soit dix ans après les premières négociations, Tioxide proposait, dans le cadre du programme d'assainissement qu'elle a signé avec le ministère de l'Environnement du Québec, deux types de traitement de ses eaux usées, dont un, la neutralisation des acides, était un procédé déjà rodé depuis plusieurs années par d'autres industries de ce genre dans le monde. Et encore, même s'il avait été nécessaire de changer de procédé, Tioxide aurait pu poursuivre ses opérations avec la scorie de la compagnie QIT Fer et Titane puisque qu'en 1992, Tioxide proposa la construction d'une usine utilisant le procédé au chlore comme solution à sa pollution et ce projet prévoyait l'utilisation du minerai de la compagnie QIT Fer et Titane, minerai dont la qualité n'a pas beaucoup changé au cours des années.

Cependant, les connaissances que possédaient les autorités chargées de négocier avec Tioxide Canada, face aux diverses techniques utilisées par l'usine de Tracy et aux systèmes de traitement des eaux usées pouvant être mis en place dans cette usine, étaient bien minces. Les préoccupations environnementales étant à leurs débuts, les ressources allouées aux expériences et à la vérification de

substances polluantes et de techniques de dépollution étaient insuffisantes pour que les opérateurs du gouvernement puissent posséder toutes les informations qui leur auraient été nécessaires pour négocier avec Tioxide Canada. Ainsi, comme l'explique Schrecker (1984), l'organisme de régulation dont les moyens sont limités, soit pour des raisons financières ou de manque de personnel, doit s'en remettre pour une large part aux informations que leur fournit l'industrie. En réalité, Schrecker (1984) affirme que

"Par la nature même de leurs activités, les industries et entreprises qui sont à l'origine des risques reliés à l'environnement disposent des données les plus complètes sur les caractéristiques des produits et de leur traitement, les techniques permettant de réduire les émissions et leur coût, [...] et sur nombre d'autres variables". (Schrecker, 1984: 13)

La négociation a donc eu lieu entre deux parties de forces différentes et ce, en raison de l'insuffisance de connaissances de la part des autorités du gouvernement québécois. Étant la seule à posséder les renseignements quant aux techniques de dépollution et à leur fonctionnement, Tioxide Canada pouvait dépeindre la situation comme bon lui semblait sans craindre que l'autre partie ne vienne la contredire. Ne pouvant se permettre de compromettre 1 500 emplois dans une petite région qui, rappelons-le, n'était pas visée par les recommandations du Comité d'évaluation sur le fleuve Saint-Laurent, le gouvernement a laissé Tioxide Canada poursuivre ses opérations. C'est cette version des faits que nous retenons comme étant la plus représentative de la

réalité. Les autorités ont dû capituler, suite aux longues négociations qui ont suivi l'avis d'ordonnance, en raison de leur piètre connaissance des techniques de dépollution. Ils se sont, en quelque sorte, remis à la bonne volonté de Tioxide Canada.

Le processus de mise en application de la réglementation est, dès cette première intervention, marqué par le recours à des modes de résolution de conflits relevant de l'entente à l'amiable. En effet, l'avis d'ordonnance que firent parvenir les Services de protection de l'environnement du Québec, menaçant d'avoir recours à des poursuites pénales si des changements n'étaient pas apportés à l'usine de Tracy concernant sa pollution, s'est révélé n'être qu'un moyen de dissuasion pour faire avancer les négociations. Selon un de nos informateurs, les négociations ont toujours représenté le mode de résolution privilégié par le gouvernement dans le dossier Tioxide Canada. Dans ce cas précis, la menace au recours pénal n'a été utilisée que pour montrer à Tioxide Canada le sérieux des démarches entreprises par les Services de protection de l'environnement.

L'objectif qui motivait les Services de protection de l'environnement dans ces démarches était d'amener Tioxide Canada à respecter les normes de pollution établies par le gouvernement. Or, le processus de régulation a donné des résultats contraires. L'entente convenue entre les parties laisse Tioxide Canada

continuer à polluer le fleuve bien au-delà des normes établies. Dans les faits, les négociations auraient dû déboucher sur une entente sur la diminution de la pollution de l'usine de Tioxide Canada, où être suivies par d'autres modes de résolution, dont les poursuites pénales, pouvant mener à ce résultat. Ce n'est pourtant pas le cas. La mise en application de la réglementation a été influencée par la possibilité d'une mise à pied annoncée par Tioxide Canada, situation que pouvaient difficilement mettre en doute les autorités gouvernementales pour les raisons que nous avons expliquées précédemment. Bref, n'eut été des conséquences économiques, la mise en application de la réglementation aurait probablement suivi son cours pour atteindre, à la fin du processus, l'objectif de départ motivant cette intervention. On comprend alors, avec cette première intervention du gouvernement dans le dossier Tioxide Canada, comment il est important, pour bien saisir toute la complexité de la mise en oeuvre des législations environnementales, de porter une attention particulière aux divers facteurs qui peuvent influencer la mise en application de la réglementation.

Les excuses mises de l'avant par Tioxide Canada pour faire accepter la pollution de son usine aux autorités gouvernementales se sont révélées n'être que poudre aux yeux. Nous voyons ici se dessiner les grandes lignes de la "bataille" que se livreront le ministère de l'Environnement du Québec et Tioxide Canada dans les années 90, bataille au centre de laquelle on retrouve le grand thème qu'est la sauvegarde des emplois et des investissements économiques de Tioxide

au Québec. Quant aux explications mises de l'avant par les autorités gouvernementales pour expliquer leur inaction dans ce dossier, elles ne sont qu'une reconstruction de la réalité, une version partielle des faits qui semble davantage conforme aux intérêts des parties en conflits.

L'inaction du Québec et du gouvernement fédéral dans cette affaire était à ce point frappante que Lorne Giroux (1985), dans un rapport qu'il a soumis au ministère de l'Environnement du Canada sur l'application de la réglementation environnementale, amène l'exemple de la compagnie Tioxide Canada comme étant le signe d'une impunité complète en matière de pollution de l'eau. Il s'exprimait ainsi:

"Cette compagnie, installée à Tracy, exploite une usine de pigments de titane qui utilise un procédé à l'acide sulfurique. Cette usine n'est équipée d'aucun système de traitement de ses effluents. Chaque jour la Tioxide déverse en moyenne 300 tonnes métriques d'acide sulfurique ainsi qu'une quantité appréciable de métaux lourds dans le fleuve. A elle seule, cette compagnie est responsable de 25% du fer, nickel et du zinc, et de 13% du chrome rejetés par toutes les usines situées le long du fleuve. Cette usine est en exploitation depuis 1962 et, suivant le service de la protection de l'environnement du Canada, contrevient à l'article 33 de la *Loi sur les pêcheries*. Pourtant, elle n'a jamais fait l'objet de poursuite." (Giroux, 1985: 5)

Dans cette foulée de dénonciations, la Société pour vaincre la pollution a publié, en mars 1985, une *Carte du fleuve Saint-Laurent intoxiqué* où elle faisait état des principales sources terrestres de pollution le long du fleuve Saint-Laurent et où elle avait classé la compagnie Tioxide Canada parmi les cinq plus

importants pollueurs du fleuve.

Les dénonciations concernant la pollution des eaux se sont multipliées en 1985, année d'élection au Québec. En fait, le Parti libéral promettait, dans le cadre de sa campagne électorale, d'étendre le programme d'assainissement des eaux usées du Québec au secteur industriel de façon à réduire la pollution produite, entre autres, par les industries chimiques et les industries de pâtes et papiers. A peine quelques mois après l'arrivée au pouvoir des libéraux, le ministre de l'Environnement déposa à l'Assemblée Nationale un nouveau programme d'assainissement des eaux usées du Québec, programme qui incluait, cette fois, le secteur industriel.

Le programme d'assainissement des eaux de 1986

C'est dans le cadre de ce nouveau programme d'assainissement des eaux usées du Québec que Tioxide Canada a négocié et signé un programme d'assainissement de ses eaux (PAE) usées avec le ministre de l'Environnement du Québec. Le ministre de l'Environnement a commandé, au début de l'année 1986, une série d'échantillons provenant des effluents des industries ayant été classées comme très polluantes par le Comité d'évaluation sur le fleuve Saint-Laurent. Parmi ces industries se retrouvait l'usine de Tracy qui, rappelons-le, avait été

classée parmi les cinq plus importants pollueurs du fleuve. Les résultats des tests d'échantillons provenant de l'usine de Tracy ont démontré une pollution importante. Suite à ces résultats, le ministre de l'Environnement a convoqué les dirigeants de Tioxide Canada afin de négocier avec eux un moyen de réduire les effluents polluants dans le fleuve.

Le contenu de ces négociations, qui ont débouché sur la signature, le 31 octobre 1986, d'un programme d'assainissement pour l'usine de Tracy, ne nous a pas été révélé. Il nous a donc été impossible de déterminer quels furent les arguments et les ententes sous-jacentes à la signature de ce programme d'assainissement des eaux. Les négociations ayant été faites dans le cadre de rencontres privées, il n'y aurait pas, semble-t-il, de procès-verbaux. Malgré cela, la lecture du programme d'assainissement des eaux nous a révélé l'attitude de Tioxide Canada face à la pollution, et par le fait même à la dépollution, des rejets de son usine à Tracy.

En effet, dans le programme d'assainissement soumis au ministère de l'Environnement le 10 septembre 1986, Tioxide défend, en s'appuyant sur des études qu'elle aurait elle-même commandées, que les rejets de l'usine de Tracy dans le fleuve n'ont aucun effet défavorable sur la vie marine. Elle précise en ces mots,

"Sur la base de ces données, Tioxide Canada est d'avis qu'il n'y a pas d'effets défavorables sur la vie marine et sur l'écologie qui peuvent être attribués aux émissions liquides de l'usine de Tracy (Il existe une zone d'inconfort de dimension bien définie, mais la

vitesse d'écoulement du fleuve assure que le temps de résidence des organismes à flot est insuffisant pour causer des dommages) [...] [D'ailleurs] à Tracy, le haut niveau d'alcalinité de l'eau du fleuve neutralise l'acidité de nos effluents rapidement". (Programme d'assainissement des eaux, 10 septembre 1986: 1)

Dès la première lecture de ce programme d'assainissement, on s'aperçoit que Tioxide Canada ne reconnaît pas, du moins devant les autorités, la pollution de son usine de Tracy. Elle précise même signer ce programme pour répondre au scepticisme du MENVIQ quant aux effets de la pollution de l'usine de Tracy. Mais pourquoi avoir signé un programme d'assainissement dans lequel elle s'engage à dépolluer les rejets de l'usine de Tracy alors qu'elle se dit convaincue des effets bénins de sa pollution et, que moins de dix ans plus tôt, elle avait fait des pieds et des mains pour convaincre les autorités qu'il n'y avait aucune façon, sans conséquences dramatiques, de réduire la pollution de l'usine? Que retirait Tioxide Canada pour qu'elle signe un PAE dans de telles conditions?

En fait, en signant un programme d'assainissement de ses eaux, Tioxide Canada se mettait à l'abri de l'article 116(2) de la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui stipulait qu'il ne pouvait y avoir de poursuite d'intentée ni de jugement de prononcé contre le responsable d'une source de contamination, si celui-ci avait soumis un programme d'assainissement de ses eaux qui avait été approuvé par le sous-ministre et s'il en respectait les exigences. Cette clause présente un grand avantage pour le gouvernement dans la mesure où elle incite les compagnies à signer des ententes de dépollution rapidement avec le ministère

de l'Environnement, ce qui accélère du même fait la dépollution de l'environnement. Par contre, cette clause peut représenter, aux yeux des industries, la possibilité de polluer en toute légalité pour quelques années.

L'article 116(2) constitue également une protection pour les pollueurs dans la mesure où, les textes des programmes d'assainissement étant peu précis, il est difficile, aux dires d'un de nos informateurs, de prouver à la satisfaction de la cour que les exigences d'une entente signée n'ont pas été respectées. Par ailleurs, il semble que le ministère laisse les entreprises libres dans l'application de leur programme d'assainissement. Il semble aussi qu'on accepte facilement des délais dans les échéances sous prétexte que les industries sont les seules payeuses de ces mesures antipollutions.

Dans sa proposition de programme d'assainissement, Tioxide s'engage, dans un premier temps, à étudier en usine pilote le procédé Chemetics basé sur la régénération et le recyclage des acides usés. Cette nouvelle méthode, qui nécessite un essai préalable s'échelonnant sur près de trois ans, a été retenue par Tioxide en raison du peu de déchets solides qu'elle occasionne, ce qui signifie pour elle de moins grandes dépenses relatives à l'enfouissement de ces déchets. L'échéancier de réalisation de ce projet voit la fin des travaux de construction durant le troisième trimestre de 1987 et la fin des opérations au premier trimestre de 1989. A ce moment Tioxide Canada devait décider de la viabilité du projet à un niveau commercial. Le coût du programme d'étude en usine pilote était alors

évalué à environ six millions de dollars.

Selon l'échéancier¹⁰ proposé dans le programme d'assainissement, Tioxide devait rendre sa décision sur la viabilité du projet de recyclage des acides à la fin du premier trimestre de 1989 et elle devait rendre sa décision au ministère de l'Environnement du Québec concernant le choix du procédé retenu à la fin du deuxième trimestre de la même année. Dans l'éventualité où la viabilité du procédé Chemetics était démontrée, et si cette solution était retenue par Tioxide Canada, une usine de dimension commerciale devait être construite permettant, à compter du 30 septembre 1991, de traiter une partie de l'effluent de l'usine de Tracy, à savoir les courants d'acides forts provenant de la "section noire" de l'usine (soit 85% des pollutions actuelles). La construction d'une usine de recyclage de l'acide, pour desservir les besoins de l'usine de pigments à Tracy, était évaluée à environ 24 millions.

Si le procédé Chemetics n'était pas retenu, Tioxide devait procéder à la neutralisation de l'acide des rejets avec enlèvement des matières en suspensions selon le même échéancier. Tioxide Canada considérait la neutralisation comme une solution de dernier ressort car la production et la disposition de grandes quantités de déchets solides posaient des problèmes énormes et risquaient de freiner toute expansion de l'usine.

¹⁰ L'échéancier proposé par Tioxide Canada dans le cadre de ce programme d'assainissement des eaux est reproduit en détail à l'annexe III.

En examinant l'échéancier proposé par Tioxide Canada, on s'aperçoit que la durée nécessaire à l'implantation du procédé de traitement, qu'il s'agisse du procédé de recyclage ou de neutralisation, est d'environ deux ans. Or le programme d'assainissement s'étend sur une période de cinq ans en raison des trois années d'essai du procédé Chemetics en usine pilote, procédé qui sera rejeté par Tioxide Canada pour des raisons qui, comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre, auraient pu être prévues dès la signature du programme d'assainissement. En réalité, il est fort probable que Tioxide ait prévu dès la signature de l'entente la non-viabilité du procédé Chemetics pour l'usine de Tracy, mais qu'elle se soit servie des essais en usine pilote pour continuer ses opérations le plus longtemps possible et ce, sans crainte de faire l'objet de poursuites judiciaires.

Le certificat d'autorisation pour l'augmentation de la production de 1987

A peine neuf mois après la signature de son programme d'assainissement, Tioxide Canada demande au ministère de l'Environnement du Québec un certificat d'autorisation pour augmenter sa production de 42 000 tonnes à 52 000 tonnes par année. Cette demande était motivée par l'augmentation de la demande de bioxyde de titane sur le marché mondial. Tioxide, qui était alors la deuxième plus importante usine productrice de pigments de titane au monde, a

vu, entre 1986 et 1989, ses prévisions de vente dépassées d'environ 15% par année. A titre d'indice de la prospérité de Tioxide Canada durant ces années, mentionnons que les dividendes de ses actions boursières, qui étaient d'une valeur de 100 dollars, ont passé de 62 dollars par année en 1986 à près de 220 dollars par année en 1990. Rares sont les actions en bourse qui procurent un si grand rendement. Ces chiffres sont un bon indice de la santé financière de Tioxide Canada qui, apparemment, n'était pas la plus pauvre des industries au Québec.

Le ministère de l'Environnement du Québec a acquiescé à la demande de Tioxide Canada en lui octroyant, le 26 juin 1987, un certificat d'autorisation pour l'augmentation de la capacité de production de son usine de Tracy. Le sous-ministre de l'Environnement permettait donc à Tioxide d'augmenter sa production de 10 000 tonnes par année, ce qui signifiait une augmentation directe d'environ 24% des rejets de contaminants dans le fleuve. Pour contrebalancer cette augmentation de la pollution, le certificat d'autorisation prévoyait un nouvel échéancier¹¹ qui devançait la date d'entrée en opération du système de traitement des eaux de l'usine de Tracy de six mois, soit au 31 mars 1991, ce qui permettait de maintenir le volume global de pollution au même niveau.

¹¹ Le nouvel échéancier du programme d'assainissement des eaux est reproduit en détail à l'annexe IV.

L'usine pilote de traitement des eaux usées

Tioxide Canada a reçu le certificat d'autorisation pour construire et opérer son usine pilote le 12 septembre 1986, soit deux jours après avoir déposé sa proposition de programme d'assainissement. L'échéancier de la réalisation de ce projet devait voir la fin des travaux de construction durant le troisième trimestre de 1987 et la fin des opérations au premier trimestre de 1989¹². C'est à ce moment que Tioxide devait rendre sa décision quant au choix de procédé à implanter au sein de l'usine de Tracy pour réduire les émissions polluantes dans le fleuve.

Tioxide Canada n'a pas agi seule dans ce projet d'usine pilote. Elle s'est associée, dès le début de 1987, à la compagnie QIT Fer et Titane de Sorel et à NL Chemicals (Kronos), sa compétitrice de toujours, pour mener à terme les essais du procédé de recyclage de l'acide. Selon l'entente qu'elles ont convenue, les coûts de construction et d'opération de l'usine pilote étaient partagés entre les trois partenaires. Pour réaliser le projet, le consortium formé de QIT, Kronos et Tioxide a bénéficié de deux importantes subventions des gouvernements fédéral et provincial. Il ne faut pas comprendre par là que ces trois compagnies nécessitaient à tout prix l'aide des gouvernements pour mener à terme ce projet. Comme nous l'avons démontré précédemment, à partir des dividendes des

¹² L'échéancier des essais du procédé de recyclage des acides en usine pilote est reproduit en détail à l'annexe V.

actions de Tioxide Canada, cette compagnie faisait suffisamment d'argent pour couvrir la partie des frais qui lui revenait dans cette entente. Selon les rapports financiers de la compagnie, Tioxide Canada a fait entre 20 et 40 millions de dollars de profits par année entre 1986 et 1990; elle était donc loin d'être à la merci des subventions du gouvernement pour réaliser ses projets. Pourtant, un de nos informateurs nous affirme que Tioxide n'a jamais entrepris un projet sans qu'un gouvernement, que ce soit municipal, provincial ou fédéral, ne défraye une part importante des coûts par l'entremise de subventions. Dans le cadre du projet de l'usine pilote, le consortium, sous le nom Groupe PCI (Pigment et Couleur Internationale), a reçu une importante subvention du Programme de développement et de démonstration technologique. Ce programme, financé par le gouvernement fédéral, cherchait à inciter les industries à expérimenter des technologies en usine pilote. Ce programme était très alléchant pour les industries puisqu'il finançait entre 40% et 50% des coûts totaux du projet selon les risques technologiques et financiers qu'encouraient les industries. En plus de cette généreuse subvention, le Groupe PCI a bénéficié d'une subvention du ministère de l'Environnement du Québec et de la Société Québécoise d'assainissement des eaux qui, selon ce que nous a révélé un informateur, s'élevait à près de 15% du total des coûts de construction et d'opération. Bref, environ 60% des coûts de construction et d'opération de l'usine, qui s'élevait à six millions de dollars, ont été absorbés par les gouvernements. La balance des coûts fut divisée entre les trois partenaires.

Les travaux à l'usine pilote se sont déroulés selon le nouvel échéancier prévu dans le certificat d'autorisation délivré à Tioxide Canada en 1987. Les travaux ont pris fin, comme prévu, en 1989. Selon les dirigeants de Tioxide Canada, le procédé Chemetics s'est révélé être un grand succès. Dans un bilan que Tioxide Canada faisait parvenir aux ministres de l'Environnement du Québec et du Canada, le 10 août 1989, le président et chef de la direction de Tioxide Canada vante les mérites du procédé Chemetics de recyclage de l'acide.

Pourtant, la lecture du sommaire de preuve préparé par le ministère de l'Environnement du Canada, dans le cadre des poursuites qu'il a intentées contre Tioxide Canada en 1993, nous révèle qu'à peine un mois suivant l'envoi de ce bilan, le conseil d'administration concluait, après examen, que les résultats des essais en usine pilote étaient surprenants mais que les coûts d'opération étaient trop élevés pour que l'usine de Tracy soit rentable. Le conseil d'administration évaluait que l'usine de Tracy était trop vieille et que sa technologie, qui datait de près de trente ans, était dépassée. Pour ces raisons, il décidait de ne pas poursuivre avec le procédé de recyclage des acides et de voir à une autre solution plus rentable pour la compagnie.

Une usine trop vieille et une technologie dépassée, ne sont-ce pas là des facteurs prévisibles à l'avance? N'était-ce pas possible pour les dirigeants de Tioxide Canada de prévoir, lors de la signature du programme d'assainissement en 1986, que, à la fin des essais, l'usine de Tracy serait désuète et qu'il ne serait

plus avantageux, voire rentable, d'y implanter un nouveau procédé de haute technologie?

La réponse à ces deux questions est, selon un de nos informateurs, affirmative. Tioxide Canada aurait, dès le départ, tout prévu. Elle se serait engagée dans un long processus, l'essai d'un nouveau procédé de traitement des eaux usées en usine pilote, en sachant, ou tout au moins en doutant, qu'il serait impossible de mettre en place le nouveau procédé à l'usine de Tracy en raison de l'âge de la technologie en place. En d'autres termes, Tioxide se serait servie des trois années de tests en usine pilote pour repousser la date d'entrée en opération du système de traitement des eaux de son usine, et par le fait même, rallonger la période durant laquelle elle jouissait d'un parapluie juridique la protégeant de toutes poursuites.

Tioxide a retiré beaucoup des essais en usine pilote. Elle a bénéficié de trois années de répit du ministère de l'Environnement du Québec pour développer, en très grande partie aux frais des gouvernements canadien et québécois, un procédé qui, plutôt que d'être utilisé pour dépolluer les rejets de son usine à Tracy, a été exporté en France où le Groupe Tioxide Grande-Bretagne, la compagnie mère de Tioxide Canada, possédait une usine de pigments de titane à base de sulfate datant du début des années 80.

Le non-respect des échéanciers du programme d'assainissement des eaux

Le rejet par le conseil d'administration du procédé de recyclage des acides comme moyen pour traiter les eaux usées de l'usine de Tracy ne signifie cependant pas l'acceptation et la mise en place immédiate du procédé de neutralisation, tel que prévu dans le programme d'assainissement signé en 1986. Bien au contraire, Tioxide Canada a démontré une inaction complète, dépassant échéancier après échéancier sans qu'aucun des travaux prévus dans le programme d'assainissement des eaux ne se concrétise.

Selon l'échéancier prévu dans le certificat d'autorisation délivré par le ministère de l'Environnement en juin 1987, Tioxide devait rendre sa décision quant au choix de procédé retenu au plus tard à la fin du premier trimestre de 1989. Mais, au début du troisième trimestre 1989, Tioxide n'avait toujours pas rendu sa décision. Comme les essais du procédé pouvaient avoir un impact majeur sur la qualité des rejets futurs de deux des plus importants pollueurs du fleuve (Tioxide Canada et N.L. Chemicals), les autorités chargées du dossier au ministère de l'Environnement du Québec ont accepté le retard.

Le dossier allait cependant prendre une nouvelle direction en raison de la signature, au mois de juin 1989, d'une entente entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec concernant la dépollution, la protection, la

conservation et la restauration du fleuve Saint-Laurent. Cette entente, qui s'inscrivait dans le cadre du Plan d'action Saint-Laurent signé en 1988 entre Ottawa et Québec, venait donner plus de pouvoir et de latitude aux divers comités chargés de l'actualisation du plan¹³.

L'Équipe d'intervention Saint-Laurent, chargée des volets dépollution et protection du Plan d'action Saint-Laurent, avait identifié la compagnie Tioxide Canada comme faisant partie des cinquante industries les plus polluantes du fleuve. Il relevait donc de son mandat de voir à ce que Tioxide mette en place son programme d'assainissement des eaux.

Au cours de l'année 1989, Tioxide n'a fait que vanter les mérites du procédé Chemetics de régénération et de recyclage des acides. Dans sa correspondance avec les représentants du gouvernement, le directeur de la production de Tioxide Canada expliquait comment fonctionnait le procédé, quels étaient ses avantages et comment il permettrait à l'usine de Tracy, et à d'autres usines du même genre, de réduire les émissions polluantes dans le fleuve. Il précisait également que le procédé était fiable et que l'acide recyclée qui en ressortait était d'une qualité supérieure à l'acide sulfurique habituellement utilisée dans le procédé de l'usine de Tracy. Cependant, les lettres et les bilans

¹³ Le Plan d'action Saint-Laurent s'inscrivait dans une perspective de développement économique durable, ce qui allait dans le sens de la nouvelle politique du ministère de l'Environnement du Québec qui visait l'intégration des préoccupations environnementales à la planification économique. L'objectif du Plan d'action Saint-Laurent était de réduire, avant 1993, de 90% les rejets toxiques déversés dans le fleuve par les cinquante établissements industriels les plus polluants.

de Tioxide Canada ne faisaient aucunement mention de la décision du conseil d'administration de ne pas retenir ce procédé. Aucun mot à ce sujet. Les dirigeants de Tioxide Canada agissaient comme s'ils évaluaient toujours les résultats des essais et les possibilités d'application de ce procédé à un niveau commercial.

La réponse de Tioxide Canada quant à la viabilité du procédé Chemetics pour traiter les eaux usées de l'usine de Tracy se faisant tarder, l'Équipe d'intervention Saint-Laurent fit parvenir une série de lettres à Tioxide lui rappelant les engagements qu'elle avait pris en signant un programme d'assainissement en 1986.

Face à ces pressions, le conseil d'administration de Tioxide Canada demanda à négocier, avec l'Équipe d'intervention Saint-Laurent, la mise sur pied d'une usine de régénération et de recyclage des acides de format commercial pouvant traiter en permanence les effluents de Tioxide, mais à l'unique condition que le ministère de l'Environnement du Québec, ou tout autre organisme gouvernemental, finance, sous forme de subvention, 50% des coûts de construction de l'usine commerciale de recyclage (coûts qui furent évalués à 24 millions de dollars en 1986).

Cette demande a donné lieu à des négociations, mais l'Équipe d'intervention Saint-Laurent et Tioxide Canada n'ont pas réussi à s'entendre sur

les conditions de mise en place du système de traitement des eaux ayant à la base le procédé Chemetics. Tioxide défendait, lors de ces négociations, qu'aucun effet néfaste sur la vie aquatique du fleuve pouvait être attribué directement aux rejets de l'usine de Tracy. Elle avançait qu'en de telles conditions, elle n'avait pas à déboursier pour mettre en place un système de dépollution de ses eaux usées¹⁴. Elle se disait tout de même prête à se plier aux exigences du ministère si celui-ci déboursait une partie des frais.

S'apercevant que Tioxide n'avait rien entrepris dans son projet de dépollution, le ministère de l'Environnement du Québec fit parvenir, le 3 juillet 1990, une mise en demeure à Tioxide Canada demandant à cette dernière de prendre les dispositions nécessaires pour informer le ministre de l'Environnement, dans les 30 jours suivants, du choix de procédé qu'elle entendait retenir ainsi que de l'état du projet et des mesures à prendre pour qu'elle respecte ses engagements.

Tioxide Canada étant sous la protection de l'article 116(2) de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le MENVIQ ne disposait pas de beaucoup de ressources pour faire respecter les conditions du programme d'assainissement.

¹⁴ La lecture du sommaire de preuve préparé par le ministère de l'Environnement du Canada nous a révélé que Tioxide Canada avait fait réaliser, en juillet 1990, une étude d'impact des effluents liquides de l'usine de Tracy sur l'écologie du fleuve Saint-laurent. Cette étude, menée par une firme britannique privée, conclut que les rejets de l'usine causaient de fortes perturbations dans la vie aquatique locale.

Il ne pouvait intenter de poursuite pénale pour rejet de polluants dans l'environnement, il ne pouvait émettre une ordonnance sommant Tioxide de se conformer à l'entente et ne pouvait intenter des procédures pour non-respect du programme. Le seul mode d'intervention disponible au MENVIQ était la négociation et la recherche d'une entente à l'amiable.

Des négociations ont bel et bien suivi cette mise en demeure. Nous ne connaissons pas leur nature mais une chose est certaine, elles ont porté fruit puisque le conseil d'administration approuvait, deux mois plus tard, un programme d'assainissement des eaux sur la base du procédé de neutralisation. Le coût des opérations était alors évalué à 78 millions de dollars.

Cette soudaine volonté de la part de Tioxide de mettre en place un système de traitement basé sur le procédé de neutralisation soulève plusieurs questions. Pourquoi Tioxide Canada aurait-elle accepté de déboursier 78 millions de dollars pour un procédé qui, comme elle-même l'a expliqué dans le PAE qu'elle a signé avec le ministère de l'Environnement en 1986, freinerait toute expansion de l'usine en raison de la grande quantité de déchets solides produits par le procédé, alors qu'elle a refusé d'investir 24 millions dans le procédé Chemetics sous prétexte que la technologie de l'usine de Tracy était dépassée? Quel est donc le raisonnement sous cette décision de Tioxide Canada? Qu'est-ce qui a pu amener les dirigeants de Tioxide Canada à s'engager dans un système de traitement des eaux alors qu'ils avaient fait preuve, jusqu'alors, d'une mauvaise volonté tenace

face à tout changement?

A la lumière de ce que nous connaissons de l'affaire, nous pouvons avancer que Tioxide s'est engagée dans ce projet pour que cessent les pressions de l'Équipe d'intervention Saint-Laurent. En effet, depuis que cette équipe a été saisie du dossier Tioxide Canada, elle s'est acharnée sur les dirigeants de la compagnie pour qu'ils respectent leurs engagements. Alors que les autorités du ministère de l'Environnement du Québec laissaient Tioxide libre dans la réalisation de son programme d'assainissement et cherchaient à négocier les petits problèmes qui survenaient, l'Équipe d'intervention Saint-Laurent, elle, était plus intransigente dans ce sens où elle suivait de près l'actualisation du programme d'assainissement de Tioxide et réagissait, de façon acharnée, à l'inaction de Tioxide Canada.

Selon un de nos informateurs, le MENVIQ savait, à partir de ce moment, que Tioxide Canada n'avait pas l'intention d'apporter des modifications aux installations de l'usine de Tracy pour diminuer les rejets polluants. Ses dirigeants en seraient venus à une entente pour que cessent les pressions provenant de l'Équipe d'intervention Saint-Laurent et que puissent continuer les "vraies" négociations.

Mais l'Équipe d'intervention Saint-Laurent n'était pas satisfaite de cette entente. Selon les dires d'un de nos informateurs, l'équipe d'intervention Saint-Laurent demandait que Tioxide dépose les plans et devis du système de

traitement, en plus de présenter les moyens que cette dernière comptait mettre de l'avant pour éviter des retards dans sa mise en opération.

En réaction à cet acharnement, Tioxide fit parvenir au ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du Revenu, le 12 novembre 1990, un avis de licenciement formel de son personnel selon un échéancier progressif qui devait aboutir à la fermeture d'une section de l'usine, le 15 juin 1991. Cette fermeture partielle devait permettre à Tioxide de rencontrer la diminution de charge polluante exigée par le ministère de l'Environnement, avec un léger retard sur l'échéance du 31 mars 1991. En fait, selon le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration, Tioxide Canada songeait à la possibilité de fermer l'usine de Tracy parce que le groupe Tioxide Grande-Bretagne désirait, selon le président et chef de la direction de Tioxide Canada, concentrer ses opérations en Europe.

Le procès-verbal de cette réunion révèle également que le projet de dépollution de 78 millions de dollars a été annulé.

Cette annonce a fait fortement réagir les élus municipaux. Ces derniers ont demandé à rencontrer les dirigeants de Tioxide Canada ainsi que les autorités chargées du dossier au ministère de l'Environnement du Québec. Il faut comprendre que Tracy est une très petite ville où l'usine de Tioxide Canada représente un des plus importants employeurs. Il ne faut pas négliger non plus le fait que Tioxide Canada versait annuellement un quart de million en taxes

municipales à la ville de Tracy, ce qui représente une part importante de son budget. Une fermeture de l'usine aurait entraîné des conséquences très dommageables pour l'économie de la ville.

Tioxide Canada a sorti la plus grosse carte de son jeu, la menace de fermeture de l'usine. Une fermeture signifiait pour le Québec, en plus des nombreux emplois perdus et des pertes de revenus sous forme de taxes pour la municipalité et la province, la perte d'importants capitaux industriels. Dans une période de crise économique comme celle que vivait le Québec au début des années 1990, il n'était pas du tout dans l'intérêt du parti au pouvoir de permettre une telle fermeture.

Il est à noter que Tioxide a utilisé, au même titre que lors des négociations de 1976, les emplois pour faire fléchir les autorités gouvernementales du Québec. Cette tactique avait permis à Tioxide Canada, à ce moment, de poursuivre ses opérations pendant près d'une dizaine d'années sans qu'elle fasse l'objet de quelque mesure que ce soit.

Face à la menace de fermeture, et pressé par les autorités municipales, le ministre de l'Environnement du Québec a entamé des négociations lui-même avec les dirigeants de la compagnie Tioxide Canada et ce, afin de trouver une solution, autre que la fermeture de l'usine, au problème mutuel du gouvernement et de Tioxide. Suite à ces rencontres de négociation, le président et chef de la direction

de Tioxide Canada a fait parvenir au ministre de l'Environnement une lettre l'avisant que Tioxide poursuivrait ses opérations à Tracy pour une autre année, telle qu'elle fonctionnait à ce moment, c'est-à-dire sans mettre en place de système antipollution.

Cette entente entre le ministre et Tioxide Canada a permis d'éviter la fermeture de l'usine. Mais l'entente ne réglait en rien l'avancement du programme d'assainissement signé en 1986. En fait, le projet de l'implantation du système de neutralisation des acides ayant été abandonné, Tioxide et les autorités ministérielles se retrouvaient à la case départ. Les procureurs du MENVIQ, suite à la demande de l'Équipe d'intervention Saint-Laurent, ont donc fait parvenir une seconde mise en demeure à Tioxide Canada l'enjoignant de prendre les dispositions nécessaires pour informer le ministre de l'Environnement du choix de procédé qu'elle entendait retenir ainsi que de l'état du projet. L'Équipe d'intervention Saint-Laurent avait constaté, suite à une visite de l'usine, que Tioxide n'avait rien entrepris dans son projet de dépollution et que ses rejets étaient toujours aussi intenses dans le fleuve.

Au 31 mars 1991, date d'échéance du programme d'assainissement des eaux signé entre le ministère de l'Environnement du Québec et Tioxide Canada, les rejets de l'usine de Tracy étaient toujours aussi polluants. Rien n'avait été

entrepris pour mettre en place un système antipollution à l'usine de Tracy. Tioxide était désormais en infraction. Ne bénéficiant plus de la protection juridique du programme d'assainissement, un nouveau chapitre de l'affaire commençait.

En guise de conclusion à ce chapitre

Les événements couverts par ce chapitre forment en quelque sorte le préambule à la partie du dossier que nous appelons, compte tenu de notre objet de recherche, l'affaire Tioxide Canada. Après analyse de cette période, il ressort assez clairement que Tioxide n'a jamais eu l'intention d'apporter des modifications à son usine de Tracy. La présentation de son programme d'assainissement laisse clairement voir que Tioxide n'avait aucun intérêt dans la dépollution des rejets de son usine de Tracy. Elle a signé le PAE, sans mot dire, pour profiter du parapluie juridique que lui conférait l'article 116(2) de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. A la veille de l'échéance du PAE, aucune des conditions prévues n'avait été respectée. L'usine de Tracy continuait à rejeter dans le fleuve des charges importantes de polluants. En fait, elle polluait plus qu'en 1986 puisque le ministre de l'Environnement lui a concédé un certificat d'autorisation, en 1987, pour qu'elle augmente sa production de 10 000 tonnes par année, augmentant ainsi sa pollution de 24%. Ayant les mains liées par l'article

116(2), les représentants du MENVIQ n'avaient autres recours que la négociation. Toutefois, le 1 avril 1991, Tioxide Canada perd, avec l'échéance de son programme d'assainissement, sa protection juridique; elle est donc de nouveau en infraction, au même titre qu'elle l'était avant la signature du PAE. Le prochain chapitre, cœur de notre analyse, est consacré à l'illustration du processus de mise en application de la réglementation.

CHAPITRE VI

**Le processus de mise en application des lois et règles
environnementales dans l'affaire Tioxide Canada**

Les chapitres précédents ont présenté la toile de fond sur laquelle est venu prendre place l'affaire Tioxide Canada. Ils ont exposé les conjonctures sociale et économique qui prévalaient lorsque Tioxide Canada s'est établie au Québec, et ont présenté les événements qui ont précédé l'échéance du programme d'assainissement des eaux de l'usine de Tracy. À partir du moment où Tioxide Canada perdait la protection juridique de son programme d'assainissement, elle pouvait faire l'objet de mesures de régulation. Le présent chapitre illustrera, à partir des diverses interventions du ministère de l'Environnement du Québec et du Canada, le processus de mise en application des législations environnementales dans cette affaire.

Contrairement au chapitre précédent, qui a présenté les événements dans un ordre chronologique et d'une façon descriptive, ce chapitre fera une analyse des interventions des ministères de l'Environnement du Québec et du Canada dans une perspective beaucoup plus globale. Notre souci n'est pas, dans ce chapitre, l'exactitude de la reconstruction chronologique des événements, mais plutôt la compréhension des opérations et des mécanismes à la base du processus d'application de la réglementation¹⁵. Nous avons donc divisé le chapitre en trois sections: une première abordant les interventions du ministère de l'Environnement du Québec, une seconde traitant de la place qu'a occupée le ministère de l'Environnement du Canada dans le dossier et enfin, une section

¹⁵ Nous avons inclus une chronologie détaillée des événements à l'annexe I.

examinant les suites aux diverses mesures judiciaires entreprises par les deux ministères. Ce découpage nous permettra de mieux cerner les rôles respectifs qu'ont joués les deux ministères dans le déroulement du dossier, de saisir les modes de régulation privilégiés par chacun des deux paliers de gouvernement et, surtout, de cerner les facteurs qui ont influencé le choix et la mise en application de ces modes de règlement de conflits.

Les interventions du ministère de l'Environnement du Québec

Avant d'entreprendre l'analyse des interventions du ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ) dans le dossier Tioxide Canada, il faut aborder un aspect, particulier à la période couverte par ce chapitre, qui a eu un impact majeur sur le déroulement de l'affaire, soit la médiatisation du dossier.

En effet, avant 1991 le dossier Tioxide Canada était peu connu, pour ne pas dire totalement inconnu, des médias et de la population. Dans les années 70 et 80, la protection de l'environnement était un concept nouveau qui intéressait encore peu de gens. De 1986 à 1991, Tioxide Canada faisait partie des dizaines d'industries qui s'étaient engagées dans un programme de dépollution avec le MENVIQ. Certes la population, les médias et les groupes environnementaux commençaient à se préoccuper sérieusement de la pollution, mais leur attention était tournée vers les industries qui polluaient l'environnement illégalement.

Tioxide Canada faisait alors bonne figure avec son programme d'assainissement des eaux (PAE).

C'est la Société pour vaincre la pollution (SVP), un organisme voué à la protection de l'environnement, qui est responsable d'avoir porté à l'attention des médias et de la population le dossier Tioxide Canada. Au début de l'année 1991, à la veille de l'échéance du PAE de Tioxide, la SVP, sachant que Tioxide ne pouvait respecter ses engagements, a fait sien le mandat de s'assurer que la *Loi sur la qualité de l'environnement* soit appliquée. La SVP a talonné le MENVIQ dans toutes ses interventions pour s'assurer que Tioxide cesse de polluer le fleuve. Elle a alimenté la presse d'informations relatives au dossier Tioxide Canada, mené des campagnes de dénonciation et de conscientisation face à l'ampleur de la pollution de l'usine de Tracy et à la façon dont le dossier était géré par les autorités, etc..

Bref, le dossier Tioxide Canada devenait, à partir de 1991, l'affaire Tioxide Canada. Le dossier était étalé pour une première fois sur la place publique. Le MENVIQ n'opérait plus dans l'obscurité; ses actions jouissaient soudainement d'une visibilité. Médias, population et groupes environnementaux étaient tournés vers le MENVIQ afin de voir comment il allait réagir dans ce dossier.

Tel que le soulevaient Chappell (1989) et Kernaghan (1988), l'opinion publique est un facteur qui peut influencer la mise en oeuvre de la législation. L'analyse du dossier Tioxide Canada vient confirmer cet énoncé. La visibilité de

la pollution de Tioxide Canada, ainsi que la médiatisation du dossier, ont eu des répercussions sur la façon dont le dossier a été traité par le MENVIQ. Nous verrons, tout au long de l'analyse que nous ferons des interventions du gouvernement québécois, que le MENVIQ joue sur deux tableaux à la fois en raison de cet aspect. D'un côté il entretient des négociations avec les dirigeants de Tioxide Canada pour en arriver à une entente sur la dépollution des rejets de l'usine de Tracy, et de l'autre, il a recours à des modes de résolution judiciaires, relevant des champs normatifs administratif et pénal, pour montrer au public qu'il a la situation en main et que la loi est appliquée. Le MENVIQ maintiendra ce double jeu dans la mise en application de la réglementation jusqu'à la fin de l'affaire.

La poursuite pour non-respect du programme d'assainissement des eaux

Le programme d'assainissement des eaux de Tioxide Canada a pris fin le 31 mars 1991. Entre le mois de février et cette date, la Société pour vaincre la pollution a fait parvenir une série de lettres au coordonnateur du Plan d'action Saint-Laurent et au ministre de l'Environnement du Québec pour leur demander de prendre des actions concrètes en regard à la pollution de l'usine de Tracy. L'Équipe d'intervention Saint-Laurent, chargée du volet protection et dépollution du Plan d'action Saint-Laurent, exerçait également des pressions auprès du MENVIQ pour qu'il réagisse face à l'inaction de Tioxide Canada qui, au cours des

cinq années durant lesquelles elle jouissait des avantages de son programme d'assainissement des eaux, n'a respecté aucune des étapes et échéances prévues dans l'entente de 1986.

Dix jours après l'échéance du PAE, soit le 10 avril 1991, le ministère de l'Environnement du Québec déposait deux poursuites contre Tioxide Canada pour non-respect de son programme d'assainissement des eaux et pour non-respect du certificat d'autorisation de 1987. La poursuite reprochait à Tioxide d'avoir fait défaut d'honorer l'échéancier de construction du système de traitement de ses eaux usées et, de façon générale, de n'avoir pas respecté son programme d'assainissement, signé en 1986, avec l'ex-ministre de l'Environnement. Les dénonciations alléguaient les infractions suivantes, à savoir:

"Le ou vers le 10 avril 1991, n'a pas respecté le programme d'assainissement approuvé par le ministère de l'Environnement du Québec le 31 octobre 1986 en vertu de l'article 116.2 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* contrairement aux dispositions de l'article 106 de la loi, commettant ainsi une infraction à cet article et se rendant passible des sanctions prévues audit article".

"Le ou vers le 10 avril 1991, a omis de respecter une condition d'une autorisation délivrée par le ministre de l'Environnement, le 26 juin 1987, à savoir l'échéancier de l'implantation du traitement des eaux usées acides, contrairement aux dispositions de l'article 123.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* commettant ainsi une infraction visée à l'article 106 de cette loi et se rendant passible des sanctions prévues à ce même article".

En vertu de l'article 106 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, Tioxide Canada était passible d'une condamnation à une amende variant entre 1 800 et 120 000 dollars, par chef d'accusation.

Les recours disponibles au ministère de l'Environnement du Québec

La poursuite pour non-respect du programme d'assainissement en vertu de l'article 106 n'était pas le seul recours disponible au ministère de l'Environnement du Québec. En fait, la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) mettait à la disposition du ministère quatre recours dans un cas comme celui-ci.

Tout d'abord, le ministère aurait pu intenter des poursuites pénales contre Tioxide Canada pour avoir rejeté illégalement des polluants dans l'environnement et ce, en vertu de l'article 20 de la LQE. Cet article, qui stipule que "nul ne doit émettre, déposer, dégager ou rejeter ni permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement du gouvernement", entraîne une infraction, telle que prévue à l'article 106.1, pouvant valoir au coupable une amende variant de 6 000 dollars à 250 000 dollars et, en cas de récidive, pouvant atteindre 1 million de dollars.

Ce mode de résolution, relevant du champ normatif pénal, est le plus mordant prévu par la LQE. Il n'oblige pas la fermeture de l'industrie en faute, mais il prévoit les plus fortes amendes. Cette mesure aurait pu, théoriquement, être utilisée contre Tioxide Canada. L'usine de Tracy rejetait dans le fleuve, depuis déjà 30 ans, des charges polluantes qui dépassaient largement les normes

gouvernementales. La caractérisation des émissaires ayant été faite à plusieurs reprises, et les résultats n'ayant jamais été démentis par Tioxide Canada, il n'aurait incombé au procureur du MENVIQ qu'à démontrer devant la cour les impacts négatifs des charges polluantes de l'usine de Tracy pour que Tioxide soit reconnue coupable.

Malgré ce, le MENVIQ n'a pas retenu ce mode de résolution. Nous avons identifié deux raisons pouvant expliquer ce choix. Au départ, une poursuite pénale en vertu de l'article 20 de la LQE exige que les procureurs du gouvernement démontrent les effets directs de la pollution sur le milieu aquatique, ce qui n'est pas chose facile étant donné que l'usine de Tracy n'est pas la seule qui rejette des polluants dans le fleuve. Il devient donc difficile d'établir que ce sont les rejets précis de cette usine qui causent les dommages observés. Une telle poursuite exige donc une preuve solide puisqu'elle risque de se terminer, comme l'explique Castrilli (1984), par une bataille d'experts. C'est dans cet esprit qu'Acosta (1988) identifiait la précarité du droit pénal comme étant un des facteurs de l'impunité pénale des illégalismes dits privilégiés.

En plus de cette raison, qui relève davantage de la technicalité juridique, il faut considérer les résultats probables de ce mode de résolution pour expliquer le fait qu'il ne fut pas retenu par le MENVIQ. La poursuite en vertu de l'article 20 de la LQE est une mesure répressive et punitive, ce qui va à l'encontre du modèle d'intervention privilégié par le MENVIQ, jusqu'à maintenant, dans ce dossier. Aucune entente ne survient suite à cette mesure. En fait, une telle

poursuite ne peut que nuire aux relations entre le gouvernement et la multinationale. Si la compagnie est trouvée coupable, elle est passible d'une amende d'au plus 250 000 dollars. Face à ce résultat, la compagnie peut décider de continuer à polluer jusqu'à ce que de nouvelles poursuites soit intentées, ce qui signifie encore plusieurs mois avant que le verdict soit prononcé, mois durant lesquels la compagnie peut continuer à opérer en polluant. Où encore, elle peut choisir de fermer l'usine, mettant ainsi à la porte plus de 300 personnes en plus de priver le Québec d'importantes retombées économiques. Dans les deux cas, le gouvernement est perdant.

Outre la poursuite en vertu de l'article 20, le MENVIQ aurait pu faire parvenir une ordonnance à Tioxide Canada, en vertu de l'article 25 de la LQE, la sommant de cesser sa pollution, ou de mettre en place un système de traitement des eaux sous peine de voir fermer l'usine ou encore d'être poursuivie en vertu de l'article 20 de la même loi. Cette mesure, qui relève du champ normatif administratif, se veut davantage un avertissement, comprenant une série de conditions à respecter pour éviter des conséquences, qu'une mesure répressive. Elle amène les dirigeants de l'industrie en faute à négocier avec les autorités du MENVIQ. Cette mesure est moins intransigeante que la première puisqu'elle n'entraîne pas directement la fermeture de l'usine ou une peine. Elle laisse plutôt une chance à la compagnie de corriger la situation. Il faut cependant mentionner qu'une ordonnance en vertu de l'article 25 de la LQE peut être contestée devant

la Commission municipale du Québec dans les quinze jours suivant son émission. Or, un appel d'une ordonnance interrompt cet ordre ministériel jusqu'à ce que le tribunal se prononce sur sa validité.

Encore une fois, cette mesure aurait pu être utilisée par le MENVIQ. En fait, le gouvernement québécois a déjà utilisé cette mesure, en 1976, à l'endroit de Tioxide Canada. On se rappelle qu'à ce moment, cette mesure avait débouché sur de longues négociations qui se sont terminées par un retrait des autorités gouvernementales dans le dossier. Cependant, il aurait été mal vu du public et particulièrement des groupes environnementaux, que le MENVIQ fasse parvenir à Tioxide, à peine dix jours après l'échéance d'un programme d'assainissement qui ne fut en aucun point respecté par Tioxide, une ordonnance la sommant de respecter un nouvel échéancier pour l'établissement d'un système de dépollution. Tioxide Canada n'ayant démontré aucune volonté à diminuer ses rejets polluants au cours des cinq dernières années, il n'aurait pas été apprécié des groupes de pression qu'on lui laisse une autre chance.

Le MENVIQ aurait pu également, en vertu des l'article 19.1 à 19.4 et 25, avoir recours à l'injonction comme mode de résolution, une mesure relevant du champ normatif civil. En utilisant ce recours, qui est de loin le plus drastique prévu par la LQE, le MENVIQ aurait pu, en vertu du pouvoir d'urgence qui lui est conféré à l'article 114.1 de la même loi, obliger Tioxide à cesser immédiatement sa pollution en fermant la section de l'usine qui est responsable

des rejets acides. En effet, cette mesure donne le pouvoir au ministre de l'Environnement d'ordonner au responsable d'une source de contamination de cesser définitivement ou temporairement ou de limiter, selon les conditions qu'il impose, le rejet des contaminants. L'utilisation de cette mesure aurait entraîné la fermeture immédiate de l'usine, donc la mise à pied de plus de 300 personnes, fatalité que les autorités du MENVIQ tentaient d'éviter depuis 1976. L'utilisation de ce mode de régulation n'aurait pas été cohérente avec le modèle d'intervention privilégié dans ce dossier jusqu'à présent.

En plus des mesures prévues dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*, il existe une série d'autres modes de régulation qui relèvent du modèle d'intervention axé sur la négociation. En effet, les autorités pouvaient faire respecter la loi en utilisant des modes de résolution extérieurs au cadre législatif que fournit la LQE. Dans les faits, les autorités peuvent réguler les atteintes à l'environnement en ayant recours à des mesures telles l'avertissement, l'émission de directives et l'entente à l'amiable. Ces modes de résolution de conflits sont couramment utilisés par le MENVIQ dans la mise en application de la réglementation. Même qu'aux dires de l'ensemble de nos informateurs, ce sont les modes de résolution de conflits privilégiés au Québec et au Canada, particulièrement dans les cas où la pollution est commise par une importante industrie. Le dossier Tioxide Canada ne fait pas exception à la règle. Comme nous le verrons, la négociation constitue le mode de régulation privilégié par le

MENVIQ et ce, malgré qu'il a entrepris parallèlement des démarches judiciaires.

Le double jeu du ministère de l'Environnement du Québec dans le dossier Tioxide Canada

Nous qualifions l'intervention du MENVIQ dans le dossier Tioxide Canada de "double jeu" puisque ce dernier a mis en oeuvre, simultanément, deux modes de régulation parallèles, un relevant du champ normatif pénal et un second se rattachant à un modèle axé sur la négociation. Dans les faits, le mode de régulation privilégié par le MENVIQ dans ce dossier a été, jusqu'à présent, la négociation. En 1976, les Services de protection de l'environnement du Québec ont négocié la possibilité pour Tioxide de dépolluer les rejets de son usine de Tracy. En 1986, le MENVIQ a négocié un PAE avec la compagnie et, tout au long de ce programme, la négociation a servi de moyen pour assurer le respect (sic) des échéanciers.

Les négociations qui avaient été entreprises entre les dirigeants de Tioxide Canada et le ministre de l'Environnement, suite à la menace des mises à pied de Tioxide à la fin de 1990, n'ont pas pris fin avec l'échéance du programme d'assainissement des eaux. Au contraire, selon une de nos personnes ressources, les rencontres de négociation se sont multipliées à l'approche de l'échéance du PAE. Il semble qu'à ce moment, le MENVIQ avait été avisé de l'intention de Tioxide Canada de ne pas apporter des modifications aux installations de l'usine de Tracy pour réduire les rejets polluants. En fait, les dirigeants de Tioxide

auraient proposé, dans le cadre de ces négociations de dernière minute, une nouvelle solution à son problème de pollution, soit la construction d'une nouvelle usine non polluante et la fermeture de l'usine de Tracy. Cette solution semblait intéressante pour le gouvernement québécois. Elle éliminait en bout de ligne la pollution, cause du présent conflit, sauvegardait les emplois et représentait d'importants investissements pour la province.

Aux yeux du gouvernement québécois, cette proposition méritait d'être explorée. Selon une de nos personnes ressources, au lendemain de l'échéance du PAE, le MENVIQ ne voulait pas tenter de poursuites contre Tioxide Canada. Au contraire, il semble que le mot d'ordre était au "gentleman's agreement". Selon notre informateur, le ministre a intenté des poursuites le 10 avril 1991 parce qu'il devait prendre action, question de faire taire les groupes de pression et de montrer que la loi était appliquée. La décision d'intenter des poursuites aurait donc été prise à contrecœur, non par choix.

La régulation de l'infraction qu'a commise Tioxide Canada devient très complexe. A la base il s'agit d'une industrie qui n'a pas respecté un programme d'assainissement et qui rejette toujours des substances toxiques d'une façon illégale dans le fleuve. En ne tenant compte que de l'infraction, la solution est assez claire: une double poursuite pour non-respect du PAE en vertu de l'article 116 et pour rejet de substances délétères dans l'environnement en vertu de l'article 20 de la LQE. Cependant, on ne peut aborder et surtout comprendre la

régulation de l'infraction sans tenir compte du contexte dans lequel elle prend place. Deux facteurs dans le présent cas viennent influencer le mode de régulation mis de l'avant par le MENVIQ: un facteur économique et un facteur social. Ce sont ces facteurs d'influence qui entraînent un double jeu dans l'intervention du MENVIQ.

Le premier facteur qui joue un rôle dans le choix du mode de régulation est la proposition de construction d'une nouvelle usine non polluante remplaçant l'usine de Tracy. Le gouvernement québécois avait tout à gagner en maintenant de bonnes relations avec la multinationale. La construction d'une nouvelle usine signifiait la création d'emplois temporaires et permanents, sans compter les retombées économiques que cela entraînerait pour la province. Il devenait alors important, particulièrement dans une période de crise économique où les grands projets industriels se faisaient rares, de nourrir et d'explorer cette proposition. Le MENVIQ ne pouvait donc appliquer la loi sans tenir compte de ce facteur. Il ne faut perdre de vue, par contre, que Tioxide Canada s'était déjà servie, à deux reprises même, des emplois qu'elle crée pour faire fléchir les édiles gouvernementaux et ainsi tirer avantage de la situation dans laquelle elle se trouvait.

Le deuxième facteur qui vient influencer le mode de régulation privilégié par les autorités est la volonté du public¹⁶. N'eut été de ce facteur, le MENVIQ

¹⁶ Il est à noter que nous utilisons le terme "public" dans ce travail de recherche dans son sens le plus large, c'est-à-dire qu'il comprend, pour nous, à la fois la population, les groupes environnementaux et les médias.

aurait probablement opté pour la négociation comme seul mode de régulation. La réalité est cependant tout autre. Les groupes environnementaux, les médias et la population en général surveillaient les actions des autorités et s'attendaient à ce qu'elles appliquent la loi à la lettre. La survie d'un parti au pouvoir dépend de l'opinion que possède de lui la population. Le laxisme apparent des interventions axées sur la négociation crée souvent une image d'injustice ou d'inaction de la part des autorités, ce qui n'était pas à l'avantage du MENVIQ. Il devait plutôt montrer au public qu'il avait la situation en main et que la loi était appliquée.

C'est la combinaison de ces deux facteurs qui a amené le MENVIQ à développer un double jeu dans son intervention. En effet, face à cette situation, le gouvernement québécois a initié deux modèles d'intervention parallèles. D'un côté, le gouvernement québécois entreprenait des négociations avec les dirigeants de Tioxide Canada concernant leur proposition, et d'un autre côté, il intentait des poursuites contre Tioxide, apaisant ainsi les pressions du public.

Selon une de nos personnes ressources, c'est cette combinaison de facteurs qui explique pourquoi le MENVIQ a déposé des poursuites contre Tioxide Canada pour non-respect du programme d'assainissement des eaux. Il s'agissait là d'une infraction pénale mineure qui n'entachait pas le dossier de Tioxide. De plus, la peine maximale n'était que de 120 000\$, ce qui est bien peu pour une compagnie dont les profits annuels se situent entre 20 et 40 millions. Comme

nous l'a expliqué notre personne ressource, cette poursuite était sans conséquence pour Tioxide et elle apaisait la pression du public. "Quel outil merveilleux" nous a-t-il dit! Il semble même que le ministre de l'Environnement du Québec, avant de déposer les plaintes devant les tribunaux, ait rencontré les dirigeants de Tioxide Canada pour les en aviser.

Bref, le MENVIQ a choisi d'intenter une poursuite qu'il savait sans trop de conséquence pour la compagnie afin de répondre aux pressions du public. Pendant ce temps, il continuait à négocier avec la compagnie la possibilité de construction d'une nouvelle usine non-polluante. C'est ce que nous qualifions de double jeu. Le gouvernement, qui n'avait aucunement l'intention de briser les relations qu'il entretenait avec la multinationale, entame de longues négociations avec la compagnie. Le tout se faisant derrière une façade répressive où le MENVIQ entretient l'image du gardien de l'environnement en intentant une poursuite pénale contre Tioxide Canada en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Les mesures judiciaires, dans ce cas, ne deviennent qu'écrans de fumée pour cacher le mode de régulation réellement privilégié par le gouvernement dans ce dossier, la négociation. Ce double jeu sera maintenu par les autorités jusqu'à la fin de l'affaire. L'application des normes environnementales est une tâche délicate, nous laissait savoir une de nos personnes ressources, particulièrement dans les cas où la faute est commise par une importante industrie. Il semble que dans ce cas, le gouvernement était plus

soucieux de l'économie que de la protection de l'environnement.

Le projet d'usine à Bécancour

Ce double jeu du MENVIQ a donné, dans un premier temps, les effets escomptés. Les poursuites intentées contre Tioxide suivaient leur cours et les négociations quant au projet de construction d'une usine non-polluante se sont poursuivies. Plusieurs rencontres ont eu lieu au cours de l'année qui a suivi l'échéance du programme d'assainissement des eaux de Tioxide Canada, rencontres qui ont débouché sur ce qui est convenu d'appeler le projet Bécancour.

Dans le cadre de ces négociations, Tioxide Canada proposait au MENVIQ la construction, dans le parc industriel de Bécancour, d'une nouvelle usine de production de pigments de titane évaluée à 150 millions de dollars. La nouvelle usine, dotée d'une technologie (à base de chlore) transférée d'Angleterre au Québec, devait respecter les normes environnementales les plus sévères. Selon la direction de Tioxide Canada, la construction de l'usine devait créer de l'emploi à 900 personnes/année (700 000 heures de travail). L'usine, quant à elle, devait créer 120 emplois permanents, sans compter les 180 qui seraient sauvegardés à l'usine de Tracy puisque la section de finition, qui respectait les normes environnementales, devait demeurer en opération. À l'ouverture de la nouvelle usine, Tioxide Canada s'engageait à fermer la section de production de l'usine de

Tracy, ce qui signifiait l'élimination des effluents acides déchargés dans le fleuve Saint-Laurent.

Selon une de nos personnes ressources, ce projet est venu couper le peu d'ardeur qu'avaient certains opérateurs du MENVIQ dans l'application de la loi. La solution proposée par Tioxide Canada était des plus intéressante pour le gouvernement québécois. En plus d'éliminer la pollution, cette solution représentait la mise en chantier d'un important projet industriel. La proposition de Tioxide Canada revêtait donc un important aspect économique, ce qui a influencé le cours des négociations.

En effet, contrairement aux dossiers dont le MENVIQ est habituellement saisi, celui de Tioxide Canada avait la particularité d'être piloté par le bureau du premier ministre. Le premier ministre du Québec a rencontré personnellement les dirigeants de Tioxide Canada et du Groupe Tioxide Grande-Bretagne au moins à quelques reprises au cours des négociations. La majorité des ententes entre Tioxide et le ministère de l'Environnement ont été conclues entre la direction de la compagnie, le ministre de l'Environnement et le premier ministre du Québec. Or, d'ordinaire les ententes sont négociées entre les fonctionnaires du MENVIQ et les dirigeants de la compagnie.

Cette particularité témoigne bien de l'aspect politique qu'a pris le dossier Tioxide Canada. Aux dires d'une de nos personnes ressources, le dossier Tioxide Canada était en haut de la liste de priorités du premier ministre. Au départ, la

pollution de l'usine de Tracy était au centre du conflit et des négociations tandis que la proposition de construction d'une nouvelle usine était considérée comme un moyen proposé pour résoudre le conflit. Or, au fur et à mesure que les négociations ont avancé et que le dossier s'est politisé, le projet de construction est devenu le centre des négociations et l'arrêt de la pollution de l'usine de Tracy est devenu la conséquence du projet. Bref, aux dires de notre informateur, les préoccupations du gouvernement ont complètement chaviré; elles ont passé de la pollution, à la construction d'une usine, la pollution devenant une considération de second ordre. En d'autres termes, l'enjeu du dossier Tioxide Canada qui était au départ, d'ordre environnemental, est devenu, au fil d'interminables négociations, d'ordre économique et politique.

En guise d'exemple de ce changement de perception du gouvernement québécois dans le dossier Tioxide Canada, mentionnons que le premier ministre du Québec, lors de deux rencontres qu'il a eues avec les dirigeants de Tioxide Canada et du Groupe Tioxide Grande-Bretagne, était accompagné, non pas du ministre de l'Environnement, mais bien du ministre de l'Industrie et du Commerce. Le dossier avait pris à ce point une tournure économique et politique pour le gouvernement québécois que le MENVIQ a été écarté de certaines négociations. Le dossier ne relevait plus du ministère de l'Environnement; il était maintenant de toute autre nature!

Il est intéressant de noter qu'encore une fois le maintien et la création d'emplois, accompagnés des retombées économiques de Tioxide Canada, influencent le déroulement du dossier et, de façon plus précise, le mode de régulation du conflit. En effet, en 1976, Tioxide a excusé sa pollution en expliquant aux autorités qu'un changement de procédé signifiait la fermeture de l'usine de Tracy pour plusieurs mois et la possible fermeture du plus important employeur de la région de Sorel, QIT Fer et Titane. La conséquence de la dépollution de l'usine de Tracy étant trop coûteuse sur le plan économique, les Services de protection de l'environnement du Québec ont laissé Tioxide Canada poursuivre ses opérations sans modifications majeures. Le même scénario s'est produit en 1990. Face à de constantes pressions de l'Équipe d'intervention Saint-Laurent pour qu'elle respecte les échéances de son programme d'assainissement, Tioxide Canada a menacé les autorités de fermer l'usine en faisant parvenir au ministère de la Main d'œuvre et de la Sécurité du Revenu un plan de mise à pied des employés de l'usine de Tracy. Cette annonce, qui a fait fortement réagir les élus de la ville de Tracy, a permis à Tioxide de relancer les négociations avec le MENVIQ et, de ce fait, de poursuivre ses activités tout en polluant le fleuve. Bref, Tioxide Canada s'est déjà servie des emplois qu'elle crée pour faire fléchir les édiles gouvernementaux et ainsi tirer avantage des situations dans lesquelles elle se trouve. Encore une fois, le maintien et la création d'emplois, à travers le projet Bécancour, viennent influencer le mode de régulation privilégié par le MENVIQ.

L'ordonnance de fermeture

Les négociations se sont poursuivies mois après mois. Près d'une année s'était écoulée depuis que Tioxide Canada avait présenté en détail son projet au ministère de l'Environnement et encore aucune entente ferme n'était survenue entre le gouvernement du Québec et Tioxide Canada. Selon une de nos personnes ressources un seul point faisait encore l'objet de discussion, soit la date de fermeture de l'usine de Tracy. Dans le projet qu'a soumis au MENVIQ le président de Tioxide Canada, il était prévu que l'usine de Tracy continuerait de fonctionner jusqu'à ce que l'usine de Bécancour soit en *opération commerciale*. Or, l'Équipe d'intervention Saint-Laurent ainsi que les opérateurs du ministère de l'Environnement du Québec considéraient ce point de référence trop vague. Ils craignaient que Tioxide utilise cette porte de sortie pour rallonger la vie de son usine de Tracy. De plus, rien de concret n'avait été présenté, ni entrepris par Tioxide Canada concernant la construction de la nouvelle usine.

Le 24 avril 1992, le MENVIQ réagit; il fait parvenir à Tioxide Canada une ordonnance relativement à ses rejets de contaminants dans le fleuve Saint-Laurent. L'ordonnance sommait Tioxide Canada de se soumettre aux normes de rejets établies par le gouvernement et ce, avant le 29 mai 1992 sans quoi le ministre de l'Environnement exigeait la fermeture de l'usine de Tracy. Dans l'avis d'ordonnance, le ministre de l'Environnement reprochait à la direction de Tioxide

Canada d'en rester au stade des intentions, sans aucun engagement formel à construire une usine non-polluante à Bécancour. De façon plus précise, il reprochait à l'entreprise de ne pas avoir soumis au MENVIQ les plans et devis de la nouvelle usine et de ne pas avoir présenté un échéancier précis des étapes du projet.

Nous avons identifié deux motifs pouvant justifier une intervention formelle du MENVIQ auprès de Tioxide Canada alors que les négociations allaient bon train. Dans un premier temps, l'attention particulière que portaient les médias, et par extension la population, au déroulement du dossier plaçait le MENVIQ dans une position où ses actions bénéficiaient d'une grande visibilité. Un an complet s'était écoulé depuis la poursuite intentée par le MENVIQ et Tioxide Canada polluant toujours le fleuve Saint-Laurent. Le projet Bécancour ne semblait pas se concrétiser et le public, particulièrement les journalistes qui suivaient de près le dossier, commençait à questionner la réelle volonté du MENVIQ à appliquer les lois. Ce sentiment était, de plus, nourri par les campagnes de dénonciation de la Société pour vaincre la pollution qui soutenait que le projet Bécancour n'était qu'une tactique mise de l'avant par Tioxide Canada pour lui permettre de continuer à opérer sans apporter de changements à son usine. Placé dans une telle situation, le MENVIQ devait intervenir pour maintenir son image de "protecteur" de l'environnement.

Mais un deuxième motif, nouveau celui-ci, venait également jouer en faveur d'une intervention du MENVIQ: la peur d'être dupé. Jusqu'à ce moment les autorités avaient fait preuve d'une grande tolérance face à l'inaction de Tioxide et ils croyaient en la possibilité de résoudre le conflit à l'amiable. Or, aux dires d'une de nos personnes ressources, l'Équipe d'intervention Saint-Laurent, et les opérateurs du MENVIQ, ont commencé à douter de la volonté réelle de Tioxide Canada de construire une nouvelle usine à Bécancour. S'apercevant que rien de concret n'avancait dans le projet, le MENVIQ a décidé d'intervenir, question de faire avancer les négociations et de rappeler à Tioxide Canada le sérieux de la situation.

L'intervention du MENVIQ ne devait toutefois pas mettre en péril les négociations entre les dirigeants de Tioxide Canada et le cabinet du premier ministre. Selon une de nos personnes ressources, il n'était pas question d'intenter une poursuite en vertu de l'article 20 de la LQE et encore moins de fermer l'usine de Tracy en émettant une injonction en vertu du pouvoir d'urgence du ministre. Le choix de l'ordonnance comme mode de régulation a été, aux dires de notre informateur, une question d'opportunité politique. La mesure devait montrer le sérieux de la situation à Tioxide Canada, apaiser le public en montrant que la loi était appliquée et surtout, être sans conséquence pour les négociations portant sur le projet Bécancour. L'ordonnance, en vertu de l'article 25 de la LQE, était tout appropriée à cette situation. Elle pouvait, formellement, entraîner des

conséquences sérieuses pour Tioxide Canada en cas de non-respect des conditions, ce qui démontrait le sérieux du MENVIQ, tout en étant, en réalité, sans conséquence puisque contestable devant la Commission municipale du Québec.

Comme nous l'a expliqué une de nos personnes ressources, le dossier était hautement politisé et surtout bien planifié. Les poursuites intentées un an plus tôt par le MENVIQ devaient se poursuivre encore pour plusieurs mois. En fait, en date de l'émission de l'avis d'ordonnance, le procès n'avait pas encore débuté puisque Tioxide Canada avait déposé une requête préliminaire visant à faire rejeter l'acte d'accusation. Les autorités comptaient sur le fait qu'au moment où le procès aurait lieu, la construction de la nouvelle usine à Bécancour serait fort avancée, si pas terminée. Si Tioxide Canada était trouvée coupable, cet aspect devait être pris en considération par le juge dans la détermination de la sentence, ce qui devait éviter à Tioxide de payer l'amende maximale de 120 000 dollars prévue pour cette infraction. Quant à l'ordonnance de fermeture, elle était contestable devant la Commission municipale du Québec. Comme l'appel d'une ordonnance est un processus long, soit d'une à deux années, l'avancement de la construction de l'usine de Bécancour devait être tel que l'ordonnance pourrait être suspendue par le MENVIQ. En bout de ligne, le résultat de toute cette planification devait satisfaire tout le monde: la nouvelle usine ouvrirait ses portes tel que prévu, Tioxide Canada n'aurait pas subi trop de dommages des recours

intentés par le MENVIQ, la section polluante de l'usine de Tracy serait fermée, et le MENVIQ aurait laissé, au public, l'image que la loi fut appliquée.

Cette planification politique, telle que la définit une de nos personnes ressources, est l'aboutissement du double jeu du gouvernement québécois dans le dossier Tioxide Canada. D'un côté, le MENVIQ intentait des procédures pour amener la compagnie à respecter les normes de rejets et de l'autre, le gouvernement québécois négociait avec la compagnie la réalisation du projet de construction d'une nouvelle usine. Ces deux modèles d'intervention, qui à première vue semblent contradictoires, viennent ici se compléter pour former la réalité complexe de la régulation de la pollution de l'usine de Tracy.

C'est vraiment lors de cette deuxième intervention du MENVIQ que le double jeu du gouvernement se concrétise le plus. En effet, pendant que le ministre de l'Environnement annonçait, le 24 avril 1992, qu'il avait fait parvenir un avis d'ordonnance à Tioxide Canada, et qu'il menaçait de fermer l'usine de Tracy, la même entreprise obtenait, le même jour, la promesse d'une aide financière substantielle de la Société de développement industriel du Québec (SDI). En se prévalant de l'article 7 de la loi sur la SDI, le conseil des ministres a voté, par décret, l'octroi d'un prêt participatif de seize millions de dollars à Tioxide Canada en vue de la construction de nouvelles installations non-polluantes dans le parc industriel de Bécancour au coût de près de 175 millions.

La SDI relève du ministre de l'Industrie et du Commerce qui, par ailleurs, était

présent aux négociations, en juin 1991 et janvier 1992, en compagnie du premier ministre du Québec.

Bref, pendant que l'attention du public était dirigée vers les menaces de fermeture du ministre de l'Environnement, le gouvernement du Québec octroyait, dans l'ombre, un important prêt à Tioxide. Ce prêt, qui fut négocié au cours des derniers mois, témoigne de l'avancement des tractations entre les deux parties. L'image que laissent les interventions du MENVIQ dans le dossier est donc bien loin de la façon dont il fut, en réalité, abordé par le gouvernement. Le double jeu du gouvernement dans ce dossier atteint ici son summum. En fait, le dossier n'est plus un, mais bien deux. Le cabinet du premier ministre pilote le dossier en utilisant la négociation comme mode de résolution, alors que le MENVIQ use de ses recours formels pénaux et administratifs. Dans cette dynamique, l'objet des diverses interventions n'est plus tout à fait le même. Dans le premier cas, l'objet de la négociation est le projet Bécancour, la dépollution de l'usine de Tracy devenant un facteur de second ordre. Dans le deuxième cas, la pollution de Tioxide Canada fait l'objet des interventions du MENVIQ, le projet Bécancour n'étant qu'un moyen de régler le conflit. Comme nous l'ont dit deux de nos personnes ressources, les autorités étaient, dans ce dossier, plus soucieuses de l'économie que de la protection de l'environnement. Dans cette optique, l'aspect du dossier Tioxide Canada qui primait aux yeux des autorités était le projet de construction de l'usine et le modèle d'intervention privilégié demeurait la négociation. Les interventions formelles du MENVIQ n'étaient, dans cette façon

d'aborder la situation, qu'une façade pour les médias, les groupes environnementaux et la population en général.

Dans les quinze jours suivant l'avis de l'ordonnance, la compagnie Tioxide Canada a rencontré le ministre de l'Environnement du Québec pour discuter avec lui des points litigieux du dossier. La compagnie mère de Tioxide Canada, par la voix de son président, a également rencontré le ministre de l'Environnement pour discuter de l'avis signifié à la compagnie Tioxide Canada. Le président de la multinationale aurait alors confirmé au ministre de l'Environnement son intention de présenter au conseil d'administration de la compagnie mère d'Angleterre, le 25 juin 1992, une proposition d'établir une usine à Bécancour. Il confirmait également son intention de voir réduire la production de l'usine de Tioxide Canada de 52 000 tonnes à 26 000 tonnes métriques par année.

Suite à ces rencontres, le ministre de l'Environnement a annoncé qu'il n'exigeait plus, pour le 29 mai 1992, la fermeture de l'usine de Tracy. Il soumettait plutôt à Tioxide Canada un échéancier final de conformité aux normes environnementales. Cette ordonnance devait encadrer dans le temps chacune des étapes auxquelles l'entreprise devait se soumettre.

Tel qu'annoncé, le 29 mai 1992 le ministre de l'Environnement du Québec faisait parvenir une ordonnance en vertu de l'article 25 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* à Tioxide Canada lui imposant un échéancier précis et rapproché

pour qu'elle cesse de rejeter des contaminants dans le fleuve Saint-Laurent. D'après cette ordonnance Tioxide devait fermer ses portes le 15 juin 1992, faute de s'engager dans un programme de dépollution.

Comme il fut prévu, Tioxide Canada n'a pas hésité à ce prévaloir de son droit d'appel. Comme nous l'avons expliqué, un appel d'une ordonnance interrompt cet ordre ministériel jusqu'à ce que la Commission municipale du Québec se soit prononcée sur la validité de cette dernière. En d'autres termes, cela signifie que tant que la commission n'a pas rendu sa décision l'entreprise peut poursuivre ses activités comme si de rien n'était.

Le projet d'usine à Bécancour: une réalité?

Malgré l'envoi d'une ordonnance menaçant Tioxide Canada de fermeture, les négociations entre cette dernière et le gouvernement québécois concernant le projet Bécancour se sont poursuivies. Le président de la compagnie mère de Tioxide Canada a rencontré le ministre de l'Environnement et le premier ministre du Québec pour discuter de la mise en chantier de la nouvelle usine. Selon une de nos personnes ressources, le seul point litigieux demeurerait la date de fermeture de l'usine de Tracy. Tioxide Canada demandait à ce qu'elle demeure ouverte jusqu'à ce que l'usine de Bécancour soit en opération commerciale, alors que le MENVIQ exigeait sa fermeture au plus vite.

Le 25 juin 1992, Tioxide Canada annonçait dans une conférence de presse que le projet d'une nouvelle usine non-polluante à Bécancour, au coût de 175 millions, avait reçu l'approbation définitive du conseil d'administration de la société mère de Tioxide Canada, Imperial Chemical Industries (ICI). Tioxide estimait alors créer 100 emplois permanents à Bécancour, tandis que près de 200 emplois devaient être maintenus à Tracy.

A peine quelques jours après cette annonce, les travaux de construction de la nouvelle usine ont débuté à Bécancour. Dans un communiqué qu'il a fait parvenir à la presse, le président et chef des opérations de Tioxide Canada réaffirmait l'importance que l'usine existante se voit autorisée à poursuivre sa production jusqu'à ce que celle de Bécancour prenne la relève. Il expliquait qu'"il était absurde de congédier 200 employés pour les réembaucher en 1994" (Le Devoir, 03 juillet 1992: A6).

Encore une fois, Tioxide Canada utilisait les emplois pour justifier sa pollution. Au même titre qu'elle l'a fait en 1976, Tioxide tentait de convaincre les autorités, et le public cette fois, qu'il était illogique de mettre à pied 200 emplois pour quelques mois. En utilisant la presse écrite pour s'expliquer, Tioxide Canada tentait d'amadouer le public et de lui faire accepter la pollution de l'usine de Tracy, au nom de la sauvegarde des emplois. Cette "carte économique" fut utilisée par Tioxide tout au long du déroulement de l'affaire. C'est un des facteurs principaux qui ont largement influencé le processus d'application de la réglementation dans le dossier.

Le 24 juillet 1992, la SDI annonçait publiquement que les gouvernements du Québec et du Canada octroyaient un prêt sans intérêt de seize millions à Tioxide Canada pour la construction d'une usine de production de bioxyde de titane à Bécancour. Chaque palier de gouvernement accordait une aide de huit millions à Tioxide, conformément à l'entente Canada/Québec sur le développement industriel régional.

Cette annonce a marqué le sommet du double jeu dans l'intervention du gouvernement québécois. Elle dévoile la volonté du gouvernement de maintenir de bonnes relations avec la multinationale. Elle met à jour la véritable volonté du gouvernement dans ce dossier. Le gouvernement du Québec privilégiait l'investissement de capitaux industriels à la protection de l'environnement. Avec l'annonce du prêt, le gouvernement laissait transparaître son intention de ne pas fermer l'usine de Tracy. Comme nous l'expliquait une de nos personnes ressources, l'annonce du prêt signifiait que les dirigeants de Tioxide Canada et les représentants du gouvernement du Québec s'étaient entendu sur l'actualisation du projet Bécancour. Selon cette source, il semble que Tioxide Canada disposait d'un peu plus d'une année pour construire sa nouvelle usine tout en opérant celle de Tracy. A l'échéance de cette période, Tioxide devait fermer l'usine polluante.

Tout semblait aller comme il avait été planifié par les autorités et les dirigeants de Tioxide Canada. Les poursuites intentées en avril 1991 par le MENVIQ n'en étaient toujours pas rendues au stade du procès et les procédures

d'appel de l'ordonnance n'étaient pas encore entamées, ce qui laissait le temps à Tioxide Canada d'avancer la construction de sa nouvelle usine avant qu'un possible jugement ne soit rendu dans un cas ou l'autre. Cependant, une poursuite en vertu de la *Loi sur les pêches*, intentée par le ministère de l'Environnement du Canada (MENCAN), est venue rompre cette planification. La poursuite du MENCAN, qui pouvait entraîner une amende maximale de 35 millions de dollars, a fait fortement réagir les dirigeants de Tioxide Canada. Le 1 février 1993, à la surprise de tous, la compagnie annonçait qu'elle arrêta la construction de l'usine de Bécancour et qu'elle s'installait aux États-Unis.

L'arrivée en scène du gouvernement fédéral

L'arrivée en scène du gouvernement fédéral dans l'affaire Tioxide Canada ne s'est pas faite à l'improviste. En réalité, la préparation de son intervention a été longue et non sans embûches. Le ministère de l'Environnement du Canada a été saisi du dossier au cours des mois qui ont suivi l'échéance du programme d'assainissement des eaux de Tioxide, soit en mai 1991. Pour faciliter la compréhension du processus de régulation sociale dans cette affaire, nous avons séparé en deux blocs l'analyse des interventions de chacun des ministères dans ce dossier. Il faut toutefois comprendre qu'en réalité, les deux ministères opéraient parallèlement et simultanément sur le dossier.

Demande d'aide du chef du Plan d'action Saint-Laurent

Le ministère de l'Environnement du Canada (MENCAN) s'est penché sur le dossier Tioxide Canada à la demande du chef fédéral du Plan d'action Saint-Laurent. Jugeant que les poursuites du MENVIQ n'étaient pas sérieuses, les dirigeants fédéraux de cette équipe ont demandé au chef des enquêtes et des inspections du MENCAN d'étudier le dossier à la lumière de la *Loi sur les pêches*. En réalité, trois options s'offraient à l'Équipe d'intervention Saint-Laurent. Étant un partenaire à part égal avec le MENVIQ dans la dépollution du fleuve Saint-Laurent, elle aurait pu faire des pressions auprès de lui pour qu'il intente, en plus des poursuites pour non-respect du programme d'assainissement des eaux, une poursuite en vertu de l'article 20 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE). Cette première option, qui aurait amené l'Équipe d'intervention à travailler de façon solidaire avec le MENVIQ, exigeait que les deux parties soient en accord sur l'intervention à privilégier, ce qui n'était vraisemblablement pas le cas. Dans l'éventualité où l'Équipe d'intervention Saint-Laurent décidait d'agir seule, elle pouvait, étant une division du MENVIQ, intenter une poursuite contre Tioxide Canada en vertu de l'article 20 de la LQE. Outre ces deux options, l'équipe d'intervention pouvait se tourner vers le ministère de l'Environnement du Canada (MENCAN) pour que ce dernier entre en scène (le Plan d'action Saint-Laurent étant un programme conjoint entre le gouvernement fédéral et le Québec, le transfert du dossier pouvait se faire

aisément). Selon une de nos personnes ressources, l'Équipe d'intervention Saint-Laurent a privilégié une intervention du MENCAN dans le dossier Tioxide car il était plus facile de faire la preuve de la culpabilité de cette dernière sous la *Loi sur les pêches* que sous la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE). En effet, dans le cadre de la LQE, les procureurs auraient eu à prouver que les effluents de l'usine avaient un effet sur la vie marine et ils auraient eu à démontrer quel était cet effet. Or, dans le cadre de la *Loi sur les pêches*, les procureurs n'ont qu'à prouver que les effluents sont nocifs sur le milieu, point final. L'élément de la preuve étant plus simple à établir, un verdict de culpabilité devait être, en principe, plus facile à obtenir.

L'Équipe d'intervention Saint-Laurent a donc privilégié une action qui allait, encore une fois, à l'encontre du modèle d'intervention du MENVIQ. En effet, l'équipe d'intervention demandait que des actions concrètes soient prises dans le dossier Tioxide Canada pour que cesse la pollution rapidement, alors que le MENVIQ, comme nous l'avons démontré dans la section précédente, cherchait à négocier pour en arriver à une entente à l'amiable avec les dirigeants de la multinationale.

Cette divergence dans la façon de concevoir et d'aborder le dossier entre l'Équipe d'intervention Saint-Laurent et le MENVIQ se perçoit tout au long de l'affaire. Bien qu'elle ne se soit attardée au dossier qu'à partir de 1989, et

qu'après avoir remis entre les mains du MENCAN la charge de poursuivre Tioxide Canada elle s'est faite discrète dans le dossier, l'Équipe d'intervention Saint-Laurent est à la source de plusieurs revirements dans l'affaire. En 1990, par exemple, elle a amené Tioxide Canada à réagir en menaçant les autorités gouvernementales de mettre à pied ses employés et de fermer l'usine. Or, se sont ces menaces de mises à pied qui ont attiré l'attention des groupes environnementaux (principalement de la SVP) des médias et de la population. Comme nous l'avons démontré précédemment, la médiatisation du dossier a été un facteur d'influence important dans le processus de mise en application de la réglementation dans cette affaire. Sans ce facteur, le MENVIQ aurait probablement privilégié un modèle unique d'intervention axé sur la négociation, et le déroulement du dossier aurait été tout autre. En demandant au MENCAN de se pencher sur le dossier, l'Équipe d'intervention Saint-Laurent devient, encore une fois, la source d'un important revirement, soit l'abandon du projet Bécancour et la fermeture de l'usine de Tracy. En effet, comme nous l'a expliqué une de nos personnes ressources, n'eut été de cette demande expresse, le MENCAN ne serait pas intervenu dans le dossier Tioxide Canada en raison des ententes fédérale/provinciales en vigueur concernant la mise en application des lois environnementales. D'ordinaire, le gouvernement fédéral laisse au soin du ministère de l'Environnement du Québec la tâche d'appliquer les normes environnementales touchant la pollution de l'eau. Des ententes d'équivalences signées entre les deux paliers de gouvernement permettent au MENVIQ

d'appliquer sa propre réglementation dans des situations où des lois fédérales seraient normalement appliquées.

Après étude du dossier, le chef des enquêtes et des inspections du MENCAN a jugé qu'une intervention était justifiée en raison de l'importance de la pollution et des dommages qu'elle pouvait occasionner à l'environnement marin du fleuve. A la fin du mois de mai 1991, le MENCAN prenait officiellement le dossier en mains. Il faudra cependant attendre octobre 1992 pour qu'il intente des poursuites contre Tioxide Canada. Au cours de ces 17 mois, le ministère de l'Environnement du Canada s'est retrouvé au centre de nombreux débats concernant son implication dans le dossier, débats qui témoignent du caractère hautement politique que prenait l'affaire Tioxide Canada.

Les pressions vécues par le ministère de l'Environnement du Canada

La décision du ministère de l'Environnement du Canada de prendre en mains le dossier Tioxide Canada n'a pas été accueillie avec enthousiasme par tous les intervenants dans cette affaire. L'Équipe d'intervention Saint-Laurent voyait là la seule voie pouvant mener à une action concrète et efficace pour faire cesser les rejets polluants de l'usine de Tracy. Aux dires d'une de nos personnes ressources, l'équipe d'intervention a été d'un grand support aux inspecteurs du MENCAN dans la constitution de la preuve qui fut préparée en vue des

poursuites pénales. Dans la logique du Plan d'action Saint-Laurent, le fait d'avoir eu recours au gouvernement fédéral pour intervenir dans une sphère d'activités habituellement cédée au Québec ne signifiait pas l'ingérence du premier dans les affaires du second, mais tout simplement le choix de l'outil adéquat et nécessaire pour que l'équipe d'intervention parvienne à son but ultime qui était, rappelons-le, de réduire de 90% les rejets polluants des 50 plus importants pollueurs industriels. Pour l'équipe d'intervention, le recours au MENCAN était un choix logique compte tenu de l'approche nonchalante du ministère de l'Environnement du Québec.

Selon notre informateur, le MENCAN a également reçu plusieurs mémoires et d'innombrables appels téléphoniques de divers groupes environnementaux lui demandant d'agir promptement et avec vigueur dans le dossier. La Société pour vaincre la pollution (SVP) a même fait parvenir des études et des rapports qu'elle avait elle-même commandés pour convaincre le MENCAN d'intervenir rapidement.

Le ministère de l'Environnement du Canada a même reçu, suite à une campagne de dénonciation de la SVP, une lettre de la direction de la compagnie Kodak à Montréal lui demandant d'intervenir dans le dossier, question de faire cesser les croisades de la SVP contre les compagnies qui utilisaient les produits de Tioxide Canada. La SVP demandait aux Québécois, dans le cadre de cette campagne, de ne pas acheter de produits Kodak puisque cette compagnie fabriquait son papier film avec du bioxyde de titane provenant de Tioxide

Canada.

Mais du côté de Québec, la nouvelle a été reçue différemment. Plutôt que d'encourager les autorités fédérales à intervenir dans le dossier, les représentants du ministère de l'Environnement du Québec ont fait pression auprès du MENCAN pour qu'il laisse tomber l'affaire. En fait, tout au long des 17 mois durant lesquels le MENCAN préparait sa preuve pour tenter des poursuites contre Tioxide Canada, la division des enquêtes et des inspections a été pressée par le MENVIQ (y compris par le ministre) pour qu'elle se retire du dossier et laisse le Québec gérer la situation. Les pressions provenant de Québec étaient telles que les enquêteurs du MENCAN ont reçu le feu vert pour intervenir dans le dossier plus de trois mois après avoir pris connaissance de l'affaire, soit en août 1991. Au cours de cette période, les représentants du MENVIQ ont rencontré leurs homologues fédéraux pour tenter de les convaincre des effets pervers que pouvait entraîner une poursuite du MENCAN. Selon une de nos personnes ressources, le ministre de l'Environnement du Québec défendait l'idée qu'une poursuite du gouvernement fédéral pouvait mettre en péril les négociations qu'avait entreprises le gouvernement québécois avec les dirigeants de la multinationale concernant la construction d'une nouvelle usine non-polluante. En d'autres termes, les représentants québécois demandaient au gouvernement fédéral de s'abstenir d'intervenir dans le dossier au nom de la sauvegarde des emplois et des investissements de Tioxide Canada au Québec. Bref, ils ont servi au gouvernement fédéral les arguments économiques qui caractérisent l'ensemble

de la mise en application de la réglementation par le MENVIQ.

Après avoir reçu l'autorisation du ministre de l'Environnement du Canada, les opérateurs du MENCAN ont procédé à une perquisition dans les bureaux du siège social de Tioxide Canada, ainsi que dans les locaux de l'usine de Tracy. Le MENCAN cherchait alors à accumuler des preuves de la pollution de l'usine de Tracy et de ses effets sur la flore et la faune aquatique du fleuve. Selon notre informateur, c'est à partir de ce moment que les pressions du gouvernement québécois se sont multipliées auprès du MENCAN pour que ce dernier laisse le MENVIQ agir seul dans le dossier.

Les rencontres entre les ministres de l'Environnement du Canada et du Québec se seraient multipliées au cours de l'année qui suivit la perquisition. Une de nos personnes ressources nous expliquait que le MENVIQ a tenté de faire reculer le MENCAN dans ses démarches en se tournant vers les ententes signées entre le gouvernement fédéral et le Québec en ce qui concerne la pollution de l'eau. Le MENVIQ aurait même utilisé la précarité des liens entre Québec et Ottawa pour justifier le retrait du gouvernement fédéral du dossier. Le chef des inspections et des enquêtes aurait reçu des appels téléphoniques, et même la visite du sous-ministre de l'Environnement du Québec, lui demandant de se retirer du dossier.

Selon un de nos informateurs, jamais une intervention du ministère de l'Environnement du Canada en territoire québécois n'a suscité autant de débats. D'un côté, l'Équipe d'intervention Saint-Laurent faisait pression pour que le

MENCAN intervienne dans le dossier Tioxide Canada. Les groupes environnementaux se mettaient de la partie en poussant le MENCAN vers une intervention rapide et musclée. De l'autre côté, les représentants du ministère de l'Environnement du Québec pressaient le gouvernement fédéral à se soustraire de toute intervention au nom des ententes d'équivalence entre les deux gouvernements, de la sauvegarde des emplois et de la santé économique du Québec.

Bref, le MENCAN s'est retrouvé au centre d'une polémique qui semblait interminable. Aux dires d'une des personnes ressources que nous avons rencontrées, c'est en raison de la ténacité du chef des inspections et des enquêtes que le ministère fédéral de l'Environnement a intenté des poursuites en octobre 1992, soit plus de 18 mois après avoir pris connaissance du dossier.

En fait, même une fois les poursuites entamées, le ministre de l'Environnement du Québec rencontrait son homologue canadien pour que ce dernier retire les plaintes déposées contre Tioxide Canada et ses dirigeants. Il semble même, selon un informateur, que l'ambassadeur du Canada, à Londres, ait contacté le ministre de l'Environnement du Canada pour lui expliquer le projet de construction de Tioxide Canada, ainsi que pour lui rappeler l'importance des investissements industriels de la multinationale pour le Canada et le Québec.

Nous pouvons conclure une chose de cette situation: l'intervention du ministère de l'Environnement du Canada dans le dossier de Tioxide Canada n'était pas appréciée des autorités gouvernementales du Québec et même de certains hommes politiques fédéraux. En effet, c'est à travers les positions qu'a adoptées le gouvernement québécois face à l'intervention du gouvernement fédéral que nous sommes en mesure d'apprécier la façon dont le dossier était véritablement perçu par le gouvernement du Québec. Il ressort clairement à travers les réactions du MENVIQ que le processus de mise en application de la réglementation environnementale dans le dossier Tioxide Canada était grandement influencé par les conséquences économiques pouvant découler de l'actualisation d'un mode de résolution. En d'autres termes, le MENVIQ prônait, dans ce dossier, la protection de l'environnement dans la mesure où elle était compatible avec le développement économique.

Jamais, nous a expliqué une de nos personnes ressources, le ministère de l'Environnement du Québec a fait autant de démarches pour éviter qu'une compagnie fasse l'objet de mesures fédérales en raison de sa pollution. Dans le cas Tioxide Canada, en protégeant la compagnie d'éventuelles poursuites, le MENVIQ protégeait ses propres intérêts, soit la sauvegarde d'emplois et la mise en chantier d'un projet de développement industriel. La forte objection qu'a démontrée le Québec face à l'intervention du gouvernement fédéral est signe de l'importance que ce dossier avait pour la province tant au niveau économique que politique.

Le dossier Tioxide Canada était important, non seulement pour le Québec, mais également pour le Canada. S'il avait été question d'un dossier habituel, aucun personnage politique n'aurait fait des représentations au nom de la compagnie. Or, dans ce dossier, l'ambassade du Canada à Londres et un membre du Sénat canadien ont fait des pressions au nom de la compagnie Tioxide Canada pour que le MENCAN laisse la province agir seule dans le dossier.

Le simple fait que le ministre de l'Environnement ait pris trois mois avant d'autoriser ses inspecteurs à se pencher sur le dossier, et qu'il ait attendu plus de 18 mois avant d'entreprendre des démarches judiciaires, montre la complexité politique du dossier. Comme nous l'expliquait une de nos personnes ressources, la preuve technique contre Tioxide Canada n'a pas été longue à établir, mais la décision du ministre de poursuivre n'a pas été facilitée pour autant par cet aspect. Le caractère politique caractérisant le dossier a influencé le processus de mise en application de la loi beaucoup plus que les aspects techniques reliés à la procédure du droit pénal.

Les poursuites en vertu de la *Loi sur les pêches*

Malgré la polémique entourant l'implication du gouvernement fédéral dans le dossier Tioxide Canada, une importante perquisition des services environnementaux fédéraux a eu lieu pendant cinq jours, en octobre 1991, dans les locaux de la compagnie Tioxide Canada de Tracy. Les services fédéraux ont

perquisitionné les lieux pour vérifier dans quelle mesure l'usine de Tracy contrevenait à la *Loi sur les Pêches*. Des inspecteurs et des techniciens de Pêches et Océans Canada participaient également à la collecte d'information. Au total, les fonctionnaires d'Environnement Canada ont mené huit perquisitions pour monter leur dossier.

Plusieurs tests ont été effectués par les scientifiques du MENCAN afin d'évaluer la pollution de l'usine de Tracy, ainsi que ses effets sur la vie aquatique du fleuve. En outre, ils ont fait des tests de survie avec des truites. Une truite vit en moyenne 29 heures dans un contenant d'eau "propre". Lorsqu'ils les ont mis dans des contenants remplis d'eau puisée à 100 mètres des bouches d'égout de l'usine de Tracy, les truites ont vécu en moyenne 5 minutes 30 secondes. Les résultats de ces tests sont assez révélateurs quant à l'effet que peuvent avoir les rejets de l'usine de Tioxide Canada sur la vie marine.

Suite aux cinq jours de perquisition, le MENCAN a pris un an pour préparer la preuve contre la compagnie. Comme nous l'avons expliqué dans la section précédente, cette année a été marquée par les multiples démarches des autorités provinciales pour convaincre le gouvernement fédéral de s'abstenir de toute intervention dans le dossier.

Contrairement à ce qu'on aurait pu imaginer, les personnes ressources que nous avons rencontrées nous ont expliqué que le référendum de Charlottetown n'avait pas influencé les démarches du ministère de l'Environnement du Canada.

Aux dires de nos informateurs, ce n'était pas la situation constitutionnelle qui préoccupait les autorités gouvernementales dans ce dossier, mais bien la création d'emplois et les investissements de la multinationale au pays.

Le 13 octobre 1992 le ministère de l'Environnement du Canada intentait des poursuites pénales en vertu de la *Loi sur les pêches*. L'accusation se lit comme suit:

"Entre le 15 octobre 1991 et le 20 octobre 1991, Tioxide Canada a illégalement rejeté des substances nocives dans les eaux du fleuve Saint-Laurent, contrairement à l'article 36 (3) de la *Loi sur les pêches*, commettant par là un acte criminel prévu à l'article 40 (2) b".

L'accusation, telle que libellée, a été portée contre Tioxide Canada ainsi que contre les cinq administrateurs de la compagnie. Au total, les 35 chefs d'accusation suivants ont été déposés:

- cinq chefs d'accusation contre Tioxide Canada pour avoir consciemment permis la pollution lors des cinq jours de perquisition (chaque jour durant lequel l'infraction se produit constitue une infraction);
- cinq chefs d'accusation contre Tioxide Canada pour avoir pollué pendant les cinq jours de la perquisition;
- cinq chefs d'accusation contre chacun des cinq administrateurs pour avoir consciemment permis la pollution lors des cinq jours de perquisition (pour un total de 25 chefs d'accusation).

La peine maximale prévue à l'article 40(2) b de la *Loi sur les pêches* pour chacun des chefs d'accusation étant de 1 million de dollars, cette poursuite pouvait attirer à Tioxide Canada une amende globale pouvant atteindre 35 millions, sans compter les frais de dépollution que pouvait exiger le juge.

Dans un dossier comme celui de Tioxide Canada, peu de modes de résolution, mis à part la poursuite en vertu de l'article 36(3) de la *Loi sur les pêches*, s'offraient au MENCAN. En matière de pollution de l'eau, la législation fédérale la plus importante demeure la *Loi sur les pêches* et ce, depuis plus de 125 ans. Rarement le gouvernement fédéral intente-t-il des actions judiciaires, dans les cas de pollution de l'eau, en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE). Outre la poursuite en vertu de la *Loi sur les pêches*, il existe une série d'autres modes de régulation qui relèvent du modèle d'intervention axé sur la négociation. Le MENCAN aurait pu, en se basant sur la LCPE, utiliser des modes de résolution extérieurs au cadre législatif que fournit la *Loi sur les pêches*. Dans les faits, les autorités auraient pu intervenir dans le dossier Tioxide Canada en ayant recours à des mesures telles l'avertissement, l'émission de directives et l'entente à l'amiable. Ces modes de régulation avaient toutefois peu de chances d'être utilisés puisque l'Équipe d'intervention Saint-Laurent avait expressément sollicité le MENCAN pour qu'il intervienne dans le dossier sur la base de la *Loi sur les pêches*. Rappelons-nous que la demande de l'équipe d'intervention a justement été motivée par le manque de mordant des

outils utilisés par le MENVIQ pour amener Tioxide Canada à cesser sa pollution. En fait, le ministre de l'Environnement du Canada n'avait que deux choix: soit il explorait la possibilité d'intervenir en vertu de la *Loi sur les pêches*, soit il refusait carrément d'intervenir. Nous avons vu, dans la section précédente, que la décision d'intenter des poursuites n'a pas été facile.

Tioxide Canada a pris tout le monde par surprise en arrêtant *sine die*, le 1 février 1993, la construction de sa future usine de Bécancour. Elle a également annoncé la fermeture prochaine, prévue pour le mois d'avril 1993, de la section polluante de son usine de Tracy. Elle a annoncé qu'elle venait plutôt de se porter acquéreur de la moitié d'une usine louisianaise de la compagnie National Lead (NL), la maison-mère de sa concurrente, la firme Kronos. Selon le président et chef de la direction de Tioxide Canada, Bécancour demeurerait un projet intéressant, quand la demande le justifierait.

Deux facteurs peuvent être avancés pour expliquer le geste de Tioxide Canada. Dans un premier temps, on peut imaginer que les poursuites pénales d'Ottawa en vertu de la *Loi sur les pêches* ont eu raison de la compagnie. Il faut comprendre que cette poursuite pouvait attirer à Tioxide une amende maximale de 35 millions de dollars. On peut alors penser que la compagnie s'est sentie dans l'obligation, craignant d'autres poursuites des deux ministères de l'Environnement, de fermer le chantier de construction et la section polluante de

l'usine de Tracy pour s'installer à un endroit où les normes environnementales étaient moins sévères. Mais est-ce réellement les poursuites du gouvernement fédéral qui furent la cause du départ de Tioxide Canada vers les États-Unis ou furent-elles tout simplement l'élément qui a déclenché le déroulement d'un scénario déjà prévu par la multinationale?

Tout d'abord, précisons que l'imposition d'une amende de 35 millions de dollars à un pollueur relève davantage du phantasme juridique que de la réalité canadienne. Nous savons que les peines qui sont imposées aux compagnies responsables de pollution au Canada sont minimales. Elles sont bien en dessous du maximum prévu dans les lois. Les chances que Tioxide Canada se voit condamnée à payer une telle amende étaient donc quasi inexistantes. Compte tenu de ce que nous savons du passé de Tioxide Canada, nous sommes en droit de nous questionner sur l'intention réelle qu'avait la multinationale face au projet Bécancour. Était-ce réellement l'intention de Tioxide de construire une usine à Bécancour ou était-ce simplement une tactique pour acheter la paix politique, lui permettant ainsi de continuer sa production à Tracy en polluant pendant qu'elle planifiait son départ pour les États-Unis? Il y a fort à parier que cette question restera à jamais sans réponse!

Les suites aux mesures entreprises par les deux ministères

Les mesures judiciaires qui furent intentées par les ministères de l'Environnement du Québec et du Canada contre Tioxide Canada se sont soldées par un échec pour la compagnie et elles ont toutes pris fins après que la section polluante de l'usine de Tracy fut fermée. En fait, à l'exception de l'appel de l'ordonnance où la culpabilité de Tioxide Canada n'était pas l'enjeu, la compagnie a enregistré des plaidoyers de culpabilité. Cependant, cette reconnaissance de faute ne signifie pas pour autant que les procédures se sont déroulées rapidement. Au contraire, les trois procédures judiciaires (poursuites pour non-respect du programme d'assainissement des eaux, appel de l'ordonnance du MENVIQ et poursuites du MENCAN en vertu de la *Loi sur les pêches*) se caractérisent par un grand nombre de "remises de procédures", ce qui a eu pour effet de rallonger les démarches.

Par exemple, les poursuites intentées par le MENVIQ, le 10 avril 1991, en vertu de l'article 116(2) de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, se sont étalées sur une période de 31 mois et ce, sans qu'il y ait de procès. Les démarches judiciaires furent marquées par six remises de procès, ce qui a repoussé la date de comparution de Tioxide Canada d'une année. La date du procès arrivée, Tioxide Canada a présenté une requête préliminaire visant à faire rejeter l'acte d'accusation. Dans leur requête, les avocats de Tioxide Canada demandaient le

rejet de la sommation émise pour les motifs suivants:

- "Le chef d'accusation, tel que libellé, ne correspond à aucune infraction créée par la loi en vigueur au moment où se sont produits les faits décrits dans ce chef d'accusation;
- plus particulièrement, les dispositions de l'article 116.2 de la loi n'autorisent pas le ministre de l'Environnement à approuver un programme d'assainissement". (Notes de la poursuite # 765-27-598-913)

Les avocats de Tioxide Canada tentaient également de faire déclarer inapplicables constitutionnellement ou inopérants les articles 22, 106 et 123.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* relativement au rejet dans le fleuve. Selon la défense, la raison d'inapplicabilité est que l'Assemblée Nationale n'a aucune autorité pour légiférer en matière d'environnement sur les lieux ou territoires réservés à la Couronne, en l'occurrence le fleuve Saint-Laurent. Le fleuve est un cours d'eau navigable de juridiction exclusive du Parlement fédéral, selon l'article 91 des *Lois constitutionnelles* de 1867. Une déclaration de culpabilité rendue en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* concernant des rejets dans le fleuve Saint-Laurent outrepasserait, selon les avocats de Tioxide Canada, le cadre de la compétence provinciale, aux termes de l'article 92 de la Constitution du Canada.

Les avocats de la compagnie tentaient aussi de faire déclarer inapplicables les articles 20 et 116.2 de la même loi puisqu'ils violaient, à leur sens, les articles 7 et 11b de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Ils expliquaient leur position en quatre points:

- "1- Les articles 20 et 116.2 énoncent des dispositions trop vagues.
- 2- Les articles 20 et 116.2 sont arbitraires dans leurs effets puisque ces dispositions pourraient être appliquées erronément par ceux qui les appliquent.
- 3- Le caractère vague et imprécis a l'effet d'une délégation illégale et abusive du pouvoir sur le responsable de l'application, car il pourrait imposer sa propre interprétation de ces dispositions.
- 4- Leur caractère vague et imprécis a l'effet d'empêcher un justiciable d'avoir une défense pleine et entière s'il est poursuivi". (Notes de la poursuite # 765-27-598-913)

De longs débats constitutionnels, suivis de débats d'interprétation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* ont entouré cette requête qui a rallongé la procédure de plus de 16 mois. Le juge qui présidait dans ce dossier a rejeté la requête de Tioxide Canada et a fixé la date du procès au 16 novembre 1993. A cette date, Tioxide a enregistré un plaidoyer de culpabilité et le juge, se fiant essentiellement à la jurisprudence, a condamné Tioxide Canada à payer une amende de 20 000 dollars. Notons que la fermeture volontaire de la section

polluante de l'usine de Tracy par Tioxide Canada, à la fin du mois de mars 1993, a joué en faveur de la compagnie lorsqu'est venu le temps pour le juge de déterminer la peine.

L'appel de l'ordonnance émise le 29 mai 1992 par le MENVIQ a également été caractérisé par une série de "remises de procédures". Tioxide Canada tentait de faire valoir à la Commission municipale du Québec que son dossier devait être analysé dans son ensemble, incluant le projet de construction de Bécancour. Elle demandait à la commission que ce projet soit considéré l'équivalent d'un programme d'assainissement des eaux puisque le résultat, en fin de compte, était le même, soit l'arrêt de la pollution de l'usine de Tracy. Plusieurs intervenants sociaux ont présenté leur position face à l'appel de Tioxide Canada. Entre autres, le Centre québécois de droit de l'environnement et la Société pour vaincre la pollution ont fait des recommandations à la commission pour qu'elle rejette l'appel de Tioxide.

Le 24 avril 1993, la Commission municipale du Québec rendait sa décision. Elle concluait que l'ordonnance avait force de loi, mais qu'elle s'adressait seulement aux activités relatives à la "section noire" de l'usine de Tioxide Canada, ce qui permettait à Tioxide Canada d'opérer sa section de finition. Cependant, la section polluante de l'usine étant fermée depuis près d'un mois, l'ordonnance était sans valeur.

Dernières et non les moindres, les poursuites intentées par le ministère de l'Environnement du Canada en vertu de la *Loi sur les pêches* n'ont duré que six mois. Au même titre que pour la poursuite du MENVIQ, Tioxide Canada et ses dirigeants ont plaidé coupable à l'ensemble des 35 chefs d'accusation. Selon l'une des personnes ressources que nous avons rencontrées, il y a eu beaucoup de négociations (*plea bargaining*) entre la première comparution de Tioxide Canada et la date de l'enquête préliminaire. Il semble, selon cet informateur, que le propriétaire de Tioxide Canada, le groupe ICI, voulait qu'une entente soit conclue rapidement, question de ne pas trop salir l'image de la multinationale.

Les avocats de Tioxide auraient proposé un plaidoyer de culpabilité de la compagnie Tioxide Canada avec une amende de deux millions, mais à condition qu'il y ait retrait des accusations retenues contre les cinq administrateurs. Les avocats du MENCAN auraient rejeté l'offre puisqu'ils ne voulaient pas laisser tomber les charges contre les administrateurs. Les avocats de Tioxide Canada auraient alors proposé quatre millions, ensuite six millions et enfin huit millions d'amendes, toujours en échange d'un retrait des charges déposées contre les dirigeants de la compagnie. Mais les avocats du MENCAN auraient refusé pour la même raison. Les avocats du ministère ont finalement proposé un plaidoyer de culpabilité pour la compagnie Tioxide Canada accompagné d'une amende d'un million, plus trois millions pour la restauration des eaux poissonneuses, ainsi qu'un plaidoyer de culpabilité pour les cinq administrateurs avec une absolution inconditionnelle de sentence. Au matin de l'enquête préliminaire, les avocats de

la défense ont annoncé que leurs clients enregistreraient des plaidoyers de culpabilité. Ils ont alors proposé au juge, qui a endossé la proposition, la sentence suivante:

"Une amende de 1 million à la compagnie, plus une somme de 3 millions qui devra être versée au Receveur général pour décontaminer le fleuve. Les dirigeants reçoivent une absolution inconditionnelle." (Notes de la poursuite # 765-72-00060-928)

Cette sentence constitue, encore aujourd'hui, la plus lourde jamais imposée à un pollueur canadien.

CONCLUSION

**Les trois plates-formes d'influence de la mise en application
des lois et des normes environnementales
dans l'affaire Tioxide Canada**

Comme nous permet de le constater l'analyse des deux chapitres précédents, l'application de la réglementation environnementale est une tâche délicate. L'affaire Tioxide Canada est très loin de ressembler au dossier dans lequel un individu accusé d'une infraction se voit, après verdict de culpabilité, appliquer machinalement une peine. Le dossier Tioxide Canada revêt une grande complexité en raison des aspects sociaux, économiques et politiques qui influencent le processus de mise en application des lois et des normes environnementales.

Les propos que nous tiendrons dans cette dernière partie du travail de recherche reprendront les conclusions que nous avons énoncées au cours des chapitres précédents. Nous reprendrons, en synthèse, les facteurs économiques, sociaux et politiques qui ont influencé, d'une manière ou d'une autre, la composition du réseau de contrôle, le choix des modes de règlement de conflits utilisés par les autorités, ainsi que la façon dont ils ont été appliqués, en les mettant en lien avec la notion d'illégalisme privilégié.

L'atteinte à l'environnement de la compagnie Tioxide Canada est bel et bien un illégalisme privilégié, au sens proposé par Acosta (1988). En effet, elle répond aux trois caractéristiques que doit posséder un illégalisme pour qu'il soit qualifié de privilégié. Sur le *plan événementiel*, cette atteinte à l'environnement

comporte de grandes analogies avec les illégalismes saisis exclusivement par le champ normatif pénal, en ce sens où la pollution de l'usine était hautement toxique pour les espèces vivantes du fleuve Saint-Laurent. L'acide sulfurique, le fer, le chrome, et le titane ne sont que quelques-unes des substances que rejetait quotidiennement dans le fleuve l'usine de Tracy. La pollution de Tioxide Canada mettait en péril la faune et la flore du fleuve et, par extension, la qualité de la vie humaine. Nous nous retrouvons donc, dans ce dossier, face à d'importants dommages causés au patrimoine public ainsi qu'à des actes potentiellement nuisibles à la santé humaine. Sur le *plan juridique*, l'atteinte à l'environnement commise par Tioxide a été appréhendée par deux champs normatifs distincts, pénal et administratif, lui conférant ainsi un aspect pluridimensionnel. En d'autres termes, l'affaire Tioxide Canada est, comme nous l'avons vu, passible d'une double lecture juridique distincte. Cette double lecture a permis à l'atteinte que nous avons étudiée de faire l'objet de divers *modes de résolution*, soit deux niveaux de poursuites pénales, une ordonnance ministérielle et, surtout, la négociation. C'est ce troisième aspect qui, selon Acosta (1988), caractérise le plus les illégalismes privilégiés.

Le concept d'illégalisme privilégié nous a permis de saisir les divers aspects de l'application de la réglementation environnementale dans l'affaire Tioxide Canada. En réalité, il nous a permis de comprendre le "comment" de la mise en application des lois. L'analyse des chapitres précédents, à partir de ce

concept, nous a révélé, entre autres, un aspect important de la régulation de l'atteinte à l'environnement de Tioxide Canada, soit le double jeu du ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ). En effet, nous avons montré comment le MENVIQ s'est servi des poursuites pénales (sans conséquences sérieuses) contre Tioxide pour répondre aux pressions des médias, des groupes environnementaux et de la population en général et pour leur montrer qu'il appliquait les lois sévèrement alors que, de l'autre côté, il poursuivait des négociations avec la multinationale. Ce double jeu a été maintenu jusqu'à la fin de l'affaire. Les mesures pénales ne servaient que de catalyseur pour faire avancer les négociations et comme écrans de fumée pour le public, cachant ainsi le vrai mode de résolution, la négociation.

Nous ne pouvons parler d'impunité pénale totale dans ce dossier puisque Tioxide Canada a fait l'objet de mesures pénales qui se sont soldées par des amendes, dont une constitue la plus lourde sentence jamais imposée à un pollueur canadien. Cependant, les mesures pénales ont tardé (elles ont été entreprises après 30 années de pollution intense) et lorsque les autorités se sont tournées vers elles, l'objectif initial de la manoeuvre était de faire avancer les négociations. Nous pouvons plutôt, suite à cette observation, parler d'un "laxisme pénal". Ce laxisme ne peut s'expliquer par les facteurs habituellement mis de l'avant pour justifier l'exclusion du pénal dans ce type d'illégalismes. Acosta (1988) avance quelques facteurs pouvant expliquer l'impunité pénale des illégalismes dits privilégiés. Les facteurs reliés à la précarité du droit pénal, à la

perception de ce type de conflits et à la diversité du réseau de contrôle peuvent souvent concourir à l'exclusion du pénal comme mode de régulation. Cependant, ces facteurs ne s'appliquent pas dans le dossier Tioxide Canada. La précarité du système pénal ne peut être avancée comme explication au laxisme pénal puisque le ministère de l'Environnement du Canada a réussi à monter une preuve solide démontrant l'importante pollution de l'usine de Tracy et les effets néfastes de cette dernière sur la vie aquatique du fleuve, preuve qui a amené Tioxide Canada et ses dirigeants à enregistrer des plaidoyers de culpabilité aux 35 chefs d'accusation qui pesaient contre eux. On ne peut avancer non plus l'occultation idéologique de l'infraction comme élément explicatif du laxisme pénal. Au contraire, nous avons démontré, dans cette thèse, que les préoccupations des médias, des groupes environnementaux et de la population ont joué en faveur des actions pénales entreprises par le MENVIQ (malgré qu'elles étaient sans conséquences réelles). En fait, seule la disponibilité d'un réseau de contrôle peut être considérée comme étant un élément pouvant expliquer un certain laxisme pénal dans ce dossier. Les illégalismes privilégiés, dont les atteintes contre l'environnement, peuvent être traités par plusieurs instances (civile, administrative, pénale). Le réseau de contrôle étant très grand, et surtout composé d'instances souvent plus adéquates que le système pénal pour se saisir de la situation conflictuelle, ce dernier peut être exclu du mode de résolution du conflit.

Il devient alors intéressant, compte tenu de cela, de s'attarder au "pourquoi" de la mise en application des lois. Quels facteurs ont influencé les ministères de l'Environnement du Québec et du Canada dans leur choix de mode de résolution et lesquels ont influencé leur mise en application? En d'autres termes, qu'est-ce qui a poussé les ministères de l'Environnement à recourir à la négociation et à retarder, pendant 30 ans, l'utilisation des mesures pénales prévues dans les lois pour faire cesser la pollution de l'usine de Tioxide Canada?

A la lumière de la notion de "processus" environnemental proposée par Finkle (1983), nous avons identifié trois types de facteurs qui ont eu des impacts importants sur le processus de mise en application des lois dans l'affaire Tioxide Canada: des facteurs économiques, sociaux et politiques.

Les facteurs économiques sont sans contredit les facteurs qui ont le plus influencé le déroulement de l'affaire et le processus de mise en application de la réglementation dans le dossier. En effet, en 1976, lors de la première intervention des autorités provinciales face à la pollution de Tioxide Canada, les Services de protection de l'environnement du Québec ont laissé la compagnie poursuivre ses opérations malgré sa pollution et ce, par peur de voir la compagnie fermer ses portes. La fermeture de l'usine de Tracy signifiait la perte de plus de 300 emplois et la possible fermeture du fournisseur de Tioxide Canada, QIT Fer et Titane, le plus important employeur de la région de Sorel avec ses 1 200 emplois. En 1991, à l'échéance du programme d'assainissement de Tioxide Canada, le ministère de l'Environnement du Québec a privilégié la négociation comme mode de résolution

principal pour mettre fin à la pollution de l'usine de Tracy puisque Tioxide Canada lui proposait la construction d'une nouvelle usine, à Bécancour. L'annonce d'un projet de développement industriel signifiait la création d'emplois et des retombées économiques importantes pour la municipalité et la province. Face à une telle proposition, le gouvernement du Québec a entrepris des négociations plutôt que des poursuites pénales qui auraient pu briser les relations entre les parties et à la limite, obliger Tioxide Canada à fermer son usine de Tracy, fatalité que le MENVIQ tentait d'éviter depuis de nombreuses années.

Tioxide Canada n'a toutefois pas joui d'une impunité pénale totale et ce, en raison d'un facteur social important, l'opinion du public. En effet, n'eut été des pressions de la population, des médias et des groupes environnementaux, le ministère de l'Environnement du Québec aurait fort probablement privilégié le seul mode de résolution qu'est la négociation. Cependant, le dossier étant étalé sur la place publique et le gouvernement devant répondre aux attentes de la population, le MENVIQ a orchestré une intervention, à deux volets, que nous avons qualifiée de double jeu. Il a entrepris, de façon parallèle, deux modèles d'intervention: un officiel (champ normatif pénal) et un non-officiel (négociation). En fait, chacun de ces deux modèles d'intervention était motivé par un facteur précis. D'un côté, le maintien des emplois et la mise en chantier d'un projet de développement industriel justifiaient une intervention axée sur la négociation. De l'autre, les pressions du public, particulièrement des médias et des groupes de protection de l'environnement, commandaient une intervention de nature pénale.

La double intervention permettait ainsi au gouvernement du Québec de répondre aux attentes du public tout en lui permettant de poursuivre les négociations avec la multinationale.

Une troisième série de facteurs, politiques cette fois, est venue influencer, à un niveau moindre cependant, le déroulement du dossier et la façon dont la loi fut appliquée dans cette affaire. En effet, les importants appuis politiques de Tioxide Canada ont rendu difficile la décision du ministère de l'Environnement du Canada (MENCAN) d'intervenir dans le dossier Tioxide Canada. De fait, les nombreuses représentations du MENVIQ en faveur d'un retrait du gouvernement fédéral de cette affaire, en plus des représentations d'un membre du sénat canadien et de l'ambassadeur du Canada, à Londres, demandant au MENCAN de laisser le Québec gérer le dossier, sont tous des facteurs qui ont ralenti et compliqué la décision du ministre fédéral de l'Environnement.

Bref, toute la dynamique de la régulation sociale de l'atteinte à l'environnement dans ce dossier tourne autour des facteurs économiques, sociaux et politiques. Une analyse qui n'aurait pas porté une attention particulière à ces facteurs n'aurait pas pu bien saisir toute la complexité entourant le processus de mise en application des lois. En ce sens, la notion de "processus" environnemental, proposée par Finkle (1983), s'articule bien avec le concept d'illégalisme privilégié qui, seul, ne nous aurait pas permis une telle analyse.

En résumé, ce travail de recherche démontre à quel point l'application de la réglementation en matière environnementale est une tâche délicate lorsque la pollution est commise par une importante industrie. Une des personnes ressources que nous avons rencontrées nous expliquait que des considérations économiques et politiques, plutôt que la protection de l'environnement, avaient été jugées comme étant prioritaires par les autorités gouvernementales dans ce dossier. Cette même personne expliquait que les outils pour faire respecter la loi étaient disponibles, mais que le manque de volonté politique avait fait en sorte que le gouvernement du Québec ne les avait pas utilisés. L'analyse du processus de mise en application des lois environnementales que nous présentons dans ce travail de recherche vient confirmer ces conclusions. Il semble qu'aux yeux des autorités, la protection de l'environnement a un sens dans la mesure où elle ne va pas à l'encontre de la "santé" de l'économie!

RÉFÉRENCES

ACOSTA, F. (1987) "De l'événement à l'infraction: le processus de mise en forme pénale", *Déviance et Société*, II, 1: 1-40.

ACOSTA, F. (1988) "A propos des illégalismes privilégiés. Réflexions conceptuelles et mise en contexte", *Criminologie*, XXI, 1: 7-34.

ARMAND, M.F., LASCOUMES, P. (1977) "Malaise et occultation: Perception et pratiques du contrôle social de la délinquance d'affaire", *Déviance et Société*, I, 2: 135-169.

BARTON, B.J., FRANSON, R.T., THOMPSON, A.R. (1984) *A Contract Model for Pollution Control*, Vancouver: Westwater Research Center, University of B.C..

BÉLANGER, M. (1991) "La faute civile en matière de responsabilité pour dommages environnementaux", dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, (eds) *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville: Les éditions Yvon Blais Inc..

CANADA (1983) *Lois constitutionnelles*. Ottawa: ministère de la Justice du Canada.

CANADA (1992) *Summary of Legislation and Regulation Authorities and Obligations Relevant to Environment Canada's Programs and Responsibilities*. Canada: ministère des Approvisionnements et Services.

CASTRILLI, J. (1984) "Problems of Proof and Credibility Issues in Relation to Expert Evidence in Toxic Tort Litigation", *Queen's Law Journal*, X, 71: 71-84.

CHAPPELL, D. (1989) *From Sawdust to Toxic Blobs: A Consideration of Sanctioning Strategies to Combat Pollution in Canada*, Ottawa: Department of Justice.

COMITÉ D'ÉVALUATION SUR LE FLEUVE SAINT-LAURENT (1977) *Rapport final du Comité d'évaluation sur le fleuve Saint-Laurent*, Québec: Les publications du Québec.

COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT (1984) *Policing Pollution: The Prosecution of Environmental Offences*, Ottawa: C.R.D.C. .

COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT (1985) *Les crimes contre l'environnement*, Ottawa: C.R.D.C..

DESLAURIERS, J.P. (1987) "L'analyse en recherche qualitative", *Cahiers de recherches sociologiques*, V, 2: 145-153.

DESLAURIERS, J.P. (1991) Recherche qualitative. Guide pratique, Montréal: McGraw Hill.

DOUGLAS, K., JOHANSEN, D. (1992) Les substances toxiques: contrôle fédéral-provincial, Ottawa: Bibliothèque du Parlement.

DUNCAN, L.F. (1985) Environmental Enforcement Proceeding of the National Conference on the Enforcement of Environmental Law, Edmonton: Environmental Law Center.

DUPLESSIS, Y. (1992) Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement, Ottawa: Bibliothèque du Parlement.

ELGIE, S. (1993) "Protected Spaces and Endangered Species", dans E. Hughes, A. Lucas et W. Tilleman (eds) Environment Law and Policy, Toronto: Edmond Montgomery Publications Ltd.

ESTRIN, D. (1984) Environmental Law, Toronto: Carswell.

FABIEN, M.-A. (1991) "Le droit pénal et réglementaire en matière environnementale", dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, (eds) Développements récents en droit de l'environnement, Cowansville: Les éditions Yvon Blais Inc..

FINKLE, P.Z.R. (1983) "Canadian Environmental Law in the Eighties: Problems and Perspectives", Dalhousie Law Journal, VII: 257-276.

FRANSON, R.T. (1985) "Environmental Control and the Criminal Law Model: The Need for a Contract-based Alternative" dans L. F. Duncan (eds) Environmental Enforcement. Proceeding of the National Conference on the Enforcement of Environmental Law, Edmonton: Environmental Law Center.

FRANSON, M.A.H., FRANSON, R.T., LUCAS, A.R. (1982) Environmental Standards: A Comparative Study of Canadian Standards, Standards Setting Processes and Enforcement, Edmonton: Environmental Council Of Alberta.

GIROUX, L. (1987) Le droit québécois de l'environnement et l'équilibre des divers intérêts, Communication présentée à la VI^{ème} conférence internationale de droit constitutionnel. Université Laval.

GIROUX, L. (1991) "La Loi sur la qualité de l'environnement: les principaux mécanismes et les recours civils", dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, (eds) Développements récents en droit de l'environnement, Cowansville: Les éditions Yvon Blais Inc..

GIROUX, L. (1991) "La protection juridique du fleuve Saint-Laurent", Les cahiers de droit. XXXII, 4: 1027-1072.

GRANDBOIS, M. (1988) "Le droit pénal de l'environnement: une garantie d'impunité?", Criminologie, XXI, 1: 57-81.

HALLEY, D. (1992) "La loi fédérale sur les pêches et son régime pénal de protection environnementale", Les cahiers de droit, XXXIII, 3: 759-856.

HÉTU, J. (1990) "Les sanctions pénales et la protection de l'environnement", dans A. Poupart (eds) Catastrophes écologiques et incidences juridiques, Montréal: Faculté de droit de l'Université de Montréal.

HUESTIS, L.B. (1984) *Policing Pollution: The Prosecution of Environmental Offences*, Ottawa: C.R.D.C..

ILGEN, T.L. (1985) "Between Europe and America, Ottawa and the Provinces: Regulating Toxic Substances in Canada", *Analyse de Politiques*, XI: 578-590.

KERNAGHAN, W. (1988) *Pollution Control in Canada: The Regulatory Approach in the 1980's. A Study Paper Prepared for the Law Reform Committee of Canada*, Ottawa: C.R.D.C..

L'ÉCUYER, R. (1987) "L'analyse de contenu: notions et étapes", dans J.P. Deslauriers (eds) *Les méthodes de recherche qualitative*, Sillery: Presses Universitaires du Québec.

LASCOUMES, P. (1985) "La place du pénal dans les règlements différentiels de conflits", *L'année sociologique*, 35.

LASCOUMES, P. (1990) *Un droit de l'environnement négocié. Volet discret d'une politique publique*, Paris: CNRS.

LASCOUMES, P., JOLY-SIBUET, E., BOUDRY, P. (1985) *Administrer les pollutions et nuisances*, Némours: ministère de l'Environnement.

MACKAAY, E. (1990) "Analyse économique des règles du droit civil relatives à la protection de l'environnement", dans A. Poupart (eds) *Catastrophes écologiques et incidences juridiques*, Montréal: Faculté de droit de l'Université de Montréal.

MICHELAT, G. (1975) "Sur l'utilisation de l'entretien non-directif en sociologie", *Revue française de sociologie*, 16: 229-247.

MONIERE, D. (1977) Le développement des idéologies au Québec. Des origines à nos jours, Montréal: Editions Québec Amérique.

MONTESQUIEU (1948 @ 1748) De l'esprit des lois, Paris: Librairie Hatier.

PELLETIER, R. (1989) Partis politiques et société québécoise. De Duplessis à Bourassa. 1944-1970, Montréal: Editions Québec Amérique.

PERREAULT, G. (1990) "Les pouvoirs des municipalités en matière d'environnement" dans A. Poupart (eds) Catastrophes écologiques et incidences juridiques. Montréal: Faculté de droit de l'Université de Montréal.

RIVET, M (1990) "Quelques réflexions sur le "crimes" écologiques, convient-il de le prévoir au Code criminel", dans A. Poupart (eds) Catastrophes écologiques et incidences juridiques, Montréal: Faculté de droit de l'Université de Montréal.

SCHRECKER, T.F. (1984) L'élaboration des politiques pénales en matière d'environnement, Ottawa: C.R.D.C..

SOCIÉTÉ POUR VAINCRE LA POLLUTION (1985) La carte du fleuve Saint-Laurent intoxiqué, Montréal: S.V.P..

STAFFORD, J. (1977) "Dire le crime", Revue canadienne de criminologie, XIX, 4: 366-383.

SWAIGEN, J.Z., BUNT, G. (1985) La détermination de la peine en droit de l'environnement, Ottawa: C.R.D.C..

THOMPSON, A.R. (1981) Environmental Regulation in Canada: An Assessment of the Regulatory Process, Vancouver: Westwater Research Centre, Université de la C.B..

TREMBLAY, M.A. (1968) Initiation à la recherche dans les sciences humaines, Toronto: McGraw-Hill.

VALLIÈRE, J. (1991) "Les municipalités et la protection de la qualité de l'environnement" dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, (eds) Développements récents en droit de l'environnement, Cowansville: Les éditions Yvon Blais Inc..

Note: La référence comprend des ouvrages qui ne sont pas cités dans le texte, mais qui nous ont été d'une grande utilité dans la compréhension globale des divers aspects de notre objet de recherche.

ANNEXE I

Chronologie des événements qui composent l'affaire Tioxide Canada

Date événement	Description
1962	La compagnie British Titan Products (Canada) implante une usine à Tracy, au Québec. Cette usine embauche 350 personnes et produit 50 000 tonnes métriques de pigments de titane par année.
1974	Les Services de protection de l'environnement (SPE) du Québec font un inventaire des usines polluantes longeant le fleuve Saint-Laurent. Ils effectuent aussi des tests afin de déterminer dans quelle mesure ces usines polluent le fleuve. Le rapport final des SPE, paru en 1978, identifie Tioxide Canada comme étant une des industries les plus polluantes.
??-10-76	Suite au rapport des inspections effectuées en 1974 et 1975, les SPE émettent un avis d'ordonnance formel à Tioxide Canada fixant les normes de rejets polluants à respecter. Les SPE donnent 90 jours à Tioxide Canada pour apporter des correctifs, sans quoi ils menacent de poursuivre la compagnie. La compagnie apporte des corrections mineures à ses installations. Les autorités du gouvernement québécois laissent Tioxide Canada poursuivre ses opérations malgré son importante charge polluante.
1981	Tioxide apporte, selon le ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ), des modifications mineures afin de réduire ses rejets de nickel, de chrome et de cadmium. Toutefois, selon un informateur, la diminution de ces polluants serait le résultat de l'augmentation du niveau de pureté du minerai utilisé par la compagnie dans son procédé.
29-01-86	Le MENVIQ procède à des échantillons des effluents de Tioxide Canada. Les tests démontrent une pollution importante (un rejet quotidien de 14 680 m ³ contenant 51 000 kg de matières en suspensions, 260 000 kg d'acide sulfurique, 170 kg de chrome, 12 300 kg de fer, 2 500 kg de titane, 2 000 kg d'aluminium, 450 kg de cadmium, et 275 000 kg d'eaux acides).

Date événement	Description
10-09-86	Tioxide Canada soumet au ministère de l'Environnement du Québec un programme d'assainissement des eaux usées pour son usine de Tracy.
12-09-86	Le ministère de l'Environnement du Québec donne à Tioxide Canada un certificat d'autorisation pour la construction et l'opération d'une usine pilote de recyclage de l'acide.
31-10-86	Le ministère de l'Environnement du Québec approuve le programme d'assainissement des eaux de Tioxide Canada. Une entente est signée entre Tioxide Canada et le ministre de l'Environnement. Dans cette entente, Tioxide s'engage à réaliser un plan de dépollution selon un échéancier précis. En contre partie le ministre lui offre un "parapluie juridique" empêchant toutes poursuites contre elle malgré ses déversements toxiques dans le fleuve.
26-06-87	Le ministère de l'Environnement du Québec donne un certificat d'autorisation à Tioxide Canada pour l'augmentation de la capacité de production de son usine de Tracy. Le sous-ministre de l'environnement permet à Tioxide d'augmenter sa production de 42 000 tonnes à 52 000 tonnes par année, ce qui signifie une augmentation directe de l'ordre de 24% des rejets de contaminants au fleuve. Pour contre balancer cette augmentation de la pollution, Tioxide Canada s'engage à devancer l'échéancier de son PAE de six mois.
01-10-87	Tioxide Canada s'allie à QIT Fer et Titane et à NL Chemicals (Kronos) pour opérer l'usine pilote de régénération et de recyclage de l'acide usée, telle que prévu dans son programme d'assainissement. Tioxide, qui partage les coûts de construction et d'opération de l'usine pilote avec les deux autres compagnies, obtient deux subventions pour construire et opérer cette usine dont les coûts s'élèvent à 6 millions.

Date événement	Description
31-12-88	Selon l'échéancier prévu dans le certificat d'autorisation datant de 1987, Tioxide Canada devait faire le choix du procédé de traitement des eaux usées (neutralisation ou recyclage des acides "Chemetics") et devait signer un accord de principe avec le MENVIQ quant à ce choix. Tioxide n'a pas respecté cet échéancier.
31-03-89	Selon l'échéancier prévu dans le certificat d'autorisation datant de 1987, Tioxide Canada devait avoir soumis à l'approbation du MENVIQ les plans et devis préliminaires de tout procédé ou système de traitement, et entrepris la construction de l'usine de traitement de ses eaux usées. Tioxide n'a pas respecté cet échéancier.
10-08-89	Le président et chef de la direction de Tioxide Canada, transmet le premier bilan de l'usine pilote aux ministres de l'Environnement du Canada et du Québec. Il explique alors que le procédé Chemetics qui est à l'essai en usine pilote est un grand succès.
12-09-89	Le conseil d'administration de Tioxide Canada révisé les résultats de l'usine pilote. Il conclut que les résultats sont surprenants mais que les coûts d'opération sont trop élevés pour que l'usine de Tracy soit rentable. Il croit que l'usine de Tracy est trop vieille et que sa technologie est dépassée. Pour ces raisons, il décide de ne pas poursuivre avec l'usine pilote et de voir à une autre solution plus rentable pour la compagnie.
15-02-90	Le conseil d'administration de Tioxide Grande-Bretagne est prêt à approuver le projet d'une usine de recyclage des acides rejetées par l'usine de Tracy, à la condition que les gouvernements provincial et fédéral fournissent 50% des coûts sous forme de subventions.
30-04-90	Le directeur de la production à Tioxide Canada envoie une lettre au coordonnateur du Plan d'action Saint-Laurent dans laquelle il explique que l'usine pilote de régénération des acides fonctionne à merveille et que le procédé est fiable.

Date événement	Description
03-07-90	Le MENVIQ envoie une mise en demeure à Tioxide Canada pour que cette dernière prenne les dispositions nécessaires pour informer le ministre de l'Environnement dans les 30 jours du choix de procédé qu'elle entend retenir, ainsi que de l'état du projet et des mesures à prendre pour qu'elle respecte ses engagements.
05-09-90	Le conseil d'administration de Tioxide Canada élabore un programme d'assainissement pour la "section noire" de l'usine de Tracy. Le coût des opérations est évalué à 78 millions.
12-11-90	Tioxide envoie au ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du Revenu un avis de licenciement formel de son personnel selon un échéancier progressif qui doit aboutir à la fermeture de l'usine le 15 juin 1991.
13-12-90	Le conseil d'administration de Tioxide Canada annule le projet de dépollution élaboré en septembre 1990.
12-01-91	Le ministère de l'Environnement du Québec est avisé que Tioxide Canada poursuit ses opérations pour une autre année.
18-03-91	Les procureurs du MENVIQ envoient une mise en demeure à Tioxide Canada l'enjoignant de prendre les dispositions nécessaires pour informer le ministre de l'Environnement du choix de procédé qu'elle entend retenir.
31-03-91	Date d'échéance de l'entente entre le ministère de l'Environnement du Québec et Tioxide Canada, telle que prévu dans le certificat d'autorisation de 1987. Tioxide Canada devait traiter les eaux usées acides de manière à ce que l'effluent de l'usine respecte les normes de rejets en vigueur, ce qui n'est pas fait.
10-04-91	Le ministère de l'Environnement du Québec dépose deux plaintes contre Tioxide Canada pour non-respect de son programme d'assainissement des eaux et pour non-respect du certificat d'autorisation de 1987.

Date événement	Description
29-04-91	Une sommation est émise par un juge du district judiciaire de Richelieu concernant les poursuites du MENVIQ. Tioxide est convoquée le 10 juillet, au tribunal.
13-05-91	Le président de Tioxide Canada envoie au sous-ministre de l'Environnement du Québec une proposition pour un troisième PAE. Dans ce PAE Tioxide propose de remplacer la "section noire" par une nouvelle usine non-polluante à Bécancour.
15-05-91	Le chef fédéral de l'Équipe d'intervention Saint-Laurent demande à la division des enquêtes du ministère de l'Environnement du Canada (MENCAN) d'étudier le dossier Tioxide Canada. Placée devant l'évidence de l'ampleur du problème quotidien des rejets de substances nocives, la division des enquêtes décide d'enquêter sur la compagnie Tioxide Canada.
??-06-91	La direction du groupe Imperial Chemicals Industries (ICI), propriétaire de Tioxide Canada, rencontre le premier ministre du Québec pour discuter du sort de la compagnie. Le ministre de l'Industrie et du Commerce, responsable de la Société de Développement Industriel (SDI), est présent à cette rencontre.
10-07-91	Tioxide comparaît devant le juge dans le cadre des poursuites intentées par le MENVIQ et enregistre un plaidoyer de non-culpabilité. La date du procès est alors fixée au 5 septembre.
05-10-91	Premier jour du procès dans le cadre des poursuites intentées par le MENVIQ. L'avocat de la défense demande des délais supplémentaires pour préparer ses dossiers. Le juge accepte la requête et reporte le procès au 7 novembre.
07-10-91	Tioxide Canada annonce qu'elle a choisi de construire une nouvelle usine de production de pigments de titane au chlore, évaluée à 150 millions de dollars, à Bécancour.

Date événement	Description
15-10-91	Une importante perquisition des services environnementaux fédéraux se poursuit (jusqu'au 20 novembre 1990) au sein de la compagnie Tioxide Canada de Tracy. Les services fédéraux vérifient dans quelle mesure Tioxide contrevient à la <i>Loi sur les Pêches</i> . Des inspecteurs et des techniciens de Pêches et Océans Canada participent également à la collecte d'information.
07-11-91	Date de remise du procès impliquant le MENVIQ et Tioxide Canada. L'avocat de la défense demande des délais supplémentaires pour préparer ses dossiers. Le procès est remis au 5 décembre 1991.
05-12-91	Procès MENVIQ vs Tioxide Canada: le juge se récuse du dossier puisqu'il connaît personnellement le président de la compagnie. Un nouveau juge est assigné au dossier et reprendra les démarches le 17 décembre 1991.
17-12-91	Procès MENVIQ vs Tioxide Canada: le juge Bélanger est assigné au dossier. Il passe en revue l'accusation ainsi que le plaidoyer de non-culpabilité et fixe la date du procès pour le 16 juin 1992.
??-01-92	M. Bourassa se rend à Londres pour rencontrer le chef de la direction du Groupe Tioxide Grande-Bretagne. Le ministre de l'Industrie et du Commerce, responsable de la Société de Développement Industriel (SDI), est également présent à cette rencontre.
24-04-92	Le MENVIQ fait parvenir à Tioxide Canada un avis préalable à l'émission de l'ordonnance relativement à l'émission, au dépôt, au rejet et au dégagement de contaminants dans le fleuve Saint-Laurent.
24-04-92	Pendant que le ministre de l'Environnement menace de fermer l'usine Tioxide Canada, la même entreprise obtient, le même jour, la promesse d'une aide financière substantielle de la Société de Développement Industriel du Québec (SDI).

Date événement	Description
06-05-92	La compagnie mère de Tioxide Canada, le Groupe ICI d'Angleterre, par le voix de son président, rencontre le ministre de l'Environnement pour discuter de l'avis préalable signifié à la compagnie Tioxide Canada.
29-05-92	Le ministre de l'Environnement du Québec fait parvenir une ordonnance à Tioxide Canada l'exigeant de cesser de rejeter des contaminants dans le fleuve Saint-Laurent. D'après l'ordonnance émise, Tioxide devrait fermer ses portes le 15 juin 1992, faute de s'engager dans un programme de dépollution.
02-06-92	Le chef de la direction du Groupe Tioxide Grande-Bretagne est venu en personne, de Londres, rencontrer à deux reprises le ministre de l'Environnement en vue de lui expliquer les projets de l'entreprise.
02-06-92	Comme prévu, la compagnie Tioxide évite la fermeture de son usine de Tracy défiant l'ordonnance du ministère de l'Environnement devant la Commission municipale du Québec (CMQ).
10-06-92	Le procureur de la couronne, représentant le MENVIQ, reçoit signification des avocats de Tioxide Canada d'une requête préliminaire visant à faire rejeter l'acte d'accusation.
16-06-92	La requête de Tioxide Canada, en lien aux poursuites du MENVIQ, est présentée devant le juge Bélanger. Dans leur requête, les avocats de Tioxide Canada demande le rejet de la sommation émise pour deux motifs: 1) Le chef d'accusation, tel que libellé, ne correspond à aucune infraction créée par la loi en vigueur au moment où se sont produit les faits décrits dans ce chef d'accusation; 2) plus particulièrement, les dispositions de l'article 116.2 de la loi n'autorise pas le ministre de l'Environnement à approuver un programme d'assainissement. Le juge Bélanger entendra la requête préliminaire le 5 août 1992 (enquête pro-format).

Date événement	Description
25-06-92	Tioxide annonce qu'elle construira une nouvelle usine de bioxyde de titane à Bécancour. Ce projet de 175 millions a reçu l'approbation définitive du conseil d'administration de la société mère de Tioxide, Imperial Chemicals Industries (ICI), de Londres.
02-07-92	Les travaux de construction de la nouvelle usine de la société Tioxide Canada sont déjà en cours à Bécancour.
24-07-92	La SDI annonce que Québec et Ottawa octroieront sous peu un prêt sans intérêt de 16 millions à Tioxide Canada pour la construction, déjà amorcée, d'une usine de production de bioxyde de titane à Bécancour, évaluée à 175 millions. Chaque palier de gouvernement accordera une aide de 8 millions à Tioxide, conformément à l'entente Canada/Québec sur le développement industriel régional.
05-08-92	Date de la requête préliminaire dans le dossier MENVIQ vs Tioxide Canada. Les avocats de cette dernière tentent de faire déclarer inapplicable constitutionnellement ou inopérant les articles 22, 106 et 123.1 de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> relativement aux rejets dans la fleuve. La raison d'inapplicabilité est que l'Assemblée Nationale n'a aucune autorité pour légiférer en matière d'environnement sur les lieux ou territoires réservés à la couronne fédérale, en l'occurrence le fleuve Saint-Laurent. Le juge Bélanger fixe la date du 10 septembre pour rendre son jugement.
10-09-92	Requête de Tioxide Canada dans le cadre des poursuites intentées par le MENVIQ: le juge Bélanger rend un jugement préliminaire et rejette la requête telle que présentée devant lui le 5 août 1992. Mais Tioxide Canada présente à la cour la suite de sa requête. Elle tente de faire déclarer inapplicable les articles 20 et 116.2 de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> puisqu'ils violent, à leur sens, les articles 7 et 11b de la <i>Charte des droits et libertés</i> . Le juge Bélanger fixe la date du 24 novembre 1992 pour rendre sa décision.

Date événement	Description
10-09-92	Le Centre québécois de droit de l'Environnement et la Société pour vaincre la pollution demandent à la Commission municipale du Québec de rejeter l'appel logé par Tioxide à la mi-juin pour empêcher la fermeture de ses installations parce qu'elle n'a pas respecté son contrat d'assainissement passé avec Québec, cinq ans plus tôt.
13-10-92	Le ministère de la Justice du Canada intente des poursuites pénales contre Tioxide Canada en vertu de la <i>Loi sur les pêches</i> . Des accusations sont portées contre Tioxide Canada ainsi que les cinq directeurs de la compagnie.
24-11-92	Le juge Bélanger rend sa décision finale concernant la requête de Tioxide Canada. Il affirme que les articles 20 et 116.2 de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> sont clairs et précis. Il rejette donc la requête de la défenderesse. Il fixe la date du procès au 16 mars 1993.
09-12-92	Comparution de Tioxide Canada devant le juge dans le cadre des poursuites intentées par le MENCAN. Les avocats des directeurs de la compagnie se présentent devant le juge Doyon. Les cinq directeurs et la compagnie enregistrent des plaidoyers de non-culpabilité. La date de l'enquête préliminaire est fixée pour le 18 janvier 1993.
18-01-93	Première journée de l'enquête préliminaire dans la cause MENCAN vs Tioxide Canada. Un des cinq accusés est en réunion avec la compagnie mère de Tioxide en Angleterre. La défense demande de reporter l'enquête préliminaire à une date ultérieure. Par le même fait, le juge Doyon se récusé du dossier puisqu'il connaît personnellement le président de la compagnie. Un nouveau juge est assigné au dossier et reprendra les démarches le 1 ^{er} mars 1993.

Date événement	Description
01-02-93	Tioxide Canada arrête la construction de sa future usine de Bécancour dans laquelle elle dit avoir investi jusqu'ici 35 millions des 175 millions annoncés au début de l'été 1992. Tioxide Canada a également annoncé la fermeture prochaine de la section polluante de son usine de Tracy. Elle vient de se porter acquéreur de la moitié d'une usine louisianaise de la compagnie National Lead (NL), la maison-mère de sa concurrente, la firme Kronos.
01-03-93	Le juge Bélanger est assigné au dossier impliquant le MENCAN et Tioxide Canada. Il passe en revue l'accusation ainsi que les plaidoyers de non-culpabilité et fixe la date de l'enquête préliminaire pour le 31 mars 1993.
16-03-93	Les avocats de Tioxide font une requête pour déplacer la date du procès les confrontant au MENVIQ à une date ultérieure. Le juge accepte la requête et fixe la date du procès au 16 novembre 1993.
31-03-93	Tioxide Canada ferme la section fabrication de son usine de Tracy, mettant ainsi fin à tout rejet de contaminants provenant de cette section de l'usine. Tioxide continue toutefois d'exploiter la section de finition de son usine qui elle, respecte les normes de rejets permis.
22-04-93	La Commission municipale du Québec rend sa décision quant à la validité de l'ordonnance du 29 mai 1993. Elle conclut que l'ordonnance a force de loi, mais qu'elle s'adresse seulement aux activités relatives à la "section noire" de l'usine de Tioxide Canada, ce qui permet à Tioxide Canada d'opérer sa section finition. La "section noire" de l'usine étant fermée depuis 1 mois, l'ordonnance ne fait que contraindre Tioxide à la laisser fermée.

Date événement	Description
31-05-93	Début de l'enquête préliminaire dans la cause impliquant le MENCAN et Tioxide Canada. Les avocats de la défense annoncent que leurs clients enregistrent des plaidoyers de culpabilité. Les avocats de la défense, ainsi que l'avocat de la couronne proposent ce qui suit comme sentence: "Une amende de 1 million à la compagnie, plus une somme de 3 millions qui devra être versée au receveur général pour décontaminer le fleuve. Les dirigeants reçoivent une absolution inconditionnelle." Cette amende constitue le plus lourd verdict jamais imposé à un pollueur canadien.
16-11-93	Date du début du procès opposant le MENVIQ et Tioxide Canada. Les avocats de la défense déposent un plaidoyer de culpabilité. Le juge Bélanger de la cour du Québec sentence Tioxide Canada à payer une amende de 20 000\$ pour non-respect du programme d'assainissement.

ANNEXE II

Grille d'analyse de données "Séquences/Actants"

Analyse Séquencielle/Actantielle

A

Destinateur	Sujet	Objet	Opposant		(MENVIQ)		Opposant		(MENCAN)		Adjuvant
Société	Tioxide	Pollution	Mes. admin.	Mes. pénales	Mes. admin.	Mes. pénales	Mes. admin.	Mes. pénales	Mes. admin.	Mes. pénales	Économie
1 ^{re} séquence 1960 à 1986	Premières interventions des gvt										
2 ^e séquence 1986 à 1991	PAE de 86										
	CA ↗ prod.										
3 ^e séquence 1991 à 1993	Usine pilote										
	Poursuite non-respect du PAE										
	Ordonnance de fermeture										
	Projet Bécancour										
	Poursuite Loi pêches										
	Fermeture Tioxide										

Z (Affaire Tioxide Canada)

ANNEXE III

**Échéancier prévu dans le programme d'assainissement
des eaux de Tioxide Canada**

Échéancier prévu dans le programme d'assainissement des eaux de Tioxide Canada

1. Au plus tard le 30 mars 1989, décider de la viabilité et de l'utilisation ou non du procédé Chemetics à l'échelle commerciale suite aux essais en usine pilote du recyclage de l'acide, et en informer le MENVIQ.
2. Au plus tard le 30 juin 1989, soumettre à l'approbation du MENVIQ les plans et devis préliminaires de tout procédé ou système de traitement mentionné au paragraphe 4.
3. Au deuxième trimestre de 1990, débiter la construction de tout procédé ou système de traitement mentionné au paragraphe 4.
4. A compter du 30 septembre 1991, traiter par le procédé Chemetics, une partie de l'effluent, à savoir les courants d'acides forts, ou traiter les eaux acides de manière à ce que l'effluent de l'usine respecte les normes de rejets.
5. A compter du 30 septembre 1991, disposer des résidus solides ou des liquides provenant d'un traitement effectué conformément au paragraphe 4, suivant un procédé ou dans un lieu autorisé par le MENVIQ.

Source: Extrait du Programme d'assainissement des eaux de Tioxide Canada, approuvé par le ministre de l'Environnement du Québec le 31 octobre 1986, à la page 4.

ANNEXE IV

**Échéancier prévu dans le certificat d'autorisation pour
l'augmentation de la production de l'usine de Tracy**

Échéancier prévu dans le certificat d'autorisation pour l'augmentation de la production de l'usine de Tracy

1. Au plus tard le 31 décembre 1988, décider de la viabilité et de l'utilisation ou non du procédé Chemetics à l'échelle commerciale suite aux essais en usine pilote du recyclage de l'acide, et en informer le MENVIQ.
2. Au plus tard le 31 mars 1989, soumettre à l'approbation du MENVIQ les plans et devis préliminaires de tout procédé ou système de traitement mentionné au paragraphe 4.
3. Au troisième trimestre de 1989, débiter la construction de tout procédé ou système de traitement mentionné au paragraphe 4.
4. A compter du 31 mars 1991, traiter par le procédé Chemetics, une partie de l'effluent, à savoir les courants d'acides forts, ou traiter les eaux acides de manière à ce que l'effluent de l'usine respecte les normes de rejets.
5. A compter du 31 mars 1991, disposer des résidus solides ou des liquides provenant d'un traitement effectué conformément au paragraphe 4, suivant un procédé ou dans un lieu autorisé par le MENVIQ.

Source: Extrait du Certificat d'autorisation pour l'augmentation de la production de l'usine de Tracy, conféré par le ministre de l'Environnement du Québec le 26 juin 1987, à l'annexe I - page 1.

ANNEXE V

**Échéancier des essais en usine pilote du procédé
de recyclage des acides, prévu dans le programme
d'assainissement des eaux de Tioxide Canada**

Échéancier des essais en usine pilote du procédé de recyclage des acides, prévu dans le programme d'assainissement des eaux de Tioxide Canada

janvier 1986	Début des travaux d'ingénierie.
4 ^{ième} trimestre 1986	Début de la construction de l'usine pilote.
3 ^{ième} trimestre 1987	Mise en marche de l'usine pilote pour la démonstration du procédé.
2 ^{ième} trimestre 1988	Début de la production d'acides en quantité suffisante pour évaluation de l'impact sur la qualité du pigment fini.
4 ^{ième} trimestre 1988	Début de l'évaluation globale du procédé.
4 ^{ième} trimestre 1988	Présentation au MENVIQ d'un rapport préliminaire sur la viabilité du procédé de recyclage de l'acide.
1 ^{er} trimestre 1989	Décision de Tioxide Canada sur la viabilité du projet de recyclage de l'acide.
2 ^{ième} trimestre 1989	Décision de Tioxide Canada concernant la solution retenue.

Source: Extrait du Programme d'assainissement des eaux de Tioxide Canada, approuvé par le ministre de l'Environnement du Québec le 31 octobre 1986, aux pages 5-6.