

**Université de Montréal**

**L'environnement sous haute surveillance?  
Éclairage sur plus de quarante-cinq ans d'action publique au Canada**

**par Ariane Daviault**

**École de criminologie, Faculté des arts et des sciences**

Mémoire présentée en vue de l'obtention du grade de maîtrise ès sciences (M.Sc.) en  
criminologie

Avril 2017

© Ariane Daviault, 2017



## Résumé

Pendant ses années au pouvoir, le gouvernement Harper a été fortement blâmé pour son manque d'engagement à l'égard de l'environnement. Ces critiques constituent en quelque sorte le point de départ de ce projet de recherche. Cette étude cherche à remettre en contexte la « décennie Harper » en retraçant l'historique de l'action gouvernementale canadienne dans le domaine de l'environnement, avec comme point de départ la création d'Environnement Canada en 1971. Ce mémoire compte ainsi deux objectifs. D'une part, mieux comprendre comment l'environnement et sa protection ont été pensés et progressivement transformés en tant qu'enjeu de politique publique sous les gouvernements fédéraux successifs. D'autre part, saisir comment l'évolution des discours politiques dans l'histoire récente du Canada s'est traduite en termes de sanctions.

Pour y arriver, cette étude repose essentiellement sur l'analyse d'un vaste corpus de publications officielles associées à Environnement Canada, ces dernières ayant été publiées sur l'ensemble de la période étudiée (1971-2015). Après en avoir retracé à grands traits les principales évolutions, l'adoption des politiques publiques est ensuite mise en relation avec les mesures concrètes de prise en charge des infractions liées à l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE). Croiser l'analyse des discours officiels sur l'environnement avec la mise en application des sanctions sous plus de quarante ans d'activités permet de relever les transformations, les points de tension et les paradoxes au cœur de l'action publique en cette matière au Canada. La recherche illustre ainsi que l'idéologie de « la loi et l'ordre » du gouvernement Harper a instauré une hausse historique dans le nombre d'interventions publiques dans le contrôle des délits liés à l'environnement, une tendance qui semble n'avoir toutefois touché que les entreprises et les acteurs délinquants moins ressourceés.

**Mots clés :** *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE), Environnement Canada, problèmes environnementaux, crime environnemental, action publique, politique publique, protection de l'environnement, analyse documentaire, gestion différentielle des illégalismes.

## Summary

During his years in power, the Harper government was heavily criticized for its lack of commitment towards the environment. These criticisms are the starting point for this research project. This study attempts to contextualize the “Harper decade” by tracing the history of Canadian government action in the field of environment, starting with the creation of Environment Canada in 1971. Two objectives guide this research. On the one hand, to better understand how the environment and its protection were thought and gradually transformed as a public policy issue under successive federal governments. On the other hand, to understand how the evolution of political discourse in the recent history of Canada translated into sanctions.

In order to do so, this study essentially relies on the analysis of a wide body of official publications associated with Environment Canada, which were published over the studied period (1971-2015). Following a broad outline of the key developments, the adoption of public policies is then linked to concrete measures taken to deal with offenses related to the application of the *Canadian Environmental Protection Act* (CEPA). Crossing the analysis of official environmental discourses with the implementation of sanctions under more than forty years of activities sheds light on the transformations, the points of tension and the paradoxes at the heart of public action in this field in Canada. Research thus illustrates that the Harper government’s “law and order” ideology has initiated a historic rise in the number of public interventions in environmental crime control, albeit a trend that appears to have affected corporations and smaller delinquent actors.

**Keywords:** *Canadian Environmental Protection Act* (CEPA), Environment Canada, Canadian government, environmental problems, environmental crime, public action, public policy, environmental protection, documentary analysis, differential management of illegalisms.

# Table des matières

<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>III</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>IV</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX</b> .....	<b>VIII</b>
<b>LISTE DES FIGURES</b> .....	<b>IX</b>
<b>LISTE DES SIGLES ET DES ABRÉVIATIONS</b> .....	<b>X</b>
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>XI</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>CHAPITRE 1   LES CRIMES ENVIRONNEMENTAUX, ENTRE COMPLEXITÉS ET AMBIVALENCES</b> .....	<b>5</b>
1.1. Lignes de controverses dans la définition des crimes environnementaux.....	6
1.1.1. Les approches légales et sociolégales.....	7
1.1.2. Des actes difficilement perceptibles et qualifiables.....	12
1.1.3. La détermination de la responsabilité criminelle.....	15
1.2. L’action publique en environnement.....	18
1.2.1. De l’identification du problème à sa revendication dans l’espace public.....	19
1.2.2. La conversion des problèmes publics en problèmes politiques.....	23
a) Attirer l’attention.....	23
b) Légitimer les mobilisations dans l’espace politique.....	26
1.2.3. L’inscription des problèmes publics sur l’agenda politique.....	27
1.3. Le contrôle des crimes environnementaux.....	30
1.3.1. Tendances dans l’application des sanctions à l’égard des contrevenants environnementaux.....	31
1.3.2. La réticence du renvoi au pénal.....	33
a) Contraintes survenant au moment de l’enquête.....	34
b) Contraintes survenant au moment de la poursuite.....	37
1.3.3. Rechercher la conformité par la prévention et la conciliation.....	39

<b>CHAPITRE 2   PROBLÉMATIQUE</b> .....	<b>49</b>
<b>CHAPITRE 3   MÉTHODOLOGIE</b> .....	<b>55</b>
3.1. Répartition des pouvoirs en matière de protection environnementale au Canada.....	56
3.2. Volet qualitatif.....	58
3.2.1. Descriptions des sources de données documentaires.....	59
a) Les sources principales.....	60
b) Les sources ayant permis de déterminer le contexte.....	62
3.2.2. Déroulement de la collecte de données et stratégies d'échantillonnage.....	65
3.2.3. Stratégies analytiques des données documentaires .....	67
3.3. Volet quantitatif.....	67
3.3.1. Descriptions des sources de données quantitatives .....	68
a) Les activités d'application de la loi.....	68
b) Les mesures d'application de la loi.....	69
3.3.2. Manipulations des données quantitatives.....	72
3.4. Limites de la démarche méthodologique.....	73
<b>CHAPITRE 4   ANALYSE (ARTICLE)</b> .....	<b>75</b>
Avant propos pour l'article .....	76
Résumé.....	77
Introduction.....	78
4.1. Un enjeu de politique publique : La gestion évolutive du « problème de l'environnement » au Canada.....	80
4.1.1. L'émergence d'un cadre réglementaire en matière de protection de l'environnement – 1971 à 1979 .....	80
4.1.2. Des problèmes environnementaux en voie d'internationalisation – 1980 à 1993..	84
4.1.3. Des enjeux environnementaux au second plan dans un contexte de renouvellement législatif – 1993 à 2006.....	91
4.1.4. Le mirage conservateur : entre protection de l'environnement et volonté de superpuissance énergétique – 2006 à 2015 .....	99
4.2. La Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE) en action.....	107

<b>CHAPITRE 5   DISCUSSION ET CONCLUSION.....</b>	<b>115</b>
5.1. Une conception des menaces environnementales évoluant avec les tendances mondiales .....	116
5.2. Un cadre législatif d'apparence redoutable éprouvé par une mise en application incohérente et peu rigoureuse.....	124
5.2.1. La mise en application des lois environnementales canadiennes .....	127
5.2.2. La gestion différentielle des illégalismes environnementaux .....	133
5.3. Les nombreux défis qui guetteront le Canada dans les années à venir.....	136
<b>RÉFÉRENCES .....</b>	<b>139</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>XV</b>
<b>Annexe I.</b> Données non-agrégées des activités d'application de la LCPE .....	xvi
<b>Annexe II.</b> Données non-agrégées des mesures d'application de la LCPE en fonction du nombre total d'articles enfreints.....	xvii
<b>Annexe III.</b> Données non-agrégées des mesures d'application de la LCPE en fonction du nombre de sujets évoqués .....	xviii
<b>Annexe IV.</b> Dépenses annuelles réelles autorisées pour Environnement Canada.....	xix
<b>Annexe V.</b> Nombre d'agents de l'autorité nommé en vertu de la LCPE.....	xx

## Liste des tableaux

<b>Tableau I.</b> Activités et mesures d'application sous la LCPE, données agrégées en fonction des gouvernements au pouvoir durant la période visée par l'étude.....	110
<b>Tableau II.</b> Évolutions de la conception des enjeux environnementaux et des approches priorisées par le gouvernement fédéral du Canada.....	117
<b>Tableau III.</b> Évolutions des modalités de prises en charge des enjeux environnementaux par le gouvernement fédéral du Canada .....	125

## Liste des figures

<b>Figure 1.</b> Modèle de la pyramide de régulation développé initialement par Ayres et Braithwaite (1992) et Braithwaite (2002), tel qu'adapté par Gunningham et Sinclair (1999; 2017).....	43
<b>Figure 2.</b> Modèle de la « réglementation intelligente » tel qu'adapté par Gunningham et Sinclair (1999) .....	45

## Liste des sigles et des abréviations

- ARET** : Programme d'Accélération de la réduction et de l'élimination des toxiques
- BVG** : Bureau du vérificateur général du Canada
- CEDD** : Commissaires à l'environnement et au développement durable (BVG)
- CFC** : Chlorofluorocarbures (une substance appauvrissant la couche d'ozone)
- CMED** : Commission mondiale sur l'environnement et le développement
- COP21** : 21<sup>e</sup> réunion de la conférence des Parties de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
- ENEV** : Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles
- ENVI** : Comité permanent de l'environnement et du développement durable
- EPA** : *Environmental Protection Agency*
- IMPEL** : Réseau européen de l'Union pour la mise en œuvre et l'application de la législation environnementale
- LCALE** : *Loi sur le contrôle d'application de lois environnementales*
- LCPE** : *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*
- LCPE (1988)** : *Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1988*
- LCPE (1999)** : *Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1999*
- LPÆ** : *Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement*
- MRPE** : Mesure de rechange en matière de protection de l'environnement
- NEMISIS** : Système national d'information et de renseignements pour la gestion de l'application de la loi (2<sup>e</sup> système informatisé d'Environnement Canada)
- OEPE** : Ordres d'exécution en matière de protection de l'environnement
- ONU** : Organisation des Nations unies
- PEB** : Service du prêt entre bibliothèque de l'Université de Montréal (UdeM)
- PNUE** : Programme des Nations Unies pour l'environnement
- RMP** : Rapport ministériels sur le rendement
- RPP** : Rapport sur les plans et les priorités
- SAP** : Sanctions administratives pécuniaires
- SSAL** : Système de suivi de l'application de la loi (1<sup>er</sup> système informatisé d'Environnement Canada)

## Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier mon directeur de recherche, Anthony Amicelle. Un énorme merci d'avoir cru dès le départ en mon projet de recherche qui sortait des sentiers battus. Je ne pourrai jamais te remercier assez de m'avoir donné l'opportunité de travailler sur ce sujet qui me passionne autant. Tes précieux conseils m'auront permis de pousser toujours un peu plus loin ma réflexion. Merci également pour ton soutien, ton calme, ton écoute et ta patience plus que légendaire tout au long de ce processus de rédaction. Cela fut d'une aide inestimable, surtout lorsque mes idées s'embrouillaient et que tout me semblait impossible.

J'aimerais remercier également tous ceux et celles qui se sont retrouvés impliqués de près ou de loin dans ce processus d'écriture qui constituait pour moi un immense défi intellectuel et personnel. À commencer par mes parents, Louise et Alain, qui ont été les tout premiers *fans* et plus grands *sponsors* (un gros merci plus que sincère!) de mes petits et grands projets de vie. Merci de m'avoir toujours encouragée à donner le meilleur de moi-même et de m'avoir donné la petite poussée nécessaire parfois pour aller au bout de mes projets. Merci aussi à mon « petit bébé » frère, Antoine. Par ta simple présence dans ma vie, ta persévérance et ta curiosité intellectuelle, tu m'as toujours poussée (sans le vouloir parfois) à être une meilleure version de moi-même. Merci également à ton sens de l'humour et ton sarcasme aussi douteux que le mien, qui ensemble m'ont toujours permis de sortir de ma bulle et de me changer les idées. Un merci tout spécial, à toi, grand-maman Mado pour tes encouragements et tes innombrables prières qui ont su mobiliser tous les saints du monde à ma cause.

Je me dois aussi de remercier les autres membres de ma famille – Jan-Hugues, Catherine, Camille, Didier, Vanessa, Alice, Josée, Daniel, Carole, Michel, Philippe, Annie, Megan, William, David, Karine, Charlie, Jack, Arthur, Mélissa et mes 2<sup>es</sup> parents d'adoption Carole et Daniel K. – qui chacun à leur manière ont su m'accompagner et m'encourager tout au long de mon parcours académique. Merci également à mes merveilleux beaux-parents, Johanne et Michel, vos encouragements et votre soutien incroyable depuis les tout débuts ont été grandement appréciés. Merci aussi aux autres membres de ma belle-famille élargie, vous avez contribué vous aussi par vos encouragements à rendre ce processus d'écriture moins pénible.

Puis, je tiens à remercier en rafale des gens qui ont su rendre mon passage aux cycles supérieurs des plus agréable et enrichissant : les licornes – Lidia, Mélissa, Chloé, Stéphanie –

pour avoir rajouté des *glitter* et de la magie dans ma vie; Marie, pour toutes nos innombrables discussions et séances de gestion de stress qui nous ont évité d'envoyer trop de courriels de panique à Anthony (je suis certaine qu'il en est reconnaissant lui aussi!); Anne-Marie et Émilie, mes amies depuis (presque) toujours qui malgré la distance avez toujours su m'encourager; Sophie, pour cette rencontre fortuite à San Francisco qui m'a donné cette belle opportunité de travailler avec toi, merci aussi pour ta grande compréhension en cette fin de rédaction; Catherine L., pour m'avoir « obligée » à bouger davantage, mon corps et ma tête te remercient; mes collègues du CJM-IU – mention spéciale à Laurence (ma *forever* collègue), Michel-Alexandre, Caroline et Geneviève – nos conversations de cadre de porte ont rendu mes moments de procrastination beaucoup plus stimulants; mes voisins pour toujours, Joanie et Luis, vous êtes des amis formidables et nos innombrables soirées m'ont permis de décrocher à 1 000 %; Cécile, merci d'avoir pris le temps de m'écouter radoter sur mon projet et de t'y être intéressé, et ce, malgré le fait que tu voulais simplement profiter du soleil sur notre balcon commun; au CICC, pour la bourse de rédaction qui m'a donné l'occasion de me concentrer à temps plein sur mon mémoire; Chloé Leclerc, directrice de la revue *Criminologie*, de m'avoir donné l'autorisation de reprendre intégralement l'article publié dans cette revue; aux personnes du service du PEB, vous que je n'ai jamais eu la chance de croiser, mais qui avez su faciliter considérablement mes recherches archéologiques à travers les documents d'archives peu ordonnés du gouvernement, je me dois de vous dire merci quelque part dans l'univers.

Finalement, merci à toi Maxime. Avoir eu la chance d'évoluer à tes côtés a été extrêmement formateur pour la jeune *padawan* que j'étais lorsque nous nous sommes rencontrés. Par ta compréhension unique du monde, jumelée à tes capacités d'analyses et de vulgarisations hors normes, tu m'as amenée à percevoir les choses sous un angle entièrement différent. Tu es sans contredit un des éléments clés dans l'aboutissement de l'écriture de ce mémoire. À bien y penser, je dirais même que tu es en fait le coauteur de toutes les histoires que j'entreprends (et surtout des plus belles). Bref, je pourrais définitivement dresser une liste plus longue que mon mémoire énumérant les milliards de raisons pourquoi je voudrais te remercier ici. Alors pour faire court (et aussi parce que je peux te le dire en personne), merci d'avoir été toi tout simplement et d'avoir été plus que présent à ce moment précis de ma vie. Je t'aime plus que les mots ne pourront jamais le décrire.

*The trouble is, humans do have a knack of choosing  
precisely those things which are worst for them.*

– J.K. Rowling/Albus Dumbledore  
*Harry Potter and the Philosopher's Stone, 1997*



# **Introduction**

Avant le début des années 1970, les discours dominants dans les États occidentaux décrivaient les dommages environnementaux comme des coûts inévitables pour toute société qui voulait se développer sur le plan économique. Toutefois, la récurrence des désastres écologiques et les impacts de la production industrielle sur la nature et la santé ont amené à un changement drastique dans cette perception dominante dès la fin des années 1970. Ainsi, en quelques années « l’«environnement» et «ses problèmes» sont devenus [...] un enjeu politique entouré d’une telle force d’évidence qu’il paraît presque impossible d’apporter la contradiction à ce projet » (Lascoumes, 1994, p. 7). En effet, cette problématique prend une place grandissante dans les débats publics des pays industrialisés (White, 2008; Lascoumes, 2012). Depuis, les actions dommageables au plan environnemental sont considérées par plusieurs comme pouvant être contrôlées et punies par la loi (Situ et Emmons, 2000; White, 2008).

Toutefois, l’action publique environnementale au Canada a été dans les dernières années fortement critiquées par les médias, les groupes environnementalistes, la population ainsi que par la communauté internationale pour avoir été à contresens des tendances occidentales en matière de protection de l’environnement. Tout au long des années où le gouvernement conservateur de Stephen Harper fut au pouvoir (2006-2015), ce dernier a été blâmé pour son manque d’initiatives et d’engagements concrets à l’égard des questions environnementales.

Ces critiques constituent en quelque sorte le point de départ de ce mémoire. Ainsi, sans vouloir balayer du revers de main ou bien prendre pour argent comptant les nombreuses critiques formulées à l’encontre de la « décennie Harper », cette étude souhaite resituer cette période d’action gouvernementale fédérale dans un temps plus long avec comme point de départ la création d’Environnement Canada en 1971. Le présent mémoire désire ainsi mieux comprendre comment l’environnement et sa protection ont été pensés, contrôlés et progressivement transformés en tant qu’enjeu de politique publique sous les gouvernements fédéraux successifs. Dès lors, la présente étude cherche à revenir sur les modalités de constitution et de gestion de l’environnement en tant que problème public nécessitant une action de l’État au Canada. Suivant en cela Pierre Lascoumes (1994), il est considéré dans la présente étude qu’il est aussi nécessaire d’analyser l’environnement et ses problèmes, que d’appréhender et de s’interroger sur les fondements des interventions gouvernementales ayant mené à une action publique en faveur de

l'environnement. En s'appuyant sur la prémisse selon laquelle les définitions gouvernementales de l'environnement, des menaces qui le guettent et des solutions pour y faire face sont loin de constituer des faits immuables et consensuels, cette étude accorde une grande importance à la formation des catégories d'intervention publique en matière de protection de l'environnement au Canada. Nous prêtons également une attention à la manière dont le contexte sociopolitique national et, dans une moindre mesure, international peut informer et orienter le champ d'application des politiques environnementales et redessiner les contours des « menaces environnementales ».

Sans compter l'introduction, la présente étude est divisée en cinq chapitres. Le premier chapitre présente les connaissances empiriques et les débats entourant la définition des dommages et des crimes environnementaux, ceux associés au processus de construction sociale des problèmes environnementaux dans la sphère publique et politique, ainsi que ceux portant sur le contrôle des crimes environnementaux par l'État. Le deuxième chapitre dévoile la problématique de recherche. Le troisième chapitre a pour objectif de décrire les stratégies méthodologiques qui ont été mobilisées afin de répondre aux questions de recherche orientant le présent mémoire. Le quatrième chapitre représente la section analytique du présent mémoire et dresse un portrait des grandes tendances présentes au cœur de l'action publique environnementale au Canada. Le cinquième chapitre pour sa part se veut une discussion-conclusion des résultats de recherche à l'égard de la direction donnée à la protection de l'environnement par les gouvernements qui se sont succédé lors des quarante-cinq dernières années, et des défis qui guetteront le Canada dans les années à venir.



**Chapitre 1**  
**Les crimes environnementaux, entre complexités et ambivalences**

We're in a giant car heading toward a brick  
wall and everyone's arguing over  
*where they're going to sit*

– David Suzuki, scientifique et militant  
environnementaliste

*Everybody complains about the weather, but  
nobody does anything about it*

– Charles Dudley Warner, écrivain

## **1.1. Lignes de controverses dans la définition des crimes environnementaux**

Bien qu'il soit reconnu depuis longtemps par les chercheurs<sup>1</sup> que certains préjudices commis à l'égard de l'environnement ont d'importantes conséquences à court et à long terme sur la nature et la santé humaine, la reconnaissance de ces derniers en tant que « véritable crime » est somme toute récente dans la littérature (Bricknell, 2010; Clifford et Edwards, 2012; Gibbs, Gore, McGarrell et Rivers, 2010; Situ et Emmons, 2000; White, 2005). Malgré la multiplication des auteurs qui n'hésitent plus à traiter de « crime environnemental » ou de « *green crime* », la définition de tels concepts reste assez ambiguë dans la littérature. Dans cette première section, un retour est effectué sur l'essentiel des débats scientifiques portant sur la définition des crimes environnementaux, ces derniers pouvant être réunis en trois lignes de controverses :

- Sous quel angle les crimes environnementaux doivent-ils être abordés?
- Quelle est la nature de ces actes répréhensibles?
- Qui sont les acteurs impliqués dans ces transgressions?

---

<sup>1</sup> Le lecteur peut se référer, entre autres, à l'œuvre de Rachel Carson (1994 [1962]), *Silent Spring*, considéré comme l'une des études pionnières dans l'émergence du mouvement environnementaliste moderne aux États-Unis. Elle a également une influence majeure pour ce même mouvement au Canada.

### 1.1.1. Les approches légales et sociolégales

Une première ligne de controverse entourant la définition du concept de « crime environnemental » ou de « *green crime* » se retrouve dans les perspectives divergentes entourant l'utilisation de l'expression « crime contre l'environnement », qui renvoie éminemment à la question des conditions sous lesquelles un dommage à l'environnement devient défini comme un crime (Bricknell, 2010; Gibbs, et al., 2010; White, 2005; 2008). Généralement, les débats entourant la définition des crimes environnementaux sont cadrés selon deux grandes perspectives : une perspective légale et une perspective sociolégale. D'une part, la perspective légale tend à concevoir comme criminel tout acte préjudiciable à l'environnement qui est proscrit par une loi. D'autre part, la perspective sociolégale définit un crime environnemental comme tout acte qui engendre des effets dommageables sur l'environnement, qu'il soit proscrit ou non dans la loi.

Pour les tenants de l'approche strictement légaliste (ou *strict legalist perspective* en anglais)<sup>2</sup>, la présence de lois venant criminaliser les conduites est une condition fondamentale pour traiter de « crimes » contre l'environnement. Pour Situ et Emmons (2000) par exemple, un crime contre l'environnement peut être défini comme étant

*an unauthorized act or omission that violates the law and is therefore subject to criminal prosecution and criminal sanction. This offence harms or endangers people's physical safety or health as well as the environment itself. It serves the interest of either organizations – typically corporations – or individuals. (p. 3)*

Une définition similaire des crimes environnementaux est proposée par Clifford et Edwards (2012) comme étant

*an act committed with the intent to harm or with a potential to cause harm to ecological and/or biological systems, for the purpose of securing business or personal advantage, and in violation of state or federal statutes for which criminal sanctions apply. (p. 113)*

---

<sup>2</sup> Halsey (2004) utilise le terme « *liberal ecology* » et Lynch et Stretesky (2003) privilégient celui de « *corporate perspective* » afin de catégoriser l'ensemble des travaux qui se concentrent uniquement sur les lois criminelles pour définir les crimes environnementaux. Or, leurs descriptions de ces perspectives sont compatibles avec ce qui est plus communément caractérisé dans la littérature comme étant l'approche strictement légaliste.

Plusieurs auteurs critiquent néanmoins l'approche strictement légaliste en alléguant qu'une définition incluant uniquement les lois criminelles est trop restrictive, car la majorité des préjudices à l'environnement sont régulés par des dispositions réglementaires et rarement par des lois criminelles (Gibbs et al., 2010; Halsey et White, 1998; Kauzlarich et Kramer, 1998; Lynch et Stretesky, 2014; White, 2008). Pour pallier à cette limite, ces auteurs<sup>3</sup> proposent d'adopter une approche mitoyenne dite « légale-procédurale » (ou *legal-procedural approach* en anglais), qui étend l'inclusion de ce que constitue des crimes environnementaux à toutes infractions qui découle de lois criminelles ou civiles, ou encore à des dispositions réglementaires (Brisman, 2008; Gibbs et al., 2010<sup>4</sup>; Halsey et White, 1998; South et al., 2013).

Les définitions proposées par les perspectives strictement légales ou légal-procédurales ont néanmoins toutes deux été critiquées pour leur incapacité à reconnaître que certaines activités ou certains comportements légaux provoquent d'importants préjudices à l'environnement et à la santé humaine. Comme le soulève Halsey et White (1998), « *there exists a considerable disjuncture between what is officially labelled environmentally harmful from the point of view of criminal and civil law, and what can be said to constitute the greatest sources of harm from an ecological perspective* » (p. 346). Ainsi, si un préjudice à l'environnement n'est pas traité dans la sphère publique ou proscrit par un texte de loi, il est souvent ignoré par les agences de régulation, ce qui est considéré par plusieurs auteurs comme problématique (Brisman, 2008; Gibbs et al., 2010; Halsey, 2004; Lynch et Stretesky, 2003; Lynch, Stretesky et McGurrin, 2002; White, 2003; 2005).

En réponse à ces critiques, les auteurs de la « *green criminology* » proposent d'adopter une perspective sociolégale<sup>4</sup> dans la définition des crimes environnementaux. Selon cette approche, tout acte qui apporte un préjudice à l'environnement – un dommage qui peut affecter

---

<sup>3</sup> Ces auteurs s'appuient sur les arguments soulevés par Sutherland (1949) dans ses travaux sur le « *white-collar crime* ». Sutherland (1949) soutient que la majorité des conduites des entreprises ne sont pas définies dans les lois criminelles. Elles sont principalement traitées comme des infractions réglementaires, administratives ou civiles.

<sup>4</sup> Gibbs et al. (2010) n'utilisent pas le terme « *legal-procedural approach* ». Ils la nomment plutôt l'approche sociolégale. Nous sommes d'avis que l'approche décrite par ces auteurs réfère davantage à celle que Halsey et White (1998), South et al. (2013) et Brisman (2008) nomment l'approche « légale-procédurale ».

<sup>4</sup> Lynch et Stretesky (2003) utilisent le terme « perspective de la justice environnementale » pour nommer l'approche sociolégale. Toutefois, cette perspective est généralement décrite dans la littérature comme étant une sous-catégorie de la perspective sociolégale.

l'être humain, l'environnement naturel ou les animaux – est traité comme constituant un crime (White et Heckenberg, 2014). Au sein de cette perspective, il existe toutefois d'importants débats entourant l'étendue et les activités se rapportant aux dommages environnementaux. La conception des dommages à l'environnement dépend grandement de la posture prise par les chercheurs pour expliquer la relation existante entre le « social » et la « nature » (Halsey et White, 1998; White, 2008). À cet égard, Halsey et White (1998) identifient trois postures philosophiques, nommées également « écophilosophies », soit : l'anthropocentrisme, l'écocentrisme et le biocentrisme. Ces écophilosophies ont « *a major impact on how criminologist define crime and the varying ways in which they understand the victimisation of humans, specific environments and nonhuman animals* ». (White, 2008, p. 11)

Pour les auteurs qui perçoivent la relation entre le « social » et la « nature » selon une posture anthropocentrique, les intérêts de l'être humain occupent tout d'abord une place centrale dans l'analyse des dommages environnementaux et ultimement dans la définition de ce qui est un crime commis à l'égard de l'environnement (Halsey et White, 1998). Cette vision est par ailleurs partagée par les défenseurs de la justice environnementale, soit des chercheurs qui affirment qu'un nombre important de risques environnementaux sont distribués inégalement dans la société et touchent davantage les communautés ayant un faible statut socio-économique ou les groupes minoritaires (Beck, 1996; 2007; Boyce, 1994; Bullard et Johnson, 2000; Hofrichter, 1993; Mohai et Saha, 2006; Simon, 2000; Walters, 2010). Pour ces auteurs, un crime contre l'environnement est perçu comme du « racisme » ou du « classisme » environnemental (Gibbs et al., 2010). Dès lors, l'effet des différentes activités de production et de consommation sur la santé et le bien-être des êtres humains – principalement celui sur des populations désavantagées sur le plan socio-économique – est au cœur des débats entourant les crimes environnementaux tels que définis par cette perspective. Bien que cette définition aille au-delà des limites associées aux perspectives légales, elle reste néanmoins critiquée pour être exclusivement centrée sur les besoins de l'être humain au détriment des autres éléments naturels (Gibbs et al., 2010; White, 2005; 2008).

Ensuite, les auteurs adoptant une posture écocentrique mettent l'accent sur les dommages causés à l'environnement. Selon les tenants de cette position, l'être humain n'est placé ni au-

dessus ni en dessous des autres espèces. Toutefois, par sa capacité unique de développer des méthodes de productions ayant des impacts considérables sur l'environnement, l'être humain est vu comme ayant une responsabilité morale de s'assurer que ses activités ne dépassent pas les capacités de la planète. À cette responsabilité on doit garantir autant le respect de la santé de tout être humain que la protection des autres espèces naturelles (voir Benton, 1998; Halsey et White, 1998). Selon une posture écocentrique, un crime contre l'environnement est ainsi défini comme

*an act that (1) may or may not violate existing rules and environmental regulations; (2) has identifiable environmental damage outcomes; and (3) originated in human action. Some of these acts are sanctioned through criminal law while others amount only to civil, technical and/or administrative violations.* (Lynch et Stretesky, 2003, p. 227)

À cette définition White (2008) ajoute que la criminalité environnementale est

*related to the exploitation of both environments and humans by those who control the means of production. Environmental deviance is linked to particular social power contexts, which in the contemporary world are dominated by large corporations and upper-class stakeholders. The interplay between nature and humans is such that social justice is equally important and inextricably bound to issues of ecology* (p. 20).

Remédier à toute activité causant des dommages à l'environnement demande néanmoins un changement majeur au sein des systèmes politiques et économiques actuels pour que ces derniers reconnaissent la valeur intrinsèque de la nature et lui donnent une considération équivalente à celle de l'être humain, un idéal très difficile à atteindre en pratique (Halsey 2004; Gibbs et al., 2010; Lynch and Stretesky 2003; White 2008).

Finalement, les auteurs qui priorisent une posture biocentrique<sup>5</sup> conçoivent que toutes les espèces naturelles sont assujetties aux mêmes valeurs morales et ont toutes des droits équivalents (Halsey et White, 1998). Considérée comme la branche plus radicale de la « *green criminology* » (*deep ecology literature*), celle-ci considère comme étant un crime

---

<sup>5</sup> Certains auteurs regroupent les postures écocentrique et biocentrique sous le nom de la « justice écologique » étant donné que chacune de ces écophilosophies priorise l'environnement au-dessus des intérêts de l'être humain (White, 2005; 2008). Toutefois, tout comme Gibbs et al. (2010), cette similarité est reconnue dans la présente étude, mais elles seront présentées séparément afin de montrer la contribution de chacune de ces postures à la définition des crimes environnementaux.

environnemental « *any intentional or negligent human activity or manipulation that impacts negatively on the earth's biotic and/or abiotic natural resources, resulting in immediately noticeable or indiscernible (only noticeable over time) natural resource trauma of any magnitude* » (Herbig et Joubert, 2006, p. 96). Comme le soulève également Barnett (1999, p. 162), toute activité qui ne tend pas à préserver l'intégrité, la stabilité et la beauté de la « communauté biotique » — soit la santé de la planète terre — devrait être considérée comme un crime environnemental. Les auteurs plus radicaux rajoutent également que

*the fate of specific individuals is less important than the prospects facing the biosphere generally. [...] From this vantage point, an act or omission is not criminal if it ultimately benefits the biosphere generally. This fundamentally misanthropic (anti-human) perspective frequently sees humans as the problem, and therefore it is humans who need to be controlled or in some cases even eradicated* (White, 2008, p. 19-20)

Ici, les auteurs priorisant une posture biocentrique sont confrontés aux mêmes difficultés que ceux qui adoptent la posture écocentrique, à savoir la nécessité d'opérer d'importants changements au niveau des valeurs et du fonctionnement des systèmes politique et économique actuellement en place (Barclay et Bartel, 2015; Halsey, 2004). Les auteurs issus de l'approche biocentrique sont également critiqués pour leur vision extrémiste et fataliste priorisant les droits de la nature au-dessus des droits de l'être humain. À cet égard, White (2005) fait remarquer que prendre des actions pour gérer les différents enjeux environnementaux implique certains choix et demande de définir certaines priorités. Pour lui, il est insensé — voire utopique — de penser que les États et la population en général puissent prendre des actions priorisant uniquement le droit des milieux naturels, comme les plantes, au détriment des droits fondamentaux de l'être humain. Bien qu'un grand nombre d'êtres humains participent à l'évolution des dommages environnementaux, ils font néanmoins partie intégrante de la « communauté biotique ». Conséquemment, ils ne devraient pas être exclus de l'équation lorsque vient le temps de prendre des actions pour protéger la planète (White, 2005; 2008).

### 1.1.2. Des actes difficilement perceptibles et qualifiables

La deuxième ligne de controverse en matière de délinquance environnementale porte sur les spécificités, réelles ou supposées, de tels crimes. Cette controverse renvoie à la distinction entre les crimes environnementaux et les autres types de délinquances dits plus traditionnels (crimes contre les biens ou contre la personne) au niveau de leurs caractéristiques. On réfère donc ici à la distinction entre crimes par nature et crimes artificiels (Sutherland, 1949), et spécialement à « la valeur et le contenu des normes définissant ces comportements et leur sanction » (Lascoumes et Nagels, 2014, p. 32). D'un côté, on retrouve ainsi les normes sociales définissant des comportements dit *mala in se*, soit des conduites qui sont perçues comme étant fondamentalement mauvaises par nature et considérées universellement comme des crimes. D'un autre côté, les normes sociales définissant des comportements dit *mala prohibita* qui réfèrent à des conduites prohibées dans les lois — ou par la société —, mais dont le qualificatif de « crime » est plus flexible et changeant avec les époques en fonction des « menaces sociales » qui apparaissent (White et Heckenberg, 2014).

Pour mieux se situer par rapport à ces débats, il faut d'abord se rappeler que la qualification de certains actes dommageables pour l'environnement comme étant criminels est relativement récente (Lynch, Stretesky et Long, 2015; Situ et Emmons, 2000; White, 2008). Avant les années 1970, l'opinion dominante dans les États occidentaux était que les dommages environnementaux causés par la production industrielle constituaient un coût inévitable à payer si la société voulait se développer sur le plan économique. La récurrence des désastres écologiques ainsi que leur impact de plus en plus important sur la nature et la santé ont néanmoins mené à un changement drastique de conception dès la fin des années 1970. Dès lors, les actes dommageables pour l'environnement et la santé humaine deviennent « contrôlables » et sont de plus en plus définis comme étant des infractions punissables dans les textes de loi. Dans ce passage, Situ et Emmons (2000) retracent bien la logique inhérente à ce changement dans l'idéologie dominante à l'égard des actes dommageables pour l'environnement :

*If pollution and hazardous waste were controllable, then corporations and persons could be held responsible for their offending behavior – and some of this misbehavior could be considered crime. If disasters were not natural “acts of god” but human catastrophes, then the persons who make them may be committing crimes (p. 2).*

Malgré ce changement relativement récent de paradigme, l'étiquetage des actes dommageable pour l'environnement comme étant criminels représente un processus toujours ambigu. Comme le font remarquer White et Heckenberg (2014), cela s'explique entre autres par le fait que les décisions à l'égard des crimes environnementaux ne se basent pas uniquement sur les risques occasionnés par certaines pratiques ou sur la gravité des dommages causés par ces actions, mais se situent également dans un contexte impliquant un calcul coût-bénéfice où l'aspect économique occupe une place prépondérante dans ce calcul. Cela amène plusieurs auteurs à critiquer les États pour les actions et les comportements qu'ils définissent comme dommageables pour l'environnement et qui nécessitent donc d'être proscrits par une loi.

En effet, plusieurs activités qui ont des effets sur l'environnement sont cautionnées par l'État et reçoivent l'étiquette de « crimes environnementaux » seulement lorsqu'un certain seuil de dommages est dépassé. Le rejet de certains polluants dans l'air peut, par exemple, être approuvé, mais cette action devient criminelle seulement si l'industrie ne respecte pas les seuils de pollution autorisés par le permis qui lui est délivré par l'État. Les activités récréatives de chasse et de pêche représentent également cette ambiguïté, puisque celles-ci sont permises dans la mesure où les individus respectent les quotas et les périodes autorisées pour pratiquer ces activités. Par contre, les États appliquent rarement l'étiquette de « crime environnemental » à des activités économiques centrales pour un pays, mais qui peuvent occasionner d'importants effets à long terme ou bien provoquer la destruction à grande échelle d'un environnement donné. Les dommages causés par les sables bitumineux en Alberta ou bien la dégradation de certains territoires en temps de guerre ne sont par exemple pas perçus comme criminels, malgré que ces activités aient des impacts souvent irréversibles sur certains types d'environnement (Clifford et Edwards, 2012; Lin, 2006; White et Heckenberg, 2014; White, 2013).

L'étiquetage de certaines actions comme étant criminelle par les États reste donc bien souvent liée à la question de prospérité économique (Boyd, 2003; Lin, 2006; White et Heckenberg, 2014; White, 2013). Comme le font remarquer White et Heckenberg (2014), une notion récurrente dans la définition d'un dommage environnemental par les États est la « durabilité de l'environnement », cette notion référant à une :

*ongoing ecological and environmental balance over time [...] A loss of environmental resource or biological diversity can thus be construed as harmful if 'sustainability' is the yardstick by which harm is measured. The deliberate destruction or depletion of resources that significantly impact a region's economic or ecological stability would therefore be considered an environmental crime. [...] the current environmental regulatory apparatus, informed by the ideology of 'sustainable development' is direct as bringing ecological sustainability to the present mode of producing and consuming – one-based upon the logic of growth, expanded consumption of resources and the commodification of mode and more aspect of nature. Harm in this case is built in the system.*  
(p. 12)

Il a ainsi été démontré à plusieurs reprises dans la littérature que la catégorisation de certains actes dommageables pour l'environnement en tant que crime varie grandement d'un pays à l'autre. Toutefois, Bricknell (2010, p. 4) distingue certains types d'actions qui sont communément reconnus à l'échelle mondiale comme des crimes environnementaux, à savoir : la pollution ou la contamination de l'air, du sol et de l'eau; le rejet, l'enfouissement et le transport illégal des déchets dangereux ou toute autre forme de déchets réglementés; le commerce illégal de substances appauvrissant la couche d'ozone; la pêche illicite, non déclarée et non réglementée; le commerce illégal d'espèces protégées (faunes et flores); et les activités illégales d'exploitation forestière et de commerce du bois. À cet égard, certaines de ses conduites ont également été reconnues officiellement dans les dernières décennies comme étant hautement dommageables pour l'environnement à travers différentes conventions et traités internationaux. Sans nécessairement être qualifié explicitement de crimes environnementaux, il a été reconnu par plusieurs pays que certaines de ces actions préjudiciables doivent être limitées ou bien prohibées. Par exemple, la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) signée en 1973 vient donner un cadre juridique et énumère certaines procédures pour limiter la surexploitation des espèces menacées d'extinction. Un autre exemple concerne le Protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone signé en 1987. Ce dernier vient mettre en place des mesures pour réglementer et éliminer graduellement la production et l'émission dans l'atmosphère de substances appauvrissant la couche d'ozone (Shover et Routhe, 2005).

Appuyé par plusieurs auteurs dans la littérature (voir Brisman et South, 2015; Clifford et Edwards, 2012; Shover et Routhe, 2005; White et Heckenberg, 2014; White, 2008; 2010), Bricknell (2010) note par ailleurs la particularité suivante concernant les activités qualifiées de crimes environnementaux, à savoir :

*the consistent use of the preface 'illegal' in the listed activities constituting environmental crime, a preface not regularly employed when describing other categories of crime. This reflects the fact that some component or level of these activities is still condoned and that it only becomes illegal once a set boundary has been passed. (p. 4)*

Ainsi, les principaux enjeux à l'égard de l'incrimination des conduites dommageables pour l'environnement ne sont pas, dans la majorité des cas, d'éradiquer le problème, par exemple, en bannissant une substance. Il s'agit plutôt de gérer ces derniers en imposant, par exemple, des quotas ou des limites au niveau des rejets dans l'environnement. Cette nuance dans la définition des crimes environnementaux est toutefois considérée problématique par plusieurs auteurs. Cela aurait entre autres pour conséquence d'affecter la réaction sociale à l'égard des crimes environnementaux et amènerait les acteurs publics à considérer ces derniers comme étant moins sérieux en comparaison aux crimes dits plus traditionnels (Clifford et Edwards, 2012; Lynch et al., 2015; White et Heckenberg, 2014; White, 2008). Par ailleurs, la majorité des comportements dommageables pour l'environnement font l'objet d'un renvoi aux contrôles administratifs ou civils. Ceci amène certains auteurs à affirmer que si « ces comportements ne figurent pas dans le droit pénal, c'est bien la preuve qu'ils sont moins graves que la criminalité traditionnelle » (Lacoumes et Nagels, 2014, p. 37; voir également Situ et Emmons, 2000). Ce point reste néanmoins fortement débattu dans la littérature (Clifford et Edwards, 2012; Boyd, 2003; White, 2008).

### **1.1.3. La détermination de la responsabilité criminelle**

La troisième et dernière ligne de controverse se concentre sur la forme que peuvent prendre les crimes environnementaux et sur les acteurs impliqués dans ces crimes, spécialement en contexte organisationnel où plusieurs niveaux hiérarchiques peuvent entrer en ligne de compte dans la commission des actes illégaux. Les chercheurs se sont ainsi souvent questionnés

sur la question de la responsabilité et de l'intention criminelle à l'égard de ces transgressions : à qui doit-on assigner la responsabilité de la commission des crimes environnementaux, aux individus ou aux entreprises délinquantes?

Plusieurs limites sont soulevées dans la littérature à l'égard de l'approche centrée sur les responsabilités individuelles. Tout d'abord, il est souvent difficile dans un contexte organisationnel d'établir avec exactitude la ou les personnes ayant commis les transgressions, de même que le niveau d'intention criminelle de celles-ci. La nature des crimes environnementaux, alimentés au sein de l'organisation par un ensemble d'interactions complexes, peut rendre difficile l'attribut de blâme ou de responsabilités criminelles. Surtout lorsqu'on sait qu'il existe dans de tels cas une « *variety of individuals involved in the offense in the sense of doing, ordering, approving, knowing, or negligently failing to know* » (Braithwaite, 1982, p. 725).

Ainsi, lorsque l'on cherche à déterminer l'individu responsable, on se retrouve confronté à des questionnements supplémentaires. Comme l'affirme à cet effet Reeves-Latour (2017) « doit-on punir les cadres intermédiaires pour avoir directement commis les fautes ou plutôt les niveaux supérieurs pour les avoir plus indirectement commandées ou engendrées? » (p. 76). Qu'advient-il si un individu de niveau hiérarchique inférieur a indirectement reçu l'ordre de ses supérieurs de commettre un acte illégal (Clifford et Edwards, 2012)? Pour pallier ces limites, il a notamment été proposé d'établir un système de « *nominated accountability* » au sein des entreprises. Un tel système implique de nommer un représentant officiel, généralement le directeur responsable de la protection de l'environnement au sein de l'entreprise. Cette personne sera présumée strictement responsable au nom de la compagnie de toutes infractions commises aux lois et règlements environnementaux. En cas de poursuite, c'est à cette personne nommée par la société que revient la responsabilité de démontrer qu'elle a exercé les diligences requises par ses obligations (Fisse et Braithwaite, 1993; White, 2010). Il est affirmé que ce système peut venir empêcher « *this kind of buck-passing and devolution of responsibility* » (White, 2010, p. 372).

White (2010) émet l'hypothèse que les entreprises les plus puissantes ont un avantage sur les plus petites compagnies. En effet, selon les tendances présentes dans la littérature, il est possible de présumer que les plus grosses entreprises sont rarement sollicitées par les agences de régulations afin rendre des comptes sur leurs activités, et ce, même dans les cas où un tel mécanisme législatif existe (Fisse et Braithwaite, 1993; Snider, 2000; White, 2010).

Quant aux entreprises, celles-ci peuvent également être considérées par certains auteurs comme potentiellement déviantes et ayant les capacités de générer des pratiques transgressives (Lascoumes et Nagels, 2014). D'un point de vue strictement légal, il reste toutefois très difficile — voire souvent impossible — de prouver et de reconnaître la responsabilité d'une entreprise dans la commission d'un crime. Les difficultés à prouver l'intention criminelle d'une organisation en matière de crimes contre l'environnement ont ainsi mené au développement d'un nouveau concept juridique, soit celui de « responsabilité stricte » (ou strict liability en anglais). Ce dernier introduit la présomption de faute de négligence. D'une part, sous le régime de la responsabilité stricte, une compagnie peut être tenue responsable d'avoir commis un crime environnemental, et ce, sans que le procureur ait à prouver hors de tout doute raisonnable l'intention (*mens rea*) de cette dernière à commettre le délit qui lui est reproché (Clifford et Edwards, 2012; Everson, 2012; Halley, 2014; White, 2010). Dans ces situations, la preuve hors de tout doute raisonnable repose sur les éléments matériels du crime environnemental (*actus reus*) commis par l'entreprise et il y a alors présomption de faute de négligence (Halley, 2014). D'autre part, il revient à l'entreprise délinquante dans cette situation de démontrer, par une preuve prépondérante, qu'elle a tout fait ce qui était en son pouvoir pour prévenir l'infraction à une loi environnementale pour laquelle elle est accusée (Halley, 2014). Toutefois, Everson (2012) rapporte dans son étude certaines limites à ce concept ayant été soulevé par plusieurs procureurs fédéraux. Bien souvent, ces dossiers ne sont pas traités sérieusement par les procureurs, principalement au moment de déterminer la sanction adéquate pour ces derniers. En effet, pour plusieurs « the law is viewed by some as being too severe, the judicial system has been known to respond in kind » (p. 177).

Au final, bien que la majorité des recherches s'intéressent aux formes que peuvent prendre les crimes environnementaux se soit concentrée sur les activités des entreprises, certains auteurs ont attiré l'attention sur d'autres types d'acteurs pouvant perpétrer ces transgressions. À cet égard, Situ et Emmons (2000) recensent trois autres formes de crimes environnementaux. La première identifie des acteurs liés au crime organisé, présent par exemple dans le commerce de la disposition des déchets dangereux (voir également White, 2008). Une deuxième forme de crime environnemental est commise par l'État. Ces délits s'actualisent par des transgressions allant à l'encontre de leurs propres lois et réglementations ou bien lorsque des activités effectuées par l'État vont à l'encontre des ententes internationales. Finalement, une troisième forme de crimes environnementaux est attribuable à ce qu'ils qualifient de « *personal environmental crime* ». Situ et Emmons (2000, p. 113-114) distinguent cinq caractéristiques pour cette forme de crime environnemental, soit : 1) ces crimes sont des infractions commises par des individus en dehors de leur occupation ou de leur emploi; 2) ils sont perpétrés par des gens « ordinaires » n'ayant pas un profil criminel; 3) les délinquants ne perçoivent pas leurs actions comme étant criminelles malgré le fait que certaines lois disent le contraire; 4) peu de stigmas sociaux sont rattachés à ce type de délinquant; et finalement 5) l'effet immédiat de ces crimes est habituellement de faible envergure sur la dégradation de l'environnement, mais l'effet cumulatif de tels crimes peut néanmoins renverser la tendance.

## **1.2. L'action publique en environnement**

Comme le fait remarquer Lascoumes (2012), « il semblerait logique d'attribuer la décision d'amorcer un programme de protection à l'ampleur d'une atteinte à l'environnement ou à l'importance des dégâts et des victimes occasionnés » (p. 81). Néanmoins, les travaux menés par la sociologie de l'action publique et ceux de la sociologie de l'environnement ont amené à délaisser cette fausse évidence (Gilbert et Henry, 2012; Hannigan, 2014; Lascoumes, 1994; 2012; Spector et Kitsuse, 1973; Yearley, 1992a). Plus précisément, ces travaux ont permis de montrer qu'avant de réguler un problème, il faut d'abord le construire (Lascoumes, 1994; 2012; Lascoumes et Le Galès, 2012). Ainsi, pour que les problèmes environnementaux soient

identifiés et portés à l'attention de la société, il est nécessaire qu'un certain nombre d'acteurs sociaux s'engagent sur la voie de la mobilisation publique et revendiquent des solutions ou des changements à apporter aux enjeux identifiés. Lascoumes (2012) et Hannigan (2014)<sup>6</sup> identifient à cet effet trois activités centrales au processus de construction des problèmes environnementaux. Une première activité concerne la qualification et le cadrage du problème environnemental. La seconde se concentre sur l'attribution de la responsabilité et la présentation du problème. Enfin, la troisième est centrée sur la revendication et la contestation dans l'espace social et politique. Chacune de ces activités s'entrecroise continuellement durant le processus de construction des problèmes environnementaux (Hannigan, 2014).

Cependant, Hannigan (2014) précise que ces activités « *do follow a certain temporal order of development as they progress from initial discovery to policy implementation.* ». (p. 55) Ainsi, il est possible de retrouver, à différents degrés, ces activités à travers le découpage séquentiel des problèmes publics, à savoir : 1) l'identification des situations environnementales problématiques et les conditions de leur passage vers un problème public; 2) le passage d'un problème public vers un problème politique; 3) l'inscription du problème identifié sur l'agenda gouvernemental (Lascoumes, 2012).

### **1.2.1. De l'identification du problème à sa revendication dans l'espace public**

Pour qu'une atteinte à l'environnement soit perçue comme problématique, il faut d'abord constater son existence. Aussi banale que cette étape puisse paraître, la complexité des enjeux environnementaux peut souvent venir compromettre ou retarder leur constat en tant que problème dans l'espace public. Contrairement à plusieurs problèmes sociaux qui trouvent habituellement leur origine à travers des arguments moraux plutôt que factuels, l'identification des problèmes environnementaux a cette particularité d'être fortement tributaire de l'expertise et des preuves scientifiques (Haas, 1992b; Lascoumes, 2012; White, 2008; Yearley, 1992a;

---

<sup>6</sup> Bien que ces auteurs n'utilisent pas les mêmes termes pour décrire les trois tâches nécessaires à la construction sociale des problèmes environnementaux, leurs cadres d'analyse restent toutefois très similaires. C'est pourquoi ils ont été jumelés dans cette section. Hannigan (2014) utilise les termes « *assembling environmental claim* », « *presenting* » et « *contesting* ». En revanche, Lascoumes (2012), s'appuyant en partie sur le modèle présenté par Felstiner, Abel et Sarat (1981), utilise les termes « *qualification de l'enjeu (naming)* », « *attribution de responsabilité (blaming)* » et « *revendication (claiming)* ».

1992b). Cela s'explique en grande partie par le fait que la population en générale n'a habituellement ni les compétences ni les ressources nécessaires pour découvrir et interpréter ces problèmes. Comme le font par exemple remarquer Haas (1992b) et Yearley (1992b) il n'aurait pas été possible pour la population d'être confrontée à la réalité des « trous » dans la couche d'ozone stratosphérique ni d'identifier les conséquences ou la cause principale de ce problème — le rejet de chlorofluorocarbures (CFC) dans l'atmosphère — sans le recours aux avancées technologiques et aux savoirs scientifiques.

Il arrive néanmoins que certaines situations dommageables pour l'environnement soient d'abord constatées par des groupes citoyens (Hannigan, 2014, Lascoumes, 2012; White, 2008; Barthe, 2006). L'exemple le plus souvent cité est sans contredit l'événement du Love Canal, ce dernier survenant dans un des quartiers de la ville de Niagara Falls dans l'état de New York. Vers le milieu des années 1970, des groupes citoyens ont mis en évidence les effets néfastes de l'enfouissement des déchets toxiques sur la santé de cette collectivité. Hormis les scientifiques et les groupes citoyens, ces constats peuvent aussi provenir d'individus qui sont amenés dans le cadre de leurs emplois (fermier, pêcheur, agent de la faune) ou de leurs activités récréatives (chasse, pêche, ornithologie, activités de plein air) à être en contact régulier avec la nature. Cela amène ainsi ces individus à remarquer les premiers signaux annonciateurs d'un grave problème environnemental (Hannigan, 2014). Dans ce processus, il est néanmoins presque toujours nécessaire d'avoir recours à la science pour valider ces soupçons de situations dommageables pour l'environnement (White, 2008).

Ce ne sont toutefois pas toutes les situations perçues dommageables pour l'environnement qui deviennent automatiquement des problèmes publics. Il peut par exemple se passer plusieurs décennies entre la découverte scientifique d'un important problème environnemental, comme les changements climatiques, et le moment où une action collective sera mise en place. Ces délais s'expliquent souvent par le fait que la situation originellement identifiée comme problématique manque de clarté, est ambivalente, ou encore parce qu'il existe un grand nombre de preuves scientifiques contradictoires à son égard (Hannigan, 2014; White, 2008). Cette absence d'automatisme entre le constat d'une situation dommageable et l'action collective est

également perceptible dans les cas d'événement spécifique à une collectivité, comme l'illustre Lascoumes (2012) à travers ces deux exemples :

Il a ainsi fallu douze années (1956-1968) pour qu'à Minamata au Japon la cause industrielle de la malformation et des décès de nouveau-nés soit identifiée. Et une décennie plus tard, un délai de plus de dix ans a été nécessaire pour qu'à Woburn aux États-Unis soient expliqués les cas de leucémies infantiles dus à des déchets industriels chimiques enfouis dans le sol (p. 82).

Comme pour les problèmes sociaux de manière générale, il est de prime abord nécessaire que certaines activités de définition et de catégorisation à l'égard des enjeux environnementaux soient engagées (Gilbert et Henry, 2012; Haningan, 2014; Lascoumes et Le Galès, 2012). De ce fait, un grand nombre d'activités spécifiques peuvent être mobilisées pour donner un sens à une situation jugée problématique selon les normes sociales en vigueur dans une société, à savoir : nommer le problème; catégoriser l'enjeu en sélectionnant les dimensions pertinentes; déterminer ses bases scientifique, technique, morale ou légale; évaluer l'état des préjudices vécus; imputer la responsabilité du problème à quelqu'un; ou bien évaluer les agences de contrôle qui seraient les plus aptes à entreprendre des actions pour régler le problème. Et encore, dans les cas où le problème est déjà identifié, il peut être nécessaire de mieux cerner les contours de cette menace ou bien le distinguer par rapport à des problèmes similaires (Hanningan, 2014, p.56; Lascoumes et Le Galès, 2012, p.75).

Les processus de définition et de catégorisation des problèmes environnementaux ne vont ainsi jamais de soi. D'une part, pour qu'une situation environnementale problématique devienne un enjeu d'ordre public, il est souvent nécessaire d'avoir un ou plusieurs « vulgarisateurs » scientifiques aptes à transformer les résultats des recherches scientifiques complexes en des revendications environnementales attrayantes et compréhensibles pour la population, les médias, les leaders politiques ou tout autre acteur touché par ce problème (Hanningan, 2014). D'autre part, les revendications environnementales sont régulièrement remises en cause étant donné leurs fondements souvent complexes, sujets à changement et teintés d'imprécision (Hanningan, 2014; Lascoumes, 2012). Par conséquent, la qualification et le cadrage des situations jugées dommageables pour l'environnement vont habituellement évoluer dans le temps en raison d'une meilleure compréhension du problème au fil des ans. Par exemple, Lascoumes

(2007) illustre comment la lutte à la pollution atmosphérique en France s'est transformée et reconfigurée au fil des années :

la conception initiale du [problème de pollution atmosphérique] (datant du xix<sup>e</sup> siècle), qui voyait dans cette pollution une externalité industrielle techniquement traitable, a été reconfigurée dans les années 1990 en risque de santé publique à impact épidémiologique majeur et corrélé aux effets des moyens de transport (routier principalement). (p. 73)

Ensuite, il est également nécessaire que certains acteurs se mobilisent pour que des situations perçues comme préjudiciables pour l'environnement soient présentées et discutées dans l'espace public comme étant des enjeux de société (Lascoumes, 2012; White, 2008). Dès lors, différents types de mobilisation peuvent être mis en place par ces acteurs sociaux pour parvenir à cette fin. Dans le domaine environnemental, les premières mobilisations proviennent dans bien des cas des individus directement touchés par le problème (Lascoumes, 2012). Néanmoins, cette action collective de la part des citoyens n'est souvent pas suffisante à elle seule pour soulever l'intérêt général dans la sphère publique. Par conséquent, ces derniers doivent chercher le soutien des « associations déjà existantes, des médias et d'élus locaux. Dans le cas d'inertie des autorités publiques, la production de premières connaissances empiriques est décisive. » (Lascoumes, 2012, p.83)

Dans un second cas, les mobilisations peuvent provenir de groupes professionnels fortement institutionnalisés qui agissent à titre d'entrepreneurs de causes sociales<sup>7</sup>. Ces derniers ont d'ailleurs « une forte capacité de mobilisation et d'organisation appuyée sur un intérêt à agir spécifiquement au nom de valeurs ou d'une idéologie » (Lascoumes et Le Galès, 2012, p. 70; voir aussi Becker, 1991; Hannigan, 2014; Kingdon, 2003). De plus, des entrepreneurs de causes sociales peuvent se regrouper et créer un réseau de spécialistes, que certains auteurs nomment des « communautés épistémiques », et créer une mobilisation sociale de grande envergure pour

---

<sup>7</sup> Ils peuvent être des scientifiques, des activistes issus de la société civile qui ont de bonnes connaissances scientifiques, des élus politiques, des entrepreneurs ou bien des groupes environnementalistes ayant des ramifications nationales ou internationales (Greenpeace, Ecojustice, World Wide Fund for Nature [WWF]) (Becker, 1991; Hannigan, 2014; Kingdon, 2003 [1984]; Staggenborg et Ramos, 2016).

amener une plus grande visibilité des problèmes environnementaux dans la sphère publique (Adler et Haas, 1992; Haas, 1992a).

Finalement, Gilbert et Henry (2012) ont montré que la construction de certains enjeux environnementaux n'implique pas toujours des mobilisations ayant une grande visibilité sociale. En effet, certains débats dans l'espace public peuvent s'opérer sur ce qu'il qualifie de « scènes plus confidentielles, plus discrètes, de production de l'action publique » (p.47). Par exemple, les questions à l'égard des impacts sur l'environnement et la santé humaine d'une exposition à plusieurs produits chimiques non évalués par le gouvernement (Lascoumes, 2012) ou la disposition des déchets dangereux (électriques, électronique, nanotechnologique) dans l'environnement (White, 2008) ne sont que quelques exemples de débat actuels ayant des mobilisations de faible visibilité sociale.

### **1.2.2. La conversion des problèmes publics en problèmes politiques**

Afin qu'un problème public soit traduit en problème politique, les mobilisations des entrepreneurs de cause sociale doivent parvenir à produire des mobilisations ayant une « visibilité suffisante et à acquérir une capacité d'interpellation telle que des acteurs qui n'étaient pas initialement concernés par l'enjeu prennent des positions et argumentent en sa faveur ou contre lui. » (Lascoumes et Le Galès, 2012, p. 77). Par conséquent, Hannigan (2014) affirme que pour trouver écho dans la sphère politique, les mobilisations des entrepreneurs de causes sociales doivent impliquer deux phases. Une première phase qui consiste à commander l'attention par différents processus et une deuxième phase qui consiste à rendre légitimes les revendications dans la sphère politique. Bien que ces deux conditions à remplir ne soient pas sans lien, celles-ci constituent néanmoins, aux yeux de l'auteur, deux étapes séparées (Hannigan, 2014, p. 59).

#### **a) Attirer l'attention**

Afin de commander l'attention sur un problème environnemental potentiel, les entrepreneurs de causes sociales doivent démontrer que celui-ci est suffisamment novateur et

qui'il est excessivement important de le prendre en considération, tout en s'assurant qu'il est compréhensible pour la population générale et les acteurs gouvernementaux (Hannigan, 2014).

Dans leur ouvrage sur les mouvements sociaux, Staggenborg et Ramos (2016) identifient six types « d'évènements critiques » qui peuvent permettre d'attirer l'attention de « *movement supporters, members of the public, and authorities on particular [environmental] issues, creating threats and opportunities that affect movement mobilization and outcomes.* » (p. 47).

Un premier événement critique identifié par les auteurs concerne les événements économiques et politiques à grande échelle. L'évaluation des retombées économiques de l'exploitation d'hydrocarbures (gaz de schiste) sur l'île d'Anticosti par le gouvernement du Québec a par exemple suscité d'importantes mobilisations de la part des groupes environnementaux quant aux effets néfastes de l'exploitation sur l'environnement. Cela a notamment mené à la création d'un collectif de scientifiques qui remettait en cause les retombées économiques, sociales et environnementales de cet éventuel projet (Fillion, 2015). Un deuxième événement critique se rapporte aux désastres naturels et aux épidémies. Par exemple, d'importants débats ont eu lieu dans la sphère publique à la suite des importants dommages causés par l'ouragan Katrina en 2005, alors que plusieurs commentateurs affirmaient que ce désastre n'aurait pas été d'une aussi grande intensité sans les influences du réchauffement climatique (Brisman, 2008). Un troisième type d'événement critique est lié aux accidents industriels, comme l'accident nucléaire de Tchernobyl en 1986, le désastre de Bhopal en 1984, le déversement pétrolier d'*Exxon Valdez* sur la côte de l'Alaska en 1989 et celui *Deep Water Horizon* dans le golfe du Mexique en 2010. Ces derniers permettent souvent à la population de constater la défaillance et la déficience des contrôles en matière de crime contre l'environnement. Un quatrième type d'événement critique permettant d'attirer l'attention sur certains enjeux environnementaux survient lors des rencontres entre les autorités et certains acteurs des mouvements environnementaux. Un cinquième événement critique peut survenir lorsque des initiatives stratégiques sont prises par des groupes environnementaux<sup>8</sup> ou des

---

<sup>8</sup> Par exemple, en décembre 2016 un peu moins d'une dizaine des militants de Greenpeace se sont enchaînés dans le port de Montréal pour protester contre l'utilisation des oléoducs transportant le pétrole des sables bitumineux. Ils souhaitent revendiquer l'arrêt de ces procédures approuvées par le gouvernement (La Presse Canadienne, 2016).

opposants à certaines revendications environnementales<sup>9</sup>. Ces initiatives sont entamées dans l'optique de faire avancer un mouvement ou bien contrecarrer les objectifs de ce dernier (Hannigan, 2014; Staggenborg et Ramos, 2016). Finalement, un sixième événement critique concerne les revendications quant aux résultats des politiques publiques environnementales. Au regard de l'ensemble de ces événements critiques, Staggenborg et Ramos (2016) précise que

*some types of critical events are completely outside of movement control, while others are orchestrated by movements. However, even when movements do not control the occurrence of an event, they may be in a position to make use of critical events. Depending on their organizational capacities, movements may be able to plan campaigns that take advantage of unforeseen events. (p. 47)*

Dans leur étude sur les mobilisations environnementales survenues à la suite du déversement de pétrole du *Deep Water Horizon* dans le golfe du Mexique en 2010, Hoffbauer et Ramos (2014) montrent par exemple comment différents groupes environnementaux (Green Peace et le Club Sierra) ont su prendre avantage de cet événement non planifié afin d'orienter et façonner les débats sociaux et politiques sur les déversements pétroliers et leur impact considérable sur différents écosystèmes.

Toutefois, ce ne sont pas tous ces « événements critiques » qui commandent l'attention sur des problèmes environnementaux dans l'espace public et politique. À cet égard, Enloe (1975, p.21) identifie cinq conditions nécessaires pour qu'un de ces événements attire l'attention et stimule les mobilisations envers les enjeux environnementaux. Ils doivent 1) être capable de stimuler suffisamment l'attention médiatique; 2) impliquer une ou plusieurs instance(s) gouvernementale(s) dans les mobilisations; 3) requérir une décision gouvernementale; 4) être perçu dans l'opinion publique comme n'étant pas une simple erreur de la nature ou un événement unique; et 5) être relié aux intérêts personnels d'un nombre significatif de citoyens.

Hannigan (2014, p. 67-68) vient plus précisément identifier quatre facteurs clés expliquant pourquoi certaines revendications environnementales captent l'attention plus que d'autres. Tout

---

<sup>9</sup> Par exemple, certaines compagnies pétrolières vont lancer des campagnes publicitaires à la télévision ou sur les médias sociaux pour promouvoir leurs activités et redorer leur image à la suite de critiques reçus de la part de mouvements associatifs environnementaux (Krashinsky et Robertson, 2015).

d'abord, l'auteur affirme qu'une revendication à l'égard de l'environnement doit avoir un caractère distinctif ou unique qui amène la population à percevoir le problème environnemental comme étant différent des problèmes de la même nature. Hannigan (2014) donne l'exemple des revendications faites à l'égard des pluies acides, où les entrepreneurs de causes sociales sont parvenus avec succès à distinguer cette condition de la catégorie plus générique de la pollution de l'air comme étant un problème unique impliquant une intervention particulière. Ensuite, la revendication doit avoir une certaine pertinence sociale au sein de la collectivité. Le public et les acteurs politiques doivent également avoir une attitude favorable envers l'endroit, les individus ou les espèces qui sont menacées par l'enjeu. De plus, le public doit avoir une certaine familiarité avec le problème auquel les mobilisations s'adressent. Hannigan (2014) précise à cet égard que les médias et les activistes jouent un rôle prépondérant dans l'éducation et la sensibilisation de la population envers les enjeux environnementaux.

Pour qu'une mobilisation environnementale précise réussisse à « commander l'attention » des acteurs politiques, elle doit au final posséder des éléments de « vitalité » et une certaine notoriété, qui tous deux garantiront qu'elle ne se perdra pas dans l'ensemble des revendications environnementales (Hannigan, 2014). Comme le font toutefois remarquer Staggenborg et Ramos (2016), il s'agit ici d'une des plus grandes difficultés dans les mobilisations faites en matière de protection de l'environnement :

*The environmental movement [...] is faced with the challenge of maintaining effective campaigns of action over many decades. Maintaining a vital environmental movement involves keeping activists involved, influencing public opinion and holding public attention, creating lasting organizations, and devising collective action campaigns that have a real impact on environmental problems (p. 155)*

### **b) Légitimer les mobilisations dans l'espace politique**

Ainsi, commander l'attention durant les mobilisations n'est pas suffisant pour qu'un enjeu soit mis à l'agenda politique. Pour que des enjeux publics deviennent un problème politique, ils doivent nécessairement être légitimés par les décideurs politiques. Cette deuxième phase des mobilisations environnementales consiste ici essentiellement à redéfinir et recadrer les

formulations initiales des problèmes environnementaux en sélectionnant les dimensions sur lesquelles portera l'action publique environnementale (Barthe, 2006; Hannigan; 2014; Lascoumes, 2012). Selon Lascoumes (2012), deux dynamiques sont présentes pour qu'une mobilisation environnementale soit mise en politique. Tout d'abord, une dynamique d'élimination où certaines dimensions spécifiques à l'enjeu environnemental seront écartées des décisions politiques et où seront déterminées les compétences gouvernementales à l'égard de cette situation problématique. La seconde dynamique examine la reformulation du problème environnemental ayant été débattu dans l'espace public, afin de déterminer quelles activités associées à la situation problématique vont être contrôlées ou condamnées par l'État. Dans l'ensemble, cette seconde dynamique implique que le problème soit reformulé afin de répondre aux contraintes institutionnelles de l'action publique environnementale.

Au final, Lascoumes et Le Galès (2012) soutiennent que la mise en politique des problèmes publics, comme ceux de l'environnement, est ancrée dans un

processus dynamique qui repose sur une forte interdépendance entre la mobilisation des acteurs, les effets des actants et l'attribution de responsabilités dans la construction publique de l'enjeu. Elle compose la (ou les) qualification(s) et responsabilité(s) en un enjeu politique qui, pour être souvent composite (prenant en compte des positions différentes), n'en présente pas moins une certaine cohérence indispensable à l'enrôlement d'acteurs et de décideurs dépassant le cercle initial. (p. 79-80)

### **1.2.3. L'inscription des problèmes publics sur l'agenda politique**

Si certains enjeux environnementaux retiennent l'attention des acteurs politiques et réussissent à transcender le seuil de légitimité nécessaire pour être perçu comme exigeant une intervention de l'État, il n'est toutefois pas garanti que les actions seront prises dans l'immédiat. L'inscription de problèmes environnementaux à l'agenda politique s'attache en effet à des « processus prédécisionnels, à la recherche de solutions et à la construction de soutiens politiques permettant l'adoption de mesures » (Lascoumes, 2012, p. 91).

Un des modèles les plus couramment cités par les études qui s'attardent aux dynamiques décisionnelles présentes au moment de mettre un problème sur l'agenda politique est sans

contredit celui de la « fenêtre d'opportunité » (ou *policy window* en anglais) développée par John Kingdon (2003 [1984]). Ce modèle affirme que les décisions entourant l'agenda politique sont la résultante de la combinaison de trois courants. Le premier inclut l'identification et la catégorisation des problèmes (pollution atmosphérique, disparition de certains habitats, changements climatiques), tout comme des conditions requises pour qu'ait lieu une réponse gouvernementale. À cette étape, les autorités doivent être convaincues de la faisabilité de leur intervention. Le second courant réfère aux solutions de politiques publiques proposées par la communauté politique (analystes de politiques publiques, élus, experts, chercheurs, groupes d'intérêts organisés et impliqués dans les mobilisations). À ce moment, les propositions de solutions politiques qui ont le plus de chance d'être acceptées et adoptées sont celles qui sont compatibles avec les idéologies politiques des partis au pouvoir et celles qui sont en apparence neutre (c.-à-d. s'appuyant sur des résultats scientifiques empiriques). En contrepartie, les propositions vues comme purement idéologiques risquent de ne pas être retenues. Finalement, le troisième courant est celui de la politique et réfère principalement aux représentants élus ainsi qu'aux fonctionnaires travaillant à leur côté. Toutefois, il est souvent possible à cette étape que certains groupes exerçant des pressions sur les autorités soient également présents au moment d'élaborer les politiques publiques (lobby vert, lobby scientifique, lobby des entreprises). Ce troisième courant est le plus visible. Selon le modèle de Kingdon (2003 [1984]), la réunion des trois courants ouvre une « fenêtre d'opportunité » et il existe alors une possibilité qu'une politique publique soit créée pour apporter une solution à un problème.

Dès lors, ce modèle met en évidence l'aspect très imprévisible et non linéaire de l'intégration des enjeux environnementaux sur l'agenda politique. Au final, comme le résume bien Hannigan (2014), pour qu'une revendication environnementale se retrouve sur la scène politique cela implique

*a unique blend of knowledge, timing, and luck. This process is often event driven with disaster [...] opening up 'political windows' [...] that would otherwise remain closed. This is not to say that agenda-setting and legislative action are totally random, but the process is highly contingent upon a number of internal and external factors, many of which are not linked to the obvious merits of the case. (p. 65).*

Comme le font remarquer Lascoumes et Le Galès (2012) « l'appel aux acteurs politiques et à leur engagement n'est jamais définitivement acquis » (p. 82). À cet égard, un certain nombre de travaux ont porté sur les différents facteurs pouvant contribuer à ce qu'un enjeu environnemental reconnu dans la sphère politique « se perde » à l'étape de la décision ou de l'action. Sur ce point, Solesburry (1976) affirme dans un premier temps que des contraintes majeures, telles que des crises financières, peuvent amener les acteurs politiques à reléguer au second plan les questions environnementales, voire à les abandonner complètement. Ensuite, l'auteur mentionne que certaines problématiques environnementales peuvent se transformer dans le temps, devenir moins menaçantes pour la nature et la santé humaine, et au final être perçues comme ne nécessitant plus une intervention de l'État. Enfin, l'auteur atteste que les partis politiques d'opposition peuvent avoir recours à diverses techniques (faire reporter les discussions et les travaux sur un enjeu spécifique, réclamer des amendements et des prolongations pour approfondir la question), ce qui peut avoir pour conséquence de retarder les solutions à apporter à l'égard d'un enjeu environnemental.

Une étude plus récente de Rayner (2012) identifie également quatre stratégies cognitives qui peuvent venir intervenir dans les discours des élus et avoir une influence majeure sur la mise en politique des problèmes environnementaux. Une première stratégie identifiée par l'auteur est le « déni ». Dans cette stratégie, les représentants élus — ou l'organisation de manière générale — refusent d'accepter l'existence d'un problème environnemental. Cela malgré les pressions faites par des groupes externes et d'individus travaillant dans l'organisation quant à la nécessité d'agir sur ledit problème. La deuxième stratégie est celle du « renvoi ». Contrairement à la stratégie de « déni », la stratégie de « renvoi » implique que les élus reconnaissent, dans une certaine mesure, l'existence d'un problème environnemental, ne serait-ce que pour justifier pourquoi l'État n'intervient pas auprès de ce dernier. Rayner (2012, p.116) affirme que plusieurs raisons peuvent être mises de l'avant pour justifier le refus de l'État d'intervenir sur le problème, entre autres que : les revendications ne sont pas fiables, qu'elles sont non pertinentes, qu'elles sont imprécises, que cette problématique n'est actuellement pas une priorité d'intervention pour l'État, ou bien que le problème soulevé ne relève pas des compétences et du territoire sur lesquels opère l'État. La troisième stratégie est celle de la « diversion ». Il s'agit d'une stratégie organisationnelle qui vise à mettre en place une activité de distraction visant à attirer l'attention

ailleurs que sur les urgences environnementales à gérer. Tout en s'assurant que les connaissances au sujet de cette dernière ne soient pas créées ou partagées avec le public. La dernière stratégie est celle du « déplacement » qui est plus subtile que les stratégies de « diversion ». Elle ne cherche pas à attirer l'attention vers une autre activité que le problème à gérer. La stratégie de « déplacement » se produit lorsqu'une « *organization engages with an issue, but substitutes management of a representation of a problem (such as a computer model) for management of the represented object or activity.* » (Rayner, 2012, p.113)

### **1.3. Le contrôle des crimes environnementaux**

Il est important de rappeler que contrairement aux crimes conventionnels, les crimes environnementaux ne sont habituellement pas traités par les autorités policières, mais bien par des agences de régulation. Ces dernières ont habituellement à leur disposition un large éventail de sanctions destiné à réprimer ou empêcher une infraction aux lois et règlements environnementaux, allant de la lettre d'avertissement jusqu'à des accusations au criminel (Cohen, 2012; Shover et Routhe, 2005; Tomkins, 2005; Reeves-Latour, 2017; White et Heckenberg, 2014). C'est toutefois cette souplesse dans l'octroi des sanctions qui provoquent un certain nombre de réflexions critiques dans la littérature vis-à-vis l'action des agences de régulation (Firestone, 2003; Girard, Day et Snider, 2010; Reeves-Latour, 2017; White et Heckenberg, 2014). En effet, bien que ces agences disposent de mécanismes légaux variés pour faire respecter les lois environnementales, il n'en reste pas moins que leurs interventions ne se traduisent que très rarement par des actions répressives et des sanctions pénales (Billiet et Rousseau, 2014; Halley et Gagnon-Rocque, 2009; Reeves-Latour, 2017; Shover et Routhe, 2005; White et Heckenberg, 2014; White, 2008).

Dès lors, cette section cherche à documenter les débats présents dans la littérature concernant la manière optimale de contrôler et de punir les contrevenants environnementaux. D'un côté, certains auteurs affirment qu'un plus grand recours aux poursuites judiciaires et une approche axée davantage sur la punition sont nécessaires pour mieux contrôler et dissuader ces

conduites délinquantes (voir Firestone, 2003; Girard et al., 2010; Harrison, 1995; Rebovich, 2012; Snider, 2000). D'un autre côté, certains chercheurs affirment que la recherche d'une plus grande conformité (ou *compliance* en anglais) des entités réglementées passe tout d'abord par l'adoption de pratiques de conciliation et par l'éducation (voir Ayres et Braithwaite, 1992; Gunningham, Graboski et Sinclair, 1998; Gunningham et Sinclair, 1999; 2017; Hawkins, 1984).

### **1.3.1. Tendances dans l'application des sanctions à l'égard des contrevenants environnementaux**

L'inclusion des sanctions criminelles aux lois environnementales, et plus précisément les peines d'emprisonnement, est une tendance relativement récente dans la majorité des pays industrialisés. L'application formelle de ces sanctions criminelles reste en effet un phénomène inhabituel jusqu'à la fin des années 1980 (Billiet et Rousseau, 2014; Firestone, 2003; O'Hear, 2004). Si le recours aux sanctions criminelles n'a cessé d'augmenter depuis, il n'en reste pas moins qu'elles représentent une faible proportion des actions privilégiées par les agences de régulations (Faure et Heine, 2005; Gray et Shimshack, 2011; Halley et Gagnon-Rocque, 2009; O'Hear, 2004; Shover et Routhe, 2005). Comme le remarquent Gray et Shimshack (2011), sur un peu moins de 29 000 actions réglementaires fédérales compilées pour la période de 2001 à 2008, le recours aux sanctions criminelles (amendes et peines d'emprisonnement) représente seulement 11 % des activités réglementaires de l'*Environmental Protection Agency* (EPA) aux États-Unis; comparativement à 81 % pour les sanctions administratives qui consistent seulement à émettre des lettres d'avertissement et des contraventions.

S'attardant plus précisément sur les sentences reçues dans les cas d'infractions environnementales, Cohen (1992) arrive au constat que les contrevenants se voient rarement imposés des sanctions criminelles. Entre 1985 et 1990, sur un total de 84 firmes poursuivies au criminel par l'EPA, 46 d'entre elles (55 %) sont reconnues coupables. Cependant, seulement 18 de ces entreprises (38 %) reçoivent des sanctions comportant une peine d'emprisonnement<sup>10</sup> et ces dernières ne sont en moyenne que de 6,75 mois. Dans une étude un peu plus récente sur les

---

<sup>10</sup> C'est au total 22 individus sur les 74 inculpés qui recevront une peine d'emprisonnement, soit l'équivalent de 30 % de l'échantillon (Cohen, 1992).

probabilités de recevoir une peine d'emprisonnement par les cours fédérales aux États-Unis entre 1996 et 2001, O'Hear (2004) remarque qu'un peu plus du tiers des 663 individus ayant été condamnés pour des infractions environnementales reçoivent une peine d'emprisonnement. En comparaison, durant cette même période, c'est plus de 80 % de tous les accusés jugés devant les cours fédérales qui reçoivent une peine d'emprisonnement. Il constate également que le pourcentage de contrevenant environnemental recevant une peine d'emprisonnement tend à diminuer chaque année tandis que l'inverse s'observe pour tous les autres accusés jugés par les cours fédérales. De plus, l'auteur remarque que parmi la minorité d'individus ayant reçu une peine d'emprisonnement pour des infractions aux lois environnementales, la durée de ces dernières reste relativement peu élevée. En effet, près de 60 % reçoivent une peine d'emprisonnement d'un an ou moins et un peu moins de 10 % se voient donner une peine de plus de quatre ans. En comparaison, c'est un peu moins de 25 % de l'ensemble des condamnés fédéraux qui reçoivent une peine d'un an ou moins, tandis que plus de 45 % d'entre eux se voient accorder une peine de plus de quatre ans.

Des constats similaires sont faits en Europe concernant le peu de recours au pénal et à l'emprisonnement par les agences de régulations dans les cas d'infractions environnementales. Dans une étude encadrée par le *Réseau européen de l'Union pour la mise en œuvre et l'application de la législation environnementale (IMPEL)*<sup>11</sup>, Faure et Heine (2005) analysent les sanctions criminelles données au sein de plusieurs pays de l'Union européenne<sup>12</sup> et constatent que de manière générale, les amendes sont les sanctions criminelles les plus appliquées par les agences de contrôle environnemental. Faure et Heine (2005) ajoutent que les montants imposés pour les amendes sont en général relativement peu élevés. En revanche, les peines d'emprisonnement ne sont employées que dans de très rares occasions. En appui à ces propos, Billiet et Rousseau (2014) affirment que les peines d'emprisonnement représentent seulement 0,5 % à 2,5 % de toutes les sanctions criminelles imposées aux contrevenants environnementaux par les agences de régulation au sein de l'Union européenne.

---

<sup>11</sup> Connut également sous son appellation anglaise European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law.

<sup>12</sup> Les pays qui ont participé à l'étude sont les suivants : l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni.

Devant de tels résultats, il n'est pas surprenant que plusieurs auteurs doutent de la capacité des agences de régulation à dissuader suffisamment les entités réglementées à commettre des délits environnementaux. Ceux-ci affirment qu'un plus grand recours aux sanctions coercitives et l'adoption d'une approche punitive offrirait toutefois une solution optimale pour dissuader les individus et les organisations à contrevenir aux lois environnementales (Markell, 2000; 2005; Firestone, 2003; Harrison, 1995; Rebovich, 2012; Uhlmann, 2011; Snider, 2000; 2015; Vanderbergh, 2003). Firestone (2003) argumente notamment que le recours plus fréquent aux sanctions criminelles comporte plusieurs avantages :

*Given its ability to assign blame, censure conduct, and convey societal messages, the criminal justice system also assumes a normative role in society. [...] society can use criminal sanctions to change beliefs, attitudes, values, and goals, and to effectuate policies by influencing what individuals think they ought or want to do in a particular situation. Given societal norms and normative effects of criminal prosecutions, the extent to which a violator's conduct deviates from societal norms, as well as the benefits to society from expressing to the maximum extent possible its moral outrage at the conduct, likely influence enforcement personnel decision-making. (p. 107-108)*

En plus des coûts personnels associés aux peines d'emprisonnement, le recours au système de justice criminelle inflige également une stigmatisation morale importante sur l'accusé. Firestone (2003) affirme en effet que l'imposition de sanctions criminelles peut occasionner une atteinte grave à la réputation, principalement pour des entreprises très soucieuses de leur image.

### **1.3.2. La réticence du renvoi au pénal**

Malgré l'insistance de certains chercheurs qui attestent qu'un recours plus régulier aux sanctions criminelles arriverait à dissuader davantage les entités réglementées pour qu'elles respectent les lois et participent ainsi à la protection de l'environnement (Firestone, 2003; Girard et al., 2010 ; Harrison, 1995 ; Rebovich, 2012 ; Snider, 2000; Vandenberg, 2003), d'autres auteurs estiment quant à eux que cette stratégie de contrôle ne constitue pas une solution efficace ni viable pour améliorer les performances environnementales (Earnhart et Glicksmn, 2015; Gunningham et al., 1998; Hawkins, 1984; Kagan, Thornton et Gunningham, 2003). Dès lors, cette incapacité ou cette réticence des agences de régulation à mettre en application les sanctions

criminelles mises à leur disposition s'explique principalement par des contraintes rencontrées lors de deux étapes importantes du processus judiciaire, à savoir : a) l'étape de l'enquête; et b) celle de la poursuite judiciaire.

### **a) Contraintes survenant au moment de l'enquête**

Pour commencer, la nature des crimes environnementaux pose de nombreux défis au moment de détecter l'infraction en elle-même et de reconnaître son caractère criminel. D'une part, certains crimes environnementaux sont difficilement identifiables sur le coup par les autorités, car ils restent peu visibles. Par exemple, comment savoir que certaines entreprises déversent des produits toxiques dans l'eau? Conséquemment, la détection des crimes environnementaux implique que les autorités aient de bonnes connaissances des différents types de problèmes environnementaux sur leur territoire. L'utilisation de techniques et d'outils diversifiés permettant la détection des effets aversifs sur l'environnement et la santé humaine peut ainsi s'avérer indispensable (Gunningham, Norberry et McKillop, 1995 ; White et Heckenberg, 2014). Devant l'étendue des problèmes environnementaux et la diversité des lois applicables, les autorités sont de plus confrontées à des barrières légales entre des dossiers qui peuvent chevaucher différents pays ou différentes agences nationales. Il devient alors plus complexe d'enquêter en respectant les différentes juridictions et les compétences des diverses agences responsables de la protection de l'environnement. Comme l'affirment Interpol et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) l'application des lois par les agents de régulation :

*is not always the responsibility of one national agency, but rather, is multi-disciplinary in nature due to the complexity and diversity of the crime type which can encompass disciplines such as wildlife, pollution, fisheries, forestry, natural resources and climate change, with reaching effect into other areas of crime (Interpol et PNUE, 2012, p. 2).*

Un deuxième obstacle lors des enquêtes provient de la difficulté à identifier précisément les contrevenants environnementaux et à établir leur part de responsabilité dans la commission du délit. Certains crimes environnementaux, tels la pêche illégale ou le trafic d'espèce menacée, peuvent en effet être hautement organisés et inclure un nombre important d'individus (White et

Heckenberg, 2014). D'autres crimes sont commis dans le cadre des activités légales d'une entreprise ou d'une organisation impliquant un enchevêtrement complexe d'interactions et opérations à différents niveaux hiérarchiques et départementaux (Azoor Hughes, 2004; Hawkins, 1983; White et Heckenberg, 2014). L'attribution de la responsabilité lors des enquêtes pour des délits environnementaux devient encore plus complexe lorsque des compagnies sont rachetées et fusionnées entre elles (Gunningham et al., 1995; White, 2010). Comme le fait remarquer White (2010), « *there is often difficulty in law of assigning 'cause' in many cases of environmental harm due to the diffuse nature of responsibility for particular effects, such as pollution in an area of multiple producers (e.g., mining companies).* » (p. 371).

Une troisième difficulté est liée au fait que les victimes des crimes environnementaux n'ont souvent pas conscience qu'elles ont été victimisées. En effet, les conséquences de ces infractions n'ont pas, dans bien des cas, un effet immédiat et perceptible sur l'environnement et la santé humaine. À certaines occasions, les conséquences négatives surviennent seulement à la suite d'un effet cumulatif des délits dans le temps (Hall, 2014; Hawkins, 1983). Dès lors, la prise de conscience de la victimisation se fait bien souvent en différer et les victimes ont conscience de cette dernière seulement des années plus tard. L'événement du Love Canal qui survient à la fin des années 1970 est un parfait exemple du délai entre la victimisation et la prise de conscience de cette dernière<sup>13</sup>. Et même lorsque les victimes ont conscience de leur victimisation, elles ont bien souvent de la difficulté à identifier précisément le responsable ou l'agence à laquelle elles doivent dénoncer (Hall, 2014).

Pour qu'un dossier soit admissible à la cour, les autorités doivent amasser une preuve suffisante, adéquate et convaincante, processus qui constitue ici une quatrième grande contrainte lors des enquêtes pour des délits environnementaux. Tout d'abord, les enquêteurs sont régulièrement confrontés à des difficultés pratiques pour collecter la preuve en raison de la nature du délit et du délai qui peut être présent entre sa commission et sa découverte. Par exemple, dans les cas où le crime est ponctuel (pêche, niveau de bruit au-delà des seuils permis

---

<sup>13</sup> En effet, il faut plus de 30 ans à la population pour lier l'augmentation de problèmes de santé dans leur collectivité, aux activités d'enfouissement de produits toxiques qui avaient eu lieu dans ce secteur entre 1940 et 1950.

par la loi), les agents arrivent souvent après la commission de l'acte criminel et il est difficile pour eux de mesurer adéquatement la gravité de celui-ci une fois qu'il a été commis. La collecte d'éléments de preuve peut également être compromise par des problèmes d'accès au lieu où le délit a été commis et par des contraintes météorologiques. La présence de vent peut par exemple venir compromettre les mesures prises pour calculer le niveau de bruit présent sur un chantier de construction (Gunningham et al., 1995). Sans compter que dans les cas où une entreprise est soupçonnée, cette dernière a souvent les capacités, en employant diverses manœuvres, de nuire ou de se protéger face aux contrôleurs, par exemple : en faisant entrave aux procédures d'enquête par divers moyens légaux, en semant le doute sur leur intention à commettre l'infraction présumée, en inondant les enquêteurs sous un nombre important de documentations et d'informations ou encore en ayant recours à des avocats qualifiés pour protéger et défendre leurs intérêts (Azoor Hughes, 2004; Gunningham et al., 1995; White, 2010).

Hormis les difficultés pratiques, il existe également des difficultés techniques liées à la manière de collecter et de mesurer les données environnementales afin de satisfaire les exigences de la cour à l'égard de la preuve. Les individus responsables d'amasser la preuve doivent en effet avoir une bonne connaissance des aspects techniques nécessaires en matière d'échantillonnage, d'entreposage ainsi que des normes à suivre lors des procédures d'analyses. De plus, ils doivent avoir une bonne compréhension de la nature du problème environnemental pour analyser adéquatement les preuves amassées et ainsi établir hors de tout doute raisonnable l'intention criminelle (Gunningham et al., 1995; White, 2010).

Au final, la complexité des délits environnementaux rend les enquêtes criminelles entamées par les autorités longues et coûteuses. Cela pose d'ailleurs un problème considérable, car ces instances sont habituellement sous-financées et souffrent d'un manque flagrant d'effectifs pour assurer une surveillance adéquate, détecter les infractions et mettre en application les lois environnementales selon le modèle traditionnel (Rechtschaffen, 1998; Halley et Gagnon-Rocque, 2009; Situ et Emmons, 2000; White, 2008). Situ et Emmons (2000) illustrent bien dans leur étude ces réalités auxquelles sont confrontées les agences de régulation environnementale. Les auteurs indiquent qu'au sein du *National Enforcement Investigation Center*, une division technique de l'EPA responsable des enquêtes environnementales, il y avait

en 1991 seulement 150 enquêteurs responsables de la surveillance et du contrôle pour un total de 258 860 producteurs de déchets dangereux. Cela équivalait à environ 1 700 entités réglementées à surveiller et contrôler par enquêteur, et ce, durant une seule année. Situ et Emmons (2000) expliquent que pour pallier à ce manque flagrant de ressources humaines et financières, l'EPA a pris la décision de concentrer uniquement ses actions sur les instances les plus susceptibles d'être réfractaires à respecter les lois environnementales, laissant de côté la surveillance des autres entités réglementées.

### **b) Contraintes survenant au moment de la poursuite**

Une fois les éléments de preuves recueillis au stade de l'enquête, les autorités doivent par la suite choisir vers quels tribunaux — administratif, civil ou pénale — se tourner pour transférer leurs dossiers afin de sanctionner les conduites des contrevenants environnementaux. À cette étape du cheminement pénal, il est soulevé à plusieurs reprises dans la littérature qu'une des plus grandes complexités à se tourner vers les poursuites criminelles réside dans la difficulté à prouver l'intention criminelle au-delà du seuil du doute raisonnable (Gunningham et al., 1995; Situ et Emmons, 2000; White, 2010). En effet, les procédures criminelles exigent un niveau de preuve extrêmement étoffé pour établir la culpabilité de l'accusé. Or, les nombreuses difficultés pratiques et techniques rencontrées au moment de la collecte et de l'analyse des éléments de preuves ont justement pour effet de limiter la capacité des agences de régulation environnementales à prouver hors de tout doute raisonnable la culpabilité des contrevenants présumés. En revanche, les poursuites administratives ou civiles requièrent une preuve beaucoup moins élaborée, tout en garantissant un taux de succès plus élevé (Situ et Emmons, 2000).

Les études empiriques ont également souligné que dans les cas de poursuites criminelles contre les crimes environnementaux, ce sont bien souvent les petites et moyennes entreprises qui sont visées par les interventions des agences de régulation (Firestone, 2003; Fortney, 2003; White, 2010; Winfield, 2009). À titre d'exemple, Firestone (2003) analyse dans son étude 325 cas de violations civiles, administratives ou criminelles répertoriées par l'EPA pour la période de 1990-1997. Il relève que 266 d'entre eux ciblent une ou plusieurs organisations et

représentent au total 337 organisations criminelles. De ces 266 cas, 107 constituent des infractions administratives, 106 sont des infractions civiles, et 53 concernent des infractions criminelles. Firestone (2003) remarque dans son échantillon que les petites entreprises (500 employés ou moins) sont surreprésentées dans les cas où une organisation est poursuivie. En effet, elles représentent approximativement 40 % des contrevenants organisationnels ciblés par l'EPA, et ce, tous types de transgressions confondues. Or, elles composent plus de 60 % de toutes les firmes ciblées pour des transgressions au niveau criminel.

Cette tendance des agences de régulation à poursuivre davantage les petites et moyennes entreprises s'explique entre autres par une plus grande visibilité de leur conduite délinquante. Comme le fait remarquer Fortney (2003), à cause de leur structure organisationnelle moins complexe, il est beaucoup plus facile de prouver l'intention criminelle de ces contrevenants. De plus, ces entreprises ont une moins grande capacité à se défendre en comparaison aux grandes entreprises, qui disposent de ressources légales et financières considérables pour contester les poursuites criminelles<sup>14</sup> (White, 2010; Winfield, 2009). Or, c'est habituellement les grandes entreprises, par leur capacité d'action plus grande et souvent internationale, qui génèrent les dommages environnementaux les plus importants (White, 2010). À cet égard, la nature transfrontalière des crimes environnementaux vient ajouter une difficulté supplémentaire à poursuivre aux criminelles ces grandes entreprises (Azoor Hugues, 2004; Faure et Heines, 2005; Manirabona, 2009; White, 2010). Puisque les plus grandes entreprises ont la possibilité de s'établir et d'étendre leurs activités mondialement, alors que l'application des lois criminelles environnementales n'est pas uniforme — voire totalement absente dans certains pays — la possibilité pour ces entreprises de causer des dommages graves à l'environnement sans avoir à affronter les tribunaux pénaux augmente considérablement (Azoor Hugues, 2004; Pain, 1995; White, 2010). Dès lors, le recours aux poursuites criminelles implique que les agences de régulation doivent s'engager dans des négociations interjuridictionnelles longues et coûteuses pour mener à terme de tels dossiers (White, 2010).

---

<sup>14</sup> Le cas d'Hydro-Québec (voir R. c. Hydro-Québec, [1997] 3 R.C.S. 213) est un exemple concret des capacités de certaines entreprises à contester longuement les accusations criminelles. En effet, il se passera un peu plus de sept ans entre le dépôt initial des accusations criminelles par Environnement Canada et la fin des procédures judiciaires à la Cour Suprême en 1997.

En plus de la réticence des agences de régulations à porter des accusations criminelles, les causes environnementales sont régulièrement confrontées à la résistance des procureurs à entamer des poursuites criminelles. Certains procureurs peuvent être inconfortables à entamer des procédures pénales, dues à un manque d'expérience pour plaider dans les poursuites impliquant des délits environnementaux, à une absence de formation adéquate en la matière, ou simplement à un manque de certitude dans leur capacité à gagner une poursuite criminelle étant donné la complexité des délits environnementaux (Rebovich, 2012; Situ et Emmons, 2000).

Ces réalités rejoignent d'ailleurs un courant théorique important dans le domaine de la criminalité organisationnelle et financière — mais très peu utilisé dans le domaine de la criminalité environnementale — à savoir la notion de gestion différentielle des illégalismes (voir Acosta, 1988<sup>15</sup>; Amicelle, 2013; Fischer et Spire, 2009; Lascoumes et Nagels, 2014). Ces chercheurs allèguent l'existence d'un traitement différentiel, auquel sont soumis certains types de contrevenants ou types de délits, dans les dossiers saisis par les autorités et qui seront par la suite renvoyés ou non aux instances pénales. Ce processus différentiel peut notamment varier selon la nature du délit, des ressources humaines et financières disponibles pour détecter et enquêter sur les infractions, de l'impact des activités des entreprises sur le développement économique, du rapport de proximité des entreprises accusées avec le politique, ou bien du degré d'incertitude à l'égard de l'application de certaines sanctions (Lascoumes et Nagels, 2014; Fischer et Spire, 2009; White, 2010).

### **1.3.3. Rechercher la conformité par la prévention et la conciliation**

Les nombreuses contraintes rencontrées par les agences de régulation ont montré que le recours aux sanctions criminelles est somme toute un exercice extrêmement complexe, coûteux et que les taux de réussite sont très faibles dans les dossiers de crimes environnementaux. Pour certains auteurs, la principale faiblesse des sanctions criminelles réside dans cette incapacité à modifier les comportements individuels et organisationnels qui nuisent à l'environnement. Ce qui devrait être selon eux le fondement même de tous les régimes de protection

---

<sup>15</sup> Acosta (1988) est l'un des rares auteurs à lier explicitement la notion de gestion différentielle des illégalismes au traitement de certains crimes environnementaux.

environnementale (Fiorino, 2006; Gunningham et al., 1998; Gunningham et Sinclair, 1999; 2017; Pain, 1995; White, 2008). Comme le soulève Pain (1995), il existe :

*certain inherent problems with the use of criminal law to achieve environmental outcomes that are caused by a conflict between the nature of criminal law as it currently stands, and the idea and ideals of environmental protection. (p. 21)*

En effet, les amendes et les peines d'emprisonnement imposées en cas d'infractions cherchent essentiellement à punir l'acte répréhensible. Il ne vise donc pas à modifier les irrégularités ou bien faire cesser les préjudices causés à l'environnement et à la santé humaine (Fiorino, 2006; Gunningham et al., 1998; Gunningham et Sinclair, 1999; 2017; Pain, 1995; White, 2008). S'ensuit généralement un débat long et coûteux — dû aux contestations fréquentes des parties défenderesses — entourant la responsabilité criminelle de l'acteur ou de l'organisation accusée. Cela a ultimement pour effet d'accentuer les délais avant la remédiation des dommages causés à l'environnement ou encore pour corriger certaines situations problématiques constatées (Pain, 1995; White, 2010). Fiorino (2006) et Hawkins (1984) ajoutent par ailleurs que même dans les cas où les entreprises sont extrêmement bien gérées sur le plan environnemental, il arrive de temps à autre qu'elles dérogent à leurs obligations étant donné le très grand nombre de règlements et de lois environnementales à respecter.

Une part importante de la littérature sur la réglementation et le contrôle des délinquants environnementaux insiste sur le fait que les sanctions criminelles ne devraient pas être la norme, mais bien être utilisées dans les cas extrêmes uniquement. Ils signalent que les mesures de contrôle proactives — prévention, éducation, persuasion, conciliation — permettraient d'achever de meilleures performances environnementales ainsi qu'un changement à long terme dans les conduites des entités réglementées que les mesures plus coercitives (Fiorino, 2006; Gunningham et al., 1998; Gunningham et Sinclair, 1999; 2017; Hawkins, 1983; 1984; Situ et Emmons, 2000).

Dans certains pays comme le Canada, les États-Unis et l'Australie, les agences de régulation environnementale privilégient davantage une approche misant sur la conciliation entre les autorités et les milieux réglementés et très peu sur les sanctions pénales (Bricknell,

2010; Cohen, 2012; Fiorino, 2006; Girard et al., 2010; Hawkins, 1983; White, 2010). Cette tendance à adopter une approche misant sur la conciliation et la négociation plutôt que sur la répression s'explique entre autres par la nature complexe des crimes environnementaux.

Comme l'expose Hawkins (1984) dans son étude sur les stratégies utilisées par les agences de régulations aux États-Unis pour amener les entités réglementées à se conformer :

*The field officer's evaluation of satisfactory compliance is not geared to legal output measures. So far as the one-off pollution is concerned, he will be satisfied if the discharge is stopped and precautions to prevent repetition are taken. If a one-off is categorized as accidental, the preventive work is often nothing more than some good advice about the need for greater care. A less conciliatory stance is only called for in the rare cases of major spot discharges, which are qualitatively important for their symbolic significance. The pollution which may have occurred as the result of negligence, and especially the persistent failure to comply, require a different approach. Negotiations over the introduction of new or improved pollution control facilities may take months or even years before the officer is satisfied that the discharger has 'complied'. And then compliance must be maintained (p. 109)*

Certains auteurs attestent également que l'adoption d'une approche répressive par les agences de régulation aurait pour conséquence d'instaurer un climat d'hostilité avec les entités réglementées. Une relation qui serait dès lors contre-productive puisqu'elle viendrait limiter grandement la volonté des entreprises récalcitrantes à réparer les dommages causés (Fiorino, 2006; Hawkins, 1983; 1984; Pain, 1995). Par exemple, cela pourrait amener les organisations réglementées à fournir moins d'informations aux autorités lorsque ces dernières réalisent leurs inspections. Pain (1995) stipule également qu'un accent plus prononcé sur la répression peut avoir un effet défavorable sur le travail d'éducation qui a été entamé par les agents de régulation afin d'encourager les entreprises à se conformer et se renseigner davantage au sujet de ces réglementations qui sont régulièrement modifiées.

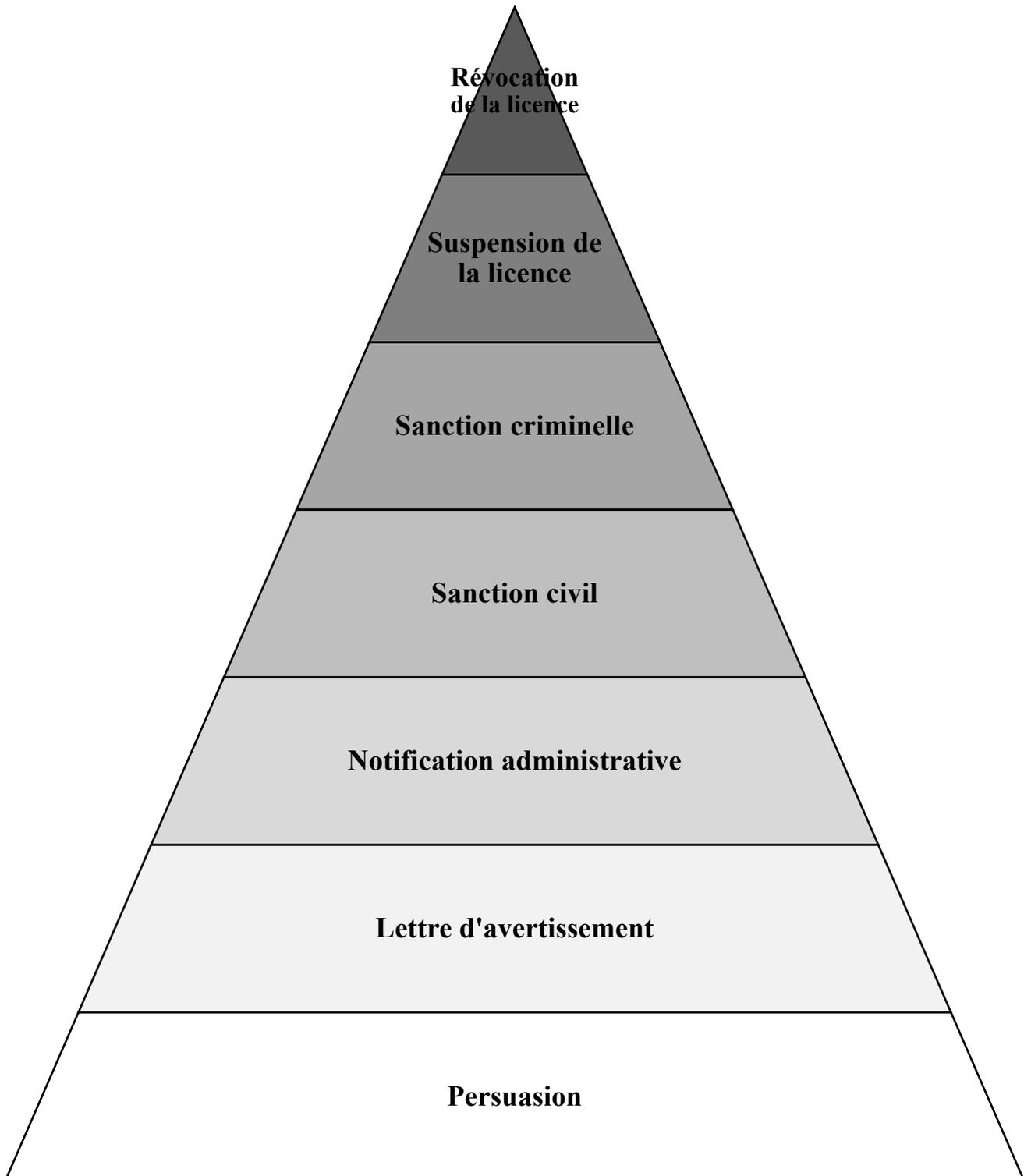
En effet, le maintien de bonnes relations durables entre les autorités et les entités réglementées est considéré comme primordial en raison du caractère très évolutif des régulations dans le domaine de l'environnement. D'une part, les menaces environnementales se transforment rapidement, ce qui amène les États à reformuler régulièrement les réglementations

et les lois dans une optique réactive. D'autre part, les innovations technologiques pour améliorer les performances environnementales des entreprises se renouvèlent sans cesse au fil des années, et ce, à mesure que les connaissances sur une menace augmentent. Conséquemment, de bonnes relations permettent autant aux agents qu'aux organisations de s'adapter plus rapidement à l'émergence de nouvelles stratégies réglementaires et aux nouvelles technologies. Ce qui vient pour plusieurs auteurs assurer au final une meilleure protection de l'environnement à long terme (Ayres et Braithwaite, 1992; Hawkins, 1983; Pain, 1995).

Il existe dans la littérature scientifique deux modèles quant à la manière la plus efficace d'assurer le contrôle des crimes environnementaux par l'entremise de la conciliation et la prévention.

Un premier modèle, le plus couramment cité et utilisé, fait référence à la notion de « réglementation adaptée » (ou *responsive régulation* en anglais). Ce modèle est souvent représenté sous la forme d'une pyramide de régulation (voir la Figure 1). Il mise à son niveau le plus bas sur des techniques de persuasion et à son sommet se trouve des punitions plus répressives. Ce modèle repose sur un système dynamique et un processus de négociation itératif entre l'État (régulateur) et les entreprises (entités réglementées). Il s'appuie sur un amalgame de mesures et d'outils flexible priorisant en premier lieu le recours à des mesures plus indulgentes (persuasion, avertissements). Il est ensuite possible pour le contrôleur d'augmenter graduellement les sanctions dans les cas où l'entité réglementée ne respecte pas les lois ou ne désire pas se conformer. Toutefois, le recours à des sanctions plus coercitives (retrait de licence, peine d'emprisonnement) est ici considéré comme une mesure de dernier recours qui doit être adoptée seulement lorsque toutes les mesures au bas de la pyramide ont échoué pour ramener le contrevenant à la conformité (Ayres et Braithwaite, 1992; Braithwaite, 2002; Simpson, 2013).

**Figure 1.** Modèle de la pyramide de régulation développé initialement par Ayres et Braithwaite (1992) et Braithwaite (2002), tel qu'adapté par Gunnningham et Sinclair (1999; 2017)



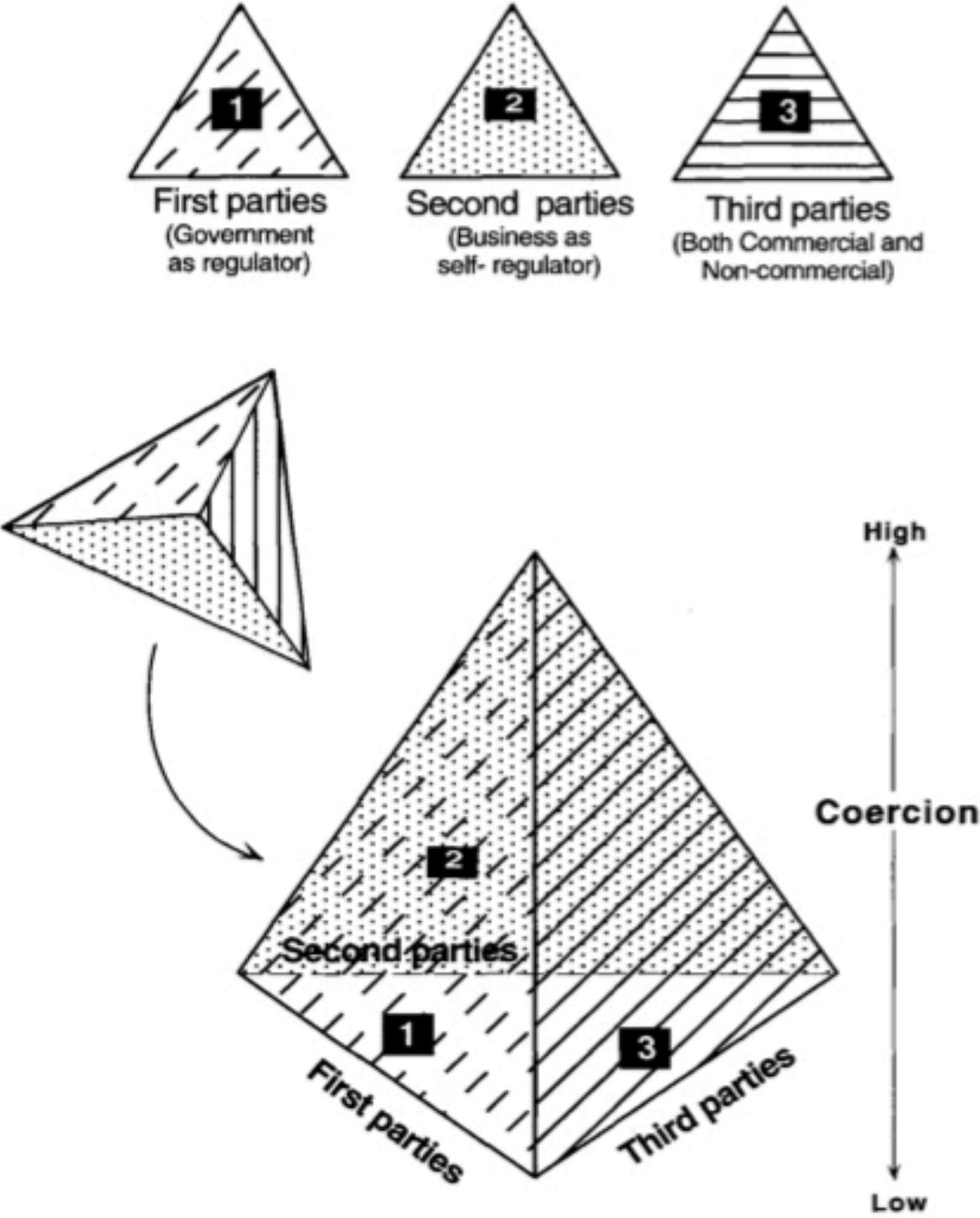
Le second modèle est spécifique au contrôle des problématiques environnementales et fait référence à la notion de « réglementation intelligente » (ou *smart regulation* en anglais). Ce modèle théorique est mis de l'avant vers la fin des années 1990, car il était devenu apparent que

*neither traditional command-and-control regulation nor the free market provides satisfactory answers to the increasingly complex and serious environmental problems that confront the world. [...] smart regulation also emerged in a period of comparative state weakness, in which the dominance of neoliberalism had resulted in the relative emasculation of formerly powerful environmental regulators and in which third parties such as NGOs and business were increasingly filling the « regulatory space » formerly occupied by the state.* (Gunningham et Sinclair, 2017, p.134)

Tout d'abord, ce modèle cherche à adapter celui de la « réglementation adaptée » en y intégrant l'interaction d'une tierce partie commerciale ou non commerciale (Organisme non gouvernemental, associations visant la protection de la faune et le territoire, groupes environnementalistes) qui agit à titre de « quasi-régulateur ». Le modèle de la « réglementation intelligente » accorde également une plus grande importance aux entreprises en leur octroyant un rôle d'autorégulateur. L'objectif d'une telle démarche est de mieux protéger l'environnement en responsabilisant les entreprises. Par exemple, en implantant divers programmes destinés à mieux protéger l'environnement dans le cadre des activités d'une entreprise. Ainsi, le modèle de la « réglementation intelligente » est représenté comme un modèle tridimensionnel (voir la Figure 2). Chacune de ses faces représente, respectivement, le premier parti (l'État) en tant que régulateur, le deuxième parti (les entités réglementées) en tant qu'autorégulateur, et la tierce partie (commercial ou non-commercial) en tant que « quasi-régulateur ».

Ce modèle permet également d'intensifier le niveau de coercition nécessaire pour amener les individus et les entreprises récalcitrants à se conformer, et ce, sur chacune des faces de la pyramide. Tout comme pour la pyramide de régulation proposée par Ayres et Braithwaite (1992) et Braithwaite (2002), il est possible pour l'État d'appliquer des sanctions de plus en plus répressives. Toutefois, ce modèle tridimensionnel permet aussi d'intensifier le degré de coercition sur les autres faces de la pyramide. D'une part, il est possible sur la deuxième face d'appliquer certaines mesures d'autorégulation au sein de l'entreprise. Par exemple, donner des

**Figure 2.** Modèle de la « réglementation intelligente » tel qu'adapté par Gunningham et Sinclair (1999)



sanctions à l'interne ou bien mettre à pied les individus responsables de dommages environnementaux. D'autre part, il est également concevable sur la troisième face d'augmenter le niveau de coercition lorsque des dommages sont faits à l'environnement par une entreprise et qu'aucune démarche n'est prise par les autres parties pour y remédier. Par exemple, en cessant le financement d'une entreprise de la part d'une tierce partie afin de ne pas encourager certaines activités affectant grandement l'environnement (Gunningham et al., 1998; Gunningham et Sinclair; 1999; 2017).

Puis, le modèle de la « réglementation intelligente » offre aussi la possibilité d'utiliser et d'intensifier une grande variété d'instruments par l'entremise d'une interaction de mesures mise en place par les différents partis de la pyramide. À cet égard, les auteurs proposent de débiter avec des instruments moins intrusifs. Par exemple, l'utilisation d'initiatives volontaires de la part des entreprises ou bien par l'éducation en matière de protection environnementale. Ensuite, il est possible de mobiliser d'autres types d'instruments plus coercitifs lorsque les effets des premières mesures sont dissipés. Par exemple, par la vérification de la performance d'une entreprise par une tierce partie. Puis, lorsqu'aucune autre mesure ne semble fonctionner pour ramener les entités réglementées à la conformité, il est possible d'utiliser des instruments hautement coercitifs et répressifs. Par exemple, l'application de sanctions pénales par le gouvernement ou bien le retrait d'un prêt par une tierce partie à une entreprise récalcitrante et non collaborative (Gunningham et al., 1998; Gunningham et Sinclair; 1999; 2017). Pour atteindre les résultats escomptés, le bon fonctionnement du modèle de la « réglementation intelligente » repose sur une

*combination of instruments in sequence to achieve a coordinated and gradual escalation up one or more faces of the pyramid from base to peak. A pyramidal approach work effectively only if the different levels of the pyramid are connected so as to enable a strategic escalation to the top when less-coercive measures fail. (Gunningham et Sinclair, 1999, p.868)*

Finalement, si les deux modèles associés à l'approche conciliatoire viennent pallier plusieurs limites rencontrées par les agences de régulations au moment d'appliquer les lois environnementales. Certains auteurs restent néanmoins sceptiques à l'égard de leur efficacité. D'une part, les critiques de l'approche conciliatoire craignent que la flexibilité des sanctions

proposées offre une plus grande possibilité aux entreprises d'interférer dans la nature et l'intensité des pénalités imposées (Shover et Routhé, 2005; Snider, 2015). D'autre part, ils doutent de l'efficacité d'une telle démarche à dissuader suffisamment les contrevenants environnementaux de se conformer aux exigences réglementaires (Girard et al., 2010; Harrison, 1995; Snider, 2015). En réponse à ces critiques, les tenants de l'approche conciliatoire attestent qu'il est nécessaire pour les agences de régulation de maintenir la crédibilité de la mise en application de sanctions les plus coercitives afin d'assurer la conformité des entités réglementées aux exigences de l'un ou l'autre de ces modèles. De cette manière, on s'assure que les programmes de conformité soient gérés avec efficience et efficacité (Ayres et Braithwaite, 1992; Braithwaite, 2002; Gunningham et al., 1998).



## **Chapitre 2**

### **Problématique**

La qualification de certaines actions dommageables pour l'environnement et la santé humaine comme des crimes punissables par la loi est relativement récente dans la sphère sociale et politique, mais aussi dans la littérature scientifique. Avant le début des années 1970, les discours dominants dans les États occidentaux décrivaient les dommages environnementaux comme des coûts inévitables pour toute société qui voulait se développer sur le plan économique. Toutefois, la récurrence des désastres écologiques et les impacts de la production industrielle sur la nature et la santé ont mené à un changement drastique dans cette perception dominante dès la fin des années 1970. Depuis, les actions dommageables au plan environnemental sont considérées par plusieurs comme pouvant être contrôlées et punies par la loi (Situ et Emmons, 2000; White, 2008). Malgré ce changement idéologique récent qui a mené à l'introduction du concept de « crime environnemental », ce dernier fait encore aujourd'hui l'objet de plusieurs débats dans la littérature en ce qui concerne l'étendue de sa définition et les modalités de l'action publique à son égard.

Le chapitre de recension de ce mémoire a mis en évidence que les processus de définition et de catégorisation des problèmes environnementaux, tout comme les décisions de l'État d'amorcer un programme de protection environnementale, ne vont jamais de soi (Hannigan, 2014; Lascoumes, 2012; White et Heckenberg, 2014). Comme l'ont démontré les travaux menés en sociologie de l'action publique et en sociologie de l'environnement, les « problèmes environnementaux » doivent être construits avant de pouvoir être régulés. Pour que les problèmes environnementaux soient portés à l'attention de la société et que des mobilisations soient entreprises pour revendiquer des changements, il est nécessaire que des acteurs sociaux s'engagent collectivement dans cette quête. On retrouve ici trois activités centrales et nécessaires au processus de construction sociale des problèmes environnementaux. Tout d'abord, il est essentiel que des acteurs qualifient et cadrent ledit problème. Dans un second temps, la responsabilité du problème doit être attribuée à une action ou un comportement pour qu'on soit en mesure de le présenter dans l'espace public. Dans un troisième temps, il est nécessaire que le problème environnemental soit revendiqué et contesté dans l'espace social et politique. Conséquemment, la conceptualisation de certains problèmes environnementaux et leurs inscriptions sur l'agenda politique sont ancrées dans un processus dynamique, mais qui reste somme toute imprévisible, complexe et ambivalent. Qui plus est, le problème de

l'environnement est souvent amené à se transformer et se reconfigurer au fil des années (Lascoumes et Le Galès, 2012).

Il existe également un pan complet de la littérature scientifique qui porte sur le contrôle social des crimes environnementaux, thématique qui est d'ailleurs vivement débattue. Il faut d'abord se rappeler que le domaine d'intervention en matière de protection environnementale se situe dans un cadre législatif fort complexe. En effet, il inclut à la fois des lois, des règlements et des lignes de conduite dictées par les traités internationaux, le tout s'actualisant à différents niveaux de juridiction (municipal, provincial, territorial, national et international) (Halley, 2014; White et Heckenberg, 2014). Ensuite, il faut garder en tête que la majeure partie des lois qui encadrent les crimes environnementaux ne sont pas gérées par les autorités policières, mais bien par des agences de régulation regroupant un corps spécial de fonctionnaires qui se sont vus accorder le statut d'agent de la paix. Chacune d'elle détient habituellement sa propre juridiction et ses modèles d'intervention, en plus d'avoir à sa disposition un large éventail de sanctions destinées à réprimer et à empêcher tout manquement aux lois environnementales. C'est d'ailleurs cette flexibilité dans l'octroi des sanctions qui provoquent d'importantes réflexions critiques dans la littérature à l'égard des agences de régulation.

Les débats sont souvent structurés autour de deux pôles. À savoir d'un côté, certains auteurs affirment qu'une approche répressive impliquant un plus grand recours aux sanctions criminelles est nécessaire afin de mieux contrôler, dissuader ces conduites délinquantes (Firestone, 2003; Girard et al., 2010; Harrison, 1995; Halley et Gagnon-Rocque, 2009; Rebovich, 2012; Snider, 2000). Bien que ces auteurs reconnaissent que les régimes de protection dans plusieurs États industrialisés, comme le Canada, ont connu un mouvement vers une approche plus répressive à l'égard des crimes environnementaux depuis la fin des années 1980. Il a été mis de l'avant à plusieurs reprises dans la littérature que ce mouvement reste passablement limité et que les sanctions criminelles ne représentent qu'une faible proportion des actions privilégiées par les agences de régulations. Ce qui, selon les tenants de l'approche répressive, vient miner l'apparence redoutable de ces agences de régulations auprès des entités réglementées (Bricknell, 2010; Cohen, 2012; Faure et Heine, 2005; Girard et al., 2010; Gray et Shimshack, 2011; Halley et Gagnon-Rocque, 2009; Hawkins, 1983; O'Hear, 2004; Shover et

Routhe, 2005). Par contre, les auteurs critiquant cette approche répressive soulèvent l'existence de nombreuses contraintes rencontrées par les agences de régulation au moment de l'enquête et de la poursuite criminelle, réalité qui donne souvent des résultats peu concluants. On retrouve ainsi à l'inverse de ce pôle les auteurs affirmant que la recherche d'une plus grande conformité et de meilleures performances environnementales par les entités réglementées passe avant tout par l'adoption de techniques de conciliation et d'éducation (Ayres et Braithwaite, 1992; Gunningham et al., 1998; Gunningham et Sinclair, 2017; Hawkins, 1984; Pain, 1995). À cet égard, les agences de régulation environnementale des pays industrialisés, tel le Canada, privilégient davantage une approche misant sur la conciliation entre les autorités et les milieux réglementés, et très peu sur les mesures les plus coercitives mises à leurs dispositions (Bricknell, 2010; Cohen, 2012; Fiorino, 2006; Girard et al., 2010; Hawkins, 1983; White, 2010). Les modalités et les styles d'intervention à l'égard des crimes environnementaux ont toutefois tendance à varier grandement d'un pays à l'autre. Néanmoins, il a été observé que la prise en charge des crimes environnementaux est plus soutenue dans les pays industrialisés et dans les endroits où il existe des pressions politiques constantes pour qu'il y ait des engagements constants à cet égard (Shover et Routhe, 2005).

Toutefois, au cours des dernières années, l'action publique environnementale au Canada été fortement critiquée par les médias, les groupes environnementalistes, la population ainsi que par la communauté internationale pour avoir été à contresens des tendances occidentales en matière de protection de l'environnement. Tout au long des années où le gouvernement conservateur de Stephen Harper fut au pouvoir (2006-2015), ce dernier a été fortement critiqué pour son manque d'initiatives et d'engagements concrets à l'égard des questions environnementales.

Ces critiques constituent en quelque sorte le point de départ de ce projet de recherche. Ainsi, sans vouloir balayer du revers de main ou bien tenir pour acquise les nombreuses critiques formulées à l'encontre de la « décennie Harper », cette étude souhaite resituer cette période d'action gouvernementale fédérale dans un temps plus long avec comme point de départ la création d'Environnement Canada en 1971. Le présent mémoire cherche ainsi à mieux comprendre comment l'environnement et sa protection ont été pensés, contrôlés et

progressivement transformés en tant qu'enjeu de politique publique sous les gouvernements fédéraux successifs.

Dès lors, la présente étude cherche à revenir sur les modalités de constitution et de gestion de l'environnement en tant que problème public nécessitant une action de l'État au Canada. Suivant en cela Pierre Lascoumes (1994), la présente étude considère qu'il

est aussi important d'analyser l'environnement et ses problèmes que de comprendre comment l'environnement est devenu un tel problème, par quels jeux et au profit de quels enjeux. C'est-à-dire de s'interroger sur les fondements des interventions sociales en ce domaine, qu'elles soient publiques ou privées. (p. 7-8)

En s'appuyant sur la prémisse selon laquelle les définitions gouvernementales de l'environnement, des menaces qui le guettent et des solutions pour y faire face sont loin de constituer des faits immuables et consensuels, cette étude accorde une grande importance à la formation des catégories d'intervention publique en matière de protection de l'environnement au Canada. Cette focale, permet selon Dubois (2003) de mettre en lumière :

comment ces catégories historiquement construites de perception et d'action informent les pratiques d'intervention [...]. Une telle perspective conduit dans le même temps à révéler ce que ces catégories peuvent avoir d'instable, à montrer qu'elles peuvent être renégociées et redéfinies, et ce faisant à ne pas cantonner l'analyse de la genèse à celle des moments d'émergence (p. 2).

Supportant ces propos, White et Heckenberg (2014) ajoutent que toute étude qui souhaite adopter une perspective criminologique dans l'étude des enjeux environnementaux « *must appreciate the importance of situating environmental harm within its social and historical context. It is context (the economic, social and political conditions in which environmental transgressions occur) that gives a study specificity.* » (p. 9) Dans le cadre de cette étude, une attention particulière est portée à la manière dont le contexte sociopolitique national et, dans une moindre mesure, international peut informer et orienter le champ d'application des politiques environnementales et redessiner les contours des « menaces environnementales ».

Dès lors, un double questionnement oriente cette recherche exploratoire sur l'évolution des définitions et de la prise en charge des problèmes environnementaux par le gouvernement fédéral du Canada, à savoir :

- Comment, sous les gouvernements successifs, l'environnement et sa protection ont été pensés et progressivement transformés en tant qu'enjeu de politique publique au Canada?
- Comment ces évolutions à l'égard des conceptions des menaces environnementales se sont traduites en termes de prise en charge et de sanctions?

En cherchant à répondre à ces deux questionnements principaux, l'étude souhaite également répondre à des sous-questionnements qui permettront d'approfondir la compréhension de l'objet d'étude :

- Comment les gouvernements qui se sont succédé cadrent-ils les contours des menaces environnementales?
- Quelles sont les approches priorisées pour faire face aux problèmes identifiés, ainsi que pour gérer et protéger l'environnement?
- Quelles sont les solutions priorisées lorsqu'une infraction aux lois et règlements environnementaux est commise?

## **Chapitre 3**

### **Méthodologie**

Pour mener à terme la recherche, deux volets méthodologiques ont été utilisés. Tout d'abord, le volet qualitatif est celui qui s'avère dominant dans la recherche et ce dernier a permis de répondre aux deux objectifs principaux. Puis, un volet quantitatif complémentaire est utilisé, ce dernier permettant de pousser nos réflexions quant au deuxième objectif principal. Une des forces principales de la démarche méthodologique réside ainsi dans la diversification de stratégies méthodologiques employées. Combiner les résultats d'analyses qualitatives et quantitatives permet en effet d'enrichir la compréhension de l'objet d'étude, tout en permettant d'établir des conclusions empiriques plus robustes. Les raisons justifiant le choix de chacun de ces volets méthodologiques, les diverses sources de données utilisées, les stratégies d'échantillonnage et d'analyse, ainsi que les forces et les limites des approches méthodologiques employées sont décrites dans les sections 3.2., 3.3. et 3.4.

Toutefois, avant de décrire chacune des sources de données utilisées dans la présente étude, il est nécessaire de préciser comment sont répartis les pouvoirs en matière d'environnement au Canada. Cela va permettre entre autres de mieux comprendre les limites auxquelles est assujéti le gouvernement fédéral dans ses activités de protection et de gestion des menaces environnementales.

### **3.1. Répartition des pouvoirs en matière de protection environnementale au Canada**

Au Canada, c'est la *Loi constitutionnelle de 1867* (ci-après la Constitution) qui est responsable de la répartition des pouvoirs entre le parlement fédéral et les législatures des dix provinces et des trois territoires. Toutefois, la Constitution ne fait aucune mention explicite et spécifique de la notion d'« environnement » comme étant un domaine de compétence législative propre à un palier de gouvernement. Par conséquent, l'étendue de leurs pouvoirs respectifs en matière de légifération environnementale est fondée sur l'interprétation de la Cour suprême du Canada (Comité permanent de l'environnement et du développement durable [ENVI], 1995; Environnement Canada, 1995a; Halley, 2014; Halley et Trudeau, 2013).

D'un point de vue pratique, ce sont les provinces qui se sont vues accorder les compétences ayant de plus grandes portées pour intervenir sur les activités qui affectent la qualité des ressources naturelles, de la faune et de la flore, et ce, en vertu de leurs compétences législatives à l'égard de l'administration des droits de propriété et des droits civils. Au niveau de la protection environnementale, ces pouvoirs permettent aux gouvernements des provinces et des territoires de mettre en place ainsi que d'appliquer des mesures de surveillances, de réglementation et de contrôle des activités industrielles, minières, agricoles et commerciales susceptibles d'altérer la qualité de l'environnement (Halley et Trudeau, 2013). Ils permettent également d'entreprendre certaines mesures spécifiques à la protection de certains territoires naturels sur les terres provinciales et à l'égard de certaines espèces rares ou menacées d'extinction. La Constitution prévoit également des compétences résiduelles qui prévoient que toutes questions de nature locale ou privé en matière de protection de l'environnement relèvent des provinces (ENVI, 1995; Environnement Canada, 1995a; Halley, 2014; Halley et Trudeau, 2013). Toutefois, selon Halley et Trudeau (2013) « il s'agit d'un pouvoir étendu, mais qui, jusqu'à présent, n'a rien ajouté à la compétence, déjà large, des provinces relatives à la propriété et aux droits civils » (section 2, paragraphe 8).

En ce qui concerne le gouvernement fédéral, la Constitution prévoit des compétences d'avantages sectoriels et ayant des dimensions nationales qui lui permettent de légiférer sur les questions environnementales. Ces compétences spécifiques concernent la gestion des pêcheries (côtières et intérieures), la navigation et le transport maritime, le trafic et le commerce interprovincial et international, les autochtones et leurs réserves, le transport interprovincial et international (aérien, ferroviaire, pipelines, maritimes) (ENVI, 1995; Environnement Canada, 1995a; Halley, 2014; Halley et Trudeau, 2013). Hormis ces compétences spécifiques, le gouvernement fédéral détient le pouvoir de légiférer sur des aspects internationaux et interprovinciaux en vertu du principe de territorialité des compétences attribuées aux provinces. Étant donné que les provinces peuvent légiférer uniquement à l'intérieur de leurs frontières, tous les problèmes de nature interprovinciale ou transnationale se rapportent exclusivement au gouvernement fédéral. Le principe de territorialité trouve son sens en matière de protection environnementale étant donné la dimension transfrontalière des problèmes environnementaux (Halley, 2014; Halley et Trudeau, 2013). La Constitution octroie également au gouvernement

fédéral le pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada. En matière environnementale, cela autorise le gouvernement du Canada de légiférer sur des questions qui outrepassent les préoccupations ainsi que les compétences provinciales et locales, et qui dans ces conditions deviennent des questions d'intérêt national (ENVI, 1995; Halley et Trudeau, 2013). C'est entre autres sur ce pouvoir que s'est basé le gouvernement fédéral en déclarant en 1988 avec la création de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* qu'il était en son pouvoir de contrôler toutes substances toxiques introduites au Canada étant donné leur effet potentiellement néfaste pour l'environnement canadien. Dès lors, elles devenaient des questions d'ordre national pour le Canada (ENVI, 1995).

Bien qu'il soit possible pour les deux paliers de gouvernement d'introduire des sanctions de nature pénale selon leurs compétences respectives afin de faire reconnaître le caractère obligatoire des lois environnementales auprès de la population. Seul le gouvernement fédéral détient la compétence du droit criminel, il est ainsi le seul à être habilité à créer des crimes environnementaux (ENVI, 1995; Environnement Canada, 1995a; Halley, 2014; Halley et Trudeau, 2013). Qui plus est, le gouvernement fédéral peut instaurer des infractions de nature réglementaires dans les lois environnementales qui relèvent de ses compétences édictées dans la Constitution. Ce sont d'ailleurs ces types d'infractions qui caractérisent l'essentiel du droit pénal en matière de protection de l'environnement au Canada.

### **3.2. Volet qualitatif**

Dans le cadre du volet qualitatif de l'étude, un vaste corpus de publications gouvernementales officielles fut analysé afin de répondre aux objectifs généraux de la recherche. En effet, les documents écrits constituent selon plusieurs auteurs une source inestimable de données, dont l'utilité et la pertinence lors d'une recherche empirique ne doivent pas être sous-estimées (Atkinson et Coffey, 2011; Cellard, 1997; Saly, Hincker, L'Huillier, Scot et Zimmermann, 2012). Comme le font remarquer Atkinson et Coffey (2011), il existe une importante quantité, voire une omniprésence, de sources documentaires qui sont produites

systématiquement par les institutions gouvernementales afin de rendre compte de leurs activités et leurs décisions (voir aussi Sally et al., 2012). Les sources documentaires représentent donc une occasion significative pour tout chercheur qui souhaite mieux comprendre et documenter de manière empirique le fonctionnement de ces institutions.

De plus, le document écrit est une source irremplaçable pour les études souhaitant reconstituer l'historique de certaines activités humaines à différentes époques, car, « bien souvent, il demeure le seul témoin d'activités particulières ayant eu lieu dans un passé récent » (Cellard, 1997, p. 251). En effet, les documents écrits permettent d'ajouter une dimension temporelle et historique à toute étude cherchant à mieux comprendre les représentations sociales des individus, d'un groupe ou d'une organisation (Atkinson et Coffey, 2011; Bowen, 2009; Cellard, 1997; Saly et al., 2012). Par ailleurs, lorsque diverses versions d'un document spécifique sont accessibles aux chercheurs — ce qui est le cas dans la présente étude — ces derniers peuvent être comparés entre eux et ainsi permettre de repérer les changements et développements sur une longue période de temps (Bowen, 2009). Dans ce contexte, l'analyse documentaire permet ainsi d'observer le processus d'évolution historique et de maturation de certaines décisions, comportements, concepts, connaissances et les pratique (Cellard, 1997). Par conséquent, de telles sources de données permettent d'entretenir une idée claire et précise de l'évolution, dans le temps, du fonctionnement d'une organisation ou d'un programme (Bowen, 2009).

### **3.2.1. Descriptions des sources de données documentaires**

Dans le cadre de la présente étude, différentes sources documentaires ont été mobilisées afin de dresser un portrait des plus exhaustif de l'évolution des discours et des mobilisations envers l'environnement par le gouvernement du Canada. La période temporelle analysée va de la création d'Environnement Canada en 1971 à la fin de l'année financière 2014-2015. Les sources documentaires de cette étude peuvent être distinguées selon deux catégories, soit : a) les sources principales, et b) les sources ayant permis de mieux déterminer le contexte politique et celui de l'application des lois.

### **a) Les sources principales**

Les sources principales concernent les rapports annuels des activités menées par Environnement Canada durant la période visée par l'étude, les rapports des deux examens de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) ainsi que les réponses du gouvernement fédéral qui y sont associées.

*Les rapports annuels d'Environnement Canada* : Ces rapports ont été produits annuellement entre avril 1971 et mars 1990<sup>16</sup>, et ceux-ci décrivent l'ensemble des activités de recherche, de prévention, de protection et d'application des lois et des règlements environnementaux effectuées par les différentes directions de ce ministère. À la suite de la publication du premier rapport de la LCPE en 1990, Environnement Canada cesse de produire ces rapports annuels.

*Les rapports annuels de la LCPE* : Ces rapports sont produits annuellement par Environnement Canada depuis l'adoption de la LCPE en juin 1988. Le premier rapport annuel de la LCPE porte sur la période de juin 1988 jusqu'à la fin de l'année financière de 1989-1990. Les rapports ultérieurs sont présentés à la fin de chaque année financière, à l'exception des années financières 2006-2007 et 2007-2008 qui ont été combinées en un seul rapport<sup>17</sup>. Ces rapports décrivent entre autres les différentes activités de prévention, de recherche scientifique, de surveillance ainsi que les activités de contrôle et d'application des dispositions de la LCPE. Dans le cadre de la présente étude, les rapports publiés par Environnement Canada entre juin 1988 et mars 2015<sup>18</sup> furent consultés.

*Les documents d'examens de la LCPE et les réponses du gouvernement fédéral* : Tout d'abord, un premier examen de la LCPE (1988) a été conduit par le Comité permanent de l'environnement et du développement durable (ENVI) entre 1994 et 1995. Au terme de ce

---

<sup>16</sup> Se référer aux rapports suivant : Environnement Canada, 1972; 1974a; 1974b; 1975; 1977; 1981; 1982; 1983; 1984; 1985; 1986a; 1986b; 1987; 1988b; 1989; 1990a; Pêches et Environnement Canada, 1977; 1978; 1979.

<sup>17</sup> Il n'existe aucune justification dans les rapports analysés venant expliquer ce qui a mené Environnement Canada à combiner ces deux rapports annuels.

<sup>18</sup> Se référer aux rapports suivant : Environnement Canada, 1990b; 1992a; 1992b; 1993; 1994; 1995b; 1996a; 1996b; 1997a; 1998a; 1999a; 2001a; 2002a; 2003a; 2004a; 2005a; 2007a; 2009a; 2009b; 2010a; 2010b; 2012; 2013a; 2013b; 2014a; 2014b; 2016b.

dernier, un rapport intitulé *Notre santé en dépend! Vers la prévention de la pollution : l'examen de la LCPE* a été déposé en juin 1995 au Parlement (ENVI, 1995). Plusieurs recommandations sont alors faites au gouvernement du Canada à l'égard de l'application de la LCPE. Une refonte majeure de la LCPE (1988) est également suggérée afin de répondre aux nouvelles réalités environnementales et aux nouvelles orientations prises par le ministère au début des années 1990. S'en est suivi un document-réponse de la part d'Environnement Canada à l'égard des recommandations faites dans le rapport de l'ENVI, ce document s'intitulant *L'examen de la LCPE : Réponse du gouvernement : Mesures législatives sur la protection de l'environnement conçues pour l'avenir — Une LCPE renouvelée : Une proposition* (Environnement Canada, 1995a). Ce document traite de chacune des recommandations faites par l'ENVI et décrit les actions que le gouvernement souhaite entreprendre pour améliorer la LCPE (1988)<sup>19</sup>.

Un second examen a lieu un peu plus de cinq ans après l'adoption de la nouvelle LCPE (1999). L'ENVI sera une fois de plus mandatée pour conduire cet examen entre 2006 et 2007. Il déposera en mai 2007 son rapport intitulé *Examen quinquennal de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, 1999 : Comblant les lacunes* (ENVI, 2007). Plusieurs recommandations sont faites par le comité sans toutefois suggérer une reformulation de la loi de 1999. Un deuxième comité sera également mandaté par le gouvernement pour conduire cet examen, soit le Comité sénatorial permanent de l'énergie de l'environnement et des ressources naturelles (ENEV), qui conduira son examen entre 2006 et 2008. Ce comité déposera son rapport final en mars 2008, intitulé *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999, chap. 33) Rx : Renforcez et appliquez avec soin* (ENEV, 2008), ce rapport fait des recommandations similaires à celles faites par l'ENVI. Entre le dépôt du premier rapport d'examen de la LCPE (1999) et celui du deuxième rapport, le gouvernement fédéral émettra d'ailleurs une réponse provisoire dans un document intitulé *La Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) : réponse provisoire du gouvernement : réponse aux recommandations de l'ENVI dans son rapport intitulé Examen quinquennal de la Loi*

---

<sup>19</sup> À la suite de cet examen en 1995, de longues consultations publiques ainsi que de nombreuses négociations avec les partis visés par la loi sont entreprises afin de modifier la LCPE (1988). Au terme de ces consultations, une nouvelle loi, la LCPE (1999), est finalement adoptée en septembre 1999.

*canadienne sur la protection de l'environnement, 1999 : combler les lacunes* (Gouvernement du Canada, 2007). Ce document aborde les recommandations faites par l'ENVI.

Enfin, malgré le caractère obligatoire de l'examen de la LCPE (1999) aux cinq ans, aucun examen officiel ne sera mandaté par le gouvernement après 2008 (Environnement Canada, 2016a). Néanmoins, on ne peut passer sous silence l'évaluation faite par le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) qui a été prise en considération pour la recherche. Dans un document intitulé *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable — Chapitre 3 : L'application de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, le BVG passe en revue le programme d'application de la LCPE (1999), alors que plusieurs critiques lui sont faites. Le document intègre aussi les réponses d'Environnement Canada à la majorité de ces critiques (BVG, 2011).

#### **b) Les sources ayant permis de déterminer le contexte**

Sans être toutes citées explicitement dans l'analyse documentaire présentée dans le chapitre 4 de la présente étude, ces diverses sources de données alternatives ont permis d'approfondir les connaissances quant au contexte sociopolitique entourant la production des rapports annuels. Ces sources permettent de plus d'avoir une meilleure compréhension des éléments contenus dans les rapports annuels et les examens de la LCPE. Il est à préciser que de 1971 à 1990, les rapports annuels d'Environnement Canada ont également permis de mieux comprendre le contexte sociopolitique des deux premières décennies suivant la création de l'organisme.

*Les politiques et les guides* : Un premier document nommé *L'organisation et ses objectifs* (Environnement Canada, 1971) a permis de mieux comprendre le contexte ayant mené à la création d'Environnement Canada en 1971 ainsi que ses objectifs initiaux. Ensuite, une politique nommée *Loi canadienne sur la protection de l'environnement : Politique d'application* a permis d'en apprendre davantage sur la portée de la LCPE (1988) au moment de son adoption, celle-ci décrivant ses principes directeurs, ses principaux éléments, son contexte d'application, la description des différents pouvoirs donnés aux autorités responsables de l'appliquer ainsi que

les nouvelles mesures visant à protéger l'environnement et à promouvoir son observation (Environnement Canada, 1988 a). Un document nommé *Politique d'observation et d'application de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, 1999 (LCPE, 1999)* a également permis d'obtenir sensiblement les mêmes informations que la politique de 1988, mais dans le contexte d'implantation de la LCPE (1999) (Environnement Canada, 2001b). Finalement, le *Guide explicatif de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* a permis d'en apprendre davantage sur les principes à la base de la LCPE 1999, son rôle, ses dispositions, et la description de ses différents programmes clés (Environnement Canada, 2004b)<sup>20</sup>.

*Les rapports sur les plans et les priorités (RPP)*<sup>21</sup> : Les rapports sont publiés annuellement par Environnement Canada à la fin de chaque exercice financier et a pour objectif de déterminer les plans et les priorités pour l'année à venir, par exemple : les dépenses prévues, les plans à l'égard des résultats stratégiques, les engagements ministériels, les stratégies pour faire progresser les plans et les priorités du ministère en matière de protection de l'environnement, les priorités en termes d'application des lois environnementales. Ces rapports sont publiés depuis l'année d'imposition 1997-1998. Pour la présente étude, les rapports ont été consultés jusqu'aux prévisions faites pour l'exercice de 2014-2015.

*Les rapports ministériels sur le rendement (RMR)*<sup>22</sup> : Ces rapports sont publiés annuellement par Environnement Canada à la fin de chaque exercice financier afin de faire état du rendement et des résultats réels obtenus par l'organisation au cours de l'année précédente. Le premier rapport a été publié à la fin de l'exercice de 1995-1996 à la suite d'un projet initié par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour améliorer la qualité des renseignements fournis par les ministères sur leurs activités et afin de rendre plus transparentes les informations présentées au Parlement (Environnement Canada, 1996c). Pour la présente étude, les rapports ont été consultés jusqu'à l'exercice financier de 2014-2015.

---

<sup>20</sup> À l'égard des informations accessibles, il n'existe aucun guide équivalent pour la LCPE (1988).

<sup>21</sup> Se référer aux rapports suivant : Environnement Canada, 1997b; 1998b; 1999b; 2000a; 2001c; 2002b; 2003b; 2004c; 2005b; 2006a; 2007b; 2008a; 2009c; 2010c; 2011a; 2012b; 2013c; 2014c.

<sup>22</sup> Se référer aux rapports suivant : Environnement Canada, 1996c; 1997c; 1998c; 1999c; 2000b; 2001d; 2002c; 2003c; 2004d; 2005c; 2006b; 2007c; 2008b; 2009d; 2010d; 2011b; 2012c; 2013d; 2014d; 2015a.

Les principaux plans d'action gouvernementaux à l'égard de l'environnement : Cette étude a consulté les trois plans d'action les plus souvent cités dans les rapports annuels, dans les médias et dans la littérature. Tout d'abord, *Le Plan vert du Canada pour un environnement sain* (Gouvernement du Canada, 1990) a été consulté. Ce plan d'action est un des premiers investissements majeurs du gouvernement fédéral. Il s'agissait d'un investissement de trois milliards sur cinq ans qui visait à intégrer le modèle du développement durable aux différentes actions et décisions du gouvernement fédéral. Ce document informe sur le contexte ayant mené le gouvernement fédéral à mettre en place le *Plan vert*, donne une description détaillée du plan d'action et de son implantation, explique les différents principes nécessaires pour que l'action gouvernementale vienne améliorer la protection de l'environnement, décrit les différents engagements à prendre en matière d'environnement par tout l'appareil fédéral, et donne finalement les détails concernant les investissements et le financement du *Plan vert*.

Ensuite, le document intitulé *Pour la création d'emplois, pour la relance économique : le plan d'action libéral pour le Canada* (Parti libéral, 1993) ou connu également sous le nom de « Red Book (1993) » a été consulté. Comme le *Plan vert* a été plus ou moins investi par libéraux après les élections en 1993, et que les RPP et le RMR sont publiés seulement à partir du milieu des années 1990, ce document a permis de donner un aperçu de la ligne de pensée globale du gouvernement envers l'environnement au début des années 1990.

Ensuite, le plan d'action nommé *Prendre le virage : Mesures concrètes pour lutter contre les changements climatiques* publié par le gouvernement conservateur de Stephen Harper a été consulté (Gouvernement du Canada, 2008). Fortement critiqué par les médias et les environnementalistes, ce document était également cité dans la réponse provisoire du gouvernement à l'examen de la LCPE (1999) de 2007. Ce plan d'action donne une description détaillée des futures actions gouvernementales pour protéger l'environnement et offre une politique détaillée cherchant à appuyer plusieurs recommandations faites dans le rapport de l'ENVI afin d'améliorer la LCPE (1999).

Les principaux projets de loi venant modifier la portée de la LCPE : Dans le cadre de cette étude, divers projets de loi et, dans les cas où cela s'appliquait, les résumés législatifs faits par

la Bibliothèque du Parlement, ont été consultés. Les projets de loi ont été consultés pour donner un aperçu du contexte menant aux modifications législatives et pour mieux comprendre les changements apportés aux dispositions de la LCPE. Tout d'abord, le projet de loi C-32<sup>23</sup> soumis en 1999 permet de déterminer le contexte entourant l'adoption de la LCPE (1999)<sup>24</sup>. Ensuite, le projet de loi C-16<sup>25</sup> soumis en 2009 et portant sur la *Loi sur le contrôle d'application de lois environnementales* (LCALE) a été consulté afin de mieux comprendre le contexte de création de cette loi ainsi que celui de la *Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement* (LPAE) qui venait modifier certaines dispositions de la LCPE (1999)<sup>26</sup>. Finalement, les deux projets de loi omnibus C-38<sup>27</sup> et C-45<sup>28</sup> de 2012 ont été consultés afin de voir les changements apportés à la LCPE (principalement avec le projet de loi C-38) ainsi que l'ensemble des changements apportés par ces deux projets de loi aux politiques canadiennes en matière de protection environnementale.

### **3.2.2. Déroulement de la collecte de données et stratégies d'échantillonnage**

Dans le cas d'une étude qualitative mobilisant plusieurs sources documentaires, Bowen (2009) souligne l'importance d'avoir recours à des techniques de collecte de données fiable et de documenter systématiquement son déroulement. Une telle description du processus et des stratégies de collecte des données documentaires permet de montrer la robustesse des propos avancés dans l'analyse, et amène le chercheur à discerner clairement les étapes de production, de diffusion, d'entreposage et d'utilisation des sources documentaires (Atkinson et Coffey,

---

<sup>23</sup> PL C-32, *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, 3<sup>e</sup> sess, 36<sup>e</sup> lég, Ontario, 1999 (sanctionné le 14 septembre 1999), LC 1999, c 33. Pour le résumé législatif voir Bibliothèque du Parlement (1999).

<sup>24</sup> Le projet de loi C-74 déposé en décembre 1996 n'a pu être consulté. Les informations recueillies à ce sujet proviennent du résumé législatif du projet de loi C-32 et du rapport annuel de la LCPE pour l'année financière de 1996-1997.

<sup>25</sup> PL C-16, *Loi sur le contrôle d'application de lois environnementales*, 3<sup>e</sup> sess, 40<sup>e</sup> lég, Ontario, 2009 (sanctionné le 18 juin 2009), LC 2009, c 14. Pour le résumé législatif voir Bibliothèque du Parlement (2009).

<sup>26</sup> Le document de consultation intitulé « *Système de sanctions administratives pécuniaires créé en vertu de la LPAE : Document de Consultation* » a également été consulté pour mieux comprendre les changements apportés par la LPAE sur la LCPE (1999) (Environnement Canada, 2011c).

<sup>27</sup> PL C-38, *Loi du Canada (2012) – Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures*, 1<sup>re</sup> sess, 41<sup>e</sup> lég, Ontario, 2012 (sanctionné le 29 juin 2012).

<sup>28</sup> PL C-45, *Loi no 2 portant sur l'exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures*, 1<sup>re</sup> sess, 41<sup>e</sup> lég, Ontario, 2012 (sanctionné le 14 décembre 2012).

2011; Bowen, 2009). Dès lors, la présente section s'évertue à expliquer en détail le processus et les stratégies d'échantillonnages du volet qualitatif de l'étude.

Une première étape a consisté à consulter les informations contenues dans le registre environnemental de la LCPE<sup>29</sup> qui se retrouve sur le site d'Environnement Canada. Ce registre donne accès à plusieurs informations et documentations concernant l'application de la LCPE par le gouvernement fédéral. Cette première étape a permis d'approprier le langage utilisé par Environnement Canada pour décrire ses activités. Ensuite, elle a permis d'avoir accès aux publications les plus récentes d'Environnement Canada, à savoir : les rapports annuels de la LCPE pour les années 1993 à 2015, la politique d'observation et d'application de la LCPE (1999), le guide explicatif de la LCPE (1999) ainsi que la documentation reliée au deuxième examen de la LCPE effectué entre 2006 et 2008.

Dans un second temps, une recherche a été effectuée sur le site des Publications du gouvernement du Canada<sup>30</sup>, à la collection nationale de la bibliothèque des archives nationales (en personne), à la collection des publications gouvernementale et internationale de l'Université de Montréal (en personne et sur le site internet) et sur le site Colombo<sup>31</sup>. Nous avons ici passé en revue l'ensemble des publications émises par Environnement Canada durant la période visée par l'étude. Cette recherche préliminaire, a permis de sélectionner l'ensemble des documents liés aux activités d'application de la loi, les rapports décrivant les activités de l'organisation de manière générale, les plans d'action de l'organisation en matière de protection de l'environnement, les rapports liés aux priorités et aux rendements en matière de protection de l'environnement. À chacune de ces recherches, un tri dans la documentation a été fait afin de retirer toutes publications non pertinentes à nos objectifs de recherches. Cette deuxième étape a permis de recueillir la majorité des autres documents décrits dans la section 3.2.1.

---

<sup>29</sup> Se référer au lien suivant pour consulter le registre environnemental de la LCPE : <http://www.ec.gc.ca/lcpe-cepa/default.asp?lang=Fr&n=D44ED61E-1>

<sup>30</sup> Se référer au lien suivant : <http://publications.gc.ca/site/fra/accueil.html>

<sup>31</sup> Il s'agit d'un moteur de recherche accessible sur le site des bibliothèques de l'Université de Montréal (UdeM) qui permet d'obtenir, à l'aide du service du prêt entre bibliothèques (PEB), tous les documents que les bibliothèques de l'UdeM ne possèdent pas. Se référer au lien suivant : <http://www.bib.umontreal.ca/pb/>.

### **3.2.3. Stratégies analytiques des données documentaires**

Une étape nécessaire à toute analyse documentaire consiste à faire une analyse exploratoire permettant d'examiner le matériel mis à la disposition du chercheur et d'en faire une première évaluation critique (Cellard, 1997). Dans le cadre de la présente étude, une démarche inductive a été utilisée lors de l'analyse exploratoire de nos documents. Cette démarche a permis d'identifier l'occurrence de certains thèmes et concepts dans la définition des problèmes environnementaux et des approches priorisées pour faire face aux menaces environnementales. Tout au long de cette démarche, des liens ont été faits avec les points soulevés dans la recension. Au terme de cette analyse exploratoire, il a été possible d'identifier quatre périodes distinctes d'action gouvernementale en matière de gestion et de protection de l'environnement.

Dans une optique de triangulation des données, l'analyse des rapports officiels associés à Environnement Canada a ensuite été croisée avec les types et volumes de sanctions appliquées en son nom (cette approche quantitative sera décrite dans la section suivante), afin de relever les transformations, les points de tension et les paradoxes qui sont au cœur de cette action publique en faveur de l'environnement.

### **3.3. Volet quantitatif**

L'approche quantitative utilisée dans cette étude est complémentaire aux stratégies qualitatives. Le volet quantitatif sert essentiellement à atteindre le deuxième objectif. L'analyse descriptive des statistiques officielles d'application de la LCPE permet effectivement d'avoir un aperçu « longitudinal » pertinent sur l'évolution des sanctions et les effets possibles des changements de gouvernement. Depuis l'adoption de la LCPE en 1988, Environnement Canada produit des rapports annuels faisant un sommaire détaillé de l'ensemble des activités et des mesures d'application de la LCPE faites par le gouvernement fédéral du Canada par l'entremise d'Environnement Canada.

### **3.3.1. Descriptions des sources de données quantitatives**

Bien qu'Environnement Canada ait fourni des données d'application de la loi dans son premier rapport annuel de la LCPE pour la période de juin 1988 à mars 1990, ces dernières n'ont pas été utilisées, car aucune distinction n'était faite entre les différentes activités menées par les agents ainsi qu'entre les diverses mesures qui avaient été prises. Ainsi, dans le cadre de cette étude, les statistiques officielles d'application de la LCPE ont été colligées à partir des données fournies dans les rapports annuels de la LCPE entre avril 1990 et mars 2015. Deux types de données ont été collectés pour le volet quantitatif de cette étude, soit : a) les activités d'application de la loi, et b) les mesures d'application de la loi.

#### **a) Les activités d'application de la loi**

Les agents d'Environnement Canada peuvent mener deux formes d'activités afin de faire respecter l'application de la LCPE, à savoir les inspections et les enquêtes. La nature de chacune de ses activités sera détaillée, puis une brève description quant à la manière dont Environnement Canada compile cesdites données sera donnée.

*Les inspections* : elles sont menées afin de vérifier la conformité à la loi, et sont notamment réalisées lorsque l'agent de l'application de la loi a un motif probable de croire qu'il y a une activité, du matériel, une substance ou des documents visés par la LCPE ou relevant de son application. Environnement Canada détermine les inspections régulières selon un programme d'inspection et ajoute à ces dernières des inspections surprises. La fréquence des inspections est déterminée en fonction du bilan de conformité des entités réglementées et du risque sur l'environnement ou sur la santé humaine représenté par leurs activités ou les substances utilisées. Ces interventions peuvent évoluer après chaque mise à jour réglementaire (Environnement Canada, 2001b). Dans chacun des rapports annuels de la LCPE émis par Environnement Canada, les statistiques compilées correspondent au nombre total d'inspections menées par les agents d'application de la loi auprès de chacune des entités réglementées au cours d'une année financière.

Les enquêtes : elles sont effectuées dans les cas où l'agent de l'application de la loi a un motif raisonnable de croire qu'il y a une infraction lors d'une inspection ou, sans mandat de perquisition, lorsqu'une circonstance urgente survient. Une demande citoyenne peut également être envoyée au ministre de l'Environnement pour enquêter sur une infraction présumée<sup>32</sup>. Si après enquête il existe suffisamment de preuves qu'une infraction a été commise à la LCPE ou à l'un de ses règlements, l'agent peut décider d'utiliser l'une des mesures à sa disposition pour agir contre l'infacteur (Environnement Canada, 2001b). Ce choix est désigné selon les critères suivants : 1) « la nature de l'infraction »; 2) « l'efficacité du moyen employé pour obliger le contrevenant à obtempérer »; 3) « la cohérence dans l'application » (Environnement Canada, 2001 b, p. 22). Les avertissements font toutefois office d'exceptions et peuvent également être donnés par un agent au moment d'une inspection, lorsqu'il y a un motif raisonnable de croire qu'une infraction a été commise, mais qu'elle comporte des risques minimes à l'environnement ou à la santé humaine (Environnement Canada, 2001b). Dans chacun des rapports annuels de la LCPE émis par Environnement Canada, les statistiques sont calculées en fonction du nombre total de dossiers d'enquête ouvert durant l'année financière écoulée.

### **b) Les mesures d'application de la loi**

Les agents d'Environnement Canada peuvent utiliser plusieurs formes d'interventions afin de faire respecter l'application de la LCPE. La nature de chacune de ces mesures est détaillée ci-bas, suivie d'une brève description quant à la manière dont Environnement Canada compile ces dites données.

Les avertissements : ils peuvent être remis lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la LCPE a été commise ou qu'elle est toujours perpétrée, mais que les dommages réels ou potentiels pour l'environnement, la vie humaine ou la santé paraissent minimes. Ils peuvent être remis verbalement ou par écrit à l'infacteur (Environnement Canada, 2001b). Les statistiques sont calculées annuellement en fonction du nombre total d'articles

---

<sup>32</sup> Si l'on se fie aux statistiques officielles contenues dans les rapports de la LCPE, les enquêtes conduites à la suite d'une demande citoyenne sont plutôt rares.

enfreints pour chacun des règlements régis par la LCPE qui ont reçu comme sanction un avertissement au cours d'une année financière.

*Les directives* : tout comme les avertissements, elles peuvent être remises lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la LCPE a été commise ou qu'elle toujours est perpétrée, mais que les dommages réels ou potentiels pour l'environnement, la vie humaine ou la santé paraissent minimes. Toutefois, il s'agit d'une mesure un peu plus contraignante que les avertissements dans la mesure où elles sont données à l'infacteur afin de lui expliquer la bonne manière de disposer ou d'utiliser une substance pour mieux protéger l'environnement. Elles peuvent être remises verbalement ou par écrit à l'infacteur (Environnement Canada, 2001b). Les statistiques sont calculées annuellement en fonction du nombre total d'articles enfreints pour chacun des règlements régis par la LCPE qui ont reçu comme sanction une directive au cours d'une année financière.

*Les ordres d'exécution en matière de protection de l'environnement (OEPE)* : ils sont émis afin d'empêcher une infraction ou pour corriger ou faire cesser une infraction qui se produit depuis un certain temps. Une OEPE peut être émise pour n'importe quelle infraction à la LCPE. Il s'agit d'un moyen d'obliger le contrevenant présumé à respecter la LCPE sans avoir recours à la justice, car il n'impose pas de sanctions civiles ou criminelles. La non-conformité à un OEPE est néanmoins une infraction passible de poursuites (Environnement Canada, 2001b). Il est important de préciser que cette mesure n'existait pas avant l'entrée en vigueur le 31 mars 2000 de la LCPE (1999) qui venait remplacer la loi originale de 1988. Toutefois, Environnement Canada a commencé à compiler des données seulement à partir de l'exercice 2003-2004. Il n'existe aucune indication dans les rapports quant à l'application de cette mesure avant cette période. Les statistiques sont calculées annuellement en fonction du nombre total d'articles enfreints pour chacun des règlements régis par la LCPE qui ont reçu comme sanction un OEPE au cours d'une année financière.

*Les contraventions* : elles peuvent être imposées lorsque l'infraction est désignée dans la LCPE (1999) comme étant passibles d'une contravention. Les infractions passibles d'une contravention incluent, par exemple, une omission de fournir les renseignements ou le rapport

requis par les règlements de la LCPE (1999) ou bien l'omission de fournir des renseignements ou des documents requis dans le délai prescrit (Environnement Canada, 2001b). Dans les cas où une infraction passible d'une contravention s'étale sur plusieurs jours, l'agent peut donner une contravention pour chacun des jours où l'infraction a été commise. Il est important de préciser que cette mesure n'existait pas avant l'adoption du règlement sur les contraventions, prises en vertu de la *Loi sur les contraventions fédérales*, en octobre 2001. Environnement Canada a commencé à compiler des données par rapport à la mise en application de cette mesure seulement à partir de l'exercice de 2002-2003. Il n'existe aucune indication dans les rapports quant à l'application de cette mesure avant cette période. Les statistiques sont calculées annuellement en fonction du nombre total d'articles enfreints pour chacun des règlements régis par la LCPE qui ont reçu comme sanction une contravention au cours d'une année financière.

*Les mesures de rechanges en matière de protection de l'environnement (MRPE)* : elles permettent un retour à la conformité négocié sans procès et sont applicables dans tous les cas où la loi n'est pas respectée, que le contrevenant soit une société, un organisme gouvernemental ou un particulier. Il revient au procureur général du Canada ou à l'un de ses représentants de décider de recourir aux MRPE après avoir consulté le ministre de l'Environnement, représenté dans ces cas par un agent de l'autorité. La participation d'un contrevenant à un programme de MRPE est assujettie à des conditions préalables : 1) des accusations doivent être portées pour l'infraction présumée; 2) elle permettra de protéger l'environnement, la vie et la santé humaine; 3) il existe une grande probabilité que l'accusé respecte les mesures négociées et qu'il se conforme à nouveau à la LCPE. Lorsque l'accusé satisfait aux conditions contenues dans l'accord sur les MRPE négociées dans les délais prescrits, le tribunal rejette les accusations portées et rend un non-lieu. S'il ne les respecte pas, des poursuites seront intentées contre lui pour non-conformité (Environnement Canada, 2001b). Il est important de préciser que cette mesure n'existait pas avant l'entrée en vigueur le 31 mars 2000 de la LCPE (1999) qui venait remplacer la loi originale de 1988. Toutefois, Environnement Canada a commencé à compiler des données par rapport à cette mesure seulement à partir de l'exercice de 2003-2004. Il n'existe aucune indication dans les rapports quant à l'application de cette mesure avant cette période. Les statistiques sont

calculées annuellement en fonction du nombre total de sujets ayant été assujettis à des MRPE au cours d'une année financière.

*Les poursuites et condamnations* : ces mesures sont prises lorsqu'on estime que les autres mesures mentionnées ci-haut ne seront pas suffisantes et appropriées pour dissuader l'infracteur présumé de commettre à nouveau une transgression à la LCPE ou à ses règlements. Toutefois, des accusations seront systématiquement déposées lorsque : 1) l'infraction a causé la mort ou une blessure physique grave; 2) l'environnement, la vie humaine ou la santé a subi un grave préjudice ou est gravement menacé; 3) le contrevenant présumé fournit des renseignements faux ou trompeurs à l'agent de l'autorité avant ou après l'infraction; 4) le contrevenant présumé a gêné l'agent de l'autorité (Environnement Canada, 2001b). Les statistiques sont calculées en fonction du nombre total de sujets évoqués lorsqu'une poursuite est entamée et également lorsqu'un verdict de culpabilité est prononcé au cours d'une année financière. Il faut ici préciser que certaines données sur les poursuites et les condamnations ont été contrevérifiées dans les cas d'irrégularités avec les données parallèles contenues dans le Registre des contrevenants environnementaux<sup>33</sup> tenu par Environnement Canada depuis le 18 juin 2009, date à laquelle la *Loi sur le contrôle d'application de lois environnementales* a reçu la sanction royale.

### **3.3.2. Manipulations des données quantitatives**

Pour le bien de l'étude, les données liées aux activités et aux mesures d'application de la LCPE ont été agrégées en fonction des gouvernements au pouvoir durant la période visée. Pour ce faire, le site du Parlement du Canada<sup>34</sup> a été tout d'abord consulté, cela permis d'établir la durée de chacune des législatures élues durant la période de l'étude. Toutefois, comme les rapports émis par Environnement Canada sont déposés à la fin de chaque année fiscale et que l'élection d'un nouveau gouvernement ne suit pas cette logique, la répartition des rapports qui chevauchait deux législatures ont été réparti en fonction du nombre de mois au pouvoir du

---

<sup>33</sup> Pour de plus amples renseignements sur le contenu du Registre des contrevenants environnementaux, se référer au site d'Environnement Canada : <http://www.ec.gc.ca/alef-ewe/default.asp?lang=Fr&n=1F014378-1>.

<sup>34</sup> Se référer au lien suivant : <http://www.lop.parl.gc.ca/ParlInfo/lists/Parliament.aspx?Language=F>

gouvernement sortant ou entrant. Ainsi, ledit rapport était associé au gouvernement ayant été en poste le plus longtemps étant donné sa plus grande influence.

### **3.4. Limites de la démarche méthodologique**

Comme l'ensemble des recherches en science sociale, cette étude comporte certaines limites méthodologiques. D'une part, les documents analysés manquent parfois de détails. Par conséquent, l'étude a été contrainte aux informations disponibles ce qui n'a pas permis dans certain cas d'approfondir suffisamment les questions de recherche. Comme le souligne Bowen (2009), la plupart des documents produits par une organisation n'ont pas pour objectif ultime de satisfaire les exigences d'une recherche empirique. D'autre part, les documents ne permettent pas de donner une représentation exacte du processus décisionnel, ou bien une représentation précise des pratiques quotidiennes d'Environnement Canada. L'analyse se veut davantage un portrait des grandes tendances concernant l'impulsion et la direction donnée à la protection de l'environnement par les gouvernements qui se sont succédé lors des quarante-cinq dernières années. Toutefois, comme le font remarquer Atkinson et Coffey (2011) la reconnaissance de ces limites méthodologiques

*does not mean that we should ignore documentary data. On the contrary, our recognition of their existence as social facts (or constructs) alerts us to the necessity to treat them very seriously indeed [...] We have to approach documents for what they are and what they are used to accomplish. (p.79)*

Quant aux données quantitatives liées aux activités et aux mesures d'application de la loi, bien qu'il soit possible pour Environnement Canada d'émettre des sanctions sous d'autres lois environnementales<sup>35</sup>, plusieurs données d'application sous ces lois sont incomplètes, codifiées différemment, et sous certaines d'entre elles, il n'est pas obligatoire de publier cesdites données.

---

<sup>35</sup> Environnement Canada peut émettre des sanctions également sous les lois suivantes : *Loi sur les pêches* (L.R.C. [1985], ch. F-14), *Loi sur les espèces en péril* (L.C. 2002, ch. 29), *Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial* (L.C. 1992, ch. 52), *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* (L.C. 2001, ch. 26), *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs* (L.C. 1994, ch. 22).

Enfin, il est presque impossible de retrouver systématiquement les données d'application de certaines lois environnementales avant la fin des années 1980 étant donné qu'Environnement Canada n'avaient pas l'obligation légale de colliger et fournir ces informations au public (Green, 1999).

**Chapitre 4**  
**Analyse (Article)**

## **Avant propos pour l'article**

### **Publication de l'article**

Cet article a été publié à l'automne 2016 dans le numéro spécial de la revue *Criminologie* sur la criminalité environnementale. Nous avons obtenu l'autorisation écrite de l'éditrice, Mme Chloé Leclerc, afin de reproduire en totalité l'article et d'en modifier le contenu dans le présent mémoire. Pour une lecture de l'article original, quiconque se référer à la notice bibliographique suivante :

Daviault, A. et Amicelle, A. (2016). L'environnement sous haute surveillance? Éclairage sur plus de quarante ans d'action publique au Canada. *Criminologie*, 49(2), 263-300.

### **Présentation de l'article dans le mémoire**

Dans le cadre du présent mémoire de maîtrise, l'article a été réparti sur deux chapitres. L'introduction et le cœur de l'analyse de l'article publié ont été mis intégralement dans le chapitre 4 et représentent la section de l'analyse du présent mémoire. Certains aspects de l'article présenté dans ce chapitre ont été approfondis afin de renforcer l'analyse du présent mémoire. En ce qui concerne la conclusion de l'article, elle a été intégrée dans le chapitre 5 et fait maintenant office de discussion et de conclusion pour le mémoire. Les propos tenus dans la conclusion originale de l'article ont également été modifiés et approfondis dans le chapitre 5.

## **L'environnement sous haute surveillance? Éclairage sur plus de quarante ans d'action publique au Canada**

Ariane Daviault<sup>36</sup>

*Candidate à la maîtrise*

*École de criminologie*

*Université de Montréal*

*ariane.daviault@umontreal.ca*

Anthony Amicelle

*Professeur adjoint*

*École de criminologie*

*Université de Montréal*

*anthony.amicelle@umontreal.ca*

### **Résumé<sup>37</sup>**

Tout au long de la décennie où le gouvernement conservateur de Stephen Harper a été au pouvoir, ce dernier a été fortement critiqué sur les questions environnementales. Le présent article souhaite resituer cette période d'action gouvernementale canadienne dans un temps plus long, débutant en 1971 avec la création d'Environnement Canada. Il s'agit ainsi de revenir sur les modalités de constitution et de gestion de l'environnement en tant que problème public nécessitant une action de l'État au Canada. Pour ce faire, l'objectif premier consiste à montrer comment, sous les gouvernements successifs, l'environnement et sa protection ont été pensés et progressivement transformés en tant qu'enjeu de politique publique au Canada. Puis, dans un second temps ces récits officiels seront confrontés aux mesures concrètes de prise en charge des infractions liées à l'application de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE), soit la principale loi fédérale en matière d'environnement. Ainsi, il s'agit de relever les évolutions ainsi que les points de tension et les paradoxes qui sont au cœur de cette action publique en faveur de l'environnement. Finalement, l'article reviendra en conclusion sur ce que cette démarche croisée permet de montrer concernant l'impulsion et la direction données à la protection de l'environnement par les équipes gouvernementales canadiennes qui se sont succédé lors des quarante-cinq dernières années.

**Mots clés :** Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE), Environnement Canada, problèmes environnementaux, politique publique, relations internationales.

---

<sup>36</sup> École de criminologie, Université de Montréal, Pavillon Lionel-Groulx, C. P. 6128, succ. Centre-ville, Montréal (Québec), Canada, H3C 3J7.

<sup>37</sup> Pour les résumés en anglais et en espagnol, voir l'article original publié dans la revue *Criminologie*.

## Introduction

Qualifié d'historique, l'accord signé lors de la 21<sup>e</sup> réunion de la conférence des Parties (COP21) à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques ouvre la voie à de nouvelles actions concrètes et globales contre les émissions de gaz à effet de serre contribuant au réchauffement climatique (Bergeron, 2015b; La Presse Canadienne, 2015; Programme des Nations Unies pour l'environnement [PNUE], 2016). Il a été en cela présenté comme une première mondiale dans la mesure où les représentants des plus grands pays se sont finalement accordés sur la nécessité de se donner des cibles d'envergure pour limiter « la menace pressante des changements climatiques » (Organisation des Nations Unies, 2015). Selon nombre d'observateurs canadiens, il a aussi représenté « une victoire pour la diplomatie canadienne du jeune gouvernement Trudeau, qui y a fait un de ses premiers tours de piste, qui a joué sa partie et qui voulait marquer une rupture avec le précédent gouvernement Harper hostile à ce genre d'exercice » (Bergeron, 2015b, parag. 12). Le contraste a en effet semblé frappant entre un nouveau premier ministre affichant son attachement aux travaux de la COP21 et son prédécesseur qui a été régulièrement placé sous le feu des critiques pour son manque d'engagement, voire son désengagement, en matière de protection environnementale (Bergeron, 2015a; Croteau, 2011; Demerse et Lemphers, 2015; Girard et al., 2010; La Presse Canadienne, 2015; Shields, 2015).

Cette opposition apparente entre les deux derniers chefs de l'exécutif canadien constitue en quelque sorte le point de départ de cet article et de l'analyse qui va suivre. Sans vouloir balayer du revers de main ou bien prendre pour acquises les critiques formulées à l'encontre de la « décennie Harper » sur les questions environnementales, l'étude souhaite resituer cette période d'action gouvernementale dans un temps plus long, débutant en 1971 avec la création du ministère de l'Environnement, plus connu sous le nom d'Environnement Canada. Il s'agit ainsi de revenir sur les modalités de constitution et de gestion de l'environnement en tant que problème public nécessitant une action de l'État au Canada. Suivant en cela Pierre Lascoumes (1994), la présente étude considère qu'il :

est aussi important d'analyser l'environnement et ses problèmes que de comprendre comment l'environnement est devenu un tel problème, par quels

jeux et au profit de quels enjeux. C'est-à-dire de s'interroger sur les fondements des interventions sociales en ce domaine, qu'elles soient publiques ou privées. (p. 7-8)

Pour ce faire, dans le cadre nécessairement limité de cet article, l'objectif premier consiste à montrer comment, sous les gouvernements successifs depuis 1971, l'environnement et sa protection ont été pensés et progressivement transformés en tant qu'enjeu de politique publique au Canada. Les définitions gouvernementales de l'environnement, des menaces qui le guettent et des solutions pour y faire face sont loin de constituer des faits immuables et consensuels. Cette focale

sur la formation des catégories d'intervention publique permet aussi de montrer comment ces catégories historiquement construites de perception et d'action informent les pratiques d'intervention [...]. Une telle perspective conduit dans le même temps à révéler ce que ces catégories peuvent avoir d'instable, à montrer qu'elles peuvent être renégociées et redéfinies, et ce faisant à ne pas cantonner l'analyse de la genèse à celle des moments d'émergence (Dubois, 2003, p. 2).

L'étude prête notamment attention à la manière dont le contexte sociopolitique national et, dans une moindre mesure, international peut informer et orienter le champ d'application des politiques environnementales et redessiner les contours des « menaces environnementales ». Après avoir retracé à grands traits les principales évolutions, en termes d'approches et de discours, ayant marqué plus de quarante ans de protection environnementale au Canada. La présente étude vient confronter dans un second temps ces récits officiels aux mesures concrètes de prise en charge des infractions liées à l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE). Depuis sa promulgation en 1988, la LCPE est considérée comme « la principale loi fédérale en matière d'environnement au Canada » (Bureau du vérificateur général du Canada [BVG], 2011, p. 1)<sup>38</sup>. Ainsi, en croisant l'analyse des rapports officiels associés à Environnement Canada avec les types et volumes de sanctions appliquées en son nom, il s'agit de relever les transformations ainsi que les points de tension et les paradoxes qui sont au cœur de cette action publique en faveur de l'environnement. Finalement, l'article reviendra en

---

<sup>38</sup> Il est important de préciser que si elle est centrale, la LCPE n'est toutefois pas l'unique loi par laquelle le gouvernement fédéral intervient en matière de protection environnementale. Il intervient également à ce sujet par l'entremise de la *Loi sur les pêches*, la *Loi sur les espèces en péril* et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, pour n'en citer que quelques-unes.

conclusion sur ce que cette démarche croisée montre concernant l'impulsion et la direction donnée à la protection de l'environnement par les équipes gouvernementales canadiennes qui se sont succédé lors des quarante-cinq dernières années. Cette étude repose principalement sur une analyse documentaire rigoureuse et systématique d'un vaste corpus de rapports officiels et des principaux projets de loi adoptés par le gouvernement du Canada sur l'ensemble de la période étudiée qui ont eu une influence importante en matière de protection de l'environnement ainsi que l'analyse des statistiques officielles d'application de la LCPE émises par Environnement Canada depuis son adoption en 1988.

## **4.1. Un enjeu de politique publique : La gestion évolutive du « problème de l'environnement » au Canada**

### **4.1.1. L'émergence d'un cadre réglementaire en matière de protection de l'environnement – 1971 à 1979**

Bien que les premières initiatives canadiennes en matière de protection de l'environnement remontent au mouvement conservateur du début du XX<sup>e</sup> siècle, ce n'est que vers la fin des années 1960 qu'un réel engouement favorable à la protection de l'environnement prend forme au Canada (Paehlke, 2009; Pearson, 2001). Que ce soit la couverture médiatique de catastrophes écologiques majeures (Les Archives de Radio-Canada, 1970; Dwivedi, Kyba, Stoett et Tiessen, 2001), l'activisme accru des groupes écologistes (Dwivedi *et al.*, 2001) ou encore la publication d'ouvrages scientifiques (MacDowell, 2012; Paehlke, 2009; Pearson, 2001), de nombreux éléments alimentent les discussions au sein de l'espace public concernant les effets de la pollution sur la dégradation de l'environnement. Le problème de la pollution en vient de plus en plus à être présenté comme un enjeu politique prioritaire et diverses formes de pression sont exercées sur les représentants élus pour agir en ce sens (Dwivedi *et al.*, 2001; Lascoumes, 2012; Pearson, 2001).

C'est dans ce contexte que le gouvernement du Parti libéral du Canada, dirigé par Pierre Elliott Trudeau, crée en juin 1971 le ministère de l'Environnement, mieux connu sous

l'appellation d'Environnement Canada (Environnement Canada, 1971). Cette initiative a à cette époque pour objectif d'assurer une gestion plus cohérente des « problèmes » environnementaux en réunissant en un seul ministère les compétences fédérales en matière de protection, de conservation et d'amélioration de la qualité de l'environnement (Environnement Canada, 1972). À cet égard, les premières préoccupations du Ministère portent essentiellement sur les effets directs de la pollution sur les ressources (eau, air, sol) ainsi que sur la faune (Environnement Canada, 1972, 1974a, 1974b). Une série de normes, sous forme de lignes directrices et de règlements, est alors mise en place afin de contrôler et réduire l'émission de polluants dans l'environnement. Pour ce faire, les premiers pas d'Environnement Canada sont marqués par l'adoption d'une posture dite « curative ». Par des programmes gouvernementaux et par la production de recherche scientifique, cette posture consiste à prendre des mesures correctives destinées à éliminer directement les effets de la pollution sur un environnement donné, et ce, en collaboration avec l'industrie (Environnement Canada, 1972; 1974a; 1974b). Une telle posture curative est dénuée de toute dimension répressive et ne vise donc pas à identifier ou punir ceux à l'origine des dommages causés à l'environnement. Elle s'appuie uniquement sur la préservation, la restauration et la mise en valeur de ce qui est alors couvert par la notion d'environnement.

Cependant, cette manière de concevoir et d'aborder le problème, propre aux débuts d'Environnement Canada, est vite remise en cause à la suite des chocs pétroliers survenant au cours des années 1970 (Barsky et Kilian, 2004; Howlett, 2001; Paehlke, 2009). Si ces crises énergétiques mettent en évidence le caractère limité des ressources naturelles, elles mettent également en lumière les rapports complexes existant entre la protection de l'environnement et le développement économique des États occidentaux (Environnement Canada, 1977). Les autorités fédérales canadiennes vont alors être amenées à redéfinir leur manière de percevoir et de gérer les « problèmes » environnementaux. La pollution va dès lors être considérée au sein d'Environnement Canada « comme étant la résultante d'une mauvaise utilisation des ressources [naturelles] » (Environnement Canada, 1982, paragr. 3).

Dans ce cadre, l'adoption d'une posture plus préventive en amont et plus dissuasive en aval est jugée nécessaire afin de préserver les ressources naturelles essentielles au mode de vie

canadien. Plusieurs actions vont dans cette direction à partir de 1973-1974. Tout d'abord, un processus d'évaluation environnementale est établi en décembre 1973 et il est suivi dès avril 1974 par l'entrée en fonction de la Commission des évaluations environnementales chargée d'analyser l'impact environnemental des projets fédéraux (Environnement Canada, 1974b, 1975). Ce changement de posture imprègne également les initiatives destinées à assurer une plus grande conformité des entreprises vis-à-vis des lois environnementales.

En effet, au cours de l'exercice de 1974-1975 la création du tout premier programme national visant explicitement à assurer le contrôle et la conformité au *Règlement sur l'essence sans plomb* prit en vertu de la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*. Pour la toute première fois, il y aura la nomination de 45 inspecteurs en vertu de la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique* afin d'assurer explicitement le contrôle de la conformité des entités réglementées (Environnement Canada, 1975). Puis, la *Loi sur les contaminants de l'environnement* est adoptée en 1975. Elle est décrite comme étant un « instrument de protection du milieu qui est à la pointe de la législation mondiale » (Environnement Canada, 1977, p.9). Elle prévoit notamment des mesures dissuasives à l'encontre de ceux qui n'observeraient pas la loi avec des amendes pouvant atteindre 100 000 \$ ou une peine d'emprisonnement maximal de deux ans en cas de non-conformité (Environnement Canada, 1977). Il s'agit ici de la première loi adoptée par le gouvernement fédéral qui tentait de prévenir les problèmes environnementaux à leur source et non pas d'entreprendre des mesures correctives seulement après avoir constaté les dommages causés à un environnement donné. De plus, l'adoption en 1975 de la *Loi sur l'immersion des déchets en mer* vient introduire pour la première fois la notion d'illégalité dans les discours politiques à l'égard des problèmes environnementaux, mais aura surtout un impact important sur les manières d'apporter des solutions aux problèmes de l'environnement. Sa promulgation met à la disposition des autorités fédérales une nouvelle mesure de contrôle, à savoir l'octroi de permis autorisant l'enfouissement de certains déchets selon des conditions imposées par le gouvernement.

Bien que le gouvernement se soit donné la possibilité d'agir de manière plus coercitive envers ceux qui contreviennent à une loi ou un règlement, ce nouveau pouvoir ne sera que très

peu utilisé en pratique. On recense une seule poursuite intentée entre l'adoption en 1975 de cette loi et la fin des années 1970.

Parallèlement à ces activités d'évaluation et de contrôle, une part importante des activités menées par ce gouvernement a été investie dans la recherche scientifique et le développement technologique afin de mieux appréhender la problématique environnementale. Cette initiative correspondait d'ailleurs au deuxième objectif fondamental promu au sein d'Environnement Canada (Environnement Canada, 1971). De ce fait, à partir de 1976, une nouvelle philosophie environnementale est promue par Environnement Canada avec l'expression de « société de conservation » (Environnement Canada, 1981; 1982; 1983; 1984; 1985; 1986a; 1986b; 1987; 1988; 1989; Pêches et Environnement Canada, 1977; 1978; 1979). Partant du postulat « que notre existence même dépend de notre aptitude à vivre en harmonie avec notre environnement » (Environnement Canada, 1982, paragr. 4), ce nouveau « paradigme » sous-tend l'idée que le mode de vie de la population canadienne axé sur la consommation de masse doit évoluer vers un mode de vie alternatif où la conservation des ressources naturelles constituerait le point de référence déterminant. Certes, il s'agit toujours d'en faire plus sur le plan de la croissance économique, mais en « faisant davantage appel à la main d'œuvre qu'au capital et [en] s'appuyant moins sur l'énergie et les ressources non renouvelables. Il s'agit, en somme, d'un développement qui laisse un peu plus de chance à la nature. » (Environnement Canada, 1982, paragr. 6)

L'attribution en 1977 du statut de ministère d'État à Environnement Canada constitue à cet égard la première initiative du gouvernement pour articuler l'idée de « société de conservation » à l'ensemble de ses actions. Ceci a pour effet d'octroyer au ministre de l'Environnement un plus grand nombre de responsabilités dites « horizontales » sur les activités et projets gouvernementaux. En outre, le ministre est incité à jouer un rôle de premier plan pour conseiller les autres ministères et émettre des lignes directrices nationales concernant les mesures à prendre en matière environnementale (Pêches et Environnement Canada, 1978, 1979). Tout ceci engendre une restructuration importante du ministère de l'Environnement car ce dernier ne disposait pas jusqu'alors des ressources suffisantes pour atteindre ces objectifs ambitieux (Environnement Canada, 1981).

#### 4.1.2. Des problèmes environnementaux en voie d'internationalisation – 1980 à 1993

À la fin des années 1970, un vaste processus de réorganisation ministérielle est enclenché afin de clarifier le rôle et les mandats du gouvernement fédéral en matière d'environnement et y ancrer les principes sous-jacents à l'idée d'une « société de conservation » (Environnement Canada, 1981, 1982; Pêches et Environnement Canada, 1979). À cette occasion, un nouveau mandat est alloué à Environnement Canada dans le but de « favoriser l'harmonie entre la société et l'environnement dans l'intérêt des générations actuelles et futures de Canadiens. » (Environnement Canada, 1984, p. 1). Alors que dans les années 1970 Environnement Canada avait pour mission quasi unique de s'attaquer aux effets directs de la pollution sur les ressources naturelles, son mandat enrichi offre une perspective à la fois plus large et plus approfondie pour gérer les problèmes environnementaux et les risques sanitaires qui y sont associés (Dwivedi *et al.*, 2001). Cette réorganisation ministérielle est accompagnée d'une augmentation des budgets alloués à Environnement Canada durant la première moitié des années 1980<sup>39</sup>.

La survenue de catastrophes écologiques à l'échelle nationale et internationale (Love Canal [1978], Tchernobyl [1986], Exxon Valdez [1989]) et l'émergence de nouveaux enjeux environnementaux (pluies acides, appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique, les changements climatiques) incitent également à revoir la hiérarchie des priorités ainsi que les modalités de prise en charge des problèmes environnementaux (Environnement Canada, 1984). Cela conduit tout d'abord à souligner que les problèmes de l'environnement « ne [connaissent] pas de frontières politiques » (Environnement Canada, 1983, p. 6). Il est aussi noté que la manière dont les autres États appréhendent le problème de l'environnement a par ricochet un impact sur l'environnement canadien. De ce fait, une plus grande collaboration avec les provinces et la « communauté internationale » est jugée nécessaire pour protéger l'environnement et la santé humaine (Environnement Canada, 1982, 1983, 1984, 1985). Tout ceci contribue *in fine* à redessiner les contours de la menace autour des substances toxiques et de leurs effets néfastes ainsi qu'autour de « nouveaux » problèmes environnementaux et de leurs conséquences sur la santé humaine. La santé des citoyens est alors placée au centre des

---

<sup>39</sup> Voir l'Annexe IV pour les données relatives aux budgets alloués à Environnement Canada durant cette période.

préoccupations gouvernementales lors de l'élaboration des politiques publiques et des programmes en matière d'environnement.

Le début des années 1980 est donc marqué par un intérêt politique, public et médiatique renouvelé envers les questions environnementales et leurs conséquences, aussi bien sur le plan écologique que socio-économique (Environnement Canada, 1982). À cet égard, l'environnement devient pour la première fois un enjeu électoral primordial lors de la campagne de 1984 (Macdonald, 2007). Le gouvernement de Brian Mulroney du Parti progressiste-conservateur est élu sur une plateforme incluant des engagements écrits en matière de protection de l'environnement. Notamment à l'égard des nombreux problèmes engendrés par les pluies acides qui constituent une problématique clé pour Environnement Canada en cette première moitié des années 1980. De concert avec les provinces canadiennes et en collaboration avec les autorités américaines, le gouvernement fédéral prend des mesures significatives pour réduire la contribution canadienne à ce problème (Environnement Canada, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986a). Le gouvernement Mulroney participe également activement aux conférences mondiales, que ce soit pour négocier ou ratifier de nouveaux traités internationaux en matière de protection environnementale<sup>40</sup>.

Mobilisé sur le plan international, le gouvernement canadien l'est tout autant sur le plan national. Durant ces années 1980, deux approches sont alors privilégiées dans la prise en charge des problèmes environnementaux.

Via un effort de sensibilisation, le gouvernement tente tout d'abord d'intervenir en amont des problèmes en privilégiant une approche centrée sur l'« éducation » du public (Environnement Canada, 1983). Les représentants gouvernementaux estiment qu'une approche misant sur la diffusion d'informations et une participation accrue du public encouragerait davantage les Canadiens à prendre des décisions judicieuses dans le domaine de

---

<sup>40</sup> Les principaux engagements internationaux pris par ce gouvernement furent : le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone ratifié en 1987, l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air ratifié en 1991, la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et de leur élimination ratifiée en 1992, la ratification de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques qui fait suite au Sommet de la Terre de Rio en 1992 ainsi que la signature et la ratification de la Convention sur la diversité biologique en 1992 à l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement.

l'environnement (Environnement Canada, 1985). Par conséquent, une part importante des activités menées par Environnement Canada est orientée vers la consultation publique et l'élaboration de documents à destination de la population et des différents secteurs de l'industrie (Environnement Canada, 1981; 1982; 1983; 1984; 1985; 1986b; 1987; 1988b; 1989; 1990a; 1990b; 1992a; 1992b; 1993).

Ensuite, dans la deuxième partie de la décennie, une approche coercitive est intégrée aux actions menées par Environnement Canada pour traiter les cas de non-conformité aux lois et aux règlements environnementaux. En effet, Environnement Canada reconnaît que :

les lois et les règlements ne valent que par leur application. Les Canadiens doivent pouvoir être sûrs que les règlements sur l'environnement seront respectés. [...] [Par conséquent,] une politique d'exécution ferme, juste et uniforme permet également aux citoyens conscients de leurs obligations environnementales de ne pas être pénalisés par les agissements abusifs de certains. (Environnement Canada, 1992a, p.4)

Ainsi, à la suite de plusieurs années de consultations, le gouvernement fédéral va adopter en juin 1988 la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE [1988]). Cette nouvelle loi a pour objectif de moderniser et de clarifier les politiques fédérales en matière de protection de l'environnement (Environnement Canada, 1987)<sup>41</sup>. L'adoption de cette nouvelle loi vient premièrement concentrer l'ensemble des pouvoirs fédéraux en matière de protection environnementale au sein d'Environnement Canada dans le but affiché de protéger la population canadienne et les ressources naturelles des effets de la pollution. Plus précisément, celle causée par les émissions de substances toxiques dans les eaux, les sols et toutes les couches de l'atmosphère (Environnement Canada, 1990b). Deuxièmement, la LCPE (1988) s'appuie sur une démarche fondée sur l'évaluation des risques ainsi que sur une approche écosystémique pour lutter contre les substances toxiques. Troisièmement, une politique de conformité et d'application de la loi est intégrée à la LCPE (1988) qui donne à Environnement Canada le

---

<sup>41</sup> Dans cette optique de modernisation et de clarification à l'égard de la législation fédérale en matière d'environnement, la LCPE (1988) vient fusionner certaines lois existantes et leurs réglementations associées, à savoir entre autres : la *Loi sur les contaminants de l'environnement*, la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, la *Loi sur l'immersion des déchets en mer*, les dispositions sur les substances nutritives de la *Loi sur les ressources en eau du Canada* et certaines dispositions de la *Loi sur le ministère de l'Environnement* (Environnement Canada, 1987; ENVI, 1995).

pouvoir d'effectuer des inspections et des enquêtes auprès des différents secteurs de l'industrie (Environnement Canada, 1988a). Dans les cas de non-conformité à la LCPE (1988), il est possible dorénavant d'émettre des lettres d'avertissement, des directives et de déposer des accusations. Enfin, ceux qui contreviennent aux lois environnementales s'exposent à des amendes pouvant atteindre un million de dollars à chacun des jours où une infraction est commise ainsi qu'à des peines d'emprisonnement (Environnement Canada, 1990b).

Néanmoins, l'adoption de la LCPE (1988) n'octroie pas un statut d'agent de la paix aux individus responsables de l'application de la loi. Par conséquent, les pouvoirs fédéraux restent passablement limités lorsqu'il est question de faire cesser une infraction ou d'imposer des changements dans la façon de faire des contrevenants, ce qui est critiqué par plusieurs acteurs publics. Cette absence de pouvoir de contrainte est considérée comme étant une limite importante à l'application stricte et rigoureuse de la loi telle que promue dans la politique de conformité et d'application de la LCPE. De plus, cela a pour effet d'affecter négativement selon eux la crédibilité et la légitimité des interventions en matière de protection environnementale du gouvernement fédéral auprès des entités réglementées (Comité permanent de l'environnement et du développement durable [ENVI], 1995).

Outre la nécessité d'une collaboration internationale renforcée et d'une démarche visant à rendre les actions nationales plus cohérente, le traitement des enjeux environnementaux au sortir des années 1980 est accompagné d'une remise en cause de l'idée de « société de conservation ». En effet, le gouvernement fédéral reconnaît dans ce court passage que leur manière de fonctionner dans la dernière décennie n'aurait pas permis de freiner la dégradation environnementale au Canada :

Une évidence sans cesse croissante indique toutefois que nous n'avons pas pleinement assumé nos responsabilités à l'égard de l'environnement. La pollution des Grands Lacs et du Saint-Laurent, le smog dans nos grandes villes et la contamination des eaux souterraines et du sol montrent à quel point la négligence peut rapidement détruire les ressources naturelles mêmes les plus abondantes. (Environnement Canada, 1990a, p. 2)

Dès lors, l'idée d'une « société de conservation » laisse progressivement place à celle du « développement durable » (Environnement Canada, 1990a). Ce nouveau concept est introduit explicitement pour la première fois en 1987 dans le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED)<sup>42</sup> intitulé « Notre avenir à tous » (CMED, 1987). L'objectif principal de cette approche consiste en un « développement durable [qui] répondrait aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » (CMED, 1987, p. 2-1). Ceci implique donc que les considérations environnementales doivent faire partie intégrante de toutes décisions liées au développement économique et social d'un État.

Si les principes directeurs du concept de développement durable ne sont pas complètement éloignés de ceux liés à l'idée de « société de conservation » — soucis des générations actuelles et futures, notion de développement au cœur des deux approches — certaines hypothèses peuvent néanmoins être soulevées afin d'expliquer cette transition doctrinale au niveau de l'appréhension des enjeux environnementaux au Canada.

D'une part, cette transition peut être expliquée par un mouvement mondial, qui survient dès la fin des années 1970. Ce dernier remet en question les modes de gestions des États à l'égard des problèmes environnementaux. En effet, les nombreuses crises environnementales qui se succèdent à l'échelle planétaire amènent les gouvernements à reconnaître que les efforts individuels pour gérer les problématiques environnementales ne sont pas suffisants pour freiner leur évolution, car ces derniers ne connaissent pas de frontières (CMED, 1987). Par conséquent, la CMED est créée en 1983 par l'Organisation des Nations Unies (ONU) à la suite de pressions mondiales pour trouver des solutions globales et coordonnées de changements en matière d'environnement. Les résultats des travaux de la CMED — où le Canada est fortement impliqué — ont mené à l'élaboration de l'approche du développement durable. Ainsi, cela peut venir expliquer en partie pourquoi l'approche de la « société de conservation », qui est propre au

---

<sup>42</sup> Cette commission est également connue sous le nom de « commission Brundtland » en l'honneur de la présidente de la commission, madame Gro Harlem Brundtland; ce rapport et son expression phare serviront de base de travail au « Sommet de la Terre » de 1992.

Canada, a été délaissée pour se conformer à cette nouvelle norme internationale qui sous-entend un effort commun dans la manière d'aborder et de gérer les problèmes environnementaux.

D'autre part, cette transition doctrinale peut être expliquée par le fait que l'approche du développement durable propose des solutions plus concrètes et plus structurées que celles proposées par l'idée d'une « société de conservation ». En effet, l'approche du développement durable décrite dans le rapport de la CMED présente de manière explicite l'étendue des problèmes liés aux crises environnementales (populations et ressources humaines, sécurité alimentaire, espèce et écosystèmes, énergie industrielle, défi urbain) ainsi que les efforts communs nécessaires pour surmonter ces derniers (gestion du patrimoine commun, paix, sécurité, développement et environnement, description d'une action commune). L'approche du développement durable propose donc aux États un ensemble de moyens qui permettent à la fois de concilier les enjeux environnementaux, mais également de les lier systématiquement aux objectifs économiques et sociaux de leur population (CMED, 1987). À l'inverse, l'approche de la « société de conservation » se limitait principalement aux sphères environnementales et économiques en proposant des solutions qui tentaient de limiter les effets du développement économique sur la dégradation de l'environnement. De ce fait, la solution principale proposée par l'idée d'une « société de conservation » est de consommer moins de ressources non renouvelables. Dès lors, l'approche plus englobante du développement durable peut venir expliquer également les raisons qui ont mené le Canada à faire cette transition.

Ainsi, au début des années 1990, une grande place est accordée par le gouvernement Mulroney à l'intégration de l'approche du développement durable à l'ensemble de ses pratiques politiques (voir Gouvernement du Canada, 1990). Principalement, par la mise en œuvre du *Plan vert du Canada*. Déposé à l'Assemblée nationale en décembre 1990, ce plan se veut « un cadre pour régir le changement » et introduire le concept de développement durable au sein du fonctionnement des organismes et ministères fédéraux se trouvant au Canada et à l'étranger (Gouvernement du Canada, 1990, p. 5). Afin d'implanter ce dernier, le gouvernement Mulroney prévoit que

des crédits supplémentaires de trois milliards de dollars seront débloqués dans le cadre du *Plan vert*. Conjuguée avec les budgets des programmes existants, cette

somme porte à près de dix milliards de dollars les dépenses fédérales en matière d'environnement, au cours des cinq années qui suivront la mise en œuvre du *Plan vert*, soit une hausse de 50 p. 100 des fonds fédéraux affectés à ce domaine (Gouvernement du Canada, 1990, p. 22).

Les sommes prévues dans le *Plan vert* représentent l'un des plus gros investissements en matière de protection environnementale faits par un gouvernement fédéral depuis la création d'Environnement Canada. De plus, comme le souligne Darier (1996), le *Plan vert du Canada* se démarque grandement sur la scène internationale. Au moment de son implantation, il s'agit d'un des plus ambitieux documents stratégiques et économiques en matière de protection environnementale faits par un État industrialisé. La mise en place du *Plan vert* marque ainsi un tournant important dans la manière d'aborder, de protéger et de gérer le problème de l'environnement au Canada, car il insiste fortement sur la mise en place de solutions proactives plutôt que réactives. En effet, 55,7 millions de dollars en ressources additionnelles sont investis dès décembre 1991 dans le but de renforcer le programme d'application des lois environnementales d'Environnement Canada. De cette somme, 39,3 millions de dollars sont spécifiquement consacrés aux activités d'application de la LCPE et à celles liées aux dispositions de la *Loi sur les pêches* qui régissent la pollution de l'eau. Ces investissements ont pour objectif d'instaurer des mécanismes d'application plus rigoureux, entre autres, en prévoyant d'engager 80 nouveaux agents d'exécution de la loi au sein d'Environnement Canada d'ici l'année financière de 1993-1994 (Environnement Canada, 1992b).

Ainsi, avec l'aide de ce nouveau financement, Environnement Canada crée en juillet 1991, le Bureau d'application de la loi (Environnement Canada, 1992b). Son rôle principal consiste à assurer une plus grande cohérence et une meilleure uniformité à l'égard de l'application de la loi par les cinq bureaux régionaux (Atlantique, Québec, Ontario, Prairies et Nord, Pacifique et Yukon). Dès lors, ce nouveau bureau a comme responsabilité de répondre aux demandes grandissantes en matière d'application de la LCPE (1988) et ses règlements en émettant des orientations globales à l'égard des inspections et des enquêtes, d'établir annuellement le plan national d'inspection et d'en assurer sa surveillance, de former les inspecteurs et les enquêteurs, en plus d'implanter à partir de juin 1992 une banque de données centralisée et informatisée —

soit le système de suivi de l'application de la loi (SSAL)<sup>43</sup> — afin d'appuyer et d'améliorer la cohérence dans les activités d'exécution de la loi. Néanmoins, une approche régionalisée est conservée et priorisée par Environnement Canada pour faire observer la loi. Conséquemment, chacun des cinq bureaux régionaux peuvent déterminer certaines priorités en fonction des particularités de leur territoire respectif. (Environnement Canada, 1992b, 1993, 1994).

Hormis la mise en place de cet important plan d'action et d'une réforme législative, le gouvernement Mulroney investit<sup>44</sup> également dans la recherche scientifique et technologique durant les deux mandats où il a été au pouvoir dans le but affiché de mieux comprendre l'ampleur des problèmes environnementaux.

#### **4.1.3. Des enjeux environnementaux au second plan dans un contexte de renouvellement législatif – 1993 à 2006**

Les évolutions en matière de protection de l'environnement qui surviennent à partir des années 1980 laissent présager un avenir proche marqué par une action publique renforcée à l'échelon fédéral. Le nouveau gouvernement libéral de Jean Chrétien est d'ailleurs élu en 1993 en promettant notamment de poursuivre et même d'intensifier les efforts entrepris dans le domaine de la protection de l'environnement. La récession économique de la première moitié des années 1990 pèse toutefois fortement sur cette promesse électorale. Sans pour autant être complètement oubliée dans les discours des autorités fédérales, la protection de l'environnement perd son aspect prioritaire au profit de l'équilibre budgétaire (Demerse et Lemphers, 2015; ENVI, 1995; Macdonald, 2007; Snider, 2015).

Les premiers effets de ce renversement se font sentir avec des compressions budgétaires dès l'année financière de 1995-1996 et viennent amputer considérablement le budget total d'Environnement Canada<sup>45</sup> (ENVI, 1995). Plusieurs amendements sont également apportés à la

---

<sup>43</sup> Ce système informatisé sera implanté complètement le 31 mars 1995 dans les cinq bureaux régionaux et l'administration centrale (Environnement Canada, 1996a)

<sup>44</sup> Voir l'Annexe IV pour avoir un aperçu du budget alloué à Environnement Canada qui augmente graduellement à partir de l'année fiscale de 1985-1986

<sup>45</sup> Voir l'Annexe IV qui montre une différence notable entre la dernière information disponible en 1988-1989 concernant le budget alloué à Environnement Canada et celui alloué pour l'année fiscale de 1995-1996.

législation environnementale, ayant comme conséquence de diminuer les obligations imposées aux entreprises (Macdonald, 2007). De plus, le gouvernement du Canada adopte une approche misant principalement sur la « coopération », la « conciliation » et le « partage » des responsabilités en matière de prévention de l'environnement. Ce changement d'approche va de pair avec une valorisation inédite des « mesures volontaires ». Des ententes dites volontaires sont ainsi conclues avec les différents secteurs de l'industrie (Environnement Canada, 1994 1995b; 1996a; 1996b; 1997a; 1998a; 1999a; 2001a; 2001b; 2002a; 2003a; 2004a; 2005a; 2007a). Le programme d'Accélération de la réduction et de l'élimination des toxiques (ARET) illustre parfaitement ce mode de gestion privilégié par le gouvernement fédéral (Environnement Canada, 2003a, p. 29). En 1998, le gouvernement de Chrétien entérine cette même approche avec les provinces et les territoires en concluant l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale. Cette initiative est présentée comme une avancée pour la coordination entre les deux ordres de gouvernement en matière de protection de l'environnement (Environnement Canada, 1999a). Dans les faits, elle va surtout permettre de déléguer une grande part de la responsabilité fédérale aux provinces et territoires du pays (Macdonald, 2007). Qui plus est, le *Plan vert* qui devait implanter, entre 1990 et 1995, l'approche du développement durable à l'ensemble des décisions politiques fédérales cessera d'être investi par le nouveau gouvernement libéral à la suite des élections de 1994. Si l'approche du développement durable reste l'expression phare dans les discours du gouvernement fédéral quant à leur manière la plus efficace d'appréhender les problématiques environnementales. Peu d'action significative et aussi concrète que le *Plan vert* ne sera pas mis en place par le gouvernement libéral afin de mettre en œuvre officiellement le développement durable dans le processus décisionnel national (Macdonald, 2007).

C'est dans ce contexte général que l'examen quinquennal obligatoire de la LCPE (1988) est réalisé, et ce, en vertu de l'article 139 de cette législation stipulant qu'une évaluation doit être effectuée dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur. En juin 1993, une motion désignant le Comité permanent de l'environnement et du développement durable (ENVI) responsable de l'examen de la LCPE a été adoptée à la Chambre des communes (Environnement Canada, 1994). Toutefois, la perspective des élections fédérales de 1993 a contraint l'ENVI à

reporter ses travaux et une motion définitive a été adoptée en juin 1994 afin que le processus d'évaluation soit mis en place (Environnement Canada, 1995b).

Au terme de cet examen en juin 1995, l'ENVI conclut dans son rapport que la LCPE n'a pas atteint ses objectifs en matière de protection de l'environnement et de la santé de la population canadienne. Selon leur analyse, les mesures d'application de la LCPE (1988)

demeurent inégales entre les régions du pays, et les contrevenants ne sont pas amenés devant les tribunaux dans tous les cas où une intervention énergique serait justifiée. Dans ces circonstances, on peut douter fortement que les « citoyens respectueux de l'environnement » soient traités de façon « juste » (ENVI, 1995, p.263).

Ce bilan désolant à l'égard de la mise en application de la loi est attribuable selon les membres de l'ENVI à quatre facteurs. Premièrement, ils en viennent à la conclusion que la politique d'application de la LCPE (1988) insistant sur une approche stricte et punitive ne cadre pas avec l'accent mis par Environnement Canada sur une approche conciliatoire et sur l'octroi de sanctions peu contraignantes (avertissements). À leur avis, la nouvelle politique d'observation stricte a eu pour effet de créer un choc culturel auprès des agents chargés de l'application de la loi. En effet, plusieurs témoignages entendus durant le processus d'évaluation de la LCPE (1988) laissent sous-entendre que plusieurs inspecteurs étaient réticents à appliquer rigoureusement la loi en raison d'un manque d'expérience en la matière et dus au fait qu'ils n'avaient toujours pas acquis la « mentalité appropriée » à cet égard (ENVI, 1995, p. 266). De plus, les inspecteurs « hésitaient aussi à insister sur le respect des dispositions de la Loi parce qu'ils avaient inévitablement établi des liens avec les industries réglementées, liens qu'ils craignaient compromettre s'ils adoptaient la "ligne dure" » (ENVI, 1995, p.266).

Deuxièmement, l'ENVI est d'avis que les efforts à l'égard de l'application ont été compromis par une mauvaise coordination et un manque de cohésion dans la prise de décisions entre les bureaux régionaux et le Bureau d'application de la loi (Administration centrale). Bien qu'Environnement Canada a mis en place le système de suivi de l'application de la loi (SSAL) dans une tentative de résoudre cette problématique. L'ENVI considère qu'Environnement Canada doit délaisser l'approche régionalisée pour une approche centralisée à l'égard des

décisions en matière d'application de la loi s'ils veulent assurer une plus grande cohérence dans leurs activités. Cette recommandation est néanmoins rejetée par Environnement Canada sous prétexte que la régionalisation des décisions a apporté « une nette amélioration des activités d'application de la loi et d'observation découlant de la réorganisation récente et des ressources accrues qui ont pu être obtenues dans le cadre des initiatives du Plan vert » (ENVI, 1995, p.270). Toutefois, les données et les témoignages analysés par l'ENVI démontrent que le bilan de l'application et de l'observation de la loi ne s'est pas amélioré avec l'adoption d'une telle approche (ENVI, 1995).

Troisièmement, l'insuffisance de ressources financières et humaines a eu pour effet de compromettre l'ensemble des efforts mis par Environnement Canada pour faire observer la LCPE (1988) (ENVI, 1995)<sup>46</sup>. Comme mentionné à la fin de la section 4.1.2., le *Plan vert* prévoyait entre 1991 et 1995 faire des investissements majeurs spécifiquement consacrés aux activités d'application de la LCPE. Toutefois, l'ENVI souligne que la majorité de ces fonds ont dans les faits été utilisés à d'autres fins (ENVI, 1995). L'ENVI spécifie également que le budget d'Environnement Canada sera considérablement réduit au cours de l'année financière de 1995-1996. Par contre, ces coupes budgétaires n'ont pas affecté le nombre d'agents chargés de faire appliquer la loi. Néanmoins, il est soulevé par l'ENVI que le nombre total d'agents, soit 59 inspecteurs-enquêteurs à temps plein au moment de l'examen de la LCPE, est relativement peu élevé. De ce fait, ils font le parallèle avec la province de l'Ontario qui au même moment dispose de plus de 400 agents attitrés spécifiquement à l'application de ses lois environnementales. Ainsi, l'ENVI en vient à la conclusion suivante, « vu l'insuffisance des ressources et l'étendue du territoire à couvrir, le Comité n'est pas convaincu qu'Environnement Canada dispose de la masse critique d'employés pour mener à bien le travail » (ENVI, 1995, p.271).

Quatrièmement, ils en viennent au constat que les agents d'applications de la loi sont contraints dans l'exercice de leurs fonctions par une gamme de mesures et de pouvoir en matière d'application de la LCPE (1988) trop limitée. Au moment de l'examen de la LCPE (1988), les agents peuvent seulement tenter des poursuites ou bien remettre un avertissement en cas

---

<sup>46</sup> Voir l'Annexe IV et V pour un aperçu des ressources financières et humaines allouées à Environnement Canada.

d'infraction à la LCPE (1988). À cet égard, la loi prévoyait également à l'article 134 un outil d'application de la loi supplémentaire pour les agents, à savoir la possibilité de remettre des contraventions dans les cas d'infractions mineures. Toutefois, cette mesure n'est toujours pas en vigueur au moment de l'examen quinquennal, et ce, en dépit de la sanction royale reçue en 1988 pour l'article 134 de la LCPE et celle reçue en 1992 pour la *Loi sur les contraventions* (ENVI, 1995). L'ENVI est fortement préoccupée de la lenteur du processus à l'égard de cette mesure et affirme qu'il est impératif de la mettre en place. De leur avis, cela augmenterait significativement le traitement des infractions à la LCPE et donnerait une plus grande flexibilité aux agents dans ces situations (ENVI, 1995)<sup>47</sup>. Hormis le peu de mesures mis à la disposition des agents d'application de la loi, l'ENVI conclut que la LCPE (1988) ne confère pas des pouvoirs de contraintes suffisant aux agents pour qu'ils puissent faire observer rigoureusement la LCPE. Par conséquent, l'ENVI propose d'investir les agents de la LCPE des pouvoirs d'un agent de la paix (remise de citations à comparaître et des sommations, obtention de mandat de perquisition, accès aux systèmes d'information de la police). L'octroi de ce statut permettrait une plus grande efficacité dans l'application de la loi, harmoniserait les activités d'application de la Loi sur l'ensemble du territoire canadien, créerait une distinction claire entre les tâches de vérification de l'observation de la loi et celles reliées aux inspections des infractions présumées, tout en permettant de servir plus efficacement l'intérêt public (ENVI, 1995).

Au final, les membres de l'ENVI estiment qu'une réforme majeure de la LCPE est nécessaire afin d'améliorer les performances d'Environnement Canada au niveau de l'application de la loi et d'y intégrer des principes directeurs plus adaptés aux nouvelles réalités environnementales. Ils évoquent pêle-mêle sur ce dernier point l'intégration de l'idée de développement durable, de plans de prévention de la pollution<sup>48</sup>, des principes de l'approche

---

<sup>47</sup> L'ENVI suggère également d'ajouter à la LCPE des solutions de rechange qui n'impliquent pas une action judiciaire, à savoir les sanctions administratives pécuniaires (SAP). Les SAP sont des pénalités imposées lorsqu'un individu ne se conforme pas à la LCPE et l'obligeant à verser une pénalité prescrite. Toutefois, le contrevenant n'est pas déclaré coupable malgré la transgression et il ne s'expose pas à une peine d'emprisonnement étant donné que les SAP sont des sanctions pécuniaires. De plus, les SAP permettraient d'être beaucoup moins dispendieuses à administrer. Toutefois, cette mesure ne sera pas retenue par le gouvernement fédéral lors de la réforme de la LCPE qui survient après le dépôt du rapport de l'ENVI.

<sup>48</sup> Selon les recommandations faites par l'ENVI (1995, p. 51), ce dernier implique « l'utilisation de procédés, de pratiques, de matériaux, de produits et de sources d'énergie qui évitent ou qui réduisent au minimum la production et l'utilisation de matières polluantes ou de déchets ».

écosystémique, de la notion de biodiversité, du principe de la prudence<sup>49</sup> et de la notion de responsabilité de l'utilisateur et du producteur (ENVI, 1995). L'ENVI considère également que d'importantes modifications doivent être apportées à la LCPE pour, entre autres choses, améliorer la gestion de l'environnement et assurer une application plus stricte et cohérente de la loi. Le comité insiste sur la nécessité d'accompagner ces modifications à la LCPE avec des moyens financiers adéquats en plus de faire preuve d'une grande volonté politique pour les mettre en œuvre (ENVI, 1995).

À la suite de ces recommandations, le gouvernement dépose une réponse au rapport de l'ENVI décrivant les mesures envisagées pour une LCPE renouvelée. Il est proposé d'y intégrer les principes directeurs recommandés par l'ENVI en plus d'ajouter et d'employer des « outils plus souples, comme les ententes négociées [...] au lieu des poursuites, des ordonnances de suspensions et des contraventions [qui] permettraient de réduire les coûts afférents aux actions devant les tribunaux » (Environnement Canada, 1995a, p.8). Ceci sous-entend aussi un élargissement des pouvoirs délégués aux agents responsables de l'application de la loi.

Cette proposition d'une LCPE renouvelée faite par Environnement Canada est soumise en 1996 à la consultation publique (Environnement Canada, 1996b, 1997a). Au terme de cette consultation, le projet de loi C-74 est déposé en décembre 1996, en incluant une série d'amendements aux recommandations initiales de l'ENVI ainsi que celles formulées par Environnement Canada afin d'y intégrer les propositions des parlementaires et du public (Environnement Canada, 1997a). Ce processus est interrompu par les élections fédérales de 1997. Le nouveau projet de loi C-32 — qui modifie substantiellement les recommandations du projet de loi C-74 — est finalement déposé en mars 1998 pour en faire l'examen parlementaire (Environnement Canada, 1998a). Parallèlement à cela, d'importantes pressions sont exercées par l'industrie — principalement par l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques — afin de modifier la portée de la LCPE initialement proposée (Dwivedi *et al.*, 2001;

---

<sup>49</sup> Plus connu sous l'appellation de « principe de précaution » dans la littérature scientifique. Selon les recommandations faites par l'ENVI (1995, p. 60), ce dernier implique que « pour toutes les substances soupçonnées de poser une menace sérieuse à l'environnement ou à la santé, en raison du poids de la preuve, l'absence de certitude scientifique ne devrait pas être un prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures visant à prévenir la dégradation environnementale ».

Macdonald, 2007). Ces pressions amènent le gouvernement Chrétien à modifier un élément fondamental de cette nouvelle loi en juin 1999, et ce, en plein processus de promulgation de la LCPE. Malgré la proposition initiale de l'ENVI d'intervenir en amont des problèmes environnementaux en contrôlant plus étroitement et sévèrement — voir en bannissant — l'entrée des substances toxiques dans l'environnement, le gouvernement Chrétien a préféré miser sur une méthode d'intervention se faisant après coup qui visait uniquement les rejets et l'entreposage des substances toxiques. Ceci conduit paradoxalement le gouvernement en place à voter contre les recommandations faites par son propre comité permanent (ENVI) qui affirmait que cette approche limitait grandement le niveau de protection accordé à l'environnement et la santé de la population canadienne (Macdonald, 2007).

Au terme de ce long processus parlementaire, la nouvelle *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* (LCPE [1999]) est adoptée en septembre 1999 et entre en vigueur en mars 2000 afin de remplacer la loi originale de 1988. Elle se veut une initiative clé pour renforcer les mesures de protection de l'environnement, en octroyant davantage de pouvoirs contraignants (perquisition, saisie, arrestation) aux agents responsables d'appliquer la loi et en leur accordant un statut d'agent de la paix. En outre, elle met à la disposition des agents un plus large éventail de mesures destiné à réprimer ou à empêcher une infraction aux lois et règlements environnementaux, à savoir les ordres d'exécution en matière de protection de l'environnement (OEPE) et les mesures de rechanges en matière de protection de l'environnement (MRPE) (Environnement Canada, 2001b, 2013a). De plus, la LCPE (1999) confère des pouvoirs au ministre afin de développer et de mettre en place des outils de « gestion des risques », tels que la possibilité de demander des plans de prévention de la pollution à l'industrie, de conclure des ententes administratives et des accords d'équivalence avec les provinces et les territoires, d'émettre des codes de bonnes pratiques et des directives en matière de qualité de l'environnement, de favoriser des démarches volontaires auprès des entreprises (ententes sur la performance environnementale, protocoles d'entente), d'utiliser des instruments économiques (système de consignes, subventions) (Environnement Canada, 2001a, 2002a, 2003a). De ce fait, la majeure partie des activités menées par Environnement Canada dans le cadre de la LCPE (1999) s'orientent vers la prévention de la pollution et la promotion de la conformité. Par ses compétences, Environnement Canada est par ailleurs reconnu comme le département le mieux

adapté pour faire le suivi des initiatives internationales sur les enjeux environnementaux, telles que celles sur les changements climatiques, qu'il s'agit d'intégrer aux objectifs canadiens en matière de développement économique et de protection de la santé humaine (Environnement Canada, 2013a).

Néanmoins, suivant l'adoption de la LCPE (1999), seulement quelques initiatives marquantes en matière de protection de l'environnement sont mises de l'avant par le gouvernement libéral de Jean Chrétien et celui de Paul Martin qui lui succède. En premier lieu, on assiste à un réinvestissement graduel dans le budget d'Environnement Canada à partir des années 2000<sup>50</sup>. Ce dernier est fortement influencé par le contexte économique plus favorable de l'époque et les besoins imposés par la nouvelle LCPE (1999). Néanmoins, ce réinvestissement a tout de même pour effet d'améliorer les moyens financiers disponibles pour protéger l'environnement et d'augmenter sensiblement le nombre d'agents responsables de l'application de la loi (Environnement Canada, 2002a; 2003a; 2004a; 2005a; 2007a; 2009a). En effet, il est indiqué dans le rapport annuel de la LCPE (1999) pour l'exercice financier de 2000-2001 que le nombre d'agents a triplé entre 1998 et 2001 (Environnement Canada, 2002a)<sup>51</sup>.

Ensuite, Environnement Canada a remplacé au cours de l'exercice de 1997-1998 son ancienne plateforme informatisée de suivi de l'application de la loi (SSAL) pour un système plus moderne et efficace. En effet, le Système national d'information et de renseignements pour la gestion de l'application de la loi (NEMISIS) permet d'employer des définitions uniformes pour faire les rapports de suivis des activités d'application de la loi à l'échelle nationale; de conserver en plus de rendre accessible l'ensemble des données relatives aux événements environnementaux aux inspections et aux mesures d'enquête; en plus de générer un portrait et

---

<sup>50</sup> Voir l'Annexe IV pour un aperçu du budget alloué à Environnement Canada à partir des années 2000.

<sup>51</sup> Ce rapport annuel de la LCPE et ceux qui lui précèdent n'indiquent toutefois pas le nombre d'agents de l'autorité présent au sein d'Environnement Canada. Il est donc impossible de confirmer si l'information est valide. Néanmoins, certaines indications laissent sous-entendre que cette information n'est peut-être pas exacte. En effet, selon les données fournies par Environnement Canada aux membres de l'ENVI, 59 agents de régulation sont nommés en vertu de la LCPE (1988) en 1995 (ENVI, 1995). Puis, il est mentionné dans le rapport annuel de la LCPE (1999) pour l'exercice de 2001-2002 qu'Environnement Canada dispose de 92 agents de l'autorité (voir l'Annexe V; Environnement Canada, 2003a). L'écart entre ces deux chiffres officiels ne représente donc pas une augmentation du triple des effectifs.

des comptes rendus des activités d'application de la loi au gestionnaire qui en sont responsable (Environnement Canada, 1997c; 1998a; 1999a; 2001a).

Finalement, bien qu'Environnement Canada a refusé la proposition initiale de l'ENVI en 1995 d'adopter une approche centralisée à l'ensemble de ses décisions en matière. Cette position est révisée par le Ministère en juin 2005. De ce fait, Environnement Canada crée la Direction générale de l'application de la loi. Cette nouvelle entité est dirigée par un Chef de l'application qui se voit confier l'ensemble des fonctions et des responsabilités en matière d'application de la loi. Cette réorganisation ministérielle a pour objectif d'améliorer la « capacité de répondre rapidement aux problèmes et de réorganiser les processus et les ressources afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacités, compte tenu des ressources disponibles » (Environnement Canada, 2009a, p. 70). Dès lors, la nouvelle structure de la Direction générale de l'application de la loi prévoit une administration centrale dans la Région de la capitale nationale qui est responsable d'édicter les orientations et de l'administration générale de l'ensemble des opérations en matière d'application de la loi. De plus, elle est responsable d'établir les politiques nationales, les programmes de formation, les renseignements stratégiques, les priorités en matière d'inspection et le plan national d'inspection. En ce qui concerne les cinq bureaux régionaux (Atlantique, Québec, Ontario, les Prairies et le Nord, et le Pacifique et le Yukon), ils se voient dorénavant confier la responsabilité de l'exécution des programmes opérationnels et tactiques édictés par l'administration centrale (Environnement Canada, 2009a).

#### **4.1.4. Le mirage conservateur : entre protection de l'environnement et volonté de superpuissance énergétique – 2006 à 2015**

L'article 343 de la LCPE (1999) prévoit qu'un examen parlementaire de cette loi doit être fait tous les cinq ans suivant son entrée en vigueur. Par conséquent, le gouvernement libéral de Paul Martin va adopter en avril 2005 une motion en Chambre des communes pour désigner l'ENVI comme responsable de ce nouvel examen de la LCPE (Environnement Canada, 2009a). Toutefois, le scandale des commandites qui éclate en 2004, et le dépôt en novembre 2005 du rapport de la commission Gomery, enquêtant sur ces allégations, incitent les parlementaires à la

Chambre des communes à voter une motion de défiance à l'égard du gouvernement Martin (Desserud, 2006). La dissolution du gouvernement et les élections fédérales de 2006 qui s'ensuivent ont pour conséquence d'arrêter les travaux qui avaient été entamés en octobre 2005 par l'ENVI (Environnement Canada, 2009a).

À la suite de ces élections, le gouvernement conservateur de Stephen Harper est élu sous un mandat minoritaire. Peu de temps après son entrée en poste, une première motion est adoptée à la Chambre des communes en avril 2006 afin de charger à nouveau l'ENVI d'entreprendre l'examen de la LCPE (1999). Une seconde motion est adoptée au Sénat deux jours plus tard afin de mandater également le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (ENEV) pour cet examen (Environnement Canada, 2009b).

En mai 2007, l'ENVI dépose son rapport à la Chambre des communes (ENVI, 2007). Ce dernier indique que la LCPE (1999) est certes une loi très détaillée accordant de nombreux pouvoirs au ministère de l'Environnement, mais qu'elle demeure insuffisamment mise en œuvre au moment de l'examen quinquennal. Sans pour autant prôner une refonte complète de la LCPE (1999) — jugeant cela « inutile » et « probablement improductif » —, l'ENVI recommande néanmoins que d'importants changements soient apportés par le gouvernement du Canada (ENVI, 2007, p.5). À cet égard, il est précisé que la faiblesse des fonds octroyés<sup>52</sup> à Environnement Canada constitue un obstacle majeur à la mise en œuvre adéquate et efficace de la LCPE (1999). Comme l'a mentionné un fonctionnaire durant cet examen de la LCPE, les efforts pour mettre en œuvre la LCPE (1999) sont minés par le peu de ressources octroyé à Environnement Canada. De ce fait, les activités sont orientées principalement pour répondre aux besoins immédiats<sup>53</sup> et très peu sur les questions d'ordre stratégique (ENVI, 2007). Toutefois, au cours de l'examen effectué par l'ENVI, les questions de la conformité et de l'exécution de la LCPE (1999) ont été peu abordées. Par contre, au regard des statistiques officielles, l'ENVI remarque que très peu de mesures ont été appliquées par les agents de l'autorité depuis l'adoption de la loi, et ce, malgré les 38 règlements rattachés à la LCPE. En réponse à ce constat

---

<sup>52</sup> Voir l'Annexe IV pour un aperçu des fonds alloués à Environnement Canada.

<sup>53</sup> Les efforts sont principalement mis sur le programme des nouvelles substances qui doit évaluer chaque avis dans un délai court (ENVI, 2007).

étonnant, Environnement Canada affirme « que ces statistiques traduisent une ferme volonté [des entités réglementées] de respecter la Loi » (ENVI, 2007, p.49). Néanmoins, l'ENVI pointe la difficulté d'évaluer les affirmations d'Environnement Canada et plus globalement les résultats de la conformité et de l'exécution de la LCPE (1999) étant donné l'absence de mécanismes clairs qui permettraient de démontrer la valeur réelle du programme d'exécution de la loi (ENVI, 2007).

Une réponse provisoire à ce rapport est déposée à la Chambre des communes par le gouvernement (Gouvernement du Canada, 2007). Elle anticipe l'élaboration d'une réponse définitive unifiant les recommandations des deux comités responsables de l'examen de la LCPE une fois le rapport de l'ENEV déposé. Néanmoins, le gouvernement reconnaît déjà la nécessité d'apporter certains changements à la LCPE (1999) (Gouvernement du Canada, 2007). Le gouvernement insiste sur le fait que les politiques élaborées dans le cadre du Plan de gestion des produits chimiques<sup>54</sup>, et celles du plan d'action *Prendre le virage : Mesures concrètes pour lutter contre les changements climatiques*<sup>55</sup>, « fourniront le contexte stratégique et les objectifs généraux [nécessaires] concernant l'utilisation que le gouvernement fera de la LCPE (1999) au cours des prochaines années » (Gouvernement du Canada, 2007, p. 2). Il est également affirmé que ces plans d'action viennent appuyer plusieurs recommandations faites dans le rapport de l'ENVI afin d'améliorer la LCPE (1999). De plus, il est affirmé que le gouvernement fédéral a fait des investissements majeurs (plus d'un demi-milliard) durant l'année qui a précédé l'examen de l'ENVI à l'égard de la gestion de la qualité de l'air et celle des substances toxiques<sup>56</sup> (Gouvernement du Canada, 2007). Plus précisément, le gouvernement a accordé en 2007 une augmentation de 3,4 millions de dollars au budget d'application de la loi d'Environnement

---

<sup>54</sup> Il avait pour objectif d'évaluer les 4 000 substances préoccupantes identifiées par Environnement Canada. Le gouvernement s'engage à « évaluer l'ensemble de ces substances d'ici 2020, soit un taux d'évaluation dix fois supérieur au précédent. Les substances qui présentent des risques pour l'environnement ou la santé humaine feront l'objet de mesures de gestion des risques. » (Environnement Canada, 2009b, p. 17).

<sup>55</sup> Le plan d'action « Prendre le virage : Mesures concrètes pour lutter contre les changements climatiques » est publié en mars 2008. Il vise à instaurer « l'une des réglementations les plus sévères au monde en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre » tout en misant sur le développement responsable du secteur des sables bitumineux (Gouvernement du Canada, 2008, p. 3).

<sup>56</sup> Voir l'Annexe IV qui présente une augmentation du budget alloué à Environnement Canada entre l'année fiscale de 2006-2007 et celle de 2008-2009.

Canada afin d'embaucher un plus grand nombre d'agents <sup>57</sup> et ainsi appliquer plus rigoureusement les lois environnementales (BVG, 2011). Le gouvernement fédéral promet également dans sa réponse à l'examen de l'ENVI de réévaluer les besoins en matière de ressources afin de mettre en œuvre la LCPE (1999) en plus de revoir régulièrement les priorités en matière de protection de l'environnement et de la santé de la population canadienne (Gouvernement du Canada, 2007).

En mars 2008, l'ENEV présente son rapport final avec une conclusion similaire à celle de l'ENVI, soit que la LCPE est une loi pertinente, mais que sa mise en œuvre demeure inadéquate (ENEV, 2008). En outre, l'ENEV ne recommande pas une révision majeure de cette dernière en affirmant qu'il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité de la LCPE (1999), car les agents d'application de la loi en étaient toujours à l'étape d'appropriation de la loi. Toutefois, l'ENEV relève deux limites à la mise en œuvre efficace de la LCPE (1999), à savoir le manque de volonté politique et l'insuffisance des ressources accordées à sa mise en œuvre (ENEV, 2008). Néanmoins, ce rapport accorde peu d'importance à la mise en application des mesures de conformité de la LCPE (1999). À l'exception d'une seule mention faite par l'honorable Charles Caccia – ex-député libéral et ancien président de l'ENVI au moment du 1<sup>er</sup> examen quinquennal de la LCPE en 1995 – lors de son témoignage devant les membres de l'ENEV. À son avis, la mise en œuvre de la LCPE (1999) n'est toujours pas une réussite malgré son énorme potentiel. Le principal obstacle à l'application efficace de la LCPE (1999) réside selon lui dans la propension d'Environnement Canada à miser sur une approche réactive et l'adoption de mesures visant à corriger les dommages occasionnés par les menaces environnementales plutôt que d'anticiper ces préjudices et mettre en place des mesures préventives efficaces (ENEV, 2008, p.4).

Malgré la promesse du gouvernement d'apporter une réponse définitive lors du dépôt du rapport de l'ENEV, aucune démarche ne sera faite en ce sens puisque le Parlement est dissous en raison des élections fédérales de 2008. L'examen parlementaire de la LCPE (1999), malgré

---

<sup>57</sup> À cet effet, 13 agents sont nommés entre l'exercice de 2006-2007 et celui de 2007-2008, voir l'Annexe V.

son caractère obligatoire, ne sera jamais reconduit, ni en 2010 ni en 2015, par le gouvernement Harper (Environnement et Changement climatique Canada, 2016a).

Toutefois, le Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD) du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) publie en décembre 2011 les résultats finaux de son audit de performance<sup>58</sup> évaluant spécifiquement le programme d'application de la LCPE (1999) d'Environnement Canada. Cet audit de performance porte sur cinq exercices financiers, à savoir ceux de 2006-2007 à 2010-2011 (BVG, 2011). Au terme de leur évaluation, le CEDD rapporte des constats et des conclusions similaires à ceux des examens précédents.

Tout d'abord, le CEDD affirme que la mise en application de la loi par Environnement Canada n'a pas été gérée assez rigoureusement et de manière suffisamment cohérente pour freiner les menaces à l'environnement et à la santé de la population canadienne. Une lacune importante soulevée par le CEDD à cet effet, concerne l'absence d'un mécanisme de collectes de données systématiques d'informations essentielles à la vérification de la conformité des entités réglementées par la LCPE (1999) dans sa plateforme de suivi informatisé NEMISIS. Le CEDD considère que cette discontinuité dans la collecte de données empêche Environnement Canada de cibler adéquatement les contrevenants les plus à risque de récidive de même que les entités réglementées qui posent le plus de préjudices à l'environnement et la santé humaine dans ses plans nationaux d'inspections (BVG, 2011).

Ensuite, le CEDD constate que la majorité des indicateurs choisis par Environnement Canada pour déterminer les priorités nationales d'inspection de la LCPE (1999) concernent des menaces qui n'occasionnent que des risques faibles pour l'environnement et la santé humaine ou bien qui ne tiennent généralement pas compte des bilans de conformité des contrevenants. Dans certains cas, des règlements sont tout simplement exclus des indicateurs de priorités d'Environnement Canada étant donné que « les agents chargés de faire observer la loi n'ont pas

---

<sup>58</sup> Un audit de performances est effectué par le BVG en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*. Il se veut « une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. » (BVG, 2011, p. iv)

reçu de formation suffisante ou qu'on ne dispose pas de suffisamment d'essais adéquats en laboratoire pour vérifier la conformité » (BVG, 2011, p. 2).

Puis, le CEDD remarque que dans 50 % des dossiers des entités réglementés par la LCPE (1999), aucun suivi n'est effectué par les agents de régulations vérifier la conformité contrevenants lorsqu'une sanction est imposée. Ce qui amène le CEDD à conclure que la LCPE (1999), comme l'exige son préambule, n'est pas mise en application de manière juste, prévisible et cohérente à l'ensemble du pays (BVG, 2011).

Finalement, en observant les nombreuses recommandations rendues à la suite des trois précédents examens quinquennaux de la LCPE et les résultats de l'audit de performance, le CEDD considère qu'Environnement Canada « a été lent à réagir aux lacunes importantes qui continuent de faire obstacle à une application réussie de la loi » (BVG, 2011, p.3). Principalement à l'égard des constats susmentionnés visant les mécanismes de collectes de renseignements déficitaires. Qui plus est, malgré les nombreuses recommandations faites à cet égard par l'ENVI en 1995 et en 2007 ainsi que celle de l'ENEV en 2008, le CEDD constate qu'Environnement Canada ne parvient toujours pas en 2011 à évaluer de manière probante les effets de ses activités d'application de la LCPE (1999). Plus spécifiquement à l'égard de l'observation de la loi par les entités réglementées et la réduction des préjudices environnementaux et des risques sur la santé humaine qui résulte de l'application de la LCPE (1999) (BVG, 2011).

Malgré les constats désolants du CEDD à l'égard des actions prises par Environnement Canada concernant la LCPE (1999) durant les premières années au pouvoir du gouvernement conservateur de Harper, ce dernier est réélu au terme des élections de 2008 sous un mandat minoritaire. Bien que les enjeux environnementaux n'aient pas été au premier plan de la campagne électorale des conservateurs — la récession qui survient au même moment met l'économie en priorité dans la liste des problèmes politiques à gérer —, il y avait tout de même la promesse d'agir plus sévèrement à l'encontre des contrevenants environnementaux (Radio-Canada.ca, 2008). De ce fait, une étape importante est franchie pour renforcer et adopter une approche plus répressive dans neuf lois environnementales, dont la LCPE (1999), en adoptant

la *Loi sur le contrôle d'application de lois environnementales* en juin 2009 (Environnement Canada, 2010b). Cette initiative du gouvernement Harper introduit des lignes directrices pour les juges en matière de peines liées à une infraction aux lois environnementales, un nouveau régime d'amende bonifié et met à la disposition du public le Registre des contrevenants environnementaux<sup>59</sup>. Une première partie de la *Loi sur le contrôle d'application de lois environnementales* — qui n'inclut pas le nouveau régime d'amendes — entre en vigueur en 2010 afin de modifier la LCPE (1999) et ses règlements. Les dispositions modifiant le régime d'amende et celles relatives à la détermination de la peine à l'égard de la LCPE sont intégrées complètement en juin 2012<sup>60</sup>. Dès lors, certaines infractions désignées dans ce nouveau règlement se sont vues ajouter des amendes minimales et maximales plus élevées à la suite d'une condamnation. De plus, il est possible grâce à ces nouvelles dispositions d'imposer des amendes différentes pour les personnes physiques et morales ainsi que pour les bâtiments (Environnement Canada, 2010b, 2014a).

Hormis ses modifications au régime d'amende et aux dispositions relatives à la détermination de la peine, la *Loi sur le contrôle d'application de lois environnementales* — par l'adoption de la *Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement* — prévoit de mettre à la disposition des agents d'Environnement Canada un nouvel outil d'application de la législation, soit la possibilité d'avoir recours à des sanctions administratives pécuniaires (SAP). Les SAP sont des sanctions civiles ayant pour objectif de « créer une mesure de dissuasion financière contre la non-conformité et [offrent] une solution de rechange aux autres mesures d'application de la loi comme les avertissements écrits et les poursuites, qui pourraient ne pas être adaptées ou efficaces dans tous les cas. » (Environnement et Changement climatique Canada, 2016c). Néanmoins, bien qu'entrée en vigueur en décembre 2010, les « dispositions réglementaires » de la *Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement* qui permettrait l'usage des SAP ne sont toujours pas adoptées lorsque le gouvernement est défait

---

<sup>59</sup> Le Registre des contrevenants environnementaux met à la disposition du public des informations relatives à certaines condamnations prononcées contre des entreprises pour des infractions aux lois environnementales canadiennes (voir Environnement Canada, 2016d; Gouvernement du Canada, 2015).

<sup>60</sup> Ces dispositions entrent en vigueur avec l'adoption du *Règlement sur les dispositions réglementaires désignées aux fins de contrôle d'application [LCPE (1999)]*.

par le parti libéral de Justin Trudeau en décembre 2015 (Environnement et Changement climatique Canada, 2016c).

Avant cela, le Parti conservateur du dirigé par Harper est de nouveau élu lors des élections fédérales de 2011, mais cette fois-ci sous un gouvernement majoritaire. Bien que certaines actions aient été mises en place pour maintenir la protection de l'environnement et pour tenter de renforcer le contrôle des contrevenants environnementaux lors des deux mandats minoritaires du gouvernement Harper. Il en est tout autrement sous ce mandat majoritaire (Gibson, 2012; MacNeil, 2013; Snider, 2015; Valiente, 2015). En effet, le gouvernement Harper adopte en 2012 deux projets de loi omnibus, soit le projet de loi C-38 et le projet de loi C-45<sup>61</sup>. Ces deux projets de loi viennent modifier considérablement les politiques environnementales canadiennes en diminuant grandement le niveau de protection accordé à l'égard de l'environnement. Plus de 70 lois et règlements sont modifiés, révisés ou abrogés, engendrant entre autres choses l'affaiblissement des dispositions en matière de gestion des déchets dangereux prises en vertu de la LCPE (1999). De plus, ils vont dans le même temps accélérer le processus des évaluations environnementales, diminuer le budget accordé à Environnement Canada<sup>62</sup> et réduire grandement le financement accordé aux programmes environnementaux qui vient supporter l'implantation, la surveillance et la recherche, en plus d'officialiser le retrait du Canada au protocole de Kyoto ratifié en 2002 — quoique peu investi par les gouvernements de Chrétien et Martin.

En fonction de ces différentes séquences historiques retracées dans cette première section conséquente de l'article, il s'agit maintenant de saisir la manière dont ces évolutions politiques et réglementaires sur le plan de la conception et de la prise en charge des problèmes de l'environnement se sont traduites en matière de poursuites et de sanctions administrées en vertu de la LCPE.

---

<sup>61</sup> Une fois adopté, le projet de loi C-38 sera intitulé : *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durables*. Pour sa part, le projet de loi C-45 sera intitulé : *Loi de 2012 sur l'emploi et la croissance*.

<sup>62</sup> Cette diminution dans les budgets alloués à Environnement Canada s'observe toutefois à partir du deuxième mandat du gouvernement conservateur de Harper (exercice financier de 2008-2009) et de manière plus soutenue à la suite des élections de 2011, voir l'Annexe IV.

## 4.2. La Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE) en action

La présente section est consacrée à l'analyse des données officielles d'application de la LCPE. Comme mentionné précédemment, la LCPE est la principale loi canadienne en matière de protection de l'environnement, ce qui justifie de s'y intéresser pleinement (BVG, 2011). Les statistiques officielles d'application de la LCPE permettent d'avoir un aperçu « longitudinal » pertinent sur l'évolution des sanctions et les effets possibles des changements de gouvernement. Depuis l'adoption de la LCPE en 1988, Environnement Canada produit des rapports annuels faisant un sommaire détaillé de l'ensemble des activités et des mesures d'application de la loi pour chacun des règlements en vigueur. De plus, bien qu'il soit possible pour Environnement Canada d'émettre des sanctions sous d'autres lois environnementales<sup>63</sup>, plusieurs données d'application sous ces lois sont incomplètes, codifiées différemment, et sous certaines d'entre elles, il n'est pas obligatoire de publier cesdites données. Enfin, il est presque impossible de retrouver systématiquement les données d'application de certaines lois environnementales avant la fin des années 1980, car elles n'étaient pas colligées par Environnement Canada.

À ce stade, il est essentiel de rappeler la distinction entre deux activités fondamentales des agents de régulation d'Environnement Canada pour faire respecter l'application de la LCPE, à savoir les inspections et les enquêtes.

D'un côté, les inspections sont menées afin de vérifier la conformité à la loi. Elles sont conduites lorsque l'agent de l'application de la loi a un motif raisonnable de croire qu'il y a une activité, du matériel, une substance ou des documents visés par la LCPE ou relevant de son application. Environnement Canada détermine les inspections régulières selon un programme d'inspection et ajoute à ces dernières des inspections surprises. La fréquence des inspections est

---

<sup>63</sup> Environnement Canada peut émettre des sanctions également sous les lois suivantes : *Loi sur les pêches* (L.R.C. [1985], ch. F-14), *Loi sur les espèces en péril* (L.C. 2002, ch. 29), *Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial* (L.C. 1992, ch. 52), *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* (L.C. 2001, ch. 26), *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs* (L.C. 1994, ch. 22). Le lecteur peut également se référer au rapport publié par Ecojustice en 2011 qui vient dresser un portrait sommaire de la mise en application des lois environnementales au Canada entre principalement 2000 et 2010 et effectue quelques recommandations (Amos, Lammey, Cairns et Turan, 2011).

déterminée en fonction d'abord du bilan de conformité des entités réglementées et ensuite du risque sur l'environnement ou sur la santé humaine présenté par leur activité et la ou les substances utilisées, et ceci peut évoluer après chaque mise à jour réglementaire (Environnement Canada, 2001b).

D'un autre côté, les enquêtes sont effectuées dans les cas où l'agent de l'application de la loi a un motif raisonnable de croire qu'il y a une infraction lors d'une inspection ou, sans mandat de perquisition, lorsqu'une circonstance urgente survient, ou encore lorsqu'une demande citoyenne est adressée au ministre de l'Environnement pour enquêter sur une infraction présumée<sup>64</sup>. Si jamais, après enquête, il y avait suffisamment de preuves qu'une infraction a été commise à la LCPE ou à l'un de ses règlements, l'agent peut décider d'utiliser l'une des mesures à sa disposition pour agir de manière répressive (Environnement Canada, 2001b). Ce choix est désigné selon les critères suivants : 1) « la nature de l'infraction »; 2) « l'efficacité du moyen employé pour obliger le contrevenant à obtempérer »; 3) « la cohérence dans l'application » (Environnement Canada, 2001b, p. 22). Les avertissements font toutefois office d'exceptions et peuvent également être donnés par un agent au moment d'une inspection, lorsqu'il y a un motif raisonnable de croire qu'une infraction a été commise, mais qu'elle comporte des risques minimes à l'environnement ou la santé humaine (Environnement Canada, 2001b).

Le Tableau I présente les statistiques officielles des activités et des mesures d'application de loi survenues entre les années fiscales de 1990 à 2015 et ayant été mises en œuvre autant sous la LCPE (1988) que sous la LCPE (1999). Au regard de telles statistiques, un constat général s'impose concernant les activités d'application de la loi dans la mesure où peu d'inspections ont mené à des enquêtes et qu'*in fine* peu de sanctions ont été données à ceux qui contreviennent à la loi. Cette tendance est encore plus marquée lors de l'entrée en vigueur de la LCPE (1999) en mars 2000. Malgré l'ajout d'un éventail élargi d'outils pour assurer la conformité, l'addition de pouvoirs plus contraignants aux agents de régulation, une augmentation significative et

---

<sup>64</sup> Si l'on se fie aux statistiques officielles contenues dans les rapports de la LCPE, les enquêtes conduites à la suite d'une demande citoyenne sont plutôt rares.

constante de ses effectifs entre les années 2000-2001 et 2011-2012<sup>65</sup> et enfin un plus grand nombre de règlements en vigueur, Environnement Canada a visiblement rencontré des difficultés à utiliser adéquatement les dispositions fournies par la LCPE (1999). Partant de ce fait, l'étude se tourne à présent vers l'analyse de chacune des périodes relevées dans la section précédente afin de faire certains constats plus spécifiques à l'égard des actions d'application de la LCPE.

Tout d'abord, bien que les influences du gouvernement progressiste-conservateur de Mulroney quant à l'application de la LCPE (1988) furent de courte durée, certains constats peuvent tout de même être tirés de cette période. En effet, lorsqu'on compare la période du gouvernement Mulroney (1990-1994) au premier mandat du gouvernement Chrétien (1994-1997)<sup>66</sup>, il est possible de remarquer une activité de surveillance plus soutenue et un plus grand nombre de poursuites engagées sous le gouvernement Mulroney. Ce constat résulte certainement du niveau d'implication dont le gouvernement Mulroney a fait preuve en matière de protection de l'environnement — comparé notamment au gouvernement Chrétien —, mais aussi du fait d'avoir privilégié une approche punitive. À cet égard, le nombre élevé d'enquête et de mesures prises par les agents de régulations peut être expliqué par l'opération spéciale d'application sur les CFC-12 menée par Environnement Canada durant la majeure partie de l'année 1991. En effet, le Ministère a reçu des informations les avisant qu'un grand nombre d'entreprises opérant dans les secteurs de la réfrigération et des pièces automobiles importaient illégalement du CFC-12 – un composé chimique volatil affectant la couche d'ozone. De ce fait, les agents de régulations ont effectué une surveillance plus intense. Cette opération à entreprendre 121 inspections au cours de l'année 1991. Certaines d'entre elles ont mené à des enquêtes où cinq fouilles avec mandat sont effectuées ainsi que plusieurs saisis (317 bonbonnes et 78 canettes). Au total, les agents de régulation d'Environnement Canada déposent 132 accusations contre 12 entreprises (96 d'entre-elles visaient une seule entité réglementée),

---

<sup>65</sup> Voir l'Annexe V pour les données relatives aux effectifs d'Environnement Canada. Ces modifications sont en vigueur dans les rapports suivants : Environnement Canada, 2002a, 2003a, 2004a, 2005a, 2007a, 2009a, 2009b, 2010a, 2010b, 2012a, 2013b.

<sup>66</sup> Ces deux périodes sont similaires en matière de temps en plus d'appliquer toutes deux uniquement la LCPE (1988).

**Tableau I.** Activités et mesures d'application sous la LCPE, données agrégées en fonction des gouvernements au visée par l'étude<sup>7</sup>

Années <sup>1</sup>	1990-1994	1994-1997	1997-2001	2001-2004	2004-2006	2006-2008	
Parti politique au pouvoir <sup>2</sup>	<i>Parti progressiste-conservateur</i>	<i>Parti libéral du Canada</i>	<i>Parti libéral du Canada</i>	<i>Parti libéral du Canada</i>	Parti libéral du Canada	Parti conservateur du Canada	
Nombre de rapport inclus	4	3	4	3	2	2	
<b>Activités</b>							
Inspections	7149	3027	7194	13 854	10 484	10 328	1
Enquêtes	329	163	221	125	78	107	1
% enquêtes/inspections	4,60 %	5,38 %	3,07 %	0,90 %	0,74 %	1,04 %	0
<b>Mesures prises — Nombre d'articles enfreints</b>							
Avertissements	385	242	1389	1534	3378	3345	3
Directives	16	2	35	16	10	100	1
OEPE <sup>3</sup>	S.O. <sup>4</sup>	S.O.	S.O.	4	176	403	2
Contraventions <sup>5</sup>	S.O.	S.O.	S.O.	2	46	11	5
<b>Mesures prises — Nombre de sujets évoqués</b>							
MRPE <sup>6</sup>	S.O.	S.O.	S.O.	2	5	6	3
Poursuites	56	35	35	19	25	11	5
Condamnations	31	26	16	28	3	4	5

## TABLEAU I (suite)

---

<sup>1</sup> Les rapports émis par Environnement Canada en vertu de la LCPE sont déposés à la fin de chaque année fiscale, d'avril à mars de l'année d'un nouveau gouvernement ne suit pas cette logique. Par conséquent, la répartition des rapports déposés lors d'une année d'élection fédérale dépend du nombre de mois qu'une législature été pouvoir, et ce, peut importe que ce soit le gouvernement sortant ou entrant. Ainsi, ledit rapport était été en poste le plus longtemps étant donné sa plus grande influence.

<sup>2</sup> Les noms des partis politiques au pouvoir mis en italique indiquent que ledit gouvernement avait un mandat majoritaire.

<sup>3</sup> Ordres d'exécution en matière de protection de l'environnement (OEPE) : bien que cette mesure soit adoptée en même temps que la LCPE, son application seulement à partir de l'exercice financier de 2001-2002.

<sup>4</sup> Sans objet (S.O.), étant donné que la mesure n'était pas en vigueur avant l'adoption de la LCPE (1999)

<sup>5</sup> Le *Règlement sur les contraventions*, pris en vertu de la *Loi sur les contraventions fédérales*, sera adopté en octobre 2001 et ses dispositions entreront en vigueur à partir de l'exercice financier de 2002-2003.

<sup>6</sup> Mesures de rechange en matière de protection de l'environnement (MRPE) : bien que cette mesure soit adoptée en même temps que la LCPE, son application seulement à partir de l'exercice financier de 2001-2002.

<sup>7</sup> Pour les années 1990-1991 à 1999-2000, les activités et mesures d'application de la loi étaient prises en vertu de la LCPE (1988); pour les années 2000-2001 et mesures d'application de la loi étaient prises en vertu de la LCPE (1988) ainsi qu'en vertu de la LCPE (1999), cette période faisant office de lois; pour les années 2002-2003 à 2014-2015, les activités et mesures d'application de la loi étaient prises en vertu de la LCPE (1999). Pour les années non agrégées, voir les Annexes I, II, III.

remettent 18 avertissements (Environnement Canada, 1992b). Bien que ces activités et ses mesures d'application ne proviennent pas d'une activité préventive de la part des agents de régulations d'Environnement Canada, elle a tout de même eu pour effet d'intensifier les activités de protection durant cette période et diminuer les effets de cette menace à l'environnement et à la santé humaine.

Ensuite lorsque l'on observe plus globalement la période où la LCPE fut sous l'influence du gouvernement libéral de Chrétien (1994-2003) et celui de Martin (2003-2005), on distingue une hausse du nombre des inspections conduites par Environnement Canada, principalement suite à l'adoption de la LCPE (1999). D'une part, cet accroissement peut être expliqué en grande partie par le fait que le champ d'application de la LCPE va être élargi avec l'adoption de la nouvelle loi de 1999 (Environnement Canada, 2013a). Par conséquent, pour répondre à ces nouvelles responsabilités, Environnement Canada a adopté un plus grand nombre de règlements, passant de 18 lors de la création de la LCPE (1988) à 38 règlements au cours de l'exercice de 2004-2005 (Environnement Canada 1990b; ENVI, 2007). D'autre part, afin de répondre adéquatement aux nouveaux mandats et l'ajout d'un plus grand nombre de responsabilités résultant de l'adoption de la LCPE (1999), un plus grand nombre d'agents de l'autorité ont été nommés<sup>67</sup>. Toutefois, malgré une multiplication des mesures réglementaires, des effectifs et des outils mis à la disposition des agents de l'autorité, le nombre de sanctions demeure peu élevé en termes absolus durant la période où les libéraux sont au pouvoir. Tel qu'illustré dans le Tableau I, les avertissements ont représenté la méthode privilégiée de gestion des infractions à la LCPE (1999) et à ses règlements. Ce constat est en adéquation avec l'approche de la conciliation privilégié durant cette période (Environnement Canada, 2009b, 2010a, 2010b, 2012a, 2013b, 2014a, 2014b, Environnement et Changement climatique Canada, 2016b).

Finalement, c'est sous la période du gouvernement conservateur de Harper (2006-2015)

de règlements. En effet, malgré une légère augmentation du nombre de règlements en vigueur durant la période où le gouvernement Harper a été au pouvoir, le nombre absolu de règlements ayant fait l'objet d'une inspection est resté relativement stable<sup>68</sup>. Dans le même ordre d'idées, la hausse du nombre d'inspections ne peut pas non plus être attribuable à un plus grand nombre d'agents puisque ce nombre est resté stable durant cette période. En revanche, une nuance importante peut être apportée sur cette « amélioration » lorsque l'on se penche plus systématiquement sur les cibles effectives des sanctions prises en vertu de la LCPE (1999) sous le gouvernement Harper. Ce ne sont pas nécessairement les entreprises ayant le plus grand impact sur l'environnement qui sont sanctionnées. En effet, à partir de 2011-2012, les efforts d'Environnement Canada en matière de promotion de la conformité ont été portés sur les petites et moyennes entreprises (500 employés et moins), ce qui a eu une répercussion dans les sanctions. Sur ce point, les nettoyeurs à sec ont été les entités les plus ciblées par les poursuites et les ordres d'exécution en matière de protection de l'environnement (OEPE); correspondant à la majorité des mesures prises par le gouvernement du Canada. Puis, lorsque l'on porte attention aux raisons ayant mené à des sanctions à la suite de poursuites judiciaires, cette hausse des mesures prises en vertu de la LCPE (1999) est principalement imputable à des situations d'urgence environnementale ou à des situations de mauvais entreposage d'une substance (Environnement Canada, 2013b, 2014a, 2014b; Environnement et Changement climatique Canada, 2016b). Autrement dit, peu de sanctions relèvent d'une activité de contrôle préventive



**Chapitre 5**  
**Discussion et conclusion**

*Unless someone like you cares a whole awful  
lot, nothing is going to get better.  
It's not.*

– Dr Seuss, *The Lorax*, 1971

*You cannot protect the environment unless you  
empower people, you inform them, and you  
help them understand that these resources are  
their own, that they must protect them.*

– Wangari Muta Maathai, Professeure et  
militante politique et écologiste

Dans ce dernier chapitre, un retour sera effectué sur la direction donnée à la protection de l'environnement par les gouvernements fédéraux qui se sont succédé lors des quarante-cinq dernières années. Tout d'abord, les observations générales concernant l'évolution de ce que constitue un problème environnemental et des approches prioritaires pour y faire face seront exposées. Puis, un regard critique sera porté à l'égard des modalités de prises en charge qui ont résulté de ces transitions doctrinales. Enfin, la dernière section discutera des défis qui guetteront le Canada en matière de protection environnementale et de contrôle dans les années à venir.

## **5.1. Une conception des menaces environnementales évoluant avec les tendances mondiales**

Un des premiers objectifs de l'étude s'est intéressé aux différents processus de construction sociale des problèmes environnementaux en tant qu'enjeu de politique publique au Canada. À cet égard, l'étude a permis de mettre en lumière les différentes reconfigurations des conceptions et des approches liées aux enjeux environnementaux qui se sont opérées depuis la création d'Environnement Canada. Ces évolutions sont synthétisées dans le Tableau II selon chacune des périodes d'action gouvernementale identifiée dans le chapitre 4.

**Tableau II. Évolutions de la conception des enjeux environnementaux et des approches priorisées par le gouvernement fédéral du Canada**

<b>Périodes d'action gouvernementale</b>	<b>Conception des problèmes environnementaux</b>	<b>Approches priorisées</b>
<b>Gouvernement libéral de P-E Trudeau (1971-1979)</b>	<p><u>1971-1973</u> : Effet direct de la pollution sur les ressources (eau, air, sol), la flore et la faune canadienne. Enjeux d'ordre local et domestique.</p> <p><u>1973-1979</u> : La pollution est causée par une mauvaise exploitation des ressources naturelles essentielles au mode de vie de la population canadienne. Réalisation du caractère limité de certaines ressources sur le territoire canadien. Enjeux d'ordre local et domestique.</p> <p><u>1975-1979</u> : Certains actes dommageables pour l'environnement sont perçus comme des crimes pouvant être punis par des lois.</p>	<p><u>1971-1975</u> : Posture « curative » qui vise la préservation, la restauration et la mise en valeur de ce qui est couvert sous la notion de l'environnement.</p> <p><u>1975-1979</u> : Approche de la « société de conservation ». Introduction d'une posture plus préventive en amont des problèmes environnementaux et plus dissuasive en aval pour préserver les ressources naturelles canadiennes.</p>
<b>Gouvernement libéral de P-E Trudeau (1980-1984) et du gouvernement progressiste-conservateur de B. Mulroney (1984-1993)</b>	<p>Restructuration des enjeux environnementaux à travers un cadre transfrontalier.</p> <p>Les problèmes environnementaux sont cadrés autour des substances toxiques et de leurs risques sur l'environnement et santé et la santé humaine.</p> <p>Multiplication et diversification des problèmes environnementaux considérés comme des crimes environnementaux.</p>	<p><u>1980-1987</u> : Approche de la « société de conservation »</p> <p><u>1987-1993</u> : Transition doctrinale vers l'approche du « développement durable » qui implique une approche collaborative avec la communauté internationale.</p> <p><u>1988-1993</u> : Adoption d'une approche « préventive » misant sur l'éducation du public en amont des problèmes environnementaux. Accentuation, en aval, de l'approche « coercitive » pour contrôler les problèmes environnementaux.</p>
<b>Gouvernement libéral de J. Chrétien (1994-2003) et de P. Martin (2003-2005)</b>	<p>Enjeux environnementaux perçus à travers un cadre transfrontalier.</p>	<p>Approche du développement durable</p> <p>Posture axée sur « coopération », la « conciliation » et le « partage » des responsabilités en matière de prévention de l'environnement. Moins grande importance à l'égard de l'approche coercitive.</p>
<b>Gouvernement conservateur de S. Harper (2006-2015)</b>	<p>Les problèmes environnementaux sont toujours cadrés autour des substances toxiques et de leurs risques sur l'environnement et santé et la santé humaine</p> <p>Multiplication et diversifications des problèmes environnementaux considérés comme des crimes environnementaux.</p>	<p>Approche du développement durable</p> <p><u>2008-2011</u> : Volonté d'introduire une approche dite « <i>tough on crime</i> » à l'égard des contrevenants environnementaux.</p> <p><u>2011-2015</u> : Diminution des efforts du gouvernement accordé à la protection de l'environnement qui s'actualise par des amendements importants à plusieurs lois environnementales qui viennent diminuer la portée de l'approche du développement durable.</p>

Comme il est possible de le constater dans le Tableau II, les représentations des autorités fédérales canadiennes à l'égard de ce qui constitue un « problème » environnemental ont radicalement évolué au fil des années. Ces dernières concordent d'ailleurs avec les grandes tendances présentes dans les pays occidentaux aux mêmes époques (CMED, 1987; Situ et Emmons, 2000). De ce fait, il est possible de poser deux autres observations générales importantes à l'égard de l'appréhension des enjeux environnementaux par le gouvernement fédéral du Canada.

Dans un premier temps, on peut observer un changement d'échelle dans la perception et la conception des menaces environnementales par le gouvernement fédéral, mais également à l'échelle planétaire (CMED, 1987). Au moment de la création d'Environnement Canada en 1971, les autorités fédérales appréhendaient essentiellement ces problèmes d'un point de vue local et domestique, dans la mesure où les problèmes environnementaux et les solutions proposées étaient conçus comme affectant essentiellement l'espace canadien. Puis, vers la fin des années 1970, on remarque la restructuration des enjeux environnementaux à travers un cadre transfrontalier. Cette transition découle de plusieurs facteurs. D'une part, les années 1970 sont marquées par l'acquisition d'une plus grande compréhension des États concernant l'ampleur de certaines menaces environnementales. Ceci résulte principalement de meilleures connaissances scientifiques à l'égard des préjudices environnementaux ainsi que des avancées technologiques (outils d'analyse, moyens de communications des résultats) (Hannigan, 2014; Lascoumes, 2012). D'autre part, on constate à l'échelle mondiale que les actions individuelles de chaque État ne permettent pas de freiner la progression des menaces écologiques. Au contraire, elles ont continué de s'aggraver, voire même de se multiplier et de se diversifier, au lieu de diminuer avec les années. Par conséquent, les pays occidentaux en viennent à la conclusion que les mesures de protections environnementales dépassent toutes frontières politiques et une approche plus globale est nécessaire pour les prendre en charge (CMED, 1987; Environnement Canada, 1972; 1974a; 1974b; 1982).

Dans un second temps, on constate un changement à l'égard de la problématisation des enjeux environnementaux. Avant la fin des années 1960, il n'existe aucune approche coordonnée pour traiter les menaces environnementales qui affectent l'environnement canadien.

Chacun des problèmes environnementaux est appréhendé par différents ministères du gouvernement du Canada. Puis, la fin des années 1960 est marquée par de fortes mobilisations à l'égard de la protection de l'environnement. Que ce soit par la couverture médiatique de catastrophes écologiques majeures (Les Archives de Radio-Canada, 1970; Dwivedi, Kyba, Stoett et Tiessen, 2001), par l'activisme accru des groupes écologistes à l'échelle mondiale (Dwivedi *et al.*, 2001), ou encore par la publication d'ouvrages scientifiques (Carson, 1994 [1992], MacDowell, 2012; Paehlke, 2009; Pearson, 2001), de nombreux éléments alimentent les discussions au sein de l'espace public canadien concernant les effets et les impacts de plus en plus visibles de la pollution sur la dégradation de l'environnement. Ces différentes revendications rencontrent ainsi les deux phases nécessaires pour qu'un problème public soit converti en problème politique (Hannigan, 2014). En effet, les revendications décrivent avec éloquence l'urgence d'une action gouvernementale plus cohérente, et vont suffisamment attirer l'attention des élus politiques pour qu'ils puissent y reconnaître la légitimité et la gravité d'agir sur les problèmes environnementaux par diverses politiques publiques. Combiné au contexte sociopolitique favorable à la protection de l'environnement de l'époque, cette volonté politique des élus fédéraux crée en quelque sorte ce que Kingdon (2003 [1984]) nomme une « fenêtre d'opportunité » propice à l'exécution d'une action publique en matière d'environnement. Dès lors, le gouvernement canadien crée en 1971 le ministère de l'Environnement, plus connu sous l'appellation d'Environnement Canada.

Ainsi, la « première école de pensée » d'Environnement Canada s'oriente sur les effets directs que la pollution pouvait avoir sur les ressources (eau, air, sol), sur la flore et sur la faune canadienne. Par conséquent, Environnement Canada adopte une posture « curative » qui vise essentiellement la préservation, la restauration et la mise en valeur de ce qui est couvert sous la notion de l'environnement. Cette manière de problématiser et d'approcher l'environnement est progressivement transformée par la prise de conscience graduelle du caractère limité des ressources naturelles essentielles aux modes de vie des populations. À cet égard, la crise pétrolière de 1973 peut être considérée comme un point tournant dans la conceptualisation des problèmes environnementaux par les autorités fédérales canadiennes. Elle a également été déterminante dans la détermination des approches prioritaires pour faire face à ces enjeux. Dans ce contexte, il est jugé nécessaire pour préserver et mieux utiliser les ressources naturelles

essentielles au mode de vie canadien d'adopter des approches plus préventives en amont et plus dissuasives pour intervenir en aval. À partir des années 1975, on assiste à une transition idéologique importante dans la manière de problématiser les infractions aux lois environnementales. Dorénavant, certaines menaces environnementales sont perçues comme étant « contrôlables ». Par conséquent, ceux qui commettent des dommages importants à l'environnement (principalement les entreprises) ou bien ceux qui ne se conforment pas aux prescriptions des lois environnementales sont tenus responsables de la gravité de leurs actions. Dès lors, les notions de « crime » et d'« illégalité » sont introduites dans les discours politiques concernant la gestion des problèmes environnementaux. Ce changement de paradigme persiste durant les trois périodes d'actions gouvernementales qui suivent. Ce même changement de mentalité s'opère à différent degré dans la majorité des pays occidentaux (Lynch et al., 2015; Situ et Emmons, 2000; White, 2008).

La multiplication des catastrophes écologiques et des défis de gestion à l'égard de l'environnement contribue à la prise de conscience à l'échelle nationale que la survie même de la population canadienne dépend fortement de son aptitude à vivre en harmonie avec l'environnement. Pour y parvenir, le gouvernement fédéral du Canada accorde vers la fin des années 1970, et ce, jusqu'à la fin des années 1980, une grande importance à l'implantation de l'idée de « société de conservation ». D'une part, cette nouvelle approche amène le gouvernement à définir les problèmes de l'environnement comme étant lié aux décisions politiques et sociales. D'autre part, une telle orientation incite à une meilleure compréhension du rapport complexe qui vient unir le développement économique du pays à la protection de l'environnement. Il est donc nécessaire pour le gouvernement de proposer des solutions pour conserver et gérer de manière plus prudente l'exploitation des ressources naturelles. Cette transition doctrinale amène également une restructuration des fonctions d'Environnement Canada au sein du gouvernement fédéral. Par conséquent, on lui décerne un rôle d'importance pour implanter l'idée de la « société de conservation » ainsi que l'attribution de pouvoirs élargis lui permettant à l'avenir d'intervenir sur l'ensemble des décisions ministérielles en matière de protection environnementale.

Puis, au sortir des années 1980, l'idée de « société de conservation » est délaissée au profit de l'approche du développement durable. Promu dès 1987 à l'échelon international par l'Organisation des Nations Unies (ONU), le concept de développement durable peut être considéré comme étant un événement politique critique de grande échelle. En effet, il a su commander l'attention des États sur la gravité des questions environnementales et sur l'urgence grandissante d'apporter des solutions globales sur ces dernières afin d'éviter les effets irréversibles de certaines menaces (CMED, 1987; Staggenborg et Ramos, 2016). Ainsi, l'approche du développement durable proposée dans le rapport du CMED (1987) implique une conception du bien commun qui lie davantage la gestion et la protection de l'environnement aux dimensions économiques et sociales. Cette nouvelle approche insiste sur la nécessité d'adopter une perspective à long terme du développement socioéconomique centré sur les besoins actuels et futurs des populations. De plus, il ramène par le fait même l'État et ses citoyens au centre des préoccupations à l'égard de la protection de l'environnement (Environnement Canada, 1990b). Cette approche est promue par le gouvernement Mulroney dès le début des années 1990 dans le cadre du *Plan vert* (voir Gouvernement du Canada, 1990).

Bien que cette manière d'appréhender les menaces écologiques soit privilégiée par les gouvernements qui se succèdent jusqu'à la fin de la période visée par la présente étude. Des divergences importantes peuvent être notées durant chacune de ces périodes à l'égard de l'appropriation et de l'intensité des efforts mis pour appliquer les principes du développement durable. Toutefois, il est important de préciser qu'une analyse plus fine — qui n'était pas l'objet du présent mémoire — serait nécessaire pour mieux analyser le degré de mise en œuvre réel des dimensions clés du développement durable (environnementale, sociale, économique) à chacune de ces périodes.

Sous la période du gouvernement Mulroney (1990-1993), la notion du développement durable s'accompagne tout d'abord d'une approche misant sur l'éducation des entités réglementées visant à les informer sur les différentes prescriptions des contenues dans les lois environnementales. En effet, les dirigeants canadiens affirment qu'un recours à l'information et à l'éducation constitue des manières efficaces de promouvoir et de garantir l'observation des lois (Environnement Canada, 1988a). Ensuite, une plus grande place est accordée à l'approche

coercitive dans les cas de non-conformité aux lois environnementales, principalement avec l'adoption de la LCPE (1988).

Sous la période du gouvernement Chrétien (1994-2003) et Martin (2003-2005), l'approche du développement durable est quelque peu compromise par l'adoption d'une posture qui priorise principalement la « coopération », la « conciliation » et le « partage » des responsabilités en matière de protection et de contrôle des menaces environnementales avec les provinces et les entreprises. Ces changements d'approche de la part des gouvernements libéraux laissent supposer un recours à la stratégie cognitive de « renvoi » identifié par Rayner (2012). En effet, on reconnaît alors l'existence du problème de l'environnement et la nécessité d'une intervention de l'État. Cependant, en adoptant ce type de stratégie cognitive, l'intervention gouvernementale se matérialise que par un investissement minimal à l'égard des questions environnementales. Les gouvernements Chrétien et Martin s'en remettent principalement à la bonne volonté des entreprises et des provinces pour intervenir à l'égard de leur compétence en matière d'environnement, sans toutefois s'assurer que ces actions sont réellement mises de l'avant. Au final, sous cette période d'action gouvernementale la notion d'économie durable est le point focal de leur approche du développement durable. Pour leur part, les dimensions sociales et environnementales se voient accorder une priorité de moins grande envergure. À cet égard, il est possible d'émettre l'hypothèse que la crise économique qui survient au début des années 1990 pèse considérablement sur ce choix politique.

Finalement, comme le résume bien Simmons (2015), l'action publique à l'égard de mise en œuvre du développement durable durant la période où le gouvernement Harper (2006-2015) est au pouvoir peut être qualifiée de « passive-agressive ». Bien que l'approche du développement durable reste l'expression phare promue dans les différents plans d'action publiés par ce gouvernement. Il est possible de constater que la priorité accordée à la dimension économique demeure centrale sous cette période d'action gouvernementale. C'est toutefois à l'égard des dimensions environnementales et sociales que la portée des actions gouvernementales tend à varier considérablement d'un mandat à l'autre. Ainsi, sans pour autant être un enjeu d'ordre prioritaire pour le gouvernement Harper, le développement durable s'accompagne durant les deux premiers mandats minoritaires par une volonté de réintroduire

une approche plus coercitive, dite « *tough on crime* » envers tous ceux qui contreviennent aux lois environnementales. Cette ligne de pensée est d'ailleurs en adéquation avec le positionnement de ce parti dans le domaine de la criminalité. Par contre, à la suite de l'élection de 2011, on assiste à un renversement considérable des tendances à l'égard de l'actualisation par le gouvernement Harper des dimensions sociale et écologique du développement durable. En effet, la majorité au Parlement vient diminuer au minimum les efforts du gouvernement fédéral en matière de protection de l'environnement et dans l'intérêt porté à la mise en œuvre de ces deux dimensions du développement durable.

Une explication possible à ce changement drastique dans les approches priorisées par le gouvernement Harper entre ses deux mandats minoritaires et son mandat majoritaire peut être formulée à l'aide du modèle de la « fenêtre d'opportunité » proposé par Kingdon (2003 [1984]). Il est possible d'émettre l'hypothèse que la majorité au parlementaire du gouvernement Harper en 2011 a permis de créer en quelque sorte une « fenêtre d'opportunité » crée une dynamique décisionnelle permettant d'actualiser ses réelles intentions à l'égard des réglementations environnementales. Les intentions non voilées du gouvernement visant de faire du Canada une superpuissance énergétique — là où plusieurs lois environnementales venaient limiter le succès de cette initiative — ont créé une « fenêtre d'opportunité » pour actualiser ce projet d'envergure en adoptant deux projets de loi omnibus. Une deuxième hypothèse peut être émise à l'égard du changement drastique dans les stratégies d'intervention du gouvernement Harper lors de son mandat. Comme l'affirme Solesbury (1976), les partis politiques d'opposition peuvent avoir recours à diverses techniques afin de retarder les solutions à apporter par le gouvernement au pouvoir. Ainsi, il est possible d'émettre l'hypothèse que les partis de l'opposition ont pu exercer diverses pressions sous les mandats minoritaires du gouvernement Harper pour empêcher les solutions diminuant l'effet des lois environnementales. Toutefois, lorsque le gouvernement Harper devient majoritaire en 2011, ce dernier détient l'appui de la majorité des députés en chambre et obtient par le fait même un pouvoir décisionnel presque total sur les questions touchant la protection de l'environnement (La Presse canadienne, 2012a; 2012b).

## **5.2. Un cadre législatif d'apparence redoutable éprouvé par une mise en application incohérente et peu rigoureuse**

Un second objectif de l'étude s'est intéressé aux effets que peuvent avoir ces différentes reconfigurations des conceptions des enjeux environnementaux sur les modalités de prise en charge des dommages environnementaux ainsi que sur les types de sanctions qui découlent des infractions. Les différents constats à ce sujet qui ont été mis en évidence dans le chapitre 4 de la présente recherche sont synthétisés dans le Tableau III. Ce dernier recense pour chacune des quatre périodes d'action gouvernementale identifiées dans l'étude les points suivants : les actions législatives principales, les pouvoirs octroyés à Environnement Canada et aux agents responsables de l'application des lois environnementales, les moyens mobilisés par les différents gouvernements pour mettre en œuvre les lois environnementales (principalement l'application de la LCPE), et finalement un portrait général qui révèle la traduction de ces actions gouvernementales en termes de sanctions.

À la suite des observations faites au chapitre 4 concernant les évolutions à l'égard de la prise en charge des dommages et contrevenants environnementaux par le gouvernement fédéral du Canada, deux points importants seront développés dans les sous-sections qui suivront, à savoir : 1) les évolutions et les contraintes liées à la mise en application, et 2) la possibilité d'un traitement différentiel à l'égard des infractions aux lois environnementales.

**Tableau III. Évolutions des modalités de prises en charge des enjeux environnementaux par le gouvernement fédéral du Canada**

Périodes d'action gouvernementale	Actions principales	Pouvoirs additionnels	Moyens mobilisés	Sanctions
<p><b>Gouvernement libéral de P-E Trudeau (1971-1979)</b></p>	<p><u>1975</u> : Adoption de la <i>Loi sur les contaminants de l'environnement</i> (1<sup>re</sup> loi fédérale qui emploie des mesures coercitives en cas d'infraction); adoption de la <i>Loi sur l'immersion des déchets en mer</i>.</p>	<p><u>1973</u> : Ajout d'un processus d'évaluation environnementale.</p> <p><u>1974-1975</u> : 1<sup>er</sup> programme national mis en place pour assurer le contrôle et la conformité au <i>Règlement sur l'essence sans plomb</i> de la <i>Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique</i>.</p> <p><u>1975</u> : Amende maximale de 100 000 \$ ou peine d'emprisonnement maximal de deux ans dans les cas de non-conformité à la <i>Loi sur les contaminants de l'environnement</i>; Nouvelles mesures de contrôle (octroi de permis d'immersion) introduites par la <i>Loi sur l'immersion des déchets en mer</i>.</p>	<p><u>1977</u> : Attribution du statut de ministère d'État à Environnement Canada.</p> <p><u>1974-1975</u> : Nomination de 45 inspecteurs au programme national de contrôle et de conformité au <i>Règlement sur l'essence sans plomb</i>.</p> <p>Aucune autre information disponible sur les ressources financières et humaines.</p>	<p>Une seule poursuite nommée explicitement a été intentée à l'égard de la <i>Loi sur les contaminants de l'environnement</i> entre 1975 et 1979.</p>
<p><b>Gouvernement libéral de P-E Trudeau (1980-1984) et du gouvernement progressiste-conservateur de B. Mulroney (1984-1993)</b></p>	<p><u>1988</u> : Adoption de la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement</i> (LCPE [1988]).</p>	<p>Nouveaux pouvoirs ajoutés avec la LCPE (1988) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agents de régulation peuvent effectuer des inspections et des enquêtes.</li> </ul> <p>Nouvelles mesures de répression ajoutées avec la LCPE (1988) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Émettre des avertissements et des directives;</li> <li>• Remettre des contraventions (non en vigueur à la fin de la période);</li> <li>• Déposer des accusations, si le contrevenant est reconnu coupable il s'expose à des amendes pouvant atteindre un million de dollars et/ou une peine d'emprisonnement.</li> </ul>	<p>Politique de conformité et d'application intégrée à la LCPE (1988).</p> <p><u>1979-1984</u> : Augmentation considérable du budget alloué à Environnement Canada.</p> <p><u>1984-1986</u> : Diminution importante du budget alloué à Environnement Canada.</p> <p><u>1986-1990</u> : Augmentation graduelles du budget alloué à Environnement Canada.</p> <p><u>1991</u> : Création du Bureau d'application de la loi par Environnement Canada.</p> <p><u>1992-1995</u> : Implantation du Système de suivi de l'application de la loi (SSAL) (banque de données centralisée de suivi informatisé).</p> <p>Aucune information disponible sur les ressources humaines.</p>	<p>Place plus importante accordée à la surveillance (inspection/ enquête) à la suite de l'adoption de la LCPE (1988).</p> <p><u>1990-1994</u> : 56 poursuites entamées et 31 condamnations; 385 avertissements remis.</p>

Tableau III (suite)

Périodes d'action gouvernementale	Actions principales	Pouvoirs additionnels	Moyens mobilisés	Sanctions
<p><b>Gouvernement libéral de J. Chrétien (1994-2003) et de P. Martin (2003-2005)</b></p>	<p><u>1995-1999</u>: Évaluation et réforme majeure de la LCPE (1988).</p> <p><u>1999</u>: Adoption de la nouvelle LCPE (1999).</p>	<p>Nouveaux pouvoirs ajoutés par la LCPE (1999):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Statut d'agent de la paix remis aux agents de l'autorité (perquisition, saisie, arrestation).</li> </ul> <p>Nouvelles mesures ajoutées par la LCPE (1999):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Outils de gestion de risque (plan de prévention de la pollution, ententes administratives, accords d'équivalence);</li> <li>• Instruments économiques (subventions);</li> <li>• Introduction des OEPE et de MRPE à partir de l'exercice financier de 2001-2002 et des contraventions à partir de 2002-2003;</li> <li>• Entrée en vigueur à partir de l'exercice financier de 2001-2002 des dispositions autorisant l'octroi de contravention.</li> </ul>	<p>Politique de conformité et d'application intégrée à la LCPE (1999).</p> <p><u>1995-2005</u>: Augmentation graduelle du nombre d'agents de régulation (de 59 agents en 1995 à 153 en 2006).</p> <p><u>1995-1998</u>: Diminution du budget alloué à Environnement Canada.</p> <p><u>1997-1998</u>: Implantation du système national d'information et de renseignements pour la gestion de l'application de la loi (NEMISIS).</p> <p><u>1998-2001</u>: Augmentation graduelle du budget alloué à Environnement Canada avec l'adoption de la LCPE (1999), diminution importante constatée entre 2000 et 2001.</p> <p><u>2001-2005</u>: Augmentation irrégulière dans les budgets alloués à Environnement Canada.</p> <p><u>2005</u>: Création de la Direction générale de l'application de la loi par Environnement Canada.</p>	<p>Augmentation du nombre d'inspections avec l'adoption de la LCPE (1999).</p> <p>Diminution considérable du pourcentage relatif d'enquêtes associées au nombre d'inspections.</p> <p>Augmentation du nombre d'avertissements remis pour une infraction à la LCPE.</p>
<p><b>Gouvernement conservateur de S. Harper (2006-2015)</b></p>	<p><u>2010</u>: Adoption de la <i>Loi sur le contrôle d'application environnementale</i>.</p> <p><u>2012</u>: Adoption de deux projets de loi omnibus modifiant, révisant ou abrogeant plus de 70 lois et règlements en matière de protection et d'évaluation environnementale.</p>	<p><u>2012</u>: Adoption de la <i>Loi sur le contrôle d'application des lois environnementales</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajout d'amendes minimales et maximales pour certaines infractions graves à la LCPE (1999);</li> <li>• Imposition d'amendes différentes pour les personnes physiques, morales et aux bâtiments;</li> <li>• Introduction de ligne directrice pour les juges en matière de peines.</li> </ul>	<p><u>2006-2011</u>: Augmentation graduelle du nombre d'agents de régulation (138 agents en 2006 à 185 en 2011).</p> <p><u>2011-2014</u>: Stabilisation du nombre d'agents (environ 198-199 agents).</p> <p><u>2006-2007</u>: Diminution importante du budget par rapport à celui de l'année précédente.</p> <p><u>2007-2009</u>: Augmentation graduelle du budget alloué à Environnement Canada.</p> <p><u>2009</u>: Adoption du Registre des contrevenants environnementaux.</p> <p><u>2009-2014</u>: Diminution graduelle du budget alloué à Environnement Canada.</p>	<p>Augmentation notable par rapport à la période précédente concernant le nombre relatif d'inspection et d'enquête.</p> <p><u>2011-2015</u>: Augmentation substantielle du nombre relatif d'avertissements et d'OEPE ainsi que du nombre d'individus poursuivi en comparaison de l'ensemble des années étudié (principalement sous le mandat majoritaire).</p>

### **5.2.1. La mise en application des lois environnementales canadiennes**

Les principaux constats de l'étude à l'égard des modalités d'application des lois qui ont été synthétisés dans le Tableau III permettent d'observer une évolution marquée dans les pouvoirs mis à la disposition des agents de régulation depuis la création d'Environnement Canada. Les crises énergétiques qui marquent le début des 1970 ont amené une reconfiguration du rôle et de pouvoirs de l'État en matière de protection environnement. Par conséquent, les notions de contrôle et de conformité sont introduites formellement au cours de l'exercice financier de 1974-1975. Ce changement de paradigme mène à la création du premier programme national qui vise uniquement à assurer le contrôle et la conformité à un règlement environnementale. C'est également la première fois que des fonctionnaires sont nommés à titre d'inspecteurs affecté à cette tâche spécifique. Néanmoins, aucun pouvoir de contrainte n'est octroyé à ces nouveaux agents. Par conséquent, cela vient limiter grandement leur capacité d'action lorsqu'il est question de faire cesser une infraction ou d'imposer des changements dans la façon de faire des contrevenants. Puis, malgré l'approche dissuasive promue à la suite de l'adoption de la LCPE (1988), aucun pouvoir de contrainte n'est mis à la disposition des agents d'application de la loi. À l'exception faite de la possibilité dorénavant d'entamer des enquêtes en cas d'infraction présumée. Dès lors, il faut attendre l'entrée en vigueur de la nouvelle LCPE (1999), avant que le gouvernement fédéral vienne accorder un statut d'agent de la paix aux agents de régulation chargés de son application (perquisition, saisie, arrestation). Cette initiative clé a pour effet d'améliorer la crédibilité des agents de régulations et la légitimité des interventions en matière de protection environnementale auprès des entités réglementées (ENVI, 1995).

Est également notable, l'élargissement des mesures de répression mis à la disposition des agents de régulation d'Environnement Canada avec l'entrée en vigueur de la LCPE (1999). Par exemple, en ajoutant les ordres d'exécution en matière de protection de l'environnement, les mesures de rechanges en matière de protection de l'environnement et en adoptant officiellement la disposition permettant le recours aux contraventions. Avant l'adoption de la LCPE (1999), les mesures de répressions des infractions aux lois environnementales se limitaient principalement depuis 1975 à remettre des avertissements et déposer des accusations.

Il serait donc tentant de croire que le gouvernement canadien en octroyant des pouvoirs de contraintes plus élevés aux agents de régulation et en diversifiant les mesures de répression aurait transité graduellement vers des approches plus contraignantes à l'égard des contrevenants. Toutefois, au regard des statistiques officielles d'application de la LCPE pour les années 1990 à 2015 (voir Tableau I) ce changement de paradigme ne se reflète pas au fil des années dans les mesures de contrôles prises par Environnement Canada. En effet, deux constats généraux peuvent donc être émis concernant les activités d'application de la loi. D'une part, peu d'inspections ont mené à des enquêtes et ainsi peu de sanctions répressives ont été données *in fine* à ceux qui contreviennent à la loi. D'autre part, dans l'ensemble de ces sanctions, ce sont les avertissements qui dominent l'ensemble des mesures de « répression » prises par Environnement Canada et les poursuites criminelles sont uniquement des mesures de derniers recours.

Toutefois, la littérature sur le contrôle des crimes environnementaux est claire sur le sujet. Pour qu'un programme de protection de l'environnement soit efficace, il est essentiel pour les agences de régulation de maintenir la crédibilité de l'application des sanctions les plus coercitives s'ils espèrent assurer la conformité des entités réglementées (Ayles et Braithwaite, 1992; Braithwaite, 2002; Bricknell, 2010; Gunningham et al., 1998; Gray et Shimshack, 2011; Halley et Gagnon-Rocque, 2009; White et Heckenberg, 2014).

Au regard de l'analyse effectuée dans la présente étude il est possible d'identifier deux facteurs qui semblent venir compromettre la mise en application rigoureuse, juste et efficace des lois environnementales par les agents de régulation d'Environnement Canada durant la période étudiée, à savoir : 1) une confusion au niveau du rôle qu'ils doivent jouer auprès des entités réglementées; et 2) par rapport aux moyens octroyés et mobilisés pour la mise en application.

Tout d'abord, considérant le double statut que doit jouer Environnement Canada, à savoir celui de régulateurs et d'exécuteur, cela peut probablement avoir pour effet d'apporter une certaine confusion au niveau du rôle qu'ils doivent adopter à l'égard des entités réglementées. Comme le souligne Bricknell (2010) dans son étude :

EPAs [Environmental Protection Agencies] and their equivalents have been charged in the past with adopting too conciliatory a relationship with the entities they are meant to be scrutinising. Now tasked with prevention, and not just mitigation, the role of the EPA has evolved to focus on environmental outcomes, which comes with a new range of responsibilities. (p. 47)

En effet, depuis sa création les agents d'Environnement Canada sont amenés à travailler de concert avec les entités qu'ils réglementent afin de mettre en place des solutions pour protéger l'environnement. Cela a donc eu pour effet d'amener Environnement Canada à prioriser durant les premières décennies suivant son inauguration une approche misant davantage sur la conciliation lors de l'application des lois environnementale. Malgré l'adoption de lois plus coercitive à partir de 1975, le recours formel aux poursuites criminelles reste un phénomène marginal pour assurer la conformité des entités règlementées jusqu'au début des années 1990 (voir également à ce sujet Grandbois, 1988). Par conséquent, lorsque la LCPE est adoptée en 1988 avec une politique d'observation misant explicitement sur des approches strictes et répressives, cela a eu pour conséquence de créer un « choc culturel » auprès des agents régulation. Dès lors, l'application de la loi ne doit plus se résumer à simplement limiter les préjudices causés à l'environnement par la mise en place de certaines mesures correctives. Elle doit dorénavant prévenir les problèmes occasionnant des effets négatifs sur l'environnement et la santé humaine à leur source par une activité plus soutenue et des mesures plus répressives. À cet égard, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable [ENVI] (1995) lors de l'examen de la LCPE (1988) note qu'en effet les liens entretenus depuis des années avec les entités ont amené les agents de régulation à avoir des réticences à adopter auprès de ces dernières une approche répressive dans les cas de non-conformité (ENVI, 1995).

Ainsi, à la suite d'une certaine phase d'appropriation de la part des agents de régulations face à leurs nouveaux rôles, les formations reçues à l'égard de l'application de la loi et les recommandations faites par le rapport de l'ENVI (1995), on se serait attendu qu'un changement de mentalité se soit opéré à l'égard de la conformité et de l'application de la LCPE (1988). Toutefois, la refonte majeure de la loi qui a mené à l'adoption de la LCPE (1999) a eu pour conséquences réorienter considérablement le rôle ainsi que les pouvoirs des agents de régulation. De ce fait, ces derniers se sont de nouveau retrouvés dans une phase d'appropriation

à l'égard de leur rôle vis-à-vis de la conformité et d'application de la loi étant donné les nouvelles responsabilités qui leur ont été octroyées. D'ailleurs, cette phase d'appropriation perdurait toujours un peu de cinq ans suivant l'adoption de la LCPE (1999) comme le concluent l'ENVI (2007) et le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles [ENEV] (2008) au moment de l'examen quinquennal obligatoire de la loi. Cela a probablement eu d'importantes répercussions sur la mise en application de la LCPE et le contrôle des entités réglementées durant cette période.

Considérant le fait qu'il n'y a pas eu de révision majeure à l'égard du rôle joué par les agents de régulation en matière de conformité suivant les recommandations faites par l'ENVI (2007) et l'ENEV (2008), la mise en application de la LCPE (1999) par Environnement Canada aurait dû se traduire par une augmentation graduelle et soutenue des activités d'application de la loi. Toutefois, les statistiques officielles d'Environnement Canada démontrent que les activités d'application de la loi et les mesures de répression sont restées sommes toutes sous-utilisées. Qui plus est, l'audit de performance évaluant le programme de l'application de la LCPE (1999) effectué par le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) près de dix ans suivant son adoption vient confirmer que l'approche « conciliatoire » est toujours la ligne de pensée préconisée lorsqu'il est question de faire respecter la conformité à la LCPE (1999) (BVG, 2011). Ceci résulte en un recours accru aux avertissements et aux ordres d'exécution en matière de protection de l'environnement (OEPE) dans les cas de non-conformité.

Par contre, cette confusion à l'égard du rôle que doivent jouer les agences de protection environnementale auprès des entités qu'elle régule n'est pas spécifique uniquement au cas canadien. En effet, la *Environmental Protection Authority Victoria* de l'Australie a été critiquée pour son incapacité à adopter une approche suffisamment cohérente et stratégique dans ses activités de conformité et d'application lors de la plus récente évaluation (Environmental Protection Authority Victoria, 2011). L'étude Faure et Heine (2005) arrive à des constats similaires à l'égard de l'application des lois criminelles au sein de l'Union européenne<sup>69</sup>. Puis,

---

<sup>69</sup> Les pays qui ont participé à l'étude sont les suivants : l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni.

Simon (2000) souligne que l'*Environmental Protection Agency* aux États-Unis semble prioriser l'intérêt des entreprises au lieu d'adopter son rôle d'exécuteur de la loi pour amener ces dernières à se conformer aux obligations des lois environnementales.

Outre ce premier facteur venant influencer la mise en application des lois environnementales, White et Heckenberg (2014) affirment qu'il est essentiel de resituer la mise en application des lois vis-à-vis l'environnement politique et financier dans lequel les agences de régulation environnementale évoluent. Appuyé par plusieurs chercheurs (voir Rechtschaffen, 1998; Halley et Gagnon-Rocque, 2009; Situ et Emmons, 2000; White, 2008), White et Heckenberg (2014) soulèvent que les moyens alloués et mobilisés ont une influence majeure sur le travail des agents de régulations à l'égard de la mise en application des lois environnementale, ce qui constitue ici le second facteur identifié par l'étude concernant le cas canadien.

Tout d'abord, le manque de fonds alloués ainsi que le peu de ressources humaines sont considérés dans l'étude comme étant l'une des principales contraintes à la mise en application de la LCPE. En effet, l'insuffisance des ressources financières et humaines a été relevée systématiquement à chacune des évaluations de la LCPE comme étant une contrainte majeure pour faire observer la LCPE (BVG, 2011; ENVI, 1995; 2007; ENEV; 2008). Ces constats à l'égard du manque de ressources financières et humaines sont d'ailleurs des constats récurrents pour la majorité des agences de régulation environnementales des États occidentaux (voir Bricknell, 2010; Rechtschaffen, 1998; Environmental Protection Authority Victoria, 2011; Halley et Gagnon-Rocque, 2009; Situ et Emmons, 2000; White, 2008; White et Heckenberg, 2014). La littérature sur le contrôle des crimes environnementaux soutient également que les principales motivations des entités réglementées à commettre une infraction sont soit : 1) de nature économique (les profits engendrés par la non-conformité occasionnent des bénéfices supérieurs à ceux de la conformité aux lois); ou 2) lié à la probabilité de recevoir une sanction s'ils commettent une infraction (Bricknell, 2010; Environmental Protection Authority Victoria, 2011; Halley et Gagnon-Rocque, 2009; White et Heckenberg, 2014). Dès lors, il est possible d'affirmer que devant l'insuffisance des ressources (financières, humaines) allouées à la mise en application de la LCPE, les agents de régulation d'Environnement Canada ne sont pas en mesure d'entamer un grand nombre d'enquêtes — processus qui est généralement long et

coûteux —, ce qui ne leur permet pas d'appliquer suffisamment les sanctions les plus répressives mises à leur disposition. Conséquemment, les sanctions moins répressives qui demandent moins de ressources et d'investissement, à savoir principalement les avertissements, s'en trouvent prioritaires. Dès lors, l'application de la LCPE ne semble pas être en mesure de représenter un coût suffisamment élevé pour les entités réglementées, et donc, être suffisamment dissuasive pour les inciter à se conformer. Ensuite, ce manque de moyens conjugué à l'étendue du territoire canadien et du nombre toujours plus élevé de règlements associés à la LCPE à faire respecter, il est possible d'affirmer qu'Environnement Canada ne dispose pas d'une masse critique d'employés satisfaisante tout au long de la période étudiée pour assurer une présence suffisamment importante sur le terrain. Ainsi, cela ne permet pas aux entités réglementées d'avoir la certitude que l'infraction commise à la LCPE sera systématiquement détectée et punie.

Puis, pour assurer la protection de l'environnement et de la santé humaine, les programmes d'application des lois environnementales doivent être appliqués de manière à atténuer et gérer les risques que posent les menaces environnementales. Par conséquent, des outils doivent être mis à la disposition des agents de régulation pour assurer une mise en application juste, cohérente et efficace de la loi (BVG, 2011). À cet égard, l'analyse présentée au chapitre 4 permet de constater qu'Environnement Canada a été lent avant de se doter d'un outil centralisé et informatisé visant à assurer le suivi de l'application de la loi lorsque les moyens technologiques l'ont permis. Le premier système informatisé complètement opérationnel à l'échelle nationale n'arrive qu'en 1995 (Environnement Canada, 1996a). Un peu plus de deux ans suivant l'implantation de cette plateforme, Environnement Canada vient la remplacer par un système plus moderne et efficace, soit le *Système national d'information et de renseignements pour la gestion de l'application de la loi* (NEMISIS). Cette nouvelle plateforme permet d'employer, contrairement à l'ancienne, des définitions uniformes pour faire le suivi des activités d'application de la loi, de rendre accessible l'ensemble des données relatives aux événements environnementaux, en plus de pouvoir générer un portrait des données d'application servant à évaluer le rendement de l'application de la LCPE (Environnement Canada, 1997c; 1998a; 1999a; 2001a). Toutefois, Environnement Canada ne semble pas être en mesure d'utiliser adéquatement la plateforme NEMISIS. En effet, selon les constats exposés dans le rapport d'audit de performance du BVG (2011), Environnement Canada ne compile pas

systématiquement les données sur les entités réglementées par la LCPE (1999) dans sa plateforme de suivi informatisé NEMISIS. Conséquemment, le BVG (2011) considère que cette lacune empêche Environnement Canada de cibler adéquatement les contrevenants les plus à risque de récidive de même que les entreprises qui posent le plus de préjudices à l'environnement et la santé humaine dans ses plans nationaux d'inspections. Il est important de rappeler ici que pour 50 % de tous les dossiers analysés par le BVG où des mesures d'application de la loi ont été prises, il n'y avait aucun suivi effectué par les agents de régulations pour vérifier la conformité des contrevenants à la LCPE (1999). Dès lors, la présente étude doute que les moyens mis à la disposition d'Environnement Canada soient mobilisés de manière suffisamment cohérente pour appuyer convenablement les agents dans leurs activités et ainsi assurer au final une application plus rigoureuse de la LCPE. Au regard des tendances en matière d'application de la loi d'Environnement Canada soulevées par la présente étude, rien ne laisse présager qu'Environnement Canada utilisait adéquatement son ancienne plateforme.

### **5.2.2. La gestion différentielle des illégalismes environnementaux**

Devant les nombreuses contraintes rencontrées par Environnement Canada depuis sa création, la présente étude affirme que ces dernières ont possiblement amené les agents de régulation — un peu par réaction — à adopter un traitement différentiel lors de l'application de la loi. Il s'agit d'une observation conséquente avec un courant théorique important dans le domaine de la criminalité organisationnelle et financière — mais très peu utilisé dans le domaine de la criminalité environnementale — à savoir la notion de gestion différentielle des illégalismes (Acosta, 1988; Amicelle, 2013; Fischer et Spire, 2009; Lascoumes et Nagels, 2014). Ces chercheurs allèguent l'existence d'un traitement différentiel auquel peuvent être soumis certains types de contrevenants ou types de délits, dans les dossiers saisis par les autorités. Cela a par conséquent des répercussions sur le choix des mesures répressives pour traiter les cas de non-conformité et ainsi influencer ultimement la décision de renvoyer ou non ces dossiers aux instances pénales. Ce processus différentiel peut notamment varier selon la nature du délit, des ressources humaines et financières disponibles pour détecter et enquêter sur les infractions, de l'impact des activités des entreprises sur le développement économique, du rapport de proximité des entreprises accusées avec le politique, ou bien du degré d'incertitude à l'égard de

l'application de certaines sanctions (Lascoumes et Nagels, 2014; Fischer et Spire, 2009; White, 2010).

Dans le cadre de l'analyse effectuée dans la présente étude plusieurs indications laissent effectivement présager l'existence de cette gestion différentielle dans les dossiers traités par Environnement Canada.

Tout d'abord, cette gestion différentielle s'actualise possiblement avant l'adoption de la LCPE (1999) par un recours quasi systématique aux avertissements lorsqu'une infraction est relevée par les agents de régulation. En effet, avant le début des années 2000, les agents chargés de faire appliquer la loi disposaient seulement de deux mesures pour faire observer les lois environnementales soit de remettre des avertissements ou d'intenter des poursuites. Ainsi, comme le met en lumière le témoignage d'un fonctionnaire lors de l'examen de la LCPE (1988) l'application stricte et punitive dans les cas de non-conformité à la loi, soit par l'entremise des poursuites pénales, était jugée comme trop sévère (ENVI, 1995). Ainsi, devant le peu de moyens mis à leur disposition, les agents de régulations préféraient miser sur les sanctions peu contraignantes (avertissements) et utiliser des processus de négociations pour amener les entités réglementées à se conformer à la LCPE. Cela était motivé grandement par la peur de perdre les liens qu'ils avaient cultivés avec ces dernières (Acosta, 1988; ENVI, 1995; Grandbois, 1988).

Puis, sous la période du gouvernement Harper, on assiste à un changement d'approche à l'égard de la promotion de la conformité qui a amené Environnement Canada à se concentrer essentiellement ses efforts sur les petites et moyennes entreprises (500 employés et moins), ce qui a eu indéniablement une répercussion au niveau de l'application des mesures lors de la non-conformité à la LCPE. En effet, lorsqu'on se penche plus systématiquement sur ce qui est sanctionné ainsi que les raisons sous-jacentes à ces décisions, les constats suivants s'imposent : 1) les petites entreprises sont effectivement les plus ciblées par les sanctions; 2) les interventions menant à des poursuites pénales sont survenues à la suite d'une urgence environnementale et non pas à la suite d'activités préventives plus soutenues; 3) la majorité des sanctions ont été prises en fonction de règlements portant certes sur des « menaces » ayant des effets sur l'environnement, mais qui n'ont pas eu d'impacts majeurs sur l'environnement, au point que

leur répression ne fait pas nécessairement en sorte que les problèmes environnementaux progressent moins rapidement. Ce triple constat suggère par conséquent l'existence d'un traitement différentiel dans les dossiers saisis par Environnement Canada durant la période où le gouvernement Harper a été au pouvoir.

Plusieurs raisons sont évoquées dans la littérature pour expliquer cette tendance des agences de régulation à poursuivre davantage les petites et moyennes entreprises. D'une part, comme le fait remarquer Fortney (2003), à cause de leur structure organisationnelle moins complexe, il est beaucoup plus facile de détecter les dérogations aux lois environnementales et de prouver l'intention criminelle de ces contrevenants. D'autre part, ces entreprises ont une moins grande capacité à se défendre en comparaison aux grandes entreprises, qui disposent de ressources légales et financières considérables pour contester les poursuites criminelles (White, 2010; Winfield, 2009). Or, c'est habituellement les grandes entreprises, par leur capacité d'action plus grande et souvent internationale, qui génèrent les dommages environnementaux les plus importants (White, 2010).

Dès lors, en adoptant une approche qui vise davantage sur ce type d'entreprise qui pose un défi moins grand au niveau de la surveillance et de la conformité sous la période du gouvernement Harper cela pourrait possiblement expliquer la hausse historique des activités de contrôle ainsi que le recours plus grand aux sanctions. À cet égard, il est important de préciser que cette hausse ne peut être expliquée par un plus grand nombre de règlements adopté sous cette période ou bien un plus grand nombre d'agents de régulation étant donné que leurs nombres respectifs sont restés relativement stables. Par conséquent, ce traitement différentiel dans les dossiers traités par Environnement Canada pourrait également correspondre à un effort stratégique du gouvernement conservateur de Harper afin de montrer un meilleur bilan écologique. Ainsi, en présentant des statistiques officielles illustrant une plus grande activité fédérale en matière de protection de l'environnement — tant sur l'aspect punitif que sur celui de la surveillance — il devenait plus facile pour le gouvernement Harper de justifier la pertinence de leur approche tant décriée en matière environnementale.

### 5.3. Les nombreux défis qui guetteront le Canada dans les années à venir

Au regard du portrait dressé dans la présente étude, il est possible d'affirmer que les interventions effectuées en matière de protection environnementale durant les quatre grandes périodes d'action gouvernementale identifiées ont été passablement malmenées par une mise en application incohérente et peu redoutée. Par conséquent, les quarante-cinq ans d'action publique en matière de protection environnementale au Canada n'ont su assurer au final une plus grande protection à l'égard des menaces qui pèsent sur l'environnement et la santé de la population canadienne. Dès lors, les retards accusés à cet égard ne permettent pas d'envoyer un message clair aux entités réglementées et à la société canadienne. À savoir que la protection de l'environnement est une valeur importante pour le gouvernement fédéral du Canada et que la non-conformité aux obligations environnementales nuit au bien-être général de la population canadienne.

Ainsi, à l'aube d'une « cinquième » période d'action gouvernementale qui survient à la suite de l'élection du nouveau gouvernement Trudeau en 2015, bon nombre de défis qui n'ont pas été adressés par les gouvernements précédents sont à relever en matière de gestion et de protection environnementale au Canada. Dès lors, comme l'affirme Carson (1994 [1962]), le gouvernement Trudeau se trouve à la croisée des chemins concernant l'impulsion et la direction qu'il souhaite donner à la protection de l'environnement, à savoir :

*The road we have long been traveling is deceptively easy, a smooth superhighway on which we progress with great speed, but at its end lies disaster. The other fork of the road – the one 'less traveled by' – offers our last, our only chance to reach a destination that assures the preservation of our earth. The choice, after all, is ours to make. (p. 277)*

Le gouvernement Trudeau semble toutefois vouloir se démarquer de ses prédécesseurs sur les questions environnementales. En effet, il a été élu en 2015 sur des promesses d'agir plus activement et sévèrement à l'égard des changements climatiques. Ces engagements ont d'ailleurs pu s'observer en partie lors de ses interventions durant les travaux de la COP21 qui ont précédé l'Accord de Paris en 2015 (Bergeron, 2015b; La Presse Canadienne, 2015; PNUE,

2016). Puis, seulement quelques mois après son élection le gouvernement Trudeau a réactivé en février 2016 le processus d'examen de la LCPE après un peu plus de dix d'absence (ENVI, 2017). Il s'est d'ailleurs engagé dans une réponse provisoire aux recommandations faites dans le rapport final de l'ENVI (2017) à apporter des modifications à certains des règlements, des politiques et des programmes associés à la LCPE. Ces modifications auraient pour objectif d'assurer une plus grande protection à l'égard de l'environnement et la santé de la population canadienne. Le gouvernement s'est également engagé à revoir le processus de mise en œuvre de la LCPE, par exemple, en modifiant la manière de collecter les renseignements sur les entités réglementées, en revoyant la prestation de rapports, et de revoir la manière de transmettre au public des informations plus transparentes à l'égard de ses activités d'application de la loi (Gouvernement du Canada, 2017). Ces changements devraient être apportés d'ici juin 2018 (La Presse Canadienne, 2017).

Malgré ces changements positifs notables, plusieurs actions mises de l'avant par le gouvernement Trudeau vont à l'encontre de ses engagements en matière de protection environnementale (Morand, 2017). En effet, depuis son élection le gouvernement Trudeau continue d'investir plus de 3 milliards de dollars annuellement dans le financement des pétrolières et des gazières. De plus, il a autorisé récemment trois projets de construction de pipelines (Trans Mountain, Enbridge et Keystone XL) ce qui est contraire aux engagements qu'il avait faits durant les travaux de la COP21. Malgré les promesses de modifier les cibles insuffisantes de réduction des émissions de GES établi par le gouvernement Harper en 2008, aucune action concrète n'a été faite en ce sens depuis l'élection de ce gouvernement (Morand, 2017). Puis, comme le souligne Morand (2017) dans son article, le gouvernement Trudeau a tout récemment « renier sa promesse de réglementer les émissions de méthane, un gaz au moins 34 fois plus à effet de serre que le CO<sub>2</sub>, pour aligner sa politique sur celle de Donald Trump » (parag. 2).

Ainsi, contrairement aux discours pro-environmentalistes tenus durant la campagne électorale de 2015 qui laissaient présager un avenir proche marqué par une action publique renforcée à l'échelon fédéral en matière de la protection environnementale. Les actions actuelles du gouvernement Trudeau laissent sous-entendre qu'il ne parviendra pas au final à se distinguer

de manière substantielle des gouvernements qui lui ont précédé. Dès lors, il semble donc s'être engagé lentement, mais sûrement, dans la voie de la facilité qui a été tracée par ses prédécesseurs depuis les 45 dernières années.

## **Références**

- Acosta, F. (1988). À propos des illégalismes privilégiés. Réflexions conceptuelles et mise en contexte. *Criminologie*, 21(1), 7-34.
- Adler, E., & Haas, P. M. (1992). Conclusion : Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. *International Organization*, 46(1), 367-390.
- Amicelle, A. (2013). Gestion différentielle des illégalismes économiques et financiers : Les « questions fiscales » dans l'anti-blanchiment *Champ pénal/Penal field*, X, 1-24.
- Amos, W., Lammey, J., Cairns, M., & Turan, C. (2011). *Getting Tough on Environmental Crime? Holding the Government of Canada to Account on Environmental Enforcement*. Ecojustice (Ed.) Retrieved from <https://www.ecojustice.ca/wp-content/uploads/2014/08/Getting-Tough-on-Environmental-Crime.pdf>
- Atkinson, P., & Coffey, A. (2011). Analysing Documentary Realities. In D. Silverman (Ed.), *Qualitative Research* (3e ed., pp. 88-104). Thousand Oaks, California: SAGE Publications Inc.
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the deregulation debate*. New York, New York: Oxford University Press.
- Azoor Hughes, D. S. (2004). The current status of environmental performance reporting. *National Environmental Law Review*(4), 41-57.
- Barclay, E., & Bartel, R. (2015). Defining environmental crime: The perspective of farmers. *Journal of Rural Studies*, 39, 188-198.
- Barnett, H. (1999). The Land Ethic and Environmental Crime. *Criminal Justice Policy Review*, 10(2), 161-191.
- Barsky, R. B., & Kilian, L. (2004). Oil and the Macroeconomy since the 1970s. *The Journal of Economic Perspectives*, 18(4), 115-134.
- Barthe, Y. (2006). *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*. Paris, France : Economica.
- Beck, U. (1996). World risk society as cosmopolitan society? Ecological questions in a framework of manufactured uncertainties. *Theory, culture & society*, 13(4), 1-32.
- Beck, U. (2007). *World at risk*. Cambridge, United Kingdom: Polity Press.
- Becker, H. (1991). *Outsiders : Studies in the sociology of deviance*. New York, New York: The Free Press.
- Benton, T. (1998). Rights and justice on a shared planet: More rights or new relations? *Theoretical Criminology*, 2(2), 149-175.
- Bergeron, P. (2015a, 12 décembre). Accord de Paris : la ministre McKenna « honorée » de son rôle de facilitatrice. *La Presse.ca*. Retrieved from <http://www.lapresse.ca/environnement/dossiers/changements-climatiques/201512/12/01-4930600-accord-de-paris-la-ministre-mckenna-honoree-de-son-role-de->

facilitatrice.php?utm\_categorieinterne=trafficdrivers&utm\_contenuinterne=cyberpresse\_vous\_suggere\_4930532\_article\_POS2.

- Bergeron, P. (2015b, 12 décembre). COP21 : accord historique pour sauver la planète. *La Presse.ca*. Retrieved from <http://www.lapresse.ca/environnement/dossiers/changements-climatiques/201512/12/01-4930532-cop21-accord-historique-pour-sauver-la-planete.php>.
- Bibliothèque du Parlement. (1999). *Projet de loi C-32 : Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*. (LS-285F). Ottawa, Ontario : Parlement du Canada Retrieved from [http://www.lop.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills\\_ls.asp?ls=C32&Parl=36&Ses=1&Language=F](http://www.lop.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills_ls.asp?ls=C32&Parl=36&Ses=1&Language=F).
- Bibliothèque du Parlement. (2009). *Projet de loi C-16 : Loi sur le contrôle d'application de lois environnementales*. (LS-636F). Ottawa, Ontario : Parlement du Canada.
- Billiet, C. M., & Rousseau, S. (2014). How real is the threat of imprisonment for environmental crime? *European Journal of Law and Economics*, 37(2), 183-198.
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40.
- Boyce, J. K. (1994). Inequality as a cause of environmental degradation. *Ecological Economics*, 11(3), 169-178.
- Boyd, D. R. (2003). *Unnatural Law: Rethinking Canadian Environmental Law and Policy*. Vancouver, Colombie-Britannique : UBC Press.
- Braithwaite, J. (1982). Challenging just deserts: Punishing white-collar criminal. *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 73(2), 723-763.
- Braithwaite, J. (2002). *Restorative justice & responsive regulation*. New York, New York: Oxford University Press.
- Bricknell, S. (2010) Environmental crime in Australia. *Research and Public Policies Series: Vol. 109*. Canberra, Australie : Australian Institute of Criminology.
- Brisman, A. (2008). Crime-Environment Relationships and Environmental Justice. *Seattle Journal for Social Justice*, 6(2), 727-817.
- Brisman, A., & South, N. (2015). State-Corporate Environmental Harms and Paradoxical Interventions: Thoughts in Honour of Stanley Cohen. In R. A. Sollund (Ed.), *Green Harms and Crimes: Critical Criminology in a Changing World* (pp. 27-42). New York, New York: Palgrave Macmillan.
- Bullard, R. D., & Johnson, G. S. (2000). Environmental Justice : Grassroots Activism and Its Impact on Public Policy Decision Making. *Journal of Social Issues*, 56(3), 555-578.
- Bureau du vérificateur général du Canada. (2011). *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable — Chapitre 3 : L'application de la Loi canadienne sur la*

- protection de l'environnement (1999)*. (Publication no FA1-2/2011-2-3F-PDF). Ottawa, Canada : Gouvernement du Canada.
- Carson, R. (1994 [1962]). *Silent Spring*. New York, New York: Houghton Mifflin Company.
- Clifford, M., & Edwards, T. D. (2012). Identifying Harm and Defining Crime: Exploring the Criminalization of Environmental Issues. In M. Clifford & T. D. Edwards (Eds.), *Environmental crime* (2e ed., pp. 99-147). Burlington, Massachusetts : Jones & Bartlett Learnings.
- Cohen, M. A. (1992). Environmental Crime and Punishment: Legal/ Economic theory and Empirical Evidence on Enforcement of Federal Environmental Statutes. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 82(4), 1056-1108.
- Cohen, M. A. (2012). Sentencing the Environmental Criminal. In M. Clifford & T. D. Edwards (Eds.), *Environmental crime* (2e ed., pp. 265-284). Burlington, Massachusetts : Jones & Bartlett Learnings.
- Comité permanent de l'énergie de l'environnement et des ressources naturelles [ENEV]. (2008). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999, chap. 33) Rx : Renforcez et appliquez avec soin* (Publication no YC26-0/392-6F-PDF). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Comité permanent de l'environnement et du développement durable [ENVI]. (1995). *Notre santé en dépend! Vers la prévention de la pollution : l'examen de la LCPE*. (Fascicule no 81). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Comité permanent de l'environnement et du développement durable [ENVI]. (2007). *Examen quinquennal de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, 1999 : Comblent les lacunes* (Publication no XC50-391/1-1-01). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Comité permanent de l'environnement et du développement durable [ENVI]. (2017). *Un environnement sain, des Canadiens et une économie en santé : renforcer la loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* Ottawa, Ontario: Gouvernement du Canada.
- Commission mondiale de l'environnement et du développement. (1987). *Notre avenir à tous (Our Common Future)*. Genève, Suisse: Organisation des Nations unies.
- Croteau, M. (2011, 13 décembre). « Stupide », les cibles de Kyoto, dit Harper. *La Presse.ca*. Retrieved from <http://www.lapresse.ca/environnement/201112/13/01-4477537-stupides-les-cibles-de-kyoto-dit-harper.php>.
- Darier, É. (1996). Environmental governmentality: The case of Canada's green plan. *Environmental Politics*, 5(4), 585-606.
- Daviault, A., & Amicelle, A. (2016). L'environnement sous haute surveillance? Éclairage sur plus de quarante ans d'action publique au Canada. *Criminologie*, 49(2), 263-300.
- Demerse, C., & Lemphers, N. (2015). The environmental movement in Canada : Current Challenges. In D. L. VanNijnatten (Ed.), *Canadian environmental policy and politics* :

- The challenge of austerity and ambivalence* (4e ed., pp. 20-37). Don Mills, Ontario : Oxford University Press.
- Desserud, D. (2006). *The confidence convention under the Canadian Parliamentary system*. (Publication no 7). Ottawa, Ontario : Canadian Study of Parliament Group.
- Dubois, V. (2003). La sociologie de l'action publique, de la socio-histoire à l'observation des pratiques. In D. Trom & P. Laborier (Eds.), *Historicité de l'action publique* (pp. 347-364) : Presse Universitaire de France.
- Dwivedi, O. P., Kyba, P., Stoett, P. J., & Tiessen, R. (2001). *Sustainable development and Canada : National and international perspectives*. Ontario, Canada : Broadview Press, Ltd.
- Earnhart, D. H., & Glicksman, R. L. (2015). Coercive vs. cooperative enforcement: Effect of enforcement approach on environmental management. *International Review of Law and Economics*, 42, 135-146. doi:10.1016/j.irl.2015.02.003
- Enloe, C. H. (1975). *The Politics of Pollution in a Comparative Perspective: Ecology and Power in Four Nations*. New York, New York: David McKay Company Inc.
- Environment Protection Authority Victoria. (2011). *Compliance and Enforcement Review: Overview of key themes and recommendations for EPA Victoria*. (Publication no 1367). Victoria, Australia: State Government Victoria.
- Environnement Canada. (1971). *Environment Canada : its organization and objectives / Environnement Canada : l'organisation et ses objectifs*. Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (1972). *Rapport annuel 1971-1972*. (Publication no En1-1972). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (1974a). *Rapport annuel pour l'exercice se terminant le 31 mars 1973*. (Publication no En1-1974). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (1974b). *Rapport annuel 1973-1974* (Publication no En1-1974). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (1975). *Rapport annuel 1974-1975*. (Publication no En1-1975). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (1977). *Rapport annuel pour l'année financière terminée le 31 mars 1976*. (Publication no En1-1976). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (1981). *Rapport annuel 1979/1980*. (Publication no En1-1980). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (1982). *Rapport annuel 1980/1981*. (Publication no En1-1981). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (1983). *Rapport annuel 1981-1982*. (Publication no En1-1982). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.

- Environnement Canada. (1984). *Rapport annuel 1982-1983*. (Publication no En1-1983). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (1985). *Annual report 1983-1984*. (Publication no En1-1984). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (1986a). *Rapport annuel 1984-1985*. (Publication no En1-1985). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (1986b). *Rapport annuel 1985-1986*. (Publication no En1-1986). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (1987). *Rapport annuel 1986-1987*. (Publication no En1-1987). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (1988a). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement : Politique d'application*. (No de catalogue En40-356/1988F). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (1988b). *Rapport annuel 1987-1988*. (Publication no En1-1988). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (1989). *Rapport annuel 1988-1989*. (Publication no En1-1989). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (1990a). *Rapport annuel 1989-1990* (Publication no En1-1990). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (1990b). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement : rapport pour la période se terminant en mars 1990*. (Publication no En40-11/22-1990). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (1992a). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement : rapport pour la période d'avril 1990 à mars 1991*. (Publication no En40-11/22-1991F). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (1992b). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement : rapport pour la période d'avril 1991 à mars 1992*. (Publication no En40-11/22-1992F). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (1993). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement : rapport pour la période d'avril 1992 à mars 1993*. (Publication no En40-11/22-1993F). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (1994). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement : rapport pour la période d'avril 1993 à mars 1994*. (Publication no En40-11/22-1994F). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (1995a). *L'examen de la LCPE : Réponse du gouvernement : Mesures législatives sur la protection de l'environnement conçues pour l'avenir — Une LCPE renouvelée : Une proposition : Réponse aux recommandations du Comité permanent de*

*l'environnement et du développement durable présentées dans son cinquième rapport intitulé : Notre santé en dépend! Vers la prévention de la pollution : L'examen de la LCPE.* (Publication no En21-141/1995F). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.

Environnement Canada. (1995b). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement : rapport annuel pour la période d'avril 1994 à mars 1995.* (Publication no En40-11/22-1995F). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.

Environnement Canada. (1996a). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement : rapport annuel pour la période d'avril 1995 à mars 1996.* (Publication no En40-11/22-1996F). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.

Environnement Canada. (1996b). *Rapport ministériel sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 1996 : Présentation améliorée des rapports au Parlement — Document pilote.* (Publication no BT31-4-3-1996F). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.

Environnement Canada. (1997a). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement : rapport annuel pour la période d'avril 1996 à mars 1997.* (Publication no En40-11/22-1997). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.

Environnement Canada. (1997b). *Un rapport sur les plans et les priorités document pilote : Rapport sur les plans et priorités pour la période allant de 1997-1998 à 1999-2000.* (Publication no BT31-2/1998-III-16). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.

Environnement Canada. (1997c). *Rapport ministériel sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 1997 : Présentation améliorée des rapports au Parlement — Document pilote* (Publication no BT31-4-3-1997F). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.

Environnement Canada. (1998a). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement : rapport annuel pour la période d'avril 1997 à mars 1998.* (Publication no En40-11/22-1998). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.

Environnement Canada. (1998b). *Rapport sur les plans et les priorités 1998-1999.* (Publication no BT31-2/1999-III-16). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.

Environnement Canada. (1998c). *Rapport ministériel sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 1998.* (Publication no BT31-4-3-1998F). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.

Environnement Canada. (1999a). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement : Rapport pour la période d'avril 1998 à mars 1999.* (Publication no En40-11/22-1999). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.

Environnement Canada. (1999b). *Rapport sur les plans et les priorités 1999-2000.* (Publication no BT31-2/2000-III-16). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.

Environnement Canada. (1999c). *Rapport ministériel sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 1999.* (Publication no BT31-4-3-1999). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.

- Environnement Canada. (2000a). *Rapport sur les plans et les priorités 2000-2001*. (Publication no BT31-2/2001-III-16). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2000b). *Rapport ministériel sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2000*. (Publication no BT31-4-3-2000). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2001a). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement : rapport annuel pour la période d'avril 1999 à mars 2000*. (Publication no En40-11/22-2000). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2001b). *Politique d'observation et d'application de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, 1999 (LCPE, 1999)*. (Publication no En40-628/2001F). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2001c). *Rapport sur les plans et les priorités 2001-2002*. (Publication no BT31-2/2002-III-16). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2001d). *Rapport ministériel sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2001*. (Publication no BT31-4-3-2001). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2002a). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement : rapport annuel pour la période d'avril 2000 à mars 2001*. (Publication no En40-11/22-2001). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2002b). *Rapport sur les plans et les priorités 2002-2003*. (Publication no BT31-2/2003-III-16). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2002c). *Rapport ministériel sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2002*. (Publication no BT31-4-3-2002). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2003a). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement : rapport annuel pour la période d'avril 2001 à mars 2002*. (Publication no En40-11/22-2002F). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2003b). *Rapport sur les plans et les priorités 2003-2004*. (Publication no En1-56-2003-fra). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2003c). *Rapport ministériel sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2003*. (Publication no BT31-4-3-2003). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2004a). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) : rapport annuel pour la période d'avril 2002 à mars 2003*. (Publication no En40-11/22-2003E). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2004b). *Guide explicatif de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*. (En84-11/2004F-PDF). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.

- Environnement Canada. (2004c). *Rapport sur les plans et les priorités 2004-2005*. (Publication no En1-56-2004-fra). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2004d). *Rapport ministériel sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2004*. (Publication no BT31-4-3-2004). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2005a). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) : rapport annuel pour la période d'avril 2003 à mars 2004*. (Publication no En81-3/2004). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2005b). *Rapport sur les plans et les priorités 2005-2006*. (Publication no BT31-2-2006-III-16F). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2005c). *Rapport ministériel sur le rendement 2004-2005* (Publication no BT31-4-3-2005). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2006a). *Rapport sur les plans et les priorités 2006-2007*. Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2006b). *Rapport ministériel sur le rendement 2005-2006*. (Publication no BT31-4-3-2006). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2007a). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) : rapport annuel pour la période d'avril 2004 à mars 2005*. (Publication no En81-3/2005). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2007b). *Rapport sur les plans et les priorités 2007-2008*. Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2007c). *Rapport ministériel sur le rendement 2006-2007*. (Publication no BT31-4-3-2007F). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2008a). *Rapport sur les plans et les priorités 2008-2009*. Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2008b). *Rapport ministériel sur le rendement 2007-2008*. (Publication no BT31-4-3-2008F). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2009a). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) : rapport annuel, avril 2005 à mars 2006*. (Publication no En81-3/2006F-PDF). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2009b). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) : rapports annuels combinés d'avril 2006 à mars 2007 et d'avril 2007 à mars 2008*. (Publication no En81-3/2008F-PDF). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2009c). *Rapport sur les plans et les priorités 2009-2010*. Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.

- Environnement Canada. (2009d). *Budget des dépenses 2008-2009 : Partie III — Rapport ministériel sur le rendement* (Publication no BT31-4-3-2009F). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2010a). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) : rapport annuel d'avril 2008 à mars 2009*. (Publication no En81-3/2009F-PDF). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2010b). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) : rapport annuel d'avril 2009 à mars 2010*. (Publication no En81-3/2010F-PDF). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2010c). *Rapport sur les plans et les priorités 2010-2011*. Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2010d). *Budget des dépenses 2009-2010 : Rapport ministériel sur le rendement — Partie III*. (Publication no BT31-4-3-2010-fra). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2011a). *Rapport sur les plans et les priorités 2011-2012*. Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2011b). *Budget des dépenses de 2010-2011 : Partie III — Rapport ministériel sur le rendement*. (Publication no En1-47/2011-fra). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2011c). *Système de sanctions administratives pécuniaires créé en vertu de la Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement (LPAE) : Document de Consultation*. Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2012a). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) : rapport annuel d'avril 2010 à mars 2011*. (Publication no En81-3/2011F-PDF). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2012b). *Rapport sur les plans et les priorités 2012-2013*. (Publication no En1-49/2012-fra). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2012c). *Rapport ministériel sur le rendement 2011-2012*. (Publication no En1-47/2012F-PDF). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2013a). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement, 1999 : une loi renforcée pour le prochain millénaire*. Retrieved from <http://www.ec.gc.ca/lcpe-cepa/default.asp?lang=Fr&xml=79E9C86C-4988-E915-692B-F44BC5D2228B>.
- Environnement Canada. (2013b). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) : rapport annuel d'avril 2011 à mars 2012*. (Publication no En81-3/2012F-PDF). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2013c). *Rapport sur les plans et les priorités 2013-2014*. (Publication no En1-49/2013F-PDF). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.

- Environnement Canada. (2013d). *Rapport ministériel sur le rendement 2012-2013*. (Publication no En1-47/2013F-PDF). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2014a). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) : rapport annuel d'avril 2012 à mars 2013*. (Publication no En81-3/2013F-PDF). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2014b). *Rapport annuel de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) pour la période d'avril 2013 à mars 2014*. (Publication no En81-3/2014F-PDF). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2014c). *Rapport sur les plans et les priorités 2014-2015*. (Publication no En1-49/2014F-PDF). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2014d). *Rapport ministériel sur le rendement 2013-2014*. (Publication no En1-47/2014F-PDF). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2015a). *Rapport ministériel sur le rendement 2014-2015*. (Publication no En1-47/2015F-PDF). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2016a). *Examen de la LCPE*. Retrieved from <https://www.ec.gc.ca/lcpe-cepa/default.asp?lang=Fr&n=2170DC6D-1>.
- Environnement Canada. (2016b). *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) : rapport annuel d'avril 2014 à mars 2015*. (Publication no En1-45F-PDF). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Environnement Canada. (2016c). *Loi sur le contrôle d'application de lois environnementales*. Retrieved from <https://www.ec.gc.ca/alef-ewe/default.asp?lang=Fr&n=2aafd90b-1>.
- Environnement Canada. (2016d). *Registre des contrevenants environnementaux*. Retrieved from <http://www.ec.gc.ca/alef-ewe/default.asp?lang=Fr&n=1f014378-1>.
- Everson, M. E. (2012). A review of Federal Environmental Legislation and the Federal Environmental Regulatory Structure. In M. Clifford & T. D. Edwards (Eds.), *Environmental crime* (2e ed., pp. 153-181). Burlington, Massachusetts : Jones & Bartlett Learnings.
- Faure, M. G., & Heine, G. (2005). *Criminal enforcement of environmental law in the European Union*. Londre, Angleterre : Kluwer Law International.
- Felstiner, W. L. F., Abel, R. L., & Sarat, A. (1981). The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming ... *Law & Society Review*, 15(3/4), 631-654.
- Fillion, G. (2015, 25 novembre). Anticosti : des retombées économiques exagérées? *Radio-Canada.ca*. Retrieved from <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/751830/ile-anticosti-etude-economique-surestime-potentiel-hydrocarbures-collectif-scientifique>
- Fiorino, D. J. (2006). *The New Environmental Regulation*: The MIT Press.
- Firestone, J. (2003). Enforcement of pollution laws and regulations: An analysis of forum choice. *Harvard Environmental Law Review*, 27(1), 105-176.

- Fischer, N., & Spire, A. (2009). L'État face aux illégalismes. *Politix*, 22(87), 7-20.
- Fisse, B., & Braithwaite, J. (1993). *Corporations, crime and accountability*. Cambridge, Royaume-Uni: Cambridge University Press.
- Fortney, D. C. (2003). Thinking Outside the "Black Box": Tailored Enforcement in Environmental Criminal Law. *Texas Law Review*, 81(6), 1609-1635.
- Gibbs, C., Gore, M. L., McGarrell, E. F., & Rivers III, L. (2010). Introducing conservation criminology: Towards Interdisciplinary Scholarship on Environmental Crimes and Risks. *British Journal of Criminology*, 50(1), 124-144. doi:10.1093/bjc/azp045
- Gibson, R. B. (2012). In full retreat: the Canadian government's new environmental assessment law undoes decades of progress. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(3), 179-188.
- Gilbert, C., & Henry, E. (2012). La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion. *Revue française de sociologie*, 53(1), 35-59.
- Girard, A. L., Day, S., & Snider, L. (2010). Tracking Environmental Crime Through CEPA: Canada's Environment Cops or Industry's Best Friend? *Canadian Journal of Sociology/Cahiers canadiens de sociologie*, 35(2), 219-241.
- Gouvernement du Canada. (1990). *Le plan vert du Canada : Le plan vert du Canada pour un environnement sain*. (Publication no En21-94/1990F). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Gouvernement du Canada. (2007). *L'examen de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) : réponse provisoire du gouvernement : réponse aux recommandations du Comité permanent de l'environnement et du développement durable dans son rapport intitulé Examen quinquennal de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, 1999 : combler les lacunes*. (Publication no En21-187/2007). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Gouvernement du Canada. (2008). *Prendre le virage : Mesures concrètes pour lutter contre les changements climatiques*. (Publication no En88-2/2008F). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Gouvernement du Canada (2015). *Registre des contrevenants environnementaux : renseignements importants*. Retrieved from <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/application-lois-environnementales/registre-contrevenants/renseignements-importants.html>.
- Gouvernement du Canada. (2017). *Réponse provisoire du gouvernement au huitième rapport du comité permanent de l'environnement et du développement durable*. Ottawa, Ontario: Gouvernement du Canada.
- Grandbois, M. (1988). Le droit pénal de l'environnement : une garantie d'impunité ? *Criminologie*, 21(1), 57-81.

- Gray, W. B., & Shimshack, J. P. (2011). The Effectiveness of Environmental Monitoring and Enforcement: A Review of the Empirical Evidence. *Review of Environmental Economics and Policy*, 5(1), 3-24. doi:10.1093/reep/req017
- Green, A. J. (1999). Public Participation, Federalism and Environmental Law. *Buffalo Environmental Law Journal*, 6, 169-213.
- Gunningham, N., Grabosky, P., & Sinclair, D. (1998). *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford, Angleterre : Oxford University Press.
- Gunningham, N., Norberry, J., & McKillop, S. (Eds.). (1995). *Environmental Crime, conference proceedings*. Canberra, Australia: Australian Institute of Criminology.
- Gunningham, N., & Sinclair, D. (1999). Integrative Regulation: A Principle-Based Approach to Environmental Policy. *Law Social Inquiry*, 24(4), 853-896.
- Gunningham, N., & Sinclair, D. (2017). Smart Regulation. In P. Drahos (Ed.), *Regulatory eory: Foundations and applications* (pp. 133-148). Canberra, Autralie: ANU Press.
- Haas, P. M. (1992a). Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.
- Haas, P. M. (1992b). Banning chlorofluorocarbons: epistemic community efforts to protect stratospheric ozone. *International Organization*, 46(1), 187-224.
- Hall, M. (2014). Environmental harm and environmental victims: Scoping out a 'green victimology'. *International Review of Victimology*, 20(1), 129-143.
- Halley, P. (2014). Recours de nature pénale. *JurisClasseur Québec Droit public - Droit de l'environnement* (Fascicule 15). Montréal: Éditions LexisNexis.
- Halley, P., & Gagnon-Rocque, A. (2009). La sanction en droit pénal canadien de l'environnement : la loi et son application. *Les Cahiers de droit*, 50(3-4), 919-966.
- Halley, P., & Trudeau, H. (2013). Partage des compétences sur l'environnement, l'eau et les ressources naturelles. *JurisClasseur Québec Droit public - Droit de l'environnement* (Fascicule 2). Montréal: Éditions LexisNexis.
- Halsey, M. (2004). Against 'green' criminology. *British Journal of Criminology*, 44(6), 833-853.
- Halsey, M., & White, R. (1998). Crime, Ecophilosophy and Environmental Harm. *Theoretical Criminology*, 2(3), 345-371. doi:10.1177/1362480698002003003
- Hannigan, J. (2014). *Environmental Sociology* (3e ed.). New York, New York: Routledge.
- Harrison, K. (1995). Is Cooperation the Answer? Canadian Environmental Enforcement in Comparative Context. *Journal of Policy Analysis and Management*, 14(2), 221-244.
- Hawkins, K. (1983). Bargain and Bluff: Compliance Strategy and Deterrence in the Enforcement of Regulation. *Law & Policy*, 5(1), 35-73. doi:10.1111/j.1467-9930.1983.tb00289.x

- Hawkins, K. (1984). *Environment and enforcement: Regulation and the social definition of pollution*. New York, New York: Oxford University Press.
- Herbig, F. J. W., & Joubert, S. J. (2006). Criminological Semantics: Conservation Criminology - Vision or Vagary? *Acta Criminologica*, 19, 88-103.
- Hoffbauer, A., & Ramos, H. (2014). Social and Political Convergence on Environmental Events: The Roles of Simplicity and Visuality in the BP Oil Spill. *Canadian Sociological Association*, 51(3), 216-238.
- Hofrichter, R. (1993). *Toxic Struggles: The theory and Practices of nvironmental Justice*. Gabriola Island, Colombie-Britannique: New Society Publishers.
- Howlett, M. (2001). Gouvernance environnementale et gestion de réseaux : entre changement et stabilité. In E. A. Pearson (Ed.), *Gérer l'environnement : défis constants, solutions incertaines*. Montréal, Québec : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Interpol, & Programme des Nations Unies pour l'environnement [PNUE]. (2012). *First International Chiefs of Environmental Compliance and Enforcement (ICECE) - Summit report*. Retrieved from <https://www.interpol.int/Crime-areas/Environmental-crime/Events/Meetings/International-Chiefs-of-Environmental-Compliance-and-Enforcement>
- Kagan, R. A., Thornton, D., & Gunningham, N. (2003). Explaining corporate environmental performance: How does regulation matter? *Law & Society Review*, 37(1), 51-90.
- Kauzlarich, D., & Kramer, R. C. (1998). *Crimes of the American Nuclear State: At Home and Abroad*. Boston, États-Unis : Northeastern University Press.
- Kingdon, J. W. (2003 [1984]). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2e ed.). Crawfordsville, Indiana : Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Krashinsky Robertson, S. (2015, 16-17 juillet). Oil companies seek to rebrand with friendly campaigns. *The Globe and Mail*. Retrieved from <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/industry-news/marketing/oil-companies-seek-to-rebrand-with-friendly-campaigns/article25541810/>
- La Presse Canadienne. (2012a, 4 décembre). Projet de loi omnibus : les efforts de l'opposition restent vains. *Radio-Canada.ca*. Retrieved from <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/590549/loi-omnibus-ottawa>
- La Presse Canadienne. (2012b, 19 juin). Le projet de loi C-38 adopté à Ottawa. *Radio-Canada.ca*. Retrieved from <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/566497/projet-loi-omnibus-c-38-adoption-chambre-des-communes>
- La Presse Canadienne. (2015, 12 décembre). Accord de Paris : les écologistes espèrent que le gouvernement agira. *La Presse.ca*. Retrieved from [http://www.lapresse.ca/environnement/dossiers/changements-climatiques/201512/12/01-4930578-accord-de-paris-les-ecologistes-esperent-que-le-gouvernement-agira.php?utm\\_categorieinterne=traffiddrivers&utm\\_contenuinterne=cyberpresse\\_vous\\_suggere\\_4930532\\_article\\_POS1](http://www.lapresse.ca/environnement/dossiers/changements-climatiques/201512/12/01-4930578-accord-de-paris-les-ecologistes-esperent-que-le-gouvernement-agira.php?utm_categorieinterne=traffiddrivers&utm_contenuinterne=cyberpresse_vous_suggere_4930532_article_POS1)

- La Presse Canadienne. (2016, 5 décembre). Oléoducs : sept militants de Greenpeace arrêtés au port de Montréal. *La Presse.ca*. Retrieved from <http://www.lapresse.ca/environnement/201612/05/01-5048116-oleoducs-sept-militants-de-greenpeace-arretes-au-port-de-montreal.php>
- La Presse Canadienne. (2017, 20 octobre). Le Canada n'est pas à l'abri des décès causés par la pollution. *La Presse.ca*. Retrieved from <http://www.lapresse.ca/environnement/201710/20/01-5140767-le-canada-nest-pas-a-labri-des-deces-causes-par-la-pollution.php>
- Lascoumes, P. (1994). *L'éco-pouvoir : environnements et politiques*. Paris, France : La Découverte.
- Lascoumes, P. (2007). Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006). *Politique et Sociétés*, 26(2-3), 73-89. doi:10.7202/017664ar
- Lascoumes, P. (2012). *Action publique et environnement*. Paris, France : Presses Universitaires de France.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2012). *Sociologie de l'action publique* (2e ed.). France, Paris : Armand Colin.
- Lascoumes, P., & Nagels, C. (2014). *Sociologie des élites délinquantes : De la criminalité en col blanc à la corruption politique*. Paris, France : Armand Colin.
- Les Archives de Radio-Canada. (1970, 8 septembre). L'Irving Whale ne répond plus. *Société Radio-Canada*. Retrieved from <http://archives.radio-canada.ca/environnement/ecologie/clips/2552/>
- Lin, A. C. (2006). The unifying role of harm in environmental law. *Wisconsin Law Review*, 897, 898-985.
- Lynch, M. J., & Stretsky, P. B. (2003). The meaning of green: Contrasting criminological perspectives. *Theoretical Criminology*, 7(2), 217-238.
- Lynch, M. J., & Stretsky, P. B. (2014). *Exploring Green Criminology: Toward a Green Criminological Revolution*. Farnham, Surrey : Ashgate Publishing Limited.
- Lynch, M. J., Stretsky, P. B., & Long, M. A. (2015). Environmental justice : a criminological perspective. *Environmental Research Letters*, 10, 1-6.
- Lynch, M. J., Stretsky, P. B., & McGurrin, D. (2002). Toxic Crimes and Environmental Justice: Examining the Hidden Dangers of Hazardous Waste. In G. W. Potter (Ed.), *Controversies in White-Collar Crime* (pp. 109-136). Cincinnati, Ohio : Anderson Publishing Co.
- Macdonald, D. (2007). *Business and Environmental Politics in Canada*. Peterborough, Ontario : Broadview press.
- MacDowell, L. S. (2012). *An Environmental History of Canada*. Vancouver, Canada : UBC Press.

- MacNeil, R. (2014). Canadian environmental policy under Conservative majority rule. *Environmental Politics*, 23(1), 174-178. doi:10.1080/09644016.2013.854968
- Manirabona, A. M. (2009). *La responsabilité pénale des sociétés canadiennes pour les crimes contre l'environnement survenus à l'étranger*. (Docteur en droit [LL.D.]), Université de Montréal, Montréal, Canada.
- Markell, D. L. (2000). The role of deterrence-based enforcement in a "reinvented" state/federal relationship: The divide between theory and reality. *Harvard Environmental Law Review*, 24(1), 1-114.
- Markell, D. L. (2005). "Slack" in the Administrative State and its Implications for Governance: The Issue of Accountability. *Oregon Law Review*, 84(1), 1-68.
- Mohai, P., & Saha, R. (2006). Reassessing Racial and Socioeconomic Disparities in Environmental Justice Research. *Demography*, 43(2), 383-399.
- Morand, L. (2017, 23 mai). L'hypocrisie environnementale du gouvernement Trudeau. *Le Devoir*. Retrieved from <http://www.ledevoir.com/politique/canada/499376/energies-fossiles-l-hypocrisie-environnementale-du-gouvernement-trudeau>
- O'Hear, M. M. (2004). Sentencing the green-collar offender: Punishment, culpability, and environmental crime. *The Journal of criminal law & criminology*, 95(1), 133-276.
- Organisation des Nations Unies. (2015). Adoption de l'accord de Paris : Proposition du président (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1) [Press release]. Retrieved from <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/fre/l09r01f.pdf>
- Paehlke, R. (2009). The environmental movement in Canada. In D. L. VanNijnatten & R. Boardman (Eds.), *Canadian environmental policy and politics : Prospects for leadership and innovation* (3e ed., pp. 2-13). Don Mills, Ontario : Oxford University Press.
- Pain, N. (1995). Criminal Law and Environment Protection - Overview of Issues and Themes. In N. Gunningham, J. Norberry, & S. McKillop (Eds.), *Environmental Crime, conference proceedings* (pp. 19-30). Canberra, Australia: Australian Institute of Criminology.
- Parti libéral du Canada. (1993). *Pour la création d'emplois, pour la relance économique : le plan d'action libéral pour le Canada*. Ottawa, Ontario : Ottawa : Le Parti.
- Pearson, E. A. (2001). Les tendances en environnement : un défi de gestion publique canadienne. In E. A. Pearson (Ed.), *Gérer l'environnement : défis constants, solutions incertaines* (pp. 10-37). Montréal, Québec : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Pêches et Environnement Canada. (1977). *Rapport annuel 1976/1977*. (Publication no En1-1977). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Pêches et Environnement Canada. (1978). *Rapport annuel 1977/1978*. (Publication no En1-1978). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.
- Pêches et Environnement Canada. (1979). *Rapport annuel 1978/1979*. (Publication no En1-1979). Ottawa, Ontario : Gouvernement du Canada.

- Programme des Nations Unies pour l'environnement [PNUE]. (2016). *Rapport annuel du PNUE 2015*. (DCP/1938/NA). Retrieved from [http://apps.unep.org/publications/index.php?option=com\\_publications/index.php?option=com\\_pub&task=download&file=012048\\_fr](http://apps.unep.org/publications/index.php?option=com_publications/index.php?option=com_pub&task=download&file=012048_fr).
- Radio-Canada.ca. (2008, 24 septembre). Policier de l'environnement. *Radio-Canada.ca*. Retrieved from <http://elections.radio-canada.ca/elections/federales2008/2008/09/24/019-PC-Harper-environ.shtml>
- Rayner, S. (2012). Uncomfortable knowledge: the social construction of ignorance in science and environmental policy discourses. *Economy and Society*, 41(1), 107-125.
- Rebovich, D. J. (2012). Environmental Crime Prosecution. In M. Clifford & T. D. Edwards (Eds.), *Environmental crime* (2e ed., pp. 243-264). Burlington, Massachusetts : Jones & Bartlett Learnings.
- Rechtschaffen, C. (1998). Deterrence vs. cooperation and the evolving theory of environmental enforcement. *Southern California Law Review*, 71(6), 1181-1272.
- Reeves-Latour, M. (2017). *Stratagèmes criminels à la jonction des pouvoirs publics et des milieux d'affaires : les élites délinquantes et le processus d'octroi des contrats publics de construction*. (Docteur en criminologie [Ph.D.]), Université de Montréal, Montréal, Canada.
- Saly, P., Hincker, F., L'Huillier, M.-C., Scot, J.-P., & Zimmermann, M. (2012). *Le commentaire de documents en histoire* (3e ed.). Paris, France : Armand Colin.
- Shields, A. (2015, 30 septembre). Réélire Harper serait un « désastre ». *Le Devoir.com*. Retrieved from <http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/451318/environnement-la-reelection-harper>
- Shover, N., & Routhe, A. S. (2005). Environmental crime. *Crime and Justice*, 32, 321-371.
- Simmons, J. M. (2015). Federalism, intergovernmental relations, and the environnement. In D. L. VanNijnatten (Ed.), *Canadian environmental policy and politics : The challenge of austerity and ambivalence* (4e ed., pp. 130-145). Don Mills, Ontario : Oxford University Press.
- Simon, D. R. (2000). Corporate environmental crimes and social inequality: new directions for environmental justice research. *American Behavioral Scientist*, 43(4), 633-645.
- Simpson, S. S. (2013). White-collar crime: A review of recent developments and promising directions for future research. *Annual Review of Sociology*, 39, 309-331.
- Situ, Y., & Emmons, D. (2000). *Environmental Crime : The Criminal Justice System's Role in Protecting the Environment*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc.
- Snider, L. (2000). The sociology of corporate crime: An obituary (or : Whose knowledge claims have legs?). *Theoretical Criminology*, 4(2), 169-2006.

- Snider, L. (2015). *About Canada : Corporate crime*. Black Point, Nouvelle-Écosse : Fernwood Publishing.
- Solesbury, W. (1976). The environmental agenda. *Public administration*, 54(4), 379-397.
- South, N., Brisman, A., & Beirne, P. (2013). A guide to a green criminology. In N. South & A. Brisman (Eds.), *Routledge International Handbook of Green Criminology* (pp. 27-42). New York, New York: Routledge.
- Spector, M., & Kitsuse, J. I. (1973). Social problems: A re-formulation. *Social Problems*, 21(2), 145-159.
- Staggenborg, S., & Ramos, H. (2016). *Social Movements* (3e ed.). Don Mills, Ontario : Oxford University Press.
- Sutherland, E. H. (1949). *White collar crime*. New York, New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Tomkins, K. (2005). Police, Law Enforcement and the Environnement. *Current issues in criminal justice*, 16(3), 294-306.
- Uhlmann, D. M. (2011). After the spill is gone: The gulf of Mexico, environmental crime, and the criminal law. *Michigan Law Review*, 109(8), 1413-1461.
- Valiante, M. (2015). Environmental law in the time of austerity. In D. L. VanNijnatten (Ed.), *Canadian environmental policy and politics : The challenge of austerity and ambivalence* (4e ed., pp. 57-73). Don Mills, Ontario : Oxford University Press.
- Vandenbergh, M. P. (2003). Beyond Elegance: A testable Typology of Social Norms in Corporate Environmental Compliance. *Stanford Environmental Law Journal*, 22, 55-144.
- Walters, R. (2010). Toxic Atmospheres Air Pollution, Trade and the Politics of Regulation. *Critical Criminology*, 18, 307-323.
- White, R. (2003). Environmental issues and the criminological imagination. *Theoretical Criminology*, 7(4), 483-506.
- White, R. (2005). Environmental crime in global context: Exploring the theoretical and empirical complexities. *Current issues in criminal justice*, 16(3), 271-285.
- White, R. (2008). *Crimes against nature: Environmental criminology and ecological justice*. Portland, Oregon : Willan Publishing.
- White, R. (2010). Prosecution and sentencing in relation to environmental crime: Recent socio-legal developments. *Crime Law and Social Change*, 53(4), 365-381.
- White, R. (2013). The conceptual Contours of Green Criminology. In R. Walters, S. Westerhuis, & T. Wyatt (Eds.), *Emerging Issues in Green Criminology: Exploring Power, Justice and Harm*. New York, New York: Palgrave Macmillan.

- White, R., & Heckenberg, D. (2014). *Green criminology, an introduction to the study of environmental harm*. New York, New York: Routledge.
- Winfield, M. (2007). Governance and the Environment in Canada From Regulatory Renaissance to « Smart Regulation ». *Journal of Environmental Law and Practice*, 17(2), 69-83.
- Winfield, M. (2009). Policy Instrument in Canadian Environmental Policy. In D. L. VanNijnatten & R. Boardman (Eds.), *Canadian Environmental Policy and Politics: Prospects for Leadership and Innovation* (3e ed., pp. 46-63). Don Mills, Ontario : Oxford University Press.
- Yearley, S. (1992a). *The Green Case: A Sociology of Environmental Issues, Arguments and Politics*. New York, New York: Routledge.
- Yearley, S. (1992b). Green Ambivalence about Science: Legal-Rational Authority and the Scientific Legitimation of a Social Movement. *The British Journal of Sociology*, 43(4), 511-532.

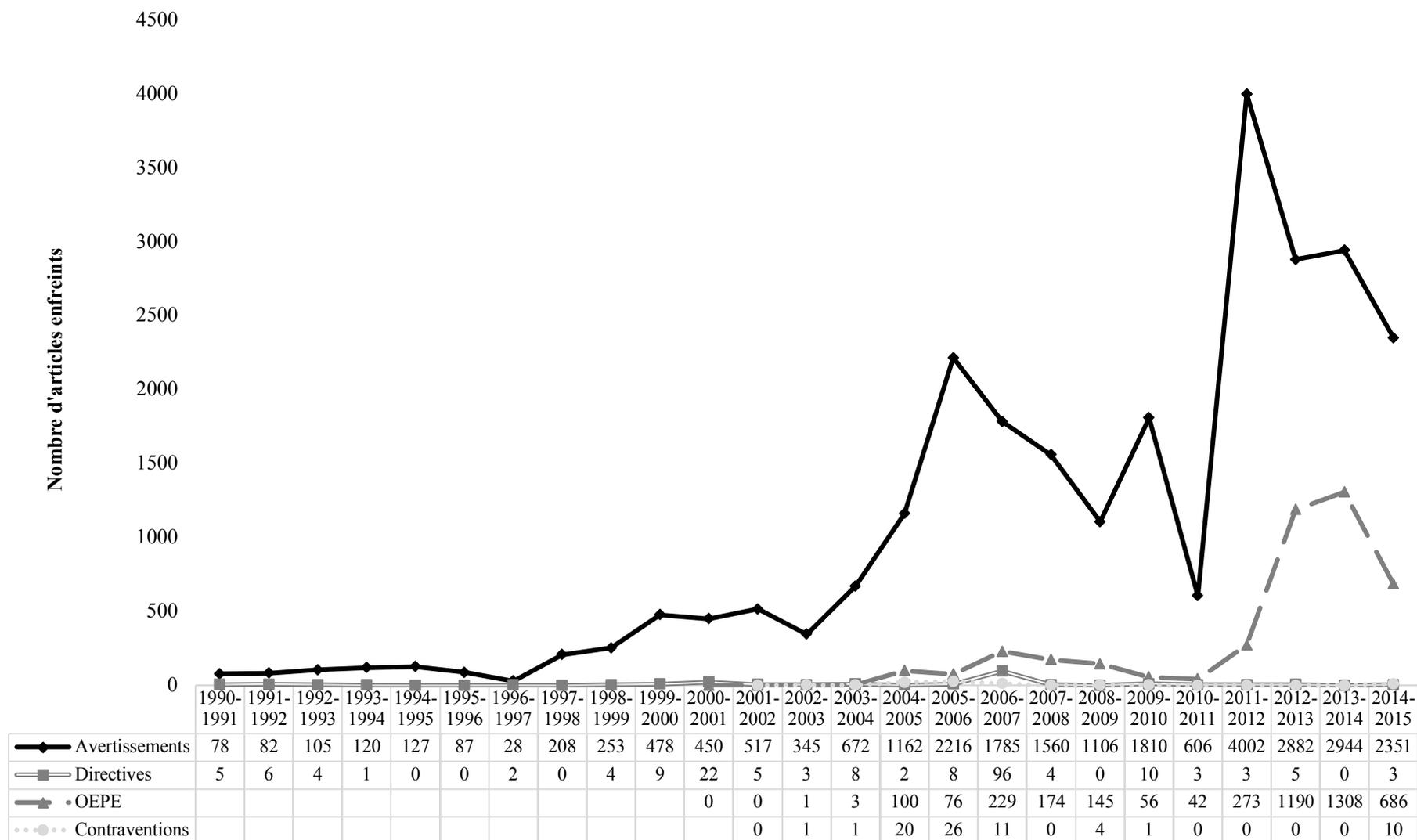


## **Annexes**

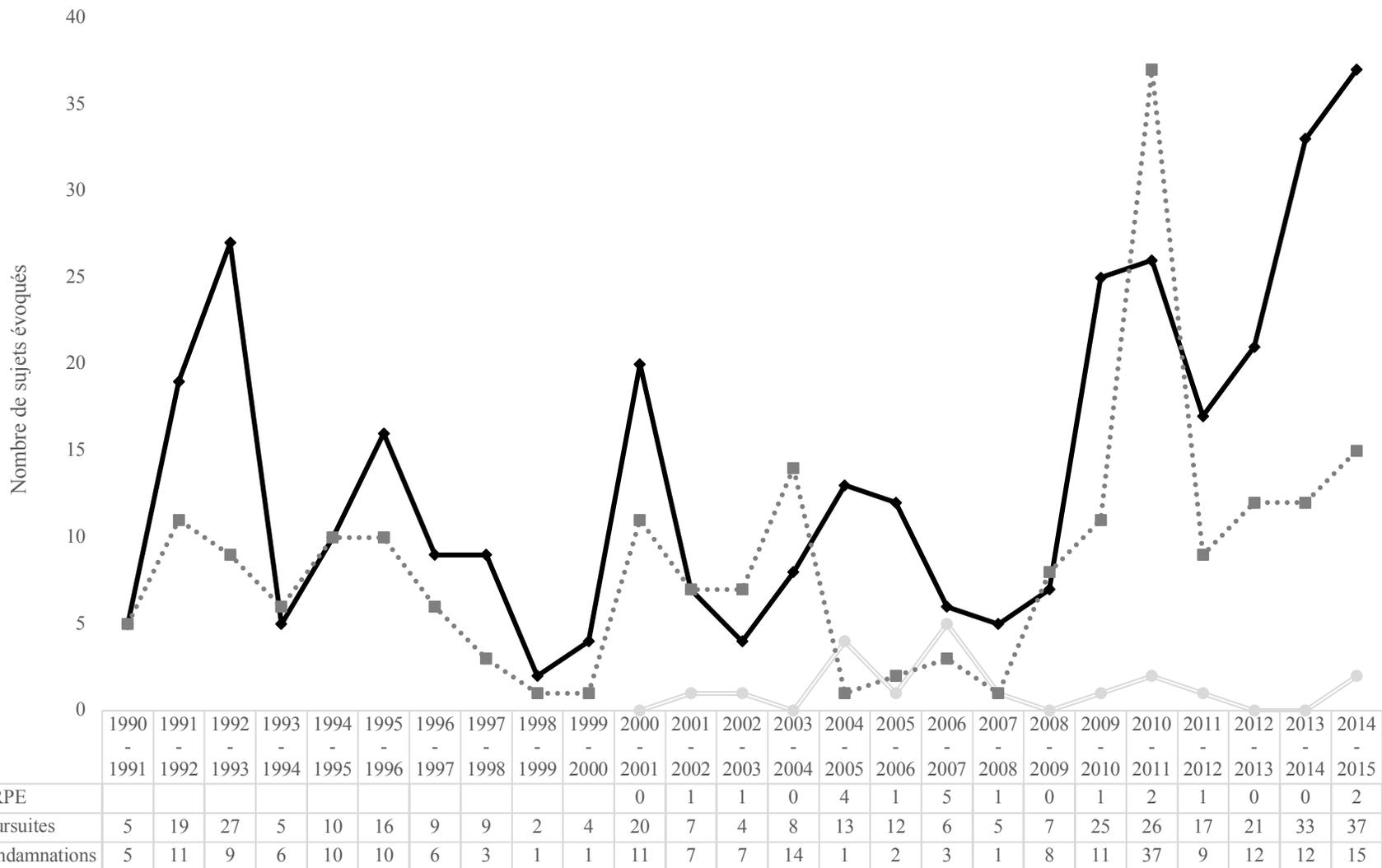
## Annexe I. Données non-agrégées des activités d'application de la LCPE



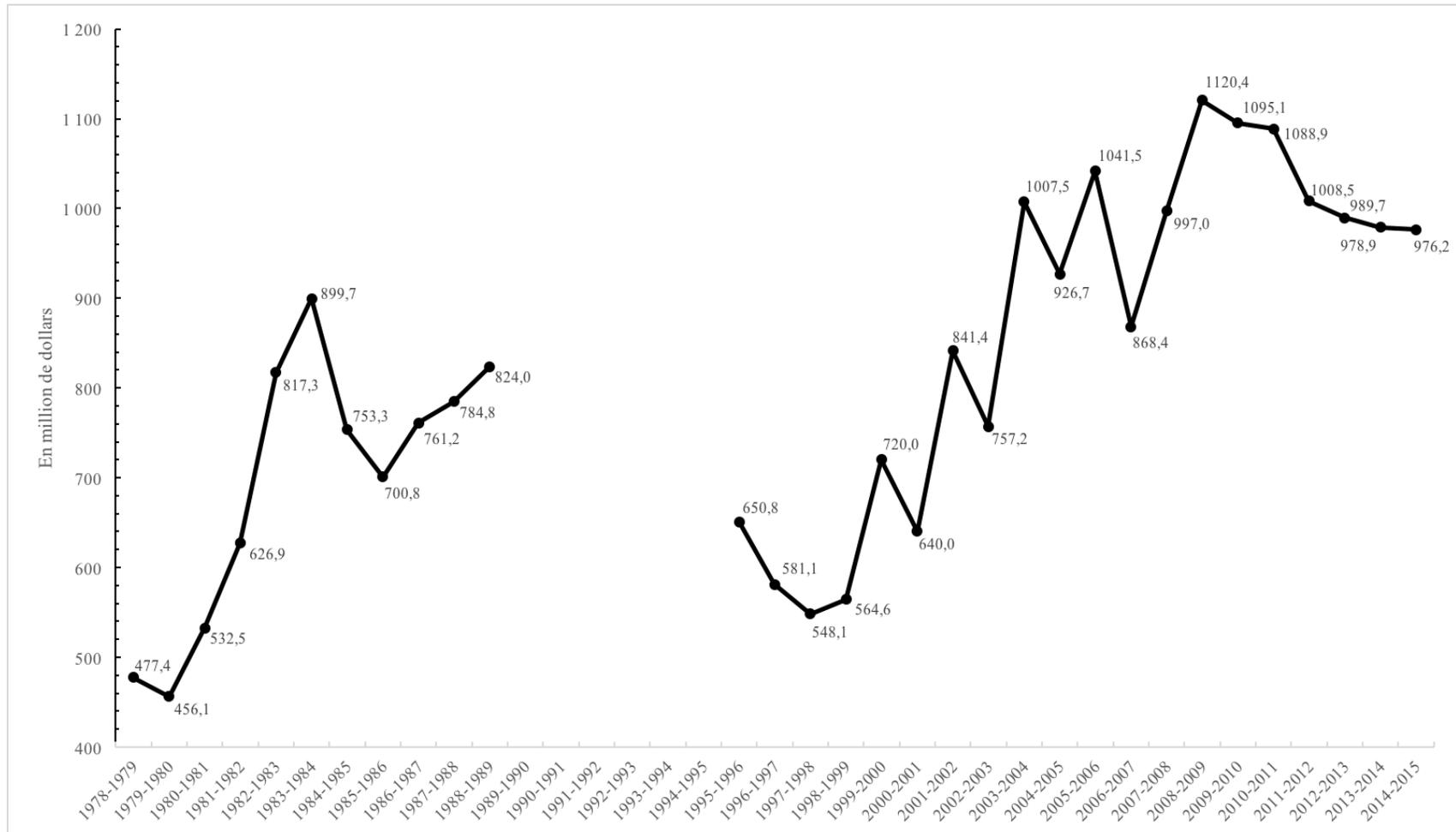
## Annexe II. Données non-agrégées des mesures d'application de la LCPE en fonction du nombre total d'articles enfreints



### Annexe III. Données non-agrégées des mesures d'application de la LCPE en fonction du nombre de sujets évoqués

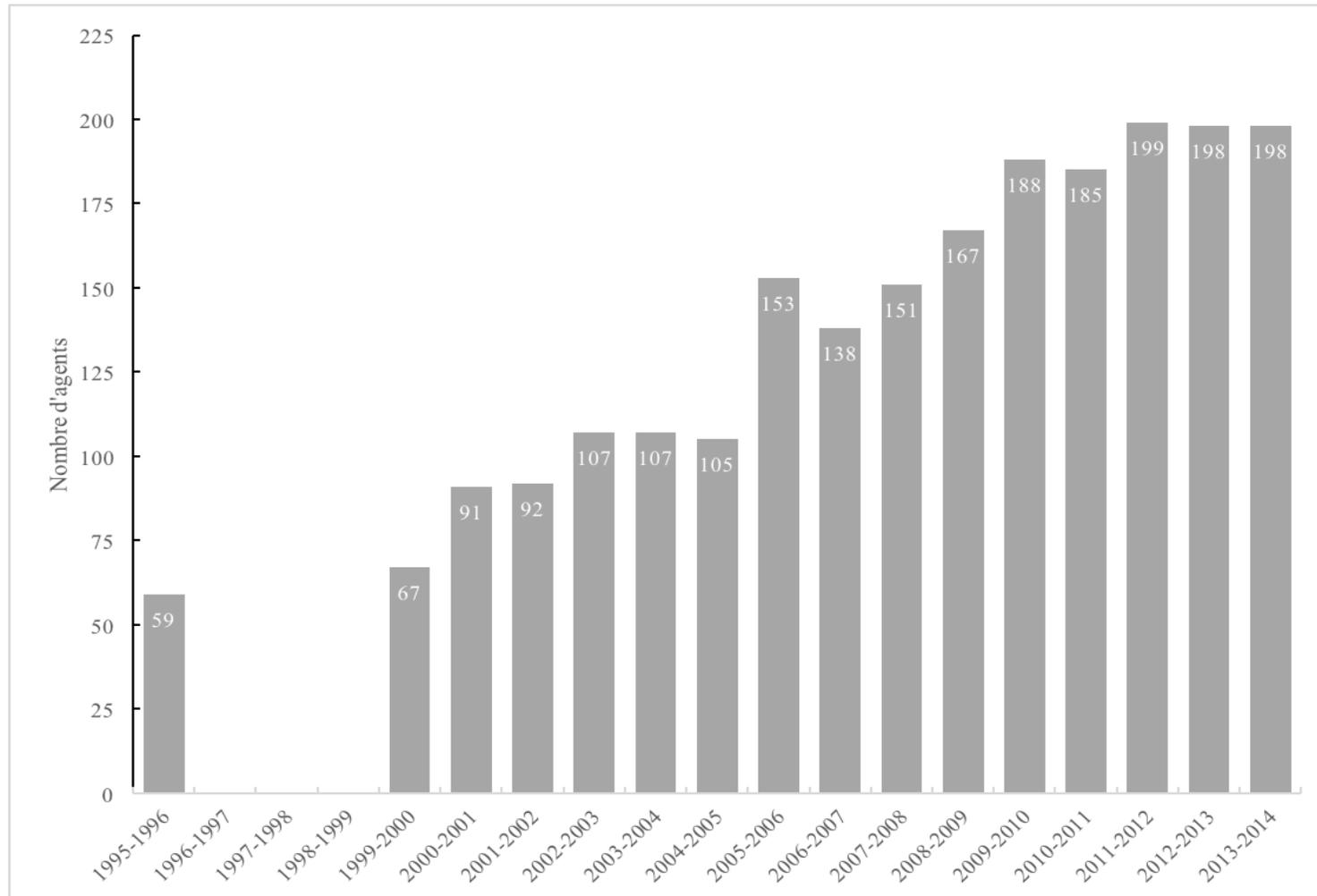


## Annexe IV. Dépenses annuelles réelles autorisées pour Environnement Canada<sup>70</sup>



<sup>70</sup> Les dépenses annuelles pour les années financières comprises entre 1978 et 1989 proviennent des rapports annuels d'Environnement Canada. Tandis que les dépenses annuelles pour les années de 1995 à 2015 proviennent des rapports ministériels sur le rendement. Pour les années financières comprises entre 1989 et 1995, aucune donnée sur les dépenses annuelles n'a pu être trouvée dans les rapports annuels d'Environnement Canada et ceux de la LCPE. À titre indicatif, le premier rapport ministériel sur le rendement remonte uniquement à l'exercice financier de 1995-1996.

## Annexe V. Nombre d'agents de l'autorité nommé en vertu de la LCPE<sup>71</sup>



<sup>71</sup> Le nombre total d'agents de l'autorité n'était pas indiqué dans les rapports annuels pour les années financières comprises entre 1988 et 1999 et celle de 2014-2015. Par conséquent, le nombre total d'agents de l'autorité pour l'année financière de 1995-1996 provient des données fournies par Environnement Canada dans le rapport de l'examen de l'ENVI (1995).